



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe



Wissenschaftliche Unsicherheit und Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen

3. Themenworkshop

Wissenschaftliche Unsicherheit und Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen

Tagungsband des 3. Themenworkshops

**Herausforderungen für Behörden im Bereich Gesundheit,
gesundheitlicher Verbraucherschutz und Sicherheit.**

**am 18. und 19. Juni 2013
in Bad Breisig**



Bevölkerungsschutz

Inhalt

1. Vorwort	7
2. Zusammenfassung	9
3. Beiträge der Referentinnen und Referenten	15
3.1 Unterwegs zu „Krisenkommunikation 2.0“? <i>Norbert Reez</i>	16
3.2 Herausforderungen der Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen <i>Frank Roselieb</i>	22
3.3 EHEC-Endemie in Hamburg: Eine Herausforderung für die Kommunikation <i>Christine Trowitzsch (geb. Jähn)</i>	28
3.4 Massenmedien als Adressaten von Krisenkommunikation Beobachtungen eines Wissenschaftsjournalisten <i>Volker Stollorz</i>	30
3.5 Wissenschaftliche Unsicherheit und Krisenkommunikation – Wahrnehmung von Risiken und Gefahren durch die Bevölkerung <i>Priv.-Doz. Dr. rer. Nat. Gaby-Fleur Böl</i>	34
3.6 Wissenschaftliche Risikobewertung – wie unsicher ist sicher? <i>Dr. Olaf Mosbach-Schulz</i>	38
3.7 Social Media als Mittel der Krisenkommunikation <i>Prof. Dr. Simon Nestler</i>	48
3.8 Hotlines als Mittel der Krisenkommunikation am Beispiel der 115 <i>Martin Wicke</i>	55

3.9	Informationsbedürfnis und -stand der Bevölkerung in Großschadenslagen <i>Dr. Astrid Epp</i>	57
3.10	Risikowahrnehmung und Verhalten der Bevölkerung am Beispiel EHEC und Dioxin – Analyse der Bevölkerungsreaktion auf Krisenkommunikation an den konkreten Beispielen EHEC und Dioxin. Besonderheiten der Beispiele und Möglichkeiten der Verallgemeinerung. Executive Summary <i>Dipl.-Psych. Mareike Mähler und M.A. Robert Zinke</i>	62
3.11	Informationsrechte der Öffentlichkeit <i>Klaus J. Henning</i>	65
4.	Weltcafé	71
5.	Podiumsdiskussion	77
6.	Anlagen	85
A	Abkürzungsverzeichnis	87
B	Programm	88
C	Impressum	90

Vorwort

Der vorliegende Text fasst die Ergebnisse des Themenworkshops zum Thema „Wissenschaftliche Unsicherheit und Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen“ zusammen. Nachdem bereits Workshops zur Zusammenarbeit in und der Bewältigung von solchen Bedrohungslagen stattgefunden haben, widmete sich die dritte und letzte Veranstaltung dieser Reihe im Rahmen der „LÜKEX 13“¹ der Frage nach guter Krisenkommunikation in einer solchen besonderen Lage. Die Veranstaltung fand vom 18. – 19. Juni 2013 in Bad Breisig mit knapp 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern statt.

Die Ziele der Reihe von Themenworkshops im LÜKEX-Prozess bestehen zum einen darin, sich vertieft mit Fachfragen in Bezug auf das jeweilige Szenario zu befassen. Des Weiteren kann Fachpersonal für bestimmte bevölkerungsschutzrelevante Themen sensibilisiert werden sowie ein Beitrag zum Wissenstransfer und zum wissenschaftlichen Diskurs geleistet werden. Die Themenbände sind auf der Homepage des BBK abrufbar² und stehen damit als Erkenntnisquelle auch Personen zur Verfügung, die nicht vor Ort dabei sein konnten. Die Tagungs-

bände leisten damit auch einen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Ergebnisse des LÜKEX-Prozesses.

Als besondere Herausforderungen an die Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen wurden im Rahmen des Workshops die Themen Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit und Meinungsvielfalt, mit verkürzten Reaktionszeiten, mit Unsicherheiten der Bevölkerung und die Verarbeitung von hoher Informationsflut diskutiert.

Wir bedanken uns bei allen, die zum Gelingen der Veranstaltung beigetragen haben. Besonders aber bei den Referentinnen und Referenten, die nach dem Workshop zusätzlich Zeit und Mühe investiert haben, Ihre Präsentationen für diese Publikation in eine schriftliche Form zu bringen.



Sebastian Helmreich
Für die Projektgruppe LÜKEX Bund

1] Länder **Ü**bergreifende **K**risenmanagement Übung (**E**xercise) zum Thema „Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen“

2] Die Bände sind online abrufbar auf der Homepage des BBK im Bereich Service/Publikationen

2.

Zusammenfassung

Die dritte Veranstaltung in der Reihe der Themenworkshops stand im Zeichen der Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen. Damit knüpfte der Workshop an die vorangegangenen Veranstaltungen im Oktober 2012 und im März 2013 an, die sich mit der übergreifenden Zusammenarbeit von Behörden in sowie der Bewältigung von außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen beschäftigten.

In Krisensituationen ist schnelles und strategisch durchdachtes Handeln gefragt – insbesondere im Bereich der Kommunikation. Verkürzte Reaktionszeiten, Unsicherheiten der Bevölkerung und hohe Informationsflut sind nur einige Beispiele für die besonderen Bedingungen, der die Kommunikation in Krisenfällen unterliegt. Dies gilt erst recht in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen. Im Vergleich zu anderen Großschadenslagen unterscheiden sich biologische Bedrohungslagen vor allem hinsichtlich der Wahrnehmbarkeit, der Variabilität der eingesetzten Agenzien und Mittel sowie der möglichen Ausbreitung. Durch die Möglichkeit eines sich selbständig potenzierenden Schadensprozesses besteht die Gefahr eines örtlich und zeitlich nicht mehr zu begrenzenden Ausmaßes.

Unter diesen Aspekten setzten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des 3. Themenworkshops insbesondere mit Fragen nach den Merkmalen guter Krisenkommunikation, deren praktischen Herausforderungen und der Problematik adressaten- und situationsgerechter Krisenkommunikation auseinander. Weitere Themen waren die Rolle der Medien sowie der Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit und Meinungsvielfalt. Neben zahlreichen Vorträgen wurde auch ein Weltcafé durchgeführt, das intensive Diskussionen zu ausgewählten Aspekten des Themas bot. Darüber hinaus setzten sich unterschiedliche Expertinnen und Experten auf dem Gebiet der Krisenkommunikation in einer Podiumsdiskussion mit „Kochrezepten“ für gute Krisenkommunikation auseinander.

Neben der Wissensvermittlung bot der Themenworkshop Raum für anregende Diskussionen und Erfahrungsaustausch. Die Veranstaltung richtete sich neben den Übungsbeteiligten auch an Fachleute

und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem Bereich Krisenkommunikation, Krisenmanagement und Risikobewertung sowie an Journalistinnen und Journalisten, Verbände und die Fachöffentlichkeit.

Die Diskussionen aus dem Weltcafé sowie der der Plenumsdiskussion können Sie auf den Seiten 16 bis 69 und 72 bis 75 nachlesen. Der folgende Teil des Tagungsbandes enthält die Vorträge des 3. Themenworkshops in Form kurzer Abstracts. Den größten Teil dieser Beiträge finden Sie in ausführlicherer Version noch einmal in Kapitel 2.

Die Vortragsrunde eröffnete **Frank Roselieb**, geschäftsführender Direktor und Sprecher des Krisennavigator – Institut für Krisenforschung, mit einem Blick auf die speziellen Herausforderungen staatlicher Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen. Eingangs erläuterte er die grundlegenden Begrifflichkeiten rund um Krisen, differenzierte Krisentypen und Krisenphasen und erläuterte den gesetzlichen Rahmen („Krisengesetze haben es in das Grundgesetz geschafft“). Im Anschluss ging Roselieb besonders auf die Rolle staatlicher Krisenkommunikation ein: Er identifizierte acht Funktionen der staatlichen Krisenkommunikation (Aufklärung, Sensibilisierung, Information, wissenschaftliche Bewertung, Bündelung: „one-voice-policy“, Beschleunigung: Multiplikatoren, Entlastung und Beratungsfunktion) und betonte, dass der Staat neben der Aufgabe der Versachlichung auch die einer Übersetzerrolle zwischen Wissenschaft und Bevölkerung innehat. Darauf aufbauend erläuterte Roselieb die zehn Probleme der Krisenkommunikation (Glaubwürdigkeit und der geringe Wissensstand, die Problematiken der Ressourcen, Finanzen, Ausschreibung, des Dienstrechts, der Geschwindigkeit und der Medien und zu guter Letzt die Politisierung und Vielstimmigkeit). Eine Lösungsmöglichkeit zu einigen dieser Schwierigkeiten sei ein transnationales Informationsportal mit jeweils geschützten Bereichen für Öffentlichkeit, Gesundheitsdienst und Krisenstäbe. Obgleich Social Media gegebenenfalls der staatlichen Kommunikation entgegenwirke und der Staat die Hauptlast der Themenkommunikation trage sei, im Fall der Hochwasserlage 2013 der Einsatz von

Social Media bei der Krisenkommunikation positiv zu werten. Abschließend beleuchtete Roselieb die Situation des Krisenendes. Erst in diesem Stadium der Krise kämen die kritischen Fragen auf, oft würde im selben Zuge auch die heikle Kostenfrage angesprochen. Zu diesen Zeitpunkten sei es Aufgabe der jeweiligen Behörden, Konzerne, Unternehmen und der Politik, die Gefahrenlage dennoch zu vertreten und die ursprüngliche Linie zu wahren.

Christine Trowitzsch (geb. Jähn), Leiterin des Geschäftsbereichs Unternehmenskommunikation und Pressesprecherin des Universitätsklinikums Eppendorf (UKE) in Hamburg, schilderte in ihrem Vortrag die interne und externe Krisenkommunikation des UKE während des EHEC-Ausbruchsgeschehens im Sommer 2011, auf dessen Höhepunkt 150 schwerkranke Kinder und Erwachsene zeitgleich dort behandelt wurden. Es bedurfte eines hohen Aufwandes, um die zum Teil sehr komplexen wissenschaftlichen, medizinischen, aber auch organisatorischen Zusammenhänge für eine sachgerechte Darstellung durch teils fachfremde Journalistinnen und Journalisten aus dem In- und Ausland aufzubereiten. Bereits frühzeitig wurde das aktive kommunikative Vorgehen von Krisenstab, Pressesprecherin und Vorstand abgestimmt. Die Journalistinnen und Journalisten sollten weitgehend am Klinikbetrieb teilhaben können, Isolier- und Intensivstationen wurden für Medientermine geöffnet und Patientinnen und Patienten bzw. Angehörigengespräche ermöglicht. Pflegekräfte und Stationsärzte standen für Interviews zur Verfügung. Um einen authentischen Blick auf die Patientinnen und Patienten zu ermöglichen, gleichzeitig aber die Persönlichkeitsrechte der Erkrankten zu wahren, wurden nach vorheriger Absprache mit allen Beteiligten Patienten für Interviews ausgewählt, die sich gesundheitlich auf dem Wege der Besserung befanden. Mit Rücksicht auf den Krankenhausbetrieb wurde die Medienpräsenz nachts ausgesetzt. Das Kommunikationsmanagement wurde grundsätzlich am Worst Case ausgerichtet: Der ärztliche Direktor des Klinikums Prof. Debatin warnte öffentlich vor noch mehr Todesopfern. Ferner wurde offen auch das „Nicht-Wissen“ kommuniziert. Dabei fiel der Pressesprecherin eine eher moderierende und koordinierende Rolle zu, gleichzeitig war es wichtig, ständig erreichbar zu sein. Kritische Äußerungen zum Krisenmanagement des

politisch-administrativen Bereiches erfolgten erst nach Bewältigung des Ausbruchsgeschehens.

Volker Stollorz, freier Wissenschaftsjournalist, trug zum Thema „Massenmedien als Adressaten von Krisenkommunikation – einige Beobachtungen“ vor. Zu Beginn seines Vortrages wies er auf technische Veränderungen im medialen Bereich hin, die sich auch auf Krisenkommunikation auswirkten: Der „news cycle“ habe sich massiv beschleunigt. Die Kommunikation laufe immer mehr direkt ab, ohne den klassischen medialen Filter zwischen Sender und Empfänger. Die Rolle von Journalistinnen und Journalisten als „messenger“, die Neuigkeiten aufnehmen und weiterverbreiten, schwächt sich im Zeitalter des web 2.0 entschieden ab. Das führe dazu, dass sich ungeprüfte (auch anonyme) Neuigkeiten auch ohne Filter rasch verbreiten. Hohe Konkurrenz, fragmentierte Informationen sowie Beschleunigung seien verantwortlich für die aktuelle Krise der klassischen Medien. Ein Vorteil der schnelleren Kommunikation sei, dass sie mehr Leser erreiche und durch die enge (Rück-)kopplung zwischen Sender und Empfänger auch Korrekturen möglich seien. Die Brisanz eines Themas für den Risikokommunikator sei das Produkt aus Empörung und Gefahr (Modell nach Peter Sandman). Darin werden drei Formen der Kommunikation in Abhängigkeit der Variablen „Empörung“ und „Gefahr“ unterschieden. Eine besondere Rolle spielen in Krisensituationen die sogenannten Expertinnen und Experten, die im Falle eines Ereignisses in die Öffentlichkeit drängen und gegebenenfalls nicht die mediale Filterfunktion durchlaufen, sodass unter Umständen die Akzeptanz bereits getroffener Entscheidungen in der politischen Ebene schwindet. Im Anschluss beschrieb Stollorz die Nutzung von Twitter als Mittel der Krisenkommunikation, welches bereits von manchen Behörden eingesetzt werde. So habe beispielsweise die WHO ihre erste Pressemitteilung in der Pandemie 2009 über Twitter veröffentlicht. Die Twitter-Welt habe folgende Konsequenzen für die Krisenkommunikation: So sei es möglich, Stimmungen zu monitoren (regional, national, global). Damit eignete sich Twitter auch als Rechercheinstrument zum Aufspüren von Neuigkeiten, da die Kommunikation viel direkter stattfindet. Dennoch

seien Journalistinnen und Journalisten auch im Zeitalter von web 2.0 unverzichtbar, um Wissens-träger zu „nerven“ und hartnäckig zu recherchieren.

In ihrem Vortrag beschäftigte sich **PD Dr. Gaby-Fleur Böl**, Abteilungsleiterin Risikokommunikation am Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) in Berlin, mit dem Thema „Wissenschaftliche Unsicherheit und Krisenkommunikation – Wahrnehmung von Risiken durch die Bevölkerung“. Dabei stellte sie heraus, dass besonders der Lebensmittelbereich anfällig für Krisen ist. Dies ist vor allem auf die besondere Abhängigkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher von der regelmäßigen Nahrungsmittelaufnahme, aber auch auf die zunehmende Entfremdung vom Herstellungsprozess zurückzuführen. Zudem decken verbesserte Analysemethoden eine höhere Zahl von Gefährdungen im Nahrungsmittelbereich auf, sodass die Kluft zwischen erfahrener Lebensmittelsicherheit und der realen Qualität immer größer wird.

Während Risikokommunikation durch langfristige strategische Arbeit Krisen vermeiden soll bevor sie entstehen, muss Krisenkommunikation kurzfristige Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. Dabei ist das subjektive Risikoempfinden des Einzelnen als entscheidende Größe zu berücksichtigen. Dabei haben die Medien einen entscheidenden Anteil an der Risikowahrnehmung der Bevölkerung, manche Krisen sind sogar eher als mediale oder juristische Krisen, denn als tatsächliche Gefährdung einzuordnen. Es ist daher üblich, Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nach demographischen Merkmalen, sondern anhand des Risikoverhaltens zu typisieren, um zielgruppengerecht Handlungsempfehlungen formulieren zu können.

Eine Kernfrage bleibt laut PD Dr. Böl der Umgang mit (wissenschaftlicher) Unsicherheit. Obgleich diese durch die Medien meist nicht differenziert kommuniziert wird, sollte damit offensiv umgegangen, verfügbare Daten offen gelegt und gegebenenfalls später korrigiert werden. Als neue Größe sind dabei Social Media in den Ring getreten. Dabei kann die sekundenschnelle Verbreitung von Informationen, vor allem durch Fremdersteller, Probleme verursa-

chen, weil sie womöglich mit der eigenen Kommunikationsstrategie nicht übereinstimmt. Weiterhin werden zukünftig vor allem Zoonosen sowie globale und resistente Keime an Bedeutung gewinnen. Gleichzeitig wird die Vor- und Rückwärtsverfolgung von Warenströmen durch die Globalisierung erschwert. Ziel muss es sein, die vorhandenen Schnellwarnsysteme auszubauen, internationale Qualitätsstandards zu harmonisieren, Resistenzen vorzubeugen um die Verbraucherinnen und Verbraucher zu sensibilisieren.

In seinem Vortrag beschäftigte sich **Dr. Olaf Mosbach-Schulz**, Referat für wissenschaftliche Methoden der Risikobewertung bei der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), mit der wissenschaftsbasierten Risikobewertung und der Frage „wie (un)sicher ist eigentlich sicher“. Dr. Mosbach-Schulz stellte die Unterschiede heraus, die sich aus der Risikobewertung in Wissenschaft und Politikberatung ergeben. Die Wissenschaft lässt demnach deutlich mehr Möglichkeiten der Diskussion und Reflexion der Ergebnisse einer Risikoabschätzung zu als die Risikobewertung in der Politikberatung. In der Politikberatung sind Unsicherheiten durch Termindruck, Zweitnutzung von Wissen und prognostische Aussagen unvermeidlich und stellen damit einen Aspekt in der Entscheidungsfindung dar. Dr. Mosbach-Schulz machte jedoch deutlich, dass Kommunikation von Unsicherheiten möglich und sogar notwendig ist. So ermögliche die Kommunikation von Unsicherheiten die wahrhaftige Darstellung der Faktenlage und die frühzeitige Weitergabe von Ergebnissen. Gleichzeitig würden dadurch unter anderem verbleibende Risiken transparent gemacht. Dabei widmete sich Dr. Mosbach-Schulz vor allem auch der Frage, auf welche Art und Weise Unsicherheiten am besten kommuniziert werden können. Hierbei regte er an, überblicksartig als zusätzliches Basisdokument alle „Unsicherheiten“ der jeweiligen Risikobewertung beizulegen.

In seinem Vortrag beschäftigte sich **Prof. Dr. Simon Nestler**, Inhaber der Professur „Mensch-Computer-Interaktion“ an der Hochschule Hamm-Lippstadt, mit den Möglichkeiten des sogenannten web 2.0 als Mittel der Krisenkommunikation. Die Kommunika-

tion zum Hochwasser 2013 in den sozialen Netzwerken hat gezeigt, wie wichtig diese „neuen“ Formen der Verständigung in Krisen geworden sind. Zahlreiche Gruppen, in denen sich freiwillige Helferinnen und Helfer organisierten, haben zudem deutlich gemacht, dass diese Mittel der Kommunikation von einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl von Menschen genutzt werden – egal, ob sie von offizieller Stelle angestoßen wurden oder nicht. Auch vergangene Krisen und Katastrophen wie etwa den Sturm Kyrill, die Loveparade in Duisburg oder der Tsunami in Fukushima wurden im web 2.0 breit diskutiert. Prof. Dr. Nestler wies darauf hin, dass sich durch die sozialen Netzwerke die Kommunikation im Internet grundlegend verändert hat. War es in früheren Zeiten des web 1.0 („primär lesbares Internet“) meist eine Kommunikation Mensch-Computer, hat sich mit den Möglichkeiten des web 2.0 („umfassend schreibbares Internet“) eine Mensch-Computer-Mensch Kommunikation entwickelt. Dabei zeigte er auf, dass sich durch das web 2.0 eine Art „kollektive“ Intelligenz entwickelt hat – denn viele der dort bereitgestellten Informationen kommen von den Nutzern selbst. Prof. Dr. Nestler wies in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass mit der Entwicklung des web 2.0 die Zahl der Internetnutzer um einen geringeren Faktor gestiegen ist als die Anzahl der im Netz verfügbaren Seiten – das heißt, dass die User mittlerweile deutlich mehr Content selbst generieren, das Internet also nicht mehr nur primär zur Informationsgewinnung nutzen.

Aufgrund der hohen Informationsflut werden diese Erkenntnisse und die Möglichkeiten der social media überwiegend noch nicht für die Krisenkommunikation genutzt – erste (Forschungs-)Projekte befinden sich allerdings derzeit in der Beantragung. Will man die neuen Chancen, die soziale Netzwerke zur Kollaboration bieten, in Krisen und / oder Katastrophen nutzen, müssen nach Prof. Dr. Nestler folgende Anforderungen erfüllt werden:

1. Die Benutzerschnittstelle muss sich an zeitkritische Situationen adaptieren lassen
2. Die Informationen müssen sich in den sozialen Medien kontrollieren und bearbeiten lassen

3. Die Informationsqualität der einzelnen Fragmente muss in instabilen Situationen klar erkennbar sein
4. Die besonderen Bedürfnisse in der lebensgefährlichen Situation müssen berücksichtigt werden

Bisher können die sozialen Medien laut Prof. Dr. Nestler vor allem die Funktionen der Kommunikation und in geringerem Maße auch der Koordination erfüllen. Kooperation, die ein hohes Maß an Übereinstimmung der Ziele voraussetzt, kann derzeit in sozialen Netzwerken noch nicht beobachtet werden.

In seinem Vortrag beschäftigte sich **Martin Wicke**, Geschäfts- und Koordinierungsstelle D115 im Bundesministerium des Innern, mit Hotlines als Mittel der Krisenkommunikation am Beispiel der einheitlichen Behördenrufnummer 115. Gleich zu Beginn seines Vortrags stellte Herr Wicke klar, dass besorgte Bürger nicht auf Nachrichten aus Fernsehen oder Radio warten, sondern sich selbst auf die Suche nach Informationen machen. Jüngere Menschen tun dies vermehrt über das Internet, doch insbesondere ältere Mitbürgerinnen und Mitbürger nehmen oft Hotlines in Anspruch. Hotlines fungieren damit neben der Informationsweitergabe auch als Sensor, um in Erfahrung zu bringen, was die Menschen bewegt und welches Informationsbedürfnis sie haben – gerade für die Krisenkommunikation ist dies eine wertvolle Information. Darüber hinaus entlasten Hotlines die Notfallofnummern von Polizei und Feuerwehr. Die Hochwasserlage 2013 hat hierbei wiederholt gezeigt, dass es im Krisenfall eine Vielzahl unterschiedlicher Hotlines gibt. Eine einheitliche Erreichbarkeit und Bekanntheit gestaltet sich schwierig, da einige Notfallofnummern nur zeitlich beschränkt geschaltet werden.

Die Vorteile der Etablierung der 115 auch in Krisensituationen liegen nach Martin Wicke auf der Hand. So sei die 115-Rufnummer bereits bekannt und bundesweit leicht zu merken. Die Erreichbarkeit der Rufnummer ist durch bis zu 1000 Agenten im 115-Verbund sichergestellt, auch gegenseitige Vertretungs- und Überlaufregelungen seien möglich. Zudem seien die Agenten im telefonischen Umgang

mit der Bevölkerung geschult und könnten auch in Krisenfällen viele Anfragen professionell abarbeiten. Selbst die lokale Vorhaltung der nötigen Infrastruktur reduziere sich merklich. Zu guter Letzt ließe sich die Abstimmung der Botschaften aus den unterschiedlichen 115-Callcentern durch ein einheitlich genutztes Redaktionssystem umsetzen. Laut Wicke ist langfristig eine bessere Verzahnung zwischen der 115 als Bürgertelefon mit den Krisenmanagern langfristig notwendig ist, um im Ernstfall schnell und flexibel zusammenarbeiten zu können und sich wechselseitig zu informieren.

In seinem Vortrag beschäftigte sich **Klaus J. Henning**, Leiter der Fachgruppe Clearing, EFSA Kontaktstelle, Abteilung Risikokommunikation beim Bundesamt für Risikobewertung (BfR), mit den Informationsrechten der Öffentlichkeit. Obgleich während einer Krise die gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen wie im Normalfall gelten, ist diese dennoch von besonderen kommunikativen Herausforderungen geprägt. Durch neue Gesetze (Umweltinformationsgesetz, Informationsfreiheitsgesetz und Verbraucherinformationsgesetz) hat ein Paradigmenwechsel im Bereich der Behördenkommunikation stattgefunden, der einen Wandel hin zum gläsernen Verwaltungsvorgang andeutet. So bestehen Informationsverpflichtungen für Behörden gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sowie Presse und verschiedenen politischen Ebenen bis hin zum internationalen Bereich. Zum Teil müssen diese unter besonderem Zeitdruck und bei großer öffentlicher Aufmerksamkeit erbracht werden. Die

Ablehnung der Herausgabe ist nur aus Daten- oder Geheimschutzgründen erlaubt. Auch im Nachgang einer Krise können verschiedene Anträge und Rechtsmittel auf die Beteiligten zukommen, die die Offenlegung von internen Schriftstücken verlangen. Daher sind Krisenübungen, gute Vorbereitung und vor allem sorgfältige Dokumentation unabdingbar.

Weiterhin bestehen rechtliche Anforderungen an die Qualität der Information. Der Sender sollte sich inhaltlich auf seinen eigenen Verantwortungsbereich beschränken und dabei kohärent und koordiniert im staatlichen Bereich kommunizieren. Zudem müssen die mitgeteilten Inhalte nach Möglichkeit richtig, vollständig und adressatenorientiert formuliert sein. Der Schutz von Personaldaten und die Gleichbehandlung unterschiedlicher medialer Organe gehören ebenso zu diesen Anforderungen. Gegebenenfalls stehen Vertraulichkeitsvereinbarungen einer Veröffentlichung von Informationen im Wege, sodass im Vorfeld abgewogen werden muss, ob eine solche Vereinbarung eingehalten werden kann. Henning betonte, dass behördliche Kommunikation nur zuverlässig als interdisziplinäre Aufgabe erfolgen kann. Besonders in der Krise müssen alle Akteure ihre Rollen und Pflichten sicher beherrschen. Ebenso müssen sich die Akteure als Organisationseinheiten verstehen und belastbare Vertretungssysteme einrichten. Die Ziele amtlicher Kommunikation müssen Partizipation und Transparenz sein, um damit der Versachlichung und Angstbewältigung zu dienen und Vertrauen und Glaubwürdigkeit zu gewinnen.

3.

Beiträge der Referentinnen und Referenten

3.1 Unterwegs zu „Krisenkommunikation 2.0“?

Norbert Reez

„Das Internet und speziell Social Media stellen Kommunikationsmanager in Unternehmen, Nonprofit-Organisationen und öffentlichen Institutionen derzeit vor die vermutlich größte Herausforderung, seit die strategische Kommunikation als elementarer Baustein erfolgreicher Führung in modernen Gesellschaften erkannt wurde.“

A. Zerfuß; T. Pleil (2012)
Handbuch Online-PR, S. 9

I. Vorbemerkung

Krisenkommunikation ist, wenn nicht alles täuscht, schwieriger geworden. Was für die verantwortlichen Akteure zu den herkömmlichen Grundanforderungen hinzugekommen ist, sind die Herausforderungen des sog. „Web 2.0“.¹ Die entscheidende Frage ist: Haben die revolutionären Veränderungen in der Medienlandschaft, der Trend zur Echtzeit-Berichterstattung und zum Jedermann-Journalismus die Vorzeichen für das gesamte Metier der Krisenkommunikatoren verändert? Muss Krisenkommunikation gewissermaßen als eine Art „Krisenkommunikation 2.0“ neu gedacht werden?

Im Folgenden sollen ausgewählte Aspekte der Gesamtproblematik kurz beleuchtet werden. Ziel ist es nicht, Lösungen für Krisenkommunikatoren zu versprechen. Um Behörden und Unternehmen auf Krisen vorzubereiten, erscheint eher angezeigt, das Problembewusstsein bei den im Krisenfall tatsächlich Handelnden, Pressesprechern und Medienverantwortlichen, für die Funktionsweise und die Risiken der Krisenkommunikation zu schärfen. Hierzu, zum „Verstehen“ der komplexen Materie,

wollen die nachfolgenden, notwendig kursorischen Überlegungen beitragen.

II. Krisenkommunikation als „Skandal-Kommunikation“

Gäbe es einen Skandal-Index, so ließe sich daran ohne weiteres der revolutionäre Wandel der Kommunikationsverhältnisse ablesen. Die extrem zunehmende Anzahl der Affären, Medienskandale und PR-Desaster², in die Personen, Behörden, Unternehmen und Institutionen in den unterschiedlichsten Kontexten verwickelt sind, bringt die ursprüngliche Bedeutung des Wortes „Skandal“ (gr. *scandalon*) nachdrücklich in Erinnerung: Im Griechischen bezeichnet das Wort bekanntermaßen das unter Spannung stehende Stellhölzchen einer Falle, das bei Berührung den Schließmechanismus auslöst. Aus dieser Perspektive erscheint die digitale Gesellschaft insgesamt als eine Art „Skandalgesellschaft“, zu der die Ubiquität der (Medien-)Fallen naturgemäß dazugehört. Durch einen Skandal-Index – angenommen das Statistische Bundesamt führte eine derartige Statistik – würde zugleich auch der gestiegene Bedarf an Krisenkommunikationskompetenz augenfällig. In der Praxis ist bereits eine wachsende Sensibilität für den Gesamtkomplex des Krisenmanagements und die Grundfragen der Krisenkommunikation feststellbar. Medientraining und regelmäßige Übungen gehören zum festen Bestandteil unternehmerischer und behördlicher Krisenvorbereitung. Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach theoretischer Unterweisung und wissenschaftlich informierten Coachings.³

In diesen Tagen „eine Krise kommunikativ zu vermitteln“ ist, wie unternehmerische und behördliche Praxis gleichermaßen belegen, ein im höchsten Maße anspruchsvolles Unterfangen. Kommunikation in der Krise hat heute fast etwas von einem Hasardspiel. Nicht nur, dass sich diejenigen, die sich

1) MECKEL; M.; STANOEVSKA-SLABEVA, K. (Hg.) (2008) Web 2.0. Die nächste Generation Internet, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Der Begriff „Web 2.0“ wurde 2004 von Tim O'Reilly geprägt, um neue Technologien und Verhaltensänderungen von Internet-Nutzern zu umschreiben (vgl. S. 15)

2) Anfang 2014: Rücktritt des ADAC-Vorsitzenden MEYER im Zuge der ADAC-Krise und Rücktritt des Ministers Dr. FRIEDRICH wegen mutmaßlichen Geheimnisverrats

3) MEßSER, B. (2010) Krisen-PR im Twitter-Zeitalter. Notfall-Kommunikation muss im Online-Zeitalter geübt sein, in: CD Sicherheits-Management, Heft 4, S. 94-101

während einer Krise – möglichst im Sinne der betroffenen Organisation – öffentlich äußern, um Kopf und Kragen reden können. Das galt immer schon. Im Vergleich zu früher scheint Krisen-PR durch Web 2.0 zu einer Art kontinuierlicher „Skandal-Kommunikation“ geworden zu sein, bildlich gesprochen, zur kunstvoll gewagten Kommunikationsübung auf spiegelglatter Eisfläche. Sprachliche „Ausrutscher“ oder andere (non-verbale bzw. gestische) „Entgleisungen“ werden heute unnachsichtiger und unvermittelter vom Netz geahndet. Unbedachte Äußerungen ernten im Handumdrehen Häme oder Spott. Noch unduldsamer reagiert die vernetzte Öffentlichkeit auf (auch scheinbare) Unwahrheiten und selbst kleinste Unrichtigkeiten. Argus-ähnlich verfolgt die Online-Gemeinde mit tausenden von Augen die Ereignisse und alles, was von offizieller Seite rund um die tatsächliche (oder „gefühlte“) Krise erklärt wird. Verantwortliche Sprecher sehen sich in der Praxis heute – anders als früher – einer faktischen Allianz gegenüber aus jeweils unterschiedlich motivierten und informierten Bürgern, Bloggern, Journalisten und Experten, die alle dasselbe wollen: Rückhaltlose Aufklärung. Wer ist von der Krise betroffen? Was ist wirklich los? Wohin entwickelt sich die außergewöhnliche, potenziell katastrophale Situation?

Im Internet-Zeitalter, in dem *shitstorm* und *flash mobs* zu den gängigen Mitteln der medialen Aufklärung und öffentlichen Auseinandersetzung gehören, ist der Mediendruck, der sich aus vielerlei Quellen speist, urplötzlich allgegenwärtig. Durch *twitterfeeds* und Statusmeldungen in Blogs und Sozialen Netzwerken lassen sich die Krisenereignisse vor Ort in Echtzeit überall hin vermitteln und von praktisch jedem Ort der Welt mitverfolgen. Heerscharen selbsternannter Semantiker analysieren und sezieren förmlich jedes Statement minutiös, kaum dass es in der Welt ist. In Windeseile werden winzigste Andeutungen und Hinweise mit anderen verfügbaren Informationen verknüpft und im Netz abgeglichen. Jedes Bild, jedes Wort, jede Geste wird zum Gegenstand möglicher Skandalisierung. In Zeiten des sog. „Graswurzel-Journalismus“ kann jeder zum Quasi-Journalisten werden. Private, privatwirtschaftliche und amtliche Websites bzw. Web-Portale

können für Wut-Kampagnen oder *online*-Petitionen genutzt werden. Durch spontane Massensolidarisierungen schwellen derartige Kampagnen im Netz im Nu zu mächtigen „Empörungswellen“ mit ungeheurer Breitenwirkung an.⁴ Hinzukommt der aggressive investigative Journalismus, der hinter jedem Statement eine Fehlinformation oder gar eine bewusste Falschaussage vermutet. Für den verantwortlichen Sprecher, die Sprecherin, kann die Übung auf dem rutschigen Parkett der Medienarbeit unter diesen Bedingungen schnell mit einer unbequemen, teilweise sehr harten Landung enden. Schwerste Blessuren, nachhaltige Imageschäden und Reputationsverluste für Person und Organisation sind die Folge. Beispiele für Medienkrisen und Skandale dieser Art sind inzwischen Legion.⁵ Fast täglich kommen Lehrstücke misslungener Krisenkommunikation hinzu. Eine gescheiterte Krisenkommunikation verschärft im Einzelfall die akute Krisensituation extrem, d. h. eine geordnete Krisenbewältigung wird erschwert bzw. unmöglich macht. Vor dem Hintergrund der radikalen Enthüllungspraxis durch Online-Medien im Internet-Zeitalter kann schlechte oder misslungene Krisenkommunikation das Vertrauen in Organisationen dauerhaft zerstören. Eine Vertrauenskrise wiederum kann im Handumdrehen zur existenziellen Krise für die betroffene Organisation werden.⁶

Wenn die Lage in etwa so ist, wie sie bis hierhin grob skizziert wurde, was bedeutet das? Was bedeutet der „entfesselte Skandal“, so der plastische Buchtitel von Bernhard PÖRKSEN und Hanne DETEL⁷, für die Praxis der Krisenkommunikation?

