



Schriftenreihe
Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Schutzziele, Notfallvorsorge, Katastrophenkommunikation: Wissenschaftliche Empfehlungen für den Bevölkerungsschutz.

Lars Gerhold, Roman Peperhove,
Ann-Kathrin Lindner, Nikola Tietze (Hrsg.)



Schriftenreihe Sicherheit

Schriftenreihe des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

herausgegeben von

Prof. Dr. Lars Gerhold

Roman Peperhove

AG Interdisziplinäre Sicherheitsforschung, Forschungsforum Öffentliche Sicherheit,

Freie Universität Berlin

Nr. 28



Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Schriftenreihe Sicherheit Nr. 28

Herausgeber:innen: Lars Gerhold, Roman Peperhove, Ann-Kathrin Lindner, Nikola Tietze

Dezember 2021

Print: 978-3-96110-382-9, Online: 978-3-96110-381-2

Kontakt:

Forschungsforum Öffentliche Sicherheit	Tel: +49 30 838 60430
Freie Universität Berlin	Fax: +49 (0)30 838 4 60430
Carl-Heinrich-Becker-Weg 6-10	www.schriftenreihe-sicherheit.de
12165 Berlin	kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de

Zitationsvorschlag

Gerhold, L., Peperhove, R., Lindner, A-K., Tietze, N. (Hrsg.) (2021). Schutzziele, Notfallvorsorge, Katastrophenkommunikation: Wissenschaftliche Empfehlungen für den Bevölkerungsschutz. Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Freie Universität Berlin (Schriftenreihe Sicherheit, 28).



Inhaltsverzeichnis

Schriftenreihe Sicherheit	2
Vorwort Prof. Dr. Lars Gerhold	8
Grußwort des Vorsitzenden des Steuerungskreises des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit MdB Dr. André Hahn	11
Grußwort des Präsidenten des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) Armin Schuster	13
Grußwort des Vorstandsvorsitzenden des Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e.V. und Ehrenpräsident des Technischen Hilfswerk (THW) Albrecht Broemme	16
1. Wissenschaftskommunikation und Politik.....	18
1.1 Wissenschaftskommunikation von Sicherheitsforschung in die Politik.....	19
1.2 Wie können wissenschaftliche Erkenntnisse erfolgreich in die Politik kommuniziert werden?.....	21
1.2.1 Rezipient:innenorientierung anhand des Multiple Streams Framework.....	21
1.2.2 Das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit als Policy-Entrepreneur.....	23
1.3 Literaturverzeichnis	26
2. Handlungsempfehlungen zur Definition von Schutzziele Kritischer Infrastrukturen	29
2.1 Verwendung und Anpassung der DESKRIS-Verfahrensanleitung zur Aushandlung von Schutzziele.....	30
2.2 Flexibles Vorgehen und Überprüfung auf Aktualität der Schutzziele.....	32
2.3 Gemeinsames Verständnis für zentrale Begriffe schaffen.....	33
2.4 Schaffung von Anreizen, um KRITIS-Betreiber stärker in die Schutzzieleaushandlung und -umsetzung einzubinden	34
2.5 Breiteres Akteurspektrum im Rahmen eines Multi-Akteurs-Ansatzes einbeziehen	36
3. Handlungsempfehlungen zur Notfallvorsorge.....	39
3.1 Zusammenarbeit der Behörden vertiefen und staatliche Lagerhaltung modernisieren...	41
3.2 Konkretisierung der Rolle der Hilfsorganisationen.....	42
3.3 Verpflichtung der (Ernährungs-)Unternehmen zur Umsetzung des gesetzlich verankerten Risiko- und Krisenmanagements	44



3.4 Förderung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung.....	46
4. Handlungsempfehlungen für die Bildung im Bevölkerungsschutz	48
4.1 Gemeinsames Bildungsverständnis stärken.....	50
4.1.1 Stärkung des Bildungsthemas auf der politischen Ebene	51
4.1.2 Auszeichnung guter Bildungsanbieter	52
4.1.3 Einrichtung einer zentralen pädagogischen Beratungs- und Koordinierungsstelle .	53
4.2 Bildungslandschaft gestalten	55
4.2.1 Einrichtung einer zentralen pädagogischen Beratungs- und Koordinierungsstelle .	55
4.2.2 Unterstützung zur Nutzung von E-Learning.....	56
4.2.3 Überarbeitung und Verschlinkung der Curricula.....	57
4.2.4 Konzeption eines pädagogischen Basismoduls	58
4.3 Lernräume schaffen	59
4.3.1 Schaffung von räumlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen.....	59
4.3.2 Ausbau der E-Learning-Strukturen.....	60
4.4 Lehren und Lernen entwickeln	61
4.4.1 Sicherung der pädagogischen Ausbildung von Lehrpersonen.....	62
4.4.2 Aufbau und Nutzung einer virtuellen Toolbox.....	63
4.4.3 Etablierung von Hilfs- und Feedback-Strukturen / Didaktik-Agents	63
4.4.4 Umsetzung von Rhythmisierungskonzepten	64
5. Handlungsempfehlungen zur Kommunikation von Katastrophen.....	66
5.1 Ausgangslage: Katastrophenkommunikation in OECD-Staaten	67
5.1.1 Bedarfe der Bevölkerung	68
5.1.2 Nutzung sozialer Medien.....	69
5.1.3 Weiterleitung und Integration von Lageinformationen der Bevölkerung.....	70
5.1.4 „Top-down“-Ansatz, „One-to-many“-Kommunikation und „Krisenkommunikation 3.0“	71
5.2 Handlungsempfehlungen zur Kommunikation von Lageinformationen	72



5.2.1 Auswahl etablierter, persönlicher und direkter Kommunikationskanäle.....	72
5.2.2 Adressat:innenspezifische Inhalte und anschauliche Aufbereitung.....	73
5.2.3 Einsatz von sozialen Medien	74
5.2.4 Schaffung von Personalressourcen	75
5.2.5 Etablierte Kommunikationskanäle und Vernetzung mit Bevölkerung und Medien	75
5.2.6 Dialog mit der Bevölkerung und Monitoring der Kommunikation	76
5.2.7 Gezielte Prävention und bewusster Umgang mit Falschinformationen.....	76
5.2.8 Schulungen, Übungen und Evaluationen.....	77
6. Handlungsempfehlungen zur Stärkung des Wissenstransfers in die Politik.....	78
6.1 Struktur des politischen Systems	80
6.1.1 Zeitliche Einschränkungen und Konkurrenz von Themen	80
6.1.2 Unklarheiten und limitiertes Wissen über Zuständigkeiten im Bevölkerungsschutz und Diskrepanz der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern	81
6.2 Handlungsempfehlungen zur Begegnung der Themenkonkurrenz und zeitlicher Limitierungen	82
6.2.1 Risiken in der politischen Wahrnehmung und Handlungspraxis.....	83
6.2.2 Wahrnehmung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe ...	83
6.2.3 Wahrnehmung von Risiken als politisch zu adressierendes Problem.....	84
6.2.4 Umsetzung von Maßnahmen	86
6.3 Handlungsempfehlungen zur politischen Wahrnehmung und Handlungspraxis.....	87
6.3.1 Zielgruppenangepasste Themenwahl und -aufbereitung, Betroffenheit und Praxisbezüge	88
6.3.2 Thematische Öffnung und Aktualität, Relevanz psychosozialer Konsequenzen und Timing	89
6.3.3 Konsequenzen ausbleibender Präventionsmaßnahmen und Kontroll- und Begleitprozesse.....	90
6.3.4 Art der Übermittlung und Kommunikation der Dokumente.....	90
6.3.5 Kommunikation mit der Politik	91
6.3.6 Öffentliche Kommunikation	91



6.4 Handlungsempfehlungen zur Art der Übermittlung der Dokumente	93
6.4.1 Diskursive, bidirektionale und direkte (auch informelle) Kommunikation	93
6.4.2 Öffentlichkeitswirksamkeit und Einbindung der Medien	94
6.5 Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien im Wissenstransfer	95



Vorwort Prof. Dr. Lars Gerhold

Seit Beginn der Arbeit des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit im Jahr 2009 wurden mehr als 20 Forschungsprojekte durch die Mitarbeitenden der Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sicherheitsforschung realisiert. Das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit ist damit die Initialzündung für eine breit angelegte, interdisziplinäre Sicherheits- und Katastrophenforschung an der Freien Universität Berlin und hat sich als zentrale Anlaufstelle für Entscheider:innen aus Politik und Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) etabliert. Fünf Forschungsprojekte wurden durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) gefördert. Neben dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gehört das BBK so zu den wichtigsten Förderern unserer interdisziplinären Forschungsarbeit.

Die Forschungsprojekte, die wir für das BBK durchgeführt haben, weisen einige Besonderheiten auf. Von Beginn an wird in diesen Projekten auf die Anwendbarkeit und Zielgerichtetheit der Forschung und ihrer Ergebnisse geschaut. In begleitenden Projektarbeitsgruppen treffen wir Forschungsnehmer:innen regelmäßig mit Vertreter:innen des BBK wie auch weiterer externer Expert:innen aus Wissenschaft und Praxis zusammen, um über die jeweiligen Forschungsstände zu reflektieren, Anregungen zu erhalten und über den möglichen Übertrag in den praktischen Bevölkerungsschutz zu diskutieren.

Dieser Bevölkerungsschutz befindet sich heute einmal mehr im Wandel. Zunehmende extreme Ereignisse wie die Corona-Pandemie, die Hochwasserereignisse vor allem in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen im Sommer 2021 oder die Waldbrände in Südeuropa unterstreichen die hohe Bedeutung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland. Bisherige Strategien werden vor dem Hintergrund der aktuellen und zukünftigen Herausforderungen diskutiert, angepasst und neue Wege werden gesucht. Zusätzliche Mittel werden aufgewendet, neue Forschungsfragen formuliert und das BBK selbst neu ausgerichtet. Diesen Wandel im Bevölkerungsschutz wollen wir vom Forschungsforum Öffentliche Sicherheit mit der vorliegenden Publikation mitgestalten. Zentrale Empfehlungen, die wir in den vergangenen Jahren in der Forschung für das BBK erarbeitet haben, werden komprimiert zusammengetragen und übersichtlich strukturiert, um die fundierten Erkenntnisse noch einmal ins Bewusstsein zu rufen.

Im Forschungsvorhaben „DESKRIS - Definition von Schutzziele und -niveaus Kritischer Infrastrukturen in Deutschland“ entwarfen wir gemeinsam mit unseren Kolleg:innen des Deutschen Komitees Katastrophenvorsorge (DKKV) e.V. (Teilprojektleitung Prof. Dr. Annegret Thieken und Dr. Benni Thiebes) sowie von der Universität Bielefeld (Teilprojektleitung Prof. Dr. Christoph Gusy) eine Verfahrensanleitung zur Aushandlung von Schutzziele. Diese zielt darauf ab, basierend auf dem



aktuellen Stand der Schutzzieldebatte die relevanten Akteure aus Bevölkerungsschutz, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft zusammenzubringen und ihre unterschiedlichen Interessen bei der Aushandlung von Schutzziele zu berücksichtigen.

Das Thema „Ernährungsnotfallvorsorge“ begleitet uns bereits seit dem ersten Forschungsprojekt des Forschungsforums Öffentliche Sicherheit „NeuENV - Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge“, welches wir gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gemeinsam mit dem BBK als Partner bearbeitet haben. Während „NeuENV“ die Grundlagen lieferte, fehlte es immer noch an Referenzen für eine Neugestaltung der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland. Das Projekt „VVL-OECD - Vergleichende Vulnerabilitätsbetrachtung der Lebensmittelversorgung in OECD-Ländern im Falle von Großschadensereignissen“ nahm sich dieser Lücke an und untersuchte im internationalen Vergleich, wie andere Länder die Ernährungsnotfallvorsorge gestalten und welche Ansätze sinnvoll auf Deutschland übertragbar wären. Die konkreten Empfehlungen beinhalten eine Modernisierung der staatlichen Lagerhaltung, einer Neuausrichtung der Rolle der Privatwirtschaft und Vorschläge zur Erhöhung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung.

Das vom BBK geförderte Forschungsvorhaben „Bildungsatlas Bevölkerungsschutz“ untersucht eine mögliche Neuausrichtung der Bildung im Bevölkerungsschutz. Neben einer umfangreichen Kartierung der Bildungsangebote in Deutschland, wurden die konkreten Lehr- und Lernsituation in unterschiedlichen Einrichtungen des Bevölkerungsschutzes in den Blick genommen. Auf Basis der Erkenntnisse von Interviews, Beobachtungen und Befragungen, die wir gemeinsam mit unseren Kolleginnen und Kollegen der Hochschule Harz gewonnen haben, sind konkrete Empfehlungen entstanden, welche die Etablierung eines gemeinsamen Bildungsverständnisses adressieren, die Bildungslandschaft besser vernetzen, neue Lernräume schaffen sowie das Lehren und Lernen verbessern sollen.

Das Forschungsprojekt „KOLIBRI - Kommunikation von Lageinformationen im Bevölkerungsschutz im internationalen Vergleich“ wendet sich schließlich der Information und Interaktion mit der Bevölkerung zu. Soziale Medien sind ein zentraler Faktor, welcher die Bewältigung von Schadenslagen beeinflussen kann. Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sind gezwungen, soziale Medien zu nutzen während gleichzeitig zahlreiche andere Akteure und die Betroffenen selbst hierüber kommunizieren. KOLIBRI hat die Strategien zur Kommunikation von Lageinformationen und das Informationsverhalten der Bevölkerung in sieben europäischen Staaten und den USA untersucht. Im internationalen Vergleich entstanden Empfehlungen zur Auswahl der Kommunikationskanäle, zu Inhalten und der Aufbereitung behördlicher Lageinformationen und dem Dialog mit der Bevölkerung über soziale Medien, inklusive dem Umgang mit Falschinformationen.



Das Projekt „RiskPol – Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ ist das aktuellste und vielleicht ungewöhnlichste Projekt, dessen Ergebnisse wir vorstellen werden. Nicht zuletzt die Corona-Pandemie war es, die zur Forschungsfrage geführt hat, warum den Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz bislang kaum politische Reaktionen folgten, auch wenn konkrete Handlungsempfehlungen vorgeschlagen wurden. Unsere Ergebnisse zeigen, wie politische Entscheidungen entstehen und wie vor dem Hintergrund theoretischer und empirischer Erkenntnisse Vorschläge zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Autor:innen der Risikoanalysen und politischen Entscheider:innen gestaltet werden können.

Alle in dem hier vorliegenden Band der Schriftenreihe Sicherheit zusammengestellten Handlungsempfehlungen für den Bevölkerungsschutz sind in dieser oder ähnlicher Form bereits in den jeweiligen Forschungsberichten im Rahmen der Schriftenreihe „Forschung im Bevölkerungsschutz“ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe oder als eigene Ausgabe der Schriftenreihe Sicherheit des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit publiziert. Und sie haben an verschiedenen Stellen bereits zu erkennbaren Maßnahmen geführt. Die Ernährungsnotfallvorsorge wird durch das Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz neu ausgerichtet, behördliche Kommunikationsstrategien vor, während und nach Krisen in Social Media und mit dem politischen Raum entwickeln sich weiter und mit der Gründung der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und zivile Verteidigung (BABZ) wird ein neuer Handlungsraum zur Neuausrichtung der Bildung im Bevölkerungsschutz geschaffen. Es finden sich in der vorliegenden Publikation dennoch zahlreiche Empfehlungen für den Bevölkerungsschutz, um diesen Schritten weitere folgen zu lassen. Wir wünschen uns daher, dass die Handlungsempfehlungen eine praktische Hilfe in der Weiterentwicklung des deutschen Bevölkerungsschutzes darstellen.

Der ausgesprochene Dank gilt den Kolleginnen und Kollegen der Partnerinstitutionen sowie den ehemaligen und derzeitigen Mitarbeiter:innen, die an der Forschungsarbeit beteiligt waren. Darüber hinaus bedanken wir uns für die Unterstützung unserer Arbeit durch Expert:innen aus Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft, ohne deren Expertise unsere Empfehlungen nicht möglich wären. Unser Dank gilt zudem dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe für das entgegengebrachte Vertrauen in unsere Forschungsarbeit. Wir freuen uns auf den weiteren Austausch zu den wichtigen Fragen des Bevölkerungsschutzes der Zukunft.

Im Dezember 2021, Prof. Dr. Lars Gerhold

Leiter AG Interdisziplinäre Sicherheitsforschung und Projektleiter Forschungsforum
Öffentliche Sicherheit



Grußwort des Vorsitzenden des Steuerungskreises des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit MdB Dr. André Hahn

Die jüngste Starkregenkatastrophe in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, die über 180 Menschen das Leben gekostet und Schäden in Milliardenhöhe verursacht hat, hat die Verletzlichkeit unserer Städte und Gemeinden angesichts solcher Extremwetterereignisse eindringlich vor Augen geführt. Sie hat auch gezeigt, dass der Katastrophenschutz in Deutschland auf derartige Unwetterereignisse, mit deren Auftreten vor dem Hintergrund des Klimawandels leider immer öfter zu rechnen sein wird, nur bedingt vorbereitet ist.

Hochwasser, Dürren, Cyberangriffe oder Pandemien - alte und neue Herausforderungen erfordern, dass bestehende Strukturen und Abläufe im Bevölkerungsschutz überprüft, angepasst und teilweise auch neu entwickelt werden. Die Vielzahl möglicher Bedrohungslagen, die im Schadensfall gesamtgesellschaftliche Auswirkungen haben können, macht es zudem notwendig, den Katastrophenschutz als Querschnittsaufgabe zu verstehen, die nur im Zusammenspiel zwischen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), Wissenschaft und Politik bewältigt werden kann.

In der Unwetterkatastrophe wurde auch deutlich, dass ein zeitgemäßer Bevölkerungsschutz es erfordert, ein großes Augenmerk auf eine klimaangepasste Vorsorge zu richten und etwa im Städtebau, in der Raum- und Landschaftsplanung die richtigen Maßnahmen zu ergreifen, damit sich aus einem Extremwetterereignis erst gar keine Katastrophe entwickeln kann. Solche Maßnahmen müssen einhergehen mit einem grundlegenden Wandel in der Art und Weise, wie wir produzieren und konsumieren, denn es ist maßgeblich unser Wirtschaftssystem, das auf nahezu unbegrenztes Wachstum setzt, wodurch die Klimakrise erheblich verschärft wird.

In der aktuellen Corona-Krise – der anderen Katastrophe unserer Zeit – wurde zudem erkennbar, dass Entscheidungen im Krisenmanagement maßgeblich im exekutiven Bereich getroffen werden, was eine erhebliche Machtverlagerung zu Lasten der Parlamente nach sich zieht. Gerade bei derart langanhaltenden Krisen erscheint es daher notwendig, einen Weg zu finden, dass Entscheidungen von Grundrechtsrelevanz im parlamentarischen Rahmen getroffen werden, um eine Erosion rechtsstaatlicher Strukturen zu vermeiden. Denn nur so lassen sich Entscheidungen hinreichend demokratisch legitimieren und nur so kann es gelingen, Vertrauen in der Bevölkerung für Maßnahmen der Krisenbewältigung zu schaffen.



Klar ist, dass die dabei zu treffenden politischen Entscheidungen stets auf einer wissenschaftlichen Grundlage stehen müssen, denn nur so können Handlungsoptionen und mögliche Risiken verlässlich abgewogen werden. Daher sind wir Politikerinnen und Politiker nicht nur offen für einen Dialog mit der Wissenschaft, sondern angesichts der komplexen Herausforderungen im Bevölkerungsschutz in hohem Maße angewiesen auf wissenschaftliche Expertise.

Das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (FOES) hat sich seit seiner Gründung 2009 mit seinen wissenschaftlich fundierten Handlungsempfehlungen als zuverlässiger Ansprechpartner für Mitglieder des Bundestages etabliert. Auch die vorliegende Publikation enthält wertvolle Hinweise für notwendige Reformschritte im Bevölkerungsschutz, wofür ich allen Mitwirkenden stellvertretend für den Steuerungskreis des FOES herzlich danken möchte. Ich hoffe sehr, dass das FOES der Bundespolitik auch in Zukunft als wissenschaftlicher Partner zur Verfügung steht.

Dr. André Hahn

Vorsitzender des Steuerungskreises des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit für den gesamten Steuerungskreis und Mitglied des Deutschen Bundestags



Grußwort des Präsidenten des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Armin Schuster

Der Bevölkerungsschutz in Deutschland steht stets vor neuen Herausforderungen. Dies ist vor allem auf drei grundlegende Veränderungstrends zurückzuführen, welche die Rahmenbedingungen und die Möglichkeiten des Schutzes der Bevölkerung bestimmen: So ändern sich erstens die Risiken, denen sich unsere Gesellschaft ausgesetzt sieht. Zweitens befindet sich das politisch-strategische Machtgefüge in einem dauerhaften Umbruch und drittens vollzieht die Gesellschaft selbst einen permanenten Wandel. Die aktuell größten Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz sind der soziale und demographische Wandel, die Globalisierung, der Klimawandel sowie technologische Entwicklungen und die Digitalisierung.

Die Diversifizierung und Individualisierung der Gesellschaft im Rahmen internationaler Migration und veränderter Wertvorstellungen der Bevölkerung machen unsere Gesellschaft vielsprachiger, multikultureller und führen zu neuen sozialen Gefügen, die nach neuen Wegen der Ansprache der breiten Öffentlichkeit verlangen. Die große Hilfsbereitschaft gerade auch junger spontan Helfender einerseits und der Rückgang und die veränderte Altersstruktur der Mitglieder in vielen Hilfsorganisationen andererseits stehen für deutliche Veränderungen ehrenamtlichen Engagements auch im Bereich des Bevölkerungsschutzes. Hier bedarf es neuer oder angepasster Formen der Information, Organisation und Koordination sowohl im Krisenfall als auch in der Prävention. Die Corona-Pandemie zeigt deutlich, dass Bevölkerungsschutz nicht im nationalen Alleingang funktionieren kann. Krankheiten und Naturereignisse halten sich nicht an Bundes- und Landesgrenzen und verlangen gemeinsame europäische und internationale Lösungen. Zugleich macht Corona deutlich, wie es durch globale Lieferketten im Krisenfall zu Lieferengpässen in der Versorgung mit Schutzausrüstung und Hygieneartikeln und Ähnlichem kommen kann und wie überlebenswichtig nationale Reserven sein können. Man möchte sich nicht ausmalen, zu welchen Folgen der Ausfall von Lieferketten bei einer militärischen Auseinandersetzung führen könnte.

Dürreperioden und Starkregenereignisse nehmen nicht nur an Häufigkeit zu, sondern erreichen vermehrt Extreme mit tragischem, lebensbedrohlichem Ausmaß wie im Fall des Starkregenereignisses an Ahr, Erft und Ruhr. Jenseits der Verschiebung von Risiken für die Gesellschaft bedeutet der Klimawandel aber auch, dass sich der Bevölkerungsschutz in seinen Infrastrukturen anpassen muss, wenn etwa Trinkwasserspiegel sich verändern und Ernteerträge unter den Folgen veränderten



Klimas teils abnehmen. Es bedarf also einer Anpassungsstrategie des Bevölkerungsschutzes. Nicht zuletzt sind es aber auch politische Maßnahmen gegen den Klimawandel, die Auswirkung auf den Bevölkerungsschutz haben; wenn etwa das geplante Ende fossiler Brennstoffe alternative und umweltverträgliche Energieträger für Einsatzfahrzeuge und Generatoren unverzichtbar werden lässt.

Technologischer Fortschritt, sei es in alternativen Energieträgern oder neuen Möglichkeiten der Detektion und Lageerfassung, ist dabei auch immer auf seine Krisenverfügbarkeit zu hinterfragen, da selbst digitale Infrastrukturen vulnerabel sein können, sei es physisch-materiell wie etwa bei Funkmasten oder gegenüber Hackerangriffen. Auch die digitale Kommunikation bietet durch einen erweiterten Informationsaustausch größere und neue Möglichkeiten. Gleichzeitig bringt sie jedoch durch gezielte Desinformation und eine unübersichtliche Vielstimmigkeit neue Risiken hervor, die insbesondere in einer diversifizierten, individualisierten Gesellschaft, die eingebettet und vernetzt die Folgen des Klimawandels erlebt, weitreichende Folgen haben können. Insbesondere in einer diversifizierten, individualisierten Gesellschaft, die global eingebettet und vernetzt die Folgen des Klimawandels erlebt.

Es sind diese Herausforderungen, die nach einer Neuaufstellung des Bevölkerungsschutzes verlangen. Es gilt, die technologischen und organisatorischen Voraussetzungen für aktuelle Risikoanalysen und -bewertungen zu entwickeln und daraus die notwendigen Pläne und Maßnahmen für die Krisenvorsorge abzuleiten. Bedrohungslagen sind dabei eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Das komplexe Gefüge von Risiken für die Gesellschaft verlangt nach einem querschnittlich-vernetzten Denken und Handeln, das nur im Zusammenspiel von Behörden, Hilfsorganisationen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik gelingen kann. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) als die Zentralstelle des Bevölkerungsschutzes in Deutschland ist somit auf einen stetigen Austausch mit Behörden, Hilfsorganisationen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik angewiesen. Entsprechend fördert das BBK Forschungsprojekte, die es in der bestmöglichen Umsetzung seiner Aufgaben unterstützen und wichtige Grundlagen für die Arbeit im Bevölkerungsschutz bereitstellen.

Das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit als Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik unter der Leitung von Herrn Professor Dr. Lars Gerhold kooperiert im Rahmen dieser Forschungsförderung seit Jahren mit dem BBK. Die inzwischen fünf vom BBK geförderten und vom Forschungsforum Öffentliche Sicherheit durchgeführten Forschungsprojekte spiegeln die anfangs erwähnten Herausforderungsfelder wider. Sei es die Übersetzung von Risikoanalysen in den politischen Raum im Projekt RiskPol, die Vulnerabilität der Lebensmittelversorgung im Vergleich der OECD-Länder (VVL-OECD), der internationale Vergleich von Lageinformationen im Projekt KOLIBRI, die Definition von Schutzziele Kritischer



Infrastrukturen im Projekt DESKRIS oder die Erstellung des Bildungsatlas Bevölkerungsschutz¹. Das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit ist durch diese gemeinsamen Projekte ein regelmäßiger, verlässlicher Partner und Ansprechpartner des BBK geworden und hat wichtige Beiträge für den Bevölkerungsschutz in Deutschland geleistet. Die wissenschaftlich fundierten und zugleich praxistauglichen Empfehlungen von Herrn Professor Gerhold und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erachten wir entsprechend als bedeutend für unsere Arbeit und die stetige Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes für die Bevölkerung in Deutschland.

Die in diesem Band zusammengetragenen Empfehlungen beruhen auf dieser langjährigen Kooperation zwischen dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit und dem BBK. Wir wünschen uns und noch mehr Herrn Professor Gerhold und seinem Team, dass dieses Buch eine breite interessierte Leserschaft erreicht und als wertvolle Anregung für den deutschen Bevölkerungsschutz wahrgenommen wird.

Armin Schuster

Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

¹ Die Ergebnisberichte der Forschungsprojekte sind im Rahmen der Schriftenreihe Forschung im Bevölkerungsschutz erschienen und können hier https://www.bbk.bund.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Mediathek/Mediathek_Formular.html?resourceId=20420&cl2Categories_FormatMediathek=reiheforschungimbvolkerungsschutz#content abgerufen werden.



Grußwort des Vorstandsvorsitzenden des Zukunftsforschungsinstitut Öffentliche Sicherheit e.V. und Ehrenpräsident des Technischen Hilfswerk (THW) Albrecht Broemme

Es wurde schon viel geforscht, und es gibt weiterhin unendlich viel zu forschen. Die Themen decken ein sehr breites Spektrum ab. Große Fortschritte hat die Sicherheitsforschung durch spezielle Förderprogramme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sowie der Europäischen Union gemacht. Etliche Forschungsergebnisse liegen zwar in Bibliotheken vor, sind jedoch in der Praxis bisher nicht umgesetzt. Hier besteht der Wunsch der Anwenderschaft, die klassische Forschung nicht dann zu beenden, wenn ein Ergebnis der Forschungsarbeit vorliegt, sondern dass darüberhinausgehend auch die Umsetzung in die Praxis gefördert wird.

Ein interessantes und präzises Thema sind Schutzziele. „Ohne Ziel stimmt jede Richtung“, könnte man meinen – aber Beliebigkeit kann eben nicht die Messlatte für Resilienz in einer modernen Gesellschaft sein. Schadensereignisse in jüngerer Zeit haben gezeigt, dass der Schutz durch den Staat Schranken hat. Er muss mit dem Schutzbedürfnis der Menschen in Einklang gebracht werden. Es muss deutlich werden, wer sich um was kümmert. Das heißt auch festzulegen, wer wofür verantwortlich ist. Dabei muss der wenig beachtete Selbstschutz mit dem Schutz durch den Staat in Einklang gebracht werden. Doch wo sind die zumutbaren Grenzen bei diesen Schnittstellen, auch in finanzieller Hinsicht? Mittel in Resilienz und Prävention sind gut investiert, um große Schäden zu verringern, und vor allen Dingen, um Leben zu schützen.

Bevor politische Entscheidungen zum Maß des Schutzes durch den Staat getroffen werden, braucht es den fachlichen und den gesellschaftlichen Diskurs. Dazu will das Zukunftsforschungsinstitut Öffentliche Sicherheit (ZOES) beitragen. Es vernetzt Abgeordnete des Deutschen Bundestages mit Expertinnen und Experten aus Ministerien und Bundesbehörden, aus der Forschung, aus Hilfsorganisationen, Verbänden und der Wirtschaft.

Das ZOES fördert den parteiübergreifenden Diskurs über Rollen, über Verantwortung und über Ziele der Gesellschaft, des Staates und der Wirtschaft in der Öffentlichen Sicherheit – also im Kern über den strategischen Umfang von Schutzzielen und Verantwortung des Einzelnen und der Gemeinschaft. Diesen Diskurs führen wir immer auch mit dem Blick auf aktuelle Erkenntnisse der Wissenschaft.



Das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit ist dabei unser natürlicher Partner, um Szenarien zu beleuchten, Thesen zu erarbeiten, Leitfragen zu formulieren und Lösungsansätze zu entwickeln. Denn hierzu zeigt die Forschung wichtige Ergebnisse auf. Mögen sie gelesen, verstanden und zu guten Teilen auch umgesetzt werden!

Albrecht Broemme

Vorstandsvorsitzender Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e.V.

Ehrenpräsident Technisches Hilfswerk (THW)



1. Wissenschaftskommunikation und Politik

Roman Peperhove & Lars Gerhold

Die Aufbereitung und Kommunikation von Forschungsergebnissen erfolgt in der Wissenschaft nach spezifischen Gegebenheiten: Die Entwicklung einer Forschungsfrage wird dargelegt, der theoretische Rahmen, d.h. fachliche Blick auf eine Fragestellung, wird erläutert, der Stand der bisherigen Forschung ausführlich beschrieben. Und je nachdem, ob eine empirische Erhebung erfolgt, werden die methodischen Vorgehensweisen und Grenzen offengelegt und anschließend die Ergebnisse und Schlüsse formuliert. Für Entscheider:innen ist das, was für Wissenschaft die gute wissenschaftliche Praxis ausmacht, in großen Teilen weniger relevant. Entscheider:innen aus Politik und Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben erwarten Empfehlungen und Handlungsanweisungen. Hierbei gilt: je konkreter diese Vorschläge auf die Praxis gemünzt sind, desto besser. Dieses geforderte Maß an Problemorientierung und Praxisnähe der Ergebnisaufbereitung erfordert von der Wissenschaft eine Zusatzleistung. Denn die Aufbereitung von Forschungsergebnissen für die Kommunikation bzw. den Transfer in die Praxis ist nicht per se Gegenstand wissenschaftlicher Arbeit.

Vor diesem Hintergrund hat sich ein eigenes Forschungsfeld herausgebildet, welches im Folgenden näher betrachtet werden soll: Die Wissenschaftskommunikation. Einer begrifflichen Einordnung folgen soll das spezifische Feld der Sicherheitsforschung und die Kommunikation an und mit politischen Entscheider:innen im Zentrum des Beitrages stehen.

