



Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
Hamburg University of Applied Sciences

Fakultät Life Science
Department Ökotropologie

Evaluation einer sachgerechten und bedarfsgerechten Information der Bevölkerung im Krisenfall über das Medium Internet

Bachelorarbeit

Tag der Abgabe:

17.02.2017

Vorgelegt von:

Sabrina Baade
2017159

Betreuende Prüferin: Prof. Dr. med. vet. Katharina Riehn

Zweiter Prüfer: Prof. Dr.-Ing. Boris Tolg

Anmerkung

Es wird darauf hingewiesen, dass in dieser Arbeit aus Gründen der Lesbarkeit auf geschlechtsneutrale Formulierungen verzichtet wird. Es soll jedoch angemerkt werden, dass natürlich Frauen und Männer als gleichgestellt betrachtet werden.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
2 Methodik	3
3 Ergebnisse	4
3.1 Behördenmanagement im Krisenfall	4
3.1.1 Krisenmanagement und Zuständigkeiten in Deutschland	4
3.1.2 Verbraucherschutz in Niedersachsen	7
3.2 Information der Bevölkerung im Krisenfall	10
3.2.1 Verpflichtung zur Verbraucherinformation	10
3.2.2 Krisenkommunikation	11
3.3 Das Medium Internet als Instrument der Krisenkommunikation	15
3.3.1 Onlinekommunikation	15
3.3.2 Internetportal als Instrument der Krisenkommunikation	19
3.4 Gewährleistung erfolgreicher Krisenkommunikation	23
3.4.1 Gefahren	23
3.4.2 Kritische Infrastrukturen	25
3.4.3 Krisenkommunikation ohne Strom	27
4 Diskussion	28
4.1 Vergleich mit anderen Strukturen	28
4.2 Möglichkeiten des Internets im Krisenfall	30
4.3 Anforderungen an das Internet im Krisenfall	32
5 Fazit und Ausblick	34
Literatur	39
Rechtsquellen	45

Abkürzungsverzeichnis

BSE - Bovine spongiforme Enzephalopathie

EHEC - Enterohämorrhagische Escherichia coli-Bakterien

DBIS - Datenbank-Infosystem

HBIS - Hochschulinformations- und Bibliotheksservice

LFGB - Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch

VIG - Verbraucherinformationsgesetz

VO (EG) - EU-Basisverordnung

Art. - Artikel

Nr. - Nummer

Abb. - Abbildung

gem. - gemäß

BMEL - Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

BMELV - Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

BfR - Bundesinstitut für Risikobewertung

BVL - Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

ML - Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

LAVES - Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

EQUINO - Einheitliches Qualitätsmanagement in niedersächsischen Organisationen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

BMI - Bundesministerium des Inneren

FAQ - Frequently Asked Questions

URL - Uniform Resource Locater

BMWI - Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

BfV - Bundesamt für Verfassungsschutz

IuK - Informationstechnik und Kommunikationstechnik

RKI - Robert Koch Institut

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufgabenverteilung in Deutschland zur Krisenbewältigung.....	6
Abbildung 2: Aufbau des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Niedersachsen.....	8
Abbildung 3: Modell der vier Krisenphasen.....	13
Abbildung 4: Statistik Informationsverhalten bei aktiviertem Informationsbedarf.....	17
Abbildung 5: Statistik Informationsverhalten zu tagesaktuellen Informationen.....	18
Abbildung 6: Statistik Leser von Zeitungen.....	19
Abbildung 7: Konzept Internetportal, Quelle: eigene Darstellung.....	22
Abbildung 8: Klassifikation von Gefahren mit dazugehörigen Beispielen.....	24
Abbildung 9: Anzahl der Zugriffe auf die Homepage des RKI zwischen dem 01.05.11 und dem 30.07.11 nach Datum und mittlere Anzahl Zugriffe im April 2011 nach Wochentag. Hellblaue Säulen kennzeichnen Wochenenden und Feiertage.....	30
Abbildung 10: Umfrage in Deutschland zu regelmäßigen Online-Aktivitäten mit dem Computer 2016 (mindestens wöchentlich ausgeübt).....	32

1 Einleitung

In den letzten Jahren haben das Auftreten von biologischen oder chemischen Verunreinigungen in Lebensmitteln wie BSE, Dioxine oder EHEC oder das Umetikettieren („Gammelfleisch“) den Verbraucher hinsichtlich der Sicherheit von Lebensmitteln erheblich verunsichert. Bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) ist eine Tierseuche, die bei Rindern zu einer tödlichen schwammartigen Rückbildung von Gehirnschubstanz führt (BMEL, o.J.). Dioxine sind hochgiftige Verbindungen, die hauptsächlich als unerwünschte Nebenprodukte bei Verbrennungsprozessen entstehen. Sie reichern sich in der Erde an und gelangen so in die Nahrung (BVL, o.J.). Unter EHEC versteht man toxinbildende Enterohämorrhagische Escherichia coli-Keime, die beim Menschen schwere Erkrankungen hervorrufen können (LAVES, o.J.d).

Unzureichende Transparenz hat das Vertrauen in die Lebensmittelüberwachung geschädigt (Härten, Simins, Vierboom, 2004, S. 19). Speziell im Zuge der EHEC-Epidemie 2011 kann die Verunsicherung der Bevölkerung auf den Verlauf der Berichterstattung während der Krise zurückgeführt werden. Bund und Ländern wurde unkoordiniertes Vorgehen und unzureichende Abstimmung vorgeworfen. Dies betrifft insbesondere die Information der Bevölkerung und spiegelte sich in öffentlichen Umfrageergebnissen wieder (Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 2012, S. 16). Laut dem Statistikportal „Statista“ bewerten nur 38% der Befragten den Umgang der deutschen Behörden mit EHEC als „gut“ (ZDF Politikbarometer, 2011). Speziell in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern während der EHEC-Epidemie sind es sogar nur 21% der Befragten, die „gut“ bewerteten (ZDF Politikbarometer, 2011). Die Glaubwürdigkeit der Maßnahmen und Informationen hatte gelitten, da keine klare und einheitliche Kommunikationsstrategie zu erkennen war. Der Verbraucher wurde verunsichert und fühlte sich nicht ausreichend glaubwürdig informiert. Glaubwürdigkeit von Informationen haben ein hohes Gewicht für das Verbrauchervertrauen in der Lebensmittelsicherheit (Härten, Simins, Vierboom, 2004, S.20). Widersprüchliche Aussagen und zweideutige Kommunikation rufen Unruhe und Misstrauen in der Bevölkerung hervor und können sogar zur Eskalation einer Krise beitragen. In Krisensituationen müssen alle direkt oder indirekt betroffenen Organisationen in Kontakt miteinander stehen, um das Lagebild, die erforderlichen Maßnahmen sowie Aussagen und Informationen abzustimmen (BMI, 2008, S 30). Folgen der Krisenkommunikation im Verlauf der EHEC- und Dioxin-Krise haben gezeigt, dass diesbezüglich Handlungsbedarf besteht. Es gilt das behördliche Krisenmanagement zu optimieren und durch erfolgreiche Krisenkommunikation Transparenz zu schaffen und damit Verbrauchervertrauen und Glaubwürdigkeit der Lebensmittelüberwachung wieder herzustellen.

Um künftig eine bessere Krisenkommunikation zu erzielen, wurde in der Lebensmittelüberwachung, für die die Bundesländer zuständig sind, eine länderübergreifende Task Force einberufen. Dies wurde mit einer Bund-Länder-Vereinbarung zum Krisenmanagement verbindlich geregelt. Durch die dauerhafte Etablierung einer Task Force sollen staatliche Maßnahmen bei Lebensmittelkrisen besser koordiniert und die Abstimmung auf den verschiedenen Behördenebenen optimiert werden. Damit sind Grundsteine für eine Optimierung der behördlichen Krisenkommunikation gelegt.

Glaubwürdige Krisenkommunikation kann in Krisenzeiten Vertrauen und Transparenz in der Bevölkerung schaffen und größere Schäden durch Krisenfolgen eingrenzen. Daher ist sie unerlässlich für ein erfolgreiches Krisenmanagement in der Lebensmittelsicherheit und muss bereits vor einem Krisengeschehen vorbereitet werden.

Für die Krisenkommunikation bedarf es einer klaren Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Krisenkommunikation erfordert die Erarbeitung einer klaren Kommunikationsstrategie und kommunikative Verhaltensweisen für ein einheitliches Auftreten in Krisensituationen (BMI, 2008, S. 14). Geeignete Kommunikationsinstrumente müssen vor einer Krise festgelegt und vorbereitet sein. Gegenstand dieser Arbeit ist das Instrument einer Internet-Plattform zur externen Krisenkommunikation. Dabei ist das Ziel die **Evaluation einer sachgerechten und bedarfsgerechten Information der Bevölkerung im Krisenfall über das Medium Internet.**

Die Gewährleistung einer erfolgreichen Krisenkommunikation über das Internet spielt dabei eine wesentliche Rolle. Durch die aktuelle politische Lage im Zusammenhang mit der bestehenden Flüchtlingskrise in Europa steigen Sicherheits- und Terrorrisiken in der Europäischen Union. Terroristische Bedrohungen stellen Risiken für kritische Infrastrukturen dar, von denen das Internet als Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur abhängig ist. Derartige Bedrohungsszenarien geben Anlass, Einflüsse auf ein funktionsfähiges Kommunikationsnetzwerk in die Bewertung dieser Arbeit einzubeziehen.

Die Lebensmittelüberwachung muss auf jedes Szenario vorbereitet sein. Dies gilt auch für die Kommunikationsplanung mit der Bevölkerung über das Internet. Gefahren für die Informations- und Telekommunikationsinfrastruktur können unterschiedlichen Ursprungs sein. Welche Gefahren für Deutschland realistisch sind und dabei einen negativen Einfluss auf eine erfolgreiche Krisenkommunikation mit der Bevölkerung über das Medium Internet haben könnten, muss geprüft werden.

2 Methodik

Die Verfasserin dieser Arbeit hat im Rahmen eines Praxissemesters im Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit hospitiert. Das 2013 neu gegründete Fachdezernat Task Force Lebensmittelsicherheit hat die Aufgabe für den Krisenfall systematische Vorgehenswiesen zu entwickeln und auf ein koordiniertes Verhalten in der Krise vorzubereiten. Während der Hospitation hat die Verfasserin an dem Projekt „Internetpräsenz Task Force“ mitgewirkt. Auf Grund der oben beschriebenen Problematik wurde ein Konzept für eine Internetpräsenz erstellt, die als Instrument der Krisenkommunikation im Krisenfall genutzt werden soll. In der folgenden Arbeit wird das Konzept als Instrument der externen Krisenkommunikation hinsichtlich der Eignung zur sachgerechten und bedarfsgerechten Information der Bevölkerung evaluiert.

Dazu wird zunächst erläutert, wie das Kommunikationsnetzwerk der Lebensmittelüberwachung in Deutschland strukturiert ist, um in einer Krise wirkungsvoll handeln zu können. Des Weiteren wird die Umsetzung einer geeigneten Krisenkommunikationsstrategie dargelegt, um das grundlegende Ziel der Kommunikation, Glaubwürdigkeit und Vertrauen von Behörden aufzubauen, zu erfüllen. Durch Krisenkommunikation in Krisenzeiten soll kurzfristiges, zeitlich begrenztes Handeln einen akut drohenden Schaden vermeiden oder bereits entstandenen Schaden schnellstmöglich eingrenzen (BMI, 2014, S. 12). Bezüglich dieses Ziels wird im Rahmen des staatlichen Informationshandelns zur Gefahrenabwehr die Nutzung neuer Medien in Form einer Internetplattform als Instrument der Krisenkommunikation mit der Bevölkerung erörtert.

Abschließend geht es um die Gewährleistung erfolgreicher Krisenkommunikation unter schwierigen Bedingungen. Hierbei wird speziell darauf eingegangen, wie erfolgreiche Krisenkommunikation gewährleistet werden kann, wenn übliche geeignete Kommunikationswege nicht zur Verfügung stehen.

