

# Einleitung

Der Bevölkerungsschutz in Deutschland wird von Jahr zu Jahr weiter ausgebaut und gewinnt zunehmend an Bedeutung. Grund dafür sind aktuelle Gefahren wie Pandemien, Kriege oder Naturereignisse. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Kommunikation dieser Gefahren, um der Bevölkerung Informationen und Handlungsanweisungen zur Verfügung zu stellen. Die Warnung ist ein zentraler Bestandteil des Bevölkerungsschutzes und wurde seit 2020 stark weiterentwickelt. Das oberste Ziel der Warnung ist der Schutz von Leben und Gesundheit, um in einer Krise Gefahren schnellstmöglich abzuwenden oder gar auszuschließen. Durch den Klimawandel nehmen Naturgefahren zu, wodurch sich auch die Wahrscheinlichkeit von Extremwetter erhöht. Starkregeneignisse und Hitzewellen treten somit zunehmend zeitlich nah beieinander auf. Doch nicht nur das Wetter birgt Gefahren: Auch Terrorlagen oder technologische Risiken sind wesentliche Faktoren, auf die der Bevölkerungsschutz vermehrt reagieren muss.

Für Warnungen ist eine strukturierte und erprobte Warninfrastruktur erforderlich. Dazu zählen sowohl die Hardware als auch die Software. Im Jahr 2020 wurde erstmals ein bundesweiter Warntag durchgeführt, um die Systeme zu testen und die Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren. Der Warntag verlief jedoch nicht wie geplant, sondern war von Fehlern geprägt. Warnungen über die bekannten Warn-Apps kamen verspätet oder gar nicht an. Sirenen heulten nicht oder mussten von den Leitstellen manuell angesteuert werden. Für das BBK waren dieser Warntag und die damit verbundenen Probleme der Startschuss, die Warninfrastruktur innerhalb weniger Jahre strategisch und strukturiert auszubauen und erheblich zu verbessern. In der Politik begann eine Diskussion über den Wiederaufbau von Sirenen. Auch die Medienlandschaft hat sich in den letzten Jahren drastisch verändert. Die sozialen Medien werden immer schnellleibiger, Fake News verbreiten sich rasend schnell und die Informationsflut ist kaum noch zu stoppen.

Daraus ergeben sich neue Herausforderungen für die Behörden. Die Bevölkerung ist heterogen, sodass unterschiedliche Sprachen, Altersgruppen und digitale Spaltungen berücksichtigt werden müssen. Behörden müssen die Informationshoheit gewinnen, Vertrauen aufbauen und glaubwürdig erscheinen, damit die Bevölkerung in einer Krise Handlungsanweisungen empfängt und befolgt. Auch Schnelligkeit und Verlässlichkeit sind wesentliche Punkte, die oft vergessen werden. Schon kurz nach einem Ereignis kursieren Fotos und Videos im Internet, die für Verunsicherung sorgen

können. Durch Warnungen und die damit verbundene Krisenkommunikation von offiziellen Stellen kann die Bevölkerung erreicht werden. Dies sorgt vor allem in der Krise für Vertrauen und Verlässlichkeit.

Dieses Buch verfolgt das Ziel, Grundlagen, Erfahrungen und praxisorientiertes Wissen zur Warnung der Bevölkerung in einer kompakten Form zusammenzuführen. Die Autorin und Autoren legen Wert darauf, theoretische Grundlagen, etwa aus Kommunikation, Psychologie und Technik, mit praktischen Anforderungen und Beispielen aus dem Einsatzalltag zu verbinden. So entsteht ein Leitfaden, der sowohl Hintergrundwissen vermittelt als auch konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzeigt.

Im Mittelpunkt steht die Frage, wie Warnungen so gestaltet werden können, dass sie wirksam sind: verständlich, glaubwürdig, zielgruppenorientiert und technisch robust. Damit möchte das Buch nicht nur Fachwissen bündeln, sondern auch die Handlungssicherheit derjenigen stärken, die im Ernstfall Warnentscheidungen treffen oder weitergeben müssen.

# 1 Die Rolle und Bedeutung der Warnung im Krisenmanagement

*Jan Müller-Tischer*

»Warnung? Das machen wir später.«

Dieser Satz fiel im vergangenen Jahr bei der ersten Lagebesprechung einer Stabsrahmenübung. Es ging dabei um die schnelle Information der Bevölkerung darüber, dass in dem dort angenommenen Szenario mit fortschreitenden, langanhaltenden Stromausfällen zu rechnen sei. Und es ging damit auch um konkrete Handlungsempfehlungen für die bereits Betroffenen.