Unter dem Begriff der Wissenschaftskommunikation wird vereinfacht die Vermittlung wissenschaftlicher Forschung, Erkenntnisse und Überlegungen an eine bestimmte (oder unbestimmte) Personengruppe verstanden (Schäfer et al. 2015; Sokolovska et al. 2019; Bonfadelli et al. 2017) oder die breite Öffentlichkeit (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2019).

Für die Vermittlung genutzt werden können unterschiedliche Kommunikationsformen, -kanäle und -konstellationen. Ziele können entweder die Vermittlung wissenschaftlicher Inhalte sein, aber auch die Veränderung von Verständnissen über bestimmte Verfahrensweisen (bspw. wissenschaftliche Verfahrensweisen). In einem breiten Verständnis betrachtet Wissenschaftskommunikation daher alle Aspekte, die die Vermittlung von Inhalten beeinflussen können: die Form der Inhalte (bspw. Bericht, Vortrag, Artikel, Fernsehbeitrag), den oder die Kommunikator:in (bspw. Forschende, Wissenschaftssendung, Magazin), die Empfänger:innen (bspw. breite Öffentlichkeit,



Fachöffentlichkeit, Zielgruppen) als auch die Effekte der Kommunikation (bspw. Erinnerungswert, Werteänderung).

1.1 Wissenschaftskommunikation von Sicherheitsforschung in die Politik

Die Wissenschaftskommunikation in die Zielgruppe Politiker:innen ist durch besondere Merkmale gekennzeichnet: einerseits besteht auf Seiten der Politik ein hohes Interesse an Wissen bzw. wissenschaftlichen Erkenntnissen und andererseits besteht der Wunsch nach Handlungsorientierung und dem Aufzeigen von (praktischen) Entscheidungsmöglichkeiten.

Die Herausforderung hierbei ist, dass Wissenschaft und Politik keine natürliche Symbiose eingehen, sondern bisher vor allem als einseitig abhängige Systeme betrachtet werden. Bogner (2021) versteht sie als „getrennte Sphären“, die nach unterschiedlichen Kriterien handeln. „So wenig sich wissenschaftliche Wahrheit nach der Mehrheitsmeinung richtet, so wenig ist es Aufgabe der Politik, die Wahrheit zu vollstrecken. In der Politik geht es in erster Linie darum, ein breites Spektrum an Meinungen und Betroffenheiten zu berücksichtigen.“ (Bogner 2021, S. 66) Noch deutlicher betont Weingart (2019, S. 70) die Unterscheidung „zwischen dem Funktionssystem der Politik, das an Macht(erhalt) orientiert ist, und dem der Wissenschaft, in dem es um Wahrheit geht. Noch einfacher gesagt, handelt es sich um den Konflikt zwischen Wissen und Macht. Dieser Konflikt ist unauflöslich und prinzipieller Natur.“ (Weingart 2019, S. 70)

Gleichzeitig wird Wissenschaft von der Politik als Orientierungshilfe benötigt, bei der auch der Wunsch nach einem Legitimationseffekt im Raum steht (Blum 2018; Renn 2017b). Neben einer fundierten Analyse soll damit auch eine Basis für Entscheidungen und Handlungen geschaffen werden. Auch wenn die Wissenschaftler:innen in einem solchen Fall Entscheidungen nicht selber treffen, wird die wissenschaftliche Beratung mit Blick auf den potenziellen Einfluss auf eine Entscheidungsfindung bisweilen kritisch diskutiert, da deren Einfluss auf politische Entscheidungen nicht immer ausreichend transparent und demokratisch legitimiert sei (Renn 2017a; Böschen 2005).

Die Unterschiedlichkeit von Betrachtungsweisen, Arbeitsweisen und Ambiguitäten in der Wahrnehmung und Bewertung von gesellschaftlichen Herausforderungen erschwert eine politikorientierte, wissenschaftliche Beratung. „Man kann das alles auch so ausdrücken, dass das, was Politiker oder Regierungen als ihre Ziele ausgeben, zu komplex ist, im Sinne von interdependent, widersprüchlich und im Fluss, um wissenschaftlicher Beratung zugänglich zu sein, zumal diese ja selbst auf einfache Fragen – ‚Wie bekommt man die Inflation dazu, wieder auf knapp unter zwei Prozent zu steigen?‘ – keine einhelligen Antworten zu geben vermag“ (Streck 2017, S. 493).



Ein einfaches Mehr an Informationen und Wissen führt auch nicht zwangsläufig zu einer Reduktion von Ambiguität und erleichtert eine Entscheidungsfindung – gerade das Gegenteil kann der Fall sein.² Zudem wird gerade vor dem Hintergrund komplexer Sicherheitsfragen das Zusammenspiel unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen und Perspektiven als eine große Chance aber auch als praktische und theoretische Herausforderung verstanden; die Einbeziehung praktischer Expertise und Anforderungen an Sicherheitslösungen erhöhen sogar noch einmal die Komplexität (Di Giulio und Defila 2018; Bogner et al. 2010; Kastenhofer 2010).

Trotz der genannten Herausforderungen werden zum einen die Notwendigkeit und zum anderen auch die Möglichkeiten guter Wissenschaftskommunikation in die Politik betont (Weingart 2019; Fischhoff 2019; Nisbet und Scheufele 2009; Moser 2010a; Contandriopoulos et al. 2010; Hart und Nisbet 2012). Die Forschung unterstreicht hierbei vor allem die Notwendigkeit einer Rezipientenorientierung, um die Informationen an den Bedürfnissen der Entscheidungsträger:innen auszurichten (Raupp 2017; Trench 2008; Moser 2010b; Sokolovska et al. 2019), und somit die Rezipient:innen in die Lage zu versetzen, gute Entscheidungen („solid decisions“) zu treffen (Fischhoff 2013b). Daher ist das Ziel der Wissenschaftskommunikation weniger ein einheitliches Verständnis einer Lösung zwischen Politiker:innen zu erreichen, sondern eine gemeinsame wissenschaftlich fundierte Diskussionsgrundlage zu schaffen: „The goal of science communication is not agreement, but fewer, better disagreements.“ (Fischhoff 2013a, S. 14033). Hierbei ist zu betonen, dass es vor allem die Interpretation von Wissen ist und der Abgleich mit individuellen und gesellschaftlichen Werten, die zu einer politischen Diskussion führen (Bogner und Menz 2021; Beck 2021).

Aufgabe von Wissenschaftskommunikation ist es jedoch auch, auf bekanntes („known unknown“) oder nicht-bekanntes Nicht-Wissen („unknown unknown“) hinzuweisen. Vor dem Hintergrund zunehmender Komplexität und einer Zunahme des dokumentierten Wissens wies Ulrich Beck bereits vor mehreren Jahrzehnten darauf hin, dass nicht nur primäre Ereignisse, sondern auch (nicht intendierte bzw. nicht absehbare) Nebenfolgen mitbetrachtet werden müssen (Beck 1986, 1996). Insbesondere mit Blick auf die Digitalisierung und Technisierung in der Sicherheitsforschung und der damit einhergehenden Verlagerung von Sicherheitsverantwortung vom Staat an technische Systeme erscheint Becks Hinweis höchst aktuell, da es sowohl für die Frage von Verantwortlichkeiten als von Ausfallwahrscheinlichkeiten relevant ist.

² “In contrast with uncertainty, which may be reduced by collecting more information (Wilson 1989), more information does not reduce ambiguity. For instance, more information can tell us how AIDS is spread, but it will not tell us whether AIDS is a health, educational, political, or moral issue. Therefore, we often do not know what the problem is.” Herweg et al. 2018, S. 18.



1.2 Wie können wissenschaftliche Erkenntnisse erfolgreich in die Politik kommuniziert werden?

Wissenschaftler:innen sind aufgefordert, die Auswahl und Gewichtung von Informationen an der Zielgruppe auszurichten: „Science communication is driven by what audiences need to know, not by what scientists want to say.“ (Fischhoff und Davis 2014, S. 13668). Auch die Art und Weise der Kommunikation sollte so gestaltet sein, dass die Sprache und Inhalte verständlich sind und die Informationen leicht verfügbar gemacht werden können (Fischhoff 2013b; Contandriopoulos et al. 2010). Wissenschaftskommunikation sollte sich hierbei an den Ansprüchen der Adressat:innen ausrichten, um wirksam zu werden.

1.2.1 Rezipient:innenorientierung anhand des Multiple Streams Framework

In der Kommunikation von Wissenschaft an Politik steht die Unterstützung politischer Entscheidungen im Zentrum. In der Politikfeldforschung werden daher politische Entscheidungsprozesse in unterschiedlichen Modellen und Heuristiken dargestellt (Blum und Schubert 2018), von welchen im Folgenden das Multiple Streams Framework (MSF) genauer betrachtet werden soll. Der politische Alltag trägt entscheidend zur Wahrnehmung und Adressierung von wissenschaftlichen Erkenntnissen bei und ist geprägt durch eine parlamentarische Arbeitsweise, bei der es zu einer starken inhaltlichen Fokussierung kommt (Nagels et al. 2021). Themen der Sicherheitsforschung werden hierbei sehr unterschiedlich auf Bundesebene politisch diskutiert: Während die polizeiliche Gefahrenabwehr eine hohe Aufmerksamkeit, unter anderem durch die Verbindung zur Terrorismusbekämpfung, hat, erhält der Bevölkerungsschutz traditionell eher eine geringere Aufmerksamkeit (Geier 2017). Als Erklärung für derartige Fokussierungen sind in den vergangenen Jahren verschiedene Modelle entwickelt worden, die sich auf den sogenannten „Garbage-Can“- (Mülleimer)-Ansatz beziehen und der Grundannahme folgen, dass Politik stark situationsgetrieben betrieben wird und Ansätze zum geeigneten Zeitpunkt wieder hervorgeholt werden, die bereits aussortiert worden waren (Blum und Schubert 2018, S. 160). Zurückgehend auf Lindholm handelt es sich in der Regel daher weniger um strukturierte und rationale Vorgehensweisen, sondern eher um eine typische Form der Bearbeitung von Themen in der Politik (Lindblom 1959; Blum und Schubert 2018).

Der auf der Annahme einer situativen, durch äußere und auch zufällige Begebenheiten Politik-basierende Ansatz des MSF kann helfen, die multifaktoriell begründeten Entscheidungen der Politik zu systematisieren und zu sortieren. Grundannahme ist eine Aufspaltung in drei Ströme (Streams), die zusammenkommen müssen, um ein Thema



zunächst auf die politische Agenda zu heben und dann – idealerweise – auch zu politischen Entscheidungen zu führen (Herweg 2015; Herweg et al. 2018; Zahariadis 2007). Hierbei können sogenannte Policy-Entrepreneure ein Thema unterstützen und es somit auf die politische Agenda setzen (Abbildung 1).

Das MSF wird vor allem vor dem Hintergrund der politischen Entscheidungsfindung betrachtet und versucht der Frage nachzugehen, warum einige Themen politisch wahrgenommen werden und andere nicht (Herweg et al. 2018; Herweg 2015; Reiter 2017).

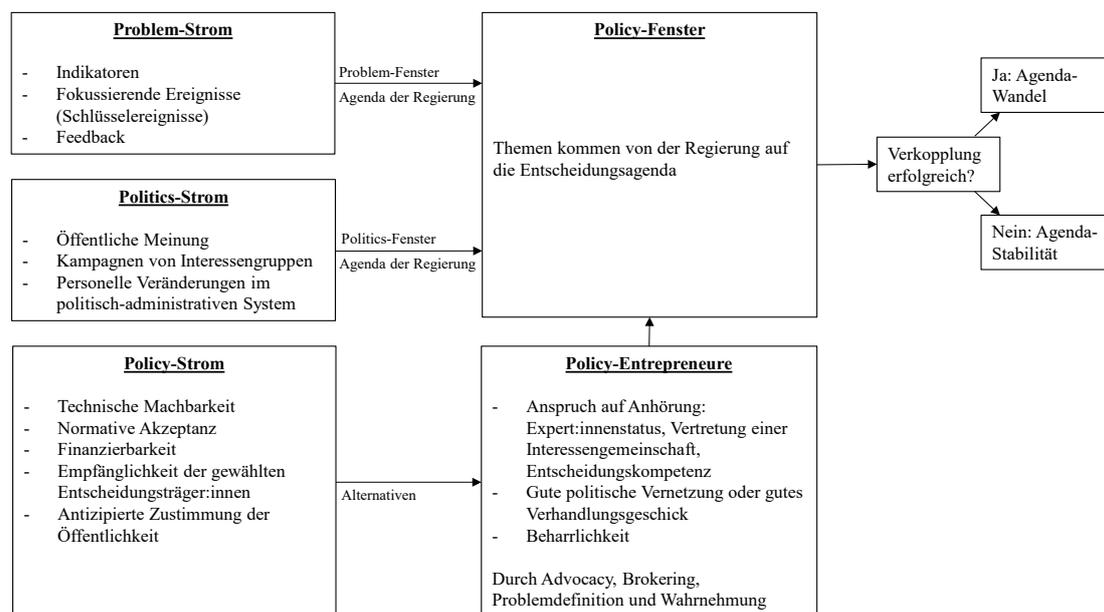


Abbildung 1: Multiple-Stream-Framework (Nagels et al. 2021) (Darstellung in Anlehnung an Herweg 2015, S. 329)

„Multiple streams rest on the notions of ambiguity and temporal sorting. The main argument is that policies are the result of problems, solutions, and politics, coupled or joined together by policy entrepreneurs during windows of opportunity“ (Zahariadis 2003, S. 1-2). Grundannahmen sind Ambiguitäten (politischer) Probleme und deren Lösungspotenzialen (Herweg et al. 2018), Präferenzen und Priorisierung von Themen bei politischen Entscheidungsträger:innen (Herweg et al. 2018; Brozus 2018; Gigerenzer 2013), starke zeitliche Restriktionen bei der Beschäftigung mit Themen, sowie dass es unklare Verantwortlichkeiten, Steuerungen und Arbeitsprozesse gibt inklusive wechselnder personeller Zusammensetzung in Gremien (Herweg et al. 2018; Nagels et al. 2021).

„Das *Multiple Streams Framework* geht davon aus, dass diese Stränge sich verbinden (*Coupling*) müssen, damit ein Thema an Prominenz gewinnt, auf die politische Agenda gesetzt wird und sich ein politischer Wandel vollziehen kann. Dies passiert innerhalb eines sogenannten *Policy-Fensters* (*Policy Window*), einem Fenster, das günstig für die



politische Themensetzung ist, in anderen Kontexten auch Möglichkeitsfenster (*Window of Opportunity*) genannt. Innerhalb dieses Fensters bewirbt ein sogenannter Policy-Entrepreneur die Diskussion des Themas sowie die Themensetzung auf die politische Agenda (Zahariadis 2007; Herweg et al. 2018; Reiter 2017; Béland und Howlett 2016).“ (Nagels et al. 2021, S. 50-51)

Erst wenn sich das sogenannte Möglichkeitsfenster (*Window of Opportunity*) öffnet, und alle Ströme zusammenkommen, wird ein Thema politisch (ausreichend) relevant und somit auch politisch behandelt.

1.2.2 Das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit als Policy-Entrepreneur

In Forschung und Praxis hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass durch das aktive Einwirken von Akteuren Themen eher auf die politische Agenda gelangen (Birkland und Schwaeble 2019; Blum und Schubert 2018; Fischhoff und Scheufele 2013; Moser 2010b). Auch wenn Forschung zu ziviler Sicherheit und Bevölkerungsschutz eine gewisse Problem- und Praxisorientierung inhärent ist, wird in der Regel keine direkte Verwertung in der Politik verfolgt. Daher benötigt die Wissenschaft in der zivilen Sicherheitsforschung Akteure, die Fragen, Probleme und potenzielle Lösungen für die Politik anbieten und als vertraute Ansprechpartner für Politiker:innen, Vertreter:innen aus Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben und anderen Entscheider:innen dienen.

Das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (FOES) nimmt diese Rolle als zentraler Ansprechpartner und dialogischer Vermittler sicherheitsrelevanter Erkenntnisse und Innovationen der zivilen Sicherheitsforschung ein. Als Policy-Entrepreneur bietet das FOES wissenschaftliche Antworten auf Fragen und Probleme an, die auf der politischen Agenda Relevanz erfahren und als ein politisch zu adressierendes Problem wahrgenommen werden (siehe Abbildung 2). Gleichzeitig trägt es dazu bei, dass Themen, die in der Sicherheitsforschung hohe Relevanz haben, wahrgenommen werden.

Gegründet im Jahr 2010 und bis heute an die Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sicherheitsforschung der Freien Universität Berlin angebunden, arbeitet das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit lösungsorientiert mit Politiker:innen und Fachexpert:innen aus allen Bereichen der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr, den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sowie der Wissenschaft und Forschung vertrauensvoll zusammen. Policy-Entrepreneure wie das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit versuchen, ihre Ideen in den Policy-Strom zu bringen und Akzeptanz, Interesse und Zuschreibung von Relevanz gegenüber den Ideen innerhalb der Policy-Community zu etablieren. Dies gelingt, wenn die dialogische



Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse auf Expertise, Vertrauen und Erfahrung basiert. Wissenschaft wird hiermit zum „problem surfer“, indem sie dazu beiträgt, die Politik-Ströme zu verbinden und in einem Policy-Fenster zur Wirkung zu führen.

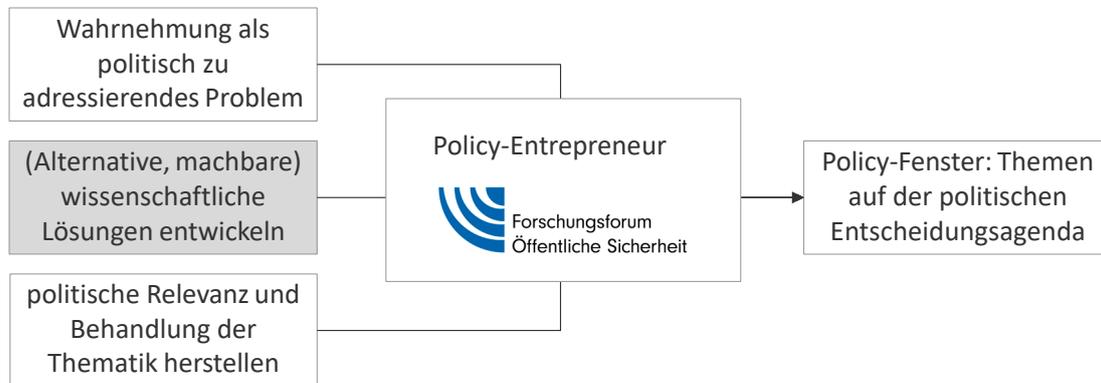


Abbildung 2: Das Forschungsforum als Policy-Entrepreneur (basierend auf dem Multiple Streams Framework) (Herweg 2015; Nagels et al. 2021; Zahariadis 2007)

Die Herausforderung für die Arbeit des Forschungsforums liegt darin, mitunter komplexe und in vielen Fällen uneindeutige oder gar gegensätzliche wissenschaftliche Erkenntnisse kommunizierbar zu machen. Dies muss mit der Reduktion von Komplexität und damit auch dem Verzicht von Detailwissen und Genauigkeit einhergehen. Das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit folgt dabei dem Ansatz einer katalytischen Wissenschaft (Renn 2019): Notwendiges Wissen aus der inter- und transdisziplinären Sicherheitsforschung wird systematisch aufbereitet und die relevanten Informationen leicht zugänglich und in verständlicher Form dargelegt (Fischhoff 2013a), um eine dialogische Kommunikation zu ermöglichen (Moser 2010a; Durodié 2003). Die Instrumente reichen dabei von der vierseitigen Managementfassung für Entscheider:innen über Workshops bis hin zur technologischen Integration von Forschungsergebnissen in das Zukunftslabor Sicherheit (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Instrumente der Wissenschaftskommunikation am Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Zukunftslabor Sicherheit

Das Zukunftslabor Sicherheit befindet sich in Berlin-Mitte (Wilhelmstr. 67, 10117 Berlin) im Einstein Center Digital Future und somit nur wenige Meter vom Deutschen Bundestag entfernt.

Im Zukunftslabor Sicherheit werden Inhalte themen- und rezipient:innenspezifisch aufbereitet und interaktiv in Form narrativer Szenarien präsentiert. Grundannahme ist es, bei der zunehmenden Fachorientierung einen disziplinübergreifenden Ansatz zu nutzen, um relevantes Wissen zu bündeln, aufzubereiten und rezipient:innenorientiert zu vermitteln.



Transdisziplinäre Fachworkshops	Gerade im Austausch mit unterschiedlichen Expert:innen werden viele Perspektiven und Lösungsmöglichkeiten erst deutlich. Der Austausch zwischen Forschung, Wissenschaft und der Politik ist hilfreich, um die Rahmenbedingungen zu erkennen und die unterschiedlichen Bedarfe abzuleiten. Alle Workshops werden dokumentiert und die Ergebnisse öffentlich zugänglich gemacht.
Hintergrund- gespräche	Vielleicht das wichtigste Instrument der Vermittlung von Wissen in die Bundes- und Landespolitik sind die vielen Gespräche zwischen dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit und den Politiker:innen bzw. deren Mitarbeitenden auf Veranstaltungen, Konferenzen oder auch während eines direkten Besuchs. Auch die Bearbeitung von Themen auf Anfrage aus den MdB-Büros sind für den gegenseitigen Austausch wichtig und selbstverständlich.
Öffentlichkeits- veranstaltungen	Für die Öffentlichkeit öffnet sich das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit zu Formaten wie der „Langen Nacht der Wissenschaft“ oder „Tage der Offenen Tür“. Gerade in der breiten Bevölkerung sind viele Forschungsergebnisse der Sicherheitsforschung nicht bekannt und daher ist es stets ein Mehrwert, auch eine Rückmeldung aus der Bevölkerung zu erhalten.
Schriftenreihe Sicherheit	In der „Schriftenreihe Sicherheit“, herausgegeben von Prof. Dr. Lars Gerhold und Roman Peperhove, werden Forschungsstände aus der Sicherheitsforschung zusammengefasst und publiziert. Die Themen decken dabei das gesamte Spektrum der zivilen Sicherheitsforschung und des Bevölkerungsschutzes ab. Alle bisher erschienenen 27 Ausgaben der Schriftenreihe Sicherheit sind kostenfrei über die Webseite www.schriftenreihe-sicherheit.de abrufbar.
Management- version der Schriftenreihe Sicherheit	Bei Politiker:innen und Entscheidungsträger:innen ist die Ressource <i>Zeit</i> oft knapp. Daher erarbeitet das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit eine 4-seitige Managementversion für verschiedene Themen der Sicherheitsforschung, vor allem aber als komprimierte Fassung (Kurzfassung) der Schriftenreihe Sicherheit.
Newsletter	Sicherheit und Sicherheitsforschung leben von Austausch, Diskussion und gemeinsamen Weiterentwicklungen. Über den Newsletter des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit werden die Menschen erreicht, die sich für die Arbeit des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit interessieren und hierdurch Interesse an der Sicherheitsforschung finden.

Kontakt Forschungsforum Öffentliche Sicherheit:
kontakt@sicherheit-forschung.de
www.sicherheit-forschung.de



1.3 Literaturverzeichnis

Beck, Silke (2021): Wissenschaftliche Rückendeckung für politische Alternativlosigkeit? Kontroversen um die Rolle von Expert*innen in der deutschen Corona-Politik. Soziologiekongress 2021. Deutsche Gesellschaft für Soziologie & Österreichische Gesellschaft für Soziologie. Wien, 23.08.2021. Online verfügbar unter https://www.conftool.pro/soziologie-kongress-2021/index.php?page=browseSessions&form_session=98, zuletzt geprüft am 22.01.2021.

Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. 1. Aufl., Erstaug. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, Bd. 365).

Beck, Ulrich (1996): Wissen oder Nicht-Wissen? Zwei Perspektiven reflexiver Modernisierung. In: Ulrich Beck, Anthony Giddens und Scott Lash (Hg.): Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp), S. 289–315. Online verfügbar unter <https://webarchiv-ulrich-beck.sozioologie.uni-muenchen.de/wp-content/uploads/2017/10/Wissen-oder-Nicht-Wissen-Zwei-Perspektiven-reflexiver-Modernisierung.pdf>, zuletzt geprüft am 22.01.2021.

Birkland, Thomas A.; Schwaeble, Kathryn L. (2019): Agenda Setting and the Policy Process: Focusing Events. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.165.

Blum, Sonja (2018): The Multiple-Streams Framework and Knowledge Utilization: Argumentative Couplings of Problem, Policy, and Politics Issues. In: *Eur Policy Anal* 4 (1), S. 94–117. DOI: 10.1002/epa2.1029.

Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2018): Politikfeldanalyse. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Bogner, Alexander (2021): Die Politik vor der Wissenschaft retten. In: *ÖKZ* 62 (3-4), S. 66. DOI: 10.1007/s43830-021-0033-7.

Bogner, Alexander; Kastenhofer, Karen; Torgersen, Helge (Hg.) (2010): Inter- und Transdisziplinarität im Wandel?: Neue Perspektiven auf problemorientierte Forschung und Politikberatung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2021): Wissen und Werte im Widerstreit. Zum Verhältnis von Expertise und Politik in der Corona-Krise. In: *Leviathan* 49 (1), S. 111–132. DOI: 10.5771/0340-0425-2021-1-111.

Bonfadelli, Heinz; Fähnrich, Birte; Lüthje, Corinna; Milde, Jutta; Rhomberg, Markus; Schäfer, Mike S. (Hg.) (2017): Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Böschen, Stefan (2005): Reflexive Wissenspolitik. Formierung und Strukturierung von Gestaltungsoffentlichkeiten. In: Alexander Bogner und Helge Torgersen (Hg.): Wozu Experten? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 241–263.

Brozus, Lars (2018): Fahren auf Sicht: effektive Früherkennung in der politischen Praxis. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Berlin (SWP-Studie, 24/2018). Online verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60969-8>, zuletzt geprüft am 22.01.2021.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2019): Grundsatzpapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Wissenschaftskommunikation. Hg. v. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Berlin, Deutschland. Online verfügbar unter https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/pdf/grundsatzpapier-des-bundesministeriums-fuer-bildung-und-forschung-zur-wissenschaftskommunikation.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 22.01.2020.

Contandriopoulos, Damien; Lemire, Marc; Denis, Jean-Louis; Tremblay, Emile (2010): Knowledge Exchange Processes in Organizations and Policy Arenas: A Narrative Systematic Review of the Literature. In: *The Milbank Quarterly* 88 (4), S. 444–483. DOI: 10.1111/j.1468-0009.2010.00608.x.

Di Giulio, Antonietta; Defila, Rico (2018): Transdisziplinär und transformativ forschen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.



- Durodié, Bill (2003): Limitations of public dialogue in science and the rise of new 'experts'. In: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 6 (4), S. 82–92.
- Fischhoff, Baruch (2013a): The sciences of science communication. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 110, S. 14033–14039. DOI: 10.1073/pnas.1213273110.
- Fischhoff, Baruch (2013b): The Sciences of Science Communication. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 110 Supplement 3, S. 14033–14039. DOI: 10.1073/pnas.1213273110.
- Fischhoff, Baruch (2019): Evaluating science communication. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 116 (16), S. 7670–7675. DOI: 10.1073/pnas.1805863115.
- Fischhoff, Baruch; Davis, Alex L. (2014): Communicating scientific uncertainty. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 111 Suppl 4, S. 13664–13671. DOI: 10.1073/pnas.1317504111.
- Fischhoff, Baruch; Scheufele, Dietram A. (2013): The Science of Science Communication. Introduction. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 110 Supplement 3, S. 14031–14032. DOI: 10.1073/pnas.1312080110.
- Geier, Wolfram (2017): Strukturen, Zuständigkeiten, Aufgaben und Akteure. In: Harald Karutz, Wolfram Geier und Thomas Mitschke (Hg.): *Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis*. Berlin, Heidelberg, s.l.: Springer Berlin Heidelberg, S. 93–128.
- Gigerenzer, Gerd (2013): *Risiko. Wie man die richtigen Entscheidungen trifft*. 6. Aufl. München: Bertelsmann.
- Hart, P. Sol; Nisbet, Erik C. (2012): Boomerang Effects in Science Communication: How Motivated Reasoning and Identity Cues Amplify Opinion Polarization About Climate Mitigation Policies. In: *Communication research* 39 (6), S. 701–723. DOI: 10.1177/0093650211416646.
- Herweg, Nicole (2015): Multiple Streams Ansatz. In: Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer (Hg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 325–353.
- Herweg, Nicole; Zahariadis, Nikolaos; Zohlnhöfer, Reimut (2018): The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In: Christopher M. Weible, Paul A. Sabatier und Christopher M. Weible (Hg.): *Theories of the Policy Process*. Fourth edition. | Boulder, CO : Westview Press, 2017.: Routledge, S. 17–53.
- Kastenhofer, Karen (2010): Zwischen „schwacher“ und „starker“ Interdisziplinarität: Sicherheitsforschung zu neuen Technologien. In: Alexander Bogner, Helge Torgersen und Karen Kastenhofer (Hg.): *Inter- und Transdisziplinarität im Wandel? Neue Perspektiven auf problemorientierte Forschung und Politikberatung*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 85–123.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of "Muddling Through". In: *Public administration review* 19 (2), S. 79–88. DOI: 10.2307/973677.
- Moser, Susanne C. (2010a): Communicating climate change: history, challenges, process and future directions. In: *Wiley Interdisciplinary Reviews-Climate Change* 1 (1), S. 31–53. DOI: 10.1002/wcc.11.
- Moser, Susanne C. (2010b): Communicating Climate Change: History, Challenges, Process and Future Directions. In: *WIREs Clim Change* 1 (1), S. 31–53. DOI: 10.1002/WCC.11.
- Nisbet, Matthew C.; Scheufele, Dietram A. (2009): What's next for science communication? Promising directions and lingering distractions. In: *American Journal of Botany* 96 (10), S. 1767–1778. DOI: 10.3732/ajb.0900041.
- Raupp, Juliana (2017): Strategische Wissenschaftskommunikation. In: Heinz Bonfadelli, Birte Fähnrich, Corinna Lühje, Jutta Milde, Markus Rhomberg und Mike S. Schäfer (Hg.): *Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation*. Wiesbaden: Springer VS, S. 143–163.
- Reiter, Renate (Hg.) (2017): *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. Online verfügbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-658-14656-6.pdf>.
- Renn, Ortwin (2017a): Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik. In: *Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation*: Springer VS, Wiesbaden, S. 183–205. Online verfügbar unter https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-12898-2_10, zuletzt geprüft am 22.01.2021.



Renn, Ortwin (2017b): Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik. In: Heinz Bonfadelli, Birte Fähnrich, Corinna Lüthje, Jutta Milde, Markus Rhomberg und Mike S. Schäfer (Hg.): *Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 183–205.

Schäfer, Mike S.; Kristiansen, Silije; Bonfadelli, Heinz (2015): *Wissenschaftskommunikation im Wandel*: Herbert von Halem Verlag.

Sokolovska, Nataliia; Fecher, Benedikt; Wagner, Gert G. (2019): Communication on the Science-Policy Interface: An Overview of Conceptual Models. In: *Publications* 7 (4), S. 1–15. DOI: 10.3390/publications7040064.

Streck, Wolfgang (2017): Wissenschaftliche Politikberatung. In: Fabian Hoose, Fabian Beckmann und Anna-Lena Schönauer (Hg.): *Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft*. Unter Mitarbeit von Rolf G. Heinze. Wiesbaden: Springer VS, S. 489–506. Online verfügbar unter https://doi.org/10.1007/978-3-658-15450-9_23, zuletzt geprüft am 22.01.2021.

Trench, Brian (2008): Towards an Analytical Framework of Science Communication Models. In: Cheng D., Claessens M., Gascoigne T., Metcalfe J., Schiele B., Shi S., Donghong Cheng, Michel Claessens, Toss Gascoigne, Jenni Metcalfe, Bernard Schiele und Shunke Shi (Hg.): *Communicating Science in Social Contexts. New models, new practices*: Springer, S. 119–135.

Weingart, Peter (2019): *Wissengesellschaft und wissenschaftliche Politikberatung*. In: Svenja Falk, Manuela Glaab, Andrea Römmele, Henrik Schober und Martin Thunert (Hg.): *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 67–78.