Die Ausführungen dieser Arbeit beschränken sich in der Bewertung auf die externe Krisenkommunikation zwischen der Behörde auf Landesebene und der Bevölkerung. Die Inhalte beziehen sich auf die Anforderungen während der akuten Krisenphase. Die Rolle der Medien als weitere Zielgruppe der externen Krisenkommunikation wird nicht thematisiert. Inhalte der internen Krisenkommunikation sowie Kommunikationsmaßnahmen in den weiteren Krisenphasen werden nur dann einbezogen, wenn sie unerlässlich für den Erfolg der externen Krisenkommunikation sind. Im letzten Abschnitt „Gewährleistung erfolgreicher Krisenkommunikation“ wird die Arbeit eingegrenzt auf realistische Bedrohungen für Deutschland, die Auswirkungen auf kritische

Infrastrukturen haben, die für die Krisenkommunikation über das Medium Internet relevant sind.

Die Arbeit stützt sich zunächst auf eine umfassende Literaturrecherche zu den Themen Organisation des Verbraucherschutzes, Lebensmittelrecht, Krisenmanagement, Verbraucherinformation, Krisenkommunikation und Bevölkerungsschutz. Recherchiert wurde über das Datenbank-Infosystem „DBIS“ des Hochschulinformations- und Bibliotheksservice „HBIS“, in denen wissenschaftliche Datenbanken zusammengeführt sind. Spezifische Informationen wurden Publikationen der relevanten Behörden des Verbraucherschutzes entnommen. Dabei kamen verschiedene Leitfäden und Forschungsberichte zum Einsatz. Definierte gesetzliche Bestimmungen zum Lebensmittelrecht wurden auf Grundlage der Verordnung über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (VO (EG) Nr. 882/2004); der Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (VO (EG) Nr. 178/2002); des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) und des Verbraucherinformationsgesetz (VIG) berücksichtigt. Verbindliche Regelungen zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes durch die „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ (BVL, 2011b) wurden einbezogen. Aktuelles Internetnutzungsverhalten der Bevölkerung sowie Veränderungen der Mediennutzung und vergangene Krisenkommunikationserfahrungen in der Lebensmittelüberwachung wurden aus Forschungsergebnissen entsprechender Studien abgeleitet. In Anlehnung an die Literaturrecherche wird das Konzept für eine Internetpräsenz des LAVES als Instrument der Krisenkommunikation hinsichtlich der Eignung zur sachgerechten und bedarfsgerechten Information der Bevölkerung evaluiert.

3 Ergebnisse

3.1 Behördenmanagement im Krisenfall

3.1.1 Krisenmanagement und Zuständigkeiten in Deutschland

Der Begriff „**Krise**“ leitet sich vom griechischen Wort *krísis* ab und bedeutete ursprünglich den Bruch in einer bis dahin kontinuierlichen Entwicklung. Heute bezeichnet er eine gefährliche, die Existenz bedrohende Situation und meint die Wende oder den Höhepunkt

einer gefährlichen Entwicklung (Herbst, 2008, S. 331). Nach dem Duden bezeichnet der Begriff Krise eine „entscheidende Wendung“ und meint eine „schwierige Situation, Zeit, die den Höhe- und Wendepunkt einer gefährlichen Entwicklung darstellt“ (Duden, o.J.a). Dass es sich hierbei um einen Wendepunkt handelt, kann jedoch oft erst konstatiert werden, nachdem die Krise abgewendet oder beendet wurde. Nimmt die Entwicklung einen dauerhaften negativen Verlauf, spricht man von einer Katastrophe (Herbst, 2008, S. 331).

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit handelt es sich um eine Krise, wenn von einem Lebensmittel oder Futtermittel ein ernstes unmittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit ausgeht, das nicht durch bereits vorhandene Vorkehrungen verhütet, beseitigt oder auf ein akzeptables Maß gesenkt werden kann (Art. 55 Abs. 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 178/2002).

Das BMELV formulierte die Definition: „Zur Krise kommt es dann, wenn die Auseinandersetzung mit einem Risiko eskaliert“ (Stehfest, 2011, S. 4). Vorstufe einer Krise ist ein so genanntes „Ereignis“. „Bei einem **Ereignis** handelt es sich um eine zeitlich begrenzte, außergewöhnliche Situation im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, die mit den üblichen Verfahren nicht oder nicht ausreichend schnell bewältigt werden kann“ (BVL, 2014, S. 3). Dieses Ereignis kann abhängig vom Ausmaß zu einer Krise werden, es ist jedoch nicht zwangsläufig der Fall.

Eine durch einen gesetzwidrigen Lebensmittelumgang entstandene Lebensmittelkrise kann auf folgende **Ursachen** zurückgeführt werden:

- Verderb
- Versehentliche oder vorsätzliche Kontamination. Dabei wird unterschieden zwischen physikalischer, mikrobiologischer und chemischer Kontamination.
- Behördliche Beanstandungen auf Grund von verbotenen Konzentrationen an Rückständen und Verunreinigungen (Elles et al., 2008, S. 87)

Ein so genannter „**Krisenfall**“ in der Lebensmittelsicherheit ist dann gegeben, wenn ein hinreichender Verdacht besteht, dass

- ein nach VO (EG) Nr. 178/2002 Art. 14 Abs. 2 nicht sicheres Lebensmittel,
- ein nach VO (EG) Nr. 178/2002 Art. 15 Abs. 2 nicht sicheres Futtermittel,
- ein Lebensmittel oder ein Futtermittel, das gesetzlich festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschreitet,
- oder ein nicht gesundheitsschädliches, aber zum Verzehr ungeeignetes, insbesondere Ekel erregendes Lebensmittel in den Verkehr gelangt ist oder gelangen könnte
- und ein zwischen den Ländern und den Bund koordiniertes Vorgehen geboten, weil die Situation nicht mit dem Routineverfahren bewältigt werden kann (BVL, 2011b, S. 4).

Auch wenn alles präventive behördliche Handeln darauf abzielt, ein krisenhaftes Geschehen zu verhindern, kam es in der Vergangenheit immer wieder zum Auftreten von Krisen im Lebensmittel- und Futtermittelbereich. Die ersten BSE-Fälle im Jahr 2000 oder der Dioxin-Skandal und die EHEC-Krise 2011 sind Beispiele für vergangene Lebensmittelkrisen (Elles et al., 2008, S. 131).

Ausgehend von verschiedenen Lebensmittelkrisen wurde die Notwendigkeit erkannt, für den Fall, dass ein Lebensmittel oder Futtermittel ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier darstellt, Notfallmaßnahmenpläne festzulegen. Mit Hilfe dieser Notfallpläne soll im Rahmen eines Krisenmanagements generell gewährleistet werden, dass auch in Krisenfällen ein zielorientiertes und koordiniertes Handeln der zuständigen Behörde sichergestellt ist.

„**Krisenmanagement** bezeichnet den systematischen Umgang mit Krisensituationen. Dies beinhaltet die Identifikation und Analyse von Krisensituationen, die Entwicklung von Strategien, sofern nicht bereits im Rahmen des Risikomanagements geschehen, zur Bewältigung einer Krise, sowie die Einleitung und Verfolgung von Gegenmaßnahmen“ (Ostfalia, o.J.). Krisenmanagement im Lebensmittelbereich umfasst alle konzeptionellen und organisatorischen Anstrengungen zur Prävention und Vorbereitung von Krisen, sowie die akute Krisenbewältigung und Krisenkommunikation (Stehfest, 2011, S.7)

Abb. 1 zeigt eine Übersicht der **Aufgabenverteilung in Deutschland** zur Krisenbewältigung im Bereich der Lebensmittelsicherheit.



Abb. 1: Aufgabenverteilung in Deutschland zur Krisenbewältigung

Quelle: Stehfest, 2012, S. 14.

„Auf Bundesebene sind Angelegenheiten des gesundheitlichen Verbraucherschutzes beim BMELV angesiedelt“ (Elles et al., 2008, S. 121). Das BMELV gibt Frühwarnungen weiter und richtet im Krisenfall ein Lagezentrum ein (Abb1.). „Angeschlossen an das BMELV sind das BfR, das BVL sowie einige Bundesforschungsanstalten mit Aufgaben des Risikomanagements. Die grundsätzliche Zuständigkeit für die Veterinär- und Lebensmittelüberwachung einschließlich der Futtermittelkontrolle liegt bei den Ländern. Dem entsprechend sind sechzehn Bundesländer für die Durchführung und Organisation aller Überwachungsmaßnahmen verantwortlich (Elles et al., 2008, S. 121). „Die Ministerien der Bundesländer koordinieren die Überwachungsaktivitäten auf Länderebene. Vertreter der Länder wiederum arbeiten eng mit dem Bund zusammen“ (BMELV, 2009, S. 8). Im Krisenfall setzt sich ein Krisenstab aus Staatssekretär, BMELV-Personal, BVL, BfR und Ländern zusammen (Abb 1).

3.1.2 Verbraucherschutz in Niedersachsen

Abb. 2 zeigt eine Übersicht zu dem **Aufbau des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Niedersachsen**. Die Organisation der Aufgaben erfolgt nach einem dreistufigen Prinzip. Auf Landesebene liegt die oberste Zuständigkeit für die amtliche Lebensmittelüberwachung und -untersuchung bei dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Das Landesministerium steht im direkten Kontakt mit dem Ministerium auf Bundesebene, dem BMELV.

Dem Landesministerium nachgeordnet ist das LAVES als mittelinstantzliche Behörde mit den Aufgaben der Durchführung aller amtlichen Untersuchungen sowie die Koordinierung der Tätigkeiten der kommunalen Überwachungsbehörden. Die unmittelbare Durchführung der Überwachungsaufgaben obliegt den Lebensmittel- und Veterinärämtern in den Kommunen (Elles et al., 2008, S. 122-123).

Bundesministerium	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)	Bundesebene
Oberste Landesbehörde	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML)	Landesebene
Mittelinstantzliche Behörde	Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES)	
Kommunale Behörden	Lebensmittel- und Veterinärüberwachungsämter der Kommunen	

Abb. 2: Aufbau des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Niedersachsen

Quelle: Eigene Darstellung.

In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg besteht ein zweistufiger Aufbau der Veterinärverwaltung, bei dem die Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter der Bezirke den entsprechenden oberen Senatsbehörden direkt unterstellt sind.

In Niedersachsen hingegen ist als sogenannte mittelinstantzliche Behörde das **LAVES** der fachlichen Aufsicht des ML untergeordnet und obliegt den kommunalen Behörden als beratende und unterstützende Behörde.

Die Gründung des LAVES im Jahr 2001 geht auf einen Beschluss der Landesregierung zurück, mit dem Ziel, durch die Bündelung von Kompetenzen in einem Landesamt die Lebensmittelsicherheit in Niedersachsen zu verbessern und so Risiken für Verbraucherinnen und Verbraucher zu minimieren (LAVES, o.J.a). Dazu wurden sechs staatliche Untersuchungsämter für Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und Veterinärdiagnostik sowie die landesweit mit Aufgaben der fachlichen und operativen Beratung im Bereich Lebensmittel- und Veterinärüberwachung betrauten Fachdezernate der damaligen Bezirksregierungen im LAVES zusammen gefasst. Durch die enge Verknüpfung der Kompetenzen soll noch mehr Sicherheit und Transparenz in der Lebensmittelkette erreicht werden (LAVES, o.J.b). Um eine wirksame Überwachung zu gewährleisten und somit Krisen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittel, Tiergesundheit und Tierschutz zu unterbinden oder so gering wie möglich zu halten, wurde auf Grundlage der VO (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung zur Einhaltung des Lebensmittel und Futtermittelrechts sowie Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz und der nationalen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung lebensmittelrechtlicher und

weinhaltlicher Vorschriften (AVV RÜb) ein einheitliches Qualitätsmanagementsystem eingeführt. Dieses trägt die Bezeichnung EQUINO als Abkürzung für „einheitliches Qualitätsmanagement in niedersächsischen Organisationen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“. Es sichert über alle Verwaltungsstufen zuverlässige Kontrollen und einheitliche Verfahren. Somit wird die amtliche Überwachung optimiert und zur Prävention von Lebensmittelkrisen beigetragen. Nach der Umsetzung des Qualitätsmanagementsystems EQUINO wurde das LAVES 2007 nach der internationalen Norm DIN ISO 9001:2000 zertifiziert und trägt zur Qualitätssicherung bei (Vgl. Risiken vermeiden - Krisen bewältigen S. 126-127).

