

Anhörung der Enquetekommission II „Krisen- und Notfallmanagement“ am 06.09.2024, „Gesellschaftlicher Zusammenhalt (Warnung und Information der Bevölkerung)“

Schriftliche Stellungnahme des Deutsche Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKV)

Dr. Wolfram Geier, Mitglied des Vorstandes, Bonn

I. Warnung in Deutschland

Die Warnung der Bevölkerung vor und in Gefahrenlagen ist in Deutschland eine zwischen Bund, Ländern und Kommunen geteilte bzw. von allen drei Ebenen gestaltete Aufgabe. Obwohl der Bund nur für die Warnung der Bevölkerung im Verteidigungsfall und die Länder und Kommunen für die Warnung vor allen anderen Gefahren zuständig ist, nutzen Länder und Kommunen u.a. die technische Grundinfrastruktur des Modulare Warnsystems (MoWaS) des Bundes als technisches Rückgrat, da die Länder auch im Verteidigungsfall die konkrete Warnung im Auftrag des Bundes übernehmen (siehe Zivilschutzgesetz / ZSKG § 6). Neben MoWaS stellt der Bund weitere Warnmittel zur Verfügung (beispielsweise Apps) und fördert auch den (Wieder-)Aufbau von Sirenen.

Die technische Warninfrastruktur in Deutschland befindet sich aufgrund erhöhter Gefahren und Risiken seit geraumer Zeit in einem Auf- und Ausbau und erfährt gerade in der jüngeren Vergangenheit aufgrund von Extremereignissen wie der Flutkatastrophe 2021, aber auch aufgrund der aktuellen sicherheitspolitischen Lage einen kräftigen Entwicklungsschub. Grundsätzlich kommt in Deutschland bereits heute ein recht *umfänglicher technischer Warnmittelmix* zum Einsatz, der neben der klassischen Sirenenwarnung stark auf Warnapps (z.B. NINA oder KatWarn, die WetterWarnApp DWD, BIWAPP) sowie auf Durchsagen und Warnmeldungen in den unterschiedlichsten Medien (TV, Radio, Internet, Social Media, Werbetafeln/Stadt reklame, Fahrgastinformationen etc.) setzt. Neben dem Wiederaufbau einer leistungsfähigen Sireneninfrastruktur (Hochleistungssirenen) und der laufenden Verbesserung von Warnapps hat hier vor allem die nutzbare Einführung des in anderen Staaten bereits seit längerer Zeit nutzbaren Cell Broadcast in 2023 einen neuerlichen technischen Qualitätsschub in der hiesigen Warnung erbracht. Die bisher durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) durchgeführten bundesweiten *Warntage* sowie die Warntage auf Länderebene (s. NRW) und auch die kommunalen Sirenentests haben das Thema Warnung der Bevölkerung vor und in Gefahrenlagen in eine deutlich breitere *Öffentlichkeit* getragen und aufgrund eines hohen Medien- und Nutzerinteresses zu einer erhöhten *Sensibilisierung* geführt.

Der flächendeckende Ausbau eines wirkungsvollen technischen Warnmittelmixes ist aus Sicht des Deutschen Komitee Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV) trotz aller sehr begrüßenswerten Verbesserungen weiterhin dringend erforderlich, wobei darauf zu achten ist, das Warnmittel bzgl. ihrer aussendenden Informationen (angefangen von Sirenensignalen bis hin zu Textnachrichten und Verhaltenshinweisen) *aufeinander abgestimmt und bundesweit einheitlich* (siehe beispielsweise Sirenensignale) sind und im Grundsatz eine „*One-Voice-Policy*“ bzgl. der wichtigsten Verhaltensregeln berücksichtigen. Darüber hinaus empfiehlt das DKKV dringend, für eine *redundante technische Warninfrastruktur* zu sorgen, um bei Ausfall eines

oder mehrerer Kanäle immer eine Rückfallebene zu gewährleisten. Dies ist insbesondere aufgrund der Verletzlichkeit von IT-gestützten Systemen zu berücksichtigen.