Nagels, Miriam; Winter, Alina; Schmidt, Jasmina; Peperhove, Roman; Gerhold, Lars; Mundt, Alexander; Leichtle, Daniel; Tietze, Nikola (2021): *Von fachlicher Risikoanalyse zu politischer Risikobewertung: Die Vermittlung von Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz in die Bundespolitik*. Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Freie Universität Berlin (Schriftenreihe Sicherheit 29). DOI: 10.17169/refubium-32783.

Zahariadis, Nikolaos (2003): *Ambiguity and Choice in Public Policy. Political decision making in modern Democracies*. Washington, D.C.: Georgetown University Press (American governance and public policy).

Zahariadis, Nikolaos (2007): The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: Paul A. Sabatier (Hg.): *Theories of the policy process*. 2nd ed. Boulder, Colo: Westview Press, S. 65–92.



2. Handlungsempfehlungen zur Definition von Schutzzielen Kritischer Infrastrukturen

Projektsteckbrief: „Definition von Schutzzielen und -niveaus Kritischer Infrastrukturen in Deutschland: Forschungsstand, rechtlicher Rahmen und politische Entscheidungsfindung“ (DESKRIS)

Herausgeber:innen: Agnetha Schuchardt, Lars Gerhold

Autor:innen: Lars Gerhold, Christoph Gusy, Jennifer Hartmann, Agnetha Schuchardt, Lynn Schüller, Laura Schulte, Benni Thiebes, Annegret Thieken

Projektlaufzeit: 01.01.2018 — 30.09.2019

Projekthalt: Das Projekt hatte das Ziel, den aktuellen Stand der Schutzzieldebatte aufzuarbeiten, auf dieser Grundlage die relevanten Akteure aus Bevölkerungsschutz, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft in einem partizipativen Prozess zusammenzubringen und ihre unterschiedlichen Interessen und Bedarfe bei der Aushandlung von Schutzzielen zu erfassen. Der Aushandlungsprozess von Schutzzielen für Kritische Infrastrukturen wurde exemplarisch an den beiden KRITIS-Bereichen „Ernährung“ und „Gesundheit“ in einem von allen relevanten Akteuren des Bevölkerungsschutzes getragenen Prozesses aufgezeigt.

Methodik: Um der Vielschichtigkeit dieser Themenfelder zu begegnen, griff das Forschungsprojekt auf einen gezielten vierstufigen Methodenmix zurück: Neben einer Literaturanalyse erfolgten ein Expert:innen-Workshop sowie eine Expert:innen-Online-Befragung. Darüber hinaus erfolgte eine Diskussionsrunde mit politischen Entscheider:innen, deren Ergebnisse in die abschließenden Handlungsempfehlungen einfließen.

Projektmehrwert: Als Ergebnis des Forschungsprojekts wurde eine Verfahrensanleitung erstellt, mit der Schutzziele zukünftig systematisch festgelegt werden können.

Link zur Originalpublikation:

[https://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/PublikationenForschung/EBand28DefinitionvonSchutzzielenfuerKRITIS.pdf?](https://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/PublikationenForschung/EBand28DefinitionvonSchutzzielenfuerKRITIS.pdf?__blob=publicationFile)

Erscheinungsjahr: 2021

ISBN: 978-3-949117-03-9

Hinweis: Die im Folgenden zusammengestellten Handlungsempfehlungen zur partizipativen Aushandlung von Schutzzielen im Bevölkerungsschutz wurden in ähnlicher Form bereits in der oben genannten Originalpublikation veröffentlicht. Es wurden lediglich redaktionelle Anpassungen zur Verständlichkeit in der hier komprimierten Darstellung der Ergebnisse vorgenommen.





Kritische Infrastrukturen (KRITIS) erfüllen zentrale Aufgaben wie etwa die Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen, teils lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen und tragen somit zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei. Um Störungen oder Ausfälle der KRITIS zu verhindern, orientiert sich der KRITIS-Schutz in Deutschland an einem schutzzielorientierten Ansatz (KRITIS-Strategie). So soll erreicht werden, dass sich die Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung an zuvor ausgehandelten und vereinbarten Schutzzielen ausrichten.

Bisher existiert kein transparentes und allgemeingültiges Verfahren, um Schutzziele systematisch festzulegen. In Hinblick auf die essenzielle Bedeutung von KRITIS für den Bevölkerungsschutz kann die Entwicklung einer Verfahrensanleitung zur systematischen Festlegung von Schutzzielen einen Mehrwert liefern, da sie die Schutzzieldaushandlung in den verschiedenen KRITIS-Sektoren fördert.

Die Aushandlung von Schutzzielen unterliegt jedoch einer Reihe von u. a. strukturellen, ökonomischen und gesellschaftlichen Herausforderungen, die eine rasche und zielgerichtete Implementierung verhindern können. Diesen Herausforderungen kann mit den im Folgenden beschriebenen Empfehlungen begegnet werden. Diese Empfehlungen richten sich an zentrale Akteure des Bevölkerungsschutzes (Fachbehörden und Hilfsorganisationen), der Politik, aus Unternehmen (KRITIS-Betreiber) sowie aus der Forschung, da diese an der Aushandlung eines Schutzziels beteiligt sind.

2.1 Verwendung und Anpassung der DESKRIS-Verfahrensanleitung zur Aushandlung von Schutzzielen

Derzeit existiert keine transparente Verfahrensanleitung für die systematische Festlegung von Schutzzielen. Bestehende gesetzliche Verpflichtungen zur Aushandlung von Schutzzielen stellen die verantwortlichen Akteure vor eine Herausforderung, da sie bspw. im Rahmen eines vorgeschriebenen Risikomanagementprozesses ein Schutzziel für ihren Zuständigkeitsbereich (z. B. einen Betrieb oder Landkreis) festlegen und umsetzen müssen, obwohl dafür keine transparente, systematische Vorgehensweise zur Verfügung steht.

Die DESKRIS-Verfahrensanleitung (Abb.3) wurde im Rahmen des DESKRIS Projekts entwickelt. Ihr liegt der sogenannte Policy Cycle zugrunde. Dieser ist ein heuristisches Modell, das dazu dient, politische Entscheidungsfindungen nachzuvollziehen und zu beschreiben. Die Eingrenzung auf politische Entscheidungen meint in diesem Sinne keine Eingrenzung auf (gesetzliche) Entscheidungen, welche bspw. im Deutschen Bundestag getroffen werden. Es geht vielmehr um die „Einflussnahme und



Gestaltung sowie die Durchsetzung von Forderungen und Zielen, sei es in privaten oder öffentlichen Bereichen“³. Dieses Modell wurde für die Verfahrensanleitung angepasst.

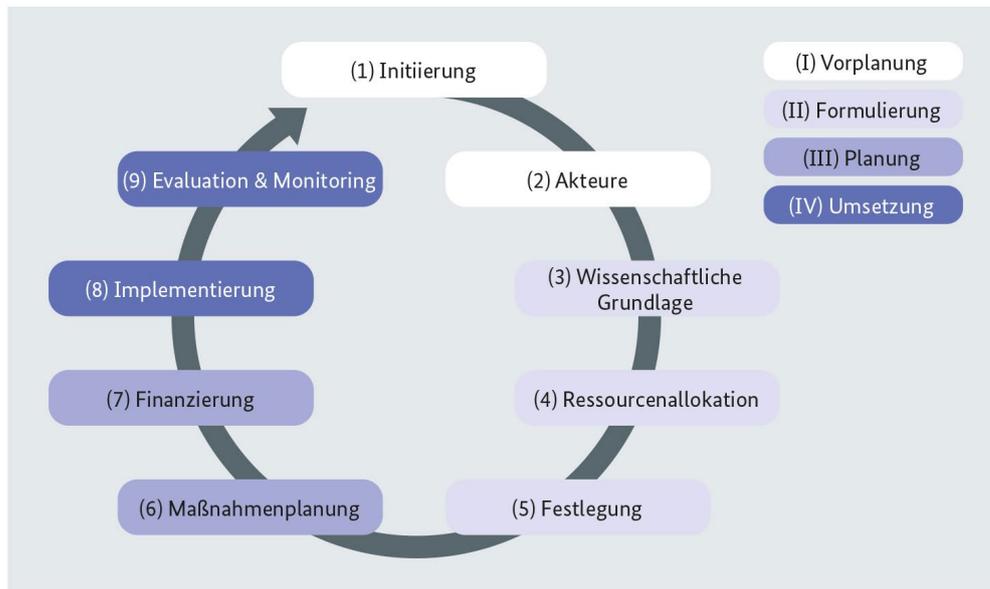


Abbildung 3: Verfahrensanleitung zur Aushandlung von Schutzziele (Eigene Darstellung)

Die Schutzzieleaushandlung mithilfe der Verfahrensanleitung (Abb.3) beginnt mit der Vorplanungsphase (I), in der ein Thema entsteht, das als politisch beachtenswert wahrgenommen wird⁴, und in der durch entsprechende politische oder fachliche und zivilgesellschaftliche Akteure der Aushandlungsprozess initiiert wird (1). Zudem sollten nach der Initiierung der Aushandlung weitere wichtige Akteure, bspw. auf Grundlage einer Akteursanalyse⁵, miteinbezogen sowie die gemeinsame Arbeitsweise festgelegt werden (2). Darauf folgt die Formulierungsphase (II). Es ist angeraten, dass eine gemeinsame wissenschaftliche Grundlage (3) für den Beginn der inhaltlichen Aushandlungen geschaffen wird. Dies kann mit Hilfe von Forschungsaufträgen erfolgen. Für größtmögliche Transparenz ist es sinnvoll, bereits in dieser Phase über zur Verfügung stehende Ressourcen (4) zu sprechen. Dabei geht es weniger um eine genaue Planung als um die Moderation unterschiedlicher Erwartungen. Den Abschluss dieser Phase bildet die Konkretisierung eines Schutzzieles (5) mit Hilfe eines

³ Schubert, K. und Klein, M. (2018): *Das Politiklexikon: Begriffe, Fakten, Zusammenhänge*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 261.

⁴ Siefken, S. T. (2007): *Expertenkommissionen im politischen Prozess: Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 95.

⁵ Gruppe Friedensentwicklung [FriEnt] (2003): *Netzwerk- und Akteursanalyse: Ein methodischer Leitfaden*. Verfügbar unter https://old.frient.de/publikationen/dokument?tx_gglibrary_documentdetailsplugin%5Baction%5D=details&tx_gglibrary_documentdetailsplugin%5Bcontroller%5D=Document&tx_gglibrary_documentdetailsplugin%5Buid%5D=245&cHash=85e897ca7a477d5471d2c339643b28e2 [letzter Zugriff: 20.11.21].



Schwellenwertes. Dadurch wird im Zuge der Evaluierung messbar, ob das Schutzziel erreicht wurde. In der Planungsphase werden konkrete Maßnahmen bestimmt (6) und ihre Finanzierung wird gesichert (7). Schließlich findet der Übergang von den bislang planerischen Phasen (III) hin zur praktischen Umsetzungsphase (IV) statt. Während des Aushandlungsprozesses zur Festlegung von Schutzzielen sollte entschieden werden, wie das Schutzziel schlussendlich implementiert (8) werden soll. Die Implementierungsart wird auch durch die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Akteure bestimmt. Mit Umsetzung der Schutzzielmaßnahmen erfolgt die Evaluation (9). Die Evaluation und das Monitoring beziehen sich auf zwei Ebenen: die organisatorische sowie die inhaltliche. Zum einen soll der Aushandlungsprozess auf Effizienz überprüft werden und zum anderen gilt es zu bewerten, ob das Schutzziel erreicht worden ist.

Mit der Verfahrensanleitung wird den Akteuren im KRITIS-Schutz ein Werkzeug bereitgestellt, mittels dessen Schutzziele erstmals systematisch ausgehandelt werden können. Die Anleitung ist dabei als Orientierung zu verstehen. Sie muss dem jeweiligen KRITIS-Sektor sowie Schutzgut angepasst werden, indem eine Entsprechung der Begriffe und Akteure für die jeweilige Bedrohung bzw. das jeweilige Schutzdefizit definiert wird („Kontextualisierung“). So können sich Zuständigkeiten und Legitimationen der relevanten Akteure je nach KRITIS-Sektor und Schutzgut ändern. Die einzelnen Phasen der Verfahrensanleitung sind nicht automatisch auf alle KRITIS-Sektoren übertragbar, sondern erfordern eine Überprüfung auf ihre Angemessenheit hinsichtlich des zugrundeliegenden KRITIS-Sektors.

2.2 Flexibles Vorgehen und Überprüfung auf Aktualität der Schutzziele

Die Aushandlung eines Schutzziels verläuft in den seltensten Fällen linear, sondern ist ein dynamischer Prozess, der sich an stetig ändernde Bedingungen anpassen muss, um den KRITIS-Schutz fortlaufend zu gewährleisten. Gesellschaftlicher und technischer Wandel führen zu veränderten Bedrohungslagen (z. B. Cyberkriminalität). Gleichzeitig verändern sich aber auch Gesellschaftsstrukturen (z. B. Digitalisierung von Kommunikationsbeziehungen), und neue Technologien bieten neue Möglichkeiten, auf veränderte Bedrohungslagen zu reagieren. Die Beteiligten sollten daher während des Aushandlungsprozesses stets bereit sein, ihr Vorgehen im Hinblick auf bspw. geänderte ökologische oder politische Rahmenbedingungen sowie neue Erkenntnisse hin zu überprüfen und ggf. anzupassen – z. B. durch die Einbindung von neuen relevanten Akteuren. Doch nicht nur das Vorgehen sollte stetig auf Angemessenheit und Effektivität hin überprüft werden. Dies gilt auch für die ausgehandelten Schutzziele und, falls definiert, dazugehörige Schwellenwerte und Maßnahmen. Auch sie sollten aufgrund sich ändernder Bedingungen regelmäßig auf ihre Aktualität und Wirksamkeit



hin beurteilt werden. Eine Möglichkeit, Schutzziele und ihre Maßnahmen regelmäßig zu evaluieren, besteht bspw. in der Schaffung eines Kontrollorgans („Monitoring“), das sich aus Akteuren der Schutzzielaushandlung, insbesondere aus Wissenschaftler:innen, zusammensetzt. So bleibt nicht nur das zuvor erarbeitete Verständnis zentraler Begriffe gesichert, sondern es wird auch sichergestellt, dass Schutzziele stetig an die sich ändernden Bedürfnisse des KRITIS-Schutzes angepasst werden, um das Auftreten von Schutzdefiziten zu verhindern. Der zeitliche Rahmen, in dem die Evaluation eines Schutzziels erstmals durchgeführt und dann wiederholt werden sollte, richtet sich nach dem jeweiligen KRITIS-Sektor und der dort vorherrschenden Innovationsrate, dem Schutzgut, der Implementierungsdauer des Schutzziels und weiteren anderen Faktoren, sodass Zeiträume von mehreren Monaten bis Jahren sinnvoll sein können.

2.3 Gemeinsames Verständnis für zentrale Begriffe schaffen

Es existiert derzeit keine allgemeingültige Definition des Schutzzielbegriffs. Aufgrund des divergierenden Verständnisses werden Schutzziele häufig nicht unter dem Begriff Schutzziel, sondern implizit ausgehandelt oder indirekt angewendet, etwa wenn in einer DIN-Norm vorgeschrieben ist, dass die Notstromversorgung in medizinisch genutzten Räumen in Krankenhäusern die Versorgung der Patient:innen für mindestens 24 Stunden sicherstellen muss. Dies erschwert die Identifikation eines Schutzziels für andere Akteure, wodurch Schutzziele nicht als Referenzpunkte für zukünftige Schutzzielüberlegungen genutzt werden können. Auch wenn sich zentrale Begriffe im Bevölkerungsschutz (z. B. Versorgungsengpass, Krise, Schutzziel) etabliert haben, sind sie nicht immer klar definiert oder werden je nach Akteur und Sektor unterschiedlich verstanden und gebraucht. Dies ist wiederum auf die grundsätzlich hohe Abstraktion und den dadurch entstehenden Interpretationsspielraum des Begriffs zurückzuführen.

Es ist notwendig, ein gemeinsames Verständnis der Begriffe des KRITIS-Schutzes aufzubauen, um den Austausch zu erleichtern und Intransparenz zu reduzieren. Das Glossar des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) stellt hierfür einen Ausgangspunkt dar. Der Begriff „Schutzziel“ wird dort bspw. sehr allgemein definiert, was den Vorteil bietet, dass die Definition für alle Akteure verständlich ist, auch wenn sie nicht aus dem Bereich Sicherheit bzw. KRITIS-Schutz stammen. Solch generische Definitionen lassen jedoch verschiedene Deutungen zu, wodurch eine Konkretisierung zwischen den Akteuren notwendig wird. Des Weiteren ist es unumgänglich, eine aktuelle empirische Datengrundlage zu erstellen, um das aktuelle Schutzniveau besser einschätzen und Schutzdefizite erkennen zu können. Hierbei müssen sich die Beteiligten einigen, welche Daten auf welche Weise erhoben werden sollen.



Für die KRITIS Gesundheit empfiehlt sich bspw., eine Definition des Begriffs „Versorgungseingpass“ zu erarbeiten, die bisher fehlt. Im Kontext des deutschen Bevölkerungsschutzes ist bisher nur der Begriff des „Lieferengpasses“ definiert. Dieser Umstand führt jedoch zu einer Reduzierung der Debatte um Schutzziele für die Versorgung mit Arzneimitteln und Impfstoffen auf diesen Teilaspekt. In diesem Zuge sollte u. a. definiert werden, ab wann ein Lieferengpass zu einem Versorgungseingpass wird. Diese Definition könnte vom „European Medicines Shortages Research Network“ entwickelt werden. Das Netzwerk widmet sich u. a. der Untersuchung von Versorgungseingpässen von Arzneimitteln und Medizinprodukten und arbeitet dabei in einem der ersten Schritte an der Definition zentraler Begriffe. Die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses vereinfacht und beschleunigt die Debatte um Schutzziele im Gesundheitsbereich.

Für die KRITIS Ernährung wurden bspw. die Bedingungen einer Versorgungskrise bereits im Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG) definiert. Allerdings kritisierten Expert:innen aus dem Bereich der behördlichen Ernährungsnotfallvorsorge (ENV) auf Bundes-, Landes- sowie Kommunalebene diese Begriffsbestimmung mehrfach. Da die Definition sich lediglich auf eine langfristige und großflächige Versorgungskrise bezieht, sind die gesetzlichen Regelungen des ESVG auf kurzfristige und kleinflächige Krisen kaum anwendbar. Durch eine entsprechende Anpassung der Definition einer Versorgungskrise auf kleinflächige und kurzfristige Ereignisse könnten auch die Regelungen im ESVG zur Umsetzung von Präventiv- und Schutzmaßnahmen entsprechend vorangetrieben werden. Den für die Umsetzung des ESVG Zuständigen, würde somit ein leicht anwendbares Werkzeug im Umgang mit Ernährungskrisen an die Hand gegeben.

2.4 Schaffung von Anreizen, um KRITIS-Betreiber stärker in die Schutzzieldaushandlung und -umsetzung einzubinden

Laut der im Jahr 2009 vom Bundeskabinett verabschiedeten KRITIS-Strategie („Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen“), die wesentliche Leitziele für den KRITIS-Schutz in Deutschland formuliert, sollten staatliche und privatwirtschaftliche Akteure eine gemeinsame Leitfunktion in der Schutzzieldebatte einnehmen. Ergänzend dazu sollten weitere relevante Akteursgruppen (u. a. Politik, Wissenschaft) einbezogen werden. Dass ein großer Teil der Verantwortung bei den KRITIS-Betreibern liegt, begründet sich dadurch, dass sich etwa 80 % aller KRITIS-Einrichtungen in Deutschland in privater Hand befinden. Deshalb können Versorgungsausfälle und ihre negativen Auswirkungen nur reduziert und bewältigt werden, wenn



vornehmlich KRITIS-Betreiber in Kooperation mit staatlichen Stellen Katastrophenvorsorge ausüben. Diese Zusammenarbeit verläuft allerdings noch nicht immer optimal; bspw. werden im Ernährungssektor die Kompetenzen des Lebensmitteleinzelhandels, der die Normalversorgung der Bevölkerung mit einer starken Leistungsfähigkeit übernimmt, bisher kaum in die behördliche ENV eingebunden. In vielen Fällen stellen die Kosten, die bereits bei der Aushandlung von Schutzziele und dann vor allem bei ihrer Umsetzung anfallen, eine Hürde für die Beteiligung der Privatwirtschaft und die Befürwortung von Schutzziele dar. Die geringe Zahlungsbereitschaft für Vorsorgemaßnahmen beschränkt sich zwar nicht auf die KRITIS-Betreiber, jedoch folgt die Wirtschaft so stark wie kein anderer gesellschaftlicher Bereich der Logik von Sparsamkeit und Effizienz, sodass hier besondere Anreize geschaffen werden müssen, um die KRITIS-Betreiber dennoch in die Krisenprävention zu integrieren. Die kooperative Aushandlung von Schutzziele zwischen staatlichen Stellen (vor allem Fachbehörden), Unternehmen und weiteren relevanten Akteure sollte daher in den untersuchten KRITIS-Bereichen Gesundheit und Ernährung vertieft werden. Ein regelmäßiger Austausch zwischen den Genannten sollte etabliert und dann auch aufrechterhalten werden. Dazu müssen die jeweiligen Ansprechpartner:innen bekannt sein und die Aushandlung eines Schutzziele sollte den Teilnehmenden als langfristiges Ziel kommuniziert werden. Der UP KRITIS als öffentlich-private Zusammenarbeit zwischen KRITIS-Betreibern, dazugehöriger Verbände und staatlicher Einheiten stellt eine derartige langfristig angelegte Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft dar. Der Fokus liegt derzeit zwar auf dem Thema IT-Sicherheit, jedoch wird in diesem Zusammenhang auch die Versorgungssicherheit der Bevölkerung diskutiert. Es wäre sinnvoll, diesen Aspekt weiter auszubauen und Schutzziele, die nicht nur der IT-Sicherheit, sondern auch der Versorgungssicherheit der Bevölkerung dienen, stärker in den Vordergrund zu stellen.

Speziell für die Einbeziehung der Privatwirtschaft (KRITIS-Betreiber) sind Anreize nötig, denn die gewünschte Kooperation mit staatlichen Stellen im Bereich Katastrophenvorsorge ist für sie kein natürlicher Modus. Entsprechende Anreize können unterschiedlich ausgestaltet sein: u. a. in Form von finanziellen bzw. steuerlichen Vergünstigungen oder der Aussicht auf informationelle Teilhabe (z. B. Erhalt und Austausch von Lageinformationen). Auch die Chance, Schutzziele selbstbestimmt festzulegen und umzusetzen, kann für Unternehmen einen Anreiz zur Mitwirkung darstellen, da dieses Vorgehen attraktiver ist als eine gesetzliche Fremdbestimmung. Es bedarf folglich sowohl im Gesundheits- als auch im Ernährungssektor eines Anreizsystems, um die Kooperationsbereitschaft privater Akteure herzustellen. Grundsätzlich sollte auf gesetzliche Verpflichtungen, die eine verbindliche Zusammenarbeit der Privatwirtschaft mit den Behörden in der Schutzzieleaushandlung festlegen, lediglich zurückgegriffen werden, wenn sich wirklich keine andere Lösung als zielführend erwiesen hat.



Entsprechend ist es bedeutend, dass Schutzziele und deren Aushandlung so angelegt sein sollten, dass sie für die KRITIS-Betreiber nicht nur in einer potenziellen Krise, sondern auch im täglichen Geschäft sinnvoll sind. Dieser Doppelnutzen könnte die Befürwortung von Schutzzielen erhöhen und sollte als klarer Mehrwert kommuniziert werden.

In der KRITIS Gesundheit könnte dies bspw. so aussehen, dass die gesetzlich vorgeschriebene Bevorratung von Arzneimitteln durch Krankenhausapotheken und öffentliche Apotheken erhöht wird – und zwar mit dem Ziel, die Lieferfähigkeit der Apotheken zu erhöhen und durch größere Lagerbestände unabhängiger von Lieferungen zu werden. Ein positiver Nebeneffekt wäre dabei die bessere Vorbereitung auf Lieferengpässe in Krisen. Dieser Doppelnutzen sollte bereits in der Formulierungsphase eines Schutzziels und später vor allem in der Kommunikation berücksichtigt werden. Wenn die Kosten für ein Schutzziel sich zumindest teilweise im Alltag und bei kurzfristigen Krisen (z. B. Stromausfällen) rentieren, stellt dies aus wirtschaftlicher Perspektive einen Anreiz zur Beteiligung dar. Im Ernährungssektor könnte damit geworben werden, dass in vergangenen kleinflächigen Krisen durch sogenannte Hamsterkäufe sehr starke Verkaufsanstiege für bestimmte Produkte verzeichnet wurden. Diese Verkaufsanstiege könnten einen Anreiz für die Umsetzung präventiver Maßnahmen darstellen, die die Öffnung von Supermärkten in kleinflächigen oder kurzfristigen Krisen garantieren würden. Im Aushandlungsprozess von Schutzzielen sollte verstärkt auf diese wirtschaftlichen Aspekte eingegangen werden, da sie für die KRITIS-Organisationen ein wichtiges Kriterium darstellen, das über ihre Beteiligung entscheidet.

2.5 Breiteres Akteursspektrum im Rahmen eines Multi-Akteurs-Ansatzes einbeziehen

Neben der Einbindung wirtschaftlicher und behördlicher Akteure (auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene) in den Prozess der Schutzzielaushandlung gibt es noch zahlreiche weitere Akteure, die bei einem gesamtgesellschaftlichen Aushandlungsprozess nicht fehlen sollten. Eine Herausforderung der transdisziplinären Zusammenarbeit stellt häufig der Austausch von Wissen zwischen den Beteiligten dar. Dies gilt insbesondere für Bereiche wie die Schutzzieldebatte, die von Unsicherheit und Intransparenz gekennzeichnet ist, sowie für die Kommunikation mit der Bevölkerung in solchen Bereichen. Auch die individuellen Bewertungskriterien der Beteiligten sowie die daraus resultierenden unterschiedlichen Risikowahrnehmungen stellen Herausforderungen für die gemeinsame Festlegung von Schutzzielen dar.



Einem demokratischen Ansatz folgend, sollte darüber hinaus die Zivilbevölkerung in die Schutzzielaushandlung eingebunden werden. Als Betroffene einer Krise ist es die Bevölkerung, die geschützt werden soll. Auch der Selbstschutz der Bevölkerung (z. B. Bevorratung von Lebensmitteln) spielt eine zentrale Rolle. Laut ESVG stellen Selbstschutzmaßnahmen bspw. den wichtigsten Teil der Gefahrenabwehr dar, die durch vom Bund und den Ländern zu ergreifenden Maßnahmen gestärkt werden soll (siehe § 14 Absatz 1 ESVG). Zugleich werden diese Selbstschutzmaßnahmen praktisch jedoch kaum getroffen.

Die Aushandlung von Schutzzielen sollte einem gesamtgesellschaftlichen Ansatz folgen, welcher alle Akteure einbezieht, deren Mitwirkung für die Aushandlung von Schutzzielen benötigt wird oder die von der Umsetzung entsprechender Maßnahmen betroffen wären. Zu ihnen zählen vor allem Forschungseinrichtungen, jeweilige Fachcommunities, wie Berufsverbände, die Politik, die Hilfsorganisationen, sowie das THW und die Feuerwehren und die Zivilbevölkerung. Der Mehrwert der Einbeziehung eines breiten Akteurspektrums besteht darin, viele verschiedene Perspektiven einzubinden und dadurch frühzeitig ein Ziel festzulegen, das von allen Beteiligten akzeptiert und unterstützt wird. Diese Akzeptanz ist eine grundlegende Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung eines Schutzziels – vor allem für Schutzziele, die nicht auf einer gesetzlichen Verpflichtung, sondern auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung oder einer Empfehlung basieren.

Um einem Multi-Akteurs-Ansatz gerecht zu werden, sollte auch der Wissenstransfer zwischen den eingebundenen Gruppen gefördert werden. Dazu bedarf es eines stetigen Dialogs zwischen wissenschaftlichen, politischen und behördlichen Akteur:innen, um die theoretischen und teils abstrakten Erkenntnisse u. a. von Risikoanalysen oder rechtlichen Gutachten erfolgreich in die Praxis zu überführen. Doch auch der Austausch von Fachbehörden und Politik sollte verbessert werden, indem Erstere ihre Forderungen und Empfehlungen stärker in den relevanten Ausschüssen und anderen Gremien präsentieren. Des Weiteren sind regelmäßige Treffen aller Beteiligten zielführend. Gesonderte Treffen, die lediglich kurzfristig Aufmerksamkeit auf das Thema lenken, sind nicht sinnvoll.

In der KRITIS Gesundheit existiert bspw. ein Arbeitskreis, der bereits einige der relevanten Akteure an einem Tisch versammelt: der Pharmadialog. Der Pharmadialog wurde durch die Bundesregierung gegründet, um auf Veränderungen im Gesundheitssektor in Deutschland reagieren zu können. Er besteht aus Vertreter:innen des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG), der Wissenschaft, der Verbände der biopharmazeutischen und pharmazeutischen Industrie und der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie und Energie. Die Teilnehmenden befassen sich bereits mit Lieferengpässen von Arzneimitteln, sodass eine Vertiefung des Themas Schutzziele für die Versorgungssicherheit naheliegend erscheint. Je nach Schutzziel könnte der



Pharmadialog für weitere relevante Akteure geöffnet und gezielt für die Aushandlung genutzt werden.

Grundsätzlich empfiehlt es sich, die Festlegung von Schutzzielen mit bereits bestehenden Arbeitskreisen oder Gremien zu verknüpfen und hier eine Öffnung für fehlende Akteure (z. B. aus der Forschung oder aus einer Hilfsorganisation) anzustreben. In der KRITIS Ernährung verfolgte ein großer Lebensmittel-einzelhandelsbetrieb des Weiteren den Ansatz, alle relevanten Akteure zu befragen, welche Schutzziele aus ihrer Perspektive in Zukunft umgesetzt werden sollten. Durch diese Befragung konnten mit sehr geringem Koordinationsaufwand viele verschiedene Interessen und Zielvorstellungen erfasst werden. Dieses Vorgehen kann in der Vorplanungsphase sinnvoll sein, in der eine Akteursanalyse durchgeführt werden sollte. Die Medien in ihrer Funktion als Berichterstatter sollten in der Schutzzielaushandlung nicht fehlen. Sie sollten frühzeitig benachrichtigt werden, um eine angemessene Kommunikation von Schutzzielen zu erreichen. Eine zu späte Integration bzw. Ansprache von Medienvertreter:innen könnte dazu führen, dass sich die Berichterstattung über Schutzziele zu stark auf den Eintritt einer möglichen Krise und damit verbundenen Interventionen nach deren Beginn und zu wenig auf sinnvolle Präventionsmaßnahmen fokussiert.

Im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Ansatzes darf die Zivilbevölkerung nicht aus dem Aushandlungsprozess eines Schutzziels ausgeschlossen werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen zur Schutzzielerreichung ist die Unterstützung der Bevölkerung erforderlich. Dies gilt insbesondere für Schutzziele, die sich auf die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung beziehen. Um ihre Umsetzung zu steigern, müssen sie einen höheren Bekanntheitsgrad sowie eine größere Akzeptanz erfahren. Daher sollten die Bedenken der Betroffenen und ihre Vorstellungen zur Angemessenheit von Maßnahmen berücksichtigt werden, z. B. durch partizipative Risikokommunikationsverfahren. Ein bloßes Informieren von interessierten Privatpersonen könnte auch über öffentliche Anhörungen im Bundestag erfolgen – z. B. im Gesundheitsausschuss. Jedoch bestehen hierbei weder Rede- noch Fragerechte. Für den Austausch bieten sich stattdessen partizipative Bürger:innenbeteiligungsprozesse in Form von organisierten Bürger:innendialogen an, um zu diskutieren, welche Maßnahmen als zeitgemäß, verhältnismäßig und effektiv wahrgenommen werden.