Als Zentrales Organ des Krisenmanagementsystems des LAVES ist im Jahr 2013 das Fachdezernat „**Task Force Verbraucherschutz**“ in der Abteilung „Lebensmittelsicherheit“ eingerichtet worden. Laut Duden ist eine Task Force eine „für eine begrenzte Zeit gebildete Arbeitsgruppe mit umfassenden Entscheidungskompetenzen zur Lösung komplexer Probleme“ (Duden, o.J.b).

Ausschlaggebend für die Einberufung einer Task Force war der Verlauf der EHEC-Epidemie im Jahr 2011 mit über 3000 Erkrankten und 53 Verstorbenen.

Im Nachgang zu dieser Lebensmittelkrise wurde die Einberufung einer Task Force mit einer „Bund-Länder-Vereinbarung zum Krisenmanagement“ verbindlich geregelt“ (Gloger, (o.J.). Ziel ist es, bei Lebensmittelkrisen künftig noch schneller zu handeln, um die Aufklärung der Fälle deutlich beschleunigen zu können. Meldewege sollen verkürzt und die Abstimmung zwischen Bund und Ländern verbessert werden. Die Task Force koordiniert die Arbeit der Fachleute im Krisengeschehen und steht im direkten Kontakt mit allen Behördenebenen. Sie wertet vorliegende Daten zum Krisengeschehen aus und baut darauf die Erstellung eines Lageplans auf. Des Weiteren informiert die Task Force die Verbraucher über die Krisenlage und das Vorgehen der Behörden.

Im LAVES besteht das Kernteam der Task Force aus Veterinärmedizinerinnen, Lebensmittelchemikern, Lebensmitteltechnologern, Ökotoxikologen und Verwaltungsmitarbeitern. So können bedeutende Mitarbeiterqualifikationen aus den unterschiedlichen Fachbereichen zu einer effizienten Arbeit beitragen. Im Krisenfall kann das Kernteam integrativ und flexibel durch Mitarbeiter aus den weiteren Fachdezernaten ergänzt werden. In Nicht-Krisenzeiten liegt der Schwerpunkt in der Fortbildung. Oberstes Ziel ist die grundsätzliche Vermeidung einer Krise. Im Rahmen der Krisenprävention wird ein Krisenmanagement-Handbuch erstellt, indem systematische Vorgehensweisen für den Krisenfall, koordinierte Verhaltensweisen in einer Krise und zuständige Verantwortliche festgelegt werden (LAVES, o.J.c).

3.2 Information der Bevölkerung im Krisenfall

3.2.1 Verpflichtung zur Verbraucherinformation

Das Lebensmittelrecht weist drei Hauptziele auf. Grundlegend hat es die Zwecke des Gesundheitsschutzes, des Täuschungsschutzes und der **Verbraucherinformation** (Streinz et al., 2003, S. 131). Dabei beinhaltet „Verbraucherinformation“ laut Definition des Duden die für „Verbraucher zustehende Information über Waren, Produkte, Herstellerfirmen und über die zu ihrem Schutz bestehenden Vorschriften“ (Duden, o.J.c). „Verbraucherinformation ist im Unterschied zu den Zielen Gesundheitsschutz und Täuschungsschutz ein Instrument der Rechtsordnung, das im Dienste der beiden erstgenannten Zwecke steht, aber auch darüber hinaus geht“ (Streinz et al., 2003, S. 131). Das Informationshandeln kann unterschiedlich ausgeprägt sein. Darunter fallen Warnungen, Empfehlungen oder Hinweise, die ausgesprochen werden, um zu einer Willensbeeinflussung zu führen. Dabei haben Warnungen den stärksten Intensitätscharakter.

Staatliches Informationshandeln richtet sich an die Bevölkerung mit Erklärungen, die von Behörden oder Regierungsorganen ausgehen (Hahn, 2015, S. 7). „Mit **öffentlichen Warnungen** soll die Bevölkerung im Bereich von Lebensmitteln vor bestimmten gewerblichen oder landwirtschaftlichen Produkten gewarnt werden, da die Lebensmittelsicherheit nicht gesichert ist. Damit soll die Warnung eine Gefahr abwehren, um die Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit oder Eigentum zu schützen“ (Hahn, 2015, S. 7).

Gesetzliche Grundlage

- § 40 LFGB Information der Öffentlichkeit
- Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002 Information der Öffentlichkeit
- Art. 7 VO (EG) Nr. 882/2004 Transparenz und Vertraulichkeit
- § 2 VIG Anspruch auf Zugang zu Informationen
- § 6 VIG Informationsgewährung

Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Lebensmitteln, Futtermitteln, kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen ist im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch festgelegt. Die Information der Öffentlichkeit und damit verbundene Einzelheiten ergeben sich aus § 39 LFGB und § 40 LFGB.

§ 39 Abs. 2 Nr. 9 LFGB erlaubt es den Behörden, die Öffentlichkeit nach Maßgabe von § 40 LFGB zu informieren. Damit ist Rechtsgrundlage für die behördliche Information der Öffentlichkeit der § 40 LFGB (Hahn, 2015, S 11). Die Norm bestimmt die Voraussetzungen für eine Information der Öffentlichkeit über bestimmte Eigenschaften von Lebensmitteln, Futtermitteln, kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen.

Dabei wird in Abs. 1 auf Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002 (hinreichender Verdacht einer Gesundheitsgefahr) verwiesen und über die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hinausgehend weitere Tatbestände wie Verstöße gegen Täuschungsschutzvorschriften oder das Vorliegen eines zum Verzehr ungeeigneten Lebensmittel als Rechtsgrundlage für gleichartige Informationen hinzugefügt. Abs. 2 stellt klar, dass nur dann behördliche Information der Öffentlichkeit vorgenommen werden soll, wenn kein anderes probates und gleich effizientes Mittel zur hinreichenden Gefahrenabwehr zur Verfügung steht“ (Hahn, 2015, S. 12).

Abs. 1 Art. 7 VO (EG) Nr. 882/2004 bestimmt, dass die Behörden ihre Tätigkeit mit einem hohen Maß an Transparenz auszuüben haben und vorliegende Informationen der Öffentlichkeit so rasch wie möglich zugänglich machen (Grube, Immel, Wallau, 2013, S. 30). „Die Öffentlichkeit hat nach Art. 7 Abs. 1 Satz 3 generell Zugang einerseits zu Informationen über die Kontrolltätigkeit der zuständigen Behörde und ihrer Wirksamkeit sowie zum Anderen zu Informationen gem. Art. 10 der VO (EG) Nr. 178/2002, also zu solchen Informationen, aus denen sich ein hinreichender Verdacht ergibt, dass ein Lebensmittel oder Futtermittel ein Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier mit sich bringen kann“ (Grube, Immel, Wallau, 2013, S. 30).

Neben den bereits genannten Rechtsgrundlagen mit der Zielrichtung einer effektiven und raschen Gefahrenabwehr sieht auch das Verbraucherinformationsgesetz eine Information der Öffentlichkeit vor den Anspruch des Einzelnen auf eine hinreichende Verbraucherinformation zu erfüllen (Hahn, 2015, S. 12). § 2 VIG legt die auskunftspflichtigen Daten fest, durch die der Markt transparenter gestaltet wird und hierdurch der gesundheitlicher Verbraucherschutz sowie Täuschungsschutz verbessert wird (Grube, Immel, Wallau, 2013 S. 111). „Die Informationspflichtige Stelle kann Informationen, zu denen Zugang gem. § 2 VIG zu gewähren ist, gem. § 6 auch unabhängig von einem Antrag über das Internet oder in sonstiger Weise öffentlich zugänglich machen“ (Grube, Immel, Wallau, 2013, S. 28).

3.2.2 Krisenkommunikation

Kommunikation in Krisenfällen ist ein wichtiger Teilbereich des Krisenmanagements.

Krisenkommunikation wird laut Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe als den „Austausch von Information und Meinungen während einer Krise zur Verhinderung oder Begrenzung von Schäden an einem Schutzgut“ (BMI, 2014, S. 13) definiert. „Die Definition umfasst in ihrer Erweiterung auch die Aufgaben, die Krisenkommunikation zu erfüllen hat, nämlich eine klare Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vorzunehmen und eine klare Kommunikationslinie für ein inhaltlich und argumentativ einheitliches Auftreten zu erfüllen.“ (BMI, 2014, S. 13).

Gute Kommunikation erfüllt eine seriöse Berichterstattung, begrenzt Imageverlust oder Folgeschäden und schafft gleichzeitig Ansatzpunkte, gestärkt aus der Krise herauszukommen (Blumenthat et al., 2012, S. 12).

Langfristiges und grundlegendes **Ziel** von Kommunikation ist es, Glaubwürdigkeit und Vertrauen von Behörden aufzubauen. Im Rahmen der Risikokommunikation soll dauerhaft ein Vertrauensverhältnis zu den Zielgruppen aufgebaut und präventiv auf Gefahren und Risiken vorbereitet werden. Krisenkommunikation dagegen soll durch kurzfristiges, zeitlich begrenztes Handeln, einen akut drohenden Schaden vermeiden oder bereits entstandenen Schaden schnellstmöglich eingrenzen und die Gesamtsituation wieder in einen Normalzustand zurücksetzen (BMI, 2014, S. 12). Dadurch wird eine **Abgrenzung zur Risikokommunikation** erkennbar. Durch eine offene, konsistente und präzise Krisenkommunikation soll gewährleistet werden, dass Glaubwürdigkeit und Vertrauen auch in der Krise bestehen bleiben.

Voraussetzung dafür ist eine mit anderen von der Krise betroffenen Behörden abgestimmte Kommunikationslinie (BMI, 2014, S. 13). Wesentlich dabei ist eine unverzügliche, transparente, sachgerechte und wahrheitsgemäße Berichterstattung über Ursachen, Auswirkungen und Folgen eines Krisengeschehens (BMI, 2008, S. 14). Dabei muss durch eine angemessene Koordinierung ausgeschlossen werden, dass auf Bundes- und Landesebene erfolgte Einschätzungen des Risikos sich widersprechen. Daher wurden für die Krisenkommunikation in einer **Bund-Länder-Vereinbarung** „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ in Anlage 1 „Grundsätze der Krisenkommunikation“ grundsätzliche Aufteilungen zwischen dem Bund und den Ländern geltend gemacht. „Die Kommunikation hinsichtlich wissenschaftlicher Fragestellungen, der länderübergreifenden Gesamtentwicklung des Krisengeschehens sowie Problemstellungen aus dem internationalen Bereich erfolgt durch den Bund. Die Länder ergänzen diese Kommunikation durch Darstellung der jeweiligen landesspezifischen Lage“ (BVL, 2011b, S. 12).

„Unter dem Begriff **„externe Krisenkommunikation“** wird im Bereich der öffentlichen Sicherheit die kommunikative Interaktion zwischen Behörden, Medien und Bürgern verstanden“ (BMI, 2008, S. 24). Neben der externen Krisenkommunikation gibt es die so genannte „interne Krisenkommunikation“ innerhalb der eigenen Organisation, sowie die „Zwischenbehördliche Krisenkommunikation“ zwischen den unterschiedlichen Behördenebenen. Die öffentliche Kommunikation mit den Bürgern muss **sachgerecht** an die kommunikativen Bedürfnisse der Bevölkerung angepasst werden. „Sachgerecht“ definiert sich laut Duden als „den in der Sache begründeten Anforderungen gerecht werdend“ (Duden, o.J.d). Dabei muss die Bürgerinformation verbrauchergerecht aufbereitet werden und **bedarfsgerecht**, Definition laut Duden „dem Bedarf entsprechend“ (Duden, o.J.e), zum Einsatz kommen.

Gefordert werden klare, eindeutige Informationen und Handlungsanweisungen für den jeweiligen Krisenfall. Dazu müssen nachvollziehbare Informationen in verständlicher Sprache gegeben werden. Fachbegriffe sollen dabei möglichst vermieden werden und Zusammenhänge möglichst einfach erklärt werden. Texte werden gegebenenfalls mehrsprachig bereitgehalten. Außerdem werden Ansprechpartner für Nachfragen und die Telefonnummer einer Verbraucherhotline genannt (Steinke, 2014, S. 138). Höchster kommunikativer Handlungsbedarf besteht in der akuten Krisenphase.