Der Satz fiel, weil sich der Stab in der so genannten Initial- oder Chaosphase zunächst auf die operativen Maßnahmen zur Hilfe für die Bevölkerung konzentrieren wollte. Ein Denkfehler, denn gerade die Warnung und Information der Menschen ist eine der wichtigsten und dringendsten operativen Maßnahmen zur Bewältigung einer Krise.

Und er fiel in einer angenommenen Situation, in der sich das Fenster für eine Warnung durch MoWaS durch den Stromausfall und die folgenden Ausfälle im Handynetz bald schließen würde.

Die rechtzeitige und gute Warnung der Bevölkerung muss aber auf der Prioritätenliste jeder Einsatzleitung und jedes Stabes ganz oben stehen. Denn sie:

- schützt Menschenleben und Werte,
- stärkt die Eigenverantwortung durch sinnvolle und umsetzbare Verhaltenshinweise,
- baut im Übergangsbereich zwischen Risiko- und Krisenkommunikation Vertrauen in die staatlichen Akteure auf.

Die Warnsysteme in Deutschland und Europa – allen voran das Modulare Warnsystem des Bundes MoWaS – werden derzeit weiter ausgebaut. Das ISF-Bund-Länder-Projekt arbeitet an einer noch besseren und effektiveren Umsetzung. Aufgaben des Projektes sind, MoWaS weiterzuentwickeln, die Warneffektivität zu verbessern und neue Warnkanäle zu erschließen. So wird hier unter anderem die Warnung über Smarte Laternen, Stadtinformationstafeln, Navigationsgeräte und über das europäische Satellitennavigationssystem Galileo erforscht.

Die Technik ist damit, nach langer Stagnation nach dem Ende des Kalten Krieges, auf einem guten Weg – doch mindestens ebenso wichtig ist der Faktor Mensch. Denn an beiden »Enden« eines Warnvorgangs stehen Menschen.

Auf der einen Seite Kommunikationsexperten, die:

- sich für eine frühzeitige Warnung entscheiden,
- sie inhaltlich hilfreich formulieren,
- und sie dann auch unverzüglich durchführen.

Auf der anderen Seite die Bevölkerung, die diese Warnung – die ja für sie oft aus heiterem Himmel kommt – sinnvoll nutzen muss. Dazu sollte sie von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen

- wahrgenommen,
- verstanden,
- akzeptiert
- und umgesetzt werden.

Dies kann aber nur dann gelingen, wenn die Warnenden sich ihrer Rolle bewusst und ausreichend ausgebildet sind. Das gilt auf allen Ebenen des Bevölkerungsschutzes, in der Allgemeinen Aufbauorganisation (AAO) ebenso wie in der Besonderen Aufbauorganisation (BAO). Hier ist besonders wichtig, dass der Übergang von einer in die nächste Phase nicht zu einer Verzögerung der Warnung oder ihrer Aktualisierung und Konkretisierung führt. Im ersten Schritt wird die Warnung noch durch den Einsatzleiter vor Ort entschieden und durch den Lagedienstführer der zuständigen Leitstelle umgesetzt. Werden aber bei größeren Lagen Technische Einsatzleitungen und Stäbe eingerichtet, muss klar sein, wann sie die Verantwortung für die Warnung und Information der Bevölkerung übernehmen und wie die Warnung dann auch konkret umzusetzen ist.

Eine Mammutaufgabe, denn in der Presse- und Medienarbeit gibt es eine zunehmende Zahl von Kanälen, über die die Bevölkerung weitergehende Informationen erhalten muss. Das BBK nennt dies den »Warnmittelmix«. Dazu gehören neben MoWaS unterschiedliche Werkzeuge wie:

- Pressearbeit,
- Soziale Medien,
- Lautsprecherwagen,
- Bürgertelefon.

Es gilt, hierbei die zielführendsten Kommunikationswege zu priorisieren und die Informationen auch zielgruppengerecht zu übermitteln. Der Fokus: Die unmittelbar

Betroffenen als Erstes warnen und informieren. Wegen der Vielzahl der Wege besteht jedoch das Risiko, die Warnung aus den Augen zu verlieren, etwa, weil Pressevertreter vor Ort oder am Telefon auf Informationen zu der Lage drängen.