Grundsätzlich sollte sich die Kommunikation von Schutzzielen an subjektiven Kriterien der Risikowahrnehmung der Bevölkerung ausrichten. Dabei ist es erforderlich, auch lückenhafte Wissensstände und Unsicherheiten offenzulegen. Behörden sollten die Bevölkerung in ihre ENV-Risikokommunikationsstrategie einbinden. In der KRITIS Ernährung könnte das Anlegen eines persönlichen Notvorrats mit Bürger:inneninitiativen diskutiert werden, die für das Thema Katastrophenvorsorge empfänglich sind.



3. Handlungsempfehlungen zur Notfallvorsorge

Projektsteckbrief: „Vergleichende Vulnerabilitätsbetrachtung der Lebensmittelversorgung in OECD-Ländern im Falle von Großschadensereignissen“ (VVL-OECD)

Autor:innen: Lars Gerhold, Karolin Cortez Garcia, Anna Guerrero Lara

Projektlaufzeit: 01.01.2015 — 31.05.2017

Projekthalt: Das Projekt untersuchte den Verlauf und die Bewältigung vergangener Großschadensereignisse im internationalen Raum. Ziel war es, durch eine ereignisbezogene wissenschaftliche Untersuchung aller OECD-Länder Vorsorgemaßnahmen herauszustellen, die in diesen Ländern erfolgreich dazu beigetragen haben, die Lebensmittelversorgung in (vergangenen) Schadensereignissen zu sichern.

Methodik: Zunächst wurden alle OECD-Mitgliedsländer betrachtet und mit ihren jeweiligen Besonderheiten der Ernährungsnotfallvorsorge dargestellt. Daraufhin erfolgte eine detaillierte Fallanalyse von ausgewählten Ländern (USA, Kanada, Großbritannien und Neuseeland), in der die Rolle von Behörden, Privatwirtschaft, Hilfsorganisationen und der Bevölkerung im Hinblick auf die Lebensmittelversorgung in Krisen untersucht wurden. Aus den Ergebnissen wurden schließlich Rückschlüsse für die Ausgestaltung eines zukünftigen Absicherungssystems für einen modernen Bevölkerungsschutz in Deutschland abgeleitet.

Projektmehrwert: Die Ergebnisse des Forschungsprojektes geben einen Einblick in die Vorsorgestrukturen und Abläufe der Ernährungsnotfallvorsorge und zeigen auf, wie Behörden, Hilfsorganisationen, Unternehmen der Ernährungswirtschaft und die Bevölkerung in OECD-Ländern mit ausgewählten Krisen- oder Katastrophensituationen hinsichtlich der Sicherheitsstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln umgehen. Die Identifizierung von Best-Practice- und Lessons-Learned-Beispielen in Bezug auf die Sicherung der Lebensmittelversorgung in Schadenslagen im internationalen Raum sollen einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland liefern. Teilergebnisse des Forschungsprojektes flossen bereits in die Reform der gesetzlichen Grundlage zur Ernährungsnotfallvorsorge (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz, ESVG) ein.

Link zur Originalpublikation:

https://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/PublikationenForschung/FiB_22_Lebensmittelversorgung.html

Erscheinungsjahr: 2019

ISBN: 978-3-939347-89-7

Hinweis: Die im Folgenden zusammengestellten Handlungsempfehlungen für die Notfallvorsorge wurden in ähnlicher Form bereits in der oben genannten Originalpublikation veröffentlicht. Es wurden lediglich redaktionelle Anpassungen zur Verständlichkeit in der hier komprimierten Darstellung der Ergebnisse vorgenommen.





Die rechtlichen Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland sind mit Eintritt des Gesetzes über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz, ESVG) im April 2017 novelliert worden. In den Reformprozess flossen bereits Teilergebnisse der hier vorliegenden Studie ein. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Ergebnisse der wissenschaftlichen Erhebungen im Forschungsprojekt VVL-OECD insbesondere in Bezug auf die der Ernährungsnotfallvorsorge in Deutschland zugrundeliegenden rechtlichen Regelungen des ESVG diskutiert.⁶

Das hohe Versorgungsniveau mit Lebensmitteln in Deutschland sowie das sichere Funktionieren der zugrundeliegenden Prozesse auf Seiten der Nahrungsmittel-erzeuger:innen, der Ernährungsindustrie und des Handels⁷ haben in der deutschen Gesellschaft ein ausgeprägtes Vertrauen in diese Strukturen hervorgerufen. Ernsthaftige Störungen werden kaum mehr in Betracht gezogen, da sie nicht Teil des Lebensalltags und der Vorstellungsrealität der Menschen sind.⁸ Vor allem in größeren Städten gibt es zahlreiche Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen, sodass der Zugang zu Waren häufig 24 Stunden, sieben Tage die Woche gegeben ist.⁹ Dennoch besteht die Möglichkeit, dass infolge von verschiedensten Schadensereignissen wie bspw. Extremwetterereignissen, IT-basierten Angriffen auf Steuerungsanlagen, Terroranschlägen, technischen Unfällen oder Pandemien mit damit verbundenen Störungen von Lieferketten auch in Deutschland Beeinträchtigungen Kritischer Infrastrukturen hervorgerufen werden können.¹⁰ So hat auch die Corona-Pandemie

⁶ <https://www.gesetze-im-internet.de/esvg/BJNR077210017.html> [letzter Zugriff: 17.11.21].

⁷ Bauer, P. & Mitsch, R. (2012): *Agrarpolitik 2014–2017 und die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems*. Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 4/2012 (S. 22–25). Gallen: Staatssekretariat für Wirtschaft, S. 23.

⁸ BBK – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2012): *Schutz Kritischer Infrastrukturen: Studie zur Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln (Band 9)*. Bonn: BBK S. 16.

⁹ Menski, U. & Gardemann, J. (2008): *Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungssektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005. Empirische Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)*. Verfügbar unter https://www.fh-muenster.de/humanitaere-hilfe/downloads/Auswirkungen_des_Stromausfalls_05_im_Muensterland.pdf [letzter Zugriff: 14.10.21].

¹⁰ BBK – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2017): *Kritische Infrastrukturen*. Verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/KritischeInfrastrukturen/kritischeinfrastrukturen_node.html [letzter Zugriff: 13.06.19] und BBK – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2017): *Häuser schützen – Sturmsicher durch ein Unwetter kommen*. Verfügbar unter https://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BBK/DE/2017/PM_Sturmsicher_Haus_Schuetzen.html [letzter Zugriff: 13.06.19].



gezeigt, dass kurzzeitig Waren nicht verfügbar waren, auch wenn es nicht zu ernstlichen Engpässen kam.

Um das Funktionieren von Kritischen Infrastrukturen auch während Schadensereignissen aufrechtzuerhalten, werden die Betreiber dazu angehalten (und teilweise rechtlich dazu verpflichtet), Maßnahmen zum Risiko- und Krisenmanagement zu etablieren.

Der Fokus der den folgenden Handlungsempfehlungen zugrundeliegenden Studie liegt auf dem Sektor Ernährung, welcher die Ernährungswirtschaft und den Lebensmittelhandel umfasst. Kommt es trotz bestehender Vorkehrungen zu Zusammenbrüchen tragender Elemente der Kritischen Infrastruktur Ernährung, geht das mit enormen Auswirkungen auf die Lebensmittelkette und den Zugang der Bevölkerung zu Lebensmitteln einher.¹¹ Um die Lebensmittelversorgung im Falle eines weitreichenden Schadensereignisses zu sichern, bestehen im Rahmen der Ernährungs-notfallvorsorge (ENV) auf staatlicher Seite entsprechende Absicherungssysteme.

3.1 Zusammenarbeit der Behörden vertiefen und staatliche Lagerhaltung modernisieren

In Deutschland liegt die Verantwortung für die Ausführung der Maßnahmen des staatlichen Konzepts der Ernährungsnotfallvorsorge bei den dafür verantwortlichen Behörden, insbesondere auf Landes- und Bundesebene. Neben den rechtlichen Grundlagen der Ernährungsnotfallvorsorge hat die Bundesregierung aus versorgungspolitischen Gründen staatliche Nahrungsreserven angelegt, die jedoch zur Versorgung der Bevölkerung zunächst weiterer Verarbeitungsschritte bedürfen. Mit Blick auf den internationalen Raum kann eine verbesserte und dadurch effizientere und effektivere Verteilung der Notreserven dadurch erreicht werden, dass ein vollständiger Wechsel von den derzeit eingelagerten Grundnahrungsmitteln hin zu verzehrfertigen Lebensmitteln (Fertigmahlzeiten) erfolgt. Die Einlagerung verzehrfertiger Lebensmittel bietet darüber hinaus den Vorteil, dass neben ernährungsphysiologischen Aspekten auch besondere, bspw. kulturell bedingte Ernährungsgewohnheiten Beachtung finden können. Zudem bietet die Einlagerung verzehrfertiger Lebensmittel mit Blick auf die Umwälzung der Lagerbestände zusätzliche Optionen für die Weiterverwendung derselben. Bspw. können die eingelagerten verzehrfertigen Lebensmittelbestände, wurden sie nicht für die Lebensmittelversorgung in einer Notsituation benötigt, zum fälligen Umwälzungstermin als Sachspenden an Wohltätigkeitsorganisationen wie die

¹¹ BBK 2012, S. 16.



Tafeln gegeben werden. Die Lebensmittel können dann über die Wohltätigkeitsorganisationen an bspw. einkommensschwache Personen und Haushalte verteilt werden und somit einen angemessenen und dem Allgemeinwohl zuträglichen Nutzen finden. Die Spende der Lebensmittel kann somit die Ausschreibung der auszutauschenden Waren, die verkauft und anschließend in den Markt gebracht werden, ergänzen.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Einrichtung eines Runden Tisches zur Schaffung von Netzwerken und Arbeitskreisen
 - Aushandlung von Schutzzielen
 - rechtliche/politische/praktische Implementierung gewährleisten
- Wechsel zu Einlagerung verzehrfertiger Lebensmittel
- Umwälzungsprinzip erweitern nach dem Spendenprinzip (z. B. Spenden an *Tafeln*)
- Staatliche Lagerhaltung aufrechterhalten (unterstützende Funktion für die Privatwirtschaft)

3.2 Konkretisierung der Rolle der Hilfsorganisationen

In Bezug auf die Rolle der Hilfsorganisationen im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge kann zunächst festgehalten werden, dass der Einbezug der Hilfsorganisationen in das Konzept der Ernährungsnotfallvorsorge bedeutend erscheint. Die Hilfsorganisationen sind mit den Aufgaben des Katastrophenschutzes vertraut und verfügen bereits in ihren „alltäglichen“ Aufgabenfeldern u. a. über Kontakte zu Einrichtungen vulnerabler Bevölkerungsgruppen, wie bspw. älteren Menschen, oder stehen über die Betreuung pflegebedürftiger Menschen selbst in Kontakt mit Menschen, die mit Blick auf den möglichen Ereignisfall zur vulnerablen Bevölkerung gezählt werden.¹² Die Berücksichtigung vulnerabler Bevölkerungsgruppen stellt in Bezug auf die Lebensmittelversorgung in weitreichenden Schadensereignissen im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge eine besondere Herausforderung dar. In den rechtlichen Regelungen des ESVG ist der Einbezug der Hilfsorganisationen wie folgt festgehalten: „Private Hilfsorganisationen unterstützen die zuständigen Behörden im Falle einer Versorgungskrise, soweit sie diesen gegenüber ihre Bereitschaft hierzu erklärt haben“

¹² DRK – Deutsches Rotes Kreuz (2017): *Angebote des DRK, Kreisverband Eisenach e.V.* Verfügbar unter <https://drk-eisenach.de/angebote.html?full=0&tablet=1> [letzter Zugriff: 14.10.21].



(§ 3 Absatz 4 Satz 1 ESVG). Da im Rahmen des ESVG betont wird, dass im Falle einer Versorgungskrise Hilfsorganisationen die zuständigen Behörden unterstützen sollen, setzt die tatsächliche Mithilfe der Hilfsorganisationen im Ereignisfall vorangegangene Absprachen zwischen den für die Ernährungsnotfallvorsorge zuständigen Behörden und den Hilfsorganisationen voraus. Eine entsprechende Zusammenarbeit der für die Ernährungsnotfallvorsorge zuständigen Behörden mit den Hilfsorganisationen im Vorfeld ist also unabdinglich, um die genaue Definition und Aufteilung von Zuständigkeiten mit Blick auf den Ereignisfall bereits in Nichtkrisenzeiten zu definieren. Nur so können die Expertise und vorhandene Ressourcen der beteiligten Akteure hinsichtlich einer möglichen Versorgungskrise entsprechend vorbereitet und koordiniert werden. Da bereits in dem BMBF-geförderten Forschungsprojekt „Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge - NeuENV“ darauf hingewiesen wurde, dass die Hilfsorganisationen nur über begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen verfügen, sind insbesondere Vereinbarungen über die finanzielle Unterstützung der Hilfsorganisationen u. a. in Bezug auf die Verteilung von Lebensmitteln in einer Versorgungskrise durch staatliche Stellen Voraussetzung. Die gemeinsamen Absprachen könnten bspw. über im Voraus vereinbarte bilaterale Absichtserklärungen („Memorandums of Understanding“) festgelegt werden.

Um vor diesem Hintergrund auch das gemeinsame Verständnis der Behörden und der Hilfsorganisationen für die Belange der Ernährungsnotfallvorsorge zu stärken, kann die gemeinsame Gestaltung von Informationsmaterialien zu diesem Thema (insbesondere zu Informations- und Sensibilisierungszwecken der Bevölkerung) eine Zusammenarbeit in Nichtkrisenzeiten stärken. Zudem müssen Belange der Ernährungsnotfallvorsorge verstärkt in bereits bestehende Katastrophenschutzübungen involviert werden, um die entsprechenden Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche mit Blick auf eine weitreichende Versorgungskrise bereits im Voraus zu erproben. Überdies muss der Einbezug zivilgesellschaftlicher Einrichtungen in die Planungen und Umsetzungen zur Ernährungsnotfallvorsorge in Betracht gezogen werden, um diese als Multiplikator:innen zur Kommunikation von Belangen der Katastrophenvorsorge und der privaten Ernährungsnotfallvorsorge zu gewinnen und somit eine stärkere Nähe zur Bevölkerung zu erzeugen.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- konkrete Leistungsbeschreibungen in Absichtserklärungen formulieren
- Regelungen treffen zu Finanzierung des Personal- und Ressourcenaufwandes von Hilfsorganisationen



3.3 Verpflichtung der (Ernährungs-)Unternehmen zur Umsetzung des gesetzlich verankerten Risiko- und Krisenmanagements

Der Einbezug der Unternehmen der Ernährungswirtschaft ist grundlegend für die Umsetzung der Vorsorge- und Versorgungsmaßnahmen im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge. Diese nehmen eine zentrale Rolle in der Lebensmittelversorgung in Nichtkrisenzeiten wie auch bei Schadensereignissen ein. Die aktive freiwillige Umsetzung von Vorsorge- und Versorgungsmaßnahmen sowie die Mithilfe in der Ereignisbewältigung seitens der Privatwirtschaftsunternehmen in den betrachteten Referenzländern scheint kulturell bedingt zu sein und ist in diesem Umfang derzeit in Deutschland (noch) nicht verbreitet. Vor diesem Hintergrund ist die einheitliche Kommunikation und Förderung eines umfassenden Risiko- und Krisenmanagements seitens nationaler Katastrophenschutzbehörden in Deutschland, u. a. auch in Bezug auf die Umsetzung von konkreten Vorsorge- und Versorgungsmaßnahmen im Bereich der Ernährungswirtschaft, notwendig. Dabei sollten hinsichtlich der Argumentation der staatlichen Stellen auch mögliche Unternehmensziele und die Geschäftsmodelle der Privatwirtschaft Berücksichtigung finden, um einen möglichst erfolgreichen Austausch zwischen den Behörden und den Unternehmen zu fördern. Diesbezüglich kann darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der „öffentlich-private[n] Kooperation [UP KRITIS] zwischen Betreibern Kritischer Infrastrukturen [...], deren Verbänden und den zuständigen staatlichen Stellen“ auf staatlicher Seite bereits ein fortlaufender Austausch zwischen Unternehmen der Privatwirtschaft vorherrscht und das Interesse der Unternehmen an der Teilhabe dieser Arbeitskreise durchaus zunimmt.¹³ Die zukünftige Etablierung umfassender Absicherungssysteme in der Privatwirtschaft scheint umso wichtiger, da mögliche Schwächen der Einzelhandelsunternehmen in Bezug auf mögliche Krisen- und Katastrophenereignisse aufgrund unzureichender bzw. fehlender Vorsorgemaßnahmen bereits herausgestellt wurden.¹⁴ Gerade weil das Bewusstsein der Privatwirtschaftsunternehmen für Belange des Katastrophenschutzes und insbesondere der Ernährungsnotfallvorsorge in weiten Teilen fehlt, ist die gesetzliche Verankerung konkreter umzusetzender Vorsorgemaßnahmen notwendig.

¹³ BBK & BSI – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe & Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2017): *Zusammenarbeit im Rahmen des UP KRITIS*. Verfügbar unter: https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Aktivitaeten/Nationales/UPK/upk_node.html [letzter Zugriff 18.11.21].

¹⁴ Gillert, F.; Seitz, J.; Grimm, H.; Endreß, C.; Immer, M. & Polla, F. (2016): *Beiträge zu neuen Strategien aus Praxis und Forschung in der deutschen Lebensmittelkette*. In Menski, U. (Hrsg.). *Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge. Ergebnisse aus dem Forschungsverbund NeuENV* (S. 17–42). Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, S. 39.



In den rechtlichen Grundlagen des ESVG wird in Bezug auf die Rolle der Privatwirtschaftsunternehmen hauptsächlich auf die Melde- und Auskunftspflichten für Ernährungsunternehmen sowie auf eine mögliche Vorratshaltung durch Ernährungsunternehmen eingegangen (§ 11 Absatz 1 und Absatz 2 ESVG). Die rechtlich beschriebene Rolle der Privatwirtschaftsunternehmen im ESVG ist grundlegend für deren Verpflichtung zur Mithilfe und Beteiligung an Vorsorge- und Versorgungsmaßnahmen im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge. Allerdings ist diesbezüglich die Entwicklung eines zugrundeliegenden nachvollziehbaren und messbaren Konzepts zur Umsetzung und Etablierung der entsprechenden Vorsorgemaßnahmen im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge notwendig. Die Anwendung dieser umfassenden Risiko- und Krisenplanungen seitens u. a. Privatwirtschaftsunternehmen muss auf Grundlage des ESVG bzw. der daraus abgeleiteten Verordnungen verpflichtend geltend gemacht werden. Zudem ist eine fortlaufende Zusammenarbeit von für die Ernährungsnotfallvorsorge zuständigen Behörden und den Privatwirtschaftsunternehmen notwendig, um die Umsetzung der Vorsorgemaßnahmen voranzutreiben.

In Bezug auf die Erhebung notwendiger Daten zu Produktion und Lagerreichweite der Ernährungsunternehmen müssen von staatlicher Seite entsprechende Anreizsysteme etabliert werden, damit die Unternehmen diese internen und für den Wettbewerb im Wirtschaftssektor wesentlichen Daten an die Behörden weitergeben. Eine Möglichkeit bilden finanzielle Unterstützungsleistungen bzw. die Etablierung von Bonus-Malus-Regelungen. Seitens der Unternehmen kann gegebenenfalls auch das Werben für umgesetzte Vorsorgeleistungen mit Blick auf die Ernährungsnotfallvorsorge ein Anreiz zur Etablierung umfassender Risiko- und Krisenplanungen sein, um die Bevölkerung bzw. die Kundschaft auf diese Weise auf das unternehmerische gesellschaftliche Engagement aufmerksam zu machen. Die unternehmerische Kommunikation über entsprechende Vorsorgebestrebungen kann gegebenenfalls auch an das in der privaten Wirtschaft bereits sehr verbreitete Konzept der „Corporate Social Responsibility“ angegliedert werden.¹⁵ Der Vorschlag der Expert:innen des deutschen Bevölkerungsschutzes, die Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen u. a. hinsichtlich der Ernährungsnotfallvorsorge durch entsprechende Gütesiegel und Labels zu kennzeichnen, muss mit Blick auf die bereits bestehende Masse solcher Kennzeichnungen im deutschen Einzelhandel kritisch bewertet werden. Die offene und durchaus proaktive Kommunikation der Unternehmen über etablierte Absicherungssysteme muss von behördlicher Seite in jedem Fall unterstützt und gefördert werden.

¹⁵ Vijayaraghavan, A. (2011): *Major Retailers Show that Disaster Management is an Integral Part of CSR*. Verfügbar unter <http://www.triplepundit.com/2011/08/major-retailers-show-disaster-management-integral-part-csr/> [letzter Zugriff: 13.06.19] und Buckler, S. (2017): *Practical Corporate Social Responsibility*. In Vertigans, S. & Idowu, S. O. *Corporate Social Responsibility Academic Insights and Impacts*. Springer International Publishing Switzerland, S. 5.



Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Förderung der Partizipation von Unternehmen an Ereignisvorsorge und -bewältigung über fortschreitenden Einbezug und Wertschätzung des unternehmerischen Potenzials
- Formulierung und Zuweisung konkreter Aufgaben und einheitlicher Pläne des Risiko- und Krisenmanagements, um Verbreitung gesetzlich zu verankernden Maßnahmen zu erreichen
- Festlegung und gesetzlich (teil-definierte) Erhebung von Daten der Ernährungswirtschaft
- Förderung und Etablierung physischer Absicherungssysteme (z. B. Generatoren) in Ernährungsunternehmen und Vernetzung mit angegliederten KRITIS-Betreibern

3.4 Förderung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung

Die Rolle der Bevölkerung im Rahmen der Ernährungsnotfallvorsorge sollte in Bezug auf „den Selbstschutz der Bevölkerung vor den Folgen einer Versorgungskrise“ (§ 14 Absatz 1 Satz 1 ESVG) weiter gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund muss die bereits verpflichtende Kommunikation von Vorsorgemaßnahmen zur privaten Vorsorge (siehe § 14 Absatz 2 Satz 1 ESVG) durch die zuständigen Akteure weiter ausgebaut und an die Bedürfnisse der Bevölkerung angepasst werden.¹⁶ Im Hinblick auf eine private Bevorratung als Vorsorgemaßnahme betrifft das die unterschiedlich angegebenen Empfehlungen von (mindestens) einer Woche bis hin zu 10 bis 14 Tagen durch die Bundesbehörden sowie durch die zuständigen Behörden auf Landesebene.¹⁷

Die Untersuchungen in den Referenzländern, die bereits eine Vielzahl an Erfahrungen mit Schadensereignissen aufweisen können, empfehlen eine private Bevorratung in der Bevölkerung von (mindestens) drei Tagen, um vor allem einen zumutbaren Zeitraum und Aufwand seitens der Bevölkerung zu gewährleisten. Dazu wurde bereits

¹⁶ Vgl. Gerhold, L.; Wahl, S. & Dombrowsky, W. R. (2019): *Risk perception and emergency food preparedness in Germany*. International Journal of Disaster Risk Reduction, 37, 1–10.

¹⁷ Vgl. u. a. Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft Brandenburg (2017): *Ernährungsnotfallvorsorge. Land Brandenburg*. Verfügbar unter <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/landwirtschaft/agrarmaerkte-ernaehrung/ernaehrungsnotfallvorsorge/#> [letzter Zugriff: 18.11.21], Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (o. J.). *Landwirtschaft. Private Vorsorge*. Verfügbar unter <https://www.ernaehrungsvorsorge.sachsen.de/private-vorsorge-3950.html> [letzter Zugriff: 18.11.21].



herausgestellt, dass eine zeitgemäße und begründete Definition klarer Schutzziele im Hinblick auf die Bevorratungsdauer unausweichlich ist.¹⁸ Auch unter dem Motto „Besser viele für drei Tage, als wenige für 14 Tage erreichen!“ können die gegenwärtigen gesellschaftlichen Anforderungen Beachtung finden.

Um die Vorsorgeempfehlungen über Informationswebseiten und Broschüren hinaus zu kommunizieren, wurde bereits die Entwicklung einer gemeinsamen Kommunikationsstrategie von Seiten der Behörden der Ernährungsnotfallvorsorge insbesondere auf Bundes- und Landesebene gefordert, die bspw. auch „partizipative Kommunikationsverfahren mit zivilgesellschaftlichen Akteuren“ einbezieht.¹⁹ Mit Beispielen aus dem internationalen Raum können die derzeitigen Kommunikationskanäle bzw. -angebote z. B. durch Vorsorgetage und Themenwochen erweitert werden. Eine zielgruppen-gerechte Kommunikation kann darüber hinaus die Bedürfnisse der Bevölkerung beachten, z. B. proaktiv und positiv erfolgen und zudem durch das Angebot der Vorsorgeempfehlungen in verschiedenen Sprachen weiterhin ergänzt werden. Im Zuge dessen muss der (freiwillige) Einbezug des Themas Katastrophenvorsorge in bestehende Bildungs- und Lehrpläne von Bildungseinrichtungen forciert werden und entsprechende Materialien kostenlos und barrierefrei zur Verfügung gestellt werden.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Stärkung der Selbsthilfefähigkeit durch Thementage und -wochen zu Themen wie Eigenvorsorge, Selbstschutz und Selbsthilfe
- Die Empfehlung zur Vorratshaltung von Privathaushalten auf eine Zeitspanne von (mindestens) drei Tage reduzieren
- Proaktive und positiv besetzte Risiko- und Katastrophenkommunikation über verschiedene Medienkanäle wie Radio, Werbung in TV und Kino sowie über etablierte Social-Media-Kanäle (wie bspw. Facebook, Twitter)
- Runder Tisch mit Geschäftsstelle zur Koordination übergreifender (Kommunikations-)Maßnahmen von Bund, Ländern sowie Wirtschafts- und Fachverbänden und Hilfsorganisationen
- Förderung des sozialen Zusammenhalts und nachbarschaftliche Aktivitäten durch zu diesem Zweck gegründete Initiativen

¹⁸ Vgl. Menski, U. (Hrsg.) (2016): Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge. Ergebnisse aus dem Forschungsverbund NeuENV (S. 119–140). Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit.

¹⁹ Drews, J. & Raupp, J. (2016): *Risiko- und Krisenkommunikation im Kontext der Ernährungsnotfallvorsorge*. In Menski, U. (Hrsg.). Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge. Ergebnisse aus dem Forschungsverbund NeuENV (S. 119–140). Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, S. 137 f.



4. Handlungsempfehlungen für die Bildung im Bevölkerungsschutz

Projektsteckbrief: Bildungsatlas Bevölkerungsschutz

Herausgeber:innen: Anna Guerrero Lara, Lars Gerhold

Autor:innen: Stefan Bornemann, Lars Gerhold, Anna Guerrero Lara, Jutta Müller, Elmar Schwedhelm

Projektlaufzeit: 10.04.2017 — 31.03.2020

Projekthalt: Vor dem Hintergrund der zahlreichen verschiedenartigen Angebote und Anbieter von Bildungsangeboten im Bevölkerungsschutz sowie unterschiedlichem curricularen Aufbau der Angebote und teilweise voneinander abweichender Anerkennung der Aus- und Fortbildungen erfasste und analysierte dieses Projekt die Bildungslandschaft im Bevölkerungsschutz. Im Rahmen des Forschungsprojektes war es Ziel, konkrete Vorschläge mit Blick auf eine Neukonzeption bzw. Umgestaltung der Bildung im Bevölkerungsschutz in Deutschland auszuarbeiten und Handlungsempfehlungen u. a. als Entscheidungshilfen für strukturelle Änderungen und Maßnahmen auf organisatorischer, personaler und didaktischer Ebene zu formulieren.

Methodik: In einem zweistufigen Verfahren wurden zunächst basierend auf empirischen Daten vorläufige Handlungsempfehlungen entwickelt. Anschließend wurden diese im Rahmen einer interaktiven Werkstatt „Bildungsatlas Bevölkerungsschutz“ im Rahmen des „Forums Bevölkerungsschutzpädagogik“ des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in kommunikativen Verfahren insbesondere mit Schulleitungen und Lehrpersonen aus dem Bevölkerungsschutz diskutiert und bearbeitet, um u. a. deren Praxistauglichkeit zu prüfen.

Projektmehrwert: Das Projekt schlägt eine Neukonzeption der Bildung im Bevölkerungsschutz in den vier Handlungsfeldern „Gemeinsames Bildungsverständnis“, „Bildungslandschaft gestalten“, „Lernräume schaffen“ und „Lehren und Lernen entwickeln“ vor.

Link zur Originalpublikation:

https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Akademie-BABZ/BABZ-Angebot/Drittmittel-Dozierendenschaft-BABZ/Bildungsatlas/bildungsatlas_node.html

Erscheinungsjahr: 2020

ISBN: 978-3-949117-01-5

Hinweis: Die im Folgenden zusammengestellten Handlungsempfehlungen für Bildung im Bevölkerungsschutz wurden in ähnlicher Form bereits in der oben genannten Originalpublikation veröffentlicht. Es wurden lediglich redaktionelle Anpassungen zur Verständlichkeit in der hier komprimierten Darstellung der Ergebnisse vorgenommen.





Bei der Identifizierung von Handlungsfeldern, die den entsprechenden Akteuren im Katastrophenschutz als Entscheidungshilfen für strukturelle Änderungen und Maßnahmen auf organisatorischer, personaler und didaktischer Ebene dienen können, besteht das übergeordnete Ziel in der Verbesserung der Lehr- und Lernqualität im Bevölkerungsschutz. Verbesserungen können in unterschiedlichen Handlungsfeldern erzielt werden: Aus struktureller Sicht ist eine einfachere organisations- bzw. länderübergreifende Anerkennung von Ausbildungsqualifikationen zu nennen.

Auf didaktischer Ebene sind u. a. die Förderung eines gemeinsamen Bildungsverständnisses und die Stärkung der Kompetenzorientierung in der Unterrichtsgestaltung besonders hervorzuheben. Kompetenzorientierung bedeutet, dass keine Lernziele oder Lernfelder festgelegt und definiert werden, sondern stattdessen zu entwickelnde Kompetenzen beschrieben werden. Ziel ist dabei nicht nur die Generierung von Wissen, sondern auch das Erlangen von Handlungsfähigkeit. Kompetenzen können jedoch von den Lehrpersonen letztendlich nicht „vermittelt“, sondern nur von Lernenden „entwickelt“ werden. Für die Möglichkeit einer Kompetenzentwicklung sind daher handlungsorientierte Methoden notwendig: eine Didaktik, die die Lernenden als eigenständig handelnde Subjekte betrachtet und diesen individuell Raum und Zeit zum selbstständigen Lernen einräumt.

Über alle betrachteten Akteure und Bildungseinrichtungen hinweg konnten bestehende Stärken und Verbesserungsbedarfe identifiziert werden, an welche die formulierten Handlungsempfehlungen anknüpfen. Zudem kann die Umsetzung der Empfehlungen in der Praxis schrittweise bzw. partiell erfolgen und stetig weiterentwickelt und ausgebaut werden. Folgende vier Handlungsfelder wurden herausgearbeitet (Abb.4):

- Handlungsfeld 1: Gemeinsames Bildungsverständnis stärken
(Adressat:innen: insb. Politik, Bildungsmanagement der Akteure)
- Handlungsfeld 2: Bildungslandschaft gestalten
(Adressat:innen: insb. Bildungsmanagement der Akteure, Schulleitungen)
- Handlungsfeld 3: Lernräume schaffen
(Adressat:innen: insb. Bildungsmanagement der Akteure, Schulleitungen)
- Handlungsfeld 4: Lehren und Lernen entwickeln
(Adressat:innen: insb. Lehrpersonen)



Die vier Handlungsfelder implizieren jeweils verschiedene Adressat:innen und zeigen in entsprechenden Handlungsempfehlungen auf, wo und wie gehandelt werden kann oder sollte (Abb.4):



Abbildung 4: Übersicht der vier Handlungsfelder mit Angabe der Adressat:innen (Eigene Darstellung, Icons designed by freepik)²⁰

4.1 Gemeinsames Bildungsverständnis stärken

Das Anliegen dieses Handlungsfeldes ist die Harmonisierung eines gemeinsamen Bildungsverständnisses aller Bildungsakteure im Bevölkerungsschutz, um einen Weg zu einem integrierten Bildungssystem zu ebnen. Dieses gemeinsame Verständnis muss im Sinne eines „boundary objects“ so formuliert und gestaltet sein, dass es sich in die teilweise differierenden Bedürfnisse und Einschränkungen der verschiedenen Akteure im Bevölkerungsschutz inkludieren lässt – gleichzeitig muss das Verständnis aber in seinen Grundkonstanten stabil sein, um ein gemeinsames Bildungsverständnis langfristig und über die Akteurgrenzen hinaus zu erzeugen und zu bewahren. Ziel dieses Handlungsfeldes ist es, mögliche Maßnahmen darzustellen, die zu einem gemeinsamen Bildungsverständnis im Feld der Aus- und Fortbildung im Bevölkerungsschutz führen. Das Handlungsfeld wendet sich insbesondere an die Politik und das Bildungsmanagement der Akteure im Bevölkerungsschutz.