Die „**akute Krisenphase**“ steht für den Ausbruch einer Krise, in der die Krise umgehendes Handeln erfordert und sich das Krisenmanagement deren Bewältigung annimmt. In dieser Phase erfordert eine eingetretene Gefahren- oder Schadenlage eine unverzügliche Reaktion inklusive einer unverzüglichen Kommunikation (BMI, 2008, S. 20). Typischerweise kann der Verlauf einer Krise in vier Phasen eingeteilt werden. Die potentielle Krisenphase, die latente Krisenphase, die bereits erwähnte akute Krisenphase und die Nachkrisenphase. Abbildung 3 zeigt das „**Modell der vier Krisenphasen**“, in der die akute Krisenphase als rote Phase kenntlich gemacht ist.



Abb. 3: Modell der vier Krisenphasen

Quelle: BMI, 2008, S. 19.

In der Regel beginnt eine Krise in der sogenannten grünen Phase, entwickelt sich in der „gelben“ Phase, findet in der „roten“ Phase ihren Höhepunkt und klingt in der „blauen“ Phase wieder ab.

In der akuten Krise erfährt die Bevölkerung von der Krise. Dabei gibt es nur wenige Handlungsmöglichkeiten, bei gleichzeitig höchstem Handlungsbedarf (Lorenz, 2014, S. 45).

Hat eine Krise die akute Krisenphase erreicht, ist es **Aufgabe der Landesbehörden**, die Krisenkommunikation auf Bundesebene länderspezifisch zu ergänzen und die jeweilige regionale Situation darzustellen. Dabei muss eine Abstimmung der Länder untereinander erfolgen, wenn mehrere Länder in vergleichbarer Weise betroffen sind (BVL, 2011b, S12-13).

Zu den wesentlichen **Informationsaufgaben** zählt die zeitnahe Mitteilung und Information von gesicherten Erkenntnissen über das Krisengeschehen sowie deren kontinuierliche Steuerung in Form von Situationslagebildern und Pressemitteilungen. Außerdem beinhaltet es die zeitgerechte Verteilung vorbereiteter Hintergrundinformationen. Es wird über Risiken aufgeklärt und entsprechende Verhaltensregeln empfohlen.

Einheitlich erarbeitete und vorbereitete Antworten auf FAQ's als Grundlage für eine zügige und einfache Information durch die Behörden werden im weiteren Verlauf des Krisengeschehens fortlaufend aktualisiert. Für weitere Informationsbedürfnisse werden Verzeichnisse wichtiger Behörden und eine Verbraucherhotline bekannt gegeben (BMI, 2008, S. 35).

In der Krisenkommunikation müssen alle Maßnahmen eine einheitliche, klare **Kommunikationsstrategie** aufweisen. Unter „Krisenkommunikationsstrategie“ werden „Maßnahmen grundsätzlicher Art zur Erreichung von Kommunikationszielen.“ (Springer Gabler, o.J.) verstanden. Eine Kommunikationsstrategie ist demnach ein Kommunikationsplan für Botschaften, mit denen bestimmte Zielgruppen angesprochen werden, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Es gibt verschiedene Grundsätze, auf denen die Strategie aufgebaut wird. Diese können je nach Krisenstärke variieren (BMI, 2008, S. 16).

- Monolog oder Dialog

„Hierbei ist zu beachten, dass in der akuten Phase einer Krise wenig Zeit für persönliche Gespräche bleibt“ (BMI, 2008, S. 16). In so einer Situation steht die sofortige, unverzügerte Weitergabe von Informationen sowie das Aufzeigen von Maßnahmen zur Schadensbegrenzung an erster Stelle (BMI, 2008, S. 16).

- Offensive oder defensive Kommunikation

Dabei zählt einerseits der Grundsatz wer „offen und ehrlich kommuniziert, schützt am Meisten“, andererseits gilt der Grundsatz „Jede Krise verläuft anders“ (Elles et al., 2008, S. 111). Wichtig ist zu prüfen, welche Fakten verbreitet werden, ohne dabei vorschnell zu handeln. Offene und transparente Kommunikation wirkt der Entstehung von Spekulationen und Gerüchten entgegen und schafft gleichzeitig Glaubwürdigkeit und Vertrauen (Elles et al., 2008, S. 112).

- Aktive oder passive Kommunikation

Wer aktiv kommuniziert und den Kontakt mit den jeweiligen Zielgruppen sucht, hat die Möglichkeit eigene Sichtweisen zu transportieren und Glaubwürdigkeit zu gewinnen (Elles et al., 2008, S. 110). Dabei ist es wichtig, souverän und möglichst ruhig zu agieren.

Ohne klare Kommunikationsstrategie können Informationen zusammenhangslos über verschiedene Kanäle verstreut und nicht eindeutig genug an die Öffentlichkeit gelangen. Kommunikationsstrategien können sich in Verwendung einzelner, als auch in Kombination mehrerer **Kommunikationsinstrumente** niederschlagen.

Kommunikationsinstrumente sind Werkzeuge, die eingesetzt werden, um gewünschte Informationen schnell an einen gewünschten Personenkreis heranzubringen. In einem vom BMI zur Verfügung gestellten Leitfaden für Behörden und Unternehmen zum Thema Krisenkommunikation ist in Teil B „Handlungsempfehlungen/Checklisten“ eine Liste geeigneter Kommunikationsinstrumente aufgeführt (BMI, 2008, S. 42). Je nach Instrumente eignet sich das Werkzeug für die interne oder externe Kommunikation und kann auf klassischen oder neuen Kommunikationsmedien beruhen.

3.3 Das Medium Internet als Instrument der Krisenkommunikation

3.3.1 Onlinekommunikation

Kommunikationsaktivitäten zwischen Sender und Empfänger, die über das Internet abgewickelt werden, sind als Onlinekommunikation zu verstehen und laut Duden als „Kommunikation mit Hilfe einer EDV-Einrichtung“ (Duden, o.J.f.) zu definieren.

Das „Internet“ ist laut Duden ein „weltweiter Verbund von Computern und Computernetzwerken, in dem spezielle Dienstleistungen (wie E-Mail, World Wide Web, Telefonie) angeboten werden“. Diese Dienstleistungen dienen als Instrumente der Onlinekommunikation.

Das Internet als zentrales technisches Medium der Onlinekommunikation hat die Möglichkeit, verschiedene **Formen der Kommunikation** zu bündeln und damit zu integrieren und zu vernetzen. Das macht es schwierig Onlinekommunikation eindeutig zu systematisieren. Synchrone und asynchrone Kommunikationsformen können nach der Zahl der Kommunikationspartner und Struktur der Kommunikationsprozesse unterschieden werden. Synchrone Kommunikation entspricht dabei einem Frage-Antwort-Dialog. Asynchrone Kommunikation hingegen greift auf gespeicherte Kommunikationsinhalte zurück und hat den Charakter eines Monologs (Schweiger et al., 2010, S. 19).

Weiter ist zu unterscheiden zwischen interpersonaler Onlinekommunikation (E-Mail, Instant Messaging) und Gruppenkommunikation (Chat, Mailinglist, Blog und soziales Netzwerk) (Schweiger et al., 2010, S. 33).

Im Rahmen der Krisenkommunikation ermöglicht computervermittelte Kommunikation eine öffentliche Massenkommunikation, durch Informationen, die sich an ein breites Publikum richten und tendenziell jederzeit und zunehmend von jedem Ort aus abgerufen

werden können. Der Mediennutzer wählt dabei aktiv aus dem Informationsangebot aus (Schweiger et al., 2010, S.21).

„Asymmetrische Kommunikationsstrategien dienen im Rahmen der Krisenbewältigung einer Optimierung der unternehmenseigenen Position sowie der Vorbereitung einer anzustrebenden Verständigung mit relevanten Anspruchsgruppen“ (Nolting et al., 2008, S. 242).

Das Internet als Massenmedium weist wesentliche Vorteile gegenüber den traditionellen **klassischen Medien**, insbesondere den Printmedien, auf. Zu den klassischen Medien zählen Briefe, Tageszeitungen, Zeitschriften, Buch, Fernsehen, Film, und Hörfunk und Telekommunikation. Mit **neuen Medien** ist das Social Web mit seinen multimedialen Netzwerken gemeint. Darunter fallen Online-Plattformen, Wikis, Personal Publishing oder Instant Messaging. Auch die klassischen Online-Medien wie E-Mail-Dienste, Mailinglisten, Newsgroups oder Chats zählen zu den neuen Medien.

Noch bevor klassische Medien die Krise thematisieren, können vorbereitete Hintergrundinformationen über kritische Situationen im Internet publiziert werden. Im Gegensatz zu klassischen Medien können Informationen zum Krisenfall umgehend und unmittelbar zur Verfügung gestellt werden. Gerade in akuten Krisenphasen besteht eine hohe Dringlichkeit zur schnellen Reaktion und Kommunikation. Über das Internet können relevante Fakten schneller und direkter vergeben werden (Nolting et al., 2008, S. 243). Jedoch ist auch zu beachten, dass durch eine relativ frei zugängliche Informations- und Artikulationsfunktion des Internets es prinzipiell jedem Nutzer möglich ist, selbst Kommunikator von Inhalten zu werden. Dadurch birgt das Internet auch krisenauslösende Tendenzen, die dazu führen können, dass eine Kommunikationsplattform nicht nur Kriseninformationen kommuniziert, sondern selbst zur Kommunikationskrise wird (Nolting et al., 2008, S. 240). Diese Charakteristik der synchronen Kommunikationsformen im Internet ist wesentlich für die Krisenkommunikationsplanung und gilt es zu beachten.

„Durch den Einsatz neuer Techniken (Smartphone, Netbook oder Tablet-PC) bekommt das Internet immer mehr Bedeutung als Informationsmedium; dies gilt mittlerweile schon für große Bereiche der Gesellschaft“ (Voit, 2012, S. 45). Das Ergebnis einer Online-Studie des ARD/ZDF bestätigt diesen **Paradigmenwechsel**. Demnach stieg die Zahl der Internetnutzer 2016 auf insgesamt 58 Millionen Deutsche ab 14 Jahren. Das entspricht einem Anteil von 83,8 Prozent der deutschsprachigen Bevölkerung und bedeutet einen Zuwachs von 3,4 Prozent, also 1,9 Millionen Menschen. Vor allem bei den über 40-Jährigen gab es kräftige Zuwächse. Erstmals ist 2016 das Smartphone mit 66 Prozent der Gesamtbevölkerung das meist genutzte Gerät für den Internetzugang. Laptops liegen bei 57 Prozent und der stationäre Computer/PC liegt mit 44 Prozent auf dem dritten Platz. Die Deutschen verbringen täglich 2:08 Stunden online. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Zuwachs von 20 Minuten. Die Unterwegs-Nutzer verbringen täglich sogar 2:43

Stunden und damit 35 Minuten mehr im Internet. Damit ist nahezu jeder 14- bis 49-Jähriger online, aber auch 82 Prozent der 50- bis 69-Jährigen und 45 Prozent der ab 70-Jährigen nutzen das Internet (Koch, Frees, 2016).

Die Etablierung des Internet führt zwangsläufig zu Veränderungen im Kommunikationssystem, so weisen Studien ein erhebliches Wachstum der Mediennutzung zugunsten des Internet und zuungunsten der klassischen Medien nach (Nolting et al., 2008, S. 239). Die Studie „Veränderungen der Mediennutzung“ der Allensbacher Markt- und Werbeträgeranalyse beschäftigt sich mit dem Informationsverhalten der Bevölkerung während der vergangenen Jahre. In den folgenden Abb. 4-6 sind die Ergebnisse der Studie dargestellt.