Egal auf welcher Ebene: Eine gute Warnung der Bevölkerung verringert die Zahl der Hilfsbedürftigen, sodass die Hilfe schnell zu denjenigen gelangen kann, die sie unbedingt brauchen. Deshalb muss der erste Gedanke dazu lauten:

»Warnung? Das machen wir sofort.«

## 2 Erfolgsfaktoren für eine gelungene Risiko- und Krisenkommunikation

### 2.1 Grundprinzipien der Krisenkommunikation

Wenn Behörden im Krisenfall nicht kommunizieren, übernehmen dies andere. Das kann sich deutlich schädigend auf Vertrauen und Glaubwürdigkeit auswirken. Im Krisenfall müssen die Verantwortlichen schnell reagieren, aber zugleich darauf achten, nur gesicherte und zuverlässige Informationen bereitzustellen. Ziel einer erfolgreichen Krisenkommunikation ist die Information der Bevölkerung ebenso wie das Behalten der Nachrichtenhoheit. Krisenkommunikation ist wesentlicher Bestandteil eines gelungenen Krisenmanagements und bedarf klarer Strukturen und vorher festgelegter Strategien und Abläufe.

Eng verbunden mit der Krisenkommunikation ist die Risikokommunikation. Obwohl die Begriffe oft in einem Atemzug genannt werden, meinen sie nicht dasselbe.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) definiert Risikokommunikation als »Austausch von Informationen und Meinungen über Risiken zur Risikovermeidung, -minimierung und -akzeptanz«, Krisenkommunikation als »Austausch von Informationen und Meinungen während einer Krise zur Verhinderung oder Begrenzung von Schäden an einem Schutzgut«.

Risikokommunikation ist präventiv, sie sorgt vor einem möglichen Ernstfall für Aufklärung und schafft ein Vertrauensverhältnis zwischen allen Beteiligten. Eine gute Risikokommunikation soll Glaubwürdigkeit und Akzeptanz staatlicher oder behördlicher Information fördern. Der Austausch mit der Öffentlichkeit, mit Bürgern und Betroffenen, ist dabei essenziell. Diese werden über mögliche Risiken, Vorsorgemaßnahmen und Handlungsempfehlungen informiert. Das können allgemeine Informationen für alle sein, wie bei der Gefahr einer Pandemie, oder solche, die nur für eine bestimmte Personengruppe relevant sind, wie die Bewohner eines durch Hochwasser gefährdeten Gebietes. Wer gut informiert ist, kann sich einerseits vorbereiten und ist andererseits im Falle einer Krise bestenfalls individuell handlungsfähig.

Eine Krise ist laut BBK eine »vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen Ablauf- und Aufbauorganisation nicht mehr bewältigt werden kann, sodass eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) erforderlich ist.« Das können beispielsweise Naturereignisse wie Extremwetterlagen, Waldbrände oder Erdbeben

sein, aber auch technisches/menschliches Versagen oder Terrorismus. In Krisen ist es erforderlich, bei allen Verantwortlichen den gleichen Informations- und Wissensstand sicherzustellen sowie Medien und Bevölkerung möglichst umfassend, aktuell, widerspruchsfrei und wahrheitsgemäß zu informieren.

Darauf zielt die Krisenkommunikation ab. Sie ist also anlassbezogen und kann durch eine gute Risikokommunikation vorab erleichtert werden, weil die Bevölkerung bereits gut informiert ist. Beiden gemein sind folgende Grundsätze in der Kommunikation:

- **Offenheit:** Hintergründe und Grundlagen für Entscheidungen mitzuteilen, stärkt Akzeptanz und Vertrauen.
- **Transparenz:** Auf Unsicherheiten hinweisen und erklären, warum es diese gibt und wie mit ihnen umgegangen wird.
- **Glaubwürdigkeit:** Fundierte Informationen herausgeben und sich vertrauensvoll gegenüber der Bevölkerung verhalten.
- **Dialogorientierung:** Ein Austausch kann helfen, gezielt auf Ängste und Unsicherheiten einzugehen, Vertrauen zu schaffen und zur Meinungsbildung beizutragen.

Krisen treten oft überraschend auf, sodass präventive Maßnahmen nicht mehr möglich sind, sondern die Verantwortlichen sofort handeln müssen. Umso wichtiger ist es, für diesen Fall Strukturen zu schaffen, in denen jeder weiß, was zu tun ist.