²⁰ Zugriff auf die Icons unter: Freepik (2020): Personalwesen. Verfügbar unter https://de.freepik.com/vektoren-kostenlos/personalwesen-ikonen-fach_3925761.htm#page=1&query=pikto_gramm&position=16. [letzter Zugriff: 06.03.2020].



4.1.1 Stärkung des Bildungsthemas auf der politischen Ebene

Obwohl die unterschiedlichen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) im Einsatz häufig gemeinsam an der Ereignisbewältigung beteiligt sind, erfolgen die Festlegung der Ausbildungsziele und die Umsetzung derselben meist organisationsintern. Vor dem Hintergrund u. a. zunehmend komplexerer Schadenslagen, aber auch aktueller Erkenntnisse der Bildungsforschung wären die Formulierung organisationsübergreifender Ausbildungsziele und ein strukturierter organisationsübergreifender Austausch der Akteure jedoch sinnvoll. Es soll eine möglichst „barrierefreie“ und flexible Zusammenarbeit in der Schadenslage und ggf. sogar ein organisationsübergreifender Einsatz von Personal – im Einsatz, aber auch im Rahmen der Bildungsarbeit der Schulen – gefördert bzw. vereinfacht werden. Hierfür sollten das Thema „Bildung“ und eine Sensibilisierung für ein „gemeinsames Bildungsverständnis“ auf der Ebene der Innenministerkonferenz des Arbeitskreises V – Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (IMK AK V)²¹ gestärkt werden (analog zur Kultusministerkonferenz (KMK)²², die Empfehlungen an die Länder erteilt). Im Rahmen der IMK AK V-Sitzungen können Formulierungen und Priorisierungen vorgenommen und auch Grundsatzempfehlungen für die Überarbeitung und Verschlankung der Curricula zu kompetenzorientierten Lehrplänen ausgesprochen werden (ähnlich zum Beschluss zur „Entwicklung von E-Learning-Schulungsprogrammen für die Ausbildung von Feuerwehrangehörigen“ im Juni 2016). Detailentwürfe und Formulierungen könnten des Weiteren von einer entsprechenden Arbeitsgruppe, bestehend aus Bildungsexpert:innen der Akteure (z. B. Bildungseinrichtungen der Hilfsorganisationen, Landesfeuerwehrschulen, Ausbildungszentren der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk),

²¹ IMK – Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2016): *Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 204. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 15. bis 17. Juni 2016 Mettlach-Orscholz (Saarland)*. Verfügbar unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2016-06-15_17/beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [letzter Zugriff: 16.04.19].

²² „In der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (kurz: Kultusministerkonferenz) arbeiten die für Bildung und Erziehung, Hochschulen und Forschung sowie kulturelle Angelegenheiten zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder zusammen. Dabei nehmen die Länder ihre Verantwortung für das Staatsganze selbstkoordinierend wahr. In Angelegenheiten von länderübergreifender Bedeutung sorgen sie für das notwendige Maß an Gemeinsamkeit in Bildung, Wissenschaft und Kultur. [...] Daraus ergeben sich als abgeleitete Aufgaben: die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Zeugnissen und Abschlüssen als Voraussetzung für die gegenseitige Anerkennung zu vereinbaren, auf die Sicherung von Qualitätsstandards in Schule, Berufsbildung und Hochschule hinzuwirken [und] die Kooperation von Einrichtungen der Bildung, Wissenschaft und Kultur zu fördern.“ Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2020): *Aufgaben der Kultusministerkonferenz*. Verfügbar unter <https://www.kmk.org/kmk/aufgaben.html> [letzter Zugriff: 10.01.20].



konsensbasiert erarbeitet sowie vom Arbeitskreis verabschiedet und in die föderalistische Struktur weitergetragen werden.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Verabschiedung von Umsetzungsempfehlungen seitens des IMK AK V in die föderalistische Struktur des Bevölkerungsschutzes bzw. das Bildungsmanagement der Akteure
- Einrichtung einer entsprechenden Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bildungsmanagements aller Akteure mit dem Auftrag der konsensbasierten Ausgestaltung eines gemeinsamen Bildungsverständnisses
- gemeinsame Festlegung von Bildungszielen durch das Bildungsmanagement aller Akteure

4.1.2 Auszeichnung guter Bildungsanbieter

Die Vorstellungen und Konkretisierungen „guter“ Bildungsarbeit weisen zwischen den Bildungsanbietern im Bevölkerungsschutz bereits Parallelen auf, unterscheiden sich jedoch in der Umsetzung häufig voneinander. Feststellen lassen sich Eckpfeiler gemeinsamer Qualitätsauffassungen wie bspw. die wahrgenommene Relevanz handlungsorientierter und kooperativer Methoden auf Seiten der befragten Lehrpersonen.

Auf Basis eines gemeinsamen Bildungsverständnisses des Bildungsmanagements der Akteure und der Beschreibung der Qualitätssäulen guter Bildung im Bevölkerungsschutz kann sich die Bildungsqualität der Ausbildungseinrichtungen auf Landes- und Bundesebene in der Breite steigern lassen. Es bedarf hierfür der Anreize und Möglichkeiten, Beispiele und Erfolgsstrategien kennenzulernen und zu teilen, um die Übertragung auf die eigene Bildungseinrichtung zu eruieren. Hierfür kann das Ausloben eines „Schulpreises“ sinnvoll sein (vgl. die Auszeichnung „Helfende Hand“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)²³ oder die Vergabe des

²³ „Die ‚Helfende Hand‘ ist ein Förderpreis, den das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat jährlich vergibt. Der jeweilige Bundesinnenminister zeichnet Ideen und Konzepte aus, die das Interesse der Menschen für das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz wecken. Zudem ehrt er Unternehmen, Einrichtungen und Personen, die den ehrenamtlichen Einsatz ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorbildlich begleiten bzw. Unterstützerinnen und Unterstützer, die den Bevölkerungsschutz in besonderer Weise fördern. Die Auszeichnung wird seit 2009 jährlich verliehen.“ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020: *Förderpreis Helfende Hand. Die Idee*. Verfügbar unter <https://www.helfende-hand-foerderpreis.de/startseite/informieren/dieidee.html> [letzter Zugriff: 10.01.20].



Deutschen Schulpreises²⁴). Der Schulpreis zeichnet besonders gelungene Bildungskonzepte von Bildungsinstitutionen aus. Zudem kann, wenn die jeweilige ausgezeichnete Bildungseinrichtung Interesse daran hat, ein Hospitationservice organisiert werden, der anderen Bildungseinrichtungen einen lebendigen Eindruck von deren Bildungspraxis vermittelt.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- gemeinsame Beschreibung von Qualitätsbereichen für die Auszeichnung mit dem Schulpreis durch das Bildungsmanagement der Akteure
- Einrichtung einer Kommission, bestehend aus Schulleitungen, Lehrpersonen und (ggf. bildungswissenschaftlichen) Fachexpert:innen für die Auszeichnung des Schulpreises, z. B. koordiniert durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- jährliche Vergabe der Preise mit jährlich wechselnder Jury durch die Kommission
- ausgezeichnete Bildungskonzepte werden durch die Kommission veröffentlicht
- Hospitationservice für Schulbesuche werden über die Kommission organisiert

4.1.3 Einrichtung einer zentralen pädagogischen Beratungs- und Koordinierungsstelle

Insgesamt ist das Bewusstsein für die Umsetzung kompetenzorientierter Lehrveranstaltungen bei den Lehrpersonen im Bevölkerungsschutz bereits relativ stark ausgeprägt. Allerdings wird der Selbststeuerung der Lernprozesse durch die Lernenden selbst seitens der Lehrpersonen in den Lehrveranstaltungen nur wenig Raum gegeben. So geben die Lehrpersonen in der diesen Handlungsempfehlungen zugrundeliegenden empirischen Studie an, dass das eigenständige Arbeiten der Lernenden, die Berücksichtigung individueller Erfahrungs- und Wissensstände sowie eine praxisbezogene Ausrichtung der Lehrveranstaltungen für die Gestaltung dieser wichtig und zielführend sind. Beim konsequenten Einsatz einer konstruktivistischen

²⁴ „Mit dem Deutschen Schulpreis zeichnen die Robert Bosch Stiftung und die Heidehof Stiftung – gemeinsam mit der ARD und der ZEIT Verlagsgruppe – gute Schulen und ihre innovativen Schul-konzepte aus. Aus dem Wettbewerb ist mittlerweile ein bundesweites Netzwerk von exzellenten Schulen, Schulpraktikern und Bildungswissenschaftlern entstanden, die gemeinsam das Ziel verfolgen, die Schulentwicklung in Deutschland voranzutreiben.“ Der Deutsche Schulpreis (2020): *Der Deutsche Schulpreis. Wir über uns*. Verfügbar unter <https://www.deutscher-schulpreis.de/wir-ueber-uns> [letzter Zugriff: 22.11.21].



Lehrphilosophie und der damit einhergehenden Medien, Methoden und Sozialformen entstehen jedoch gleichermaßen neue Herausforderungen und neue Fragestellungen für die Lehrpersonen, die durch entsprechende Hilfestellungen gemeistert werden sollen. Daher empfiehlt sich die Einrichtung und Etablierung einer zentralen pädagogischen Beratungs- und Koordinationsstelle zur Bewältigung bzw. Minimierung didaktischer Unsicherheiten und Herausforderungen im Lehralltag der Lehrpersonen. Diese zentrale Stelle sollte auf politischer Ebene befürwortet und ggf. gefördert werden und in Zusammenarbeit aller Bildungsakteure im Bevölkerungsschutz (schrittweise) aufgebaut und organisiert werden.

An dieser zentralen pädagogischen Beratungs- und Koordinationsstelle können u. a. „Didaktik-Agents“ (didaktische Profis mit ausreichenden Methodenkenntnissen) ausgebildet und koordiniert werden. Die zentrale Beratungsstelle könnte auch Anerkennungsverfahren extern erlangter Qualifikationen der Lernenden im Bevölkerungsschutz begleiten und das Angebot gemeinsamer Lehrgänge für Führungskräfte („bunte Lehrgänge“) aller Akteure inhaltlich entwickeln bzw. fördern. Die zentrale Beratungs- und Koordinationsstelle kann zudem eine unterstützende Funktion bei der Implementierung bzw. Umsetzung von in dem IMK AK V verabschiedeten Beschlüssen zum Thema Bildung in der Praxis einnehmen. Angegliedert werden könnte die Stelle bspw. an die Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Einrichtung einer zentralen pädagogischen Beratungs- und Koordinationsstelle für alle Bildungseinrichtungen des Bevölkerungsschutzes, angegliedert an die Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ)
- Etablierung der notwendigen Strukturen:
 - organisationsübergreifende Kommunikationsstrukturen
 - Ausbildung der Didaktik-Agents
 - Materialien u. a. für die Evaluation der Unterrichtsbesuche



4.2 Bildungslandschaft gestalten

Dieses Handlungsfeld fokussiert auf die schrittweise Weiterentwicklung der Bildungskultur und Strukturen der Bildungseinrichtungen auf Landes- und Bundesebene. Es geht bei den Maßnahmen dieses Handlungsfeldes darum, die (infra-)strukturellen Rahmenbedingungen für eine pädagogische Modernisierung der Bildungseinrichtungen zu schaffen und die Umsetzungsmaßnahmen mit gemeinsamen pädagogischen Stoßrichtungen zu flankieren und zu koordinieren. Das Handlungsfeld adressiert insbesondere das Bildungsmanagement der Akteure und die Schulleitungen an den jeweiligen Bildungseinrichtungen.

4.2.1 Einrichtung einer zentralen pädagogischen Beratungs- und Koordinierungsstelle

Die Zusammensetzung der Schulleitungen und insbesondere der Lehrpersonen aus haupt- und nebenberuflich sowie ehrenamtlich und nicht-ehrenamtlich tätigen Personen trägt je nach Organisation zu einer mehr oder weniger starken Diversität der Belegschaft bei. Ein möglichst regelmäßiger offener und wertschätzender Austausch der Schulleitungen und Lehrpersonen ist zum gemeinsamen Austausch über aktuelle Belange wie z. B. strukturelle oder didaktische Herausforderungen sinnvoll. Die Etablierung regelmäßiger Arbeitstreffen der Schulleitung mit den Lehrpersonen, der Lehrpersonen untereinander sowie der Schulleitungen der verschiedenen Bildungseinrichtungen miteinander verhilft zu einem strukturierten Austausch und zur Umsetzung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Bildungsbelangen. Diese Treffen sollten so organisiert sein, dass es grundsätzlich sowohl dem haupt- und nebenberuflich sowie ehrenamtlich und nicht-ehrenamtlich tätigen Personal möglich ist, daran teilzunehmen, ohne dass eine zusätzliche Belastung damit verbunden ist.

Die Planung der Treffen liegt in der Verantwortung der Schulleitungen, ggf. in Zusammenarbeit mit dem Bildungsmanagement der jeweiligen Akteure. Die gemeinsamen Treffen dienen als Reflexionsrunden und stellen eine Art Supervision für die Lehrpersonen dar: Strukturelle und organisatorische Themen können angesprochen und geklärt werden. Im Fokus dieser Handlungsempfehlung steht somit die Etablierung eines regelmäßigen strukturierten Austausches aller Lehrpersonen und der Schulleitungen auf Ebene der Bildungseinrichtungen (z. B. in Form regelmäßiger „Pädagogischer Tage“). In dem Fall, dass Didaktik-Agents benannt sind, können die Treffen von diesen koordiniert und moderiert werden.



Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Einrichtung eines z. B. jährlichen „Pädagogischen Tages“ als regelmäßige Erweiterung der Schulkultur innerhalb der Bildungseinrichtungen – ggf. moderiert von den Didaktik-Agents
- Entwicklung von (für die Lehrpersonen transparenten) Leitfäden für die pädagogischen Tage
- Organisation übergreifender Treffen (z. B. angelehnt an Schulleitungstreffen der Feuerwehren) zur Entwicklung von Strategien zur Umstellung auf Kompetenzorientierung:
 - kompetenzorientiert lernen, prüfen, anerkennen
 - Festlegen von Kriterien zur Verschlinkung der Curricula

4.2.2 Unterstützung zur Nutzung von E-Learning

Blended Learning-Konzepte (computergestütztes Lernen mit Präsenzphasen der Lernenden) bieten Potenziale für die Aus- und Fortbildung im Bevölkerungsschutz. Für eine erfolgreiche Einführung und Umsetzung von Blended Learning-Maßnahmen sind neben dem Ausbau entsprechender Infrastruktur (vgl. Handlungsfeld 3: „Lernräume schaffen“ in diesem Beitrag) zudem die Berücksichtigung zeitlicher und personeller Ressourcen der Schulleitungen und insbesondere der Lehrpersonen sowie deren Unterstützung bei der Einführung und Umsetzung entsprechender Angebote notwendig. Vor diesem Hintergrund zielt die Handlungsempfehlung auf die Einführung eines zumindest temporären Zeitkontingents für die Etablierung und Arbeit mit digitalen Lehrstrukturen sowie auf die Schaffung einer Anlaufstelle zur inhaltlichen Gestaltung sowie technischen Fragen im Zusammenhang mit digitalen Medien und Blended Learning-Angeboten. Auch der organisationsübergreifende Austausch zu diesem Thema und ggf. einer gemeinsamen organisationsübergreifenden Nutzung entsprechender Infrastrukturen sollte hier bedacht werden.



Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Identifikation und Etablierung von Unterstützungsmaßnahmen für die Nutzung von Blended Learning-Angeboten zur Gestaltung der Aus- und Fortbildungslehrgänge durch das Bildungsmanagement der Akteure und die Schulleitungen der einzelnen Einrichtungen
- Die Schulleitungen nehmen Unterstützungsstrukturen seitens des Bildungsmanagements in Anspruch, um Blended Learning-Angebote erfolgsbringend in die Gestaltung der Aus- und Fortbildung einzubringen
- Evaluation und Kommunikation in Bezug auf das Funktionieren der Blended Learning-Strukturen seitens der Schulleitungen im Austausch mit dem Bildungsmanagement und den Lehrpersonen (u. a. zu Zufriedenheit und Bedürfnissen von durchführenden Lehrpersonen und teilnehmenden Lernenden)

4.2.3 Überarbeitung und Verschlinkung der Curricula

Eine maßgebliche Hürde für den stärkeren Einsatz eines kompetenzorientierten Methodenwechsels bei den Theorieeinheiten der Aus- und Fortbildungsveranstaltungen ist die enge Zeitvorgabe. Da eine zeitliche Erweiterung der Lehrveranstaltungen aus arbeitsorganisatorischen Gründen kaum realisierbar erscheint, sollte eine kritische Überprüfung der curricularen Inhalte auf Ebene des Bildungsmanagements der Akteure und ggf. in Zusammenarbeit mit den Schulleitungen erfolgen. Dabei sollte auch eine stärkere Verzahnung der Theorie- und Praxisbereiche innerhalb der Curricula erfolgen. Als erste grundlegende Arbeitsfragen können z. B. die Folgenden herangezogen werden: Welche Inhalte sind aus aktueller Perspektive zu vernachlässigen? Welche Inhalte müssen neu eingeführt werden? Die Vermittlung welcher Inhalte ist unbedingt in Präsenzveranstaltungen nötig? Welche Inhalte könnten im Sinne eines *flipped classrooms*²⁵ in didaktische E-Learning-Module überführt werden?

²⁵ „Flipped Classroom heißt ein didaktisches Konzept, das Lerninhalte vor der Präsenzveranstaltung in aufbereiteter Form – insbesondere als Video – zur Verfügung stellt und die gemeinsame Zeit im ‚Klassenraum‘ für Praxis und Anwendung nutzt. (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2016): *Flipped Classroom. Der DIE-Wissensbaustein für die Praxis*. Verfügbar unter <https://www.die-bonn.de/wb/2016-flipped-classroom-01.pdf> [letzter Zugriff: 17.01.2020].)



Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Einführung einrichtungszentraler Curricula-Kommissionen unter Beteiligung der Schulleitungen, die auf Basis der Fachexpertisen eine dynamische Entwicklung der curricularen Inhalte umsetzen
- Überarbeitung der Curricula nach festgelegten Kriterien (je nach Organisationsstruktur auf Ebene des Bildungsmanagements der Akteure oder der Schulleitungen der einzelnen Bildungseinrichtungen)

4.2.4 Konzeption eines pädagogischen Basismoduls

Die beruflichen Laufbahnen der Schulleitungen und Lehrpersonen, die Förderung pädagogischer Kompetenzen der Lehrpersonen in den Bildungseinrichtungen sowie die Entwicklungsziele der einzelnen Bildungseinrichtungen im Bevölkerungsschutz sind sehr heterogen. Um eine möglichst einheitliche pädagogische Grundbildung von haupt- und nebenberuflichen sowie ehrenamtlichen Lehrpersonen zu erreichen, sollte eine pädagogische Förderung der Lehrpersonen für deren Tätigkeitsausübung grundlegend und verpflichtend sein. Die Konzeption, Ausarbeitung und das Angebot eines akteurübergreifenden, bundeseinheitlichen pädagogischen Basismoduls sollte daher als Zugangsvoraussetzung für die Tätigkeit als Lehrperson im Bevölkerungsschutz angestoßen werden. Die Konzeption und das Angebot des pädagogischen Basismoduls sollte an einer möglichst unabhängigen Stelle wie bspw. der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) akteursübergreifend und konsensorientiert erfolgen. Das Konzept und die Inhalte des pädagogischen Basismoduls könnten perspektivisch zudem in die Konzeption eines entsprechenden Studienmoduls der Bevölkerungsschutzpädagogik einfließen.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Einführung eines verbindlichen pädagogischen Basismoduls für haupt- und nebenberufliche Lehrpersonen aller Bildungseinrichtungen in Zusammenarbeit des Bildungsmanagements aller Akteure unter Einbezug der Schulleitungen
- Inhalte werden in Anlehnung an die bereits bestehenden Bildungsprogramme organisiert: Was sind pädagogische Inhalte, die bereits überall behandelt werden? Was sind erziehungswissenschaftliche Kernkompetenzen von Lehrpersonen?
- Entwicklung weiterführender bzw. vertiefender pädagogischer Fortbildungs-module



4.3 Lernräume schaffen

Ein zentrales Element für die Weiterentwicklung der Lehr- und Lernkultur durch kompetenzorientierte Methoden ist die Schaffung von Freiraum zum Lernen durch organisatorische und architektonische Maßnahmen. Zentral ist das Schaffen von Lernräumen deswegen, weil die Umsetzung einer auf die Lernenden zugeschnittenen Pädagogik in großem Maße davon abhängig ist. Ein über die Akteurgrenzen geschaffenes Bildungsverständnis, die Umsetzung einer konstruktivistisch-didaktischen Grundhaltung sowie die Realisierung von Einzel-, Peer- und Gruppenarbeitsphasen hängen mit dem Raum, in dem gelernt und gearbeitet werden soll, zusammen. Der Lernraum ist das systemische Scharnier der Bildungsentwicklung. Der genannte Freiraum kann zum einen im physischen Sinne, zum anderen aber auch im zeitlichen Sinne verstanden werden. Die Empfehlungen dieses Handlungsfeldes zielen darauf ab, die vorhandenen physischen Lernräume und die zur Verfügung stehende Zeit innerhalb der Lehrveranstaltungen durch unterschiedliche Maßnahmen zu reorganisieren und zu optimieren. Adressat:innen dieses Handlungsfeldes sind in erster Linie die Schulleitungen, aber auch das Bildungsmanagement der Akteure, welches die Notwendigkeit von Umgestaltungsmaßnahmen der Lernräume transportiert und finanzielle Mittel zur Verfügung stellt.

4.3.1 Schaffung von räumlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen

Damit theoretische Lehrveranstaltungen im Sinne konstruktivistischer Didaktik zu realisieren sind, muss den Lehrpersonen genügend Zeit und Arbeitsraum für die Durchführung von Gruppenarbeiten und weiteren kooperativen Methoden zur Verfügung stehen. Nicht in allen Bildungseinrichtungen sind diese strukturellen Möglichkeiten vorhanden. Es lässt sich z. B. feststellen, dass Räume häufig so belegt und beschaffen sind, dass kein methodischer Wechsel bzw. kein Wechsel der Sozialformen stattfinden kann (z. B. flexibles Umstellen der Tische wird aufgrund fester Verankerung erschwert). Die Schulleitungen der Bildungseinrichtungen müssen daher bereits bei der Belegung und der Ausstattung von Räumen die Anforderungen kompetenzorientierter Lehre berücksichtigen und Zeit und Raum für rhythmisiertes, lernzentriertes und selbstbestimmtes Lernen schaffen. Dieses umfasst die Umgestaltung physischer Räume (z. B. Einrichtung großer Räume, Belegungspläne überdenken), die Ausstattung der Lernräume (z. B. Moderationsmaterialien, Metapläne, Technik), die Etablierung von Funktionsräumen (z. B. Vorlesung, Reflexion, Austausch, Übung, Einzelarbeit, Medienraum) sowie die Einplanung ausreichender zeitlicher Rahmenbedingungen ggf. durch die Kombination mit Blended Learning-Konzepten. Ist das Vorhandensein von Arbeitsräumen in einer Bildungseinrichtung per se sehr



begrenzt, können auch sogenannte Multifunktionsräume benannt werden – z. B. können Teile der Cafeteria (in Absprache mit den Inhaber:innen/Pächter:innen) bei Platzmangel zeitweise zur Durchführung von Gruppenarbeiten genutzt werden. Die Finanzierung von eventuellen Umstrukturierungsmaßnahmen ist je nach Organisationsstruktur von Seiten des Bildungsmanagements der Akteure oder der Schulleitungen zu unterstützen und, wenn möglich, zu gewährleisten.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Umsetzung von Strukturreformen bzw. architektonische Umgestaltung der Lehr- und Lernräume zur Schaffung von Freiräumen (z. B. Vermeidung von Belegung aller Unterrichtsräume, Einrichtung von (Multi-)Funktionsräumen, Belegung der Räume mit der Möglichkeit zur Gruppenarbeit)
- Schaffung größerer Räume oder Belegung mit geringeren Gruppengrößen
- Festlegung von Mindestgrößen der Seminarräume in Quadratmeter pro Person

4.3.2 Ausbau der E-Learning-Strukturen

Die Ausstattung mit Hilfsmitteln und Medien (z. B. Arbeitsblätter, Beamer, Smartboard) ist in der Aus- und Fortbildung bereits auf einem guten Stand. Das Angebot an digitalen Medien wie zur digitalen Simulation, der Nutzung von Lernmanagementsystemen und Lern-Apps und insbesondere das Vorhandensein von E-Learning-Maßnahmen in den Bildungseinrichtungen fällt hingegen noch geringer aus. Hier herrscht Nachholbedarf, denn die Vermittlung von Basiswissen und Fakten durch E-Learning-Angebote bietet die Chance, dass den Lehrpersonen in den mit dem E-Learning-Angebot kombinierten Präsenzveranstaltungen mehr Zeit für die Vermittlung weiterführender Inhalte zur Verfügung steht.

Der Ausbau der E-Learning-Infrastrukturen und des Angebots digitaler Medien sollte mit professioneller Unterstützung sowie technischen und didaktischen Schulungen für die Lehrpersonen einhergehen. Die für die Etablierung solcher Strukturen notwendigen zeitlichen und personellen Ressourcen müssen seitens des Bildungsmanagements und der Schulleitungen unbedingt eingeplant werden. Durch die gemeinsame Entwicklung und Einführung digitaler Angebote in organisationsübergreifender Abstimmung und Zusammenarbeit können finanzielle und personelle Ressourcen zumindest partiell eingespart werden.



Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Best-Practice-Beispiele für die Nutzung von E-Learning identifizieren und organisationsübergreifend im Austausch der Schulleitungen untereinander weiterentwickeln
- Der Ausbau von E-Learning-Angeboten sollte parallel zur Verschlinkung der Curricula entwickelt werden. Das Bildungsmanagement der Akteure sollte im Austausch mit den Schulleitungen bspw. folgende Fragen beantworten:
 - Welche Lehrgänge eignen sich für die Umsetzung in Form von Blended Learning?
 - Welche Inhalte eignen sich für die Vermittlung via E-Learning, welche für die Vermittlung im Rahmen von Präsenzveranstaltungen?
- Identifizierung und Bereitstellung von Rahmenbedingungen für die Einführung von Blended Learning-Konzepten seitens der Schulleitungen:
 - Temporäre Deputatsreduktion für die Lehrpersonen, die für die Einführung und Umsetzung der E-Learning-Angebote zuständig sind
 - Didaktische Beratung bei der Gestaltung und Umsetzung der Blended Learning-Konzepte
 - Einbezug von IT-beauftragten Personen bzw. professioneller Unterstützung

4.4 Lehren und Lernen entwickeln

Dieses Handlungsfeld thematisiert die Weiterentwicklung der Lehr- und Lernkultur pädagogisch handelnder Personen im Bevölkerungsschutz. Ziel ist die Etablierung umfassender didaktischer Unterstützungs- und Förderungsmaßnahmen für die Lehrpersonen in Bezug auf die eigene pädagogische Grundhaltung. Dadurch wird die didaktische Umsetzung von Rhythmisierungskonzepten – das heißt durch den Einsatz verschiedener Methoden und unterschiedlicher Medien sowie durch die Anwendung mehrerer Aktions- und Sozialformen seitens der Lehrpersonen – gefördert. Auch der Wechsel von Theorie- und Praxisanteilen sowie die Stärkung individueller Lernwege und die Etablierung didaktischer Maßnahmen zu selbstgesteuerten Lernprozessen sollen gestärkt werden. Erreicht werden kann dies z. B. durch den verpflichtenden Besuch eines pädagogischen Basismoduls, durch die Nutzung einer als Hilfestellung dienenden virtuellen Toolbox sowie durch die Etablierung regelmäßiger Unterrichtsbesuche, um den Lehrpersonen ein individuelles pädagogisches Feedback zu eröffnen.



Die Adressat:innen dieses Handlungsfeldes sind in erster Linie die an den Bildungseinrichtungen tätigen Lehrpersonen. Darüber hinaus bedürfen einige der empfohlenen Maßnahmen der Initiierung oder Koordinierung der Schulleitungen oder des übergeordneten Bildungsmanagements der Akteure.

4.4.1 Sicherung der pädagogischen Ausbildung von Lehrpersonen

Insgesamt ist das Bewusstsein für die Anwendung handlungs- und kompetenzorientierter Lehrformen der Lehrenden in den Bildungseinrichtungen des Bevölkerungsschutzes bereits relativ stark ausgeprägt. Die konkrete Überführung in didaktische Handlungskonzepte lässt sich jedoch nur teilweise beobachten. Der Selbststeuerung der Lernprozesse durch die Lernenden selbst wird organisationsübergreifend bspw. nur wenig Raum gegeben. Hier gilt es, die didaktische Kompetenz der Lehrpersonen zu stärken, um u. a. die Gestaltung der eigenen Lernprozesse der Lernenden zu ermöglichen und im Sinne der konstruktivistischen Didaktik situationsunabhängig als Lernbegleitung zu agieren. Dafür sind die Sensibilisierung der Lehrpersonen für eine konstruktivistisch-pädagogische Grundhaltung und die Aus- und Fortbildung der Lehrpersonen zur Nutzung von konstruktivistischen Verfahren und Techniken grundlegend. Um in der Bildung im Bevölkerungsschutz einen solchen Standard der Schulqualität aufzubauen und zu manifestieren, wird eine verpflichtende einheitliche pädagogische Grundausbildung der Lehrpersonen im Rahmen eines Basismoduls (vgl. Handlungsfeld 1: „Gemeinsames Bildungsverständnis stärken“ in diesem Beitrag) empfohlen. Die Inhalte und die Themen des Basismoduls und der Fortbildungen könnten zudem durch die Einführung eines Fortbildungsportfolios der Lehrenden ersichtlich gemacht werden.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Freiraum und Unterstützung für die Teilnahme an dem Basismodul wird seitens des Bildungsmanagements der Akteure und der Schulleitungen bereitgestellt
- Die Lehrpersonen sind verpflichtet, das pädagogische Basismodul zu besuchen, und haben das Recht, verschiedene darauf aufbauende Fortbildungsmodule wahrzunehmen
- Die in den Basis- und Aufbaumodulen erworbenen Kenntnisse und Kompetenzen können die Lehrpersonen in einem Fortbildungsportfolio dokumentieren
- Für jede Lehrperson ist seitens des Bildungsmanagements der Akteure bzw. der Schulleitungen ein Fortbildungsbudget einzurichten



4.4.2 Aufbau und Nutzung einer virtuellen Toolbox

Neben einer umfassenden und einheitlichen didaktischen Fortbildung, Förderung und Unterstützung der Lehrpersonen sind die Verfügbarkeit didaktischer Materialien und Hilfestellungen zur konkreten Umsetzung methodischer Prinzipien des selbstgesteuerten Lernens, der Methodenvielfalt sowie der Handlungs- und Kompetenzorientierung im Sinne der Kultusministerkonferenz (KMK) wichtig. Besonderes Augenmerk liegt dabei u. a. auf Beispielen zur Vermittlung stark faktenbasierter oder sehr komplexer Themeninhalte. Hierfür müssen den Lehrpersonen Materialien, Best-Practice-Beispiele und konkrete Unterrichtssequenzen zur Verfügung gestellt werden. Als Instrument zur Stärkung der Lehr- und Lernkultur in diesem Kontext ist die akteurunabhängige Einrichtung einer virtuellen „Toolbox“ sinnvoll, um die im Basismodul erlernten didaktischen Strategien durch Materialien, didaktische Einheiten (inkl. Medien- und Methodenempfehlungen) und Erfahrungsberichte für die Lehrpersonen im eigenen Unterricht leichter zu realisieren. Diese virtuelle Toolbox in Form einer crowdbasierten sowie inhalts- und prozessorientierten Onlineplattform im Wiki-Format, ggf. mit zusätzlicher Bewertungs- und Forumsfunktion und der Möglichkeit der Revision der Inhalte durch die Community selbst, soll eine direkte Hilfestellung für die Lehrpersonen darstellen und zur Gestaltung der Lehrveranstaltungen herangezogen werden können.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Eine Basisversion der Toolbox wird in Anlehnung an das Basismodul durch eine unabhängige Stelle oder konsensorientierte Arbeitsgruppe (freiwillige Schulleitungen und Lehrpersonen der Bildungseinrichtungen) erstellt, weiterführende Inhalte werden durch die User community selbstgesteuert generiert
- Gemeinschaftliche Weiterentwicklung und Nutzung der virtuellen Toolbox durch die Schulleitungen und Lehrpersonen im Bevölkerungsschutz im Sinne eines Begleitmaterialkastens zusätzlich zur pädagogischen Basisausbildung

4.4.3 Etablierung von Hilfs- und Feedback-Strukturen / Didaktik-Agents

Den Lehrpersonen fehlt es an ausreichend didaktischen Hilfs- und Feedback-Strukturen, die eine Reflexion ihrer Tätigkeit und eine Hilfestellung im didaktischen Ausbau ihrer Lehrveranstaltungen bieten können. Die individuelle Unterstützung der Lehrpersonen durch ausgebildete Bildungsexpert:innen, die sogenannten „Didaktik-Agents“, kann einen Mehrwert für die Ausgestaltung der theoretischen Lehrveranstaltungen bieten. Die Didaktik-Agents sind Lehrpersonen bzw. festangestellte



pädagogische Mitarbeiter:innen der einzelnen Bildungseinrichtungen im Bevölkerungsschutz, die über besondere didaktische Erfahrungen und Kenntnisse verfügen. Die Didaktik-Agents werden durch die zentrale Beratungs- und Koordinierungsstelle aus- bzw. fortgebildet, koordiniert und mit Materialien unterstützt.²⁶ Auf diese Weise sollen Strukturen geschaffen werden, die u. a. Unterrichtsbesuche und individuelle Feedback-Strukturen als Hilfestellung für die Lehrpersonen ermöglichen. Dabei soll jedoch explizit keine Evaluation der Lehrpersonen hinsichtlich der didaktischen Qualität der Lehre erfolgen, sondern eine individuelle Gelegenheit für die Lehrpersonen, die eigene Lehre zu verbessern, gegeben werden.