III. Krisenkommunikation – neu betrachtet

Im Kontext des Bevölkerungsschutzes ist es üblich geworden, Risiko- und Krisenkommunikation im gleichen Atemzug zu nennen. Die Formel „Risiko- und Krisenkommunikation“ repräsentiert inzwischen fast eine Art Mantra des staatlichen Krisenmanagements. Oft werden beide Diskursformen im Zusammenhang erörtert, ihr Zusammenhang hervorgehoben, gleichzeitig aber der Unterschied betont. Eine gelingende Krisenkommunikation erfordere notwendig eine gelungene („vorgelagerte“)

4] Vgl. SCHEER, U. (2012) Suche Krisenmanager für Shitstorm, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. - 30.09.2012, Nr. 228

5] Vgl. eine Fülle von Fallstudien unter www.krisenkommunikation.info

6] PÖRKSEN, B.; DETEL, H. (2012) Der entfesselte Skandal. Das Ende der Kontrolle im digitalen Zeitalter, Köln: Herbert von Halem Verlag

7] Vgl. FN 4

Risikokommunikation, wird argumentiert.⁸ Risikokommunikation verfolge primär langfristige, Krisenkommunikation hingegen kurzfristige Ziele. Eine klare Grenze zwischen beiden zu ziehen, sei nicht möglich. Deshalb fehlten bislang auch akzeptierte materielle Abgrenzungskriterien zwischen dem, was man „Risikokommunikation“ und „Krisenkommunikation“ nennt.

Die vielzitierte Formel ist beim näheren Hinsehen mehr eine Art grober Theorie-Ersatz denn eine brauchbare Erklärung: Gegen eine derartige begriffliche Kopplung spricht zunächst die kategoriale Verschiedenheit⁹ der beiden Formen kommunikativer Bewältigung besonderer Situationen. Auf Einzelheiten kann hier nicht näher eingegangen werden. Der Hauptnachteil des *compositum mixtum* besteht aber darin, dass es den Blick verstellt für die Eigenart und Besonderheiten der Krisenkommunikation selbst. Krisenkommunikation, verstanden als Kommunikation in und während der Krise, ist – im materiellen Sinne – nämlich eine ausgesprochen *riskante* Kommunikation. Im Hinblick auf diese Herausforderungen, also die Risiken des kommunikativen Handelns in kritischen Ausnahmesituationen, erweist sich die Formel als eher kontraproduktiv, da sie zur Schärfung des Bewusstseins der handelnden Personen und zum Verständnis von Krisenkommunikation wenig bis nichts beiträgt.

Umso mehr ist zu begrüßen, dass sich das Thema Krisenkommunikation inzwischen im Kontext des Bevölkerungsschutzes gesteigerter Aufmerksamkeit erfreut. Unter dem Eindruck der stürmischen Veränderungen der Medienlandschaft ist zwischenzeitlich eine sehr viel differenziertere Diskussion über die Grundfragen der Krisenkommunikation entbrannt. Die Diskussion befindet sich aktuell im Stadium einer konzeptionellen Neuorientierung; neu und prägend, so scheint es, ist die Hinwendung zu einer stärker diskursiven Betrachtungsweise.¹⁰

Krisenkommunikation wird hiernach als Teil eines beständigen Dialogs mit der Bevölkerung begriffen. In welchem Umfang allerdings Netzkommunikation im Rahmen der Krisenbewältigung tatsächlich sinnvoll genutzt werden kann, wird nach den jüngsten Erfahrungen (insbesondere der verbreiteten Nutzung im Verlauf der Hochwasserlage im Sommer 2013 in Deutschland) breit diskutiert und grundlegend erforscht.¹¹

Zum Teil wird empfohlen, Soziale Medien verstärkt als Meinungs- und Stimmungsbarometer zu nutzen. Es wird die Meinung vertreten, Online-Foren repräsentierten einen neuen, zusätzlichen Informationskanal. Den neuen Informationsweg gelte es – so die Empfehlung – in Form einer „Social Media Strategie“ in die jeweilige behördliche Gesamtkommunikationsstrategie zu integrieren.¹² Andere gehen sehr viel weiter und erkennen in den revolutionären Veränderungen zum sog. „Web 2.0“ einen qualitativen Sprung, eine Transformation von historischem Ausmaß. Durch den grundlegenden Strukturwandel der Öffentlichkeit hätten sich, so die Argumentation, die Randbedingungen für eine erfolgreiche Krisenkommunikation insgesamt verändert. Mehr noch: *Web 2.0* bedeute – so heißt es – „nichts weniger als eine radikale Neuerfindung des Internet“.¹³ Dem Fragenkomplex „Web 2.0“ sei daher mit den herkömmlichen Mitteln und Methoden der Krisen-PR, einem zusätzlichen *Social-Media-Monitoring* und einem konsolidierten Mediennutzungskonzept allein nicht beizukommen.¹⁴

Die Frage, wie der revolutionäre Umbruch in der Medienwelt in seiner Gesamtheit einzuordnen ist, muss hier nicht entschieden werden. Vieles spricht dafür, dass der „entfesselte Skandal“ von Dauer ist und dass sich dieser Trend in Zukunft noch erheblich verstärken wird. Sicher ist: Die Praxis der Krisenkommunikation ist davon nachhaltig betroffen; Unternehmensführungen und Behördenleitungen

8] LOHMANN, M.; EPP, A.; RÖDER, B.; BÖL, G.-F. (2013) Risikokommunikation des Bundesinstituts für Risikobewertung bei einem lebensmittelbedingten Ausbruch, in: Bundesgesundheitsblatt, 56. Jg., S. 102-109 (104)

9] Wesentlich sind hier die grundsätzlichen Aspekte der Zielrichtung, des Zeithorizonts und der Planbarkeit.

10] Näher WEBER, E.; DIEKER, S. (2012) Von der Information zum Diskurs, in: Bevölkerungsschutz Magazin, S. 18-22

11] VELEV, D.; ZLATEVA, P. (2012) Use of Social Media in Natural Disaster, in: International Proceedings of Economics Development and Research, Vol. 39, S. 41-45

12] Vgl. STEHFEST, S.; EPP, A.; LOHMANN, M.; BÖL, G.-F. (2013) Ermittlung des Informationsstandes, der Informationsbedürfnisse sowie der Risikowahrnehmung der Bevölkerung in Großschadenslagen für eine bedarfsgerechte Gestaltung der staatlichen Krisenkommunikation. Gutachten für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in Vorbereitung auf die „LÜKEX 2013“, Berlin: Bundesinstitut für Risikobewertung, S. 85; ferner ZERFASS, A.; PLEIL, T. (2012) (Hg.) Handbuch Online-PR. Strategische Kommunikation im Internet und Social Web, Konstanz, mit weiteren Nachweisen

13] MÜNKER, S. (2012) Die Sozialen Medien des Web 2.0, in: MICHELIS, D.; SCHILDHAUER, T. (Hg.) Social Media Handbuch. Theorien, Methoden, Modelle und Praxis. 2. Auflage, Baden-Baden, S. 45-55 (45)

14] HANRATH, J.; LEGGEWIE, C. (2012) Revolution 2.0? Die Bedeutung digitaler Medien für politische Mobilisierung und Protest, in: DEBIEL, T. et al. (Hg.) Globale Trends 2013. Frieden. Entwicklung. Umwelt, Berlin, S. 157-172



widmen dem Thema daher inzwischen zu Recht sehr viel mehr Aufmerksamkeit. Mit dem Aufstieg des Internet zur Blogosphäre sind die Anforderungen an verantwortliche „Krisenkommunikatoren“ gewachsen. Für sie wird es immer schwerer, ihre Rolle unter den gegebenen Bedingungen in der Praxis sachgerecht auszufüllen und Krisenkommunikation gewissermaßen „rutschfest“ zu gestalten.

IV. Ausblick: Auf dem Weg zu „Krisenkommunikation 2.0“

Auf dem Weg zu „Krisenkommunikation 2.0“ wird man sich sehr viel grundsätzlicher – soviel dürfte feststehen – mit Kommunikation und Skandal-Entstehung befassen müssen. Man wird sich verstärkt mit alternativen Modellen der Kommunikation auseinandersetzen müssen. Hier sei abschließend nur ein Aspekt herausgegriffen: die Kontextorientierung von Sprache, Kommunikation und Interaktion. Zu oft werden in der Praxis noch einfache Sender-Empfänger-Modelle der Informationstheorie zugrunde gelegt, die den Kontext-Aspekt der Kommunikation,

aus technischer Sicht konsequent, ausblenden. Der Transport von Signalimpulsen über einen festen Kanal hat aber nichts mit Kommunikation zu tun. Derartige Auffassungen müssen zwangsläufig zu Missverständnissen, falschen Annahmen über die Funktionsweise von Kommunikation und in der Folge zu sprachlichen (mimischen oder gestischen) Fehlgriffen und PR-Desastern führen.¹⁵ Kontextsensitivität ist unverzichtbar für gelingende Krisenkommunikation. Diesen Gedanken und diesen Zusammenhang zu vermitteln, sich die ganz herausragende Bedeutung des Kontextes (als Ensemble der Gesamtumstände einer Kommunikationssituation im weitesten Sinne) klarzumachen, kann indessen nicht gelingen, wenn man von „Informationsaustausch“, wie das allzu oft der Fall ist, spricht. Hier kehren schon überwunden geglaubte Vorstellungen von Wörtern und Begriffen als semantische „Container“ wieder. Diese grundlegenden Missverständnisse zu überwinden, ist, so scheint es, Teil der Herausforderung der Krisenkommunikation in Zeiten von *Web 2.0*.

16] HEATH, R. L.; O'HAIR, H. D. (Ed.) (2009) Handbook of Risk and Crisis Communication, New York

17] PUTTENAT, D. (2009) Praxishandbuch Krisenkommunikation: Von Ackermann bis Zumwinkel. PR-Störfälle und ihre Lektionen, Stuttgart

18] Grundlegend WATZLAWICK, P.; BEAVIN, J. H.; JACKSON, D. D. (2011) Menschliche Kommunikation. Formen. Störungen. Paradoxien. 12. Auflage, Bern und berühmt gewordene 1. Axiom: „Man kann nicht nicht kommunizieren!“

Fragt man nach einer schlüssigen anwendungsorientierten Anleitung für Krisenkommunikatoren, so sind die Angebote sehr überschaubar: Der Praktiker hat regelmäßig nur die Wahl zwischen dickleibigen verwissenschaftlichten Handapparaten ¹⁶ oder aber Leitfäden, die sich durch eine reichhaltige Kasuistik, aber wenig Konzeption auszeichnen. ¹⁷ Praxisnahe und zugleich wissenschaftlich fundierte Anleitungen für eine Krisenkommunikation in der neuen, digitalisierten Medienwelt sind Mangelware. Nicht nur im Umfeld des Bevölkerungsschutzes, sondern auch in der Behörden- und Unternehmenspraxis allgemein, gibt es gerade hierfür angesichts des wachsen-

den Problemdrucks ein gesteigertes Bedürfnis. Es ist zu wünschen, dass diese konzeptionelle Lücke bald geschlossen wird. Praxisnahe und zugleich wissenschaftlich fundierte Darstellungen sollten sowohl Erfahrungen aus dem Bereich der öffentlichen und privaten Aufgabenwahrnehmung als auch neuere Erkenntnisse der kommunikations- und medienwissenschaftlichen Forschung berücksichtigen. Um mit den neuen Herausforderungen inhaltlich und konzeptionell Schritt halten zu können, erscheint eine Rückbesinnung auf Grundsätze der (Krisen-) Kommunikation ¹⁸ unumgänglich.

Zum Autor:

Norbert Reez war zum Zeitpunkt der Veranstaltung Leiter der Projektgruppe LÜKEX Bund und leitete das Referat I.6 (Ressort- und länderübergreifende Krisenmanagementübungen, LÜKEX) im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

16] HEATH, R. L.; O'HAIR, H. D. (Ed.) (2009) Handbook of Risk and Crisis Communication, New York

17] PUTTENAT, D. (2009) Praxishandbuch Krisenkommunikation: Von Ackermann bis Zumwinkel. PR-Störfälle und ihre Lektionen, Stuttgart

18] Grundlegend WATZLAWICK, P.; BEAVIN, J. H.; JACKSON, D. D. (2011) Menschliche Kommunikation. Formen. Störungen. Paradoxien. 12. Auflage, Bern und berühmt gewordene 1. Axiom: „Man kann nicht nicht kommunizieren!“

- **FALKNER, W. (2007)** Missverstehenshermeneutik, in: **HERMANN, F.; HOLLY, W. (Hg.)** Linguistische Hermeneutik. Theorie und Praxis des Verstehens und Interpretierens, Tübingen: Max Niemeyer Verlag, S. 175–200
- **HANRATH, J.; LEGGEWIE, C. (2012)** Revolution 2.0? Die Bedeutung digitaler Medien für politische Mobilisierung und Protest, in: **DEBIEL, T. et al. (Hg.)** Globale Trends 2013. Frieden. Entwicklung. Umwelt, Berlin, S. 157–172
- **HEATH, R. L.; O'HAIR, H. D. (Ed.) (2009)** Handbook of Risk and Crisis Communication, New York
- **LOHMANN, M.; EPP, A.; RÖDER, B.; BÖL, G.-F. (2013)** Risikokommunikation des Bundesinstituts für Risikobewertung bei einem lebensmittelbedingten Ausbruch, in: Bundesgesundheitsblatt, 56. Jg., S. 102–109
- **MECKEL, M.; STANOEVSKA-SLABEVA, K. (Hg.) (2008)** Web 2.0. Die nächste Generation Internet, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- **MESSER, B. (2010)** Krisen-PR im Twitter-Zeitalter. Notfall-Kommunikation muss im Online-Zeitalter geübt sein, in: CD Sicherheits-Management, Heft 4, S. 94–101
- **MÜNKER, S. (2012)** Die Sozialen Medien des Web 2.0, in: **MICHELIS, D.; SCHILDHAUER, T. (Hg.)** Social Media Handbuch. Theorien, Methoden, Modelle und Praxis. 2. Auflage, Baden-Baden
- **PÖRKSEN, B.; DETEL, H. (2012)** Der entfesselte Skandal. Das Ende der Kontrolle im digitalen Zeitalter, Köln
- **PUTTENAT, D. (2009)** Praxishandbuch Krisenkommunikation: Von Ackermann bis Zumwinkel. PR-Störfälle und ihre Lektionen, Stuttgart
- **SCHEER, U. (2012)** Suche Krisenmanager für Shitstorm, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. – 30.09.2012, Nr. 228
- **STEHFEST, S.; EPP, A.; LOHMANN, M.; BÖL, G.-F. (2013)** Ermittlung des Informationsstandes, der Informationsbedürfnisse sowie der Risikowahrnehmung der Bevölkerung in Großschadenslagen für eine bedarfsgerechte Gestaltung der staatlichen Krisenkommunikation. Gutachten für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in Vorbereitung auf die „LÜKEX 2013“, Berlin: Bundesinstitut für Risikobewertung
- **WATZLAWICK, P.; BEAVIN, J. H.; JACKSON, D. D. (2011)** Menschliche Kommunikation. Formen. Störungen. Paradoxien. 12. Auflage, Bern
- **WEBER, E.; DIEKER, S. (2012)** Von der Information zum Diskurs, in: Bevölkerungsschutz Magazin, S. 18–22
- **VELEV, D.; ZLATEVA, P. (2012)** Use of Social Media in Natural Disaster, in: International Proceedings of Economics Development and Research, Vol. 39, S. 41–45
- **ZERFASS, A.; PLEIL, T. (2012) (Hg.)** Handbuch Online-PR. Strategische Kommunikation im Internet und Social Web, Konstanz

3.2 Herausforderungen der Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen

Frank Roselieb

1. Einführung:

Krisenkommunikation bei biologischen Krisen

Im Frühsommer 2011 hat der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) in Deutschland vermehrt blutige Durchfallerkrankungen registriert. Als mutmaßlichen Auslöser konnte das Robert Koch-Institut (RKI) in Berlin später einen krankheitsauslösenden Stamm des Darmbakteriums *Escherichia coli* (EHEC) identifizieren, der vermutlich über Bockshornklee-Samen aus Ägypten nach Deutschland eingeschleppt wurde. Insgesamt infizierten sich im Verlauf des Jahres 2011 3.842 Menschen mit EHEC. 855 davon erkrankten am Hämolytisch-Urämisches Syndrom (HUS), einer besonders schweren Verlaufsform. 53 Erkrankte haben dies nicht überlebt.

Nach diesen Ereignissen hat die Forschungsgruppe Wahlen e.V. im Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) die behördliche Krisenbewältigung in einer bevölkerungsrepräsentativen Umfrage bewerten lassen. Danach bezeichneten 53 Prozent der Befragten den Umgang der deutschen Behörden mit EHEC als schlecht. 58 Prozent kritisierten die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern als unzureichend. Die staatliche Krisenbewältigung bei biologischen Bedrohungslagen war damals auf zahlreiche Behörden auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene verteilt. Unterschiedliche Warnungen und Expertenmeinungen in der behördlichen Krisenkommunikation irritierten die Verbraucher.

Das Krisennavigator – Institut für Krisenforschung, ein Spin-Off der Universität Kiel, hat seit 1998 die kommunikative und operative Krisenbewältigung nach zahlreichen Infektionskrankheiten und biologischen Bedrohungslagen (z.B. SARS, H5N1, H1N1, EHEC) im Detail untersucht und für eine Vielzahl öffentlicher Einrichtungen, privatwirtschaftlicher Unternehmen und Verbände Komplettsysteme zum

Krisenmanagement und zur Krisenkommunikation bei biologischen Krisenfällen aufgebaut, auditert und optimiert. Auch bei der akuten Krisenbewältigung wurden die Institutionen im In- und Ausland durch Vor-Ort-Teams unterstützt. Der nachfolgende Kurzbeitrag gibt diese Praxiserfahrungen überblicksartig wieder.

2. Grundlagen:

Begriff, Typen und Eskalationskriterien von biologischen Krisen

Begriff

Eine Krise ist ein internes oder externes Ereignis, durch das akute Gefahren für Menschen, Tiere oder die Umwelt, für Vermögenswerte oder für die Reputation eines Unternehmens, einer öffentlichen Einrichtung oder einer Volkswirtschaft als Ganzes drohen (z.B. gesundheitsgefährliche Kontamination von Lebensmitteln, längerfristiger Ausfall der Trinkwasserversorgung, Eingang einer sehr konkreten Terrordrohung).

Als „akut“ gilt eine Gefahr immer dann, wenn sie sich nicht allein aus dem allgemeinen, grundsätzlich nicht vermeidbaren Lebensrisiko ergibt (z.B. potenzielle Gefahr, Opfer eines Verbrechens zu werden), sondern deutlich darüber hinaus geht und durch gezielte Gegenmaßnahmen gegebenenfalls vermieden oder reduziert werden kann (z.B. gesundheitliche Gefährdung von Menschen infolge einer Produktkontamination, die durch einen zeitnahen, systematischen Rückruf der möglicherweise betroffenen Produkte verringert wird).

Typen

Eine „biologische Krise“ oder außergewöhnliche biologische Bedrohungslage – als eine Sonderform einer gesundheits- bzw. lebensmittelbezogenen Krise – ist danach die unmittelbar drohende oder tatsächliche Ausbreitung von übertragbaren Infekti-

onskrankheiten mit natürlichem, unfallbedingtem oder bioterroristischem Ursprung. In der Praxis des Krisenmanagements hat sich die Unterscheidung in fünf Typen einer biologischen Krise bewährt:

- › Infektionskrankheit mit Erregerursprung im tierischen Bereich (z.B. Schweinegrippe, Vogelgrippe),
- › Infektionskrankheit mit Erregerursprung im menschlichen Bereich (z.B. EHEC),
- › Terroranschlag mit bioterroristischem Hintergrund (z.B. Anthrax, Milzbrand),
- › Einschleppung einer Infektionskrankheit aus dem Ausland über Flughäfen, Seehäfen oder andere Grenzübergangsstellen (z.B. SARS, Malaria, Pest),
- › Fund von biologischen Produktionsstoffen oder Kampfmitteln (z.B. Senfgas aus dem Zweiten Weltkrieg).

Eskalationskriterien

Um im akuten Krisenfall stets das sinnvolle Bündel an Krisenkommunikations- und Krisenmanagementmaßnahmen zu realisieren und eine Überreaktion bei der Krisenbewältigung zu verhindern, sollten biologische Krisenfälle anhand verschiedener Eskalationskriterien bewertet und eingestuft werden.

- › Aus **epidemiologischer Sicht** kann die Bewertung beispielsweise anhand der sechs WHO-Pandemiestufen oder unter Berücksichtigung der geographischen Ausbreitung erfolgen (z.B. weltweit, europaweit, bundesweit, kreisweit). Außerdem sollten sowohl die absolute als auch die relative Entwicklung der Fallzahlen (Zahl der Erkrankten und der Neuerkrankten) berücksichtigt werden.
- › Aus **medizinischer Sicht** geben die Bekanntheit des Erregers, das Vorhandensein eines Impfstoffs sowie von persönlichen Schutzmöglichkeiten (z.B. Quarantäne, Mundschutz) und die Schwere der Komplikationen (z.B. Zahl der Todesfälle) Anhaltspunkte für die Einstufung.

› Aus **medialer Sicht** werden der Umfang der staatlichen Maßnahmen (z.B. einfache Reisewarnung oder strikte Ausgangssperre) sowie emotionale Elemente der biologischen Bedrohungslage (z.B. Dramatik der Bilder, Kleinkinder als Betroffene) im Blick behalten.

› Aus **politischer Sicht** haben Behörden auch stets den von der Politik gewünschten Umfang der Maßnahmen zum Krisenmanagement (Aussitzen oder Aktionismus) und zur Krisenkommunikation („low profile“-Strategie oder „high profile“-Strategie) zu berücksichtigen.

3. Herausforderungen: Pflichten und Phasen, Probleme und Lösungsansatz der staatlichen Krisenkommunikation

Pflichten

Die Krisenkommunikation bei außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen fällt in die Kernzuständigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit. So gibt bereits das Grundgesetz in den Artikeln 11, 13, 35, 104b, 109 und 115 dem Bund und den Ländern weitreichende Rechte, aber auch Pflichten bei der Bekämpfung von Seuchengefahren und in anderen außergewöhnlichen Notsituationen mit biologischem Hintergrund.

Gemäß § 3 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG) sind die Information und Aufklärung der Allgemeinheit über die Gefahren übertragbarer Krankheiten sowie die Möglichkeiten zu deren Verhütung eine öffentliche Aufgabe. Die entsprechenden Landeseinrichtungen haben über Möglichkeiten des allgemeinen und individuellen Infektionsschutzes zu informieren. Nach § 4 des IfSG fällt dem Robert Koch-Institut die Aufgabe zu, Richtlinien, Empfehlungen, Merkblätter sowie sonstige Informationen zu übertragbaren Krankheiten bereitzustellen. § 5 des IfSG sieht ferner die gegenseitige Information von Bund und Ländern in epidemisch bedeutsamen Fällen vor.

Phasen

Um diese Aufgaben professionell wahrnehmen zu können, hat sich bei vergleichbaren Themen eine mehrstufige Krisenkommunikation bewährt (siehe Abbildung 1). Diese setzt zeitlich bereits weit vor der biologischen Bedrohungslage an und berücksichtigt, dass der Kenntnisstand der Bevölkerung zu infektiionsnahen Themen vergleichsweise gering ist. Würde anstelle einer solchen zeitraumbezogenen Krisenkommunikation eine zeitpunktbezogene Variante gewählt werden, müsste in einem akuten Krisenfall erst umfangreiches Basiswissen vermittelt werden, bevor Informationen zur konkreten biologischen Bedrohung und zu den empfehlenswerten Verhaltensweisen kommuniziert werden können.

- › Bereits im Rahmen der gesundheitlichen **Routinekommunikation** – also jenseits außergewöhnlicher Bedrohungslagen – wird die Bevölkerung mit Aspekten des Infektionsschutzes vertraut gemacht und das Thema „biologische Bedrohungslage“ im Bewusstsein gehalten.
- › Den hierbei von Anspruchsgruppen und Medien aufgeworfenen kritischen Themen (z.B. Nebenwirkungen des Impfens, multiresistente Keime) widmet sich die staatliche Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen einer systematischen **Themenkommunikation**.
- › Spitzt sich die kommunikative Lage zu (z.B. Demonstration gegen die Zulassung eines neuen Impfstoffs, Medienberichte über gehäufte Todesfälle bei der klinischen Erprobung eines neuen Impfstoffs), nehmen sich die **Konfliktkommunikation** und die **Skandalkommunikation** den eskalierenden Protesten und möglichen Schadensfällen an.
- › Werden mögliche Terroranschläge mit Infektionserregern für Deutschland angekündigt oder treten außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen im Ausland auf, widmen sich die **Risikokommunikation** und die **Ereigniskommunikation** Bürger- und Medienanfragen zu diesen Themen.

- › Als höchste Eskalationsstufe vermitteln schließlich die **Notfallkommunikation** und die **Katastrophenkommunikation** – entsprechend den unterschiedlichen Krisenalarmstufen bzw. WHO-Pandemiestufen – die Kernbotschaften der Krisenkommunikation und Maßnahmen des akuten Krisenmanagements (z.B. Reisebeschränkungen, Reihenimpfungen).

Probleme

Bei der Wahrnehmung ihrer Kommunikationsaufgaben im biologischen Krisenfall stehen die staatlichen Einrichtungen vor vielfältigen Problemen. Vier seien exemplarisch genannt:

- › **Vielstimmigkeit:** Die kommunikative Begleitung biologischer Bedrohungslagen ist auf zahlreiche staatliche Einrichtungen auf kommunaler, Landes-, Bundes- und internationaler Ebene verteilt. Sie vollzieht sich zudem über eine Vielzahl von Kanälen – von Handzetteln über Fernsehspots bis hin zu Facebook-Seiten. Eine „One-Voice-Policy“ mit einheitlichen Botschaften für die Bürger ist daher kaum zu erwarten.
- › **Geschwindigkeit:** Die Sammlung und fundierte Bewertung eingehender Kriseninformationen dauert auf Seiten der Behörden erfahrungsgemäß einige Zeit. Aus Sicht der Bevölkerung entsteht währenddessen ein Informationsvakuum. Dieses wurde bei vergleichbaren Krisenfällen – insbesondere in den Sozialen Medien – schnell mit den Halbwahrheiten selbsternannter „Seuchenexperten“ oder kruden Theorien religiös motivierter Apokalyptiker gefüllt.
- › **Wissenschaftlichkeit:** Mit dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und dem Robert Koch-Institut (RKI) stehen zwei Bundeseinrichtungen zur wissenschaftlichen Analyse der biologischen Bedrohungslage bereit. Die dort gegebenen wissenschaftlichen Empfehlungen müssen im Rahmen der staatlichen Krisenkommunikation allerdings zunächst in eine bürgernahe, allgemein verständliche Sprache übersetzt werden, um in der akuten Krisenbewältigung nutzbar zu sein.

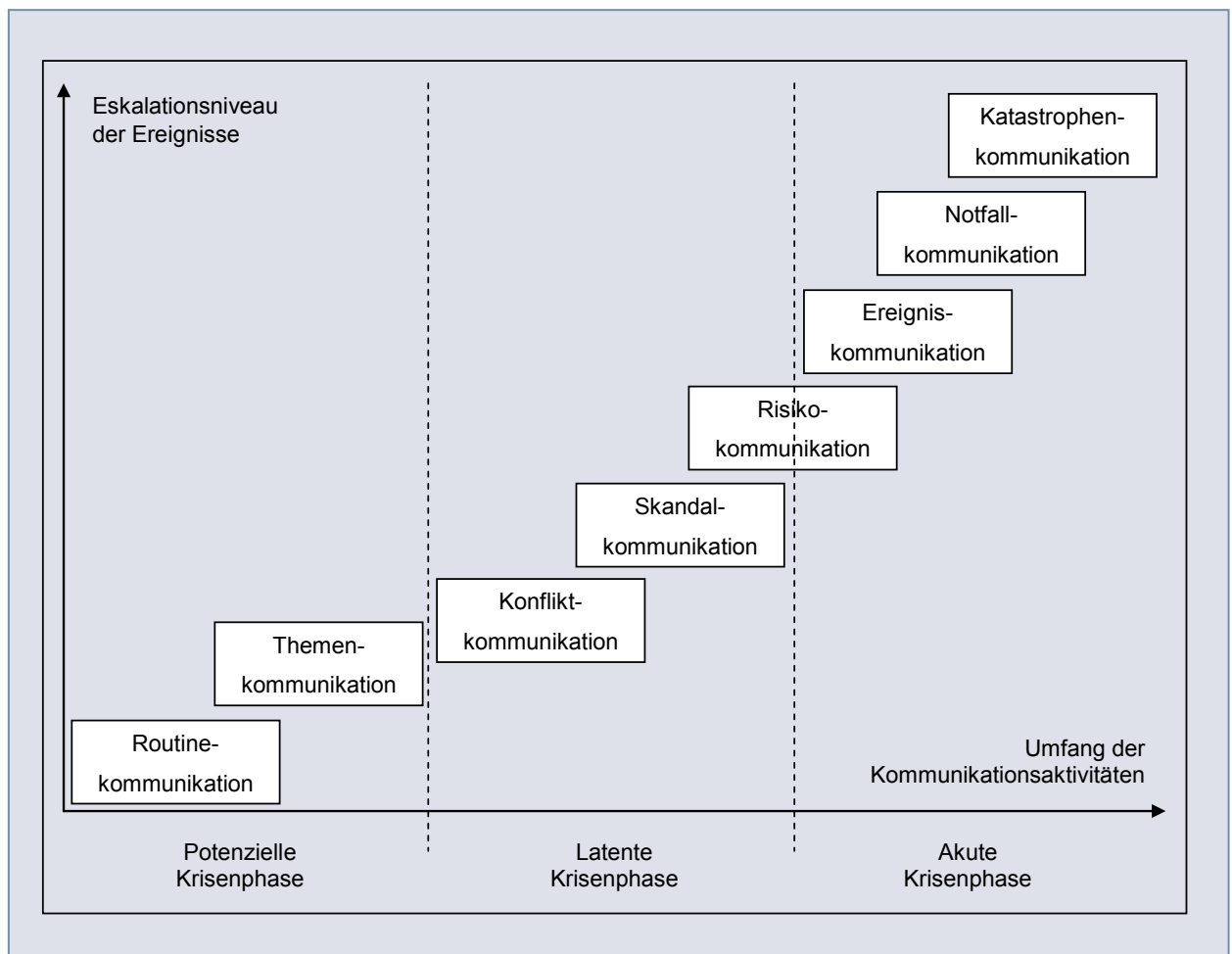


Abb. 1: Phasen der staatlichen Krisenkommunikation bei außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen
(Quelle: Krisennavigator – Institut für Krisenforschung, Kiel)

- › **Ressourcen:** Erste Ansprechpartner für die Bürger bei biologischen Bedrohungslagen sind in der Regel die niedergelassenen Ärzte, der Öffentliche Gesundheitsdienst, die Krankenhäuser und Krankenkassen. Diese sind jedoch im akuten Krisenfall so stark mit der operativen Krisenbewältigung befasst, dass für die kommunikative Krisenbewältigung kaum noch Ressourcen verbleiben.

Lösungsansatz

Bei biologischen Bedrohungslagen hat sich zur Bündelung der Krisenkommunikation die Schaffung zentraler staatlicher Krisenkommunikationsportale bewährt. So hat beispielsweise die britische Regierung während der Schweinegrippe im Jahr 2009

unter www.nhs.uk bzw. www.direct.gov.uk/swineflu sehr zeitnah Informationen zur persönlichen Orientierung der Bürgerinnen und Bürger freigeschaltet (siehe Abbildung 2). Hiermit konnten die vier oben genannten Probleme wirksam gelöst werden:

- › **Geschwindigkeit und Wissenschaftlichkeit:** Die Internetseiten wurden bereits im Vorfeld gemeinsam von staatlichen Virologen, Katastrophenmanagern und Öffentlichkeitsarbeitern in allgemein verständlicher Sprache erstellt und konnten im akuten Krisenfall binnen weniger Minuten per Mausklick bereitgestellt werden. Parallel wurden die Bürgerinnen und Bürger in Fernsehwerbespots und Postwurfsendungen auf die Internetseiten aufmerksam gemacht. Die

enorme Geschwindigkeit und hohe Qualität der bereitgestellten Informationen ließ ein Informationsvakuum zu keinem Zeitpunkt entstehen – und Apokalyptikern keine Chance.

- › **Ressourcen und Vielstimmigkeit:** Die zentral bereitgestellten Informationen haben den Öffentlichen Gesundheitsdienst wirksam von der Beantwortung identischer Bürgeranfragen entlastet. Sie ermöglichten den Bürgern zu-

dem eine erste Selbstdiagnose („Bin ich von der Schweinegrippe betroffen?“). Sowohl den niedergelassenen Ärzten als auch den Krankenhäusern blieben daher überfüllte Wartezimmer mit eigentlich gesunden Patienten erspart. Zudem war die Kernbotschaft „Catch it. Bin it. Kill it.“ so einfach und klar formuliert, dass auch lokale Gesundheitsämter und Hausärzte sie in ihre eigene Bürger- und Patientenkommunikation übernommen haben.

The screenshot shows the Directgov website interface. At the top, there's a search bar and navigation links. The main heading is 'Swine flu - everything you need to know'. Below this, there's a section 'If you think you have swine flu' with advice to stay at home and contact a GP. Another section 'Do you have swine flu (influenza A H1N1)?' lists symptoms and provides links to NHS Choices for more information. A 'Treatment and prevention' section includes a video thumbnail and links to treatment and vaccination programmes. The right sidebar features 'Top tips for summer', a map of the UK titled 'Swine flu around the UK', and an 'Information leaflet' section with a download link for a PDF.

Abb. 2: Krisenkommunikationsportal der britischen Regierung zur Schweinegrippe 2009
(Quelle: www.direct.gov.uk/swineflu (Stand: Samstag, 09. Oktober 2010))

Neben dem kommunikativen Krisenmanagement war auch das operative Krisenmanagement der britischen Regierung wohl durchdacht und gut vorbereitet. So konnten Patienten, die nach dem Selbsttest (in den Postwurfsendungen und im Internet) eine Schweinegrippeinfektion befürchten mussten, die zentrale, kostenfreie Hotline des Öffentlichen Gesundheitsdienstes anrufen. Ein Mediziner-Team hat die Betroffenen dann direkt zu Hause in Quarantäne betreut und das Umfeld gezielt mit dem Grippemedikament Tamiflu versorgt. Massensimpfungen oder durchaus vermeidbare Tröpfcheninfektionen im öffentlichen Personennahverkehr auf dem Weg zum Arzt oder in das Krankenhaus blieben den Briten damit weitgehend erspart.

Entscheidend für den letztendlichen Erfolg der Krisenkommunikation bei außergewöhnlichen

biologischen Bedrohungslagen ist nicht zuletzt zweierlei: Zum einen sollte sich die kommunizierende Institution bereits vor der eigentlichen Krise ein **Reputationspolster** durch verständliche, zeitnahe und ehrliche Kommunikation zugelegt haben. Im Idealfall wird die Öffentlichkeit den Botschaften der Institution im akuten Krisenfall selbst dann weiter vertrauen, wenn sie einzelne Kommunikationsfehler enthalten sollten. Zum anderen lassen sich nur durch eine fundierte **Krisennachbereitung** eine Wiederholung der gleichen Fehler beim nächsten Krisenfall vermeiden und der Ressourceneinsatz zukünftig besser und zielgerichteter koordinieren. Wer nach einer durchlebten biologischen Krise sofort und ohne Reflektion zum Tagesgeschäft zurückkehrt, ebnet damit einem baldigen Déjà-vu den Boden.

Zum Autor:

Frank Roselieb ist geschäftsführender Direktor des Krisennavigator – Institut für Krisenforschung, ein „Spin-Off“ der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, und geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für Krisenmanagement e.V. (DGfKM), dem Berufsverband der Krisenmanager, mit Sitz in Hamburg.