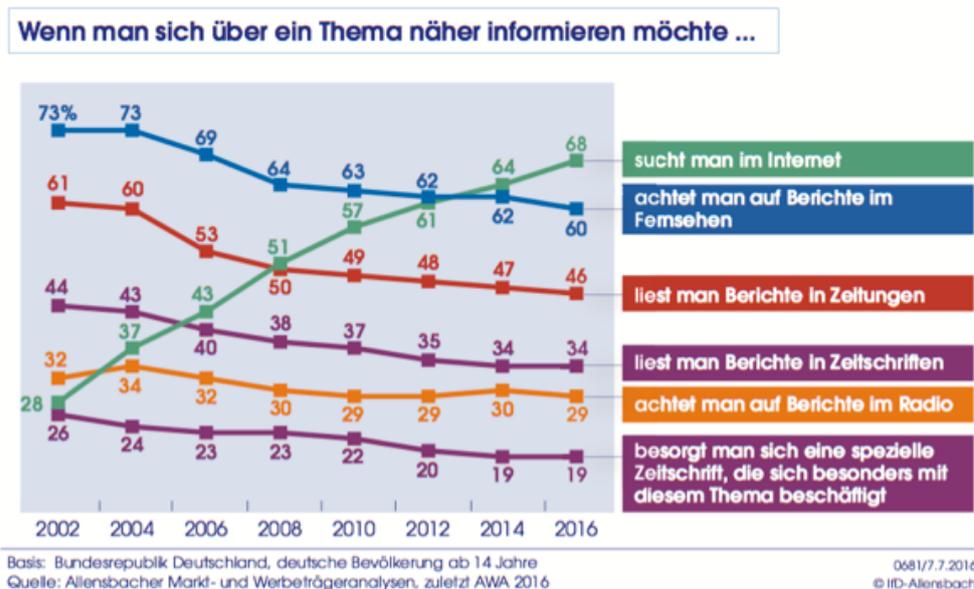


Abb. 4: Statistik Informationsverhalten bei aktiviertem Informationsbedarf

Quelle: Schneller, 2016.

2002 war das Internet noch Informationsmedium Nummer 5, weit abgeschlagen hinter den klassischen Medien. Seit 2014 ist das Internet Nummer 1 dieser Liste und hat 2016 das Fernsehen stark abgelöst. Abbildung 4 verdeutlicht diesen Trend. Allerdings handelt es sich dabei um die allgemeine Frage der Informationsbeschaffung. Abb. 5 hingegen bezieht sich auf die Beschaffung tagesaktueller Informationen. Hier liegt das Internet nur auf Platz 4, deutlich hinter den klassischen Medien. Jedoch ist hier die Tendenz der Internetnutzung, gerade im Jahr 2016, steigend. Dagegen weisen die klassischen Medien, insbesondere die Zeitung, in den letzten Jahren eher abnehmende Tendenzen auf.

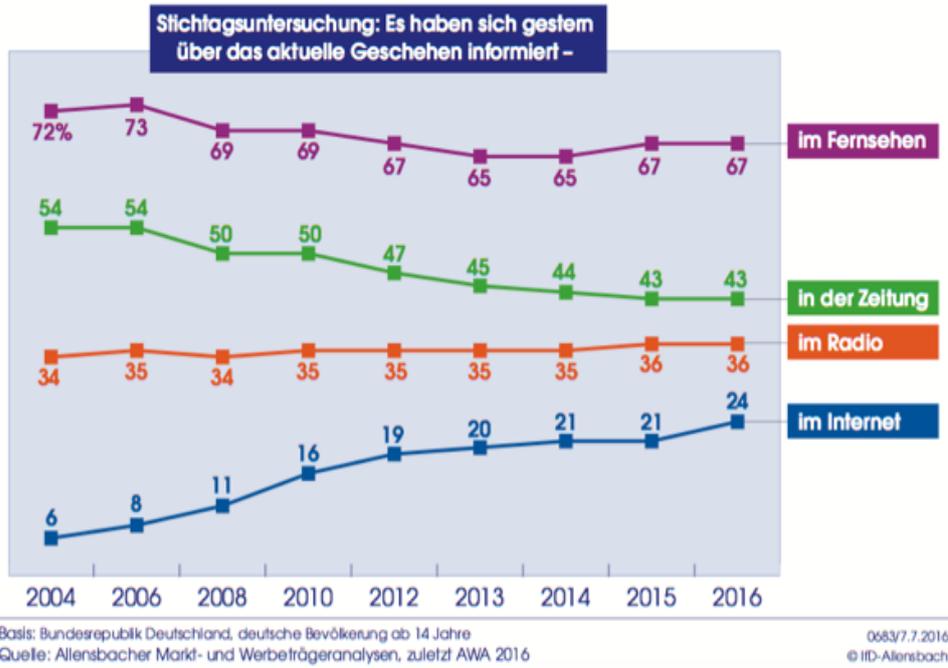


Abb. 5: Statistik Informationsverhalten zu tagesaktuellen Informationen

Quelle: Schneller, 2016.

Besonders die Probleme des Mediums Tageszeitung werden in den kommenden Jahren wachsen. Abb. 6 zeigt, wie die Zeitungen in den vergangenen Jahren überwiegend durch Leser der Gruppe der 60-Jährigen und Älteren profitierten. Leser der unter 20- bis 24-Jährigen nehmen seit 2000 sehr stark ab. Bleibt diese Tendenz unverändert und stirbt die Gruppe der aktuell relativ konstanten Anzahl an Lesern, werden weitere extreme Verluste an Lesern auf die Zeitungen zukommen.

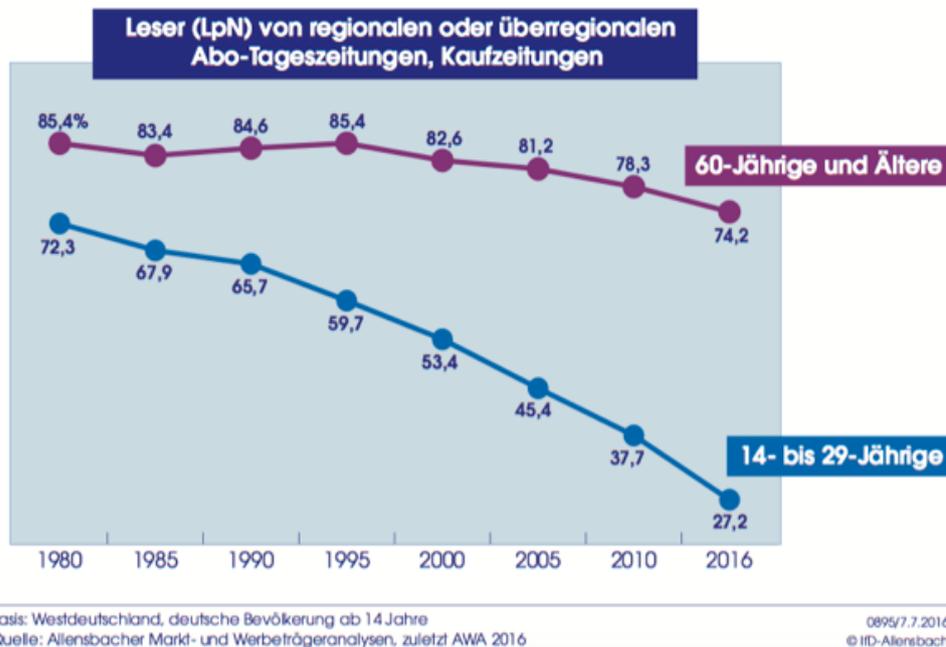


Abb. 6: Statistik Leser von Zeitungen

Quelle: Schneller, 2016.

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen müssen in der Krisenkommunikation, insbesondere in der Kommunikationsplanung beachtet werden und Kommunikationsmittel den Kommunikationsmaßnahmen entsprechend angepasst werden (Nolting et al., 2008, S. 239). „Insofern hängt die erfolgreiche Verteilung relevanter Fakten in der jeweiligen Krisensituation auch von der Berücksichtigung der zunehmenden Basis-Informationsfunktion des Internet und der gestiegenen Bedeutung der E-Mail-Kommunikation ab“ (Nolting et al., 2008, S. 239).

3.3.2 Internetportal als Instrument der Krisenkommunikation

Das Internet verzeichnet ein derart hohes Wachstum an Nutzern wie kein anderes modernes Medium und gehört somit zu den wichtigsten Medien in der Nachrichten- und Informationsvermittlung. Das Informationsangebot kann von nahezu überall abgerufen werden, ohne, dass der Nutzer in direkten Kontakt mit einer Institution treten muss (Lippay, 2006, S. 84). Inhalte einer Website können in kurzer Zeit überarbeitet und stets aktuell gehalten werden.

Der Erfolg einer Website hängt aber nicht nur von den in Abschnitt 3.3.1 erläuterten Vorteilen des Mediums, Menge oder Aktualität der Informationen ab, sondern auch davon, ob diese Informationen gefunden werden oder wie kompliziert sich der Suchvorgang für den Nutzer gestaltet. Daher sind grundlegende Kenntnisse über die Besonderheiten des Mediums Internet ebenso unverzichtbar wie das Verständnis technischer

Zusammenhänge (Lippay, 2008, S. 85). Um die Vorteile des Internets zur externen Krisenkommunikation nutzen zu können und im Krisengeschehen online präsent zu sein, müssen grundlegende Voraussetzungen für den Erfolg geschaffen werden.

Zu den **Erfolgsfaktoren** zählen neben dem strukturellen Aufbau, einer ausreichenden Bekanntmachung und einer unkomplizierten Auffindbarkeit der Website, auch Internet- und Technikenkenntnisse seitens der Website-Betreiber.

Die einfachste Möglichkeit nach Informationen im Internet zu suchen, ist das Verwenden einer Suchmaschine, wie zum Beispiel „Google“. Wichtig ist es, schon vor einem möglichen Krisengeschehen, durch eine Suchmaschinenoptimierung, dafür zu sorgen, dass eine Website in solchen Suchmaschinen gut gefunden wird.

Dazu müssen aussagekräftige Weblinks (URL's) gewählt werden und Unterseiten mit eigenen Seitentiteln (Page-Title) und individuellen Beschreibungstexten (Meta-Description) benannt werden, die die jeweiligen Inhalte für die Suchmaschine erläutern. Stichworte, mit denen die Website gefunden werden soll, müssen an den Anfang von Titel und Beschreibung gestellt und so hervorgehoben werden. Außerdem kann die Website mit Begriffskombinationen gefunden werden, die als Inhalt auf der Seite vorkommen.

Somit ergeben sich sinnvolle Inhalte für den Aufbau einer Website. Neben der Startseite sollte eine inhaltsreiche „über-uns“-Unterseite eingerichtet werden und Informationen zu zentralen Themen angeboten werden, die im Krisenfall mit aktuellen Fakten ergänzt werden. So können wichtige Positionierungen in Suchmaschinen erzielt werden, indem diese Inhalte über die Suchmaschinen gesucht werden (Steinke, 2014, S 68). Die Informationen sollen strukturiert und übersichtlich dargestellt werden. Wesentliche Inhalte werden in Rubriken aufgeteilt. Der Nutzer bekommt einen Überblick zu den Inhalten und kann gezielt nach Informationen suchen. Zu lange Texte wirken unübersichtlich und werden schnell übergangen (Lippay, 2006, S. 85). Weiterer wichtiger Punkt für die Suchmaschinenoptimierung sind eingehende „links“ von anderen Websites, die von Suchmaschinen als Empfehlung der Website gewertet werden und diese dadurch besser positioniert wird (Steinke, 2014, S 68). Um herauszufinden, nach welchen Schlagworten die Öffentlichkeit in der Krise sucht, gibt es als Hilfe kostenlose Produkte wie „Trends“ und „Keyword-Planer“. Je zielgerichteter und passender die Inhalte für die Bevölkerung sind, desto besser ist die Website in der Suchmaschine platziert (Steinke, 2014, S. 69).

Neben der Suchmaschinenoptimierung mit dem Ziel einer guten Auffindbarkeit in den Suchergebnissen ist ein weiterer technischer Faktor, die Geschwindigkeit der Website entscheidend für eine funktionierende Website. Es „muss sichergestellt sein, dass die technischen Gegebenheiten den erhöhten Anforderungen und das System insbesondere auch einer hohen Inanspruchnahme standhalten“ (BMI, 2008, S. 23). Um die Last auf dem Server zu reduzieren, sollte auf aufwendige Gestaltungselemente verzichtet werden. Für ein reibungsloses Aktivieren einer Website zum Krisengeschehen sind Seiten vorzubereiten, die im Hintergrund vorgehalten und im Ernstfall schnell ergänzt werden.