Krisenkommunikation beginnt also lange vor der eigentlichen Krise. Vorab ist eine **Analyse** erforderlich: Welche Krisen könnten eintreten, wie erkenne ich ihren Beginn, kann ich mögliche Auswirkungen einschätzen? Darauf basiert die **Planung**, die den notwendigen Handlungsrahmen für den Ernstfall schafft. Während einer Krise erfolgt die **Umsetzung**, nach ihr folgt die **Evaluation**: Was lässt sich lernen, was lief gut, wo gibt es Schwachstellen, die verbessert werden können?

Im Krisenfall ist eine Kommunikation, die Vertrauen in die Behörden (bzw. die Verantwortlichen) und die erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Situation schafft, unabdingbar. Wie die Verantwortlichen handeln, ist entscheidend für deren Image und die künftige Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit. Geben sie ein schlechtes Bild ab, kann das schnell zu Verunsicherung führen und ebenso einen »Shitstorm« auslösen.

Krisenkommunikation dient dazu, die Deutungshoheit über Ereignisse zu behalten, Glaubwürdigkeit zu bewahren, das Verhalten der Bevölkerung zu beeinflussen und die eigene Reputation (der Behörde, der Institution, der Firma etc.) zu schützen. Dabei muss sie zielgruppenorientiert sein. Das bedeutet, dass die entsprechende

Zielgruppe die Information erhält, sie versteht, für glaubwürdig hält und darauf reagieren muss.

Krisen sind dynamisch, jede einzelne verläuft individuell und folgt keinem bestimmten Schema. Daher muss auch die Krisenkommunikation jedes Mal angepasst werden. Dennoch gibt es einige Grundregeln. Die Information sollte nach den Grundprinzipien der Krisenkommunikation erfolgen:

- Schnelligkeit (aktiv und frühzeitig),
- Wahrhaftigkeit (sachlich, transparent und wahr),
- Verständlichkeit (kurz, einfach, unkompliziert, bildhaft),
- Konsistenz (einheitlich, koordiniert und kontinuierlich).

Im Krisenfall eignen sich zudem nur etablierte Kommunikationskanäle, um wichtige Informationen schnell und zielgruppengerecht zu verbreiten. Die Organisation sollte diese bereits im Rahmen der Risikokommunikation einrichten und etablieren, damit sie im Ernstfall effektiv abrufbar sind.

## 2.2 Verständlichkeit und Transparenz in der Kommunikation

Wichtig bei der Kommunikation ist, verständlich und transparent zu bleiben. Doch was bedeutet das genau?

Verständlichkeit ist in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Sie sorgt für Klarheit und das Vermeiden von Missverständnissen. In Krisen machen schnell Gerüchte und Fehlinformationen die Runde, schlimmstenfalls kann daraus Panik entstehen. Klare Formulierungen verhindern falsche Interpretationen.

Verständliche Sprache bietet den Angesprochenen eine sofortige Orientierung. Sie können die vermittelten Informationen und Handlungsanweisungen schnell erfassen und gegebenenfalls zügig umsetzen.

Durch Verständlichkeit können Behörden alle Zielgruppen ansprechen, auch wenn diese wenig Fachwissen oder eingeschränkte Sprachkenntnisse haben. Ängste und Unsicherheiten können abgebaut werden – je klarer die Botschaft, desto weniger Raum bleibt für Spekulationen und Fehlinterpretationen.

Ebenso wichtig ist Transparenz. Offene Kommunikation schafft Glaubwürdigkeit und Vertrauen und nimmt den Nährboden für Gerüchte und falsche Nachrichten. Hintergründe zu erklären, auf deren Grundlage die Verantwortlichen Entscheidungen treffen, stärkt das Verständnis und Handlungen werden nachvollziehbar, was für

Akzeptanz sorgt. Das sorgt zudem für eine gute Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten.

Nicht zuletzt kann sich ein transparenter Umgang mit Krisen langfristig positiv auf die Reputation auswirken. Auch das Eingeständnis und Transparentmachen möglicher Fehler oder Fehlentscheidungen kann dazu beitragen, als glaubwürdig wahrgenommen zu werden.

Verständlichkeit sorgt dafür, dass Botschaften ankommen, Transparenz bewirkt, dass sie glaubwürdig sind. Beides zusammen bildet die Basis für eine gelungene Kommunikation während einer Krise, die Orientierung und Handlungsfähigkeit bietet.