- › Frank Roselieb, **Krisenkommunikation: Lebensmittelskandale bewältigen**, in: Krisenmagazin – Zeitschrift für Krisenmanagement, Krisenkommunikation und Krisentraining, Jahrgang 2012, Ausgabe 2 (März), Seite 12 bis 14
- › Frank Roselieb / Marion Dreher (Hrsg.), **Krisenmanagement in der Praxis**: Von erfolgreichen Krisenmanagern lernen, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2008
- › www.krisenkommunikation.de
- › www.dgfkkm.de

3.3 EHEC-Endemie in Hamburg: Eine Herausforderung für die Kommunikation

Christine Trowitzsch (geb. Jähn)

Im¹ Frühsommer 2011 hat es die Welt mit einer neuen Endemie zu tun. Die meisten der Schwerkranken kommen in das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE). Von da an richten Journalisten aus Hamburg, Deutschland und der ganzen Welt ihren Fokus auf das Krankenhaus. Eine herausfordernde Aufgabe für die Kommunikation.

Ende Mai 2011 erkrankten täglich mehr Menschen nach Kontakt mit einem unbekannten *Eschericia Coli*-Bakterium. Die meisten der Schwerkranken kommen ins UKE. Mit einer unbekannten Endemie seinen Namen zu verbinden, ist nicht ohne Risiko, zumal dann, wenn es möglich ist, dass die Erkrankten nicht wieder gesund werden. Doch in der Krise hat man keine Wahl. Das UKE stand in diesen Wochen vor massiven Herausforderungen. Am Höhepunkt der Krise wurden 150 schwerkranke Erwachsene und Kinder zeitgleich im UKE behandelt, die Mitarbeiter waren erschöpft, das Krankenhaus konnte die Notfallversorgung nur noch partiell gewährleisten, die Blutreserven gingen zur Neige, ein Therapiekonzept wurde in einem Rescue-Protokoll festgeschrieben, eine Garantie, dass der Gesundheitszustand der Patienten sich wieder bessert, gab es nicht.

Unter den Journalisten, die ihren Fokus auf das UKE richten, sind nur wenige Medizin- oder Wissenschaftsjournalisten. Es sind Politik-Experten, Auslandsjournalisten und Allrounder. Die Herausforderung ist, jedem von ihnen in der mehrwöchigen Krise die komplexe wissenschaftliche, medizinische und organisatorische Herausforderung so zugänglich zu machen, dass sie sachgerecht berichtet werden kann.

Die Fachinterviews geben die Chefarzte, der Vorstand spricht unterstützend und übergeordnet. Um Verständnis für die Vorgänge zu schaffen, wurden die Isolier- und Intensivstationen für Medientermine geöffnet, Patienten- und Angehörigen-Gesprä-

che ermöglicht, Pflegekräfte und Stationsärzte standen für Interviews zur Verfügung. Auf diese Weise erhielt das UKE in der Krise viele authentische Gesichter. Dass trotzdem keine Vielstimmigkeit erzeugt wurde, hatte einen wesentlichen Grund: Der Informationsfluss nach Innen war gut organisiert, die Mitarbeiter waren informiert. Transparent und offen wurde der gesamte Zusammenhang kommuniziert. Die Abstimmung mit der Hamburger Gesundheitsbehörde verlief reibungslos.

Im Juli und August 2011 befinden sich die meisten Patienten in der stationären Nachsorge, ihre Nieren arbeiten, die Phase der neurologischen Störungen ist bei vielen vorbei. Auch darüber berichten die Journalisten, erzählen ihre Geschichten zu Ende. Hätte das UKE den Kampf insgesamt verloren, gäbe es noch immer die hochengagierten Menschen, die an die Grenzen des Menschenmöglichen gegangen sind. Auch in diesem Fall hätte das UKE den Kampf um die öffentliche Meinung eher nicht verloren. Das Engagement der UKE-Mitarbeiter, die Arbeit der Universitätsmediziner und das vorausschauende und transparente Krisenmanagement beeindruckten viele Journalisten. Die UKE-Leistung wurde weltweit anerkannt.

Sieben Punkte für eine erfolgreiche Krisenkommunikation:

- › Krisenkommunikation ist eine gesamtorganisatorische Aufgabe.
- › Je nach Krisensituation kann es schlüssig sein, mehrere authentische Sprecher zu wählen.
- › Wichtig: Jeder Sprecher muss wissen, wann er an einen anderen Sprecher abgibt.
- › Transparenz zahlt sich aus. Transparent kommunizieren heißt nicht, dass über jedes Detail gesprochen wird.

1] Bei diesem Beitrag handelt es sich um Auszüge aus dem Artikel Jähn, Christine (2011): Das Ehec-Krankenhaus. In: Healthcare Marketing 9/2011.

- › Es gilt vorausschauend, schlüssige Schwerpunkte zu setzen.
- › Journalisten wollen sich eine Meinung bilden. Ob man ihnen einen Einblick in die Krisenbewältigung gewährt, muss sorgfältig abgewogen werden. Es kann eine große Chance für die Außendarstellung des Unternehmens sein.
- › Für die Pressestelle gilt: Erreichbar sein. Erreichbarkeit wird in Krisen gleichgesetzt mit Kooperationsbereitschaft.

Zur Autorin:

Christine Trowitzsch ist Pressesprecherin des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf und leitet dort den Geschäftsbereich Unternehmenskommunikation.

3.4 Massenmedien als Adressaten von Krisenkommunikation Beobachtungen eines Wissenschaftsjournalisten

Volker Stollorz

Die Geschäftsgrundlage der Massenkommunikation verändert sich derzeit dramatisch. Die traditionellen Massenmedien und insbesondere der Journalismus stecken in einer Erlös- und Qualitätskrise. Im Kern steckt dahinter die disruptive Innovation Internet, die eine Beschleunigung der Kommunikationsmöglichkeiten möglich macht. Ich möchte zunächst kurz einige Folgen dieser rasanten Entwicklung skizzieren, dann einzelne Wirkungen für kommunikative Krisenlagen umreißen. Beginnen möchte ich mit vier Megatrends, die mir relevant erscheinen.

1. Zunächst einmal kann heute beinahe jeder zum Verbreiter von Informationen werden. Jeder kann heute Wissen, aber auch Halbwissen, Nichtwissen oder bloße Gerüchte öffentlich über das Internet verbreiten. Der mediale Filter Journalismus, der früher meist zwischen dem Absender und dem Publikum einer Nachricht agierte, ist Geschichte. Auch die Pressemitteilung einer Institution steht heute – ganz ohne Journalisten, die auf sie reagieren – nach ihrer Veröffentlichung im Netz. Das Publikum kann im Prinzip Botschaften einer Vielzahl von Absendern finden. Manche Nachrichten werden auf vielen Kanälen verbreitet und erzeugen so massenmediale Relevanz – immer öfter auch ohne echten Journalismus. Im Resultat wird der Erfolg in der Kommunikation laut dem Sozialphilosophen Hartmut Rosa „nicht oder kaum mehr von der Kraft der Argumente“ bestimmt, sondern „vielmehr von der Breite und Tiefe der Netzwerkstrukturen“. Nachrichten werden Massenware, deren Prüfung sich nicht mehr „lohnt“.
2. Der „NEWS-Cycle“ hat sich zu einem 24-Stunden-7-Tage-Phänomen beschleunigt. Echter Journalismus konkurriert zunehmend mit einer Vielzahl weiterer Kommunikationskanäle um die Aufmerksamkeit des Publikums. In der Folge muss sich Journalismus in der Aufmerksamkeitsökonomie zunehmend gegen Unterhaltung,

Werbung oder bloß interessegeleitete Kommunikation behaupten. Im Ergebnis fragmentieren sich massenmediale Öffentlichkeiten. Zugleich aber synchronisieren bestimmte Megathemen Millionen Menschen in Windeseile.

3. Junge Medienkonsumenten beziehen heute einen Großteil ihrer täglichen Nachrichten über soziale Netzwerke, nicht länger direkt über klassische Nachrichtenmedien. Sie finden dabei vor allem, was sie suchen, aber nicht mehr das Hintergrundwissen, das sie etwa beim Lesen einer Tageszeitung mitbekommen. Was an einem Ort der Welt von einer Quelle publiziert wird, kann sich über Massenmedien, aber auch über soziale und mobile Netzwerke in Windeseile verbreiten, regional, national, global. Knallt es in Krisen, können so in der Massenkommunikation dramatische Beschleunigungs- und Amplifikations-Phänomene auftreten. In der Krisenkommunikation ist mit vermehrten Medien-Tsunamis zu rechnen.
4. Das Internet war gestern ein digitales Leitmedium der Massenkommunikation, heute werden Mobil-Devices und Tablets zu tragbaren Nachrichten-Portalen, in denen Themen pausenlos zirkulieren. Das bietet zunächst Chancen für Journalisten, aber auch Bürger: Wir können uns schneller, direkter und ortsunabhängiger informieren, mehr Quellen kontaktieren, Journalisten mehr Leser erreichen. Mobile Kommunikation ermöglicht Vertiefung, Transparenz, es macht zeitnahe Korrekturen und Handlungen möglich, sogar innovative Formen von Journalismus. Es drohen aber natürlich auch erhebliche Risiken: Ungeprüfte Informationen können ohne redaktionelle Filter verbreitet werden, vermehren sich mitunter viral. Auch drohen Anonymität und knallharte Interessenvertretung. Hinzu kommen geistlose Kopiermaschinen, die voreilig oder bewusst Falsches propagieren. Eine zentrale Konsequenz dieser Entwicklungen für die Krisenkommunikation

ist, dass in akuten Krisenlagen Wissen mit einer Flut von Gerüchten konkurrieren muss. Echte Experten werden mit Gegenexperten konfrontiert, verstärkt vor allem in Ausnahmesituationen, in denen sicheres Wissen nicht oder noch nicht verfügbar ist. Selbst wenn sicheres Wissen in einer Krise im Prinzip verfügbar ist, kann die Wahrheit in der Flut der Gerüchte und Geschichten zeitweise oder dauerhaft untergehen.

Die beschriebenen Trends bilden zusammen betrachtet die neue Ausgangslage aller Krisenkommunikation. Meine eigenen Beobachtungen dazu gliedern sich nun in zwei Teile. Zum einen will ich kurz über einige Lehren berichten, die mir in der Pandemieberichterstattung zur Schweinegrippe auffielen. Zweitens möchte ich einen kurzen Blick auf die Möglichkeiten von Twitter werfen und die Frage anreißen, inwiefern dieses soziale Medium das Kommunikationsverhalten in Krisensituationen verändert und wie sich Journalisten und Kommunikatoren auf diese neue Situation einstellen können.

Beginnen möchte ich mit einigen Lehren aus der Pandemieberichterstattung 2009. Wenn Massenmedien heute vor potentiellen Pandemieviren warnen, dann entsteht durch die Wucht der einsetzenden Warnkommunikation ein modernes Entscheidungs-dilemma für Experten. Ich bezeichne es als das Wegweiser-Dilemma. Sie erinnern sich. Dank moderner Wissenschaft war die Weltöffentlichkeit bei dem damals neuen Influenza-Erreger H1N1 von Anfang an „live“ dabei. Diese Früherkennung sollte sich als Segen und Fluch zugleich erweisen. Als Segen, weil Politiker rechtzeitig Entscheidungen zum Impfstoffkauf treffen konnten. Ein Fluch, weil der Wissenschaft zunächst keine zuverlässige Prognose über die Schwere der zu erwartenden Erkrankungswellen möglich war. Die Seuchenexperten fanden sich im Grunde in der Lage von Meteorologen wieder, die im Frühjahr vorhersagen sollten, ob es weiße Weihnachten geben wird.

In Deutschland wurde aufgrund der Warnungen der Experten vorsorglich ein Impfstoff bestellt, den die Bevölkerung aber nicht akzeptierte. Es kam zu einer milden Pandemie, bei der die in den Pandemieplänen vorhergesagten schweren Erkrankungsfälle rar blieben. In der öffentlichen Meinung schien die Angst

vor der Impfung zeitweilig größer als die Angst vor dem Pandemieerreger, der Großteil der bezahlten Impfstoffe musste am Ende vernichtet werden. In der Pandemie trat zudem eine zeitweise Vertrauenskrise in wissenschaftliche Expertise auf, die bis heute Spuren hinterlassen hat im kollektiven Gedächtnis. Keiji Fukuda von der Weltgesundheitsorganisation WHO lernte damals eine Lektion in Sachen Krisenkommunikation, die ich die Krise wissenschaftlicher Expertise nennen möchte. Ich zitierte aus einem Interview, das ich mit ihm für den Westdeutschen Rundfunk WDR führte: „In der Welt gibt es heute jede Menge unerfüllbare Erwartungen an Experten. Die übergroße Sehnsucht nach Gewissheit birgt eine große Gefahr. Taucht eine neue Seuche wie im Nebel auf, dann wollen Reporter in aller Welt heute unmittelbar wissen, wie groß das Risiko für die Menschheit wird. Früher dauerte es eine Weile, bis erste Informationen an die Öffentlichkeit drangen. Die Experten hatten einen zeitlichen Vorsprung, indem sie sich erst selbst ein Bild über die Natur einer Gefahr machen konnten. Diese guten alten Zeiten sind Geschichte. Über diesen neuen Notfall der globalen Kommunikation müssen wir völlig neu nachdenken. Als Weltgesundheitsorganisation müssen wir mit den neuen Realitäten klüger umgehen lernen.“

Es fehlt mir hier die Zeit zu wiederholen, in welche Krise die Pandemie alle Beteiligten in der Risiko- und dann in der Krisenkommunikation stürzte (1). Drei Dinge sind mir als Journalist aber besonders in Erinnerung geblieben:

- Es herrschte während der Pandemie ein medialer Rollenkonflikt, Journalisten pendelten zeitweise zwischen den Publikumserwartungen („milde Grippe“) und den Prognosen der Experten hin und her („Zweite Welle droht“).
- Es kam zu einem phasenweisen Zusammenbruch der medialen Filterfunktion für Expertise, es entstand eine Kakophonie der Experten.
- Die redaktionelle Entscheidung, wer als Experte galt, war abhängig von der Themenkarriere. Phasenweise fanden kuriose Expertendarsteller in den Massenmedien Gehör, staatliche Stellen dagegen verloren Vertrauenspunkte.

Zusammen mit dem Kommunikationswissenschaftler Markus Lehmkuhl von der Freien Universität Berlin habe ich eine Vermutung zu möglichen Mediendynamiken entwickelt, die Krisenkommunikatoren künftig beachten sollten (1). Danach verursacht eine hohe Resonanz und Konsonanz auf einen Experten-Alarm in den Massenmedien zugleich immer auch eine potenziell erhebliche mediale Resonanz auf Zweifel an seiner Angemessenheit. Tritt eine solche doppelte Dynamik auf, kann es zu einem zeitweisen Vertrauensverlust in Expertise kommen und die Legitimität bereits getroffener Entscheidungen in der Politik erodieren. Zu solchen Vertrauensverlusten in Expertise kam es meiner Ansicht nach in der Pandemie. Wir sehen drei mögliche Ursachen neben dem unvermeidlichen Wegweiser-Dilemma: Vertrauen schwindet, wenn die Unsicherheit der Expertenurteile medial verdeckt bleibt, wenn es an Transparenz der Entscheidungsgründe mangelt oder wenn die wahren Entscheidungsspielräume in der Politik nicht reflektiert werden.

Schaut man auf die neue Wirklichkeit der massenmedialen Warnkommunikation, scheint es mir künftig besonders wichtig, frühzeitig zu erkennen, wann ein echter Medientsunami droht. Darunter verstehe ich hier einen hyperaktiven Zustand der Massenmedien, in dem die Berichterstattung eine Art Eigenleben entwickelt, eine Riesenwelle von Nachrichten und Geschichten zu allen möglichen Aspekten eines bestimmten Themas rollt. Das ist selten, kommt aber vor und war ein Kennzeichen der Pandemie 2009. Den Begriff „Medienhype“ fasst man nicht, wenn man nur an Übertreibung oder Verzerrung in der Berichterstattung denkt (2). Im Kern wird ein Medienhype charakterisiert durch eine Verstärkung der Intensität der Berichterstattung (Amplification) sowie eine Fokussierung und Engführung auf einzelne Aspekte komplexer Themen (Magnification). Ein Beispiel dafür war während der Pandemie das Thema „Immun gegen die Impfung“.

Steigern sich die Kommunikationssysteme in einen solchen Medienhype hinein, wachsen die Friktionen zwischen der realen Welt und den Nachrichten, die noch Aufmerksamkeit beim Publikum erregen. Es herrscht Konfusion zwischen dem Objekt und dem

Subjekt der Berichterstattung. Die Grenzen zwischen Berichten und Erfinden verwischen, Unterschiede zwischen den Ursachen und dem Impact der Berichterstattung werden nivelliert. Das System der Massenmedien erzeugt immer neue Berichterstattungswellen, zunehmend versagen redaktionelle Qualitätsfilter, zeitweise auch die zum Erkennen echter Expertise. Im Resultat kommt es zu einer medialen Konstruktion von Wirklichkeit, die nüchternen Betrachtern unwirklich erscheint. Solange aber das Publikum mitten drin ist im Medienhype, fühlt es sich der Welle ohnmächtig ausgeliefert, eine Orientierung am Naheliegenden geht verloren.

Wenn diese Beobachtung stimmt, dann braucht Krisenkommunikation künftig so etwas wie ein Tsunami-Frühwarnsystem, das mediale Riesenwellen vorhersehen und ihre Folgen mildern helfen kann. Krisenkommunikation wird ein bisschen wie Wellenreiten, bei dem man abhängig von der Themenkarriere jeweils andere Kommunikationsstrategien ergreifen muss.

Welchen Einfluss haben nun soziale Netzwerke auf solche Phänomene? Meine These wäre, dass sie Trigger-Events für Medienhypes schaffen und als Verstärker fungieren können. Vor der Impfkampagne bei der Pandemie konnte man zum Beispiel erleben, wie in sozialen Netzwerken Angst vor der Impfung geschürt wurde. Ein Beispiel war die Kettenmail einer Frankfurter Hausärztin, die vor den angeblich verheerenden Nebenwirkungen des Pandemie-Impfstoffs warnte. Die Email wurde „viral“ und erreichte relevante Teile einer ohnehin impfskeptischen Bevölkerung. Interessant ist, wie sich die unseriöse Nachricht in Windeseile über soziale Netzwerke verbreitete, ohne die Filter traditioneller Massenmedien zu passieren. An solchen Phänomenen erkennt man den verstärkten Einfluss von Gerüchten in mobilen Netzwerken und eine der Qualitäten von Journalismus, der diesen Namen (noch) verdient.

Zum Schluss möchte ich ein Beispiel liefern für den wachsenden Einfluss der sozialen Netzwerke auf Journalismus. Journalisten nutzen zum Beispiel das Programm Tweetdeck als Themenfilter und Recherchetool. Man kann hier Tweets nach Stichworten

filtern und nicht nur in Krisenzeiten Informationen sammeln, Stimmungen zu Themen abtasten und neue Quellen und Links aufspüren. Dazu können sie bei Tweetdeck Spalten zu Stichwörtern wie #MERS (Middle Eastern Respiratory Syndrome) anlegen, unter denen sich dann von Menschen verfasste kurze Tweets versammeln, meist mit Links zu weiteren Informationen. Über Retweets häufen sich sinnvolle Quellen automatisch im Twitterstrom an. Im Grunde kann man heute mit dem österreichischen Journalisten Armin Wolf sagen: „Ein Journalist ohne Twitteraccount ist wie ein Journalist ohne Telefon“. Noch einfacher für die Recherche wird es, wenn man zum „Follower“ kompetenter Journalisten oder Experten wird. Wer etwa Helen Branswell von der kanadischen Presseagentur folgt, also einer ihrer über 5000 „Follower“ wird, der weiß Bescheid über H7N9, Coronaviren, Flu und andere wichtige News rund um aktuelle Infektionsgefahren.

Auch einige Behörden nutzen Twitter inzwischen als Kommunikationskanal, so CDCFlu mit über 200 000 „Followern“. Die Pressestelle der WHO veröffentlicht ihre Pressemitteilungen inzwischen zuerst auf Twitter, tritt dort sogar in den Dialog mit ihrer wachsenden „Follower“-Gemeinde, zum Beispiel wenn sich dort unter wichtigen Multiplikatoren Gerüchte schneller als Fakten zu verbreiten drohen. Gerade in der Krisenkommunikation lässt sich Twitter sinnvoll nutzen, nicht erst, wenn man eine Gemeinde von „Followern“ hat:

- › Ein Monitoring von Stimmungen in Krisenlagen wird möglich (regional, national, global)

- › Es ist ein effektives Recherchewerkzeug zum Aufspüren von „Breaking-News“
- › Das Verhältnis Gerüchte versus Fakten hängt von der Aggregation über Retweets ab
- › Kompetente Quellen können die mediale Meinungsbildung beeinflussen

Die schöne neue Welt der sozialen Medien bietet in der Krisenkommunikation viele Chancen, aber auch Risiken. Mit diesen kurzen Beobachtungen komme ich zum Schluss und präsentiere zwei einfache Empfehlungen: Eine ist für die Wissenschaft, die andere für den Journalismus. Zunächst mein Rat an die Wissenschaft: Die Öffentlichkeit braucht mehr Wissenschaft und weniger Wissenschaft-PR. Warum? Weil Wissenschafts-PR die Wahrheitsinflation anheizt und in der Folge das Vertrauen in sicheres Wissen untergräbt! Zweitens brauchen wir mehr Journalisten, die wahrhaftig recherchieren. Die vor allem nicht über Dinge schreiben, von denen sie schon wissen (könnten), dass sie falsch oder grob irreführend sind. Gerade weil sich Gerüchte und auch Public Relation im Internet immer schneller und zudem kostenlos verbreiten, braucht es schon bald keine „Megafone mit Ohren“ mehr im Journalismus. Auch in der Krisenkommunikation brauchen wir künftig glaubwürdige Wissenschaftler und wahrhaftige Journalisten. An beiden herrscht Mangel, scheint mir, vor allem in Krisenzeiten, in denen ein Medien-Tsunami droht.

Zum Autor:

Volker Stollorz ist freier Wissenschaftsjournalist aus Köln.

Quellen:

- › **Volker Stollorz (2013):** „Die Expertenpandemie in den Massenmedien – wie die Kommunikation von Nichtwissen und Unsicherheit Vertrauen schaffen.“ Bundesgesundheitsblatt 56: 110-117.
- › **Peter Vasterman (2005):** „Media Hype – Self Inforcing News Waves, Journalistic Standards and the Construction of Social Problems“. European Journal of Communication 20 (4): 508-530.

3.5 Wissenschaftliche Unsicherheit und Krisenkommunikation – Wahrnehmung von Risiken und Gefahren durch die Bevölkerung

Priv.-Doz. Dr. rer. nat. Gaby-Fleur Böl

Medien besitzen einen bedeutenden Einfluss auf die Wahrnehmung von Risiken durch die Bevölkerung. Insbesondere solche Ereignisse, die bislang wenig bekannt waren, auf die man scheinbar keinen Einfluss nehmen kann beziehungsweise keine Wahlmöglichkeit besitzt, werden von Menschen typischerweise bezüglich ihres Risikos überschätzt. Unterschätzt

werden hingegen Risiken, bei denen man einen persönlichen Nutzen empfindet, die erst in ferner Zukunft gesundheitliche Auswirkungen haben oder natürlichen Ursprungs sind. In der Risikowahrnehmungsforschung widmet man sich genau diesen soziokulturellen Faktoren (Abbildung 1), nach denen Menschen Risiken einteilen, um eine diesbezüglich adäquate Risikokommunikation zu betreiben.

Soziokulturelle Faktoren der Risikowahrnehmung

- **Wahlmöglichkeit:** erzwungene versus freiwillige Risikoübernahme
- **Kontrollierbarkeit:** eigene Handlungsmöglichkeit zur Vermeidung
- Risiko-**Nutzen**-Verhältnis
- persönliche **Betroffenheit**
- **Schrecklichkeit** des Schadens
- **Vertrauen:** Glaubwürdigkeit der verantwortlichen Institution
- **Verantwortlichkeit:** natürliche versus anthropogene Risiken
- Art des **Schadenseintritts:** zeitlich lokalisierbar versus zeitlich diffus

Abb. 1

Neben den üblichen demographischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht oder Bildungsstand empfiehlt es sich, durch entsprechende repräsentative Befragungen und tiefenpsychologische Interviews in Nicht-Krisenzeiten themenspezifisch Risikotypen zu definieren. Diese spezifischen Zielgruppen lassen sich dann über gezielte Kommunikationsmaßnahmen besser erreichen als über pauschale Kommunikationswege. Pragmatisch agierende Personen sind beispielsweise empfänglich für konkrete Handlungsempfehlungen, um Kontrolle über die Situation zu erlangen. Ängstliche Menschen wird man am ehesten über Personen ihres Vertrauens, also

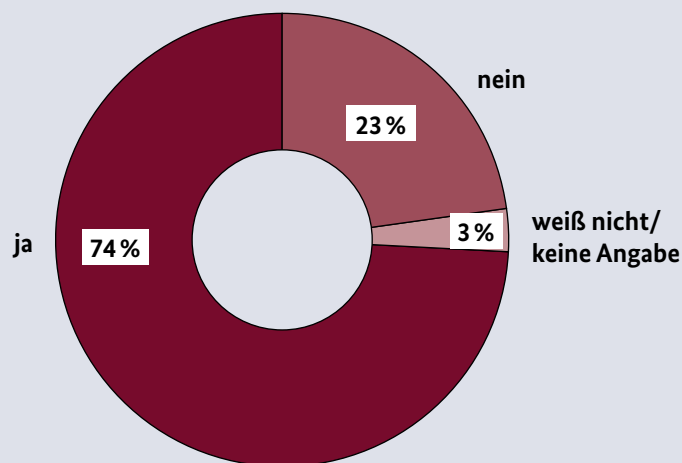
Multiplikatoren wie Ärzte oder Apotheker, erreichen können.

Nicht zuletzt bei der EHEC-Krise im Frühjahr 2011 wurde deutlich, wie unterschiedlich die Kommunikationsansprüche der verschiedenen Zielgruppen in gesundheitlich bedrohlichen Situationen sind. Eine im Anschluss an diese Krise seitens des Bundesinstituts für Risikobewertung durchgeführte repräsentative Umfrage zeigte unter anderem, dass 71 Prozent der Personen, denen EHEC ein Begriff war, der Meinung waren, dass die zuständigen Stellen in Deutschland genügend unternommen haben, um

die Bevölkerung vor dem EHEC-Erreger zu schützen. Darüber hinaus empfanden es 74 Prozent der Personen, denen die EHEC-Problematik bekannt war, als verständlich, dass es zunächst eine Empfehlung gab, auf rohen Salat, Tomaten und Gurken zu verzichten, diese Empfehlung dann aber aufgrund

neuer Informationen wieder aufgehoben wurde (Abbildung 2). Transparenz und aktive Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheit werden also keineswegs als Inkompetenz von Wissenschaftlern wahrgenommen, sondern genießen im Gegenteil hohes Vertrauen in der Bevölkerung.

Fanden Sie es verständlich, dass es bei der EHEC-Krise 2011 zunächst eine Empfehlung gab, auf rohen Salat, Tomaten und Gurken zu verzichten, diese Empfehlung dann aber aufgrund neuer Informationen wieder aufgehoben wurde?



n = 931 (EHEC-Kenner)

Angaben in Prozent

Abb. 2

Transparenz besitzt in der Kommunikation, nicht nur in Krisenzeiten, einen hohen Stellenwert. Im Gegensatz zu früher, wo Institutionen noch über scheinbares Herrschaftswissen verfügten und letztlich die Aussage des interviewten Wissenschaftlers galt, verlangt die Öffentlichkeit heutzutage nach glaubwürdigen Informationen, denen sie vertrauen kann. Hierzu gehört insbesondere die Kommunikation von Nichtwissen. Klar zu formulieren, was man heute weiß beziehungsweise (noch) nicht weiß und was derzeit unternommen wird, um diese Wissenslücken zu schließen, ist ein Merkmal kompetenter Kommunikation, die auch der Erwartungshaltung

der Bevölkerung entspricht (Abbildung 3, siehe folgende Seite).

Verbraucher erwarten verständliche Informationen und Tipps für ihren Alltag. Daher stellt das Bundesinstitut für Risikobewertung seinen wissenschaftlichen Stellungnahmen stets eine allgemeinverständliche Zusammenfassung mit konkreten Empfehlungen voran. Zusätzlich wurde ein sogenanntes BfR-Risikoprofil entwickelt, welches die zentralen Aussagen der Stellungnahme graphisch zusammenfasst und das beschriebene Risiko visualisiert (Abbildung 4, siehe folgende Seite).

Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit

Problematik

- Sicherheitserwartungen von Politik und Gesellschaft kollidieren mit der wissenschaftsinhärenten Unsicherheit
- Medien kommunizieren wissenschaftliche Unsicherheit eher wenig differenziert - vorläufige Ergebnisse werden zu scheinbar sicheren Ergebnissen

Antiquiertes Vorgehen: Leugnen und Herrschaft kraft Wissen

- Unsicherheit existiert nicht, zumindest nicht in der Öffentlichkeit
- unsichere Ergebnisse sind keine Ergebnisse
- Wissenschaft verfügt über Meinungshoheit und vermittelt illusorische Sicherheit

Adäquates Vorgehen: Offensiver Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit

- Frühe Veröffentlichung unsicherer wissenschaftlicher Ergebnisse
- Offenlegung von Datenlücken, Korrektur von Empfehlungen
- Transparenz, Partizipation und Proaktivität schaffen Vertrauen in Entscheidungsträger, Akzeptanz von Entscheidungen und helfen, Krisen zu vermeiden, bevor sie entstehen

Abb. 3

Risiken auf einen Blick: das BfR-Risikoprofil

BfR-Risikoprofil zum Thema ...				
A	Betroffen sind	Personengruppe		
B	Wahrscheinlichkeit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung	Praktisch ausgeschlossen	Unwahrscheinlich	Möglich
C	Schwere der gesundheitlichen Beeinträchtigung	Keine Beeinträchtigung	Leichte Beeinträchtigung	Mittelschwere Beeinträchtigung
D	Aussagekraft der vorliegenden Daten	Hoch: Die wichtigsten Daten liegen vor und sind widerspruchsfrei	Mittel: Einige wichtige Daten fehlen oder sind widersprüchlich	Gering: Zahlreiche wichtige Daten fehlen oder sind widersprüchlich
E	Kontrollierbarkeit durch Verbraucher	Kontrolle nicht notwendig	Kontrollierbar durch Vorsichtsmaßnahmen	Kontrollierbar durch Verzicht

Abb. 4

Leser können mit dem Risikoprofil schnell den Sachverhalt und die zentralen Merkmale des in der Stellungnahme bewerteten Risikos erkennen. Die Grafik ist als Tabelle aufgebaut, die folgende fünf Merkmale beinhaltet:

- › betroffene Personengruppen
- › Wahrscheinlichkeit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung bei Exposition
- › Schwere einer gesundheitlichen Beeinträchtigung bei Exposition
- › Aussagekraft der vorliegenden Daten
- › Möglichkeit für Verbraucher, das Risiko – beispielsweise durch Verzicht oder sorgsamen Umgang – zu kontrollieren

Die jeweils gültigen Ausprägungen der Risikomerkmale werden graphisch hervorgehoben. Ziel des BfR-Risikoprofils ist ein Mehrwert für die Leser durch erhöhte Transparenz der Risikobewertungen mittels standardisierter Begrifflichkeiten und ein erleichtertes Verständnis der Information durch standardisierte Darstellung. Das BfR gibt Empfehlungen, wie Verbraucher sich vor Risiken schützen können.

Insbesondere die Information, wie man ein Gesundheitsrisiko selbst kontrollieren kann, ist somit von hohem Interesse. Ein Risiko wird von Verbrauchern oftmals als bedeutsamer wahrgenommen, wenn sie keine Kontrolle über das Risiko haben. Für die Wahrnehmung von Risiken spielt daher die Information über ihre Kontrollierbarkeit eine wichtige Rolle.

Zur Autorin:

Priv.-Doz. Dr. rer. nat. Gaby-Fleur Böl leitet die Abteilung Risikokommunikation am Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

- › **Böl, Gaby-Fleur (2012)** Lebensmittel als Sicherheitsrisiko? Von gefühlten und tatsächlichen Risiken. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung: Vol. 81, Ernährungssicherung und Lebensmittelqualität: Herausforderungen für Agrarmärkte, S. 183-198.
- › **Sandman, Peter M. and Lanard, Jody (2011)** Explaining and Proclaiming Uncertainty: Risk Communication Lessons from Germany's Deadly Ecoli Outbreak.
<http://www.psandman.com/col/GermanEcoli.htm>.
- › **Appel, Bernd, Böl, Gaby-Fleur, Greiner, Matthias, Lahrssen-Wiederholt, Monika und Hensel, Andreas (2011)** EHEC-Ausbruch 2011 – Aufklärung des Ausbruchs entlang der Lebensmittelkette, BfR, Berlin, ISBN 3-938163-86-0.
<http://www.bfr.bund.de/cm/350/ehec-ausbruch-2011-aufklaerung-des-ausbruchs-entlang-der-lebensmittelkette.pdf>

3.6 Wissenschaftliche Risikobewertung – wie unsicher ist sicher?

Dr. Olaf Mosbach-Schulz

1. Vergleich von Wissenschaft und wissenschaftlicher Politikberatung

Zum Selbstverständnis der wissenschaftlichen Politikberatung gehört es, dass sie eine Servicefunktion für Entscheidungsträger einnimmt. Hierbei werden wissenschaftliche Erkenntnisse so aufbereitet, dass sie direkt oder indirekt in die Entscheidungsfindung einfließen können. Im Gegensatz zur Wissenschaft an sich ist die Gewinnung neuer Erkenntnisse damit nicht das primäre Ziel der wissenschaftlichen Politikberatung. Es sind vielmehr die Rahmenbedingungen der Entscheidungsfindung, die den Fokus der Betrachtungen auf das genaue Gegenteil legen: die Unsicherheit der Erkenntnisse.

Nicht nur in Krisensituationen, sondern auch im politischen Alltag, müssen Entscheidungen unter starkem Zeit- und Handlungsdruck getroffen werden. Ist ein Problem akut, verlangen Bürger und Medien nach der schnellen Lösung, die meist aber (noch) unbekannt ist. Für eine umfassende Erforschung der Ursachen des Problems bleibt immer weniger Zeit. Mit der Analyse der Unsicherheit des aktuellen Kenntnisstandes beschreibt die wissenschaftliche Politikberatung einen Ausweg, der zum einen kurzfristig Ergebnisse liefert und zum anderen die Entscheidungsfindung unter Unsicherheit rationaler gestaltet.

Doch auch inhaltlich gibt es fundamentale Unterschiede zwischen der reinen Wissenschaft und der wissenschaftlichen Politikberatung. Betrachten wir dazu einen einfachen Zusammenhang zwischen einer Ursache (z.B. der Exposition mit einem Krankheitserreger) und dem zugehörigen Risiko einer Erkrankung (Abbildung 1).

Die Forschung konzentriert sich hierbei häufig auf die Aufklärung der Dosis-Wirkungs-Beziehung (Gefahrenschätzung) und bedient sich dazu standardisierter Versuche, in denen Ursache und Risiko bekannt oder messbar sind. In der Entscheidungsfindung werden diese Erkenntnisse hingegen benutzt und die Sichtweise kehrt sich um. Bei der Prognose eines unbekannten Risikos in einer Bevölkerung wird die Exposition und die Dosis-Wirkungsbeziehung als bekannt vorausgesetzt, um das unbekannte, resultierende Risiko schätzen zu können. Bei der Regulation werden ein „tolerables“ Risiko und die Dosis-Wirkungs-Beziehung benutzt, um eine noch zu erlaubende Exposition zu bestimmen. In beiden Fällen liegt der Fokus nicht in der Erforschung der Dosis-Wirkungsbeziehung (Abbildung 2).