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Die Didaktik-Agents werden von den jeweiligen Bildungseinrichtungen benannt. Dies kann durch eine Bewerbung geschehen oder durch Empfehlungen. Jede Bildungseinrichtung sollte über mindestens einen Didaktik-Agent verfügen
- Ausgebildet und unterstützt werden die Didaktik-Agents durch die zentrale Beratungs- und Koordinationsstelle, die ggf. an der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) angegliedert sein könnte
- Aufgaben der Didaktik-Agents sind:
 - Moderation der pädagogischen Tage an den Bildungseinrichtungen
 - Individuelles Feedback an die Lehrpersonen durch Unterrichtsbesuche
 - Coaching und Unterstützung bei der Überarbeitung bzw. Gestaltung der Lehrkonzepte der jeweiligen Lehrpersonen und zur Beantwortung spezifischer pädagogischer Fragestellungen

4.4.4 Umsetzung von Rhythmisierungskonzepten

Insgesamt weisen die empirischen Ergebnisse des Forschungsprojektes „Bildungsatlas Bevölkerungsschutz“ bereits auf einen Wechsel unterschiedlicher Sozialformen in den theoretischen Lehrveranstaltungen hin. Dabei nehmen Frontalunterricht, Gruppenarbeit und die Arbeit im Plenum den größten Zeitanteil ein. Eine stärkere Umsetzung insbesondere von Gruppenarbeiten wird durch einen Mangel an zur Verfügung stehender Zeit und Räumlichkeiten sowie durch hohe Teilnehmerzahlen und

²⁶ Dies trifft zu, falls diese zentrale Beratungs- und Koordinierungsstelle auf übergeordneter Ebene etabliert wurde. Wenn nicht, kann eine entsprechend fungierende Lehrperson auch organisationsintern bestimmt und in der Funktion als Didaktik-Agent eingesetzt werden.



Gruppengrößen erschwert. Zudem ist der Redeanteil der Lehrpersonen bei allen Sozialformen relativ hoch, was die Entfaltung der Selbstlernfähigkeit der Lernenden erschwert. Die Aus- und Fortbildung im Bevölkerungsschutz gliedert sich originär zumeist in einen Theorie- und einen Praxisteil der Lehrgänge. Dadurch wird eine lernförderliche Rhythmisierung (Wechsel von An- und Entspannung durch Methodenwechsel und Nutzung verschiedener Sozial- und Aktionsformen) in den Theorieeinheiten vielfach nicht oder kaum genutzt. Diese Handlungsempfehlung zielt darauf ab, die Lehrpersonen dazu zu ermutigen, ihre pädagogischen Kompetenzen der handlungs- und kompetenzorientierten Unterrichtsgestaltung (u. a. erlangt im Basismodul) proaktiv in ihre Bildungseinrichtungen einzubringen und in den Lehrveranstaltungen anzuwenden. Auch sollten die Lehrpersonen zur Gestaltung und Weiterentwicklung ihrer Lehrveranstaltung didaktische Unterstützungsangebote (z. B. Toolbox, Didaktik-Agents) einbeziehen. Um die Umsetzung dieser Empfehlung seitens der Lehrpersonen zu ermöglichen und zu fördern, ist das Bildungsmanagement der Akteure bzw. sind die Schulleitungen der Bildungseinrichtungen dafür verantwortlich, entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen (vgl. Handlungsfeld 2: „Bildungslandschaft gestalten“ und Handlungsfeld 3: „Lernräume schaffen“ in diesem Beitrag).

Zusammenfassung der empfohlenen Umsetzungsmaßnahmen:

- Stärkung der Einführung von Konzepten und Kompetenzen zur Rhythmisierung der Lehrveranstaltungen seitens der Schulleitungen, um eine größere Vielfalt an Veranstaltungsarten und Unterrichtsformen als Alternative zu den derzeitigen vortragsgeprägten Theorieeinheiten zu ermöglichen
- Den Lehrpersonen muss seitens der Schulleitungen ein angemessener zeitlicher und räumlicher Rahmen zur Umsetzung der kompetenzorientierten Unterrichtsgestaltung gestellt werden
- Lehrpersonen gestalten und entwickeln ihre bestehenden Lehrkonzepte durch Unterstützung der Didaktik-Agents proaktiv weiter
- Lehrpersonen trainieren den gezielten Wechsel von Methoden, Sozialformen, Lernphasen und Unterrichtsformen (unterstützt z. B. durch die Toolbox) und setzen diese in ihren Lehrveranstaltungen um



5. Handlungsempfehlungen zur Kommunikation von Katastrophen

Projektsteckbrief „Kommunikation von Lageinformationen im Bevölkerungsschutz im internationalen Vergleich (KOLIBRI)“

Autor:innen: Stefanie Wahl, Lars Gerhold

Projektlaufzeit: 01.05.2016 — 31.03.2020

Projekthalt: Das Forschungsprojekt KOLIBRI bietet eine Bestandsaufnahme von Katastrophenkommunikationsstrategien verschiedener Gefahrenabwehrbehörden im Ereignisfall im internationalen Vergleich von sieben europäischen Staaten (Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Italien, Frankreich, Niederlande, Österreich, Dänemark und Polen) und den USA. Insbesondere die Beteiligung der Bevölkerung an der Kommunikation von Lageinformationen wurde in diesem Projekt untersucht. Ein Fokus lag hierbei auf der Nutzung sozialer Medien.

Ziel des Projekts war es, mithilfe von konkreten Handlungsempfehlungen für ein Kommunikationskonzept die Kommunikation von Lageinformationen für den Bevölkerungsschutz in Deutschland zukunftsweisend und innovativ weiterzuentwickeln.

Methodik: Das Forschungsprojekt hat sich diesen Projektzielen mithilfe eines Mehrmethodendesigns gewidmet. Es wurden u. a. qualitative Interviews mit Kommunikationsverantwortlichen von Behörden geführt, eine Befragung mit über 9.000 Teilnehmenden durchgeführt sowie behördliche Kommunikationskonzepte analysiert.

Projektmehrwert: Die Studie bietet Erkenntnisse zur Kommunikation von Lageinformationen durch Behörden und zum Informationsverhalten der Bevölkerung in den untersuchten Ländern. Die Handlungsempfehlungen dienen als Grundlage einer Neuausrichtung weg von dem „Informieren der Bevölkerung“ hin zur „Kommunikation mit der Bevölkerung“. Es werden konkrete Hinweise zu Personalbedarfen, Kommunikationskanälen, dem Dialog mit der Bevölkerung, dem Umgang mit Falschinformationen und Schulungsbedarfen gemacht.

Link zur Originalpublikation:

https://www.kritis.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/PublikationenForschung/FiB_Band_27_Katastrophenkommunikation_u_soziale_Medien_im_BevSchutz.pdf?__blob=publicationFile

Erscheinungsjahr: 2021

ISBN: 978-3-949117-02-2

Hinweis: Die im Folgenden zusammengestellten Handlungsempfehlungen für die Katastrophenkommunikation wurden in ähnlicher Form bereits in der oben genannten Originalpublikation veröffentlicht. Es wurden lediglich redaktionelle Anpassungen zur Verständlichkeit in der hier komprimierten Darstellung der Ergebnisse vorgenommen.





Die öffentliche Kommunikation von Lageinformationen kann in Krisen- und Katastrophensituationen die aktuelle Situation angemessen vermitteln, für die Anforderungen der spezifischen Lage sensibilisieren, über Bewältigungs- und Partizipationsmöglichkeiten informieren sowie einen kontinuierlichen Dialog mit der Bevölkerung herstellen. Hierfür ist eine dem Ereignis angepasste Kommunikationsstrategie zentral. Die Notwendigkeit, soziale Medien bei der Katastrophenkommunikation im Ereignisfall zu nutzen wurde inzwischen weitgehend erkannt, jedoch sind hierbei einige relevante Aspekte zu beachten, auf die im späteren Verlauf dieses Kapitels eingegangen werden. Weiterhin sollte die Kommunikation von Katastrophenereignissen zunehmend von einer „Top-Down“- Informationsstrategie zu einer dialogischen Kommunikation mit der Bevölkerung werden.

Diese Maßnahmen erfordern jedoch von Behörden, dass zusätzliche Ressourcen aufgewendet, sowie entsprechende Strategien erarbeitet bzw. in die bisherigen Abläufe der Gefahrenabwehr integriert werden müssen. Im Folgenden werden nach der Darstellung der derzeitigen Kommunikationsstrategien in OECD-Staaten (auf Basis der KOLIBRI-Studie) hilfreiche Handlungsempfehlungen zur Umsetzung dieser Herausforderungen gegeben.

5.1 Ausgangslage: Katastrophenkommunikation in OECD-Staaten

Bekannte Grundsätze zur Krisenkommunikation²⁷ erweisen sich auch hinsichtlich der Kommunikation von Lageinformationen als Bestandteil behördlicher Katastrophenkommunikation als praktikabel. Allerdings zeigen sich nationale Unterschiede darin, wie Behörden verschiedener OECD-Staaten Lageinformationen in ihre Kommunikation integrieren. Dies liegt unter anderem daran, dass die Ausgestaltung der behördlichen Kommunikation von Lageinformationen stark von der jeweiligen Situation und der betroffenen Bevölkerung abhängt.

Dabei verfolgen die Behörden einerseits den Anspruch, die Bevölkerung schnell und umfassend über die Lage zu informieren, und andererseits das Ziel, das Informieren der Bevölkerung während eines Ereignisfalls auch zu dominieren. Das bedeutet, dass aus Sicht der Behörden die Bevölkerung möglichst schnell mit behördlichen Informationen versorgt werden soll, da diese als prinzipiell relevant und „wahrhaftig“ angesehen werden. Gleichzeitig soll vermieden werden, dass sich die Bevölkerung anderen Informationsquellen zuwendet. Gleiches gilt für die Medienvertreter:innen, die

²⁷ Janoske, M. L., Liu, B. F. & Madden, S. (2013): Congress report: Experts' recommendations on enacting best practices in risk and crisis communication. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(4), 231–235; Seeger, M. W. (2006): Best Practices in Crisis Communication: An Expert Panel Process. *Journal of Applied Communication Research*, 34(3), 232–244.



bestenfalls schnell mit behördlichen Lageinformationen versorgt werden, um diese weiterzuverbreiten.

Neben der Beschreibung des Ereignisses selbst fokussiert sich die behördliche Katastrophenkommunikation häufig darauf, darzustellen, was die Behörde tut, um das Ereignis zu bewältigen. Damit gehen oftmals Handlungsempfehlungen bzw. Anweisungen für die Bevölkerung einher. Dabei spielen die Rundfunkmedien TV und Radio in den meisten Staaten weiterhin eine zentrale Rolle. In Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den USA hat sich dieser Fokus auf digitale Medien bzw. das Internet verschoben.

5.1.1 Bedarfe der Bevölkerung

Neben persönlichen Kontakten informiert die Bevölkerung sich vor allem über TV- und Online-Nachrichten über die Lage. Die Behörden versuchen darüber hinaus, stetig neue Kommunikationswege zu finden, die sich bestenfalls an den Mediennutzungsgewohnheiten der Bevölkerung orientieren bzw. sich leichter in deren Alltag integrieren lassen. Dazu zählen z. B. SMS-Nachrichten, für die man sich nicht registrieren muss, oder Lageinformationen über elektronische Anzeigetafeln, die sonst z. B. für Verkehrsnachrichten genutzt werden. In den USA ist dieser Integrationsgedanke am weitesten fortgeschritten: Hier können z. B. New Yorker Bürger:innen im Rahmen eines eigenen Kommunikationsprogramms selbst entscheiden, welche Lageinformationen sie benötigen und über welche Kanäle sie diese erhalten möchten. Bestimmte Technologien wie z. B. Cell Broadcast-Dienste, die sich aus Sicht des Bevölkerungsschutzes als sinnvoll erweisen würden, konnten in den europäischen Staaten wegen technischer bzw. finanzieller Restriktionen zur Zeit des KOLIBRI-Projekts (2016-2020) noch nicht umgesetzt werden. Es besteht jedoch Interesse an der Umsetzung. Zudem sind laut der 2018 angepassten Richtlinie zum europäischen Kodex für elektronische Kommunikation (European Electronic Communications Code, EECC) EU-Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, bis 21. Juni 2022 ein solches elektronisches Warnsystem zu implementieren (Absatz 1 Artikel 110 EECC).²⁸

Auf strategischer Ebene sind Prozessinformationen ein zentrales Instrument, um der Komplexität der Katastrophensituationen und dem gleichzeitigen Anspruch, die Bevölkerung schnellstmöglich mit Informationen zu versorgen, gerecht zu werden.

²⁸ EUR-Lex (2018). Richtlinie (EU) 2018/1972 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung). Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018L1972-20181217> [letzter Zugriff: 24.11.21].



Sie thematisieren neben den vorhandenen Lageinformationen den Informationsstand der Behörde selbst und wann mit weiteren Details gerechnet werden kann bzw. warum bestimmte Informationen derzeit noch nicht verfügbar sind. So wird vor allem von Behörden in den Niederlanden, Dänemark, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und den USA vermieden, dass die Bevölkerung auf Informationen bzw. eine Reaktion der Behörde warten muss, bis die Lageinformationen offiziell bestätigt sind und veröffentlicht werden können.

Die Bevölkerung empfindet verschiedene Lageinformationseinhalte als relevant, allen voran aber offizielle Warnungen, das Befinden nahestehender Personen und Empfehlungen zum Schutz der eigenen Sicherheit. Für ältere Personen sind vor allem praktische und verhaltensrelevante Informationen wie z. B. Warnungen und Einschränkungen von Infrastrukturen von hohem Wert. Bei Jüngeren hingegen ist das Interesse an Fotos und Videos von Augenzeugen höher, die ggf. in sozialen Medien geteilt werden können. Die Integration vulnerabler Bevölkerungsgruppen wie Älteren, Fremdsprachigen, Hör- und Sehbeeinträchtigten in behördliche Kommunikationsstrategien erfolgt am intensivsten in den USA, vor allem durch umfangreiche Übersetzungen der behördlichen Informationen, Zusammenarbeit mit verschiedenen Communities und relevanten Akteuren wie Gesundheitsdienstleistenden. Diese Ansätze existieren ebenfalls in europäischen Behörden, allerdings werden hier vulnerable Gruppen nicht gleichermaßen stark berücksichtigt. Z. B. können Übersetzungen in andere Sprachen außer Englisch häufig nicht geleistet werden.

5.1.2 Nutzung sozialer Medien

Viele Behörden haben verschiedene soziale Medien, v. a. Twitter und Facebook, bereits in ihre Katastrophenkommunikation integriert. Insbesondere jüngere Personen nutzen soziale Medien, um sich über die Lage zu informieren, für Ältere ist dies im Vergleich zu TV-Nachrichten eher uninteressant. Zudem ist die Nutzung sozialer Medien bei Personen mit Katastrophenerfahrungen höher als bei Personen ohne solche Erfahrungen. Die im KOLIBRI-Projekt untersuchten Behörden in Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und den USA haben dazu eigene Social-Media-Strategien (SOPs), bzw. entsprechende Richtlinien implementiert. Eher zurückhaltend in der (strategischen) Nutzung sozialer Medien sind die untersuchten Behörden in Österreich, Polen und Italien. Eine strategische Verknüpfung zur Nutzung dieser Kanäle für die behördliche Risiko- und Krisenkommunikation erfolgt vor allem in Dänemark, dem Vereinigten Königreich und den USA. Neben der schnellen Verbreitung von behördlichen Lageinformationen bzw. Prozessinformationen in der Bevölkerung nutzen Behörden diese Kanäle vor allem, um Journalist:innen mit ihren Lageinformationen direkt zu erreichen und Medienanfragen reduzieren zu können.



Darüber hinaus spielen soziale Medien bei den untersuchten Behörden vor allem eine Rolle, um den öffentlichen Diskurs zu erfassen, kursierende Falschinformationen zu identifizieren und zu korrigieren. Hierbei zeigt sich neben der angestrebten Deutungshoheit über die Lage ein weiteres Kontrollmoment der behördlichen Katastrophenkommunikation. Hinzu kommt, dass in der Regel nur die Lageinformationen anderer Behörden auf sozialen Netzwerkplattformen geteilt werden, nicht diejenigen aus der Bevölkerung. Hier sind die Bedenken der Behörden ebenfalls zu groß, dass es sich um Falschinformationen handeln könnte oder der:die Urheber:in Nutzungsrechte geltend macht. Gleichzeitig fordern die Behörden wiederum zunehmend Bürger:innen auf, behördliche Lageinformationen über die sozialen Medien oder auch persönlich zu teilen.

5.1.3 Weiterleitung und Integration von Lageinformationen der Bevölkerung

Mindestens die Hälfte der Bevölkerung in den untersuchten Staaten hat schon einmal Lageinformationen in sozialen Medien geteilt. Dabei macht es in der Regel keinen Unterschied, ob diese Informationen von Behörden, Privatpersonen oder aus den Medien stammen. Dieses Verhalten ist stark subjektiv normativ geprägt und entsprechend einer Reziprozitätsnorm²⁹ vorrangig dadurch motiviert, dass Personen, die Lageinformationen über soziale Medien erhalten haben, diese wiederum anderen auch zur Verfügung stellen möchten. Dabei zeigen sich kaum nationale Unterschiede. Nachrangigere Motive hierfür sind der Austausch mit anderen, das Suchen von Informationen und das Misstrauen in die Informationsbereitstellung von Behörden und Medien. Das Teilen von Lageinformationen zum Zwecke der eigenen Unterhaltung oder um den eigenen Status aufzuwerten ist für die Bevölkerung nach eigener Angabe selten ein Motiv.

Wenngleich die Behörden insgesamt häufig zurückhaltend hinsichtlich der öffentlichen Verbreitung von Lageinformationen aus der Bevölkerung sind, schätzen einige von ihnen ihren Wert für die Einsatzbewältigung. Im Vereinigten Königreich und den USA bestätigen, ergänzen oder veranschaulichen Lageinformationen der Bevölkerung bereits das behördliche Lagebild und erweitern somit das behördliche Verständnis für die Lage.

²⁹ "Dabei handelt es sich um eine universelle Norm, die von Personen erfordert, dass sie etwas zurückgeben, wenn ihnen jemand einen Gefallen getan hat". (Wahl 2021, S. 117) - Wahl, S.; Gerhold, L. (2021): Katastrophenkommunikation und soziale Medien im Bevölkerungsschutz. Kommunikation von Lageinformationen im Bevölkerungsschutz im internationalen Vergleich (KOLIBRI). Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Forschung im Bevölkerungsschutz, Band 27). Verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/PublikationenForschung/FiB_Band_27_Katastrophenkommunikation_u_soziale_Medien_im_BevSchutz.pdf?__blob=publicationFile [letzter Zugriff: 18.06.2021].



Behörden in Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und Italien nehmen diese Potenziale ebenfalls wahr. Mit der operationellen Umgebungsanalyse der sozialen Medien liegt in den Niederlanden bereits ein Konzept vor, wie Lageinformationen der Bevölkerung für die behördliche Gefahrenabwehr genutzt werden können.

Die Integration dieser Lageinformationen in die Einsatzbewältigung erfolgt jedoch in den in Europa untersuchten Staaten zum Projektzeitpunkt kaum. Soziale Medien zu nutzen, um Bedenken, Sorgen oder Informationsbedarfe zu erfassen und als Behörde darauf zu reagieren, ist vor allem in den untersuchten Behörden in den Niederlanden, Frankreich und den USA ein Thema. Hierfür werden insbesondere in den Niederlanden und Frankreich Umgebungsanalysen bzw. ein (Social-)Media-Monitoring eingesetzt, um die psychosoziale Lage der Bevölkerung zu erfassen und in die behördliche Katastrophenkommunikation zu integrieren. Aufgrund der Ressourcenintensität hinsichtlich Personal und Software hängt es stark von den Ressourcen der jeweiligen Behörden ab, wie intensiv die Kommunikation von Lageinformationen über soziale Medien bzw. deren Monitoring und die Weiterverarbeitung dieser Informationen betrieben werden kann. Insbesondere Behörden in den europäischen untersuchten Staaten stehen hier weitestgehend noch am Anfang.

5.1.4 „Top-down“-Ansatz, „One-to-many“-Kommunikation und „Krisenkommunikation 3.0“

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Kommunikation von Lageinformationen im Ereignisfall in den untersuchten Behörden in Italien, Polen, Österreich, Dänemark und Frankreich hinsichtlich der Bevölkerung weiterhin eher einem „Top-down“-Ansatz folgt, der auf etablierten Strategien, Regulierungen und Plänen beruht.³⁰ Dabei steht die Verbreitung behördlicher Lageinformationen im Vordergrund, die als die „wahre“ bzw. „richtige“ Informationen erachtet werden. Die Verwendung möglichst vieler Kommunikationskanäle im Sinne einer „One-to-many“-Kommunikation³¹ zielt darauf ab, dass diese Lageinformationen eine hohe Verbreitung finden. Zu diesem Zweck werden auch soziale Medien eingesetzt. Die Bevölkerung wird zudem dazu angehalten, vor allem die behördlichen Lageinformationen zu teilen. In den Niederlanden, den USA und dem Vereinigten Königreich finden sich neben diesen reputationsorientierten Strategien auch partizipative dialogorientierte Ansätze und Praxen. Diese erfolgen vor

³⁰ Olsson, E.-K. (2014): Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(2), 113–125, S. 115.

³¹ Olsson, 2014, S. 122; Tan, M. L., Prasanna, R., Stock, K., Hudson-Doyle, E., Leonard, G. & Johnston, D. (2017): *Mobile applications in crisis information literature: A systematic review*. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 24, 297–311, S. 298.



allem über einen vielfältigeren Einsatz sozialer Medien. Dazu gehört für diese Behörden nicht nur, die eigenen Informationen über einen weiteren Kommunikationskanal zu verbreiten³² und traditionelle Kommunikationsbeziehungen zwischen Behörden und der Bevölkerung zu verstetigen.³³ Durch die Analyse der Informationsbedarfe, der psychosozialen Lage und ggf. die Weiterverarbeitung der von der Bevölkerung zur Verfügung gestellten Lageinformationen stehen sie in einem stärkeren Austausch mit ihrer Zielgruppe. So lässt sich ihre Katastrophenkommunikation stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausrichten und das behördliche Verständnis für die Lage verbessern. Damit sind diese Behörden in ihrer Kommunikation etwas resilienzorientierter.³⁴ Auch bei Behörden in Dänemark finden sich mit der Vision „Krisenkommunikation 3.0“ hierzu erste Ansätze, die die Rolle der Bevölkerung stärker betonen. Die Notwendigkeit, soziale Medien bei der Katastrophenkommunikation zumindest zu berücksichtigen wird bei Behörden in allen OECD-Staaten gesehen. Folgende Empfehlungen bieten Unterstützung bei der Integration sozialer Medien in bestehende Kommunikationsstrategien, oder bei der Erarbeitung neuer Kommunikationsstrategien und stärken die Dialogorientiertheit dieser.

5.2 Handlungsempfehlungen zur Kommunikation von Lageinformationen

Insgesamt muss der Kulturwandel in Gefahrenabwehrbehörden vom „Informieren der Bevölkerung“ hin zur „Kommunikation mit der Bevölkerung“ kontinuierlich weiterentwickelt und fortgeschrieben werden. Dafür braucht eine Gefahrenabwehrbehörde eine entsprechende Strategie zur Kommunikation von Lageinformationen sowie zusätzliche Ressourcen, um diese bestmöglich umsetzen zu können. Im Folgenden werden Empfehlungen zu Kommunikationsrichtlinien bezüglich verschiedener Schlüsselaspekte gegeben.

5.2.1 Auswahl etablierter, persönlicher und direkter Kommunikationskanäle

Um eine möglichst hohe Reichweite der behördlichen Informationen im Ereignisfall zu erzielen, sollte geprüft werden, ob sich traditionelle Kommunikationskanäle (z. B. Rundfunkmedien, Webseiten der Behörden) um weitere privatwirtschaftliche oder öffentlich-rechtlich betriebene Kommunikationskanäle ergänzen lassen, die die

³² Murphy, K. (2018): *Lost in Translation: The Methodological Challenges of Comparative Studies*. In J. Raupp, J. Kocks & K. Murphy (Hrsg.), *Regierungskommunikation und staatliche Öffentlichkeitsarbeit* (S. 203–215). Wiesbaden: Springer VS., S. 203.

³³ McNutt, K. (2014): *Public engagement in the Web 2.0 era: Social collaborative technologies in a public sector context*. *Canadian Public Administration*, 57(1), 49–70, S. 50.

³⁴ Olsson, 2014, S. 121.



Bevölkerung auch im Alltag häufig nutzt (z. B. Wetter-Apps). Gemeinsam mit den Betreiber:innen dieser Kanäle sollten dann eindeutige und verbindliche Vereinbarungen getroffen werden, inwiefern eine Behörde im Ereignisfall hierüber Lageinformationen an die Nutzer:innen übermitteln kann. Diese Vereinbarungen sollten zusammen erarbeitet werden, um dem eigentlichen Ziel, privatwirtschaftliche Akteure zur Kooperation anzuregen, nicht entgegenzuwirken.

Um die Bevölkerung und/oder Journalist:innen schnell und direkt informieren zu können, sollten insbesondere soziale Medien im Ereignisfall als ergänzender Kommunikationskanal für Lageinformationen genutzt werden. Dazu ist es notwendig, entsprechende Kanäle bereits im Vorfeld möglicher Krisen und Katastrophen zu etablieren, um eine möglichst hohe Nutzer:innenzahl zu erreichen und Vertrauen in der Bevölkerung aufzubauen. Gleichzeitig sollte die Kommunikationsstrategie der Gefahrenabwehrbehörden nicht ausschließlich von digitalen Kommunikationskanälen abhängig sein. Es sollten auch persönliche Kontakte zu lokalen Netzwerken und Verbänden, die im Ereignisfall bestimmte Zielgruppen mit behördlichen Lageinformationen versorgen können, sowohl auf- und ausgebaut als auch aufrechterhalten werden.

Die Bevölkerung selbst kann als zusätzliche Ressource in die Kommunikation von Lageinformationen integriert werden: „Krisenkommunikation 3.0“ als Ansatz bedeutet, die Bürgerinnen und Bürger aktiv in die verantwortungsvolle Kommunikation von Lageinformationen einzubinden. Neben Weiterleitungsfunktionen behördlicher Informationsangebote (v. a. bei Warn-Apps) sollten weitere Möglichkeiten bzw. Anreize geschaffen werden, damit die Bevölkerung behördliche Lageinformationen mit ihrem persönlichen Netzwerk teilt.

5.2.2 Adressat:innenspezifische Inhalte und anschauliche Aufbereitung

Auch wenn noch nicht alle relevanten Lageinformationen bekannt bzw. bestätigt sind, sollte beibehalten werden, dass die Gefahrenabwehrbehörde rechtzeitig in Kontakt mit der Bevölkerung tritt und sie mit Informationen versorgt. Dies sollten Informationen darüber sein, dass die Behörde über das Ereignis informiert ist, ob und welche Bewältigungsmaßnahmen eingeleitet wurden sowie wo und wann die Bevölkerung weitere Informationen erhalten kann. Zudem sollten spezifische Informationsbedürfnisse der Bevölkerung adressiert werden, die z. B. einem Medienmonitoring oder aus den Anfragen über Bürger:innentelefone entnommen werden können. Dies trägt dazu bei, dass die Gefahrenabwehrbehörde von der Bevölkerung als vertrauenswürdige und relevante Informationsquelle wahrgenommen wird. Insbesondere für die Kommunikation in sozialen Medien sollten Lageinformationen anhand von Infografiken (z. B. Piktogrammen) aufbereitet werden. So können z. B. die aktuellen



Bewältigungsmaßnahmen anschaulich dargestellt werden. Eine ansprechende Darstellung erhöht dabei auch die Wahrscheinlichkeit, dass diese Lageinformationen in sozialen Medien wahrgenommen und geteilt werden. Zudem sollten Lageinformationen verstärkt mithilfe von Geomedien und behördenübergreifend in einem Online-Informationsportal aufbereitet werden, um die Informationssuche für die Bevölkerung zu erleichtern. Dazu können z. B. Webkarten genutzt werden, die aktuelle Schadensereignisse bzw. Gefahrenzonen, Anzahl und zugehörige Organisation der Einsatzkräfte sowie die Bewältigungsmaßnahmen darstellen. Die hierzu verwendeten Daten sollten sich auf das erforderliche Maß beschränken, damit keine Überforderungssituation eintritt. Es sollte im Vorfeld deshalb weitestgehend festgelegt sein, welche Daten in welcher Situation zu veröffentlichen sind. Dazu ist die Erarbeitung von grundlegenden Leitlinien zwingend erforderlich.

Insgesamt bedarf es einer Standardisierung des Umgangs mit den zu veröffentlichenden Informationen. Es gilt zu verhindern, dass unterschiedliche Behörden in ihrer jeweils eigenen Terminologie Informationen preisgeben und so eher Verwirrung als Klarheit geschaffen wird. Im Rahmen von verbindlichen Leitlinien sollten die Begrifflichkeiten von den relevanten öffentlichen und privaten Akteure kooperativ erarbeitet werden. Um z. B. auch fremdsprachige Tourist:innen, Migrant:innen oder Dienstreisende informieren zu können, sollte die Übersetzung von Lageinformationen in weitere Sprachen, die für die betroffene Region relevant sind, sichergestellt sein. Dies kann im Ereignisfall z. B. über Mitarbeitende der Behörde mit entsprechenden Kenntnissen realisiert werden. Tweets und Facebookposts werden außerdem automatisch in die jeweilige Landessprache der Nutzer:innen übersetzt. Zudem können bereits im Vorfeld Vorlagen von Übersetzer:innen für den Ereignisfall vorbereitet werden.