## 2.3 Emotionale und psychologische Aspekte in der Kommunikation

Die Forschung zeigt, dass die Vorstellung der in einer Krisensituation irrational handelnden Menschen ein Mythos ist. Sie wählen den für sie angemessen erscheinenden Lösungsweg. Aus der Perspektive der Gefahrenabwehr können diese Reaktionen von Betroffenen allerdings irrational erscheinen. Wer die Reaktionen Betroffener in Krisen verstehen und Warnprozesse darauf abstimmen will, muss daher verschiedene Perspektiven einnehmen können.

Eine Krise kann bei Betroffenen verschiedene Emotionen auslösen – Angst, Unsicherheit, Skepsis. Diese können beeinflussen, wie Warnungen aufgenommen werden. Vertrauen in die Kommunikatoren – Behörden, Organisationen, Medien – hilft, die Information zu akzeptieren.

Wie Menschen auf Warnungen reagieren, hängt von subjektiven Einschätzungen ab, wie groß das Risiko für einen selbst ist, wie viel Zeit für Schutzhandlungen bleibt, mit welchem Aufwand (zeitlich und finanziell) diese umsetzbar sind und wie effektiv diese sind. In Stresssituationen fällt es Menschen zudem schwerer, Neues umzusetzen. Eine gute Vorbereitung auf mögliche Risiken hilft also im Krisenfall.

All dies sollten Verantwortliche bei der Kommunikation berücksichtigen. Fehlende Information kann zu Ablehnung führen, wohingegen Empathie für die Situation der Betroffenen Nähe schafft. Klare und einfache Kommunikation wirkt effektiver als die Schilderung komplexer Sachverhalte. Letzteres führt eher zu Überforderung.

## 2.4 Medien und ihre Rolle in der Risiko- und Krisenkommunikation

Die Rolle von Medien in der Risiko- und Krisenkommunikation ist nicht zu unterschätzen. Ob klassische Medien wie Fernsehen, Radio, Zeitung oder neuere wie Social Media oder Online-Portale: Sie sind großer Teil des gesellschaftlichen Diskurses und der Meinungsbildung – und weisen eine große Reichweite auf. Medien verbreiten amtliche Warnungen schnell und großflächig. Als Eilmeldung haben beispielsweise Fernsehen, Radio und Online-Portale die Möglichkeit, eine Warnung aktuell zu verbreiten und die Dringlichkeit zu verdeutlichen. Neue Entwicklungen können fast in Echtzeit kommuniziert werden, auch Handlungsaufforderungen kommen unmittelbar an. Um möglichst viele Personen zu erreichen, sollten die Informationen breit über verschiedenste Medien gestreut werden.

Ein Vorteil ist, dass seriöse und etablierte Medien bei ihren Nutzern meist Glaubwürdigkeit und Vertrauen genießen. So wird auch die verbreitete Information als zuverlässig aufgenommen. Medien können also bei einer guten Risiko- und Krisenkommunikation eine große Hilfe sein.

Auf der anderen Seite besteht die Gefahr der Verbreitung von Falschinformationen, verstärkt durch die Veränderung der Medienlandschaft. Social Media hat die Schnelligkeit und den Konsum von Nachrichten verändert. Jeder kann heutzutage Informationen über die sozialen Netzwerke veröffentlichen, wodurch die Gefahr von Fake News und Gerüchten größer ist. Weil nahezu jeder in der heutigen Zeit rund um die Uhr Zugriff auf das Internet und somit auf zahlreiche Informationskanäle hat, ist es für Medien wichtig, schnell zu sein. Und wenn Schnelligkeit vor Genauigkeit geht, entstehen mehr Fehler.

Bei den Medienportalen besteht also eine große Verantwortung, nicht einfach Sensationsjournalismus und schlimmstenfalls Panikmache zu betreiben, sondern mit sachlichen und fundierten Nachrichten an die Öffentlichkeit zu gehen. Sie sollten Krisen nicht für Klicks ausschlachten, sondern verantwortungsvoll begleiten.

Zugleich entscheiden Medien darüber mit, wie das Handeln der Verantwortlichen während einer Krise in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Denn neben der reinen Information ist es Aufgabe des Journalismus, zu hinterfragen und einzuordnen. Abläufe und Entscheidungen, die in der Krise getroffen werden, geraten so auf den Prüfstand. Mangelnde Kommunikation und Fehler werden offenbart und öffentlich diskutiert.

Eine gute Kommunikation von Behörden und Organisationen mit der Presse kann also darüber mitentscheiden, wie die Öffentlichkeit den Verlauf einer Krise wahr-