Diese Unterschiede bewirken, dass viele gut etablierte Mechanismen der Qualitätssicherung in der Wissenschaft für die wissenschaftliche Politikberatung nicht greifen (Abbildung 3, vgl. Morgan and Henrion, 1990). Dies umfasst zunächst die empirische

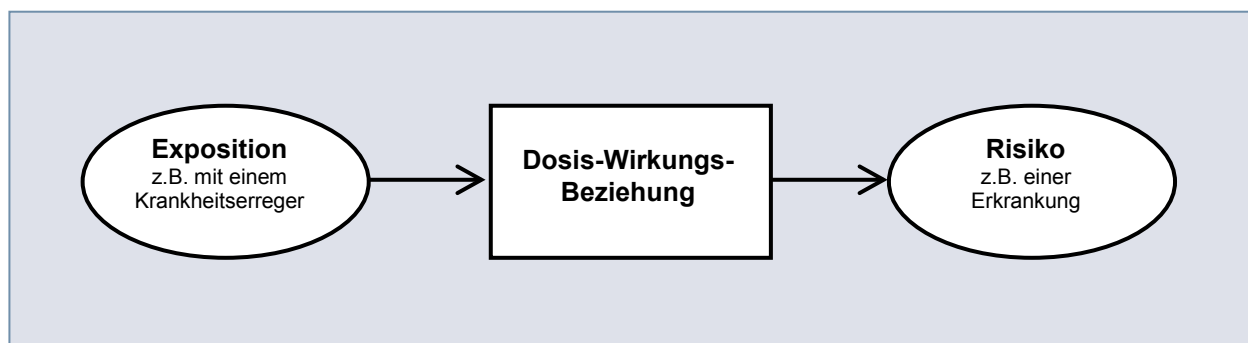


Abb. 1: Schematische Darstellung eines einfachen Erklärungsmodells

		Erklärungsmodell		
Akteure:	Ziele	Exposition	Dosis-Wirkungs-Beziehung	Risiko
Wissenschaft:	Erklärung	bekannt oder beobachtet	? (erforscht)	bekannt oder beobachtet
Politikberatung:	Prognose	bekannt oder geplant	bekannt	? (prognostiziert)
	Regulation	? (erlaubt)	bekannt	bekannt oder toleriert

Abb. 2: Unterschiedliche Betrachtungsweisen eines Erklärungsmodells (nach Leinfellner, 1965)

Überprüfbarkeit der Resultate. Während sich die Wissenschaft auf geplante Studien stützt, die etablierten Qualitätsstandards (gute Laborpraxis, Standards für klinische und epidemiologische Studien) genügen, nutzt die wissenschaftliche Politikberatung weitgehend Sekundärdaten, die aktuell vorliegen und nicht speziell zur Beantwortung der betreffenden Fragestellung erhoben wurden. Eine Wiederholbarkeit einer Prognose ist meist inadäquat, da bei einer Revision in der Regel neuere Daten vorliegen und somit die Prognose aktualisiert, aber nicht wiederholt wird. Schließlich scheitert auch die Überprüfung der Prognose post hoc, wenn z.B. in einem Zulassungsverfahren das prognostizierte Risiko zur vollständigen Unterdrückung der Exposition (z.B. bei der Nicht-Zulassung einer neuen Substanz) geführt hat.

In der Wissenschaft führt der Peer-Review-Prozess dazu, dass Ergebnisse erst veröffentlicht werden,

wenn wesentliche neue Erkenntnisse gewonnen und ausreichend diskutiert wurden. Mit Unsicherheit behaftete Aussagen werden in diesem Prozess in der Regel vorher aussortiert und kontroverse Ergebnisse offen in der Wissenschaft diskutiert. Anders verhält es sich in der wissenschaftlichen Politikberatung. Unter dem existierenden Zeit- und Handlungsdruck der Entscheidungsfindung müssen Ergebnisse schnellstmöglich vorliegen. Dies führt häufig dazu, dass die bestehenden Unsicherheiten nur unvollständig dokumentiert werden und ein wissenschaftlicher Review-Prozess nicht stattfindet. Gleichzeitig fehlen in den Administrationen etablierte Review-Systeme, die eine unabhängige Qualitätskontrolle durchführen könnten. Schließlich verhindert der erweiterte politische Prozess der Entscheidungsfindung, dass eine einmal getroffene Entscheidung im Nachhinein nochmals beschränkt auf die Wissenschaft debattiert werden kann.

Wissenschaft	Politikberatung
Empirische Überprüfung	Prognose ohne Überprüfung
Geplante Studien / Experimente	Zweitnutzung von Wissen
Vollständige Wiederholbarkeit	Typischerweise inadäquat
Veröffentlichung nach Erfolg	Fertigstellung nach Problemdruck
Diskussion der Ergebnisse	Unsicherheiten unvollständig betrachtet
Peer review	Review kein Standard
Offene Debatte	Debatte unmöglich

Abb. 3: Gegenüberstellung von Mechanismen der Qualitätssicherung in Wissenschaft und Politikberatung (nach Morgan und Henrion, 1990)

Insbesondere im Bereich der Regulation lebensmittelbedingter Risiken hat im Zuge der Aufarbeitung von Lebensmittelskandalen ein Umdenkungsprozess begonnen. Dazu zählt die institutionelle Abtrennung der wissenschaftlichen Politikberatung als unabhängige, staatliche Aufgabe von den Entscheidungsträgern, der Etablierung von Kommissionen (z.B. beim Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)) als institutionalisierte Review-Instanzen und der Entwicklung von „Guter Praxis“ in der wissenschaftlichen Politikberatung.

Für letztere wurde ebenfalls ein eigenständiges Referat für wissenschaftliche Methodenentwicklung und Harmonisierung in der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit eingerichtet. Ziel ist es unter anderem die Qualitätsstandards aus der guten wissenschaftlichen Praxis für die Anforderungen der wissenschaftlichen Politikberatung anzupassen und in den Entscheidungsprozessen zu etablieren. Hierzu zählen die Standards der Informationsbeschaffung (z.B. Extensive Literature Search (EFSA, 2010) adaptiert vom Systematic Review Prinzip der Evidenzbasierten Medizin), der Qualitätsbeurteilung öffentlich zugänglicher Datensammlungen (z.B. Xprob, 2007) und die Standards in der Erhebung von Expertenurteilen (z.B. EFSA, 2013).

2. Ansätze der Expositionsschätzung in der quantitativen Risikobewertung

Im Prozess der quantitativen Risikobewertung (Abbildung 4) weist insbesondere der Schritt der Expositionsschätzung die Notwendigkeit einer umfassenden Betrachtung der inhärenten Unsicherheiten auf. Entsprechende Ansätze liegen auf internationaler Ebene vor (EFSA, 2006; WHO-IPCS, 2008; ECHA, 2008) und wurden kürzlich von der Kommission für Expositionsschätzung und -standardisierung des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) an die Erfordernisse des Verbraucherschutzes in Deutschland angepasst (BfR-Kommission Expo, 2013). Im Bereich der Gefahrenschätzung sind entsprechende Ansätze zur Zeit in der Diskussion (z.B. die WHO-IPCS Group on Characterizing and Communicating Uncertainty Analysis in Hazard Assessment for Chemicals).

Betrachten wir die Expositionsschätzung deshalb näher. Grundsätzlich sind hier zwei Ansätze zu unterscheiden, der bevölkerungszentrierte und der produktzentrierte.

In der bevölkerungszentrierten Expositionsschätzung wird das Individuum in der Bevölkerung als Ausgangspunkt genommen. Durch die Beschreibung aller Einflussfaktoren der individuellen Exposition,

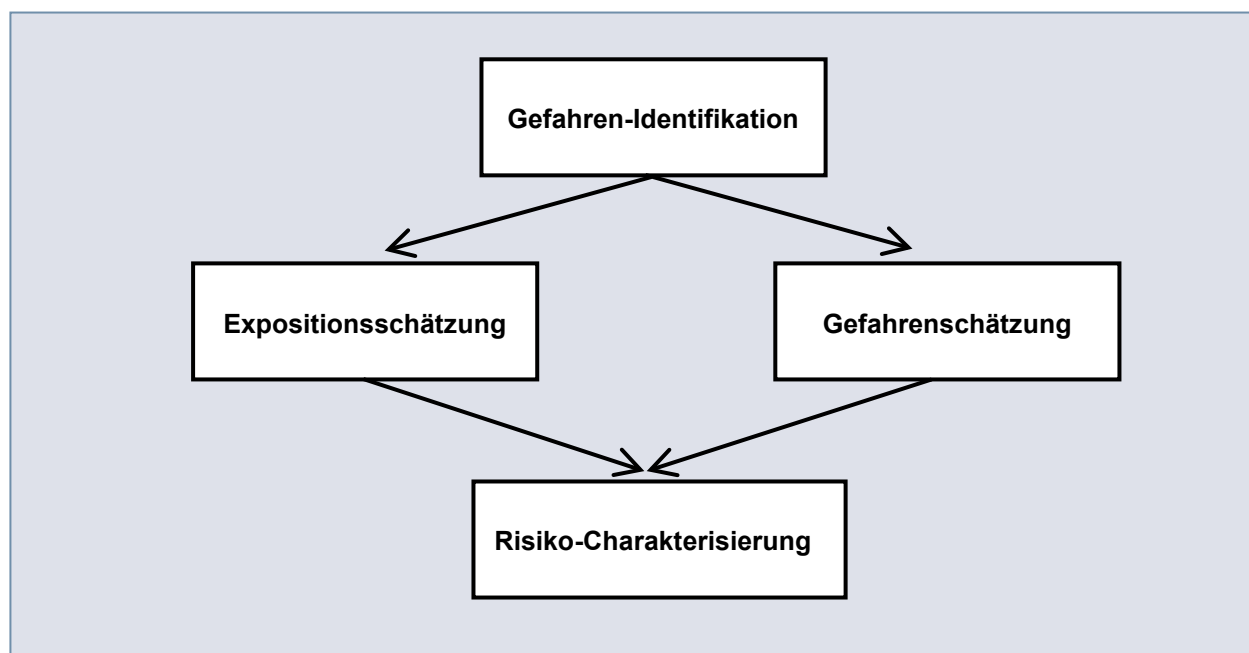


Abb. 4: Ablauf der quantitativen Risikobewertung (nach NRC, 1983)

das sind z.B. das Verzehrverhalten, Aktivitäts- und Aufenthaltsmuster, wird mittels angenommener Schadstoffkonzentrationen in den Medien (z.B. Nahrungsmittel, Atemluft, Trinkwasser etc.) die Exposition gegenüber dem Schadstoff (z.B. dem Krankheitserreger) ermittelt. Das prinzipielle Expositionsmodell kombiniert Kontakthäufigkeit (F_p), Kontaktmenge (I_p), Resorptionsrate (R_p) und Konzentration (C_p) über verschiedene Aufnahmepfade (p , z.B. Lebensmittel, Medien etc.).

$$E = \sum_{\text{Pfade: } p} (F_p \cdot I_p \cdot R_p \cdot C_p)$$

Die Standards zur Expositionsschätzung (Xprob, 2007) liefern Angaben für schadstoffunabhängige Einflussfaktoren in der deutschen Bevölkerung. Implizit wird hierbei jedoch angenommen, dass der Schadstoff konstant und überregional vorhanden ist.

Anders verhält es sich beim produktzentrierten Ansatz. Hier ist eine einzelne kontaminierte Produktions- oder Einfuhreinheit eines Produktes der Ausgangspunkt der Überlegungen. Durch die Be-

schreibung des Materialflusses (Abbildung 5) von der Produktion/ der Einfuhr bis zum endgültigen Verbleib (z.B. dem Konsum, der Abfallbeseitigung) wird der Anteil des Produktes bestimmt, der einen schädigenden Einfluss auf die Bevölkerung haben kann. Dabei wird der raum-zeitliche Verteilungsprozess ebenso erfasst wie Verarbeitungs-, Verdünnungs- und Inaktivierungsschritte. Die Expositionsmodelle folgen hier vordefinierten Pfaden (z.B. Farm-to-fork) des ursprünglichen Produktes und bestimmen für jeden Transport-, Verarbeitungsschritt oder Endpunkt die Menge der potentiell kontaminierten Produkte, die Wahrscheinlichkeit der Kontamination und die Konzentration des Schadstoffes. Notwendige Daten liegen im Unternehmen als Statistiken über die Handelsbeziehungen oder Beschreibungen der Verarbeitungsprozesse vor. Öffentliche Statistiken zeichnen hingegen selten die zeitlichen und regionalen Unterschiede nach. Dennoch sind produktbezogene Pfadmodelle das Instrument zur Beschreibung außergewöhnlicher Kontaminationen in der Nahrungskette, die insbesondere bei Ausbrüchen anzuwenden sind, wenn die Krankheitserreger über die Nahrungskette verbreitet werden.

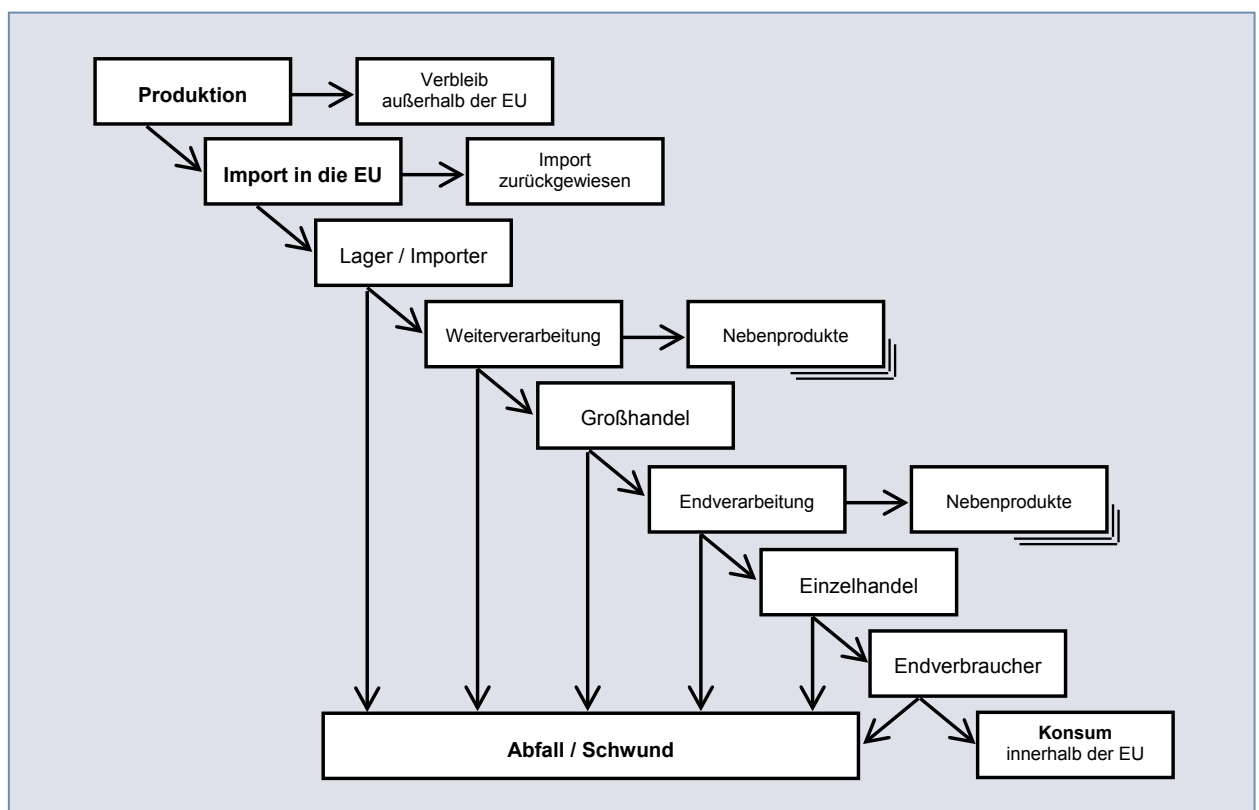


Abb. 5: Prinzipieller Aufbau eines Expositionspfades im produktzentrierten Ansatz

Beiden Ansätzen gemeinsam ist, dass sie quantitative Beschreibungen (Parameter) zur Schätzung der Exposition benötigen. Dies ist zum Beispiel der „individuelle Verzehr eines Nahrungsmittels pro Tag“ im bevölkerungszentrierten Modell oder der „Anteil von Abfall pro Wareneinheit im Weiterverarbeitungsschritt“ im produktzentrierten Ansatz.

3. Zur Unterscheidung von Variation und Unsicherheit

Dabei sind die Ausprägungen dieser Parameter prinzipiell unbestimmt, d.h. jede Messung liefert einen Wert, der vom Wert einer wiederholten Messung abweichen wird. Zwei wesentliche Gründe für dieses Verhalten sind zu unterscheiden.

Zum einen sind die Parameter nicht so genau definiert, dass sie eine „messbare Größe“ darstellen, die dazu zumindest prinzipiell konstant sein müsste. Für den „individuellen Verzehr eines Nahrungsmittels pro Tag“ müssten das Individuum (Wer?), eine genaue Beschreibung des Nahrungsmittels (Was?), der genaue Tag (Wann?) und die Maßeinheit (Wie?) spezifiziert sein, um einen konstanten Wert zu begründen. Also: „Wie viel (gemessen in Liter) Kaffee (in Form eines Getränkes) hat der Autor dieses Artikels am Tag seines Vortrages zu sich genommen?“ Tatsächlich ist die Expositionsschätzung aber gar nicht an den einzelnen Individuen oder Produktionseinheiten interessiert, sondern möchte Aussagen über eine Grundgesamtheit (Population, Gesamtproduktion) treffen. Deshalb werden die Werte aller Individuen oder Produktionseinheiten, aller Tage (eines Zeitraumes) und aller Orte (einer Region) zusammengefasst und bilden insgesamt die Verteilung der einzelnen Werte: die Variation (alias Variabilität, epistemische Unsicherheit, engl. variability). „Die Variation beschreibt den Teil der Unbestimmtheit bei der Angabe einer Größe, der dadurch entsteht, dass eine Größe unter verschiedenen Rahmenbedingungen betrachtet wird. Dies sind in der Regel reale Unterschiede zwischen Individuen, in Zeit und Raum. Die Variation beschreibt eine Eigenschaft der Grundgesamtheit (Population). Sie muss beschrieben werden und lässt sich nicht durch Erkenntnisgewinn reduzieren.“ (BfR-Kommission Expo, 2013)

Zum anderen unterliegt jede Messung einer „messbaren Größe“ zusätzlichen Schwankungen, den Verzerrungen und Fehlern der Messmethodik. Dies ist die Unsicherheit (alias Ungewissheit, aleatorische Unsicherheit, engl. uncertainty). Eine retrospektive Befragung des Autors dieses Artikels über seinen Kaffeekonsum am Tag seines Vortrags ist eine relativ unsichere Messmethode, die sowohl verzerrt (eingeschränkte Erinnerung mit Tendenz zur Unterschätzung) als auch ungenau (Angabe in Tassen, schwankendes Antwortverhalten) ist. Die Unsicherheit beschreibt also „den Teil der Unbestimmtheit bei der Angabe einer prinzipiell fixierten Größe, der durch mangelnde oder unvollständige Kenntnis oder durch die angewandte Messmethodik und Messfehler bedingt ist. (...) Das Ausmaß der Unsicherheit lässt sich zumindest prinzipiell durch Erkenntnisgewinn (Anm. verbesserte Methodik) reduzieren.“ (BfR-Kommission Expo, 2013)

Gemeinsam ist beiden Formen, der Variation und der Unsicherheit, dass der Parameter von Interesse nicht als einzelner Wert, sondern als eine Verteilung über viele mögliche Werte beschrieben werden muss. Die Aufgabe der Statistik ist es, bei vorliegenden Daten die Trennung zwischen Variation innerhalb der Grundgesamtheit und der Unsicherheit der Messung vorzunehmen.

Wird die Expositionsschätzung als Ganzes betrachtet, kommen neben der oben beschriebenen Parameterunsicherheit noch die Szenario- und Modellunsicherheit hinzu (BfR-Kommission Expo, 2013).

4. Ansätze der Unsicherheitsanalyse

In den folgenden Abschnitten sollen nun systematische Verfahren kurz vorgestellt werden, die genutzt werden können, um Unsicherheiten zu erfassen und zu beschreiben.

4.1 Gestufte Verfahren

Gestufte Verfahren bilden eine weit verbreitete Methode in der wissenschaftlichen Politikberatung um den Aufwand an das Entscheidungsproblem anzupassen (engl. fit for purpose). In der Risiko- oder Expositionsschätzung bedeutet dies, einfache Kriterien

zu entwickeln, die ein nicht tolerables Risiko oder eine entsprechend erhöhte Exposition weitgehend ausschließen können. Führt die Überprüfung dieser Kriterien zu keinem Ausschluss, werden die Kriterien stufenweise verfeinert bis ein Ausschluss möglich ist oder das Risiko ausreichend genau bestimmt wurde, um eine Entscheidung (z.B. eine Regulation) treffen zu können.

Ein generisches Expositionsszenario (initiale Expositionsschätzung) nimmt zum Beispiel an, dass die Exposition rund um die Uhr, an allen Aufenthaltsorten, über alle Aufnahmepfade in einer hohen Konzentration erfolgt. Das Ausschlusskriterium fragt, ob trotz dieser extremen Exposition, die unabhängig von Zeit, Ort und individuellem Verhalten ist, nur ein Risiko besteht, das noch toleriert werden kann. Im Sinne eines „Screenings“ sollen hierbei Expositionen schnell identifiziert werden, die keiner weiteren Betrachtung bedürfen.

Kann das Risiko unter dem generischen Szenario nicht ausgeschlossen werden, werden nach und nach die generischen Annahmen durch realistischere Beschreibungen ersetzt. Dies geschieht zunächst durch eine Abschichtung des Szenarios nach verschiedenen Umständen unter Beibehaltung hoher Expositionen (deterministische Expositionsschätzung). Man spricht vom „(angemessenen) ungünstigsten Fall“ und nimmt dabei an, dass nur ein zu vernachlässigender Anteil der Population noch eine höhere Exposition aufweist. Eine Risikoschätzung unter Annahme des „(angemessenen) ungünstigsten Falles“, die ein noch zu tolerierendes Risiko aufweist, schützt also einen Großteil der Population.

Kann auch Letzteres nicht bestätigt werden, wird mit Hilfe bevölkerungsbezogener Modelle (probabilistische Expositionsschätzung) der Anteil der Population bestimmt, der ein nicht zu tolerierendes Risiko / eine zu hohe Exposition aufweist. Diese Modelle nähern sich der realen Exposition der Bevölkerung an und können dann ebenfalls benutzt werden, um die Umstände und Ursachen erhöhter Expositionen zu ermitteln.

Gestufte Verfahren finden sich auch bei der Unsicherheitsanalyse wieder. In der ersten Stufe wird

das geschätzte Risiko mittels Sicherheitsfaktoren um eine Anzahl von Größenordnungen (d.h. um den Faktor 10, 100, 1000,...) erhöht. Die Anzahl richtet sich nach möglichen Bereichen von Unsicherheit, z.B. der Extrapolation tierexperimenteller Studien auf den Menschen, die Nicht-Berücksichtigung besonders empfindlicher Bevölkerungsgruppen etc. Hierbei erfolgt nur eine pauschale Betrachtung der Unsicherheit.

Bei der qualitativen Unsicherheitsanalyse werden hingegen alle möglichen Quellen der Unsicherheit systematisch identifiziert und zunächst verbal beschrieben. Besteht die Unsicherheit im Wesentlichen auf Grund von Erkenntnismangel, ist dieser Ansatz trotzdem gangbar, indem er den Mangel offenlegt.

Bei der quantitativen Unsicherheitsanalyse wird zusätzlich versucht, die Auswirkung auf die Risikoschätzung quantitativ zu erfassen. Dazu dienen zunächst Methoden der Statistik, wie die Angabe von Streuung oder Konfidenzintervallen für die Schätzungen, aber auch Expertenurteile in semi-quantitativer Form (z.B. „nicht erkennbar/zu vernachlässigen“, „gering“, „mäßig“, „stark“, „nicht bekannt“) oder quantitativer Form (siehe Abschnitt 4.5) können benutzt werden.

4.2 Der pragmatische Ansatz der WHO/IPCS

In 2008 hat das Harmonisierungsprojekt des Internationalen Programms für Chemikaliensicherheit (IPCS) der Weltgesundheitsorganisation (WHO) einen Bericht zur Charakterisierung und Kommunikation von Unsicherheit in der Expositionsschätzung vorgelegt (WHO-IPCS, 2008). Darin werden drei unabhängige Dimensionen der qualitativen Unsicherheitsbetrachtung unterschieden:

1. Das „Ausmaß der Unsicherheit“ der Expositionsschätzung umfasst die mögliche Abweichung der Expositionsschätzung von der tatsächlichen Exposition.
2. Das „Vertrauen in die Wissensbasis“ der Expositionsschätzung umfasst die Vollständigkeit aller verfügbaren Informationen, die zur Expositionsschätzung benutzt werden können.

3. Die „Subjektivität einer getroffenen Auswahl“ der Expositionsschätzung umfasst die Begründungen für die getroffenen Entscheidungen innerhalb der Wissenschaft, aber auch zwischen den Interessengruppen der Expositionsschätzung.

Damit wurde der traditionelle Begriff (erste Dimension) um zusätzliche Aspekte erweitert. Explizite Kriterien für das „Vertrauen in die Wissensbasis“, nämlich die Vollständigkeit, die Zuverlässigkeit, die Konsistenz und die Robustheit der Wissensbasis, und für die „Subjektivität der getroffenen Auswahl“, nämlich der Umfang möglicher Alternativen (Entscheidungsrahmen), die Differenzen zwischen Entscheidungen von Experten bzw. Interessenvertretern, der Einfluss situationsbezogener Restriktionen auf die Entscheidung, der Einfluss von Interessen und Werten des Experten oder Interessenvertreters auf die Auswahl und der Einfluss der Entscheidung auf das Ergebnis, bilden die Basis für eine erweiterte qualitative Unsicherheitsanalyse.

4.3 Der pragmatische Ansatz der EFSA

Schon in 2006 entwickelte die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA, 2006) einen standardisierten Ansatz um die Unsicherheiten bei der Abschätzung der Exposition über Nahrungsmittel zu erfassen und zu beschreiben. Dabei werden die einzelnen Schritte der Expositionsschätzung systematisch auf Unsicherheiten abgefragt und anschließend qualitativ hinsichtlich der Richtung (d.h. Über- oder Unterschätzung) und Stärke (in den Stufen „gering“, „mittel“, „stark“) bewertet. Jede Expositionsbewertung beinhaltet abschließend eine tabellarische Auflistung und qualitative Bewertung der verbliebenen Unsicherheiten sowie eine abschließende Bewertung im Hinblick auf mögliche Einschränkungen in der Verwendung der Expositionsabschätzung. Zur Zeit ist eine Revision der EFSA-Leitlinien in Arbeit.

4.4 Der pragmatische Ansatz der BfR-Kommission Exposition

Nach Sichtung der existierenden Leitfäden zur Unsicherheitsanalyse (u.a. EFSA, 2006; ECHA, 2008; WHO-IPCS, 2008) hat die Kommission für Expositionsschätzung und -standardisierung des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR-Kommission Expo, 2013) eigene Leitlinien für den Verbraucherschutz

vorgeschlagen, die die Unsicherheitsanalyse direkt in den Arbeitsprozess der Expositionsschätzung integrieren sollen.

In einem hierarchischen Verfahren werden pro Arbeitsschritt der Expositionsschätzung Kriterien benannt, für die die Unsicherheiten in ihren drei Dimensionen beschrieben werden. Eine Bewertung erfolgt in Hinblick auf die Richtung der Verzerrung der Expositionsschätzung (d.h. „Unterschätzung“, „Nicht bekannt / Unter- und Überschätzung möglich“, „Überschätzung“) und der Stärke der Unsicherheit auf einer fünfstufigen Skala („Nicht erkennbar / zu vernachlässigen“, „Gering“, „Mäßig“, „Stark“ und „Nicht bekannt“).

Jedes Kriterium ist mit einem Fragenschema hinterlegt, das eine Primärdokumentation der Unsicherheiten und der sicheren Erkenntnisse ermöglicht.

Ziel der systematischen Erfassung ist die Identifikation der Unsicherheiten mit größter Relevanz. Diese werden anschließend weiter diskutiert, wobei folgende Fragen im Mittelpunkt stehen:

- *„Welches sind die prioritären Quellen und die Gründe für die Unsicherheiten?“*
- *„Welches sind die Auswirkungen (Ausmaß und Richtung) der wichtigsten identifizierten Unsicherheiten auf das Ergebnis der Expositionsschätzung? Sofern gegeben, kann das Schutzziel auch unter Beachtung verbliebener Unsicherheiten sichergestellt werden?“*
- *„Welche Optionen können zur Verminderung der Unsicherheit in der Expositionsschätzung benannt werden? Sind diese Maßnahmen geeignet, um eine Beurteilung des Schutzzieles zu ermöglichen?“* (BfR-Kommission Expo, 2013)

4.5 Systematische Erhebung von Expertenurteilen

Qualitative Unsicherheitsanalysen werden teilweise kritisiert, weil sie auf (Selbst-)Einschätzungen von Experten beruhen. In Situationen, in denen nur unzureichende empirische Daten vorliegen oder existierendes Wissen auf neue Bedingungen übertragen werden muss, bilden Expertenurteile dennoch häufig die einzige Möglichkeit, notwendige

Evidenz innerhalb der Rahmenbedingungen der Entscheidungsfindung zu generieren.

Um auch in diesem Prozess die Transparenz und weitgehende Reproduzierbarkeit der Ergebnisse zu ermöglichen, wurden Protokolle entwickelt (vgl. EFSA, 2013), die eine systematische Erhebung von Expertenurteilen erlauben und zugleich die Unsicherheit (semi-)quantitativ erfassen.

Die Protokolle gliedern sich grob in die Definition des Problems, die Beschreibung der notwendigen Expertise, die Auswahl des Experten-Panels und der Erhebungsmethode sowie der Durchführung und Analyse der Erhebung. Je nach der Komplexität der Fragestellung kann die Erhebung als Gruppenkonsens (Sheffield-Methode, O'Hagan et al., 2006), in Form einer schriftlichen Gruppendiskussion (Delphi-Methode) oder in Form aggregierter Einzelerhebungen mit Kalibrierung (Cooke-Methode, Cooke, 1991) erfolgen.

Abhängig von der Bedeutung der Fragestellung ist der Einsatz systematischer Erhebungen notwendig oder es kann auf vereinfachte Protokolle zurückgegriffen werden. Festzuhalten bleibt jedoch, dass zur qualitativen und quantitativen Erfassung von Unsicherheiten Methoden der wissenschaftlichen Politikberatung zur Verfügung stehen.

5. Zum Nutzen der Sensitivitätsanalyse

Doch wie können die Ergebnisse der Unsicherheitsanalyse für die Entscheidungsfindung benutzt werden? Den Schlüssel dazu bilden Sensitivitätsbetrachtungen, das sind vereinfacht „Was wäre wenn?“-Berechnungen, die Expositions- und Risikoschätzungen mittels möglicher Kombinationen von Einflussgrößen oder unter verschiedenen möglichen Szenarien durchrechnen.

„Sensitivitätsanalysen sind Verfahren, die den Einfluss der Variation und möglicher Unsicherheiten aus Szenario- und Modellalternativen auf die Zielgrößen messen und vergleichen.“ (vgl. Frey and Patil, 2002; Saltelli et al. 2004)

Ihre Ergebnisse können in verschiedene Richtungen betrachtet werden. Zum einen ermöglichen sie die

Identifikation von unbedeutenden Einflussgrößen auf die Exposition, deren verbliebene Unsicherheit das Ergebnis nicht verändert. Diese Einflussgrößen können somit von der weiteren Betrachtung ausgeschlossen werden.

Zum anderen identifiziert eine Sensitivitätsanalyse bedeutsame Einflussfaktoren, deren Variation und Unsicherheit sich direkt auf die Exposition der betroffenen Individuen auswirken. Bezüglich der Unsicherheit zeigt die Betrachtung die Einschränkungen in der Aussagekraft der Expositionsschätzung und kann weiteren Forschungsaufwand rechtfertigen. Bezüglich der Variation ermittelt die Sensitivitätsanalyse Einflussgrößen, die für Präventionsmaßnahmen besonders effektiv und zugänglich sind. Damit ermöglicht sie eine zusätzliche Identifikation und Bewertung von Risikomanagement-Maßnahmen.

6. Zum Nutzen der Unsicherheitsanalyse in der Kommunikation von Risiken

Als integraler Bestandteil der Expositions- und Risikoschätzung ist die Unsicherheitsanalyse zunächst ein wissenschaftliches Instrument, das sich in Form der Primärdokumentation an die Risiko-Bewerter richtet. Eine Zusammenfassung und Interpretation der Resultate wird den Risiko-Managern bei einer abgewogenen und begründeten Entscheidungsfindung helfen.

Doch jede Kommunikation muss sich auch an den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Empfänger ausrichten (vgl. EFSA, 2012). Das bedeutet insbesondere für eine Kommunikation von Unsicherheiten mit der breiten Öffentlichkeit, dass sich die Interessen und Schwerpunkte verschieben. Kriterien der Verständlichkeit und Transparenz (Glaubwürdigkeit) stehen im Vordergrund. Die Informationen müssen informierte Entscheidungen ermöglichen und auf vorhandenem Wissen aufbauen. Subjektive Beurteilungen müssen ebenso offengelegt werden wie existierende alternative Bewertungen.

Im Mittelpunkt sollen mögliche Auswirkungen auf Handlungsoptionen stehen. Die BfR-Kommission für Expositionsschätzung formulierte dazu folgende Fragen, die in einer Kommunikation mit der Bevölkerung zu beantworten sind:

- › „Welche Ergebnisse können als gesichert berichtet werden, welche sind als unsicher einzuordnen? Wie lässt sich dieses in Beziehung zum Alltagswissen der Bevölkerung darstellen?
- › Welches sind die unsicheren Elemente mit dem größten Einfluss auf das Ergebnis der Expositions- und Risikoschätzung? Welche Quellen und Ursachen gibt es für die relevanten Unsicherheiten?
- › Wer bzw. welche Bevölkerungsgruppen sind von den Unsicherheiten betroffen? In welchem Ausmaß?
- › Welche Annahmen wurden verwendet, um trotz Unsicherheiten zu einer Bewertung zu gelangen und wie sind diese Annahmen begründet? Welche divergierenden Ansichten zu diesen Annahmen sind den Bewertern bekannt?
- › Welche Maßnahmen sind möglich, um Unsicherheiten zu reduzieren, zu beheben bzw. fehlende Informationen zu beschaffen? Welche Ressourcen und zeitliche Rahmenbedingungen sind dazu notwendig? Wie viel Zeit ist hierzu erforderlich? Was kann das BfR zur Minderung der Unsicherheit beitragen?
- › Welche Empfehlungen an die Adressaten einer Risikobewertung, z.B. für Regulationen und Präventionsmaßnahmen, können angesichts der relevanten Unsicherheiten gegeben werden?“

(BfR-Kommission Expo, 2013)

Eine vollständige Risikobewertung, die eine systematische Erfassung der Unsicherheiten umfasst, kann diese Fragen beantworten.

Darüber hinaus ist die Prozesshaftigkeit der Risikobewertung, im Sinne einer Weiterentwicklung, ein Teil der Botschaft. Dies ermöglicht eine frühzeitige Kommunikation von Ergebnissen und deren spätere Revision, wenn weitere gewonnene Erkenntnisse frühere Unsicherheiten ausgeräumt haben.

Allerdings erzwingt die Offenlegung des zeitlichen Verlaufs und der eingesetzten Ressourcen auch weitere politische Begründungen. Dies umfasst sowohl die Bewilligung als auch die Ablehnung einer weiteren Aufklärung von Unsicherheiten.