Dazu sind Vorkehrungen erforderlich, die es ermöglichen, die Inhalte auch ohne die Hilfe eines IT-Beauftragten oder eines externen Service-Providers zu aktivieren. Für alle technischen Einrichtungen, die eine elementare Bedeutung im Krisenbewältigungsprozess haben, muss es ein oder mehrere Backup-Szenarien geben. Bei allen Erleichterungen, die das Nutzen von Technologie mit sich bringt, darf nicht darauf vertraut werden, dass diese unbegrenzt zur Verfügung steht oder nicht selbst zum Problem werden könnte (Nolting et al., 2008, S. 210). Die technische Erstellung einer Website verlangt fundiertes Wissen, wenn die Plattform attraktiv gestaltet und reibungslos funktionieren soll. Findet sich kein Organisationsmitglied mit fundierten Internet- und Technikenkenntnissen, muss auf externe Anbieter zurückgegriffen werden. Fehler in der Seitenfunktion und -gestaltung müssen unter allen Umständen vermieden werden, da ein wiederholt fehlerhafter Seitenaufruf den Nutzer zum Verlassen der Seite veranlassen wird (Lippay, 2006, S. 86).

Abbildung 7 zeigt einen möglichen strukturellen Aufbau für eine Internetplattform als Instrument der externen Krisenkommunikation. Diese Plattform dient als Form des staatlichen Informationshandelns gegenüber der Bevölkerung mit der Intensität einer Warnung zur Gefahrenabwehr.

Die **Handlungsstrategie** drückt sich dabei durch das Bereitstellen und Weiterleiten von Informationen an relevante Anspruchsgruppen aus. Die Informationsbereitstellung erfolgt über eine zentrale, webbasierte Aktionsplattform. Im Krisenfall dient diese Plattform einerseits als strategisches, asynchrones Informationssystem, andererseits als Instrument, um den Dialog mit der Bevölkerung zu initiieren, in dem Kontaktdaten veröffentlicht werden. Die Kombination von Informationsbereitstellung und Dialoginitiierung ist im Krisenfall wesentlich und entspricht den Erwartungen der Bevölkerung in Krisensituationen (Nolting et al., 2008, S. 242).

Die **Aufbaustruktur** der Plattform entspricht dabei den Anforderungen an eine gute Auffindbarkeit im Internet durch eine gute Suchmaschinenplatzierung und einer nutzerfreundlichen Aufteilung wesentlicher Inhalte.

Im Krisengeschehen werden auf der Plattform alle Sachinformationen zum Krisengeschehen auf die Startseite geholt. Die Unterseiten dienen als Informationsplattform für den Verbraucher. Das Konzept bietet die Möglichkeit, im Krisengeschehen bereits vorhandene Sachinformationen, FAQ's und vorbereitete Textbausteine frei zu schalten. In kurzer Zeit können Berichte über die Krisenentwicklung und Verhaltensratschläge veröffentlicht werden. Außerdem werden Links zu anderen wichtigen Informationsquellen gegeben und Kontaktverzeichnisse genannt.

Die Optik der Plattform soll den Vorgaben der übergeordneten Dienststelle entsprechen, somit wird die Startseiten-Optik des LAVES übernommen. Außerdem wird die Plattform mit der LAVES-Homepage verlinkt und so eine Seriosität durch die Zugehörigkeit

aufgezeigt. Gleichzeitig dient die Verlinkung einer Optimierung der Auffindbarkeit. Zudem ist die Publizierung der Krisenplattform, schon vor und nach einer Krise, durch das LAVES unerlässlich. Dies kann im Rahmen der Risikokommunikation und der Krisennachbereitung geschehen.

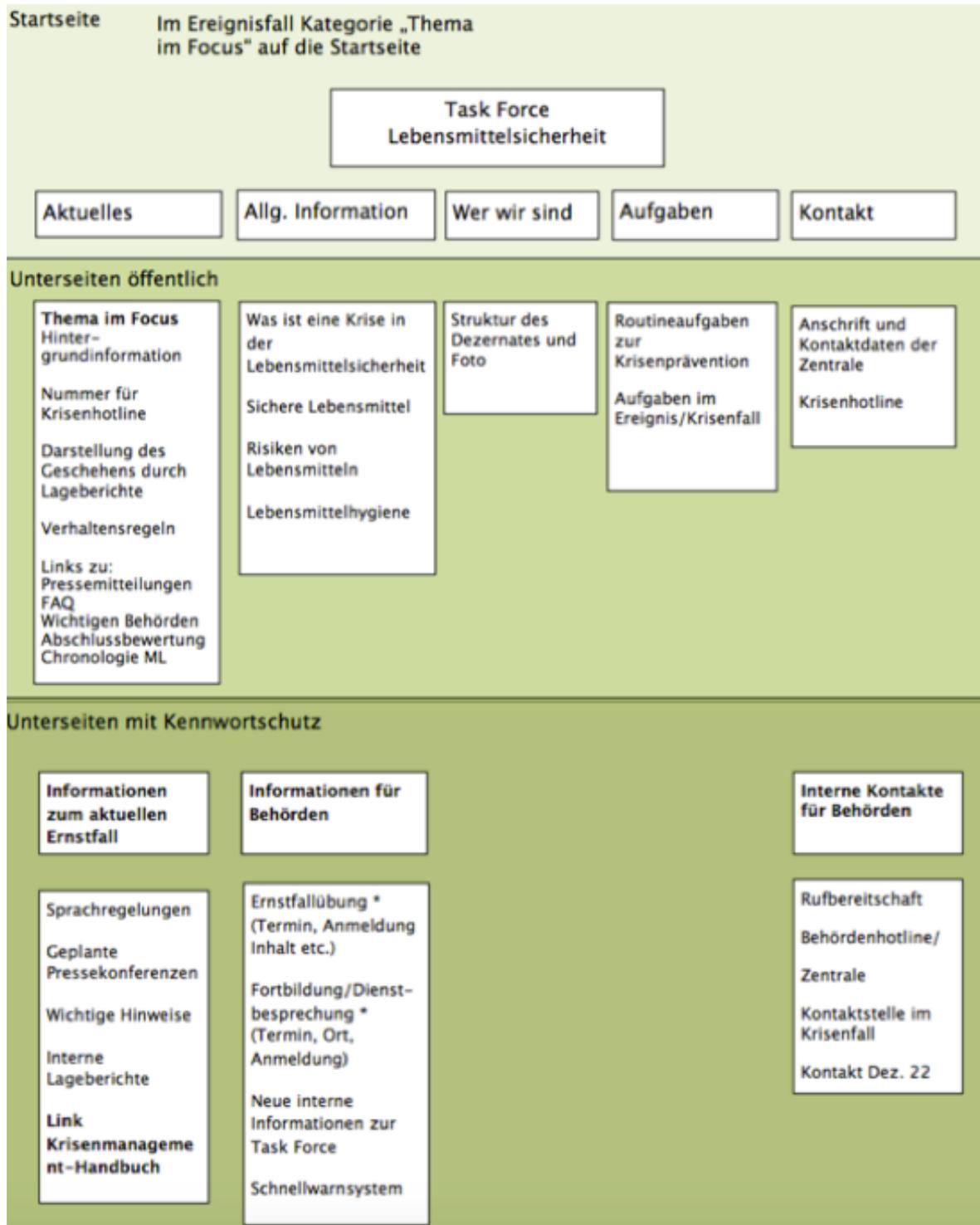


Abb. 7: Konzept Internetportal

Quelle: Eigene Darstellung.

Für das behördliche Informationshandeln auf Landesebene ist eine Abstimmung von einheitlichen und klaren Sprachregelungen sowie Inhalten auf allen Behördenebenen Voraussetzung. Daher sind Zielgruppe der kennwortgeschützten Unterseite der Plattform die über- und untergeordneten Behörden. Diese können so in Kontakt miteinander stehen, um das Lagebild, die erforderlichen Maßnahmen sowie Aussagen und Informationen abzustimmen.

3.4 Gewährleistung erfolgreicher Krisenkommunikation

3.4.1 Gefahren

Das Internet bietet neue Möglichkeiten der Kommunikation zwischen Staat und Bürger. Wenn das Internet als Kommunikations- und Informationsmedium während der Krise genutzt wird, muss nicht nur sichergestellt sein, dass die technischen Gegebenheiten den erhöhten Anforderungen und einer hohen Inanspruchnahme standhalten. Auch muss bedacht werden, dass es bei einem Stromausfall oder einer Systemstörung zu Totalausfällen kommen kann (BMI, 2008, S.24). Die Nutzung von Technologie bringt erhebliche Erleichterungen mit sich, jedoch darf nicht darauf vertraut werden, dass sämtliche Kommunikationsmedien unbegrenzt zur Verfügung stehen (Nolting et al., 2008, S 210). "Mobilfunknetze können bei Großschäden rasch überlastet, bei Terroranschlägen bewusst abgeschaltet werden, Computer und Telefonanlagen benötigen Strom, dessen Nichtvorhandensein möglicherweise Teil der Krisensituation ist" (Nolting et al., 2008, S. 211)

Störungen oder Ausfälle können durch unterschiedliche **Gefahrentypen** verursacht werden. Diese Gefahrentypen werden anhand von Ursachen differenziert. Es wird zwischen Naturgefahren, technologischen Gefahren, Gefahren durch Umweltzerstörung und kriminellen Gefahren unterschieden (Karutz et al., 2016, S.55).

Abb. 8 zeigt eine Übersicht und Beispiele dieser Gefahrentypen-Klassifikation.

Ursache	Beispiel Gefahr/Naturgefahr
<i>Geologisch-geomorphologische Naturgefahren</i> Natürliche Prozesse oder Phänomene der Erdkruste (Lithosphäre) und der Erdoberfläche	– Erdbeben – Vulkaneruption – Gravitative Massenbewegung
<i>Hydrologisch-kryologische Naturgefahren</i> Natürliche Prozesse oder Phänomene der Hydrosphäre und Kryosphäre	– Überschwemmung – Sturzflut – Schneelawine – Gletscherabbruch, Gletscherseeausbruch – Permafrostdegradation
<i>Meteorologisch-klimatologische Naturgefahren</i> Natürliche Prozesse oder Phänomene der Atmosphäre	– Extremniederschlag – Hitzewelle, Kältewelle – Wirbelsturm, Tornado – Extreme Klimaschwankungen
<i>Biologische Naturgefahren</i> Prozesse der Biosphäre inklusive Übertragungswege zwischen verschiedenen Organismen	– Infektionskrankheiten beim Menschen – Tier- und Pflanzenkrankheiten – Insektenplage
<i>Extraterrestrische Naturgefahren</i>	– Meteoriteneinschlag
<i>Technologische Gefahren</i> Technologische/industrielle Unfälle und Abfälle, oft als „man-made hazard“ bezeichnet	– Kontamination von Mensch und Umwelt durch chemische, biologische, radiologische oder nukleare Substanzen, Strahlung bzw. Energie (CBRN-Gefahren)
<i>Gefahren durch Umweltzerstörung</i> Anthropogen verursachte Prozesse die natürliche Ressourcen zerstören oder negativ verändern	– Bodenerosion, –degradation – Entwaldung – Verlust von Biodiversität – Klimawandel – Meeresspiegelanstieg
<i>Kriminelle Gefahren</i> Absichtlich herbeigeführte Prozesse mit krimineller Motivation und negativen Auswirkungen für Menschen und ihre Umwelt	– Terroristische Angriffe – Amoklauf – Sabotage

Abb. 8: Klassifikation von Gefahren mit dazugehörigen Beispielen

Quelle: Karutz et al., 2016, S. 57.

Beispielhaft wird auf realistische **Gefahren in Deutschland** eingegangen. Eine der aktuellen Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz in Deutschland ist die Vorbereitung auf Terrorakte, da die terroristischen Aktivitäten in den vergangenen Jahren weltweit deutlich zugenommen haben. Insbesondere durch den islamistisch motivierten, internationalen Terrorismus geht das BfV derzeit von einer anhaltend hohen Gefährdungslage aus (Karutz et al., 2016, S. 3). Vergangene Terroranschläge in Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise im November 2015 in Paris oder im März 2016 in Brüssel verdeutlichen aktuelle Sicherheits- und Terrorrisiken in Europa. In Deutschland kam es als jüngstes Ereignis im Dezember 2016 in Berlin zu einem Anschlag auf einen Weihnachtsmarkt. Zuvor konnten im Juni 2016 Anschlagpläne auf die Düsseldorfer Altstadt noch rechtzeitig aufgedeckt werden (Kühn, 2016).