Schließlich könnten auch Gesundheitsdienstleister denjenigen Personen, die auf eine bestimmte medizinische Versorgung angewiesen sind, behördliche Informationen übermitteln. Dazu müssten im Vorfeld ebenfalls entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Eine weitere Möglichkeit wäre eine freiwillige Registrierung von Personen mit besonderen Hilfsbedarfen in einer Datenbank, auf die Behörden zugreifen und entsprechende Daten für ihre Kommunikationsplanung heranziehen können. Eine solche Datenbank zur freiwilligen Registrierung muss den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) entsprechen.

5.2.3 Einsatz von sozialen Medien

Der Einsatz von sozialen Medien zur Kommunikation von Lageinformationen sollte in Gefahrenabwehrbehörden weiter vorangetrieben werden. Um dies zu realisieren, müssen in den Gefahrenabwehrbehörden die dazu erforderlichen Ressourcen verfügbar sein und in den Handlungsablauf der Gefahrenabwehr integriert werden.



5.2.4 Schaffung von Personalressourcen

Um die zusätzlichen Aufgaben bewältigen zu können, müssen Personalressourcen geschaffen bzw. Personen in der Behörde entsprechend geschult werden. Alternativ sollten Personen in der Behörde mit einer bereits bestehenden Affinität zu sozialen Medien identifiziert und im Ereignisfall in die Kommunikationsaktivitäten eingebunden werden. Außerdem können Personen mit Interesse an sozialen Medien im Rahmen ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit für die Gefahrenabwehrbehörden tätig werden.

5.2.5 Etablierte Kommunikationskanäle und Vernetzung mit Bevölkerung und Medien

Gefahrenabwehrbehörden sollten sich auf die sozialen Medien fokussieren, die von der Bevölkerung bzw. den Journalist:innen in ihrem Zuständigkeitsbereich intensiv genutzt werden. In der Regel sind dies Facebook und (insbesondere im Bereich des Journalismus) Twitter. Gleichzeitig sollten Behörden die Nutzungsgewohnheiten der Bevölkerung hinsichtlich einzelner sozialer Medien beobachten und ihre Kommunikationsaktivitäten entsprechend anpassen.

Lageinformationen sollten über bestehende und etablierte soziale Medien der Gefahrenabwehrbehörden kommuniziert werden. Nutzt die Gefahrenabwehrbehörde noch keine entsprechenden Kanäle, sollten diese bereits vor Schadenslagen eingerichtet, genutzt und bei der Bevölkerung beworben werden, damit sie im Ereignisfall eine größere Reichweite (z. B. Follower, Freunde) haben und als vertrauensvoll angesehen werden. In Gebieten mit häufigen Schadenslagen kann ergänzend auch ein separater Facebook- und/oder Twitterkanal zur ausschließlichen Kommunikation von Lageinformationen im Ereignisfall angelegt werden. Falls es auf den jeweiligen Plattformen zusätzlich bereits Gruppen oder Hashtags zu einem bevölkerungsschutzrelevanten Thema, einer Community oder einem spezifischen Ereignis gibt, sollten Gefahrenabwehrbehörden versuchen, sich auch hier zu engagieren und behördliche Lageinformationen anzubieten.

Um im Ereignisfall auf Lageinformationen anderer Gefahrenabwehrbehörden verweisen zu können, sollte eine Gefahrenabwehrbehörde diese Kanäle kennen und gemeinsame Regelungen zur abgestimmten Kommunikation von Lageinformationen entwickeln (z. B. zur Verwendung von gleichen Hashtags). Zusätzlich sollten sich Gefahrenabwehrbehörden in den sozialen Medien mit Unternehmen und anderen Organisationen, die im Ereignisfall ebenfalls hilfreiche Informationen für die Bevölkerung zur Verfügung stellen können (z. B. Verkehrsbetriebe, Telekommunikations- oder Energieunternehmen), vernetzen. So können Lageinformationen über ein größeres Netzwerk geteilt werden.



5.2.6 Dialog mit der Bevölkerung und Monitoring der Kommunikation

Gefahrenabwehrbehörden sollten in adäquatem Umfang den Dialog mit der Bevölkerung in sozialen Medien suchen und entsprechend den verfügbaren Ressourcen eine Strategie für den Umgang mit individuellen Kommentaren bzw. Anfragen entwickeln. Dies kann zum Beispiel bedeuten, schnellstmöglich und direkt auf konkrete Fragen zu antworten und Falschnachrichten richtig zu stellen. Auf negative Kommentare bzw. Beschwerden mit korrekten Informationen sollte ebenfalls reagiert, auf weitere negative Reaktionen jedoch nicht weitergegangen werden. Es ist sinnvoll häufige Fragen zu sammeln und dazu gebündelt Informationen herauszugeben und/oder auf die adäquate Informationsquelle (z. B. Informationen anderer Gefahrenabwehrbehörden, Bürger:innentelefon, Webseite etc.) zu verweisen. Dafür sollte die Gefahrenabwehrbehörde im Voraus bei der Verwaltung der einzelnen sozialen Medien eruieren, inwiefern sich einzelne Kommentare von privaten Nutzer:innen, die Panik oder Falschinformationen verbreiten, oder den jeweiligen Kanal in anderer Form missbräuchlich nutzen wollen, löschen lassen.

Informationen aus der Bevölkerung können beispielsweise dazu genutzt werden, das physikalische Lagebild zu bestätigen, zu veranschaulichen oder zu ergänzen. Gleichzeitig sollte anhand der Informationen aus den sozialen Medien verstärkt auch das psychosoziale Lagebild erfasst und analysiert werden, um die Gefühle und Bedenken der Bevölkerung adäquat adressieren zu können („Sentimentanalyse“). Um diese Arbeit zu erleichtern bzw. überhaupt den öffentlichen Diskurs in den sozialen Medien erfassen zu können, sollten den Gefahrenabwehrbehörden bei einer intensiven Nutzung von sozialen Medien Monitoring-Tools zur Verfügung stehen. Die Anwendung dieser sollte geschult werden und das Monitoring als Bestandteil der täglichen Arbeit der Behörde aufgenommen werden. Um die Analyseergebnisse dieses Monitorings effizient in die Lagebewältigung zu integrieren, müssen Konzepte/Tools zur Weiterverarbeitung der Lageinformationen für Entscheider:innen entwickelt und in die Handlungsabläufe der Gefahrenabwehrbehörde implementiert werden.

5.2.7 Gezielte Prävention und bewusster Umgang mit Falschinformationen

Zunächst sollten weiterhin alle Bemühungen unternommen werden, dass die Gefahrenabwehrbehörde von der Bevölkerung als vertrauenswürdige und relevante Informationsquelle wahrgenommen wird. Dazu trägt im Ereignisfall eine möglichst schnelle öffentliche Kommunikation der Lageinformationen der Behörden bei. Wenn sich spezifische Gerüchte bzw. Fragen der Bevölkerung bei einem wiederkehrenden Ereignis häufen, können diese mittels Aufklärungskampagnen im Rahmen der Risikokommunikation adressiert werden („Mythbusting“). So kann dazu



beigetragen werden, dass diese während des Ereignisses weniger häufig aufkommen bzw. die Gefahrenabwehrbehörde kann mit den gleichen Materialien schneller darauf reagieren.

Außerdem sollten Gefahrenabwehrbehörden und Organisationen mit Schutzauftrag den bewussten Umgang der Bevölkerung mit Lageinformationen in sozialen Medien fördern und hierfür konkrete Empfehlungen kommunizieren. So können Gefahrenabwehrbehörden, wie in anderen Ländern der Fall, z. B. dazu auffordern, nur bestätigte Informationen zu teilen, Hashtags richtig zu verwenden und Gerüchte zu bekämpfen. Dabei kann auch an den „Bürger:innensinn“ der Bevölkerung appelliert werden. Beispielhafte Botschaften sind: „Denk nach, bevor du teilst“, „Teilen Sie keine Bilder von angeblichen Tatorten, die keine sind“, „Zeigen Sie Bürger:innensinn, verbreiten Sie keine Gerüchte“. Sind bereits Gerüchte bzw. Falschinformationen im Umlauf, sollten Gefahrenabwehrbehörden diese schnellstmöglich korrigieren. Dazu sollte z. B. auf die richtigen Informationen (ggf. anderer Gefahrenabwehrbehörden) verwiesen werden. Zur schnellen Identifikation von Gerüchten können spezifische Hashtags verwendet werden. Bei großen und langandauernden Schadenslagen können Gefahrenabwehrbehörden ebenfalls separate Webseiten einrichten, die einen Überblick über kursierende Gerüchte geben, und diese richtigstellen.

5.2.8 Schulungen, Übungen und Evaluationen

Das Personal sollte für die Kommunikation von Lageinformationen in sozialen Medien geschult werden. Dazu zählt z. B. der Umgang mit Monitoring-Tools sowie insbesondere die Analyse der psychosozialen Lage der Bevölkerung. Zudem sollte die Nutzung sozialer Medien zur Kommunikation von Lageinformationen im Ereignisfall verstärkt in Übungen der Gefahrenabwehrbehörden integriert werden. Ein Schwerpunkt hierbei sollte auch auf der Adressierung fremdsprachiger Personen liegen, die andernfalls Informationen aufgrund von Sprachbarrieren häufig nicht erreicht.

Für die Evaluation der Nutzung sozialer Medien in Übungen und realen Ereignissen sollten im Vorfeld konkrete Evaluationskriterien entwickelt und eingesetzt werden, die sich aus den Kommunikationsleitlinien der Gefahrenabwehrbehörde ableiten.



6. Handlungsempfehlungen zur Stärkung des

Wissenstransfers in die Politik

Projektsteckbrief „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik (RiskPol)“

Autor:innen: Miriam Nagels, Alina Winter, Jasmina Schmidt, Roman Peperhove, Lars Gerhold, Daniel Leichtle, Alexander Mundt, Nikola Tietze

Projektlaufzeit: 01.10.2020 — 28.02.2021

Projekthalt: Das RiskPol-Projekt untersuchte die politische Wahrnehmung von wissenschaftsbasierten Dokumenten und Materialien aus Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Im Speziellen widmete sich das Projekt der Frage, wie die Risikoanalysen des Bundes und der Länder in der politischen Diskussion aufgenommen wurden und welche Impulse hieraus hervorgingen.

Methodik: Mittels eines Mehrmethodendesigns wurden u. a. leitfadengestützte qualitative Interviews mit aktiven und ehemaligen Abgeordneten des Deutschen Bundestages geführt. Weiterhin fanden Gruppendiskussionen mit wissenschaftlichen Mitarbeitenden von Bundestagsabgeordneten sowie eine Analyse politischer Dokumente statt.

Projektmehrwert: Durch ein vertieftes Verständnis über die Prozesse und Wirkungsweisen behördlicher Risikodokumente im politischen Raum konnten Handlungsempfehlungen für eine rezipient:innenorientierte Kommunikation und somit einen erfolgreichen Transfer der Inhalte der Risikoanalysen in die Bundespolitik erstellt werden.

Link zur Originalpublikation:

https://www.sicherheit-forschung.de/forschungsforum/schriftenreihe_neu/29/index.html

Erscheinungsjahr: 2021

ISBN: 978-3-96110-384-3 (Online), 978-3-96110-385-0 (Print)

Hinweis: Die im Folgenden zusammengestellten Handlungsempfehlungen für den Wissenstransfer im Bevölkerungsschutz wurden in ähnlicher Form bereits in der oben genannten Originalpublikation veröffentlicht. Es wurden lediglich redaktionelle Anpassungen zur Verständlichkeit in der hier komprimierten Darstellung der Ergebnisse vorgenommen.





In Deutschland werden seit 2010 koordiniert vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) regelmäßig Risikoanalysen des Bundes und der Länder zu unterschiedlichen Risiken erarbeitet und zur politischen Bewertung vor allem an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages gesandt. Die politische Rezeption dieser Analysen ist stark von den Rahmenbedingungen der politischen Arbeit von Abgeordneten abhängig. Um den Wissenstransfer von der Wissenschaft in die Politik effektiv zu gestalten, wird daher im Folgenden aufgezeigt, welche Gründe und Bedingungen die Wahrnehmung der Risikoanalysen oder ähnlicher wissenschaftsbasierter Dokumente beeinflussen. Diese Bedingungen können die Entscheidungsfindung und Politikgestaltung sowohl erschweren als auch erleichtern. An jedes Themenfeld anschließend werden Handlungsempfehlungen für direkte oder indirekte Verbesserungen in der kommunikativen Begleitung von wissenschaftlichen Papieren, wie den Risikoanalysen des BBK sowie deren inhaltlicher und visueller Aufbereitung gegeben.

Die dargestellten Problemfelder und anschließenden Lösungsansätze umfassen zum einen kommunikationswissenschaftliche Einflussfaktoren wie die Art der Analysenübermittlung und die Aufbereitung der Informationen. Zum anderen inkludiert die RiskPol-Studie Einflussfaktoren aus der Policy-Forschung, die anhand des Multiple Streams Framework (MSF)³⁵ herausgearbeitet wurden. Diese umfassten vor allem die Problemwahrnehmung, tagesaktuelle Ereignisse, die Rolle der Öffentlichkeit einschließlich der Medien, die Aktivitäten von zusammenhängenden Akteure, die Umsetzbarkeit der erarbeiteten Vorschläge in der politischen Realität sowie die normative Akzeptanz der Vorschläge. Zudem spielen politische Rahmenbedingungen, wie die limitierten zeitlichen Möglichkeiten der Politiker:innen, ein definiertes berufliches Interesse und begrenzte Energie eine Rolle. Weitere Faktoren, die den Wissenstransfer der Risikoanalysen des BBK in die Politik beeinflussen sind Unklarheiten und limitiertes Wissen zu dem kommunizierten Thema und die allgemeine Konkurrenz von Themen in der Politik. Die im Folgenden benannten Problemfelder wie auch die Handlungsempfehlungen für den erfolgreichen Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Politik basieren auf qualitativen Interviews und Diskussionsrunden mit Entscheider:innen aus der Politik sowie auf Dokumentenanalysen.

³⁵ Das MSF wird vor allem vor dem Hintergrund der politischen Entscheidungsfindung betrachtet und versucht der Frage nachzugehen, warum einige Themen politisch wahrgenommen werden und andere nicht. Grundannahme ist eine Aufspaltung in drei Ströme, die zusammenkommen müssen, um ein Thema zunächst auf die politische Agenda zu heben und dann – idealerweise – auch zu politischen Entscheidungen zu führen. (Herweg et al. 2018) - Herweg, N.; Zahariadis, N.; Zohlnhöfer, R. (2018): *The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications*. In: C. M. Weible, P. A. Sabatier & C. M. Weible (Hg.): *Theories of the Policy Process*. Fourth edition. | Boulder, CO: Westview Press, 2017.: Routledge, S. 17–53.



Die Heterogenität der beteiligten Akteur:innen wie auch ihr jeweiliger Expert:innenstatus erlauben eine gewisse Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse zur Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse an politische Entscheider:innen mit Bezug zur öffentlichen Sicherheit in Deutschland.

6.1 Struktur des politischen Systems

Die folgenden Problemfelder beziehen sich vor allem auf systemimmanente Strukturen innerhalb des Politikbetriebs und wirken sich auf die politische Themensetzung und einen möglichen Wandel der politischen Agenda aus.

6.1.1 Zeitliche Einschränkungen und Konkurrenz von Themen

Ein begrenztes zeitliches Kontingent in der politischen Arbeit und konstanter Zeitdruck ist ein Problemfeld, das sowohl in der theoretischen Grundlage der Policy-Forschung wie auch in der RiskPol-Studie einen zentralen und wichtigen Punkt darstellt. Dieser Aspekt führt dazu, dass politische Entscheider:innen sehr selektiv sind in der Auswahl der Publikationen, mit denen sie sich vertieft beschäftigen. Dies spiegelt sich in einer strikten Arbeitsteilung im Bundestag in fachliche und thematische Zuständigkeiten und einer zielgerichteten und themenfokussierten Beschäftigung der Abgeordneten mit den Themengebieten in ihrem Zuständigkeitsbereich wider. Im Fall der Risikoanalysen bedeutet dies, dass sich nur die wenigen Abgeordneten mit diesen Analysen beschäftigen, die für das Thema Bevölkerungsschutz und öffentliche Sicherheit in ihren Fraktionen verantwortlich sind. Die zeitlichen Limitierungen im Arbeitsalltag der politischen Abgeordneten lassen es in der Regel nicht zu, sich über die eigene Zuständigkeit hinaus vertieft mit anderen Themen zu befassen. Darüber hinaus führen zeitliche Einschränkungen dazu, dass die Informationen oft bereits durch (wissenschaftliche) Mitarbeitende gefiltert und in verkürzter und aufbereiteter Form weitergeleitet werden. Die zeitlichen Einschränkungen haben zudem zur Konsequenz, dass Politiker:innen sich vor allem mit den Themen befassen, die tagespolitisch relevant sind. Dies tritt z. B. dann ein, wenn Themen auf der Tagesordnung eines Ausschusses stehen oder durch Ereignisse und/oder die öffentliche Wahrnehmung Relevanz erhalten. Wenn ein Thema also nicht in den Zuständigkeitsbereich der politischen Abgeordneten fällt, ist die Wahrscheinlichkeit sehr gering, dass diese sich umfassend damit beschäftigen. Dies ist für die Wahrnehmung der Risikoanalysen problematisch, da sie sich gegen eine Fülle von Themen mit oft mehr tagespolitischer Dringlichkeit und dadurch einer größeren Relevanz durchsetzen müssen.



6.1.2 Unklarheiten und limitiertes Wissen über Zuständigkeiten im Bevölkerungsschutz und Diskrepanz der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern

Des Weiteren sind unklare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Bevölkerungsschutz eine Herausforderung für die Platzierung von Themen. Dies wird im Falle des Bevölkerungsschutzes besonders deutlich und spiegelt sich in verschiedenen Ebenen. Zum einen beziehen sich diese Unklarheiten auf die Ressorts, die für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig sind; der Bevölkerungsschutz selbst fällt in die Verantwortlichkeit des Innenministeriums. Eine Pandemie aber z. B., ein Szenario, das in der Risikoanalyse von 2012 behandelt wurde, fällt gleichzeitig in die Zuständigkeit des Ressorts Gesundheit.³⁶ Zudem können Haushaltsfragen und andere ressortübergreifende Aspekte auftreten, die Maßnahmen und Koordination über die Grenzen einzelner Ressorts hinweg erforderlich machen.

Weiterhin beziehen sich die unklaren Verantwortlichkeiten auf die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern innerhalb des Bevölkerungsschutzes, die aus verschiedenen Gründen als problematisch anzusehen ist: Die Risikoanalysen werden zwar auf Bundesebene zirkuliert, Maßnahmen zum Bevölkerungsschutz werden aber auf der Landesebene entschieden. Somit ergibt sich auf Bundesebene kein klarer Handlungsbedarf. Ferner wirken einige der beschriebenen Risiken länderübergreifend und sind daher in mehreren Ländern bzw. unter Koordinierung der Aktivitäten verschiedener Länder eben doch auf Bundesebene zu adressieren. Hieraus ergeben sich erneut unklare Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Ländern untereinander sowie diesen und dem Bund, was eine Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen erschwert und in vielen Fällen zu einem Umsetzungsdefizit führt.

Problematisch ist zudem, dass das Thema Prävention im Katastrophenschutz auch im Vergleich zu anderen Präventionsthemen keinem ideologischen parteipolitischen Schwerpunkt entspricht. Es gibt zwar aussichtsreiche strategische Ansätze innerhalb der Fraktionen, Mehrheiten für das Thema zu gewinnen; diese werden jedoch häufig von aktuellen Ereignissen verdrängt. Zudem identifizieren sich politische Entscheider:innen in der Regel mit ihrer Rolle als Regierung bzw. Opposition und grenzen sich entsprechend von der jeweils anderen Seite ab. Die Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz werden vereinzelt als behördliches Dokument wahrgenommen, dessen Handlungsempfehlungen als im Einklang mit der Haltung der Regierung stehend aufgefasst werden. Der Regierung wird entsprechend die Verantwortung zugewiesen,

³⁶ Deutscher Bundestag (2013): Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012. BT-Drs. 17/12051, 03.01.2013. Verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/17/120/1712051.pdf> [letzter Zugriff: 29.11.21].



den Bericht im Bundestag vorzulegen und Haushaltsmittel bereitzustellen, während die Rolle der Opposition darin gesehen wird, kritische Anfragen zu Regierungsberichten zu stellen und an die Regierung zu appellieren. Einen Antrag auf die Debatte des Berichts im Bundestag zu stellen, würde hingegen falsche Signale senden. Diese Unklarheiten resultieren nicht nur in Untätigkeit, sondern sie bieten auch Möglichkeiten, die Verantwortlichkeiten für ein politisch eher schlecht zu platzierendes Thema von sich fernzuhalten und die Umsetzungsverantwortung für Maßnahmen von sich zu schieben.

6.2 Handlungsempfehlungen zur Begegnung der Themenkonkurrenz und zeitlicher Limitierungen

Um vor dem Hintergrund zeitlicher Limitierungen und der Konkurrenz von Themen, mit denen sich Politiker:innen konfrontiert sehen, die Sichtbarkeit der Analysen zu erhöhen, werden vor allem Einflussfaktoren aus der Kommunikationswissenschaft zur Aufbereitung der Dokumente relevant. Zu nennen sind insbesondere die Wichtigkeit des Handlungsbezugs wissenschaftlicher Dokumente wie auch die Ergebnisdarstellung in einer Kurzfassung, die alle wichtigen Informationen enthält und diese schnell und in niedrigschwelliger Sprache zugänglich macht. Dies würde es den Abgeordneten ermöglichen, sich auch in kurzen Zeitfenstern zu den Inhalten der Risikoanalysen zu informieren. Zudem könnte eine Kurzfassung tiefergehendes Interesse generieren sowie auch den Willen hervorrufen, die Zeit in eine intensivere Lektüre zu investieren. Ein ergänzender kurzer sowie praxisnaher Überblick würde die Risikoanalysen innerhalb der zeitlichen Limitierungen einer breiteren politischen Leserschaft zugänglich machen. Auch könnte auf diesem Weg für Politiker:innen, die per se nicht für das Themengebiet Bevölkerungsschutz zuständig sind, Handlungsrelevanz erzeugt werden, was in der Folge eine tiefergehende Beschäftigung mit den Implikationen der Thematik für den eigenen Verantwortungsbereich begünstigen würde.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Risikoanalyse an die Bedarfe der zuständigen Berichtersteller:innen anzupassen und weniger als ein Produkt zu begreifen, welches für den gesamten Bundestag erstellt wird. Zudem ist auch hier Klarheit und Prägnanz in der Kommunikation der Dokumente wie auch von deren Inhalten als bedeutsam hervorzuheben. Dies würde eine schnellere, zielgerichtetere Einordnung der Dokumente selbst wie auch der beinhalteten Handlungsempfehlungen ermöglichen. Hierbei ist zum einen eine klare Benennung der Zielgruppe des Dokuments bzw. von dessen Adressat:innen wichtig, und zum anderen eine Nennung der relevanten Ressorts und der Implikationen, die das betrachtete Risikoereignis für eben diese bedeutet. Eine Möglichkeit, die unklaren Zuständigkeiten zu adressieren und systemimmanente Unklarheiten zu umgehen, wäre eine Aufbereitung regionenspezifischer Inhalte und



eine gezielte Zirkulation an die entsprechenden Abgeordneten. Hierdurch würden passende Maßnahmen und inhaltliche Relevanz schneller ersichtlich und bei der richtigen Zielgruppe platziert.

Für eine weitergehende Analyse der Konfliktlinien speziell zwischen Bundes- und Länderebene wäre zudem eine Analyse der Bewertungen und Einstellungen der verschiedenen Länderakteur:innen bzw. politischen Vertreter:innen in Landesregierungen und -parlamenten zu den Risikoanalysen nötig. Eine mögliche Herangehensweise ist eine Analyse von Dokumenten und Protokollen auf der kommunalen Ebene und eine Auswertung darüber, inwiefern sich die Risikoanalysen bislang im Einsatz für kreisfreie Städte und Landkreise seit der Anpassung der Methode für diese Ebene im Jahr 2015 bewährt haben.

6.2.1 Risiken in der politischen Wahrnehmung und Handlungspraxis

Neben den eher strukturellen Aspekten liegt eine zentrale Herausforderung beim Wissenstransfer darin, dass die Risikoanalysen politisch nicht adressiert und umgesetzt und ihre Inhalte nicht als politisches Problem wahrgenommen werden. Zentral für die politische Themensetzung ist neben dieser eigentlichen Problemwahrnehmung aber auch die Diskussion von Lösungsansätzen innerhalb der Policy-Community sowie die Umsetzung und Diskussion der Inhalte innerhalb der Politik. Innerhalb des MSF ist dies als Kopplung der drei Ströme – Problem-Strom, Policy-Strom, Politics-Strom – beschrieben, die die Öffnung eines Policy-Fensters als Ausgangspunkt für einen möglichen Agenda-Wandel begünstigt.³⁷

6.2.2 Wahrnehmung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Der kommunizierenden Instanz wird in der Wissenschaftskommunikation und Politikberatung durch die Gestaltung und Aufbereitung der Publikation eine wichtige Rolle zugeschrieben. Da die RiskPol-Studie ihren Fokus auf die Untersuchung der politischen Rezeption der Risikoanalysen des Bundes und der Länder legte, wird im Folgenden die spezifische Wahrnehmung des BBK als federführende Behörde im Bevölkerungsschutz betrachtet. Viele der im Zusammenhang mit dem BBK von den

³⁷ Herweg, Nicole; Zahariadis, Nikolaos; Zohlnhöfer, Reimut (2018): The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In: Christopher M. Weible, Paul A. Sabatier und Christopher M. Weible (Hg.): Theories of the Policy Process. Fourth edition. | Boulder, CO : Westview Press, 2017.: Routledge, S. 17–53.



Interviewten genannten Kompetenzunklarheiten und -probleme treffen jedoch ähnlich auf andere Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zu. Somit ist die folgende Analyse inklusive der anschließenden Handlungsempfehlungen auch für die Betrachtung des Wissenstransfers anderer BOS relevant.

In Bezug auf die Wahrnehmung des BBK durch die Politiker:innen herrschen Unklarheiten zur Rolle und den Befugnissen der Behörde innerhalb des Politikbetriebes. Die geteilte Zuständigkeit bzw. die fehlende Zuständigkeit des Bundes wie auch des BBK beim Thema Bevölkerungsschutz, sowie das Kooperationsverbot zwischen Bund und Ländern für viele Lagen führt nicht nur zu Herausforderungen im Katastrophenfall, sondern anscheinend auch zu einer untergeordneten Rolle der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ im Bundestag. Weit verbreitet unter den politischen Entscheider:innen ist eine generelle Unklarheit in Hinblick auf das Aufgabenspektrum des BBK und seines Leitbildes. Diese Unsicherheit über die Kompetenzen des BBK sowie dessen als zu gering wahrgenommene Präsenz schwächt in der Folge die Wahrnehmung der Risikoanalysen. Obwohl sowohl das BBK als auch die Risikoanalysen bei den mit dem Thema Sicherheitspolitik und Bevölkerungsschutz betrauten Abgeordneten als wichtig angesehen werden, werden andere Akteure, die in diesem Themenfeld aktiv sind, als bedeutender erachtet. Dies wird durch die sehr eingeschränkte direkte Interaktion von Vertreter:innen der Behörde mit Politiker:innen auf verschiedenen Ebenen im Vergleich zu den anderen Akteuren im Bereich des Bevölkerungsschutzes verstärkt.

Aus diesen verschiedenen genannten Aspekten resultiert (bis zum Untersuchungszeitraum) zum einen eine vergleichbar geringe Sichtbarkeit des BBK und dessen Aktivitäten und Expertise im Bevölkerungsschutz, einschließlich der Risikoanalysen. Zum anderen geht aus den (Bund-Länder-)Kompetenzkonflikten eine zumindest teilweise nicht zu erfüllende Erwartungshaltung an das BBK als zentrale Bundesbehörde hervor, ihre Anliegen offensiver an die Politiker:innen heranzutragen.

6.2.3 Wahrnehmung von Risiken als politisch zu adressierendes Problem

Die in den Risikoanalysen behandelten Szenarien werden von politischen Entscheider:innen nur bedingt als Problem wahrgenommen, wobei die Tatsache, dass Themen in der Politik grundsätzlich anlassbezogen gesetzt werden, eine wichtige Rolle spielt. Dies zeigt sich im Einfluss von Schlüsselereignissen, die als Indikator für die Problemwahrnehmung wirken und auch in der Vergangenheit zu einer höheren Wahrnehmung des Risikothemas bzw. der Risikoanalysen geführt haben. So haben z. B. zeitgleich zur Veröffentlichung der Risikoanalyse zum Thema „Dürre“ auftretende



Waldbrände zu einer erhöhten Wahrnehmung dieser Analyse geführt.³⁸ Es wird deutlich, dass die Problemwahrnehmung bei den Szenarien, deren Eintreten als wahrscheinlicher gesehen wird, höher ist und diese Szenarien als politisch relevanter eingestuft werden. Daher erhalten Themen, die sich auf eine langfristige Prävention ausrichten, neben den Ereignissen des aktuellen Tagesgeschehens wenig Aufmerksamkeit, da sie als nicht dringend genug wahrgenommen werden. Erst mit dem Eintritt eines entsprechenden Ereignisses erhöht sich die Wahrnehmung des Risikothemas und der Notwendigkeit entsprechender Vorsorgemaßnahmen. Sobald die Tagesaktualität abflacht, geraten diese Themen ebenso schnell wieder aus dem Fokus. Die Ereignisgetriebenheit als Faktor der politischen Themensetzung und die damit einhergehende Schwierigkeit, von aktuellen Ereignissen losgelöste Risiken zu thematisieren, ist daher ein problematischer und nur schwer änderbarer Zustand. Ähnlich verhält es sich mit den Risikoanalysen des BBK, die in Anbetracht von zahlreichen aktuellen Tagesordnungspunkten nicht zur politischen Diskussion stehen. In der Regel wird erst rückwirkend mit dem Eintreten eines Ereignisses auf Informationen zu deren Prävention zurückgegriffen. Dies demonstriert gleichzeitig ein Paradoxon in Bezug auf die Vermittlung von Risikothemen und der Risikoanalysen – sie wollen Ereignisse vermeiden, die sie aber brauchen, damit das Thema als politisch zu adressierendes Problem innerhalb des Problem-Stroms (nach MSF) wahrgenommen wird.

Die Auswahl der Themenschwerpunkte spielt eine wichtige Rolle für die Problemwahrnehmung. Wenn die Auswirkungen eines Themas auf die Aufgabengebiete der Abgeordneten nicht schnell erkenntlich sind, erhält dieses in deren Augen keine Relevanz und wird nicht als Problem wahrgenommen. Dies führt dazu, dass nur die zuständigen Fachpolitiker:innen sich für die Bearbeitung der Inhalte verantwortlich sehen und die Thematik als ein für sie zu behandelndes Problem wahrnehmen. Vor dem Hintergrund der bereits dargestellten zeitlichen Einschränkungen und Ereignisgetriebenheit politischer Themensetzung ist die Abarbeitung verschiedener Szenarien im Sinne des All-Gefahren-Ansatzes als problematisch anzusehen, da vor allem Szenarien mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit als zu adressierendes Problem im politischen Raum wahrgenommen werden. Auch ist die Perspektive der mathematisch-probabilistischen Betrachtung von Risiken innerhalb der Risikoanalysen als hinderlich zu bewerten, da sie sehr naturwissenschaftlich geprägt ist. Auf die Problem- und Relevanzwahrnehmung von politischen Entscheider:innen wirken sich aber vor allem psychosoziale und soziokulturelle Implikationen von Krisen aus und stellen somit einen wichtigen Bezugsfaktor dar.

³⁸ Deutscher Bundestag (2019): Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2018. BT-Drs. 19/9521, 12.04.2019. Verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/095/1909521.pdf> [letzter Zugriff: 29.11.21].