Zum Autor:

Dr. Olaf Mosbach-Schulz arbeitet im Referat für wissenschaftliche Methoden der Risikobewertung (SAS) bei der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) in Parma, Italien.

Email: olaf.mosbach-schulz@efsa.europa.eu

Disclaimer:

Der Beitrag wurde in alleiniger Verantwortung des Autors verfasst und ist nicht als Veröffentlichung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) anzusehen.

Die darin geäußerten Standpunkte und Ansichten geben ausschließlich die Auffassung des Autors wieder und stellen nicht notwendigerweise die Meinung der EFSA dar.

Quellen:

- › **BfR-Kommission Expo (2013).** BfR-Kommission für Expositionsschätzung und Expositionsstandardisierung: Leitfaden zur Unsicherheitsanalyse in der Expositionsschätzung. Berlin, BfR, 2013, im Druck.
- › **Cooke RM (1991).** Experts in uncertainty. Oxford University Press, Oxford, UK.
- › **ECHA (2008).** European Chemicals Agency (ECHA): Guidance on information requirements and chemical safety assessment Chapter R.19: Uncertainty analysis. Helsinki: European Chemicals Agency, Finland.
- › **EFSA (2006).** European Food Safety Authority (EFSA): Guidance of the Scientific Committee on a request from EFSA related to Uncertainties in Dietary Exposure Assessment. Request No EFSA-Q-2004-019. EFSA Journal 438, 1-54.
- › **EFSA (2010).** European Food Safety Authority (EFSA): Application of systematic review methodology to food and feed safety assessments to support decision making. EFSA Journal 2010; 8(6):1637, 90 pp.
- › **EFSA (2012).** Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA): Wenn sich beim Essen etwas zusammenbraut: bewährte Rezepte für die Risikokommunikation / Leitlinien für die Risikokommunikation. Parma: Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Italien.
- › **EFSA (2013).** Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Guidance on Expert Knowledge Elicitation in Food and Feed Safety Risk Assessment. Draft version for public consultation. Parma: European Food Safety Authority, Italy.
- › **Frey HC and Patil SR (2002).** Identification and review of sensitivity analysis methods. Risk Analysis 22; 553-578.
- › **Leinfellner (1965).** Leinfellner W. Einführung in die Erkenntnis- und Wissenschaftstheorie. Mannheim: Bibliographisches Institut, 1965.
- › **Morgan MG and Henrion M (1990).** Uncertainty – A guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis. Cambridge: University press, UK.
- › **NRC (1983).** Committee on the Institutional Means for assessment of Risks to Public Health, National Research Council (NRC). Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process. Washington DC: National Academy Press, United States.
- › **O'Hagan A, Buck CE, Daneshkhah A, Eiser JR, Garthwaite PH, Jenkinson D, Oakley JE and Rakow T (2006).** Uncertain judgements: eliciting experts' probabilities. John Wiley and Sons, Chichester, UK.
- › **Saltelli A, Tarantola S, Campolongo F and Ratto M (2004).** Sensitivity analysis in practice: a guide to assessing scientific models. Chichester: Wiley, 2004.
- › **WHO-IPCS (2008).** World Health Organization (WHO) / International Programme on Chemical Safety (IPCS). Uncertainty and Data Quality in Exposure Assessment. Part 1: Guidance Document on Characterizing and Communicating Uncertainty in Exposure Assessment. Geneva: WHO-IPCS Harmonization Project Document No. 6, Switzerland.
- › **Xprob (2007).** Mekel O, Mosbach-Schulz O, Schümann M, Okken PK, Peters C, Herrmann J, Hehl O, Bubenheim M, Fehr R, Timm J: Evaluation von Standards und Modellen zur probabilistischen Expositionsabschätzung. Berlin: WaBoLu-Hefte Nr. 02-05/2007.

3.7 Social Media als Mittel der Krisenkommunikation

Prof. Dr. Simon Nestler

Zusammenfassung

Social Media sind im privaten Umfeld und in Unternehmen weit verbreitet. Im Bereich der Krisenkommunikation herrscht noch Skepsis gegenüber den sozialen Medien. Wenn grundlegende Anforderungen berücksichtigt werden, bieten Social Media großes Potential für die Krisenkommunikation. Die Anforderungen lassen sich dabei am Besten in Form einer eigenen Social Media Plattform umsetzen. Eine solche Plattform verbessert die Kommunikation, Koordination und Kooperation in Krisen. Gleichzeitig werden Betroffene und Hilfsbereite aktiv eingebunden und miteinander vernetzt. Das Potential von sozialen Medien ergibt sich dabei auch aus der Möglichkeit, Unsicherheiten in der Bevölkerung gezielter adressieren zu können. Langfristig ist eine eigene Social Media Plattform eine kostengünstige Ergänzung zur personalintensiveren Telefonhotline.

Einleitung

Social Media gewinnen in unserer privaten Kommunikation zunehmend an Bedeutung. Die sozialen Medien erfüllen dabei unsere verschiedenen Kommunikationsbedürfnisse. Sie ermöglichen eine einfache Vernetzung mit Freunden und eine unmittelbare Kommunikation. Der Kommunikationspartner tritt gegenüber dem konkreten Thema in den Hintergrund. Das verändert auch unser grundlegendes Kommunikationsverhalten. Schon Marshall McLuhan stellte fest: „*First we shape our tools thereafter they shape us*“. Auch bei Social Media lässt sich diese Verhaltensänderung beobachten, die aus der Einführung von neuen Technologien resultiert. Soziale Medien stellen uns neue Paradigmen und Konzepte zur Verfügung. Durch diese Paradigmen hat sich unser Kommunikationsverhalten verändert. Privates wird zunehmend im öffentlichen und halb-öffentlichen Raum diskutiert. Kommunikation fin-

det in sozialen Medien überall und jederzeit statt. Als Konsequenz entsteht der viel diskutierte und schwer zu beherrschende *information overflow*. Jeder wird zum Reporter, welcher über Ereignisse in seinem Umfeld berichtet. Wir werden von relevanten und irrelevanten Informationen regelrecht überflutet. Die Filterfunktion des klassischen Journalismus geht dadurch zunächst verloren. An deren Stelle tritt in sozialen Medien die technische Analyse des Informationsstroms. Nur durch Aggregation und Filterung ist diese Informationsflut noch beherrschbar. Die Güte der Filterung entscheidet zukünftig über die erfolgreiche Nutzbarkeit von Social Media. Nur wenn relevante Informationen sichtbar bleiben und irrelevante Informationen verschwinden, wird unser Kommunikationsbedürfnis erfüllt. Dann kommt auch der größte Vorteil von Social Media zum Tragen: Wir sind minutenaktuell über die wichtigsten Ereignisse in unserem sozialen Umfeld im Bilde.

Auch erste Unternehmen nutzen bereits das Potential dieser neuen Art der Kommunikation. Das Enterprise 2.0 stellt dabei eine ganz neue Form der unternehmensweiten Kommunikation dar. Wissen und Informationen werden leichter zugänglich und unternehmensweit verfügbar. Der *information pull* löst den *information push* ab. Informationen werden nicht länger wahllos verteilt. Interessierte können Informationen vielmehr gezielt abrufen. Die Vernetzung über fachliche Themen wird vereinfacht. Wissensmanagement und Kommunikation werden zunehmend integriert. Die Menge an doppelten oder überflüssigen Tätigkeiten wird reduziert. Die Effektivität der Mitarbeiter, insbesondere der Wissensarbeiter wird gesteigert.

Für Organisationen und Behörden stellt sich nun die Frage, welche Rolle Social Media als Mittel der Krisenkommunikation zukünftig spielen können. Bereits in der Vergangenheit führten größere Schadenslagen zu einem regen Austausch in sozialen Medien, insbesondere auf Twitter, Flickr und Facebook.

In Krisen wie Kyrill, Loveparade 2010 oder Fukushima stellten Betroffene umfangreiche Informationen zur Verfügung. Seitens der Organisationen besteht trotzdem noch Skepsis gegenüber Social Media im Allgemeinen. Die Informationsflut ist aus Sicht der Behörden dabei eine der größten Hürden für die Nutzung von Social Media. Wenn die Bewertung von Relevanz in der Krise nicht funktioniert, können die Informationen nicht als Entscheidungsgrundlage verwendet werden. Eine weitere große Hürde ist die mangelnde Kontrollierbarkeit. Falls Fehlinformationen nicht schnell genug beziehungsweise gar nicht richtig gestellt werden können, kann keine zielgerichtete Krisenkommunikation mit der Bevölkerung erfolgen.

Für die Nutzung von sozialen Medien als Mittel der Krisenkommunikation ergeben sich somit zwei zentrale Herausforderungen. Einerseits soll die Lage der Bevölkerung erfasst werden. Insbesondere die Existenz von Unsicherheit und deren konkretes Ausmaß ist für Behörden und Organisationen dabei von besonderer Bedeutung. Andererseits müssen die Maßnahmen der Krisenbewältigung offen, transparent und glaubwürdig an die Bevölkerung kommuniziert werden. Die Krisenkommunikation über soziale Medien muss neben der Krisenbewältigung

auch die Krisenprävention, die Krisenvorbereitung und die Krisennachbereitung umfassen.

Die Historie von Social Media

Um die Funktionsweise der Social Media zu verstehen und für die Krisenkommunikation nutzen zu können, lohnt sich ein Blick auf die Historie. Im Zeitalter des Web 1.0 existierte ein primär lesbares Internet. Im Jahr 1996 gab es weltweit ca. 250.000 Webseiten. Diese Webseiten wurden von ca. 45 Millionen Nutzern abgerufen. Im Jahr 2012 existieren ca. 634 Millionen Webseiten. Auf diese wird von insgesamt ca. 2,2 Milliarden Nutzern zugegriffen [1]. Die Zahl der Webseiten hat in diesen 16 Jahren deutlich zugenommen. Die Zahl der Nutzer ist ebenfalls stark gewachsen. Beides ist zunächst nicht weiter verwunderlich. Interessant ist jedoch die prozentuale Steigerung der beiden Kenngrößen.

Die Zahl der Webseiten wuchs in dem Zeitraum ungefähr um den Faktor 2.500. Währenddessen wuchs die Zahl der Nutzer nur ungefähr um den Faktor 50. Aus dem primär lesbaren Internet ist also ein umfassend schreibbares Internet geworden. Dieses neue Internet wurde fortan als Web 2.0 bezeichnet. Das Wachstum des Internets basiert also auf einer

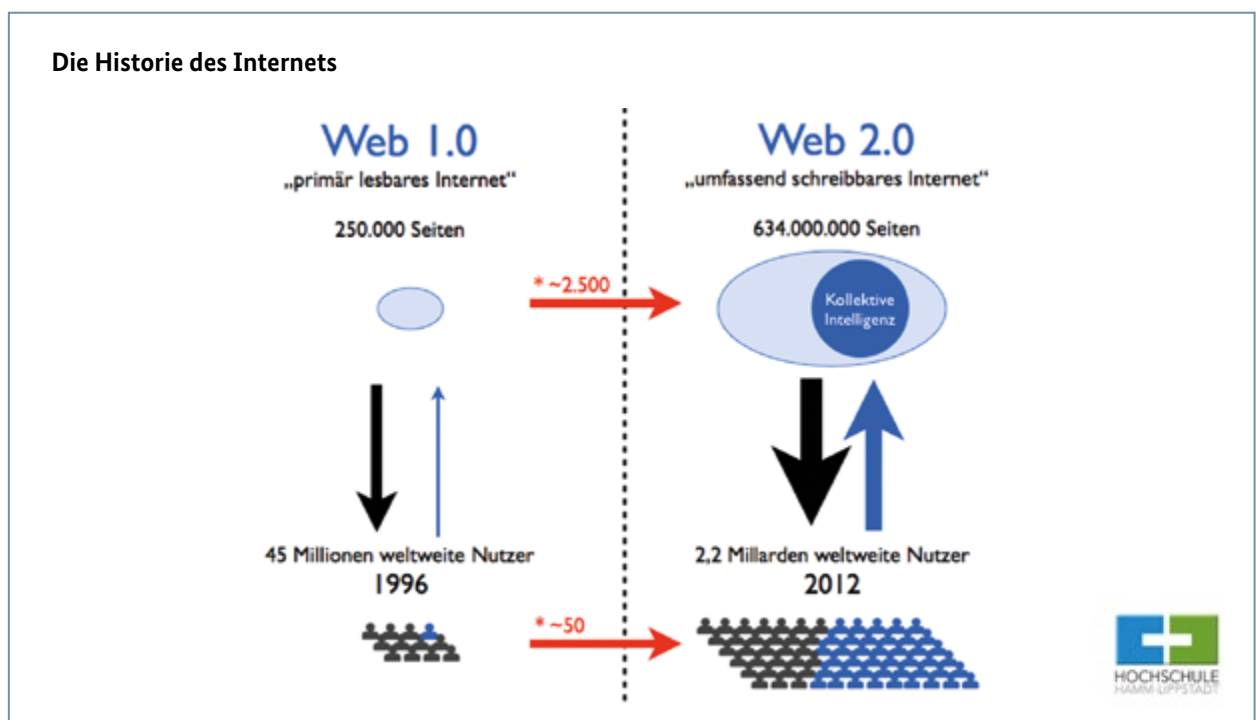


Abb. 1: Entwicklung der Involvierung der Benutzer (vgl. [2]).

wachsenden Beteiligung. Es gibt rund 50 mal mehr Nutzer. Und jeder dieser Nutzer ist heute rund 50 mal so aktiv wie im Jahr 1996, wie in Abbildung 1 zu sehen.

Der Begriff Web 2.0 ist ein Synonym für diese wachsende Beteiligung geworden. Erstmals öffentlich wurde der Begriff dabei im Jahr 2003 durch Scott Dietzen: „An increase of outsourcing with web services is nothing less than the start of what Scott Dietzen, CTO of BEA Systems, calls the Web 2.0, where the Web becomes a universal, standards-based integration platform. Web 1.0 (HTTP, TCP/IP and HTML) is the core of enterprise infrastructure.“ [3].

Doch bereits im Jahr 2010 wurde der Begriff Web 2.0 abgelöst. Henning Schüring stellt fest: „(...) man nennt es jetzt nur nicht mehr Web 2.0, sondern Social Media. Schon seit einiger Zeit hatte ich den Eindruck, dass der Begriff Web 2.0 zunehmend durch den Begriff Social Media ersetzt wird.“ [4]. Dieser zweite Wandel vollzieht sich damit primär in der Begrifflichkeit. Inhaltlich beschreibt auch Social Media das umfassend schreibbare Internet. In Google Trends (vgl. Abbildung 2) wird der Wechsel der Begrifflichkeiten besonders deutlich [5].

Das Potential von Social Media

Social Media verändern unsere Kommunikation. Sie bieten neue Paradigmen und Konzepte. Dadurch verändert sich auch unsere Interaktion mit dem Computer. Die Mensch-Computer-Interaktion wird zur Mensch-Computer-Mensch-Interaktion [6]. Dieser neue Interaktionsprozess ist sehr stark von Iteration geprägt. Menschen interagieren zunächst isoliert mit dem Computer. Durch die Verknüpfung der Interaktionsprozesse entsteht die Kommunikation zwischen den Akteuren. Diese Kommunikation läuft in drei Schritten ab: Bereitstellung der Informationen, Klassifizierung der Informationen und Darstellung der Informationen. Diese Form der indirekten Kommunikation bietet die Grundlage für themenbezogene Kollaboration. Die iterativen Anknüpfungspunkte ergeben sich dabei aus der Thematik selbst. Ein Beispiel für einen solchen menschenzentrierten Kollaborationszyklus ist in Abbildung 3 dargestellt. Eine geeignete Unterstützung durch Werkzeuge ermöglicht eine themenbezogene Kollaboration [6]. Die Werkzeuge unterstützen insbesondere die Erzeugung, Bearbeitung, Verknüpfung, Erweiterung, Aggregation und Darstellung der Informationen.

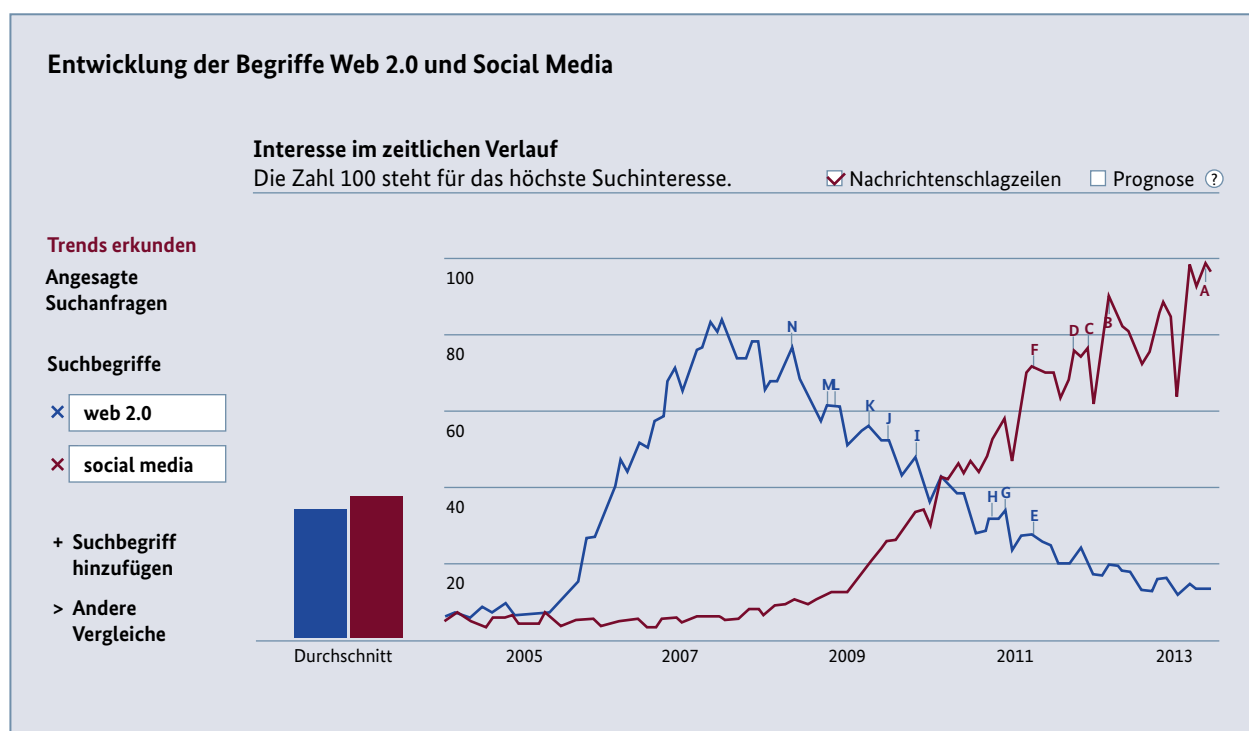


Abb. 2: Entwicklung der Begriffe Web 2.0 und Social Media [5].

Die grundsätzliche Nutzbarkeit von Software in Krisen ist eng an vier Anforderungen geknüpft. Diese Anforderungen basieren dabei auf den bisherigen Erfahrungen mit der Bedienbarkeit von Software durch Krisenakteure [7]. Erstens muss sich die Benutzerschnittstelle adaptieren lassen. In Krisen sind zeitkritische Entscheidungen zu treffen. Um Social Media nutzen zu können, müssen Social Media mit dieser Zeitkritikalität umgehen können. Zweitens müssen sich die Informationen kontrollieren lassen. In Krisen unterliegen Informationen zeitlichen Veränderungen. Damit Social Media nutzbar sind, müssen sich diese Veränderungen abbilden lassen. Drittens muss die Informationsqualität der Informationsfragmente erkennbar sein. In Krisen werden Entscheidungen auf Grundlage dieser Informationen getroffen. Social Media müssen eine qualitative Bewertung dieser Informationen ermöglichen. Viertens müssen die besonderen Bedürfnisse der Betroffenen berücksichtigt werden. Die Betroffenen befinden sich während einer Krise in einer Ausnahmesituation. Social Media müssen die sich daraus ergebenden Konsequenzen beherrschbar machen.

Daraus ergeben sich vier Herausforderungen für den Einsatz von Social Media Lösungen in Krisen:

Adaptierbarkeit, Kontrollierbarkeit, Bewertbarkeit und Benutzbarkeit. Eine Lösung für die Krisenkommunikation muss über den gegenwärtigen Stand der Technik hinausgehen. Es müssen neue Interfaceparadigmen erforscht werden, um Adaptierbarkeit zu erreichen. Es muss ein Management der Social Media Präsenz erforscht werden, um Kontrollierbarkeit zu erzielen. Es muss ein soziales Bewertungssystem erforscht werden, um Bewertbarkeit sicher zu stellen. Es müssen die Erwartungen der Anwender analysiert werden, um Benutzbarkeit in Krisen zu garantieren.

Das Potential von sozialen Medien liegt nicht zuletzt auch in der Thematisierung der Unsicherheit. Sobald Erklärungen für die Unsicherheit in der Bevölkerung vorliegen, können durch Social Media die Informationserfordernisse erfüllt werden. Um die Informationsbedürfnisse dabei vollständig zu befriedigen, müssen dabei auch die Zuständigkeiten transparent gemacht werden. Die Aufnahme der durch Social Media übermittelten Botschaften hängt von den situativen Rahmenbedingungen, von dem persönlichen Informationsverhalten und der konkreten Betroffenheit in der Bevölkerung ab.

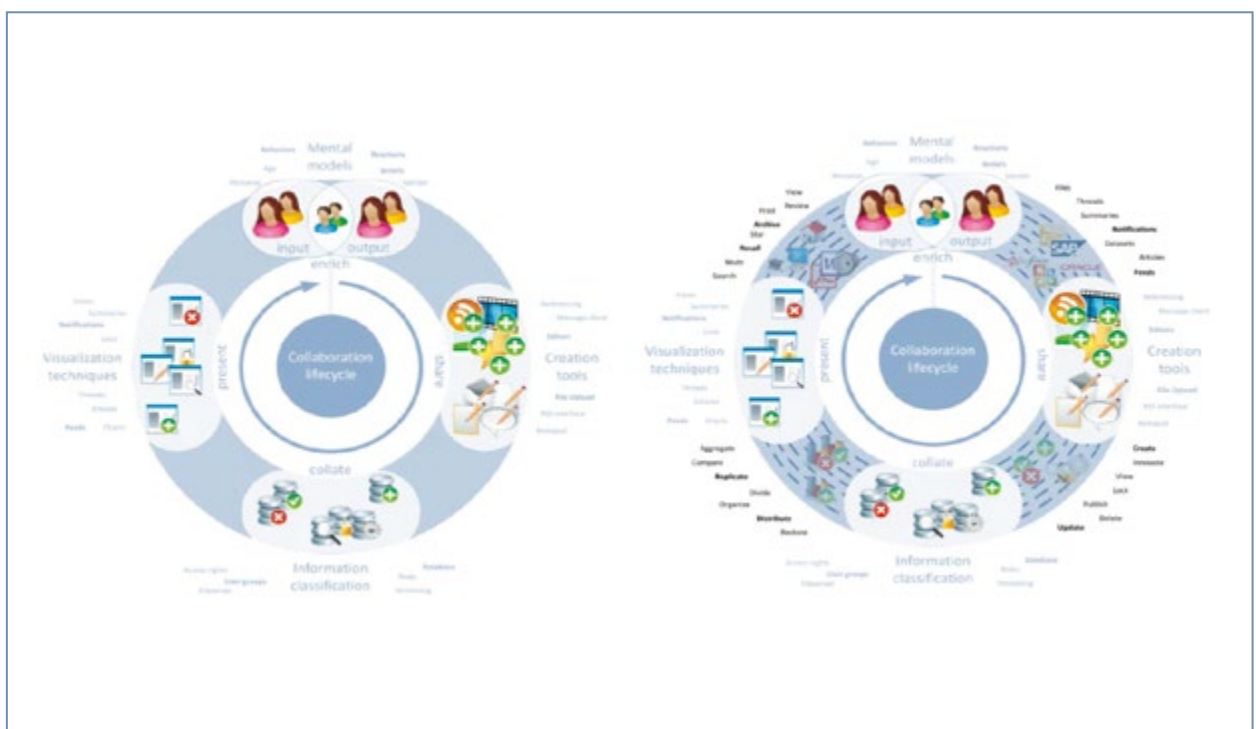


Abb. 3: Themenbezogene Kollaboration im menschenzentrierten Kollaborationszyklus [6].

Aspekte für die konkrete Umsetzung

Gegenwärtig genügt keine Social Media Lösung diesen Anforderungen. Es ist zudem nicht absehbar, ob zukünftige Weiterentwicklungen den Anforderungen genügen werden. Eine Alternative zur Nutzung einer etablierten Social Media Lösung stellt die Entwicklung eines eigenen Lösungsansatzes dar. Dieser kann die konkreten Herausforderungen der Krisenkommunikation durch Social Media lösen und bietet noch weitere Vorteile. Die Kommunikation bleibt auf einer eigenen Plattform vollständig kontrollierbar. Zudem lässt sie sich mit etablierten Social Media Plattformen verknüpfen. Dadurch lässt sich die Lage der Bevölkerung plattformübergreifend erfassen. Diese Verlagerung der krisenbezogenen Kommunikation von den offenen sozialen Medien auf eine eigene Social Media Lösung ist eine Chance. Nach Einführung kann die eigene Plattform auch für die regelmäßige Erfassung des Sicherheitsempfindens in der Bevölkerung verwendet werden. Die Behörde oder Organisation muss auf der eigenen Social Media Plattform dabei die gleichen Standards erfüllen wie Unternehmen in offenen sozialen Medien. Insbesondere muss die Behörde oder Organisation folgende Regeln befolgen: Sie muss einen offenen und dynamischen Austausch von Bedürfnissen ermöglichen. Sie muss Bürger mit der eigenen Behörde oder Organisation vernetzen. Sie muss den Bürgern die Möglichkeit geben, auch untereinander offen über die Krise zu diskutieren. Sie muss die konkrete Strategie für die Krisenkommunikation in Social Media Leitfäden regeln.

Aus Sicht der Bürger sollten die offiziellen Kriseninformationen aller Behörden und Organisationen in einer zentralen Plattform zur Verfügung stehen. Diese sollte eine behörden- und organisationsübergreifende Kommunikation zu Krisen ermöglichen. Diese Integration trägt auf langfristige Sicht dem Paradigmenwechsel im Internet am besten Rechnung. Dabei muss auch in dieser sozialen Plattform eine klare Regelung der Zuständigkeiten erfolgen und auf die Kohärenz von staatlichen Äußerungen geachtet werden. Die offiziellen Informationen auf der Plattform müssen einen hohen Verbindlichkeitscharakter haben. Alle offiziellen Informationen müssen auch als Grundlage für eventuelle spätere staatsanwaltliche Ermittlungen dienen können. Alle bereitgestellten Informationen müssen auch in sozialen Medien den

Kriterien Richtigkeit, Vollständigkeit, Verständlichkeit und Verhältnismäßigkeit genügen. Die schnellen Reaktionszeiten in sozialen Medien erfordern dabei eine Veränderung in der Kommunikationsstrategie. Behörden und Organisationen müssen auch in sozialen Medien aktiv agieren können, statt nur auf den Lauf der Ereignisse zu reagieren. Die Reaktion muss schneller erfolgen, eine Reaktion innerhalb von 24 Stunden wird in sozialen Medien bereits als nicht mehr angemessen betrachtet. Nach einer Untersuchung erwarten 42 % der Bürger in den sozialen Medien innerhalb von 1 Stunde eine Antwort.

Die Missachtung von datenschutzrechtlichen Bestimmungen durch viele offene soziale Medien ist ein weiterer Grund dafür, warum Krisenkommunikation nur über eigene soziale Plattformen erfolgen sollte. Um soziale Medien als Mittel der offiziellen Krisenkommunikation nutzen zu können, muss ferner ein Diebstahl von Identitäten wirksam verhindert werden. Auch diese Anforderung ist bei offenen sozialen Medien gegenwärtig nicht erfüllt. Ein schlanker Registrierungsprozess in einer eigenen sozialen Plattform senkt dabei gleichzeitig die Hürde, die Anmeldung auch erst im Krisenfall bei konkretem Informationsbedarf durchzuführen. Durch eine gezielte Verknüpfung mit etablierten (sozialen) Medien können Betroffene außerdem in der Krisensituation gezielt auf die Plattform aufmerksam gemacht werden. Dieser Prozess ist dabei nicht unidirektional. Die Ergebnisse von wichtigen Diskussion auf der sozialen Plattform können auch wieder an klassische Medien zurück gespielt werden. Reaktionen in den sozialen Netzwerken können dann beispielsweise unmittelbar für die Verbesserung der Servicequalität von Bürgertelefonen verwendet werden.

Eine Social Media Strategie für Behörden und Organisationen sollte also immer die Vorkrisenphase, die Krisenphase und die Nachkrisenphase abdecken. In der Vorkrisenphase liegt der Fokus auf dem Aufbau eines Netzwerkes, der Registrierung in sozialen Medien und dem Social Media Monitoring. In der Krisenphase steht die Kommunikation über Newsfeeds und die aufgebauten Netzwerke im Fokus. In der Nachkrisenphase findet eine Auswertung der sozialen Medien und anderer Netzwerkplattformen unter Aspekten der Effizienz und Effektivität statt.

Ausblick

In Kombination mit anderen Medien können durch eine gute Social Media Strategie die Bedürfnisse der Bevölkerung in Krisen zukünftig noch besser erfüllt werden. Informationen sind in sozialen Medien schnell verfügbar und können verlässlich und verständlich kommuniziert werden. Auch auf die individuellen Mediennutzungsgewohnheiten kann durch eine Präsenz in den sozialen Medien Rücksicht genommen werden. Krisenkommunikation kann nur durch ein integriertes Medienkonzept breit und zeitnah erfolgen und dadurch möglichst große Bevölkerungsteile erreichen.

Eine gute Social Media Plattform bietet Bürgern in Krisen „Hilfe zur Selbsthilfe“. Die Facebook-Infoseite zum Hochwasser 2013 in Passau [9] zeigt das Potential solcher Plattformen: Betroffene können Informationen zur aktuellen Entwicklung der Krise erhalten (Abbildung 4a). Betroffene können den Fortschritt der Krisenbewältigung im Minutentakt verfolgen

(Abbildung 4b). Betroffene können sich gegenseitig durch Anteilnahme auch emotional unterstützen (Abbildung 4c). Hilfsangebote lassen sich einfacher koordinieren (Abbildung 4d). Sogar größere Hilfsaktionen können geplant und durchgeführt werden (Abbildung 4e). Nicht zuletzt finden Betroffene auf der Plattform zudem auch ein Ventil für ihre eigene Hilflosigkeit und Verzweiflung (Abbildung 4f).

Dieses Potential lässt sich in Bezug zu dem 3K-Modell setzen [10]. Am Beispiel Passau überwiegen dabei Kommunikation und Koordination. Die Etablierung der Plattform fand dabei jedoch einzig auf Initiative der Betroffenen statt (*bottom up*). Eine aktive Nutzung durch Organisationen und Behörden (*top down*) birgt an dieser Stelle noch größeres Potential. Es können offizielle Informationen kommuniziert werden. Es können offizielle Hilfsmaßnahmen koordiniert werden. Und es können auch Kooperationen aufgebaut werden – beispielsweise mit hilfsbereiten Bürgern.

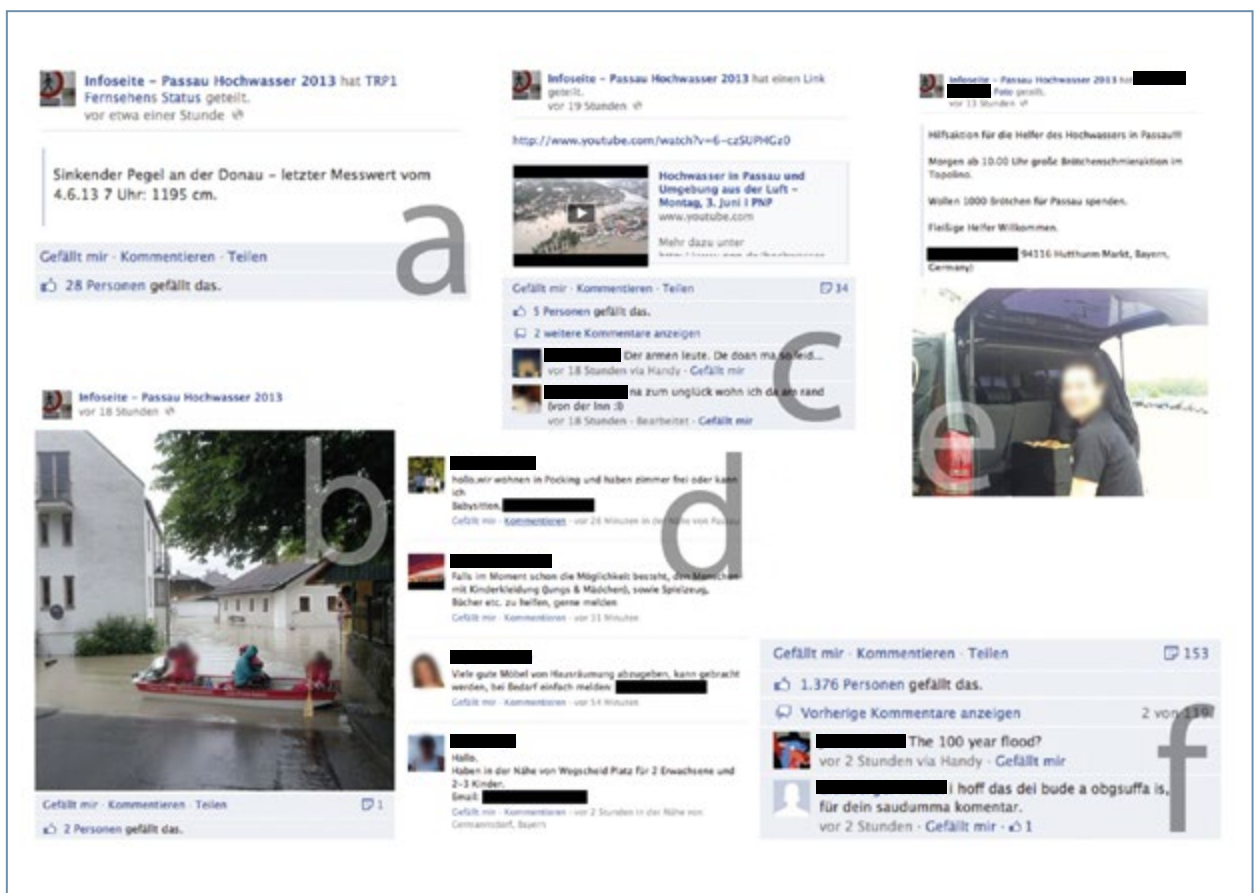


Abb. 4: Facebook-Infoseite zum Hochwasser 2013 in Passau [9].

Langfristig ist eine eigene Social Media Plattform eine günstige Alternative zur personalintensiven Telefonhotline. Gleichzeitig ist sie für Behörden und Organisationen ein Medium, um junge und hilfsbereite Mitbürger in die Krisenbewältigung aktiv mit

einzubinden. Ein wichtiger Baustein in der erfolgreichen Krisenkommunikation bleibt dabei die enge Verzahnung mit etablierten Medien, um die Bevölkerung in Krisen in ihrer Gesamtheit informieren zu können.

Zum Autor:

Prof. Dr. Simon Nestler hat die Professur „Mensch-Computer-Interaktion“ an der Hochschule Hamm-Lippstadt inne.