II. Information der Bevölkerung in Deutschland

So wichtig eine gute *technische Warninfrastruktur* für ein erfolgreiches Warnmanagement als Teil des Katastrophen- und Krisenmanagements auch ist, nützt diese nur eingeschränkt, wenn die Bevölkerung nicht rechtzeitig über verlässliche und vertrauenswürdige Informationen zur Risiko- bzw. akuten Gefahrenlage verfügt. Gleichmaßen muss die Bevölkerung über die richtigen Verhaltensweisen vor und in Gefahrenlagen informiert, aufgeklärt und - am besten - beübt sein und gerade in Zeiten von „Fake News“ und gezielter Verunsicherung über ein grundlegendes Vertrauen in den Staat bzw. die öffentliche Verwaltung und deren Maßnahmen und Empfehlungen verfügen. *Warn- und Informationsmanagement* sind wichtige Bestandteile einer umfassend auszugestaltenden *staatlichen Risiko- und Krisenkommunikationsstrategie*, deren Erfolg im Wesentlichen davon abhängt, wie qualifiziert diese ausgestaltet und aktiv gelebt wird. Hier bedarf es einer abgestimmten Zielsetzung mit Umsetzungsplanung, insbesondere im politischen Raum. Diesbezüglich - das zeigen alle krisenhaften Situationen der jüngeren und jüngsten Zeit - besteht in Deutschland erheblicher Nachholbedarf.

In Deutschland besitzen Bund, Länder und Kommunen sowie die Hilfeleistungsorganisationen grundsätzlich zahlreiche richtige Verhaltensinformationen zu verschiedenen Szenarien auf unterschiedlichsten Kanälen/Medien. Der Bund ist gem. Gesetz (s. ZSKG § 4 und 5) verpflichtet, die Bevölkerung vor und im Verteidigungsfall entsprechend zu informieren und unterstützt die Gemeinden beim Aufbau von Selbstschutzstrukturen. Allerdings gibt es keine qualitativen und quantitativen Bringe- und Holverpflichtungen für Behörden wie für Bürgerinnen und Bürger dazu. Auch wenn die meisten neuen Warnmedien nicht nur vor einer drohenden Gefahr warnen, sondern auch nützliche Verhaltenshinweise geben, ist derzeit nicht davon auszugehen, dass die Mehrheit der Bevölkerung vor allem in komplexen Lagen sofort die richtigen Maßnahmen zum Eigenschutz, zur Selbsthilfe und zur Nachbarschaftshilfe ergreifen kann.

Am besten können akute Verhaltensinformationen durch Staat, Kommune oder Hilfsorganisationen unmittelbar vor oder in Gefahrenlagen dort eine optimale Wirkung entfalten, wo bereits eine grundsätzliche Sensibilisierung und Aktivierung der Bevölkerung vorhanden ist bzw. aufgrund von regelmäßigen Informationsveranstaltungen, Aus- und Fortbildungsangeboten und auch entsprechenden gemeinsamen Übungen eine verwurzelte *Risikokultur* entstanden ist. Dabei ist jedoch auch stark auf sehr unterschiedliche *Zielgruppen* in der Bevölkerung einzugehen. Neben teils nicht oder nur unzureichend Deutsch verstehenden/sprechenden Menschen mit Migrationshintergrund müssen auch die hohe (wachsende) Zahl von alleinlebenden älteren Menschen, von Menschen mit Handicaps, von zuhause zu pflegenden Menschen und auch von wohnungslosen Menschen bei der Entwicklung und Umsetzung von Warn- und Informationssystemen mitgedacht und mitbedacht werden.

Neben umfangreichen „Sofortmaßnahmen“, wie der flächendeckenden Verbreitung von grundlegenden, eingängigen und praxistauglichen Selbstschutz- und Selbsthilfeinformationen (z.B. Postwurfsendungen), flächendeckenden regelmäßigen Informationsveranstaltungen im Rahmen von bspw. Brandschutzwochen, der Durchführung von jährlichen

Bevölkerungsschutztagen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene sowie von Schulbesuchen von Feuerwehren und Hilfsorganisationen, empfiehlt das DKKV durch verpflichtende Aufnahme von Themen, die der *Resilienz* dienen, in Schul-, Aus- und Fortbildungs-Curricula sowie regelmäßigen Übungen unter aktiver Einbeziehung der Bevölkerung die Entwicklung einer mittel- und langfristigen generationenübergreifenden Risikokultur voranzutreiben. Die nationale *Resilienstrategie* und auch der entsprechende Umsetzungsplan können wertvolle Hinweise dazu geben.

Ein besonderes Augenmerk ist im Kontext des Themas „Information der Bevölkerung“ auf gezielte wie auch unbeabsichtigte „Fake News“ und Falschmeldungen vor und in Gefahrenlagen und Krisen sowie auf Verhinderungs- bzw. Gegenstrategien zu richten. Diese Gefahr ist vor allem in einer akuten Lage nicht zu unterschätzen, da sie zur Verschärfung einer Lage oder Krise beitragen oder sie im schlimmsten Fall sogar überwiegend verantworten kann. Neben einer grundsätzlichen, transparenten „*One-Voice-Policy*“ im Warn- und Informationsmanagement staatlicher bzw. öffentlicher Stellen ist die bereits zuvor erwähnte Ausbildung einer *selbstbewussten gesellschaftlichen Risikokultur* und einer *gesamtesellschaftlichen Resilienz* der entscheidende Schlüssel dazu.