Thematisiert wird auch immer wieder die Möglichkeit von Terrorakten mit „schmutzigen Bomben“. Dabei handelt es sich um einen konventionellen Sprengsatz, der mit chemischen, bakteriologischen oder radiologischen Substanzen versetzt ist.

Außerdem geht eine spezielle Bedrohung vom so genannten Cyber-Terrorismus aus. Darunter werden „Hacker“-Angriffe auf die Infrastrukturen der Informationstechnik verstanden. Unterschiedlichste Globalisierungsfolgen, der Klimawandel und damit verbundene Extremwetterlagen sowie die Verwundbarkeit der hoch technisierten Gesellschaft in Deutschland stellen weitere Gefahren dar. In Deutschland ist es in der Vergangenheit zu Gefahren durch Naturkatastrophen oder technischen Störungen gekommen. Elbe- oder Oderhochwasser 2002/2005, Stromausfall Münsterland 2005 und in Teilen Europas 2006, Sturm Kyrill 2007, Vulkanaktivitäten auf Island 2010. Versorgungsengpässe, Störungen der öffentlichen Sicherheit, chaotische Zustände im Luft-, Straßen- und Schienenverkehr waren Folgen solcher Ereignisse (Karutz et al. 2016, S. 3). Hervorgerufen durch beeinträchtigte oder sogar ausgefallene Infrastrukturen verdeutlichen sie die Abhängigkeit der Gesellschaft von funktionsfähigen und verfügbaren Infrastrukturen.

3.4.2 Kritische Infrastrukturen

In Deutschland werden laut BMI kritische Infrastrukturen definiert als „Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden“. Sie zeichnen sich durch eine „intensive Vernetzung und daraus resultierende hohe Komplexität aus“ (Karutz et al., 2016, S. 188). „Im Allgemeinen zählen hierzu Anlagen, Einrichtungen und Systeme verschiedener Sektoren, darunter zentrale Infrastrukturbereiche wie die Energie- oder Wasserversorgung, das Verkehrs- oder Finanzwesen, der Gesundheitsbereich, staatliche Institutionen oder auch die Informationstechnik und Telekommunikation“ (Karutz et al., 2016, S. 186). Kritische Infrastrukturen können durch verschiedene Gefahren bedroht sein. Dies muss bei der Auswahl von Handlungsoptionen im Gefahrenschutz berücksichtigt werden (Karutz et al., 2016, S. 48). Die Gefährdungen kritischer Infrastrukturen können von extremen Naturereignissen, technischem Versagen oder kriminellen, terroristischen Handlungen ausgehen.

Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes im Rahmen der Krisenkommunikation über das Medium Internet sind abhängig von einer funktionsfähigen und verfügbaren **Informationstechnik und Telekommunikationstechnik**. Sie gehören zu den stromabhängigen kritischen Infrastrukturen und ermöglichen ortsunabhängige Kommunikation, schnelle Datenübertragung sowie Prozesssteuerung und -optimierung. Dabei zählen Festnetztelefonie, Funk, Rundfunk, Mobilfunkdienste und Internet zu den wichtigsten Informationsübertragungsmitteln (Deutscher Bundestag, 2011, S. 33). Der Einsatz von Informationstechnik und Telekommunikationstechnik bringt eine Reihe

Vorteile für jegliche Arbeitsprozesse, gleichzeitig bergen sie aber auch zusätzliche Verletzlichkeiten und neue Risiken. Die Netze werden immer größer und so entstehen durch den hohen Grad der Vernetzung neue Knotenpunkte. Diese Knotenpunkte bieten Angriffsflächen, die auf Grund der Vernetztheit bei Beeinträchtigungen nicht nur zu lokalen, sondern auch zu überregionalen Ausfällen führen können (Karutz et al., 2016, S. 188).

Risiken der **Cyber-Sicherheit** können die Telekommunikationstechnik und Informationstechnik beeinträchtigen. „Cyberkriminalität und -terrorismus reichen von der Störung von Computersystemen bis zu deren Absturz durch Angriffe mit Viren, Würmern oder Datenüberlastung bis zu Angriffen mittels elektromagnetischer Wellen“ (Schutzkommission beim Bundesminister des Inneren, 2006, S. 29). Dabei ist nicht auszuschließen, „dass lebenswichtige IT-Infrastrukturen ins Visier professioneller Hacker geraten oder dass Terroristen das Internet zu ihrer Waffe machen“ (Schutzkommission beim Bundesminister des Inneren, 2006, S. 29).

Außerdem ist die Verfügbarkeit und Funktionsfähigkeit der Infrastruktur Informationstechnik und Telekommunikationstechnik von der Stromversorgung abhängig (Karutz et al., 2016, S. 188). „Informationstechnik und Telekommunikation sind ohne Stromversorgung nicht vorstellbar“ (Deutscher Bundestag, 2011, S. 36).

Die Folgen eines großräumigen, langfristigen **Stromausfalls** in diesem Zusammenhang wären dramatisch und haben massive Beeinträchtigungen zur Folge. Festnetz- und Mobiltelefonie, die Nutzung des Internets sowie zum Teil auch der Rundfunkempfang sind bereits nach kurzer Zeit nicht mehr möglich. Satellitengestützte Telefone funktionieren nur so lange, wie der Energiespeicher der Endgeräte reicht. Das für den Katastrophenfall vorgesehene und gesetzlich geforderte Mindestangebot an Telekommunikationsleistungen kann nicht erbracht werden. Reservekapazitäten für zentrale Kommunikationseinrichtungen erschöpfen schnell (Deutscher Bundestag, 2011, S. 104).

„Auslöser für einen Stromausfall können vielfältig sein und das gesamte Spektrum der Gefährdungen von extremen Naturereignissen über Handlungen mit kriminellen oder auch terroristischem Hintergrund bis zu technischem Versagen abdecken“ (Karutz et al., 2016, S. 192). Tagelange Ausfälle der elektrischen Stromversorgung durch Schneefall und Blitzvereisung in der Münsterschen Bucht Ende 2005 oder der Zusammenbruch des US-amerikanischen Schutzinformationwesens infolge des Hurrikans Katrina sind Beispiele für gestörte IT-Systeme und zeigen wie hochanfällig die zunehmend komplexen und vernetzten Infrastrukturen sind (Schutzkommission beim Bundesminister des Inneren 2006, S. 51). „Für die Planung der Gefahrenabwehr bedeutet dies insbesondere, dass für Kommunikation und Informationsverarbeitung eine hohe Anforderung an die Verfügbarkeit der eingesetzten technischen Komponenten und Verfahren gestellt werden muss“ (Schutzkommission beim Bundesminister des Inneren 2006, S. 53).

3.4.3 Krisenkommunikation ohne Strom

Ohne eine Stromversorgung ist eine dialogische Krisenkommunikation zwischen Behörde und Bevölkerung über das Internet nicht möglich. Selbst wenn gesondert abgesicherte Netze der Bundesverwaltung oder Notkapazitäten eine Informationsaussendung seitens der Behörde ermöglichen würde, könnte der Bürger diese ohne Stromzufuhr nicht empfangen. Es ist zwar zu unterscheiden zwischen stromabhängigen Endgeräten und Endgeräten mit einer internen Energieversorgung, die je nach Ladungszustand und Nutzungsweise einige Zeit ohne direkte Stromzufuhr funktionsfähig sind, jedoch haben diese Geräte in der Regel keinen Zugang zum Internet. Da DSL- und Kabelmodemzugänge zum Internet keine Batteriepufferung aufweisen, fallen diese ohne Stromzufuhr sofort aus (Deutscher Bundestag, 2011, S. 42).

Ähnlich ist es bei Rundfunkanstalten. Diese können durch Reservekapazitäten Informationen senden, der Bürger kann aber ohne Stromzufuhr kein Fernsehen empfangen. Hingegen können Informationen über den Hörfunk, soweit akku- oder batteriebetriebene Geräte vorhanden sind, empfangen werden. Auch Zeitungsverlage mögen eine gewisse Notstromfähigkeit besitzen und können so zur Krisenkommunikation beitragen (Deutscher Bundestag, 2011, S. 45). Elektronische Kommunikation über Rundfunk, Fernsehen, Telefon und Internet ist bis auf eingeschränkte Ausnahmen nicht möglich.

Somit muss auf **alternative Formen** für die Krisenkommunikation ausgewichen werden, die persönliche, direkte Gespräche beinhalten und auf schriftliche Aushänge zurückgreifen (Deutscher Bundestag, 2011, S. 37). Außerdem können folgende klassische Instrumente der Krisenkommunikation zum Einsatz kommen.

- örtliche, batteriebetriebene Warnsysteme (Sirenen, Sprachdurchsagen)
- Verteilung von Flugblättern
- persönliche Ansprache sowie Lautsprecherwagen übermittelte Nachrichten
- Radiomeldung (solange akku- oder batteriebetriebene Geräte funktionsfähig sind)

Zur Informationsverteilung können Bürgermeisterämter, Feuerwehrhäuser oder Gemeindehallen zu Anlaufstellen werden, an denen Ansprechpartner, Aushänge und ein akku- oder batteriebetriebenes Radio für die Bevölkerung zur Verfügung stehen (Deutscher Bundestag, 2011, S. 116).

Es können zwar auf alternative Instrumente der Krisenkommunikation zurückgegriffen werden, „es ist aber offensichtlich, dass die synchrone und direkte Fernkommunikation ebenso wie die zeitnahe Massenkommunikation durch solche Substitute nicht gewährleistet werden können“ (Deutscher Bundestag, 2011, S. 37). Offensichtlich ist auch, dass den üblicherweise genannten Ansprüchen an eine kontinuierliche und koordinierte Krisenkommunikation nicht gerecht werden kann. Ohne funktionierende

strombasierte Kommunikationskanäle können Ziele und Grundbedingungen der Krisenkommunikation, Glaubwürdigkeit und Transparenz zu schaffen, schwer erfüllt werden (Deutscher Bundestag, 2011, S. 116).

4 Diskussion

4.1 Vergleich mit anderen Strukturen

Für eine erfolgreiche Krisenkommunikation mit der Bevölkerung, die Glaubwürdigkeit und Vertrauen schaffen soll, ist eine abgestimmte, einheitliche, klare Kommunikationsstruktur mit allen Behördenebenen Voraussetzung.

Dies bezogen sind in der Lebensmittelüberwachung keine verbindlichen Strukturen für eine Zusammenarbeit in der Krise von Bund und anderen betroffenen Ländern erkennbar. Notfallpläne der Länder stehen weitgehend beziehungslos nebeneinander. Um von staatlicher Seite schnell, sachgerecht und einheitlich auf Lebensmittelkrisen reagieren zu können, fehlt als Kernelement einer länderübergreifenden Krisenkommunikation eine verbindliche Kommunikationsstruktur für alle Behördenebenen (Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 2012, S. 16). Ein verbindliches, bundeseinheitlich und länderübergreifend abgestimmtes Kommunikationsverhalten zum Krisengeschehen setzt die Kenntnisnahme aller betroffenen Länder voraus. Ohne geeignetes einheitliches Kommunikationsmedium für alle Behördenebenen ist dies bei eilbedürftigen Sachverhalten schwer zu realisieren. In der **Krisenkommunikation im EHEC-Geschehen zwischen Bund und Ländern** gab es Schwachstellen, die verbessert werden müssen. Bund und Länder sprachen unabhängig voneinander unterschiedliche und ungesicherte Warnungen zu einzelnen Lebensmitteln aus. Auch der Datentransfer der beteiligten Organisationen untereinander lief nicht zuverlässig und zeitgerecht ab (Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 2012, S. 116, 118). Die Kommunikationsstrukturen im Krisenmanagement von Bund und Ländern bei länderübergreifenden Krisen erweist sich als verbesserungswürdig und nicht zeitgemäß. Neue technische Möglichkeiten ermöglichen schneller belebbare Strukturen zur Krisenkommunikation. So kann durch die Einführung eines web-basierten Kommunikationssystems, das einheitlich und verbindlich für alle Behördenebenen und beteiligten Organisationen etabliert wird, die Krisenkommunikation wesentlich verbessert werden. Im Zivilschutz wird bereits ein bundesländerübergreifendes Informationssystem verwendet. Das polizeiliche Informationssystem „INPOL“ speichert alle wichtigen Meldungen über Straftaten und Straftäter, die nicht nur lokalen oder regionalen Charakter haben. Genaue Regelungen werden dabei durch den Datenschutz bestimmt. Auf die

personenbezogenen Daten können die angeschlossenen Behörden bereits wenige Sekunden nach der Erfassung zugreifen (BMI - Referat Presse; Öffentlichkeitsarbeit; Internet, o.J.).