Kontakt:

Prof. Dr. Simon Nestler, Hochschule Hamm-Lippstadt, Marker Allee 76-78, 59063 Hamm
simon.nestler@hshl.de, 02381 / 8789-822

Quellen:

- › [1] **K. Kimbrough (2009)**. Web 1.0 versus web 2.0,
<http://www.examiner.com/article/web-1-0-versus-web-2-0>
- › [2] **Pigdom (2013)**. Internet 2012 in numbers,
<http://royal.pingdom.com/2013/01/16/internet-2012-in-numbers/>
- › [3] **E. Knorr (2003)**. Fast Forward 2010 – The Fate of IT, 2004 – The Year of Web Services,
http://books.google.de/books?id=1QwAAAAAMBAJ&printsec=frontcover&source=gbs_summary_r&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- › [4] **H. Schüring (2010)**. Social Media statt Web 2.0,
<http://www.henningschuerig.de/blog/2010/social-media-statt-web-20/>
- › [5] **Google Inc. (2013)**. Google Trends, <http://www.google.de/trends/explore?q=social+media#q=social%20media%2C%20web%202.0&cmpt=q>
- › [6] **S. Nestler, B. Elixmann and S. Herrlich. Interacting with Activity Streams, Mensch & Computer 2011**. Motivation und kulturelle Barrieren bei der Wissensteilung im Enterprise 2.0, 2011
- › [7] **S. Nestler, E. Artinger, T. Coskun, Y. Yildirim-Krannig, S. Schumann, M. Maehler, F. Wucholt, S. Strohschneider and G. Klinker**: Assessing Qualitative Usability in life-threatening, time-critical and unstable Situations, 10. Workshop Mobile Informationstechnologien in der Medizin (MoCoMed 2010), Mannheim (Germany), 2010
- › [8] **J. Firsching (2012)**. Always On. 42 % erwarten eine Antwort in sozialen Netzwerken innerhalb von 60 Minuten, <http://www.futurebiz.de/artikel/always-on-42-erwarten-eine-antwort-in-sozialen-netzwerken-innerhalb-von-60-minuten>
- › [9] **C. Zierer (2013)**. Infoseite – Passau Hochwasser 2013,
<https://www.facebook.com/InfoseitePassauHochwasser2013>
- › [10] **S. Teufel, C. Sauter, T. Mühlherr, K. Bauknecht (1995)**. Computerunterstützung für die Gruppenarbeit. Addison-Wesley, Bonn. <http://www.rppr.de/infopool/groupware/node12.html>

3.8 Hotlines als Mittel der Krisenkommunikation am Beispiel der 115

Martin Wicke

Bei der Vorbereitung auf etwaige Krisenfälle spielen Planungen zur Einrichtung von Hotlines, auch Bürgertelefone genannt, zu häufig eine untergeordnete Rolle. Dadurch werden Risiken – zumeist unbekannt – in Kauf genommen und bleiben Potenziale ungenutzt.

So nutzen Bürgerinnen und Bürger unterschiedliche Kommunikationskanäle, um sich über akute Bedrohungslagen zu informieren. Erfahrungen zeigen zudem, dass selbst bei guter Aufklärungsarbeit über die herkömmlichen Massenkommunikationskanäle wie Fernsehen und Radio, in Krisensituationen das Anrufvolumen rapide ansteigt – und dies bei fast allen bekannten Rufnummern der öffentlichen Verwaltung. Findet keine Kanalisierung der Anrufe auf eine bestimmte Organisationseinheit statt und/oder liegen keine einheitlichen und validen Informationen bei der jeweiligen Stelle vor, bedeutet dies noch im besten Falle, dass der Betroffene keine Informationen erhält. Dies kann jedoch auch dazu führen, dass falsche Informationen oder Handlungsempfehlungen gegeben werden, was entweder an der invaliden Informationsbasis der Auskunftsstelle liegt oder mit dem menschlich naheliegenden Wunsch des Telefonagenten erklärt werden kann, dem Anrufer zumindest irgendeine Antwort geben zu können. Das Resultat ist eine Desinformation der Anrufer, die eine Krisensituation anstatt sie zu entschärfen sogar noch verschlimmern kann.

Eine gut organisierte Hotline kann derartige Risiken nicht nur unterbinden, sondern bietet auch zusätzliche Chancen für die Krisenkommunikation. So ist sie neben den sozialen Netzwerken der einzige Kommunikationskanal, der einen bidirektionalen Austausch zwischen der Bevölkerung und der Verwaltung ermöglicht. Dadurch können Informationsbedarfe der Bürgerinnen und Bürger erfasst und anschließend auch über die Massenmedien verbreitet werden.

Ein häufiger Einwand gegen die Einrichtung eines Bürgertelefons ist der damit verbundene Ressourcenaufwand; das Personal, das die Anrufe entgegennehmen soll, werde schließlich für die Krisenbewältigung selbst benötigt. Diese Argumentation greift nicht nur wegen der beschriebenen negativen Nebeneffekte zu kurz. Ein gut vorbereitetes Bürgertelefon kann die Einsatzkräfte unterstützen und ihnen dadurch die Arbeit erleichtern. So können beispielsweise im Rahmen von Evakuierungen bei Bombenfunden, Hochwasser oder ähnlichen Bedrohungslagen detailliertere Informationen über den Ablauf gegeben und damit die Kooperationswilligkeit der Betroffenen erhöht werden. Zudem sollte der normative Druck durch das politische Führungspersonal, das den Bürgerinnen und Bürgern umgehend helfen möchte, in der konkreten Situation nicht unterschätzt werden. So haben auch bei der jüngsten Hochwasserkatastrophe fast jede betroffene Kommune und jedes betroffene Land eine eigene Hotline eingerichtet. Das Dilemma, an welcher Stelle das fachkundige Personal eingesetzt werden soll, tritt vielmehr nur dann ein, wenn sich die Verwaltung erst im Krisenfall mit der Organisation des Bürgertelefons und den Prozessen der Informationsbeschaffung beschäftigt.

Die Servicecenter im 115-Verbund wissen bereits um die Anrufflut der Bürgerinnen und Bürger in Krisensituationen und beziehen diese in ihre Planungen ein. Neben ihrem festen Stamm an Servicecenteragentinnen und -agenten rekrutieren viele von ihnen in Abstimmung mit den Personalräten bereits vor Eintreten von Ausnahmesituationen eine freiwillige Personalreserve aus der eigenen Verwaltung und schulen diese in regelmäßigen Abständen für den Ernstfall. Häufig gehören Evakuierungen in diesen Servicecentern bereits zur Routine. Textbausteine für die Agenten liegen bereits vor und werden jeweils aktualisiert. Die Anrufe werden größtenteils mit der Alltagsbesetzung bearbeitet. Die Einbindung von Fachkräften ist bei der Beantwortung von häufig

gestellten Fragen dadurch kaum mehr notwendig. Häufig sitzen die Servicecenterleitungen dem lokalen Krisenstab bereits bei, um die Möglichkeiten der Servicecenter realistisch darzustellen und über die tatsächlichen Informationsbedarfe der Bevölkerung zu berichten. Wer sich als Krisenmanager auf die Beantwortung von Anrufen in Krisensituationen vorbereitet, ist somit am besten beraten, sich als erstes an die Telefonie-Experten in der eigenen Verwaltung zu wenden. Stehen Personal, Wissensmanagementsystem sowie Telefontechnik bereits zur Verfügung, können gemeinsam schnell gute Lösungen gefunden werden. Sollten Ressourcen und Expertise noch nicht vorliegen, was insbesondere bei kleineren Kommunen und Behörden verständlich ist, so gibt es genügend professionell arbeitende Servicecenter in der öffentlichen Verwaltung, die ihre Unterstützung anbieten.

Selbst wenn auf diese Ressourcen zurückgegriffen werden kann, wird es in Krisensituationen häufig bei dem berühmten Tropfen auf dem heißen Stein

bleiben. Verantwortlich hierfür sind die horrenden Anrufrufen, die in diesen Fällen bei den Bürgertelefonen eingehen. Insbesondere großflächigere Krisensituationen sind von einem einzelnen Bürgertelefon nicht mehr zu bewältigen. Der Bund und die Länder sind dabei besonders betroffen, da diese aufgrund des geringeren alltäglichen Bürgerkontakts auch über vergleichsweise weniger Ressourcen für die Anrufentgegennahme in Krisensituationen verfügen. Als problematisch könnten sich bei Landes- oder etwaigen bundesweiten Lagen auch die Vielzahl der proklamierten Krisenhotlines und die dadurch erschwerte einheitliche Informationsweitergabe herausstellen. Der 115-Verbund möchte auf beide Herausforderungen eine Antwort geben und dem deutschen Krisenmanagement mit der Bündelung von Ressourcen von 115-Servicecentern sowie der Nutzung der 115 als einheitliche Auskunftshotline ein Angebot unterbreiten. Ein entsprechendes Projekt „115 als Unterstützung in besonderen Lagen“ wird derzeit vom Land Rheinland-Pfalz und dem Bundesministerium des Innern angestoßen.

Zum Autor:

Martin Wicke war als Referent in der Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115 im Bundesministerium des Innern, Referat O8, tätig.

3.9 Informationsbedürfnis und -stand der Bevölkerung in Großschadenslagen¹

Dr. Astrid Epp

I. Kommunikation in Großschadenslagen: Informationsbedürfnis und -stand

2009 Schweinegrippe, 2010 Dioxin in Futtermitteln, 2011 EHEC in Bockshornkleesamen, 2012 Noroviren in Tiefkühlerdbeeren, 2013 Pferdefleisch in Fertigmahlzeiten: Staatliche Institutionen müssen sich mittlerweile jedes Jahr mit mindestens einer mehr oder weniger größeren Krise beschäftigen, wobei die Erwartungen an den Staat hoch sind: Er soll Krisen möglichst antizipieren, im Sinne des Vorsorgeprinzips verhindern und – sollte es dennoch zu einer Krise kommen – diese umgehend bewältigen. Wissenschaftliche Unsicherheiten sollten im Idealfall nicht vorkommen beziehungsweise zumindest verständlich einem Laienpublikum erklärt werden. Und schließlich muss auch das Informations- und Kommunikationsbedürfnis der Öffentlichkeit berücksichtigt werden.

Eine Krise ist dadurch gekennzeichnet, dass eine Informationslücke auf ein hohes Informationsbedürfnis und enormen Zeit- und Handlungsdruck trifft, innerhalb dessen staatliche Institutionen kommunizieren müssen. Somit rückt die Krisenkommunikation immer mehr in das Zentrum des Interesses, was sich auch an einer zunehmenden Anzahl von Leitfäden zur Krisenkommunikation zeigt, die von verschiedenen Institutionen in den letzten Jahren veröffentlicht wurden. Diese können zwar zur Orientierung herangezogen werden, jede Krise verläuft jedoch anders und stellt die Akteure vor individuelle Herausforderungen. Daher gelingt staatliche Krisenkommunikation nur dann, wenn in einer akuten Krisensituation Klarheit über das Informationsbedürfnis der Bevölkerung besteht. Des Weiteren muss geklärt werden, wie die in einer Krise jeweils notwendigen Informationserfordernisse erfüllt werden können (vgl. Abbildung 1).

Krisenkommunikation mit der Bevölkerung

Jede Aufklärung über eine Krise ist blind, ohne das Wissen darüber, wie Laien die Krise wahrnehmen.

Informationsbedürfnisse befriedigen:

- Was **will** die Öffentlichkeit wissen?
- Wie hoch ist das Informations**bedürfnis** der Bevölkerung?

Informationserfordernisse erfüllen:

- Was **sollte** die Öffentlichkeit wissen?
- Wie hoch ist der Informations**stand** der Bevölkerung?

Wie können **Informationsstand**, **Informationsbedürfnis** und **Risikowahrnehmung** in der **Bevölkerung** erhoben werden, um auf Grundlage dieses Wissens staatliche **Krisenkommunikation** zu gestalten?

Abb. 1

1) Der vorliegende Beitrag beruht auf dem gleichnamigen Gutachten für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in Vorbereitung auf die „LÜKEX 2013“.

Dieser Beitrag beschäftigt sich daher mit der Frage, wie Informationsstand und Informationsbedürfnis in der Bevölkerung erhoben werden können, um auf Grundlage dieses Wissens staatliche Krisenkommunikation zu gestalten.

II. Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheiten in Krisensituationen

Menschen streben generell nach Sicherheit. Sie erwarten von Experten, dass diese einen Sachverhalt als eindeutig sicher oder eindeutig gefährlich einstufen. In einer Krise suchen Verbraucher nach verlässlichen Informationen, die Orientierung geben. Krisensituationen bedeuten in der Regel jedoch einen Verlust an Sicherheit. Insbesondere zu Beginn einer Krise sind gesicherte Aussagen oftmals nicht möglich, und auch im weiteren Verlauf können sich immer wieder Unsicherheiten ergeben. Dabei wird der Begriff der Unsicherheit weit gefasst: Unsicherheiten können bestehen bezüglich der Existenz eines Risikos, der Höhe des Risikos (Eintrittswahrscheinlichkeit, Schadensausmaß) und bezüglich des Umgangs mit dem Risiko (Risikomanagement). Das bedeutet, dass in Krisensituationen besonders häufig Unsicherheiten kommuniziert werden müssen,

während es zugleich eine starke Nachfrage nach gesicherten Informationen gibt.

Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, sollten bei der Kommunikation von Unsicherheit einige Regeln berücksichtigt werden. So sollten zunächst die bestehenden Unsicherheiten thematisiert werden, anstatt illusorische, also nicht vorhandene, Sicherheit vorzutäuschen. Auch sollten die Unsicherheiten erklärt werden, es sollte also dargelegt werden, worauf genau sich die Unsicherheiten beziehen, um diese damit zugleich einzugrenzen und auch für die Öffentlichkeit fassbarer zu machen. Dazu gehört auch, dass Zuständigkeiten, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse transparent dargestellt werden. Unerlässlich ist ebenfalls die Erläuterung der Schritte, mithilfe derer die bestehenden Unsicherheiten reduziert werden sollen. Schon in Routinezeiten sollte zusätzlich darauf geachtet werden, das Basiswissen (z.B. über die Kompetenzen der involvierten Akteure und Institutionen) in der Bevölkerung und in den Medien zu steigern, so dass in Krisenzeiten darauf aufgebaut werden kann. Schließlich sollten auch in Krisenzeiten Botschaften vorab im Hinblick auf ihre Verständlichkeit getestet werden (vgl. Abbildung 2).

Kommunikation von (wissenschaftlicher) Unsicherheit

Unsicherheiten können bestehen bezüglich:

- › der Existenz eines Risikos
- › der Höhe des Risikos (Eintrittswahrscheinlichkeit, Schadensausmaß)
- › des Umgangs mit dem Risiko (Risikomanagement)

Leitlinien zur Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheit

- › Unsicherheiten thematisieren: Wenn Unsicherheiten bestehen, sollten sie auch benannt werden!
- › Unsicherheiten erklären: Es sollte dargelegt werden, worauf genau sich die Unsicherheiten beziehen!
- › Zuständigkeiten, Kompetenzen und Entscheidungsprozesse transparent machen!
- › Basiswissen steigern: vor und während einer Krise!
- › Botschaften vorab testen: Evaluation von Informationsmaterial!

Werden diese Grundsätze befolgt, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer gelingenden Kommunikation von Unsicherheit, in deren Rahmen die Kompetenz der kommunizierenden Institutionen nicht angezweifelt wird, sondern im Gegenteil das Vertrauen in diese gestärkt wird.

III. Einsatzfähigkeit von Umfragetechniken und Dialogverfahren

Der Erfolg der Krisenkommunikation, zu dem neben dem Erreichen der entsprechenden Zielgruppen und der Verständlichkeit der Information auch das Befolgen der vermittelten Handlungsempfehlungen gehört, ist abhängig von der gelungenen Ansprache und Einbindung der betroffenen Bevölkerungsgruppen beziehungsweise der gesamten Bevölkerung sowie der Medien.

Um diese aber schnell und verständlich informieren zu können, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. So müssen die Quellen bekannt sein, die von der Bevölkerung in einer Krise als Informationsquellen vorrangig genutzt werden. In diesem Zusammenhang muss auch berücksichtigt werden, dass das Informationsverhalten innerhalb der Bevölkerung nicht einheitlich ist, sondern von verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Informationsquellen genutzt werden. Im Hinblick auf die Verständlichkeit der Information müssen ebenfalls die verschiedenen Voraussetzungen innerhalb der Bevölkerung berücksichtigt werden. Die Informationen müssen folglich so beschaffen sein, dass sie für einen möglichst großen Teil der Bevölkerung verständlich sind. Schließlich kann es in Abhängigkeit von der Krise besonders betroffene Bevölkerungsgruppen geben, auf deren Bedürfnisse die Informationen zugeschnitten sein sollten (z.B. Anwohner, gesundheitlich geschwächte Personen etc.).

Der Erfolg einer Krisenbewältigung hängt folglich davon ab, ob es gelingt, der Bevölkerung die für die Bewältigung und gegebenenfalls notwendige Mithilfe unerlässlichen Informationen zukommen zu

lassen. Je stärker die Krisenkommunikation auf die Bedürfnisse und Voraussetzungen der Bevölkerung zugeschnitten ist, umso höher ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass diese die Bevölkerung erreicht, von ihr akzeptiert, verstanden und, im Falle von Handlungsanweisungen, auch befolgt wird. Es wird daher ein informiertes Vorgehen bei der Krisenkommunikation empfohlen, für das zahlreiche Umfragetechniken, Beobachtungs- und Beteiligungsinstrumente (Dialogverfahren) zur Verfügung stehen, auf die in den unterschiedlichen Phasen einer Krise zurückgegriffen werden sollte.

In einer umfangreichen Analyse der zur Verfügung stehenden Instrumente und Methoden hat sich gezeigt, dass Bevölkerungsbefragungen generell ein gut geeignetes Instrument sind, um die Wahrnehmung, den Informationsstand und die Informationsbedürfnisse in einer Krisensituation zu erfassen. Bevölkerungsbefragungen können mündlich, schriftlich und online in relativ kurzer Zeit durchgeführt werden. Auch Medienanalysen beziehungsweise Medieninhaltsanalysen sind geeignet, um die öffentliche Darstellung einer Krisensituation zu beobachten. Hier muss allerdings berücksichtigt werden, dass diese Instrumente unterschiedlich schnell einsetzbar sind und es eine zeitliche Verzögerung zwischen dem Ereignis und der medialen Berichterstattung gibt (vgl. Abbildung 3, folgende Seite).

Bei dem Einsatz von Instrumenten der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte zwischen der Krisenvorbereitung, der Krisenbewältigung und der Krisennachbereitung unterschieden werden. In einer Krise sollten Formate gewählt werden, die problem- und zielorientiert sowie schnell umsetzbar sind. Besonders hervorgehoben werden müssen hier Fokusgruppen, durch die nicht nur die Handlungsfähigkeit gesteigert, sondern auch in kürzester Zeit ein breites Meinungsspektrum erhoben werden kann. Schließlich eignen sich Fokusgruppen auch zur Evaluation von Informationsmaterial während einer Krise, da sie schnell und kostengünstig durchgeführt werden können.

IV. Soziale Medien als Informations-, Vermittlungs- und Beobachtungsinstrument

Die Frage, welche Rolle das Internet und insbesondere soziale Medien in Krisensituationen spielen können, hat mit deren zunehmender Bedeutung und Verbreitung an Relevanz gewonnen. In zurückliegenden Krisen hat sich bereits gezeigt, dass soziale Medien längst ein wichtiger Baustein einer umfassenden Krisenkommunikation sind. Unter dem Begriff der sozialen Medien werden die Internetanwendungen zusammengefasst, die sich durch eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten auszeichnen, wie soziale Netzwerke, Weblogs („Blogs“) und Audio- und Videoportale. Internetnutzer können nun selber Beiträge erstellen (z.B. eigene Videos hochladen, einen Beitrag auf Wikipedia veröffentlichen) und so das Netz aktiv mit gestalten. Durch diese veränderten Nutzungsmöglichkeiten ist das Internet vorrangig zu einem Medium geworden, das die Kommunikation von Menschen unterstützt. Es wird daher auch im Gegensatz zu dem früheren „Abrufnetz“ als „Mitmachnetz“ bezeichnet.

Der Einsatz sozialer Medien im Rahmen der Krisenkommunikation ist trotz dieser positiven Eigenschaften als voraussetzungsfull anzusehen. So ist der Erfolg des Einsatzes sozialer Medien in einer Krisensituation vor allem davon abhängig, ob die betreffende Institution bereits in den sozialen Medien etabliert ist, beziehungsweise routiniert im Umgang mit diesen. Deshalb sollte jede Institution in Nicht-Krisenzeiten über eine „Social Media Strategie“ verfügen und sich in angemessenem Umfang in den sozialen Medien etablieren. Von einer Etablierung während einer Krise ist allein aufgrund des Zeitaufwands abzuraten. Auch sollte jede Institution prüfen, ob sie soziale Medien eher zur Informationsvermittlung oder als Beobachtungsinstrument einsetzen möchte. Für die Beobachtung sozialer Medien sollten in Nicht-Krisenzeiten entsprechende Instrumente etabliert und das Personal geschult werden. Sind soziale Medien bereits in einer Institution etabliert, können sie in einer Krise wertvolle Informationen liefern. So können Krisenstäbe schnell an Augenzeugenberichte gelangen oder es können Informationen aus Gegenden zur Verfügung stehen, die schwer erreichbar sind. Der Einsatz sozialer

Umfragetechniken und Medienbeobachtung

	Bevölkerungsbefragung				Medienanalyse	
Erkenntnisziel	Einstellungen Meinungen Wissensstand Verhaltensweisen				Analyse der massenmedialen Darstellung eines beliebigen Themas oder Ereignisses Evaluierung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	
Untersuchungsgegenstand	Repräsentative Bevölkerungsauswahl Ausgewählte Bevölkerungsgruppen Internet-affine Bevölkerungsgruppen				Printmedien Onlinemedien TV-Beiträge Rundfunkbeiträge	
Durchführungsformen	Mündl.	Schriftl.	Telefon	Online	Inhaltsanalyse	Resonanzanalyse
Einsatzfähigkeit	++	+++	++++	+++	+++	++++

+ = nur sehr eingeschränkt empfehlenswert ++ = eingeschränkt empfehlenswert +++ = empfehlenswert ++++ = sehr empfehlenswert

Medien zur Informationsvermittlung sollte hingegen äußerst sorgfältig geprüft werden, da es immer noch Bevölkerungsteile gibt, die keinen Zugang zu sozialen Medien haben, bzw. diese nicht nutzen (vgl. Abbildung 4).

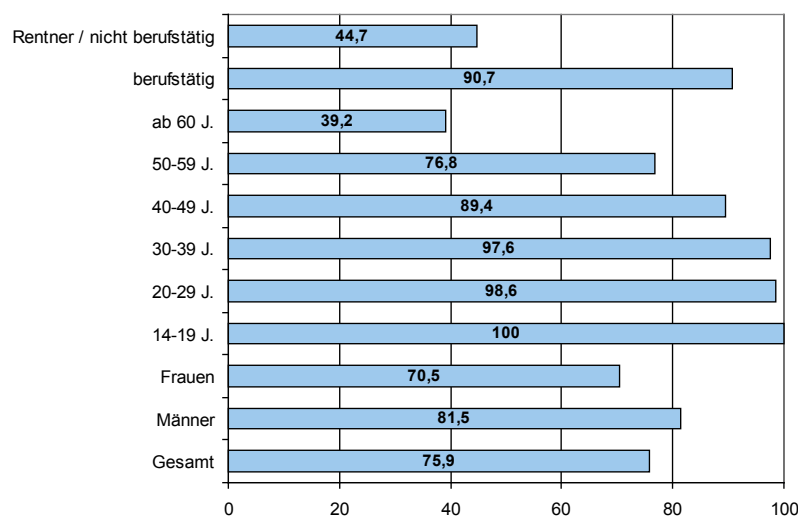
Mit Blick auf diese ‚digitale Kluft‘ sollte daher in jeder Krisensituation geprüft werden, wer die betroffenen Bevölkerungsgruppen sind und dann entsprechend angepasste Kommunikations- und Informationsstrategien verfolgt werden.

Die Ziele der Krisenkommunikation, nämlich eine unverzügliche, transparente, sachgerechte und wahrheitsgetreue (Medien-)Berichterstattung und Information der Bevölkerung über Ursachen, Auswirkungen und Folgen einer Krise sind nur dann

zu erreichen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Dazu gehört zunächst eine transparente Darstellung des Vorgehens der mit der Krisenbewältigung beauftragten Institutionen. Des Weiteren sollte die Krisenkommunikation als informiertes Vorgehen erfolgen, das berücksichtigt, dass jede Krisenkommunikation blind ist ohne das Wissen darüber, wie die von der Krise Betroffenen diese beobachten. Schließlich sollten die Grundlagen für dieses Vorgehen durch jeweils geeignete Umfragetechniken, Beobachtungs- und Beteiligungsinstrumente (Dialogverfahren) geschaffen werden. Bei der Auswahl dieser Instrumente sollte auf deren schnelle Umsetzbarkeit und Zielgruppengerechtigkeit geachtet werden, sowie darauf, dass diese zur Erhöhung der Handlungsfähigkeit der von einer Krise Betroffenen beitragen.

Soziale Medien in der Krisenkommunikation

Internetnutzer in Deutschland 2012 (gelegentliche Nutzung)



n=1800, deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren, alle Angaben in %. Quelle: van Eimeren/Frees 2012.

Abb. 4

Zur Autorin:

Dr. Astrid Epp arbeitet in der Fachgruppe Risikoforschung, -wahrnehmung, und -folgenabschätzung, Abteilung Risikokommunikation, des Bundesinstituts für Risikobewertung in Berlin.

3.10 Risikowahrnehmung und Verhalten der Bevölkerung am Beispiel EHEC und Dioxin – Analyse der Bevölkerungsreaktion auf Krisenkommunikation an den konkreten Beispielen EHEC und Dioxin. Besonderheiten der Beispiele und Möglichkeiten der Verallgemeinerung. Executive Summary¹

*Dipl.-Psych. Mareike Mähler und
M.A. Robert Zinke*

Zielsetzung des Gutachtens:

Die Länderübergreifende Krisenmanagement-Übung (LÜKEX) wird im Jahr 2013 das Thema „Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen“ behandeln.

Das hiermit im Zusammenhang stehende vorliegende Kurzgutachten soll der Vorbereitung der Übung und der Weiterentwicklung des Szenarios dienen.

Ungeachtet der Ursachen für eine biologische Bedrohungslage gelten in Abhängigkeit von deren Ausmaß grundsätzliche Anforderungen an die Risiko- und Krisenkommunikation sowie an die Verhaltensempfehlungen von behördlicher Seite an die Bevölkerung. Im vorliegenden Kurzgutachten werden diese Anforderungen dargestellt und mit den Erkenntnissen aus den Reallagen EHEC und Dioxin verglichen und ergänzt. Ein besonderes Interesse gilt dabei der Kommunikation durch unterschiedliche Beteiligte in einer biologischen Bedrohungslage und deren Dialog im Krisenmanagement. Hierzu werden Einschätzungen einzelner Akteure vor dem Hintergrund aktueller Forschung und einer eigenen Interviewstudie gesammelt und schließlich generelle Adaptionmöglichkeiten für Risiko- und Krisenkommunikation für unterschiedliche biologische Bedrohungslagen dargestellt.

Zusammenfassung der Ergebnisse:

In der Analyse der Realereignisse EHEC und Dioxin wird insbesondere die Bevölkerung in den Fokus genommen. Ihr Verhalten in diesen biologischen

Bedrohungslagen, genauso wie die Verhaltensänderung aufgrund der Berichterstattung und Krisenkommunikation ausgewählter Institutionen spielten hierbei eine Rolle. In diesem Zusammenhang wird auf die Bedeutung unterschiedlicher Medienarten eingegangen ebenso wie auf deren jeweilige Bedeutung für die Informationssuche der Bevölkerung.

Die Rolle der Medien im Dialog der Krisenkommunikation von Institutionen und der Bevölkerung, aber auch als Akteure mit Eigeninteressen, zeigt sich in der Berichterstattung zu EHEC und Dioxin aus dem Jahr 2011. Das große Interesse der Medien, insbesondere an EHEC, und die praktizierte Krisenkommunikation unterschiedlichster Beteiligter führte über die Zeit zu wechselnden Verhaltensempfehlungen. Das wirkte sich eher negativ auf das Vertrauen in deutsche Krisenkommunikation aus, wie z.B. Rezensionen des deutschen Vorgehens zeigen, die im europäischen Ausland sowie von ausgewählten EU-Institutionen verfasst wurden.

In der wissenschaftlichen Literatur und in Regierungskondokumenten wird Krisenkommunikation häufig zusammen mit Risikokommunikation behandelt. Ansätze in der Krisen- und Risikokommunikation aus dem EU-Raum, wie auch aus deutschsprachigen Quellen, erschließen einen Paradigmenwechsel in der Risiko- und Krisenkommunikation zu einer stärker verbraucherorientierten, von Interessengruppen geprägten Kommunikation, die auf dem Dialog zwischen politischen Akteuren und der Bevölkerung basiert. Ein Abgleich mit den in EU-Richtlinien festgelegten Grundsätzen zur Kommunikation von Risiken spiegelt diese Auffassung wider: transparente Entscheidungsfindung, speziell auf Zielgruppen zu-

1] Executive Summary des gleichnamigen Gutachtens für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in Vorbereitung auf die „LÜKEX 2013“.

geschnittene Informationspolitik, die Konsultation unabhängiger wissenschaftlicher Gremien, und die Auswahl angemessener Kommunikationskanäle stehen hierbei im Vordergrund. Auch die Kommunikation von Ungewissheit und deren angemessene Begründung werden als elementar angesehen. Die wenigen öffentlich zugänglichen Dokumente einzelner europäischer Staaten (z.B. von Großbritannien), entsprechen dieser Grundhaltung. Richtlinien, die sich konkret mit dem Fall einer akuten Krise befassen, berücksichtigen hierbei weniger die Kommunikationsweise gegenüber der Bevölkerung, als vielmehr die Kommunikationsstrukturen innerhalb der einzelnen Behörde.

Im Rahmen der in diesem Kurzgutachten durchgeführten Interviewstudie wurden ausgewählte Einschätzungen von am Krisenmanagement entweder bei EHEC oder Dioxin beteiligten deutschen Institutionen (Robert Koch-Institut, Bundesinstitut für Risikobewertung, Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz der Hansestadt Hamburg) einem Medienvertreter (Spiegel Online Magazin) und einem Medienforscher erfragt. Die Ergebnisse werden bezogen auf die Rolle der Medien in einer konkreten biologischen Gefahrenlage, die Beeinflussung der Risikowahrnehmung in der Bevölkerung durch Behörden und Institutionen und die Verhaltensbeeinflussung der Bevölkerung durch Behörden und Institutionen in einer konkreten biologischen Gefahrenlage dargestellt. Informationen bezüglich einer biologischen Gefahrenlage müssen vor allem schnell verfügbar, verlässlich und verständlich sein. In den Interviews zeigte sich die Wichtigkeit der klassischen Medien wie Fernsehen, Zeitung und Radio. Auch Onlinemedien und Internetseiten werden nach Einschätzung der Befragten in einer Krise konsultiert, wobei sozialen Netzwerken eher eine untergeordnete Rolle bei der reinen Informationsbeschaffung zugesprochen wird. Allerdings können selbst individuelle Mediennutzungsgewohnheiten in Phasen einer Krise variieren. Als geeignete Medien, um in einem (zukünftigen) Fall einer konkreten biologischen Gefahrenlage die Bevölkerung breit und zeitnah zu informieren, wurden aus behördlicher Sicht vor allem die klassischen Medien (Fernsehen, Zeitung, Radio) genannt. Dem Internet wurde ebenfalls

eine zentrale Rolle zugeschrieben, Informationen sollen hier vor allem über die behördeneigenen Internetpräsenzen veröffentlicht werden. Die Risikowahrnehmung der Bevölkerung konnte im Falle von EHEC und Dioxin vor allem durch behördliche Pressemitteilungen und Mitteilungen auf der behördeneigenen Internetpräsenz beeinflusst werden. Die befragten Behörden und Institutionen konnten auch eine Verhaltensbeeinflussung in der Bevölkerung durch die bundesweite, behördliche und institutionelle Informationspolitik feststellen. So wurde das Verhalten der Bevölkerung während der konkreten Bedrohung beeinflusst, wobei diese Effekte in Form beobachteter Verhaltensänderung unterschiedlich lange andauern.

Resümee:

In Bezug auf die in diesem Kurzgutachten formulierten Empfehlungen, lässt sich folgendes festhalten:

- › Ansätze gelungener Krisenkommunikation in Realereignissen können grundsätzlich auf andere (biologische) Bedrohungslagen übertragen werden. Dabei sollten aber die Charakteristika und Besonderheiten der aktuellen Situation beachtet werden. Neben den strukturellen Eigenschaften der Bedrohungslage sind dies ebenso situative, wie zielgruppenbezogene Rahmenbedingungen.
- › Biologische Gefahren sind häufig nicht sichtbar und nicht unmittelbar fühlbar. Nicht-Sichtbarkeit macht Bedrohungsszenarien viel abstrakter und auch diffus, weswegen das Risiko auf Seiten der Bevölkerung höher eingeschätzt werden könnte. Um Ängste abzubauen, sollte Risikokommunikation nicht nur sachlich sein, sondern auch einfühlsam auf Ängste eingehen. Das schafft auch Vertrauen für später möglicherweise notwendige Krisenkommunikation.
- › In der Krisenkommunikation sollte auf das Verhalten und die Befürchtungen der Bevölkerung sachlich und umfassend eingegangen werden sowie verzerrte bzw. widersprüchliche Berichterstattung richtig gestellt werden.

- › Generell sollte über geeignete Formen der Bündelung von Krisenkommunikation an zentraler Stelle nachgedacht werden. Dieser Ansatz wäre geeignet, um im Vorfeld derartiger Ereignisse eine zentrale Kommunikationsinstanz festzulegen, die bei fachlicher Zuständigkeit unterschiedlicher Ministerien und Stellen als Schnittstelle für die Sammlung, Filterung, Aufarbeitung und Veröffentlichung von Informationen für die Bevölkerung verlässlicher und vertrauenswürdiger Ansprechpartner bzw. Informant sein könnte. Diese zentrale Stelle sollte im Alltag mindestens einen Teil dieser Funktionen (z.B. der Risikokommunikation) übernehmen, damit Bekanntheit, Kontinuität und Verlässlichkeit zur Herausbildung von Vertrauen und Glaubwürdigkeit bei der Bevölkerung führen können.
- › Damit Informationen über eine konkrete biologische Gefahrenlage bei der Bevölkerung ankommen, müssen die relevanten und für die Bevölkerung verfügbaren Kanäle genutzt werden; dazu gehört beispielsweise auch die Einbindung der sozialen Medien von Seiten der Behörden und Institutionen. Hierbei ist zu beachten, dass bei der Wahl der Medien und Kanäle die Notwendigkeit besteht, den Gewohnheiten und Bedürfnisse der verschiedenartig segmentierten Bevölkerung, also speziellen Zielgruppen (sozial, kontextuell, religiös, kulturell, altersbezogen) zu entsprechen.
- › Die Bevölkerung sollte als Akteur gesehen werden, der aktiv in einen Kommunikationsprozess eingebunden werden möchte und sollte. Wenn die Bevölkerung frühzeitig eingebunden ist, lässt sich auch die Risikobewertung teilweise gemeinsam entwickeln. Ist die Bevölkerung ausreichend informiert, kann sie den Entscheidungsspielraum besser nutzen. Eine tatsächliche Verhaltensänderung wird vom jeweiligen Umfeld (Möglichkeiten der Partizipation, Informationsquellen, Gruppenzugehörigkeit) beeinflusst.
- › Im Krisenmanagement kommt es auf klare Strukturen und Zuständigkeiten an. Wichtig sind in diesem Zusammenhang der zielgerichtete Einsatz im Vorfeld geschaffener oder geplanter Fähigkeiten und Ressourcen.
- › Verschiedene konkrete Empfehlungen können in die zeitliche Abfolge des Katastrophenschutzzyklus in den Phasen Vorbeugung (z.B. Risiken und Vulnerabilitäten aufdecken; generische Anforderungen identifizieren), Vorsorge (z.B. Strukturen und Prozesse klären, einnehmen und einhalten; Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen aufbauen und bewahren; Resilienz der Bevölkerung stärken), Reaktion (z.B. die Bevölkerung unmittelbar im Krisenmanagementprozess durch Dialog einbinden; frühzeitig und umfassend relevante Informationen zur Verfügung stellen) und Folgenbewältigung (z.B. Nachbereitung von Ereignissen; aus Erfahrungen lernen) eingeordnet werden.