III. Empfehlungen des DKKV an die Enquetekommission II

Für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Katastrophenlagen und in Krisenzeiten ist die Ausbildung einer resilienten Gesellschaft, die selbstbewusst, selbstsicher und erfolgreich in solchen Situationen agiert, wesentliche Voraussetzung. Insofern sind einzelne Bestandteile des Risiko- und Krisen-/Katastrophenmanagements, wie beispielsweise des Warn- und Informationsmanagements, adäquat weiterzuentwickeln, aber immer im *Gesamtkontext* des „größeren Ganzen“ zu betrachten. Schlussendlich ist es eine Frage der Herausbildung einer besonderen gesellschaftlichen Kultur (*Risikokultur, Resilienzkultur*), zu der zweifelsohne technische Lösungen einen wertvollen Beitrag liefern können, die aber immer nur als ein Mittel zum Zweck begriffen werden dürfen. Die Herausbildung einer solchen Kultur kann und wird nicht von heute auf Morgen geschehen, sondern muss als *langfristiger, endloser (Verbesserungs-)Prozess* (siehe Risiko- und Krisen-/Katastrophenmanagement-Kreislauf) begriffen werden.

Mit Blick auf Warn- und Informationssysteme / das Warn- und Informationsmanagement empfiehlt das DKKV insbesondere:

1. Verstärkung der Zusammenarbeit auf Bund-/Länderebene beim Auf- und Ausbau eines wirkungsvollen und robusten Warn- und Informationsmanagements unter enger Einbeziehung der kommunalen Ebene sowie der im Katastrophenschutz mitwirkenden Organisationen mit Fokus auf Einheitlichkeit, Verständlichkeit, Ausfallsicherheit, Wirksamkeit u.a. im Sinne einer „*One-Voice-Policy*“.
2. Fortführung landesweiter Warntage (s. Warntag NRW) in fachlicher Verbindung mit landesweiten Katastrophenschutztagen bzw. dem bundesweiten Bevölkerungsschutztag.

3. Öffentliche Informationskampagnen (z.B. auch durch Kurzserien im WDR u.a. Rundfunkanstalten in Analogie zu bestehenden Wochen-Formaten anderer Themen sowie auch Postwurfsendungen an alle Haushalte) mit Aufklärung über:
 - a) vorhandenen Warnmittel,
 - b) Bedeutung von Sirensignalen,
 - c) Selbstschutz-, Selbst- und Nachbarschaftshilfe,
 - d) Informationsbeschaffung bei Ausfall bestimmter technischer Systeme,
 - e) ggf. weitere wichtige Informationen (z.B. über das System des
4. Durchführung von Krisen-/Katastrophenschutzübungen auf allen Verwaltungsebenen unter besonderer Berücksichtigung des Warn- und Informationsmanagements.
5. Einrichtung regelmäßiger Fokusgruppen, in denen mit Bürgerinnen und Bürgern Konzepte des Warn- und Informationsmanagements kritisch betrachtet werden.
6. Entwicklung und Durchführung von Übungen (lokal) unter aktiver Einbeziehung der Bevölkerung, in denen speziell Warnung und Information sowie Verhalten erprobt werden.
7. Durchführung von (Begleit-)Forschungsprojekten, in denen speziell die Wirkung des Warn- und Informationsmanagements unmittelbar nach (in) Lagen untersucht wird und Lücken / Defizite aufgedeckt werden können.
8. Etablierung von speziellen Lehrinhalten an Schulen zwecks frühzeitiger Ausbildung resilienten Denkens und Handelns (könnte rund um Evakuierungs-/Notfallübungen an Schulen angebunden werden bzw. mit diesen jeweils abschließen).
9. Erarbeitung und Umsetzung einer politisch zu verantwortenden umfassenden gesamtgesellschaftlich wirkenden Risiko- und Krisenkommunikationsstrategie, in der das Warn- und Informationsmanagement als wichtiger Bestandteil verortet ist.
10. Aktive, zielgruppenorientierte Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürger in die Entwicklung bzw. Umsetzung von Konzepten, die primär ihrem Schutz dienen und auf ihre aktive Rolle im Rahmen von Selbstschutz, Selbst- und Nachbarschaftshilfe abzielen (z.B. Einrichtung eines „Bürgerrates Bevölkerungsschutz“).