Auch die inhaltliche Darstellung der Erkenntnisse selbst hat sich innerhalb der Datenerhebung des RiskPol-Projekts als zu unkonkret herausgestellt. Der Wunsch nach einer genaueren Darlegung der Inhalte und klareren Handlungsimplicationen verläuft aber zumindest teilweise konträr zu der Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse, die den aktuellen Forschungsstand in Anbetracht der Forschungsfrage und des konkret behandelten Problems betrachten und nie als absolut anzusehen sind. Dies ist insbesondere im Falle der Risikothematik eine Herausforderung, da das Eintreten von Risiken nicht klar vorhersehbar und Unsicherheit eine dem Sujet inhärente Eigenschaft ist.

6.2.4 Umsetzung von Maßnahmen

Die mangelnde Problemwahrnehmung der in den Risikoanalysen besprochenen Themen hängt eng mit einem Umsetzungsdefizit zusammen, das sich in der Auffassung der in der RiskPol-Studie befragten Politiker:innen bestätigt. Zwar werden die Risikoanalysen zur Kenntnis genommen und auch von den zuständigen Personen oder deren wissenschaftlichem Personal gelesen, dies löst aber keinen Handlungsimperativ aus und es resultieren folglich weder Maßnahmen noch eine politische Diskussion möglicher Maßnahmen. Das Umsetzungsdefizit ist zum einen bei den Politiker:innen selbst zu verorten, da die Abgeordneten die relevanten Akteur:innen sind, in deren Verantwortung es liegt, dass Bundesdrucksachen im Ausschuss diskutiert werden. Zum anderen werden die jeweils zuständigen Minister:innen als verantwortlich für die Umsetzung der Inhalte betrachtet. Die befragten Abgeordneten schreiben aber auch der kommunizierenden Instanz, im vorliegenden Falle dem BBK, eine begleitende und prüfende Rolle bei der Umsetzung zu. Das Problemfeld der mangelnden Umsetzung der in den Risikoanalysen empfohlenen Maßnahmen ist daher sowohl den unzureichenden Aktivitäten hinsichtlich Lösungsansätzen und Umsetzungsstrategien innerhalb der Policy-Community zuzuordnen als auch der Ebene der Politik in Form der thematisch zuständigen politischen Abgeordneten und Minister:innen. Das Umsetzungsdefizit kann hierbei als Resultat einer fehlenden Problemwahrnehmung im Zusammenhang mit den Risikoanalysen angesehen werden.

Ein in der Regel auf der Ebene der Policy-Community anzusiedelnder Aspekt, der sich als hinderlich für die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen innerhalb des Bevölkerungsschutzes erweist, ist die finanzielle Tragfähigkeit der in den Risikoanalysen beschriebenen Maßnahmen. Politischen Entscheider:innen stehen nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung und sie müssen deshalb entsprechende Priorisierungen vornehmen. Die Priorisierung von Präventionsmaßnahmen wird dadurch erschwert, dass die Kosten für diese Maßnahmen als relativ hoch eingeschätzt werden, während deren Wirksamkeit unklar ist. Denn hierbei ist unsicher, ob, wann, wo



und welche Ereignisse mit welcher Intensität eintreten werden. Solange sich hohe Ausgaben für Vorsorgemaßnahmen nicht durch den Eintritt der Risiken materialisieren, bleibt ein Rechtfertigungsdruck bestehen. Hohe Kosten von Maßnahmen und die Unsicherheit über deren Tragfähigkeit haben zur Folge, dass häufig erst im Katastrophenfall auf – sich dadurch materialisierte – Risiken reagiert wird bzw. auf eine Strategie der schnellen Reaktion und Bereitstellung von Ressourcen gesetzt wird.

Weiterhin ist die in der Wissenschaftskommunikation als wichtig eingestufte Interaktion mit der Zielgruppe in Bezug auf die Themensetzung und Gestaltung der Risikoanalysen als problematisch zu bewerten. Eine aktive Einbeziehung der Politiker:innen in den Entstehungsprozess der Analysen ist vor dem Hintergrund der begrenzten Zeit aber schwierig. Zudem ist sie in Anbetracht der Wahrung der Integrität der wissenschaftlichen Analysen zur Risikobewertung kontrovers und somit schwer realisierbar. Es gibt jedoch ein weit verbreitetes Interesse an konkreterer Themensetzung und einer agileren Reaktion der Analysen auf politische Geschehnisse sowie einer eng an die Zielgruppe angepassten Gestaltung der Inhalte. Die befragten Politiker:innen nehmen diesen Prozess der Themenfindung und auch die Zusammenstellung der in die Erarbeitung der Analysen involvierten Institutionen als wenig transparent und problematisch wahr. Besser umsetzbar im Politikbetrieb ist die Begleitung der Umsetzung der Inhalte in die Praxis, welche aktuell noch nicht ausreichend stattfindet.

Ein weiteres für die Umsetzung der Analysen zentrales Feld ist die Platzierung der Inhalte in politischen Debatten und in den relevanten Ausschüssen, was derzeit nicht oder nur unzureichend stattfindet und sich im Umsetzungsdefizit niederschlägt. Hier sind vor allem die mit dem Thema betrauten Abgeordneten, aber auch zuständige Minister:innen in die Pflicht zu nehmen. Angesichts der derzeitigen Form der Zirkulation der Risikoanalysen ist die Umsetzung damit sehr stark abhängig vom persönlichen beruflichen Interesse, Wohlwollen und Engagement einzelner politischer Akteur:innen.

6.3 Handlungsempfehlungen zur politischen Wahrnehmung und Handlungspraxis

Damit die Risikoanalysen von politischen Entscheider:innen stärker wahrgenommen werden und Impulse für die Wahrnehmung des Themas als politisches Problem sowie die Diskussion der Inhalte und Implikationen innerhalb der Policy- und politischen Ebene gesetzt werden können, sind die Kompetenzen sowie die Aufgabenstellung des BBK klarer darzustellen, damit seine Zuständigkeiten ersichtlich werden. Dies sollte sowohl vom Innenministerium als auch dem BBK selbst ausgehen. Eine präzisere



Darstellung der Rolle des BBK durch das Innenministerium würde der Behörde unter Umständen mehr Handlungsspielraum verschaffen und ihre Wahrnehmung als stärkerer Player innerhalb des Themenfeldes öffentliche Sicherheit und Bevölkerungsschutz unterstützen. Wichtig wäre eine Anpassung bzw. auch öffentliche Definition des Selbstverständnisses des BBK, damit politische Entscheider:innen es im sicherheitspolitischen Feld besser einordnen können. Hierin liegt auch das Potenzial, das BBK als vernetzende Institution im Bereich Bevölkerungs- und Katastrophenschutz innerhalb des Politikbetriebes wie auch der Öffentlichkeit sichtbarer zu machen. Dies würde die Relevanz der Behörde als Ansprechpartnerin und Informationsquelle zu Themen des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes erhöhen. Das Problem der gegenseitig miteinander im Aufmerksamkeitswettbewerb stehenden politischen Akteure könnte adressiert werden, indem sich alle stärker vernetzen und vermehrt gemeinsam auftreten. Schließlich müsste eine Debatte über die Verteilung von Zuständigkeiten, das Kooperationsverbot und eine potenziell zentrale Koordinationsrolle des BBK geführt werden, um den Stellenwert der Risikoanalysen im Bundeskontext zu erhöhen. Hierbei könnten der Risk-Governance-Ansatz³⁹ und die dialogische Einbindung der verschiedenen Akteure entsprechend einer Multi-Akteurs-Perspektive Anknüpfungspunkte darstellen.

6.3.1 Zielgruppenangepasste Themenwahl und -aufbereitung, Betroffenheit und Praxisbezüge

Um die Wahrnehmung von Dokumenten wie den Risikoanalysen und deren Inhalten als politisch zu adressierendes Problem zu erhöhen, sind verschiedene Ansätze zu verfolgen. Hierbei wäre vor allem ein strategisches Vorgehen seitens der kommunizierenden Institution – im Falle der Risikoanalysen durch das BBK – hervorzuheben, um das Thema bei den Politiker:innen zu platzieren. Zum einen gilt es, die Themenwahl und -aufbereitung der Zielgruppe anzupassen. Das sogenannte Framing einer Information ist entscheidend dafür, ob ein Sachverhalt als ein Problem wahrgenommen wird.⁴⁰ Um die Aufmerksamkeit politischer Entscheider:innen zu

³⁹ „Risikogovernance nach dem IRGC (Renn und Walker 2008; Renn 2008; Aven und Renn 2010) ist ein Zyklusmodell, in dem verschiedene Arten von Wissen relevant werden können und das dadurch offen für den Einschluss aller Stakeholder ist, die es durch konstante Kommunikation zu integrieren sucht.“ (Prokopf 2020, S. 102) - Prokopf, C. (2020): Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

⁴⁰ “Framing essentially involves selection and salience. To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described.” (Entman 1993, S. 52) - Entman, R. M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. In: Journal of Communication 43 (4), S. 51–58. DOI: 10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x.



erlangen, müssen Sachverhalte so dargelegt werden, dass sie Betroffenheit wecken und für die Politiker:innen greifbar sind. Ohne die entsprechende Gestaltung bzw. das zielgerichtete Framing einer Information mit Bezügen zur politischen Arbeit von Akteuren verbleibt ein Thema in seiner Abstraktion und es fehlt das Interesse, sich ihm zu widmen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Themenfeld Risiko, das sich vor allem mit der Prävention von Katastrophen und Schlüsselereignissen beschäftigt und somit abseits aktueller Ereignisse stattfindet, ist es wichtig, aber auch schwierig, Bezüge und eine daraus resultierende Problemwahrnehmung herzustellen.

6.3.2 Thematische Öffnung und Aktualität, Relevanz psychosozialer Konsequenzen und Timing

Eine Öffnung der Themen der Risikoanalysen und zudem die Verdeutlichung, dass die beschriebenen Szenarien immer auch psychosoziale und soziokulturelle Implikationen und Konsequenzen haben, würde den thematischen Bezug für Politiker:innen, das Gefühl der Betroffenheit und somit die inhaltliche Relevanz der Analysen für Bundestagsabgeordnete verbreitern. Eine agilere Themenwahl und eine auf verschiedene Regionen zugeschnittene Gestaltung der Inhalte könnte die Problematik der nötigen thematischen Aktualität besser einfangen und die Problemwahrnehmung erhöhen. In einer klaren, auf die Zielgruppe angepassten Formulierung und Strukturierung der Ergebnisse sollten Szenarien ein möglichst realistisches, nachvollziehbares Bild mit Anknüpfungspunkten zeichnen und zugleich die wissenschaftliche Fundierung hervorheben.

Weiterhin sollten auftretende Schlüsselereignisse genutzt werden, um die Diskussion um das Thema Risiko zu entfachen und die Umsetzung von Maßnahmen zu begünstigen. Während dies keine zufriedenstellende Perspektive sein kann, da mit dem Schlüsselereignis oft das zu verhindernde Katastrophenszenario eingetreten ist, sind diese Ereignisse dennoch wichtige Momente, um die Aufmerksamkeit auf die Wahrnehmung von Risikothemen als Problem zu lenken und auf die Existenz der Risikoanalysen und vergleichbarer Dokumente hinzuweisen. Neben Krisensituationen sind aber auch wiederkehrende Ereignisse wie z. B. Bundestagswahlen oder die jährliche Publikation der Risikoanalysen als Schlüsselereignisse anzusehen. So ist es z. B. günstiger, die Dokumente zum Beginn neuer Legislaturperioden zu veröffentlichen bzw. zu Haushaltsverhandlungen oder im Zusammenhang mit absehbaren bevorstehenden strukturellen Veränderungen. Ebenfalls könnte die jährliche Publikation der Risikoanalysen strategisch als ein Schlüsselereignis gestaltet werden, zu dem auf wiederkehrender Basis auf die Bedeutung des Themas als auch der Inhalte hingewiesen und dazu eingeladen wird, die Implikationen der Inhalte für die Politik zu diskutieren.



6.3.3 Konsequenzen ausbleibender Präventionsmaßnahmen und Kontroll- und Begleitprozesse

Da für die ausbleibende Umsetzung der in den Risikoanalysen empfohlenen Maßnahmen verschiedene Aspekte eine Rolle spielen, gliedern sich auch die Lösungsansätze in mehrere Schwerpunkte. Zur Problematik der finanziellen Tragfähigkeit ergibt sich aus der RiskPol-Datenerhebung die Empfehlung, dass die begrenzten Ressourcen in der Gestaltung der Handlungsempfehlungen stärker berücksichtigt werden und Vorsorgemaßnahmen mit geringem Aufwand vorgeschlagen werden sollten, die es ermöglichen, Gefahren schnell abzuwehren. Inwiefern dies in Anbetracht von Präventionsmaßnahmen im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz sinnvoll ist, ist fraglich. Um die Sinnhaftigkeit solcher Vorschläge und Möglichkeiten der Umsetzung zu klären, ist ein größeres Engagement des BBK innerhalb der Policy-Community mit dem Ziel, zur Diskussion von Lösungsstrategien und deren Realisierbarkeit beizutragen, ratsam. Empfehlenswert erscheint hier auch, die Wichtigkeit präventiver Maßnahmen zur Vorbeugung massiver Kosten bei Eintreten des beschriebenen Ereignisses zu betonen wie auch die finanziellen Implikationen der vorgeschlagenen Maßnahmen klar zu kommunizieren; einschließlich der Konsequenzen, wenn diese nicht getroffen werden.

Die Einbindung der politischen Akteure in den Entstehungsprozess und vor allem eine Begleitung des Umsetzungsprozesses der Analysen ist ein wichtiger Punkt zur Bewältigung des Umsetzungsdefizits. Insbesondere die Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis und ein Monitoring der erfolgten Maßnahmen wird auch innerhalb der Arbeitsrealität der Politiker:innen als hilfreich erachtet und wäre ein wichtiger Kontroll- und Begleitmechanismus. Innerhalb dieses Begleit- und Austauschprozesses könnten sowohl auf der Policy-Ebene als auch innerhalb der Politik wichtige Akzente gesetzt werden, um die behandelten Themen sichtbarer im Alltag der Politiker:innen zu platzieren und einem Umsetzungsdefizit vorzubeugen. Dies hat das Potenzial, Kontrollmechanismen wie auch Verantwortlichkeit innerhalb des Umsetzungsprozesses zu schaffen.

6.3.4 Art der Übermittlung und Kommunikation der Dokumente

Die Art der Übermittlung der Risikoanalysen und ähnlicher Dokumente sowie die Gestaltung der Kommunikation ihrer Inhalte sind zwei entscheidende Einflussfaktoren, um auf die Wahrnehmung des Themas auf verschiedenen Ebenen einzuwirken. So kann die Institution oder das Gremium, das für das Verfassen der Analysen zuständig ist, maßgeblich zu einer stärkeren Sichtbarkeit von Dokumenten beitragen, was sowohl die



Problemwahrnehmung als auch die Präsenz des Themas auf den Ebenen der Politik und der Policy-Community erhöht und damit potenziell zu einer politischen Thematisierung von Dokumenten wie den Risikoanalysen beitragen kann.

6.3.5 Kommunikation mit der Politik

Eng verknüpft mit dem Umsetzungsdefizit der Risikoanalysen ist deren Kommunikation an die Politiker:innen. Das Problemfeld der Kommunikation mit der Politik ist vor allem in kommunikationswissenschaftlichen Ansätzen der strategischen Kommunikation und der in der Wissenschaftskommunikation beschriebenen Art der Übermittlung zu fassen. Diese Kommunikation und Art der Übermittlung wird im Falle der Risikoanalysen als passiv beschrieben und nicht ausreichend für eine dezidierte Wahrnehmung der Risikoanalysen. Denn die Drucksache, in der die Risikoanalysen kommuniziert werden, wird oft nicht wahrgenommen und die Existenz der Risikoanalysen im politischen Raum ist teilweise nicht bekannt. In diesem Zusammenhang ist die Zirkulation der Dokumente zu nennen. Während es zum üblichen institutionellen Verfahren gehört, dass die Risikoanalysen des BBK in Berichtsform in den Innenausschuss zirkuliert werden, werden diese dort in der Regel ohne inhaltliche Debatte nur peripher zur Kenntnis genommen und Inhalte und Maßnahmen nicht diskutiert. Dadurch ergibt sich keine Verbindlichkeit zum weiteren Handeln oder zur Umsetzung der Maßnahmen, was im bereits beschriebenen Umsetzungsdefizit resultiert. Die ersten Risikoanalysen aus den Jahren 2010 und 2011 wurden noch im Plenum diskutiert, während sie inzwischen meist ohne Aussprache an den Innenausschuss überwiesen werden. Das Ausbleiben dieser Kommunikation ist als zentrales Problem für die Wahrnehmung und Umsetzung der Analysen anzusehen. Dieses Versäumnis liegt vor dem Hintergrund der institutionellen Rahmenbedingungen und der Zirkulation der Risikoanalysen als Bundesdrucksache auf der politischen Ebene, was auch von den Interviewpartner:innen der RiskPol-Studie wahrgenommen wird. Gleichzeitig sehen diese aber auch Potenziale in der Kommunikation des BBK, die als sehr unidirektional beschrieben wird, während eine dialogische und direkte Form der Übermittlung der Analysen und der Kommunikation der Inhalte gewünscht und als notwendig für eine erfolgreiche Vermittlung und breitere Wahrnehmung der Analysen angesehen wird.

6.3.6 Öffentliche Kommunikation

An das Problemfeld der Kommunikation innerhalb der Politik schließt sich die Kommunikation der Inhalte an die Öffentlichkeit an. Während der Aspekt der Wissensvermittlung an die Bevölkerung nicht im Zentrum der RiskPol-Studie stand, kommt der Öffentlichkeit dennoch eine wichtige Rolle zu: die Interviewten wiesen



wiederholt auf die Wichtigkeit hin, die Bevölkerung zu Risikothemen zu informieren. Auch aus dem theoretischen Rahmen ergibt sich, dass die Öffentlichkeit eine bedeutende Rolle für die Problemwahrnehmung und die politische Themensetzung spielt. Dies spiegelt Aspekte des Feedbacks durch die Bevölkerung, der öffentlichen Meinung in Bezug auf ein Thema und der antizipierten öffentlichen Zustimmung wider, die als einflussreich für die politische Bedeutung eines Themas erachtet werden. Daher ist die öffentliche Kommunikation ebenfalls als Herausforderung für die Wahrnehmung und politische Umsetzung der Risikoanalysen zu betrachten und wird hier als Problemfeld benannt, da eine öffentliche und ereignisunabhängige Kommunikation zu den Risikoanalysen bisher kaum stattfindet. Für eine stärkere Wahrnehmung wäre es jedoch notwendig, dass die Risikoanalysen in die Öffentlichkeit kommuniziert werden, da politische Entscheider:innen auf die Akzeptanz und positive Resonanz ihrer Politik angewiesen sind. Dies führt dazu, dass durch die öffentliche Berichterstattung und Debatte Anreize für Politiker:innen geschaffen werden, ein Thema zu adressieren und dieses in die Politik zu tragen. Zudem ist es leichter, auch Abgeordnete außerhalb des jeweiligen Ausschusses für ein Thema zu gewinnen, wenn an diesem ein öffentliches Interesse besteht, da hierdurch politische Relevanz geschaffen wird. Eine kritische öffentliche Debatte bedeutet hierbei auch, dass politische Entscheider:innen unter Rechtfertigungs- und Handlungsdruck gesetzt werden. Die geringe Präsenz der Risikoanalysen in der Öffentlichkeit ist daher auch als ein Grund für deren geringe politische Wahrnehmung zu bewerten.

In der Literatur zu Risikokommunikation wird darauf hingewiesen, dass die Kommunikation mit der Öffentlichkeit vor allem in der Verantwortung der politischen Akteure liegt. Risikokommunikation an die Bevölkerung wird als zentraler Bestandteil des staatlichen Krisenmanagements bezeichnet. Die Kommunikation zu Risiken sollte in den entsprechenden Politikfeldern als Teil des staatlichen Krisenmanagements und eines umfassenden Risikoregulierungsprozesses integriert sein. Dieser Verantwortung wird seitens der Politik jedoch wenig Aufmerksamkeit geschenkt und sie spiegelt sich nur rudimentär im politischen Handeln wider.

Das zeigt sich auch in der Problematik der öffentlichen Kommunikation von Risikothemen im Kontext der Risikoanalysen. Denn auch, wenn die öffentliche Wahrnehmung des Themas sehr bedeutsam für die politische Wahrnehmung der Analysen ist, ist es gleichzeitig schwierig, positive Resonanz für Risikothemen und Maßnahmen zur Reduzierung von Risiken zu erzielen. Dies liegt an einer allgemeinen Unbeliebtheit des Themas in der Bevölkerung, in der die Angemessenheit von Maßnahmen zur Reduzierung von Risiko wiederholt hinterfragt werden und auf Unverständnis stoßen. Zudem befürchten Politiker:innen, durch die Kommunikation von Risiken in ein schlechtes Licht zu geraten, da die öffentliche Thematisierung von Risiken zu Unsicherheit führt.



6.4 Handlungsempfehlungen zur Art der Übermittlung der Dokumente

Grundsätzlich ist es als wichtig anzusehen, dass seitens der kommunizierenden Instanz Klarheit darüber herrscht, was mit den Risikoanalysen erreicht werden soll, um die Kommunikation entsprechend strategisch zu gestalten. In Bezug auf die Zirkulation der Analysen wäre ein erster Lösungsansatz das Anstoßen einer Debatte darüber, inwieweit die reine Kenntnisnahme der Risikoanalysen im Innenausschuss ausreicht und ob und wie eine stärkere Verbindlichkeit zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen erreicht werden soll und könnte. Um die Wahrnehmung zu erhöhen, sollten sie offensiver kommuniziert werden. In diesem Sinne und hinsichtlich der fehlenden Thematisierung und Berücksichtigung der Analysen im Politikbetrieb stellen sich zunächst strukturelle Fragen in Bezug auf die Zirkulation der Analysen. Zudem schließt auch hier die Frage nach einer aktiveren und strategischeren Kommunikation der Analysen sowohl in die Öffentlichkeit wie auch in die Politik an, um dem Thema eine allgemeinere Aufmerksamkeit und Wahrnehmung zu verschaffen und somit die Relevanz für die entsprechenden Personen zu erhöhen, das Thema politisch zu adressieren.

6.4.1 Diskursive, bidirektionale und direkte (auch informelle) Kommunikation

Weitere Lösungsansätze für eine Verbesserung der Kommunikation beziehen sich vor allem auf eine direkte, bidirektionale Kommunikation und die Gestaltung eines diskursiven Prozesses im Gegensatz zur derzeit wenig erfolgreichen unidirektionalen Kommunikation der Dokumente. Hierbei ist vor allem die Wichtigkeit des Engagements der kommunizierenden Instanz, also des BBK, zu nennen, das aktiver in der Kommunikation der Dokumente agieren könnte. Im Falle der Risikoanalysen wäre z. B. eine Präsentation der Berichte durch hochrangige Vertreter:innen der Behörde in den relevanten Ausschüssen eine Möglichkeit, die Sichtbarkeit der Dokumente zu erhöhen und die Diskussion der Themen innerhalb des Bundestages zu forcieren. Darüber hinaus wären informelle Gesprächsangebote und die direkte Adressierung von Abgeordneten eine Möglichkeit für bidirektionalen Austausch. Vergleichbare Aktivitäten im Bevölkerungsschutz tätiger Akteure, wie z. B. auch Frühstücks- und Besuchsangebote, werden von den interviewten Politiker:innen als positiv rezipiert und als sinnvoll erachtet. Dies würde zum einen die inhaltliche Auseinandersetzung fördern, aber auch grundsätzlich die Aufmerksamkeit auf die Existenz und den potenziellen Mehrwert der Risikoanalysen lenken. Ebenso könnte durch diese Interaktion das inhaltliche Interesse erfragt und über die Zuständigkeiten des BBK informiert werden. Durch das Engagement in der Policy-Community und den Austausch mit Interessengruppen könnten Handlungsoptionen und Vernetzung im Sinne eines Reflexionsdiskurses vermittelt werden.



6.4.2 Öffentlichkeitswirksamkeit und Einbindung der Medien

Lösungsansätze zur stärkeren Einbindung und Adressierung der Öffentlichkeit finden sich ebenfalls sowohl in der Theorie zur Wissenschaftskommunikation als auch in den Gesprächen mit den Politiker:innen. Aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive ist hier die Ebene des Gestaltungsdiskurses und der zivilgesellschaftlichen Einbeziehung in Handlungsoptionen und Lösungsvorschläge hervorzuheben. Um öffentliches Interesse an der Thematik zu schüren, sollten solche diskursiven Formate stärker sowohl von der Politik als auch vom BBK forciert und gefördert werden.

Aus der RiskPol-Datenanalyse geht hervor, dass die Durchführung öffentlichkeitswirksamer Kampagnen ein wichtiger Ansatzpunkt ist, um für die Politik sichtbar zu werden und dem eigenen Anliegen mehr Relevanz zu verleihen. Zudem wird die Ankündigung wichtiger Dokumente in der Bundespressekonferenz (BPK) als zentral angesehen. Dies schließt eine mediale Berichterstattung über die Risikoanalysen und auch Risiken im Bevölkerungsschutz allgemein ein, die den interviewten Mitgliedern des Bundestages als elementar für eine höhere politische Relevanz erscheinen. Da in den Interviews keine direkte Trennung von Medien und Öffentlichkeit vorgenommen wird, werden hier auch einige Punkte zur Einbeziehung der Medien neben der Präsentation der Ergebnisse in der Bundespressekonferenz gemacht. Es wird darauf hingewiesen, dass vor allem audiovisuelle Medien, wie Dokumentationen, Filme zu Katastrophenszenarien mit anschließender Einordnung in die Realität oder neue Medien wie YouTube-Formate, eine hohe Aufmerksamkeit von Seiten der Öffentlichkeit auf die Thematik Risikoanalysen lenken könnten, was wiederum Aufmerksamkeit auf politischer Ebene erzeugen würde. Reichweitenstarke Fernsehformate wie die Tagesschau werden dabei als Leitmedien für politische Aufmerksamkeit wahrgenommen.

Die öffentliche Aufmerksamkeit, die hierdurch generiert wird, führt zu einer breiteren Wahrnehmung der Dokumente. Gleichzeitig bietet dies eine Kontrolle hinsichtlich der Umsetzung der Maßnahmen und kann in einer öffentlichen Adressierung der Problematik, dass die Risikoanalysen zwar existieren, die dort empfohlenen Maßnahmen aber mangelhaft umgesetzt werden, öffentliches Feedback und somit Handlungsdruck für die Politik bedeuten.



6.5 Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien im Wissenstransfer

In den diskutierten Problemfeldern und Lösungsansätzen wird deutlich, dass die Gestaltung der Dokumente selbst wie auch eine offensivere und dialogische Kommunikation der Analysen in Politik und auch Öffentlichkeit zentral für die Vermittlung der Erkenntnisse sind. Dies sind wichtige Faktoren, um ein Thema zur Diskussion auf der politischen Agenda zu platzieren und damit potenziell zum Agenda-Wandel beizutragen. Hierbei sind die Kommunikation und Zirkulation der Analysen, eine strategische Vermarktung und eine offensivere, direkte und dialogische Kommunikation wichtige Ansatzpunkte für eine höhere Wahrnehmung der Dokumente als erster Schritt für eine potenzielle Umsetzung der Maßnahmen. Die Kommunikation wissenschaftlicher Dokumente und Analysen ist entscheidend, um ihre Sichtbarkeit auf den Ebenen der Problemwahrnehmung, des Politikbetriebs und der Policy-Community zu erhöhen. Somit kann zur Diskussion des Themas sowie der potenziellen Integration der Analyseninhalte bei politischen Entscheidungen beigetragen werden.

Hier kommt Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben generell, und speziell dem BBK als federführende Organisation beim Verfassen relevanter Dokumente eine zentrale Rolle zu. Diese Rolle kann als die des Policy-Entrepreneurs verstanden werden, der sich aktiv für die Bewerbung des Themas und die Verbindung von Problemwahrnehmung und Diskussion in Politik sowie Policy-Community einsetzt. So kann das BBK zum einen auf der Ebene der Problemwahrnehmung über kommunikative Aktivitäten und eine zielgruppengerechte Aufbereitung der Informationen zu einer höheren Sichtbarkeit und Relevanz der Dokumente beitragen. Zudem kann es durch die Nutzung seines politischen Stellenwerts und der politischen Vernetzung durch direkte und dialogische Kommunikation stärker darauf hinwirken, dass wichtige politische Akteure sich für das Thema einsetzen und dieses auf der politischen Agenda platzieren. Innerhalb der Policy-Community können das BBK und weitere wichtige BOS stärker im Dialog mit anderen Akteuren und Interessengruppen der öffentlichen Sicherheit, Sicherheitspolitik und des Bevölkerungsschutzes interagieren und Themensetzung, Lösungsvorschläge und Handlungsoptionen offensiver einbringen, wobei erneut eine dialogische Form und direkte Interaktion sowie die Gestaltung eines diskursiven Prozesses auf verschiedenen Ebenen (Zivilgesellschaft, Politik, Interessengruppen) als wichtig hervorzuheben sind.

Da ein zentraler Aspekt innerhalb des Bereichs der Risiken und des Bevölkerungsschutzes ressortübergreifende Maßnahmen und Auswirkungen im Krisenfall sind, sollten Ansätze und Maßnahmen vor allem auch ressortübergreifend gedacht und diskutiert werden. Trotz der zeitlichen Einschränkungen und strukturellen Hindernisse sollte dies auch auf politischer Seite einen höheren Stellenwert erhalten, da präventive Maßnahmen sowohl auf Ebene der öffentlichen Sicherheit wie auch auf

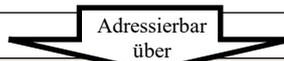


Haushaltsebene und sozialer Ebene erheblichen und langfristigen Schaden vorbeugen können, wie sich nicht zuletzt in der aktuellen Covid-19-Pandemie verdeutlicht.

Hieraus ergeben sich auf Basis der Datenerhebung des RiskPol-Projekts und der Perspektive der Wissenschaftskommunikation folgende Empfehlungen für die Kommunikation von Risikoanalysen und ähnlichen wissenschaftlichen Dokumenten im Bevölkerungsschutz (Abb. 5):

- (1) Aufbereitung der Inhalte mit konkretem Bezug auf die Zielgruppe und Integration von klaren, an die Adressat:innen angepassten Handlungsempfehlungen,
- (2) Integration einer Kurzfassung, die die zentralen Inhalte und praktischen Implikationen verdeutlicht und darstellt, für welche Ressorts das Dokument besondere Relevanz hat,
- (3) bidirektionale und diskursive Kommunikation der Inhalte zwischen Behörden und Politik, sowohl informeller Natur durch Gesprächsangebote und Informationsveranstaltungen als auch auf institutioneller Ebene in Ausschüssen, z. B. durch die Präsentation einer neuen Publikation,
- (4) öffentlichkeitswirksame Kommunikation der Inhalte, z. B. über die Präsentation von Ergebnissen in einer Bundespressekonferenz zur Erhöhung der Problemwahrnehmung und der Schaffung von Kontrollmechanismen für die Umsetzung der Inhalte.

Strukturelle Rahmenbedingungen innerhalb des politischen Systems	Politische Wahrnehmung und Handlungspraxis	Art der Übermittlung und Kommunikation
<ul style="list-style-type: none"> • Zeitliche Einschränkungen und Konkurrenz von Themen im Arbeitsalltag von Politiker:innen • Unklarheiten/limitiertes Wissen über Zuständigkeiten im Bevölkerungsschutz 	<ul style="list-style-type: none"> • Eingeschränkte Wahrnehmung von Risiken als politisch zu adressierendes Problem, sowie relevanten Behörden • Defizite in der Umsetzung von Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidirektionale Kommunikation/Vermittlung an die Politik • Unzureichende öffentliche und mediale Sichtbarkeit



Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien:
<ol style="list-style-type: none"> (1) Aufbereitung der Inhalte und Handlungsempfehlungen angepasst an die Informationsbedürfnisse der Politiker:innen (2) Integration einer Kurzfassung mit zentralen Inhalten und Informationen zu praktischen Implikationen und relevanten Ressorts (3) Bidirektionale und diskursive Kommunikation zwischen Behörde und Politik (informell und institutionell) (4) Öffentlichkeitswirksame Kommunikation der Inhalte

Abbildung 5: Problemfelder und Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien im Wissenstransfer (Eigene Darstellung)