Zu den Autoren:

Dipl.-Psych. Mareike Mähler und MA Robert Zinke sind wissenschaftliche Mitarbeiter und Mitglied in der Forschungsgruppe Interkulturelle und Komplexe Arbeitswelten (FINKA) am Fachgebiet Interkulturelle Wirtschaftskommunikation an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Beide Autoren sind darüber hinaus freiberufliche Dozenten und Mitarbeiter im Team HF.

3.11 Informationsrechte der Öffentlichkeit

Klaus J. Henning

Früher war alles besser? Alle Verwaltungsverfahren waren geheim, und das Lebensmittelrecht enthielt Vorschriften wie „Bierpanscher werden in ihren Fässern ertränkt oder solange mit Bier vollgegossen, bis sie ersticken“ (Codex Hammurabi, 1700 v. Chr.).

Heute ist alles anders. Bürger wollen mitsprechen und machen Informationsrechte gegenüber staatlichen Stellen geltend, gerade in Gefahren- und Krisensituationen. Welche Ansprüche hat die Öffentlichkeit?

Schadensersatz, Informationsfreiheit, Pressefreiheit, Schnellinformationssysteme

Nach schadensersatzrechtlichen Vorschriften bestehen Informationsrechte gegenüber demjenigen, der eine Gefahrenlage eröffnet hat. Beim Vertrieb gefährlicher Produkte ist dies derjenige, der sie in den Verkehr bringt. Der Hersteller hat daher zunächst generell durch Hinweise auf den Produkten, soweit vernünftigerweise möglich, einen sachgerechten Umgang durch den Verbraucher sicherzustellen. Außerdem hat er in Produktkrisen vor gefährlichen Produkten, wenn nötig, öffentlich zu warnen. Wenn er es nicht tut, haben die zuständigen Behörden (nicht jede Behörde) gegebenenfalls das Recht und die Pflicht zur öffentlichen Warnung nach Maßgabe der Rechtsvorschriften.

Für Lebensmittel gelten insoweit die Bestimmungen des § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch. Unter Umständen ist sogar ohne Vorliegen einer Gesundheitsgefahr eine öffentliche Information erforderlich, wenn Vorschriften des Lebensmittelrechts durch den Vertrieb des Produkts verletzt sind.

Weiterhin kann der Bürger von Behörden des Bundes und der Länder nach einer Reihe von neueren Gesetzen den Zugang zu Informationen verlangen, die in der Behörde vorliegen, und diesen Anspruch notfalls einklagen. Der Anspruch des Bürgers ist nur nach Maßgabe des Gesetzes begrenzt, insbesondere im Hinblick auf definierte Geheimhaltungsrechte Dritter (Persönlichkeitsschutz, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse). Gegenüber dem Hersteller besteht ein derartiges Informationsrecht des Bürgers über alle dort vorliegenden Informationen zu Produktrisiken nicht.

Besondere Informationspflichten haben Behörden gegenüber der Presse und den Medien. Medien erfüllen – wie Behörden – im Prinzip eine öffentliche Aufgabe. Das Informationsrecht der Presse wird durch Art. 5 Grundgesetz und die Landespressegesetze gewährleistet. In einer Krise befragen Medien natürlich alle Beteiligten. Anders als Hersteller und Handel sind Behörden dabei rechtlich zu einer Antwort verpflichtet.

Behörden haben jedoch nicht nur die Pflicht, die Bürger zu informieren. Nach verschiedenen Rechtsvorschriften der Europäischen Union (EU) haben deutsche Behörden auf vorgeschriebenen Meldewege die EU und alle Mitgliedstaaten der EU zu informieren. Durch die Schnellinformationssysteme für Lebensmittel (RASFF) und für andere Verbraucherprodukte (RAPEX) soll sichergestellt werden, dass die Behörden in Europa ihre Bürger vor Produktgefahren im gemeinsamen Markt in gleicher Weise und effektiv schützen können. Auch soll verhindert werden, dass Staatsgrenzen von Kriminellen ausgenutzt werden, um fehlerhafte Waren in den Staaten zu vertreiben, in denen die Behörden noch nicht reagieren konnten. Weitere Informationsverpflichtungen bestehen gegenüber der Weltgesundheitsorganisation (WHO).

Informationsrechte auf allen Ebenen

	Global	WTO, WHO, FAO, OECD
	Europäisch	EU-KOM, EFSA
	National	Ministerien, BfR, BVL, RKI, BBK u. a.
	Regional/lokal	16 Länderverwaltungen

Die Gesellschaft: Wirtschaft, Verbraucher, Verbände, Presse, Wissenschaften

Abb. 1: Informationsrechte auf allen Ebenen

Folgen des Paradigmenwechsels für Behörden

Der Zuwachs von Informationsrechten, die Behörden gegenüber geltend gemacht werden können, hängt mit einem Paradigmenwechsel zusammen:

Früher lag das Hauptaugenmerk auf der stofflichen Beschaffenheit der Produkte im Warenverkehr. Heute ist die Produktinformation ein wesentlicher, gelegentlich der wichtigste Teil des Produkts. Welche Gebrauchs- oder Einnahmeanweisungen der Hersteller dem Produkt beifügt, kann über Wohlbefinden oder Krankheit des Konsumenten und über die Fehlanwendung des Produkts entscheiden. Staatliche Behörden haben daher notfalls für Warnhinweise zu sorgen. Schutzgut im Produktvertrieb ist nicht nur die Gesundheit, sondern auch die Freiheit und Selbstbestimmung des Konsumenten: Er soll nicht durch irreführende Werbung „betrogen“ werden. Verständnis für sprachliche Präzision ist gefragt, bei Herstellern, Verbrauchern und Behörden. Greifen Behörden in das Marktgeschehen ein, so haben sie mögliche Haftungsansprüche von Verbrauchern und Wirtschaft im Auge zu behalten.

Seit ca. 20 Jahren entwickelt sich das Informationsverwaltungsrecht als neues Rechtsgebiet. Während

zuvor nach kontinentaleuropäischer Tradition Verwaltungsakten grundsätzlich geheim waren und allenfalls für Betroffene und deren Rechtsanwälte Akteneinsichtsrechte bestanden, gibt es jetzt Informationszugangsgesetze, z. B. das Umweltinformationsgesetz (seit 1994), das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (seit 2005) und das Verbraucherinformationsgesetz (seit 2007). Die Gesetze folgen der skandinavisch-angloamerikanischen Rechts-tradition („freedom of information“). Sie machen gerade im Hinblick auf Krisen eine besonders gute Dokumentation des Amtshandelns erforderlich. Der Weg scheint in Richtung eines weitgehend gläsernen Verwaltungsverfahrens zu gehen.

Die Öffentlichkeit hat einen Anspruch auf schnelle und kohärente Unterrichtung über Abläufe in Krisensituationen und gegebenenfalls auf Verhaltensempfehlungen durch Behörden nach dem jeweiligen Stand des Wissens und der Wissenschaft. Das hat in der sogenannten EHEC-Krise 2011 dazu geführt, dass die zuständigen Bundesbehörden zunächst eine vorläufige Verzehrsempfehlung gegen rohe Gurken, Tomaten und Salat ausgesprochen hatten, als die Ermittlungen EHEC (Enterohämorrhagische *Escherichia coli*) auf diesen Lebensmitteln als Erreger

Kommunikative Herausforderungen bei Krisen

- › Öffentliche Warnung, Empfehlung durch Unternehmen und ggf. Behörden
- › Bürger kann Informationsfreiheit einfordern (von Behörden)
- › Presse hat ein Informationsrecht (gegenüber Behörden)
- › Alarmierung anderer Behörden (z.B. über das RASFF)
- › Öffentlicher Wirtschaftsstreit, Kakophonie der Experten
- › Mehrebenensysteme: Länder, Bund, Europa, WHO/OECD
- › Gerichte: Schadensersatz, Strafverfahren, Streit über Amtsinformation



Abb. 2: Kommunikative Herausforderungen bei Krisen

nahelegten, die letztlich 53 Menschen das Leben gekostet hat. Spätere Ermittlungen in Deutschland, Frankreich und durch die EU haben gezeigt, dass es sich bei dem Krankheitsgeschehen offenbar um die Folge des Genusses von Sprossen bestimmter Bockshornkleesamen gehandelt hat, die zur Garnierung von Salaten verwendet wurden. Die Behörden haben ihre öffentlichen Stellungnahmen dann geändert. Die Empfehlungen haben von Herstellerseite zu Schadensersatzklagen gegen zahlreiche Behörden des Bundes und der Länder geführt, über die noch nicht entschieden ist.

Zu den Folgen des Paradigmenwechsels gehört auch eine stärkere Kooperation von Behörden auf der Ebene der EU. Schon die Kooperation zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Deutschland gibt gelegentlich Anlass zu kritischer Diskussion, was den rechtzeitigen Informationsaustausch angeht. Die gegensätzlichen Stellungnahmen zweier Behörden am gleichen Tag zur Gesundheitsschädlichkeit oder -unschädlichkeit eines Kuchens der Firma Coppens und Wiese im Jahr 2003 sind ein unrühmliches Beispiel. Darüber hinaus macht der grenzübergreifende Produktvertrieb in Europa, insbesondere im Lebensmittelsektor nach der BSE-Krise, ein System

der Kooperation mit EU-Kommission und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) sowie allen Mitgliedstaaten erforderlich. Die fachlichen Abstimmungen zum Schutz der Verbraucher in den jeweiligen Mitgliedstaaten sind auch deshalb von Bedeutung, weil in verschiedenen Mitgliedstaaten andere Vorschriften zum Informationsverwaltungsrecht hinsichtlich der Information der Bürger gelten. Man wird deutschen Bürgern nicht die Information über Produktgefahren vorenthalten, die finnische Behörden ihren Bürgern nach dortigen Vorschriften frei zugänglich machen. Es ist ein europäisches Netzwerk von EFSA Focal Points entstanden, die sich regelmäßig gegenseitig informieren. Das BfR, der EFSA Focal Point für Deutschland, gibt den EU-Almanach Lebensmittelsicherheit heraus, dem die staatlichen Strukturen von 35 europäischen Staaten in Sachen Lebensmittelsicherheit zu entnehmen sind.

Rechtliche Anforderungen an Behördeninformationen

Im Zusammenhang mit der Informationstätigkeit von Behörden ist, gerade in Krisen, damit zu rechnen, dass Eilanträge vor Gericht gestellt werden. Der Form nach handelt es sich um Anträge auf einst-

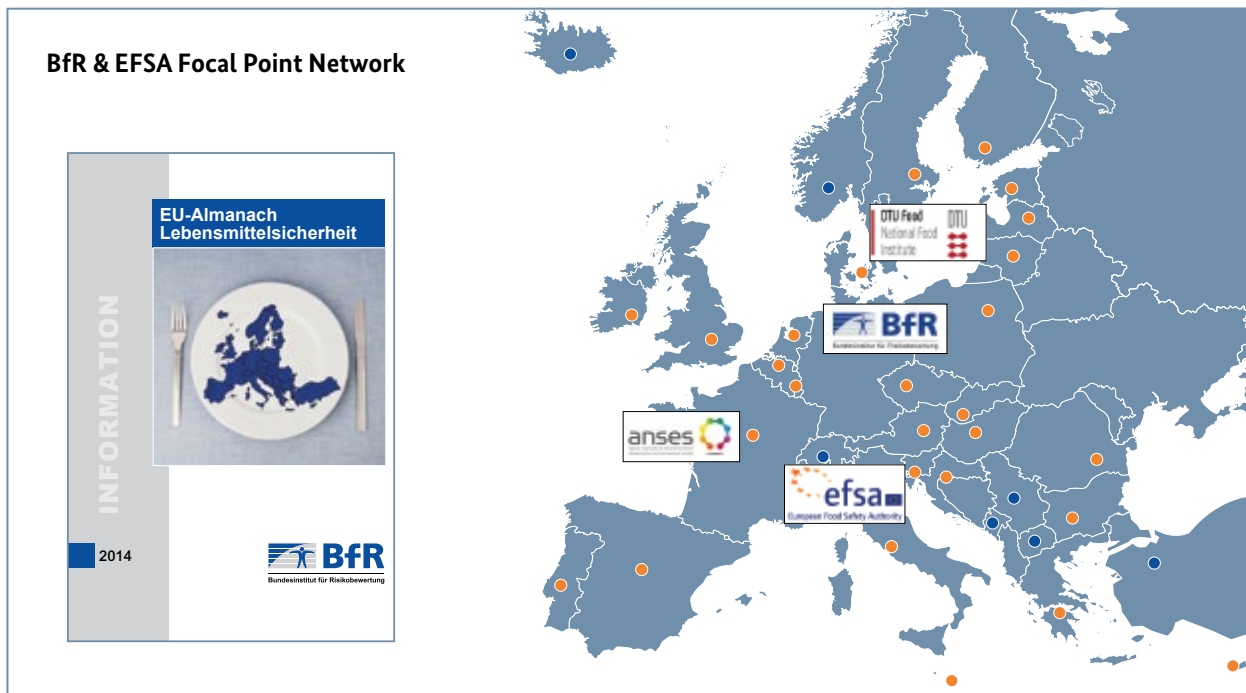


Abb. 3: Das BfR und das EFSA Focal Point Netzwerk

weilige Anordnung vor dem zuständigen Verwaltungsgericht auf Rücknahme oder Widerruf der amtlichen Information, Warnung oder Empfehlung. Weiterhin sind Anträge Betroffener auf Akteneinsicht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und Anträge von Bürgern auf Informationszugang nach den genannten Informationszugangsgesetzen zu erwarten.

Bei der Gefahrenabwehr mit Hilfe von Informationstätigkeit befindet sich der Staat gelegentlich in der Zwickmühle: Einerseits kann eine Überreaktion zu finanziellem Schaden bei Handel und Industrie führen und unnötige Angst bei Verbrauchern verursachen. Als Beispiel wird der sogenannte Birkel-Nudel-Fall angeführt. Eine Behörde hatte öffentlich mitgeteilt, Nudeln eines Herstellers seien verdorben, dies aber im Gerichtsverfahren später wissenschaftlich nicht hinreichend belegen können. Eine Schadensersatzleistung von 10 Mio. DM war die Folge. Andererseits kann ein behördliches Zögern zu Gesundheitsschaden und Irreführung bei Verbrauchern führen, was neben finanziellen Konsequenzen auch den Verlust des Verbrauchervertrauens zur Folge haben kann. Als Beispiel wird die BSE-Krise genannt.

Bei der behördlichen Informationstätigkeit sind formale und materielle Aspekte zu beachten. Formal kommt es darauf an, dass die richtige Stelle im Staat kommuniziert. Nicht jede Kreisverwaltung, nicht jede Bundesbehörde ist für öffentliche Informationen im Fall einer Produktkrise zuständig. Selbst wenn mehrere Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit in der gleichen Sache vor die Öffentlichkeit treten – hierfür kann es gute Gründe geben – sollte im Interesse der Bürger/innen auf die Kohärenz der Äußerungen geachtet werden. Das bedeutet nicht, dass alle Behörden erst eine gemeinsame Stellungnahme entwickeln müssen. Dies ist in Krisen und Konfliktlagen nicht immer oder nicht schnell genug möglich. Die Behörden sollten sich jedoch ihrer gemeinsamen Verantwortung bewusst sein, Verbraucher und Bürger sachgerecht informiert zu halten.

Wenn staatsanwaltschaftliche Ermittlungen im Gange sind, haben Überwachungsbehörden mit öffentlichen Informationen besonders vorsichtig umzugehen, um den Ermittlungserfolg nicht zu gefährden. Die zuständigen Behörden werden in solchen Fällen gelegentlich einen Tag mit ihrer öffentlichen Erklärung warten müssen, bis Durchsuchungen der verdächtigen Betriebe abgeschlossen sind, damit mögliche Täter nicht gewarnt werden.

Inhaltlich kommt es für die Rechtmäßigkeit der Behördeninformation vor allem auf die Richtigkeit der veröffentlichten Tatsachen und die Vertretbarkeit der Bewertungen zum Zeitpunkt der Äußerung an. Grundsätzlich kann es auch geboten sein, einen Gefahrenverdacht zu äußern, solange noch Unsicherheit besteht. Verbraucherschutz- und Gesundheitsbehörden müssen sich mit voreiligen Beschuldigungen zurückhalten und insbesondere beim Vorwurf strafbarer Handlungen die Zuständigkeit der Justizbehörden wahren. Die an die Öffentlichkeit gegebenen Informationen sollten vollständig und für die Adressaten verständlich sein. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie getroffene Vertraulichkeitsvereinbarungen sind prinzipiell zu beachten. Behördenintern ist die Risiko- und Krisenkommunikation eine interdisziplinäre Aufgabe von Fachwissenschaften (Medizin, Chemie, Toxikologie usw.), Rechtswissenschaft und Kommunikationswissenschaft.

Ziele amtlicher Kommunikation

Amtliche Risiko- und Krisenkommunikation soll für Transparenz sorgen und Partizipation von Bürgern/innen besonders dort ermöglichen, wo es sie persönlich angeht. Amtliches Expertenwissen soll gegebenenfalls die Selbstbestimmung z. B. bei der Produktauswahl ermöglichen, wo hinreichende Angaben aus anderen Quellen fehlen. Amtliche Informationen können auch der Gefahrenabwehr und der Aufklärung über sachgerechten, Gefahren vermeidenden Umgang mit Produkten dienen. Staatliche, neutrale Risikokommunikation kann zur Versachlichung der öffentlichen Debatte und zur Angstbewältigung beitragen.

Allerdings gilt: Vertrauen und Glaubwürdigkeit sind täglich neu zu verdienen, zu gewinnen oder zu verlieren.

Gleiche Informationsrechte in Krise und Frieden

Bei Krisen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen im Wesentlichen die gleichen wie im Normalfall.

Nur:

- › Die Reaktionszeit ist dramatisch kürzer.
- › Die öffentliche Aufmerksamkeit explodiert.
- › Angst und Profilierungsinteressen nehmen zu.
- › Die Frage nach Verantwortung und Schuld wird plötzlich zentral.

Daher: Vorbereitung und Krisenübungen in Friedenszeiten sind nötig.



Abb. 4: Gleiche Informationsrechte in Krise und Frieden

Zum Autor:

Klaus J. Henning leitet die Fachgruppe „Clearing, EFSA Kontaktstelle, Kommissionen“ beim Bundesinstitut für Risikobewertung.

4.

Weltcafé

4. Weltcafé

Die Methode des Weltcafés wurde speziell für Workshops entwickelt und dient dazu, die Teilnehmenden in einer entspannten, kaffeehausähnlichen Atmosphäre miteinander in ein konstruktives und kreatives Gespräch zu bringen. Dabei stehen die Teilnehmenden in kleinen Gruppen an verschiedenen Tischen, an denen jeweils unterschiedliche Aspekte des Workshopthemas diskutiert werden. Durch regelmäßige Tischwechsel werden die Gruppen stets neu gemischt, wodurch neue Impulse und Sichtweisen in die Diskussionen eingebracht werden, da der Diskussionsstand und die Erfahrungen von den anderen Tischen eingebracht werden können.

Auf dem dritten Themenworkshop gab es insgesamt zwölf Tische, an denen sechs unterschiedliche Themen diskutiert wurden:

- › Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit und Meinungsvielfalt in der Krise
- › Einsatz von Hotlines und Neuen Medien in der externen Krisenkommunikation
- › Externe Kommunikation in der Krise: Erfahrungen der Behörden und Unternehmen – Erwartungen der Adressaten
- › Umgang mit den Medien in der Krise
- › Interne Kommunikation und zwischenbehördliche Kommunikation in Krisen
- › Praktische Erfahrungen in der Krisenkommunikation

Die detaillierten Spielregeln des Weltcafés im Rahmen des 3. Themenworkshops sind in folgendem „Menu du Jour“ noch einmal zusammengefasst:

Menu du Jour

1. **Wählen Sie einen Tisch**, an dem Sie sich gerne unterhalten möchten. Ideal ist ein Tisch mit max. 10 Teilnehmern.
2. Jeder Tisch ist mit einer **Gastgeberin** oder einem **Gastgeber** besetzt.
3. **Diskutieren** Sie an Ihrem Tisch die individuellen Fragestellungen (30 min). **Notieren** Sie gut lesbar Gedanken, Erfahrungen und Gesprächsergebnisse, die Sie für wichtig erachten, auf die farbigen Kärtchen.
4. Nach **Ertönen des Signals** suchen Sie sich einen neuen Tisch. Die Gastgeberinnen und Gastgeber heißen Ihre neuen Gäste willkommen und erklären kurz den Stand der Diskussion.
5. **Diskutieren** Sie mit Ihren neuen Gesprächspartnern die Fragestellungen am Tisch. Halten Sie Ihre Gedanken und Diskussionsergebnisse auf den Kärtchen fest.
6. Nach **Ertönen des Signals** suchen Sie sich einen neuen Tisch. Der Ablauf wiederholt sich erneut. Insgesamt besuchen Sie **jeden der sechs Thementische ein Mal**.



Abb. 1: Menu du Jour, LÜKEX Café

An den Tischen des Weltcafés wurde über „Erfahrungen in und Erwartungen an die Krisenkommunikation in außergewöhnlichen (biologischen) Gefahrenlagen“ diskutiert.

An Tisch Nummer eins befassten sich die Teilnehmenden mit dem Thema **„Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit und Meinungsvielfalt in der Krise“**. Der erste Diskussionsschwerpunkt war die one-voice-policy. Die in der Krise gewollte one-voice-policy birgt nicht nur Vorteile, sondern spiegelt auch wenig Meinungsvielfalt wider. Zudem zeigt sich die Umsetzung einer one-voice-policy in einer Krise mitunter als schwierig. Zum einen ist die Sachlage meist unklar, zum anderen bestehen selbst bei klarer Faktenlage unterschiedliche Interessen und damit Meinungen. Von der Bevölkerung wird bei komplexen Problemen darüber hinaus auch nicht unbedingt nur eine Meinung erwartet. An dem Thementisch wurde im Rahmen der one-voice-policy ebenfalls über die Grenzen der Meinungsvielfalt gesprochen. Aus der Diskussion ergaben sich gewisse Minimalanforderungen an die Kommunikation. So muss nicht zwangsläufig nur ein Sprecher kommunizieren, es wird nicht zwingend bei unterschiedlichen Stellen nur ein identischer Inhalt erwartet und es ist nicht schädlich, wenn von unterschiedlichen Stellen unterschiedlicher Kenntnisstand berichtet wird. Entscheidend sei vielmehr, dass die Bewertungen der Fakten – und der darauf basierenden Empfehlungen und Warnungen – abgestimmt sind. Vertreter der Behörden sollten sich nicht komplett widersprechen und es sollten ein roter Faden und eine gemeinsame Richtung in der Kommunikation der Ereignisse erkennbar sein.

Der zweite Diskussionsschwerpunkt war der Umgang mit Unsicherheit. Tenor an dem Thementisch zu diesem Punkt war, dass Unsicherheit kommuniziert werden sollte. Falsch sei es, bei niedrigem Kenntnisstand gar nicht zu kommunizieren oder gar eine falsche Illusion von Sicherheit zu vermitteln. Gefordert wurde, die Unsicherheit mit gemeinsamen Erkenntnissen zu präsentieren sowie Maßnahmen, Zuständigkeiten und Prozesse darzustellen, die bereits laufen, um die Unsicherheiten zu minimieren. Unsicherheiten sollten so verständlich wie möglich dargestellt werden – auch wenn dies in der

Realität mitunter schwierig ist, da Begründungen für Unsicherheiten durchaus kompliziert sind. Aus diesem Grund sei es entscheidend, nicht nur in der Krise Unsicherheit kontinuierlich zu kommunizieren, sondern auch im Vorfeld der Krise Unsicherheiten zu thematisieren, damit eine gewisse Gewöhnung an diese Art der Kommunikation in den Medien und in der Bevölkerung entsteht.

Das Verständnis in der Bevölkerung für Unsicherheit kann auch als Voraussetzung verstanden werden, dass die Bevölkerung mit der Unsicherheit umgehen kann und Verantwortung von den Behörden auf die Bevölkerung übertragen werden kann. Ziel der behördlichen Kommunikation ist es, eine Glaubwürdigkeit der Behörde herzustellen, um auch bei bestehender Unsicherheit und Meinungsvielfalt ein besonderes Gehör in der Bevölkerung zu finden. Voraussetzung für dieses besondere Vertrauen ist aber der Dialog mit den Medien schon vor der Krise. Der Grundsatz „Sachlichkeit vor Schnelligkeit“ trägt ebenfalls zur Vertrauensbildung bei. Bei der Frage, zu welchem Kenntnisstand was kommuniziert werden solle, waren sich die Diskussionsteilnehmer einig, dass Gesundheitsinteressen über dem wirtschaftlichem Interesse stünden.

Tisch Nummer zwei diskutierte zum Thema **„Einsatz von Hotlines und Neuen Medien in der externen Krisenkommunikation“**. Konsens an diesem Thementisch war, dass Neue Medien nicht die klassischen Medien ersetzen können. Sowohl bei den Neuen Medien als auch bei den Hotlines sind die Zielgruppen zu beachten. So weisen Neue Medien eine bestimmte Zielgruppe auf, vorwiegend werden sie von Jüngeren genutzt. Für den Einsatz von Neuen Medien oder Hotlines müssen zudem immer Ressourcen zur Verfügung stehen, da der Einsatz Personalaufwand erfordert. Für die erfolgreiche Nutzung dieser Medien in der Krise ist es dabei essentiell, diese schon vor der Krise zu etablieren. Hinsichtlich der Hotlines wurde bemängelt, dass es eine fehlende Übersicht über alle geschalteten Hotlines gäbe. Ein Nachteil der Neuen Medien sei die Unkontrollierbarkeit, die mit den Sozialen Medien durch ihre Schnelllebigkeit einherginge. Gefahren der Neuen Medien liegen zum Beispiel in der Möglichkeit der Fehlinformation, da diese keiner Kontrolle unter-

liegen. Jedoch lassen sich Neue Medien auch als Chance begreifen, da sie sich zum Beispiel gut als Monitoring-Instrument nutzen lassen und hier eine Rückkopplung mit der Bevölkerung möglich ist. Für die behördliche Nutzung der Neuen Medien ergeben sich rechtliche Probleme, da hier mitunter zum Beispiel die Nutzung von Facebook aus datenschutzrechtlichen Gründen verboten ist.

Das Diskussionsthema an Tisch Nummer drei lautete: **„Externe Kommunikation in der Krise: Erfahrungen der Behörden und Unternehmen – Erwartungen der Adressaten“**. Die Diskussion beschäftigte sich mit Fragen wie: Wer sind die Teilöffentlichkeiten und was erwarten diese? Die Teilöffentlichkeiten können erwarten, dass sich jemand seitens der öffentlichen Hand für zuständig erklärt und dass er in irgendeiner Weise die Initiative ergreift. Ebenso können die Teilöffentlichkeiten erwarten, dass etwas getan wird, selbst wenn noch keine Lösungen angeboten werden können. Im Zweifel sollte der Zuständige zudem in der Lage sein, über den weiteren Prozess zu informieren. Dies stellt hohe Anforderungen an die Glaubwürdigkeit. Eine der großen Herausforderungen wird entsprechend darin bestehen, sich nicht zwingend dem Echtzeitdruck zu beugen, sondern als Repräsentant der Exekutive die eigene Glaubwürdigkeit in der Kommunikation und im Handeln zu bewahren. Im Echtzeitdruck sollte der Zuständige gesprächsbereit sein, sich aber nicht der Erwartung beugen, immer zu allem eine Antwort zu haben. Diese Situation entspricht einem klassischen Dilemma. So ergibt sich bei externer Kommunikation in der Krise ein Spannungsverhältnis zwischen dem Druck zum schnellen Handeln und der Problematik, inwiefern zu dem Zeitpunkt überhaupt belastbare Informationen vorliegen. Als weiteren Punkt stellten die Teilnehmenden am Thementisch Nummer drei fest, dass Risikokommunikation für die Zukunft viel Substanz berge, um Selbsthilfepotentiale der Bürger anzusprechen und zu aktivieren.

An Tisch Nummer vier wurde zum **„Umgang mit den Medien in der Krise“** diskutiert. Die Diskussion kam zu dem Ergebnis, dass auch in Zeiten von Social Media und Web 2.0 „klassische“ Medien unumgänglich seien. Ein Grund dafür sei, dass mit

den klassischen Medien ganz andere Personenkreise erreicht werden, als dies mit Social Media möglich sei. Am Thementisch wurde die Frage gestellt, ob es sinnvoll ist, bestimmte Medien zu bevorzugen oder bestimmten Medien exklusiv etwas anzubieten? Die Teilnehmenden waren sich einig, dass zuerst die Botschaft zählt, welche so weit wie möglich gestreut werden sollte. Kommunizierte Inhalte sollten dabei zielgruppenorientiert an die jeweiligen Bevölkerungsschichten herangetragen werden, da der Einsatz der Medien in der Krise immer zielgruppenorientiert sein sollte. Essentiell sei ebenfalls der Aufbau von Netzwerken, Ansprechpartnern und Vertrauen schon vor der Krise.

An Tisch Nummer fünf diskutierten die Teilnehmer über **„Interne und zwischenbehördliche Kommunikation in Krisen“**. Es wurden Fragen aufgeworfen wie: Wann gibt es eine Krise? Wird das von allen Beteiligten gleich definiert? Sprechen alle Behörden von einer Krise oder gibt es hier Berührungängste bei der Definition und wird eher ungern über eine Krise gesprochen? Ebenfalls Diskussionsthema war das Verhältnis von interner und externer Kommunikation. Externe Kommunikation versteht sich in diesem Zusammenhang als Kommunikation in Richtung Bürger. Gibt es eine Priorisierung? Wo liegen die Grenzen? Jede Kommunikation bedeutet einen gewissen Aufwand, zum Beispiel einen Zeitaufwand. Ein wichtiger Aspekt, der diskutiert wurde, war die Frage, ob die Trennung in interne und externe Kommunikation überhaupt noch zeitgemäß sei. So ist es nicht nur in der externen Kommunikation für die Verständlichkeit sinnvoll, auf Abkürzungen zu verzichten. Auch in der behördeninternen und behördenübergreifenden Kommunikation der Behörden bringe der Verzicht auf Abkürzungen eine bessere Verständlichkeit mit sich. Die Krisenkommunikation innerhalb einer Behörde sollte nicht zwingend nur von oben nach unten, also top-down, laufen. Es sollte eine Weitergabe der Informationen von unten nach oben, also eine bottom-up-Kommunikation, zugelassen werden. Auf diese Weise ließen sich frühzeitige Alarmsignale feststellen. Doch egal, wie Behörden ihre interne und zwischenbehördliche Kommunikation gestalten, sie sollte bereits im Alltag funktionieren und nicht erst in der Krise.

Tisch Nummer sechs befasste sich mit dem Thema **„Praktische Erfahrungen in der Krisenkommunikation“**. Zwei praktische Erfahrungen wurden an diesen Tisch vermehrt diskutiert. Zum einen machten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Erfahrung, dass durch die Möglichkeiten der Neuen Medien jeder Bürger sich in der Krise durch die weltweite Vernetzung und Informationsmöglichkeit ein wenig als Journalist versteht. Nicht gewährleistet ist auf diese Weise jedoch die Filterfunktion, welche die klassischen Journalisten wahrnehmen, indem sie zum Beispiel Informationen gezielt auswählen und weitergeben. Weiterhin wurde an dem Thementisch über die Qualität der Journalisten gesprochen. So wurde die Erfahrung gemacht, dass die Qualität einiger Journalisten Mängel aufweist und der Journalist nicht mehr durchgängig der Fachexperte in dem Bereich ist, in welchem er gerade recherchiert.

Eine zweite Erfahrung, welche die Teilnehmenden des Diskussionstisches teilten, bezog sich auf die Wahrnehmung der Krise. So wird Krise in Organisationen und Behörden einerseits und bei den Journalisten und den Bürgern andererseits unter-

schiedlich wahrgenommen. Als Instrumente, die zur Pressearbeit in der Krise bereitgehalten werden sollten, wurden benannt: Bürgertelefon, Hotlines, Dark Sites, Social Media sowie Pressemitteilungen durch Agenturen und Radiomeldungen. Die Teilnehmenden am Thementisch überlegten, dass das Bürgertelefon sich gut als Frühwarnsystem eignen würde. Bei den Hotlines waren sich die Diskutierenden einig, dass anstelle von mehreren parallel betriebenen Hotlines eine zentrale Hotline zu präferieren wäre. Ebenfalls wurde festgestellt, dass die Dark Sites im klassischen Sinne eher weniger genutzt werden. Bei dem Instrument der Social Media wurde darauf hingewiesen, dass es dort immer noch wenige Auftritte von Behörden gibt. Hindernisse für eine behördliche Nutzung der Social Media seien zum Beispiel Datenschutz, Langsamkeit der Behörden, fehlendes Personal der Pressestellen, aus Kostengründen wenig ausgeprägte Monitoring-Möglichkeiten und Fragen der Autorisierung: Wer ist zuständig, um Inhalte freizugeben? Auf die Wichtigkeit des Radios als Krisenkommunikationsmittel wurde am Thementisch explizit hingewiesen.

5.

Podiumsdiskussion

5. Podiumsdiskussion

„Kochrezepte zur Krisenkommunikation“

Zusammenfassung der Diskussion

Eine Podiumsdiskussion mit dem Thema „Kochrezepte zur Krisenkommunikation“ schloss den Themenworkshop ab. Experten aus unterschiedlichen Bereichen, die teilweise bereits im Verlaufe des Workshops vorgetragen hatten, diskutierten unter der Moderation von Norbert Reez, Projektleiter LÜKEX Bund, das Thema Krisenkommunikation. Einführend dankte Herr Reez den Diskussions Teilnehmern für ihre Bereitschaft, zum Thema zu sprechen und stellte fest, dass „eine ganz illustre Runde um das Thema *Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen*“ auf dem Podium versammelt sei. Herr Reez stellte die Diskussionsteilnehmer vor:

- › Herrn Dr. Andreas Schwarz,
Akademischer Rat, Technische Universität Ilmenau, der als Kommunikationswissenschaftler u.a. die internationale Forschungsgruppe „Crisis Communication“ betreut;
- › Herrn Frank Roselieb¹,
Krisennavigator, Institut für Krisenforschung;
- › Herrn Christoph Wegener,
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,
Leiter des Referates 424 „Bürgerangelegenheiten“;
- › Herrn Günther Dettweiler,
Robert Koch-Institut, stellvertretender Pressesprecher, zuständig für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und Internetbeauftragter des Robert Koch-Instituts;
- › Herrn Volker Stollorz,
freier Wissenschaftsjournalist.

In seiner **Einführung** in die Diskussionsrunde befasste sich Herr Reez mit dem Begriff der Krisenkommunikation. Dieser sei „in aller Munde und inzwischen genauso inflationär wie auch das Wort Krise ...“. Er wies auf die jüngst erschienene Publikation „Krisen, das Alarmdilemma“ von Gerhard

Schulze, Kultursoziologe und emeritierter Professor aus Bamberg, hin. In dem Essay schreibe Schulze unter anderem: „Nur keine Panik. Alle Diskursteilnehmer haben die Tendenz, nur solche Fakten zuzulassen, die zur eigenen Meinung passen, und widersprechende Fakten zu unterdrücken. Oft beziehen sich beide Parteien auf eine Schnittmenge gleicher Fakten. Doch was geschieht? Sie interpretieren die Fakten gegensätzlich. So gilt etwa die Klimaerwärmung dem einen als Vorbote einer Katastrophe, dem anderen als Vorbote guter Zeiten. Die so genannte Schweinegrippe 2009 wurde von den einen Experten als besonders gefährlich eingestuft, von den anderen als ganz normale Grippewelle, wie sie Jahr für Jahr den Planeten überzieht. Doch die Debattenkultur hat sich gewandelt. Das Warnen wurde laut und das Beschwichtigen leise. Noch in den 1950er Jahren etwa waren die Behörden auf das Herunterspielen von Gefahren gepolt. Als wären die Bürger eine Rinderherde – Schadstoffe in Lebensmitteln, Epidemien, Umweltbelastungen, nur keine Panik.

Wurde dieser Grundsatz auf den Verwaltungsakademien gelehrt? Wann immer bekannt wurde, dass die Behörden einen Missstand verschwiegen hatten, beriefen sich die Verantwortlichen auf den Grundsatz, keine Unruhe in der Bevölkerung aufkommen zu lassen. Als wäre Beschwichtigungspolitik Prüfungsfach gewesen. Das hat sich gründlich geändert. Die Lehrpläne der Verwaltungsakademien scheinen jetzt auf das Großexamen „Warnen“ vorzubereiten.

Lieber zu viel tun, als zu wenig. So zum Beispiel auch bei der Schweinegrippe.“

Krisenkommunikation von den Bedürfnissen der Betroffenen her entwickeln

Herr Reez griff die Feststellung von Gerhard Schulze, dass man in der Debattenkultur zur Krisenkommunikation im Grunde einem „Alarmismus“ huldige, in seiner Eingangsfrage an die Diskussionsrunde auf. Die Frage sei, und das sei auch die Eingangsfrage zum Themenworkshop gewesen: „Was zeichnet gute

1] Wir bitten um Verständnis, dass aufgrund der sensiblen Inhalte in den Diskussionsbeiträgen von Herrn Roselieb auf einen Abdruck dieser verzichtet wurde.

Krisenkommunikation aus?“ Er bat die Diskutanten zunächst um kurze **Eingangsstatements** zu dieser Frage.

Dr. Schwarz führte aus, dass an oberster Stelle jeder Krisenkommunikation „stets die Bedürfnisse von Opfern oder Betroffenen oder potenziell Betroffenen“ stehen sollten. „An erster Stelle, das heißt, Krisenkommunikation (muss) von den Zielgruppen wie Betroffenen her gedacht werden und nicht primär von den Bedürfnissen der eigenen Organisation her.“ Dies sei eine (erste) Regel, die man grundsätzlich anwenden sollte. Gelingende, effektive Krisenkommunikation entstehe in der Regel in Organisationen mit einer gesunden Organisations- und Kommunikationskultur. Und weiter: „An den Voraussetzungen hapert es eben oft, aber das ist sozusagen die Grundvoraussetzung – die Saat, aus der es ... erst keimen kann, eine effektive Krisenkommunikation. Krisenkommunikation sollte als integrierter Managementprozess betrieben werden, das heißt: Krisenkommunikation beginnt bereits lange vor der Krise, und endet noch lange nicht, wenn die Krise vorbei ist. Das meine ich mit Managementprozess...“ Mit einem Augenzwinkern gab Dr. Schwarz am Schluss seines Eingangsstatements den Zuhörern noch als „Goldene Regel“ mit: „Geben sie bei der guten Krisenkommunikation nicht dem Juristen die Führungsrolle.“

Herr **Stollorz** stellte die Notwendigkeit, in kritischen Großschadenslagen Vertrauen zu gewinnen, in den Vordergrund seiner Ausführung. Er führte unter anderem aus: Die wichtigste Regel für Institutionen, eine Krise zu überstehen, laute: Vertrauen und Glaubwürdigkeit. Wenn diese durch gute Krisenkommunikation erlangt würden, habe man gewonnen. Das System der Medien habe ja die Aufgabe, „darauf hinzuweisen, wo das natürlich nicht verdient ist, weder das Vertrauen noch die Glaubwürdigkeit. Also das heißt, wir tasten das System daraufhin ab: Klappt das denn alles? Und insofern ist gute Krisenkommunikation aus medialer Sicht die, die mir das Gefühl gibt, dass das im Grunde genommen alles ordentlich läuft.“ Gute Krisenkommunikation bei Großschadensereignissen müsse vor allem auf die in der Krise bestehenden Unsicherheiten

eingehen und diese auch aufgreifen, um Vertrauen und Glaubwürdigkeit zu erzielen.

Herr **Dettweiler** griff die Problematik der Unsicherheit in der Krisenkommunikation mit einem erläuternden Beispiel aus der Praxis des Robert Koch-Instituts auf: „Wir haben im Moment zwei Fälle, die wir genau beobachten. Das eine ist das neue SARS-Virus im arabischen Raum, das andere ist in China ein neues aviäres Influenzavirus. Im Moment findet statt, was ich gute Krisenkommunikation nennen würde. Das heißt, unsere Leute im Robert Koch-Institut schließen sich kurz mit externen Experten für die beiden Viren. Die WHO wird konsultiert, ECDC wird konsultiert, es findet ein fachlich-wissenschaftlicher Austausch darüber statt: Wie ist die Lage? Wie ist das zu bewerten? Was wissen wir, was wissen wir nicht? Ergebnisse veröffentlichen wir laufend, so rasch wie möglich: Das ist bei uns im Internet, und da bin ich wieder bei den Journalisten. Ich denke schon, dass, wenn man das Geschehen in seinem Aufgabenbereich, so gut wie man kann, verfolgt darstellt und bewertet wird das von den Medien auch angenommen...“ Er wies auf die Bedeutung (frühzeitiger) inhaltlicher Vorbereitung auf Entwicklungen hin, die möglicherweise zu einer Krise führen könnten. Wenn man das richtig mache, könne auch im Verhältnis zu Journalisten und Medien Vertrauen aufgebaut werden.

Herr **Wegener**, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung², berichtete zunächst über die Aufgaben seines Arbeitsbereichs „Bürgerangelegenheiten“, der erst seit einem halben Jahr bestehe und zum Glück noch keine echte Krise habe bewältigen müssen. Dennoch habe man „schon ein bisschen üben dürfen“, mit kleineren Ereignissen wie Pferdefleischskandal, Toxin in Futtermitteln, etc. Nach seiner Meinung muss Krisenkommunikation „eine Strategie verfolgen, ein ganz klares strategisches Instrument sein, mit dem eine Hausleitung oder diejenigen, die etwas kommunizieren wollen, das... auch vermitteln können“. Das gelte für seinen Aufgabenbereich – Bürgertelefon, Hotline – besonders. Krisenkommunikation müsse verständlich sein. Deshalb habe man u.a. einen „Rückkoppelungska-

2] Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Diensttherreneigenschaft im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Die BLE wurde zum 1. Januar 1995 gegründet. Sie entstand durch Zusammenlegung der ehemaligen Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) und des ehemaligen Bundesamtes für Ernährung und Forstwirtschaft (BEF). Die BLE untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des BMEL. (Quelle: BLE, Website)

nal“ eingerichtet, der helfe festzustellen, ob das, was vermittelt werden sollte, auch angekommen sei. Seine Institution stelle aber nur einen Kanal für die Kommunikation bereit, doch sei es wichtig, *alle* in einer Krise verfügbaren Kanäle zu nutzen.

Krisenkommunikation und wissenschaftliche Unsicherheit: Jede Krise muss „fallspezifisch“ behandelt werden

In der anschließenden Diskussionsrunde wurden einige Aspekte der Eingangsstatements weiter vertieft. Insbesondere stand dabei die Thematik „Wissenschaft versus Politikberatung“ im Vordergrund. Herr Reez griff das von Herrn Stollorz aufgeworfene Thema noch einmal auf. Er bat ihn, die Herausforderungen noch einmal zu präzisieren, wonach in einer Lage wie bei „LÜKEX 13“ (außergewöhnliche biologische Bedrohung) am Anfang der Krise einer (noch) unsicheren wissenschaftlichen Erkenntnislage der politische Handlungsdruck gegenüberstehe, so klar und so schnell wie möglich mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren, um Vertrauen zu gewinnen.

Herr **Stollorz** versuchte, die Problematik am Vergleich von EHEC mit einer Pandemie zu verdeutlichen. EHEC sei etwas völlig anderes als eine Pandemie gewesen. Bei EHEC sei ihm vom ersten Tag an klar gewesen: „Wir haben es hier mit einem neuen Erreger zu tun..., einem Erreger, der offenbar auf einem ungewöhnlichen Weg in die Bevölkerung gekommen ist...“ Und ihm sei von Anfang an auch klar gewesen: „Die Wissenschaft wird das Problem lösen, die Politik wird es stoppen, und irgendwann wird dann die Krankheitsquelle verschlossen.“ Die Frage sei lediglich gewesen: Wie lange dauert es? Bei einer Pandemie sei das aber völlig anders: „Bei der Pandemie war’s wissenschaftliche Unsicherheit“. Das heiße, dass die Wissenschaft den (möglichen) Krankheitsverlauf nicht vorhersagen könne. Sie wisse es einfach nicht. Und weiter: „Ich sag’s immer so drastisch: Sie kann’s eben ein bisschen, aber nicht richtig. Und außerdem kann sie nicht voraussagen, wann er (der Erreger) sich verändert, und wo er sich verändert und ob überhaupt...“. Das heiße also, dass am Anfang „zwei völlig verschiedene Typisierungen“ gestanden hätten, die beim (strategischen) Handeln in der Krisenkommunikation berücksichtigt werden müssten. Eigentlich sei die EHEC-Krise aus

wissenschaftlicher Sicht ganz gut und schnell gelöst worden. Deshalb habe für ihn, so Stollorz weiter, sich eigentlich eher die Frage gestellt, warum es trotzdem so große Aufregung und Verunsicherung in der Bevölkerung gegeben habe, und warum die Abstimmung so viele Probleme verursacht habe. Sein Eindruck sei, dass die EHEC-Krise, die ja eigentlich „ein regionales Phänomen“ gewesen sei, durch die Massenmedien bundesweit kommuniziert und durch die Regionalmedien so unterschiedlich abgehandelt worden sei. Eine Lehre für den Ansatz der Krisenkommunikation aus diesem Beispiel heiße: Jede Krise müsse „fallspezifisch“ behandelt werden. Herr Stollorz plädierte dafür, eine „Typologie“ der Krisenkommunikation schon zu entwickeln, „bevor eine Krise...auftaucht..., damit man überhaupt weiß, in welchem Spielfeld man bei dieser Krise sich überhaupt befindet“.

Zu dem „Konflikt Unwissenheit, Nichtwissen, Kommunikation von Nichtwissen“ (Reez) äußerte sich auch Herr **Schwarz**. Er bezeichnete die Kommunikation von Nichtwissen als „Metakommunikation“ und als eigentlich „normal in jeder Krise“. Zumindest in der Anfangsphase einer Krise sei es immer so: „Man hat nicht die nötigen Informationen, man hat nicht das nötige Faktenwissen, man kann auch nicht genau vorhersehen, wann man das Wissen hat... oder ob man jemals darüber verfügen wird. Dennoch besteht ein erhebliches Interesse..., ein erheblicher Druck der Öffentlichkeit, zu erfahren: Was ist denn los? Wie betrifft es uns? Was können wir tun?“ Über diese Bedürfnisse müsse man sich im Klaren sein, und wenn man die Fakten und Informationen nicht beieinander habe, dann müsse man eben „Metakommunikation“ betreiben. Das heiße dann, der Öffentlichkeit Empathie zu zeigen: „Ja, wir kümmern uns mit Hochdruck um das Problem und tun alles, um so bald wie möglich Informationen zu haben, und im Moment können wir das und das mitteilen...“ Diesen Prozess transparent zu machen und gleichzeitig Empathie zu signalisieren, sei ganz wichtig. Im Gegensatz dazu sei allerdings in aller Regel eher die typische Reaktion zu beobachten: „Ja, wir können nichts dazu sagen“. Und dann schicke man den Journalisten wieder weg, oder man bitte: „Ja, geben Sie mir doch mal drei Wochen, dann werde ich mich darum kümmern, mehr Informationen zusammen zu

kriegen, und dann melden wir uns wieder.“ Dadurch entstehe natürlich ein großes Informationsvakuum, das von anderen Akteuren ausgefüllt werde – „vielleicht auch von Akteuren, von denen Sie jetzt nicht unbedingt wollen, dass sie dieses Vakuum füllen, (die) also entweder nicht die nötige Kompetenz haben, oder weil sie ein bestimmtes politisches Interesse verfolgen, um...die Glaubwürdigkeit der betroffenen Organisationen weiter zu destabilisieren...“ In der Politik, so Herr Schwarz weiter, sei das ein häufiges Ritual. Für die Krisenkommunikation aber müsse das Prinzip gelten: „Schnell reagieren, und im Zweifelsfall mit Metakommunikation und Empathie, also das erste, was man da anbieten kann. Dann ist es eben so, da muss man eben transparent machen, wo zum Beispiel...Wissenschaft in ihrem Bereich an ihre Grenzen stößt.“ Nur dürfe man das „nicht zu weit treiben“, weil man sonst möglicherweise die Wahrnehmung der Kompetenz der betroffenen (Fach-/ Wissenschafts-) Organisationen durch die Öffentlichkeit destabilisiere. Aber gerade auf diese Wahrnehmung von Kompetenz und Glaubwürdigkeit sei man bei der weiteren Kommunikation in der Krise schließlich angewiesen.

Social Media schaffen neue Chancen für die Krisenkommunikation, haben aber auch ihre Grenzen

Herr Reez leitete die Diskussion anschließend auf die zunehmende Bedeutung von „Social Media“/ „Web 2.0“ und die damit einhergehende „brutale Veränderung der Kommunikationsverhältnisse“. Seine Frage an die Runde lautete: „Was heißt das für die Krisenkommunikation in der Praxis, und sind die zuständigen Stellen auf eine interaktive Krisenkommunikation mit dem Bürger vorbereitet? Gibt es überhaupt einen Dialog mit der Bevölkerung?“

Für das RKI stellte Herr **Dettweiler** fest, dass es natürlich auch jetzt schon den Dialog gebe. So habe das RKI zum Beispiel zum Thema EHEC im Jahr 2012 etwa 4.800 Anfragen gehabt, zum Thema Pandemie über 5.000. Das Medium (der Kommunikation) sei zu diesem Zeitpunkt zwar noch ein anderes gewesen, und es habe eigentlich kein (richtiger) Dialog stattgefunden. Social Media hätten das in der Tat geändert: Mehr Dialog und Diskussion seien entstanden.

Auch durch diesen Workshop habe er noch „einiges an Input mitgenommen“. Zur Nutzung von Twitter stimme er nicht allem zu, was auf der Veranstaltung gesagt worden sei. Da sei es ihm zu sehr um Zahlen gegangen. Und weiter: „Die sind mir eigentlich ziemlich egal. Mir geht es mehr um die Qualität und wen erreiche ich mit Twitter?“ Auf die Rolle und Arbeitsweise der Journalisten eingehend stellte er fest: „Für uns sind für die Vermittlungen an Information einfach die Medien nach wie vor...das Entscheidende. Und mein Gefühl ist: Da sind schon sehr viele Journalisten inzwischen bei Twitter. Das war für uns eigentlich der Punkt, wo wir gesagt haben: Ok, da wollen wir unsere Information auch über Twitter in Zukunft zu Verfügung stellen.“

Herr **Wegener** bestätigte, dass auch für die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung Ähnliches gelte wie für das RKI. „Wir treten in den Dialog über Telefon, wir treten in Dialog über E-Mail, und das BMELV betreibt auch einen Twitter-Account.“ Wie intensiv dieser für den Dialog genutzt werde, wisse er allerdings nicht genau.

Herr **Stollorz** wies auf die inzwischen häufige Nutzung der Social Media durch Journalisten hin und auf die daraus folgende Möglichkeit von Behörden, sich zu engagieren, zum Beispiel mit dem Ziel, Fehlinformationen entgegenzuwirken und zu korrigieren.

Im Zusammenhang mit Social Media könne man aber auch über weitergehende Maßnahmen nachdenken. Zum Beispiel könne man eine (breite) Bevölkerung erreichen, wenn man es wolle; technisch sei das heutzutage machbar! Lasse man Datenschutzprobleme einmal beiseite, gelte das beispielsweise für Warnungen, die man so in jeden Haushalt hineinsteuern könne. Der Staat habe diese Daten im Prinzip. „Er könnte also theoretisch aus der jüngsten Gefährdungslage..., wenn der Wunsch bestünde, solche Informationen ...verbreiten...Dann hätte man also ein bisschen Massenkommunikation sozusagen und viel gezielter – zielgruppenspezifischer.“ Er wies jedoch auch auf die Grenzen der Social Media hin: „Denn wenn ich nur ein Prozent Twitter-Nutzung habe, dann (geht es) nicht, dass ich damit total relevante Teile der Bevölkerung erreichen kann.“ Aber

dennoch würden durch die Nutzung von Twitter (schon jetzt) wichtige Multiplikationseffekte erzielt.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Nutzung von Social Media ergebe sich aus deren Auswirkung auf die Entwicklung des Journalismus generell: „Jeder ist heute Verleger! Er kann, was auch immer er will, in die Welt setzen. Auch Gerüchte! Er kann Behörden anschwärzen, er kann Firmen schädigen...“ Andererseits aber könnten auch Unternehmen über Social Media in ihrem Sinne Einfluss auf die öffentliche Meinung nehmen.

Zum Beruf des Journalisten stellte Stollorz weiter fest, dass die Definition ja immer unklar gewesen sei. Journalist sei kein geschützter Beruf. Und weiter: „Und meine Prognose wäre..., dass sich das System „Journalismus“, wenn es denn überhaupt überleben will, professionalisieren muss! Das heißt, es wird wahrscheinlich so sein, dass man bestimmte Kuratoren, *professionelle* Menschen hat, die dafür (für den Journalismus) zuständig sind. Die müssen sozusagen einen Ausbildungsgang verpflichtend (haben), um sie unterscheidbar zu machen von allen andern, die einfach nur aus Hobby, Spaß oder als Gerüchteverbreiter (auftreten). Das heißt, der Journalismus professionalisiert sich...“ Ob das jemals so komme oder nicht, das wisse er auch nicht, so Stollorz weiter. Aber Fakt und Grundproblem sei, dass durch die Social Media heute jeder Verleger sein könne, und dabei die Frage nicht mehr sei, ob er das denn überhaupt könne. Die spannende Frage sei eher: Wen erreicht er damit? Denn Kommunikation fange natürlich immer erst da an, „wo ich relevante Teile der Bevölkerung erreiche, und das ist nur in der Massenkommunikation“ möglich. Sein Ratschlag für die Kommunikationsarbeit öffentlicher Stellen lautete daher abschließend: „Wenn ich Regierung, Staat, Behörde wäre, wo sind die meisten (Nutzer) – da würde ich hingehen!“

Die Ausführungen von Herrn Stollorz zum Phänomen des „Graswurzeljournalismus“ aufgreifend richtete Herr Reez die provokante Frage an die Runde: „Graswurzeljournalismus, wächst uns das über den Kopf?“

Zum Stichwort „Graswurzeljournalismus“ meinte Herr **Schwarz**, dass die Prognosen für die Entwicklung des professionellen Journalismus unsicher seien: „Wohin es mit dem Journalismus geht, ist im Moment schwer zu sagen. Für die Krisenkommunikation...ist der klassische Journalismus und sind die klassischen Medien das wichtigste Medium überhaupt...Mit klassischen Medien meine ich aber auch Offline-Online-Medien, die sind ja nach wie vor am wichtigsten.“ Der Journalismus sei sowohl in den USA als auch in Deutschland in der Krise. „Das hat mit den Managementpraktiken der Medienunternehmen zu tun, und das hat mit Sicherheit mit Rezeptionsgewohnheiten bei den Lesern, Zuschauern und Hörern zu tun.“ Wie man aus dieser Krise heraussteuern könne und wohin es dann gehe, könne im Augenblick niemand genau sagen. Nach wie vor aber gelte für Krisenlagen: „Die klassischen Medien – online-offline – sind die wichtigsten Informations- und Kommunikationskanäle...“ Aber dennoch wäre es nach Auffassung von Herrn Schwarz ein großer Fehler, in der Krisenkommunikation auf die Social Media- und Internet-Kommunikation zu verzichten. Diese Medien gehörten heutzutage dazu, und es müsse deshalb selbstverständlich sein, auch über sie zu kommunizieren. Die Social Media böten (neue) Chancen, hätten andererseits aber auch ihre Grenzen.

Herr Reez lenkte anschließend mit der Frage „Wie wird überhaupt eine umfassende **Dokumentation** der komplexen Krisenkommunikation sichergestellt?“ die Diskussion auf dieses Thema. Aus Sicht des RKI stellte Herr **Dettweiler** dazu fest: „Ich denke schon. Gerade die Influenza-Pandemie und EHEC sind schon sehr umfassend aufgearbeitet worden.“ Er verwies in diesem Zusammenhang auf eine Analyse von Peter Sandman zu EHEC, in der dieser sich insbesondere mit den Themen „Kommunikation von Unwissenheit“ und „One Voice-Policy“ befasst habe.

Differenzierte Informationsbedürfnisse machen Zielgruppenbestimmung in der Krise schwierig

Eine weitere Frage sei, so Herr **Reez**: „Wie analysiere ich eigentlich meine Zielgruppe? Die Krisenkommunikation soll ja adressatengerecht sein, und offenbar ist ja die Bevölkerung nicht ein Monolith.“

Herr **Schwarz** empfahl, auf den Begriff „Zielgruppe“ zu verzichten. Er sei an ein „veraltetes Marketingkonzept“ geknüpft, an Begriffe wie „Kunden“ und „Investoren“. In einer Krise aber ergäben sich „ganz neue Gruppen, ganz neue Ansprüche, und deswegen würde ich das Ganze lieber „Anspruchsgruppen“ nennen“. Diese Gruppen bildeten sich „krisenspezifisch“, und man könne sich auf deren Informationsbedürfnisse vorbereiten, wenn man sich frühzeitig Gedanken über Krisenszenarien mache und wer von diesen betroffen sein könnte. Zur Denkweise dieser jeweils spezifischen Anspruchsgruppen müsse man einen Blick auf die Kommunikationswissenschaften werfen; da gebe es eine ganze Reihe spannender Erkenntnisse. Vor allem in den USA würden die differenzierten Informationsbedürfnisse der unterschiedlichen Anspruchsgruppen erforscht. Da habe man gelernt, dass zum Beispiel ethnische Minderheiten oder subkulturelle Gruppen „ganz unterschiedliche Glaubwürdigkeitszuweisungen im Hinblick auf Regierungen, Behörden und anderen Multiplikatoren vornehmen“. Und das bedeute, dass man mit diesen Gruppen in der Krisenkommunikation ganz unterschiedlich umgehen müsse. Das müsse man auch in Deutschland stärker zur Kenntnis nehmen. Auch da gelte eben nicht mehr das Prinzip: „Dem Bundesadler glaubt man“. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die (leidvollen) Erfahrungen der USA mit dem Hurrikan Katrina 2005, wo insbesondere die afroamerikanischen Bevölkerungsgruppen den Behörden kaum mehr Glauben geschenkt und deswegen den Evakuierungsinstruktionen auch nicht Folge geleistet hätten. Aus diesen Erfahrungen seien inzwischen eine ganze Reihe von Erkenntnissen gewonnen worden, die „tatsächlich in szenariospezifische eigene Anspruchsgruppenforschung“ eingeflossen seien.

Herr **Reez** lenkte die Diskussion noch einmal auf **Social Media/ Web 2.0** mit der Frage: „Wie weit kann man denn eigentlich diesen Blogs, Twitters und Chats trauen? Wie weit sind sie verlässlich – oder anders gesagt – manipulierbar?“

An Hand des Berichtsbeispiels eines Journalisten in den USA erläuterte Herr **Stollorz** die Wirkung von Social Media auf Verbraucher. Dieser Journalist habe ein Elektroauto des Unternehmens Tesla getestet,

und dieser Test sei gescheitert, weil wegen des noch nicht ausreichenden Tankstellennetzes der Strom ausgegangen sei. Er habe daraufhin in der New York Times einen (ziemlich) vernichtenden Bericht geschrieben nach dem Motto: Das Auto funktioniert nicht. Daraufhin habe das Unternehmen Tesla nachgewiesen, dass der Tester aufgrund falschen Fahrverhaltens zu einem falschen Ergebnis gekommen sei. Das Unternehmen habe dies über soziale Netzwerke erfolgreich gestreut und so die Reputation der New York Times und des Journalisten in Frage gestellt. Vor 20 Jahren, so das Fazit von Herrn Stollorz, wäre es noch nicht möglich gewesen, dass ein Unternehmen sich auf diese Weise habe wehren können.

Herr **Wegner** schloss sich dieser Auffassung an. Die neuen Medien böten Behörden und Unternehmen eine neue Chance, „den Filter Journalismus auszuschalten“. Denn nur, wenn es gelinge, „eine sehr große Nutzerschaft auf meine Webseite zu bekommen, dann ist dies, aus meiner Sicht, bisher die einzige Möglichkeit, umfassend, nämlich ohne Filter, zu informieren...Das kann ich ansonsten weder per Interview, noch per Zeitung, oder sonst etwas machen, weil immer ein Filter dazwischengeschaltet ist.“

Glaubwürdigkeit muss vor der Krise aufgebaut werden

In der **Schlussrunde** der Podiumsdiskussion fragte der Diskussionsleiter, Herr Reez, die Teilnehmer nach ihren Erfahrungen und möglichen Empfehlungen für die Krisenkommunikation zur Thematik der „LÜKEX 13“, außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen, um das Ziel einer „One Voice-Policy“ zu erreichen.

Herr **Stollorz** verwies auf Erkenntnisse und Typologien in der empirischen Forschung von Risiko- und Krisenkommunikationsszenarien, an denen man sich orientieren könne. „Und ich glaube, man kann Risikokommunikation lernen, indem man sich solche Typologien anguckt...“ Er glaube, dass (Krisenmanagement-)Systeme in der Kommunikation nur dadurch unter Druck gerieten, „weil bestimmte Risikoszenarien oft nicht in den Risikokommunikationsabteilungen richtig implementiert sind“.

Herr **Dettweiler** wies auf die „Einmaligkeit“ des angenommenen Szenarios von „LÜKEX 13“ hin. Angesichts dieser Lage müsse man „nicht mehr über (einzelne) Zielgruppen diskutieren, da muss ich *jeden* in Deutschland erreichen“. In einer „fragmentierten Informationsgesellschaft“ müsse man sich dabei vor allem auch fragen, wie man die Menschen aus andern Kulturen und Ethnien erreicht; das seien Probleme, über die man nachdenken müsse. Im Übrigen vertrete er die These, dass die klassischen Medien in diesem Krisenszenario die wichtigsten Informationsträger seien. Dennoch müsse man sich die Frage stellen, ob man auch in Zukunft mit diesen Medien wirklich alle Menschen erreichen könne.

Herr **Wegener** verwies unter Hinweis darauf, dass seine Behörde, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, mit dem relativ jungen Referat „Bürgerangelegenheiten“ erst dabei sei, Erfahrungen zu sammeln, insbesondere mit Kommunikationsmitteln wie Hotlines und Bürgertelefonen. Er hoffe, dass man durch die LÜKEX-Übungen und dabei auch mit Veranstaltungen wie diesem Themenworkshop weitere Erfahrungen gewinnen werde.

Auch Herr **Schwarz** von der Technischen Universität Ilmenau hielt sich mit Empfehlungen zum speziellen Szenario der Übung „LÜKEX 13“ zurück. Er wies aber darauf hin, dass es in den USA bereits eine ganze Reihe von Studien zur Thematik gebe, u.a. zur Gefährdung durch Anthrax sowie weitere,

durch Lebensmittel verursachte, Erkrankungen. Es sei zu empfehlen, dass die „zentralen Akteure“ diese für die Risikokommunikation auswerteten und dass dadurch deren Glaubwürdigkeit und Reputation gepflegt und vielleicht sogar ausgebaut werden könne. Zum Zweiten sei es wichtig, dass man Übungen wie LÜKEX als Instrumente der Risikokommunikation nutze, um die Bevölkerung für derartige Bedrohungslagen zu sensibilisieren.

Mit dem Dank an das Podium und die Zuhörer schloss Herr **Reez** die Diskussion. Krisenkommunikation als strategisches Instrument für die Krisenbewältigung sei eine „voraussetzungsvolle Angelegenheit vor allem vor dem Hintergrund dessen, was auf uns zurollt...“ Er griff noch einmal seine einführende Zitierung aus der Veröffentlichung „Krisen, das Alarmdilemma“ von Gerhard Schulze auf, in der dieser für die heutige Debattenkultur feststellte, dass man im Grunde einem „Alarmismus“ huldige und widersprach dieser Auffassung deutlich: Mit „LÜKEX 13“ und ihrem speziellen Thema „Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen“ solle kein Alarmismus verbreitet werden, sondern man wolle sich im Rahmen der zivilen Krisenvorsorge „sehr geordnet und sehr kontrovers“ mit möglichen Szenarien auseinandersetzen, die durchaus „real“ werden könnten. Denn es gebe eben neue Erreger, von denen man nicht wissen könne, wie sie sich weiterentwickelten. Darauf müsse man vorbereitet sein. Darauf müsse man vorbereitet sein.

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion für den Themenband:

Werner Baach, BBK/Projektgruppe LÜKEX Bund

6.

Anlagen

A Abkürzungsverzeichnis

BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	HUS	Hämolytisch-Urämisches Syndrom
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung	IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz)
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	IPCS	Internationales Programm für Chemikaliensicherheit
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	LÜKEX	Länderübergreifende Krisenmanagementübung/Exercise
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	MERS	Middle East Respiratory Syndrome
CDC	Centers for Disease Control and Prevention	NRC	National Research Council
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control	ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst
ECHA	European Chemicals Agency	RAPEX	Rapid Exchange of Information System
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit	RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed (Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel)
EHEC	Enterohämorrhagische Escherichia coli	RKI	Robert Koch-Institut
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen	SARS	Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom
		UKE	Universitätsklinikum Eppendorf

B Programm

3. Themenworkshop:

**Wissenschaftliche Unsicherheit und Krisenkommunikation
in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen.**

**Herausforderungen für Behörden im Bereich Gesundheit,
gesundheitlicher Verbraucherschutz und Sicherheit.**

am 18. – 19. Juni 2013

in Bad Breisig

Dienstag, den 18.06.2013

- | | |
|--------------------------|---|
| 13:00 – 13:10 Uhr | Begrüßung / Einführung
<i>N. Reez, BBK</i> |
| 13:10 – 13:45 Uhr | Herausforderungen bei der Krisenkommunikation
in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen
<i>F. Roselieb, Krisennavigator, Institut für Krisenforschung</i> |
| 13:45 – 14:00 Uhr | Erfahrungsbericht,
<i>C. Jähn, Pressesprecher, Universitätsklinikum Eppendorf-Hamburg</i> |
| 14:00 – 14:20 Uhr | Mediale Berichterstattung: Medien als Adressat der Krisenkommunikation
<i>V. Stollorz, freier Wissenschaftsjournalist</i> |
| 14:20 – 14:50 Uhr | Kaffeepause |
| 14:50 – 15:10 Uhr | Wahrnehmung von Risiken und Gefahren durch die Bevölkerung
<i>PD Dr. G.-F. Böhl, Bundesinstitut für Risikobewertung</i> |
| 15:10 – 15:30 Uhr | Wissenschaftsbasierte Risikobewertung: Wie sicher ist sicher?
<i>Dr. O. Mosbach-Schulz, European Food Safety Authority</i> |
| 15:30 – 15:45 Uhr | Einführung in die Gruppendiskussion |
| 15:45 – 18:45 Uhr | Moderierte Gruppendiskussion nach der Methode „Welt-Café“:
Erfahrungen in/Erwartungen an die Krisenkommunikation in außergewöhnlichen Lagen |
| ab 18:45 Uhr | Abendessen |

Mittwoch, den 19.06.2013

- 08:30 – 09:00 Uhr Web 2.0 als Mittel der Krisenkommunikation**
Prof. Dr. S. Nestler, Hochschule Hamm-Lippstadt
- 09:00 – 09:30 Uhr Hotlines als Mittel der Krisenkommunikation am Beispiel der 115**
M. Wicke, Bundesministerium des Innern (BMI)
- 09:30 – 10:15 Uhr Vorstellung der Ergebnisse der Fachgutachten:
Informationsbedürfnis und -stand der Bevölkerung in Großschadenslagen**
Dr. A. Epp, Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)
- Risikowahrnehmung und Verhalten der Bevölkerung am Beispiel Dioxin und EHEC**
N.N., Friedrich-Schiller-Universität Jena
- Stand, Effektivität und neue Formen gesamtstaatlichen Informationsmanagements
in Krisenlagen**
C. Thim, Universität Potsdam
- 10:15 – 10:45 Uhr Kaffeepause**
- 10:45 – 11:15 Uhr Informationsrechte der Öffentlichkeit**
K. J. Henning, Bundesinstitut für Risikobewertung
- 11:15 – 11:45 Uhr Vorstellung der „Welt-Café“-Ergebnisse**
- 11:45 – 13:00 Uhr Podiumsdiskussion
„Kochrezepte zur Krisenkommunikation“**
Moderation *N. Reez, BBK*
*G. Dettweiler, RKI; Dr. Schwarz, TU Ilmenau;
C. Wegener, BLE; V. Stollorz, Wissenschaftsjournalist; F. Roselieb, Krisennavigator*
- 13:00 Uhr Verabschiedung**
N. Reez, BBK

C Impressum

Tagungsband „LÜKEX 13“

3. Themenworkshop:

Wissenschaftliche Unsicherheit und Krisenkommunikation in außergewöhnlichen biologischen Bedrohungslagen.

Herausforderungen für Behörden im Bereich Gesundheit, gesundheitlicher Verbraucherschutz und Sicherheit.



BBK-Projektgruppe LÜKEX Bund

Redaktionelle Überarbeitung:

Werner Baach

Stefanie Feierabend

© Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Provinzialstraße 93

53127 Bonn

Telefon: +49 (0)228 99550-0

Telefax: +49 (0)228 99550-1620

E-Mail: poststelle@bbk.bund.de

URL: www.bbk.bund.de

Für Informationen zu LÜKEX wenden Sie sich bitte an:

BBK-Projektgruppe LÜKEX Bund

Geschäftsstelle

Provinzialstrasse 93

53127 Bonn

Telefon: +49 (0)228 99550-5610/11

Telefax: +49 (0)228 99550-5630

E-Mail: luekex.info@bbk.bund.de

Der vorliegende Band stellt die Meinung der Autoren dar und spiegelt nicht grundsätzlich die Meinung des Herausgebers.

Urheberrechte:

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist nur in den Grenzen des geltenden Urheberrechtsgesetzes erlaubt.

Zitate sind bei vollständigem Quellenverweis jedoch ausdrücklich erwünscht.

Graphische Gestaltung:

Bernd Kreuder | Online- und Printmedienproduktion, Bonn – www.kreuder.eu

Druck: BBK

Auflage: 500

Stand: 02/2014

Bildnachweis:

Titelbild: BBK. Soweit nicht anders vermerkt, liegen die Rechte der Bilder und Graphiken bei den jeweiligen Autorinnen und Autoren der Beiträge.