Die Krisenkommunikation auf Bundesebene wird durch die Landesbehörden unter Berücksichtigung der abgestimmten Sprachregelungen und Vorgehensweisen länderspezifisch ergänzt und regional dargestellt. Auch hier bedarf es einer Abstimmung untereinander, die mittels eines einheitlichen Kommunikationssystems ähnlich des INPOL für alle Behördenebenen vorgenommen werden kann.

Für die Krisenkommunikation auf Landesebene plant die Task Force Lebensmittelsicherheit des LAVES die Einführung einer Internetpräsenz zur Krisenkommunikation mit der Bevölkerung in Form einer webbasierten Informationsplattform. Die Eignung des Internets als Instrument der Krisenkommunikation muss hinsichtlich der Zielerfüllung externer Krisenkommunikation, den Vor- und Nachteilen des Mediums sowie einer Realisierbarkeit und Verlässlichkeit der Umsetzung geprüft werden.

Das Robert Koch Institut (RKI) hat die Öffentlichkeit während des EHEC-Krisengeschehens durch Pressemitteilungen, Pressekonferenzen und Interviews informiert. Diese Informationen wurden über die Medien, aber auch über die RKI-Internetseite kommuniziert. Die **EHEC-Krisenkommunikation auf der RKI-Internetseite** wies auf relevante Gesundheitsrisiken und Informationsmöglichkeiten in Form von täglich aktualisierten Situationseinschätzungen Übersichten zu Hotlines und Bürger-/Verbraucherinformationen hin. Die Informationen waren über die gesamte Ausbruchszeit auf der Startseite zu finden (RKI, 2011). Die Zugriffszahlen der Homepage des RKI zeigten in den vergangenen Jahren, insbesondere in Krisenzeiten, einen stetigen Anstieg. Die Zahlen sind von „2,6 Millionen Zugriffen im Jahr 2000 bis zum bisherigen (durch die „Schweinegrippe“ bedingten) Höchststand von 166 Millionen im Jahr 2009 und 35,8 Millionen allein im November 2009 gestiegen. Im Jahr 2010 waren es 64,6 Millionen Seitenzugriffe. Am Anfang des laufenden Jahres 2011 waren es pro Monat zwischen vier und sechs Millionen, im Mai stieg die Zahl auf 16,5 Millionen, im Juni auf 17,9 Millionen, im Juli waren es 10,4 Millionen Seitenzugriffe“ (RKI, 2011, S. 37) (Abb. 9). Diese ansteigende Entwicklung der Zugriffszahlen, besonders während der Krisenzeiten, verdeutlicht das Medien-Nutzungsverhalten der Bevölkerung. Es ist ersichtlich, dass die Bevölkerung das Internet nutzt, um sich über ein Krisengeschehen zu informieren. Demnach ist es sinnvoll, das Internet als Instrument zur Krisenkommunikation einzusetzen und folglich dem Medien-Nutzungsverhalten der Bevölkerung zu entsprechen.

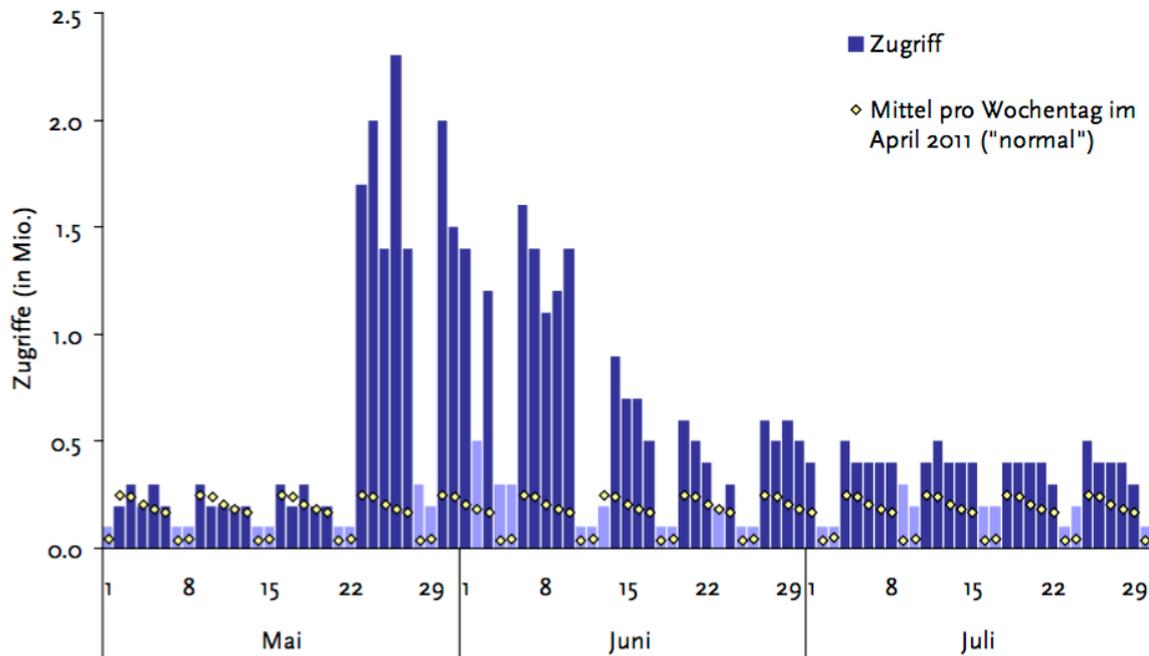


Abb. 9: Anzahl der Zugriffe auf die Homepage des RKI zwischen dem 01.05.11 und dem 30.07.11 nach Datum und mittlere Anzahl Zugriffe im April 2011 nach Wochentag.

Hellblaue Säulen kennzeichnen Wochenenden und Feiertage

Quelle: RKI, 2011, S. 37.

„**lebensmittelwarnung.de**“ ist ein zentrales Onlineportal des BVL, über das sich die Bevölkerung im Internet über Lebensmittelwarnungen in Deutschland informieren kann. Gesundheitlich bedenkliche Lebensmittel werden direkt von den Bundesländern online gestellt und sind somit für die Bevölkerung abrufbar. Somit erfolgen Veröffentlichungen nicht mehr nur über einzelne regionale Medien, sondern über die zentrale Plattform. Es ist es ein erfolgreiches Beispiel für eine Onlinekommunikationsstruktur, dem unterschiedliche Behördenebenen angeschlossen sind und so die Transparenz der Lebensmittelkontrolle für die Bevölkerung verbessert (BVL, 2011). Laut einer Statistik vom BVL „Fünf Jahre www.lebensmittelwarnung.de“ hat das Online-Portal lebensmittelwarnung.de in den vergangenen fünf Jahren pro Monat durchschnittlich 132.395 Besucher verbucht. Im Jahr 2016 waren es schon durchschnittlich 160.888 Besucher. Diese Zunahme spiegelt das steigende öffentliche Interesse an einer web-basierten Informationsplattform wieder (BVL, 2016).

4.2 Möglichkeiten des Internets im Krisenfall

Erfolgreiche Krisenkommunikation soll einen akut drohenden Schaden vermeiden oder bereits entstandenen Schaden schnellstmöglich eingrenzen und die Gesamtsituation wieder in einen Normalzustand zurücksetzen (BMI, 2014, S. 12). Unerlässlich dabei ist

eine unverzügliche Berichterstattung über Ursachen, Auswirkungen und Folgen eines Krisengeschehens (BMI, 2008, S. 14).

Die öffentliche Krisenkommunikation mit den Bürgern muss sachgerecht an die kommunikativen Bedürfnisse der Bevölkerung angepasst werden. Dabei muss die Bürgerinformation verbrauchergerecht aufbereitet werden und bedarfsgerecht zum Einsatz kommen. Zur **Zielerfüllung** dieser Anforderungen wird geprüft, inwieweit sich das Internet als Kommunikationsinstrument eignet.

Dies bezogen bietet das Internet wesentliche **Vorteile**. Es bietet die Möglichkeit einer unverzüglichen Krisenkommunikation mit der Bevölkerung. Durch die zunehmende Vernetzung der Öffentlichkeit durch Massenmedien und Internet können immer schneller mehr Menschen erreicht und Informationen fast in Echtzeit verbreiten werden (Horst, 2006, S. 62).

Informationen können im Internet für die Bevölkerung auf Abruf zur Verfügung gestellt werden. Vor allem durch die **Möglichkeiten einer Portalstruktur** lassen sich Informationen sachgerecht zusammenfassen, organisieren und strukturieren. Da das Internet vom Verbraucher die aktive Suche nach Informationen erfordert, eignet sich die Hinterlegung von Informationen. Diese können auf einer Informationsplattform (siehe Punkt 3.3.2 „Internetportal als Instrument der Krisenkommunikation“, Abb. 7 „Konzept Internetportal“) verbrauchergerecht aufbereitet und bedarfsgerecht online gestellt werden. Die Kombination von Informationsbereitstellung und Dialoginitiiierung ist im Krisenfall wesentlich und entspricht den Erwartungen der Bevölkerung in Krisensituationen (Nolting et al., 2008, S. 242).

Der strukturelle Aufbau der Plattform entspricht dabei den Anforderungen an eine gute Auffindbarkeit im Internet durch eine gute Suchmaschinenplatzierung und einer nutzerfreundlichen Aufteilung wesentlicher Inhalte. Ebenfalls sind zeitgemäße Aktualisierungen von Informationen möglich (Härten, 2004, S. 17).

Gegenüber den klassischen Printmedien zeigt das Internet als Massenmedium weitere Vorteile. Noch bevor klassische Medien die Krise thematisieren, können Hintergrundinformationen über kritische Situationen im Internet publiziert werden. Im Gegensatz zu klassischen Medien können Informationen zum Krisenfall umgehend und unmittelbar zur Verfügung gestellt werden. Gerade in akuten Krisenphasen besteht Dringlichkeit zur schnellen Reaktion und Kommunikation. Über das Internet können relevante Fakten schneller und direkter vergeben werden (Nolting et al., 2008, S. 243). Inhalte können vor der Krise vorbereitet werden und im Krisenfall zeitgerecht frei geschaltet werden.

Im Rahmen der Krisenkommunikation ermöglicht computervermittelte Kommunikation eine öffentliche Massenkommunikation, das dem **Medien-Nutzungsverhalten der Bevölkerung** entspricht. Die Informationen richten sich an ein breites Publikum und können tendenziell jederzeit und zunehmend von jedem Ort aus abgerufen werden.

Durch neue Techniken (Smartphone, Netbook oder Tablet-PC) bekommt das Internet immer mehr Bedeutung als Informationsmedium, das mittlerweile schon von großen Bereichen der Gesellschaft genutzt wird. Zusammenfassend kann den in Abschnitt 3.3.1 bereits beschriebenen Studienergebnissen entnommen werden, dass die Zahl der Internetnutzer, auch der älteren Generation, steigend ist. Auch die Zahl der Unterwegs-Nutzer des Internets ist stark gestiegen.

Dabei ist das Internet das meist genutzte Medium zur Informationssuche allgemeiner Themen. Zur Informationsbeschaffung zu tagesaktuellen Themen werden immer noch klassischen Medien bevorzugt. Zwar liegt hierbei das Internet deutlich unter den Nutzerzahlen von klassischen Medien, aber trotzdem kann dem Internet auch hier eine steigende Tendenz nachgewiesen werden, hingegen ist die Tendenz zur Nutzung der klassischen Medien leicht fallend. Die Etablierung des Internets führt zwangsläufig zu Veränderungen im Kommunikationssystem. Das zeigen die Ergebnisse der Studien, die ein erhebliches Wachstum der Mediennutzung zugunsten des Internets und zuungunsten der klassischen Medien nachweisen (Nolting et al., 2008, S. 239).

4.3 Anforderungen an das Internet im Krisenfall

Abb. 10 zeigt die Ergebnisse einer Umfrage in Deutschland zu regelmäßigen Online-Aktivitäten mithilfe von Computern 2016. Mit 62% der Befragten ist die häufigste Online-Aktivität die Nutzung einer Suchmaschine.

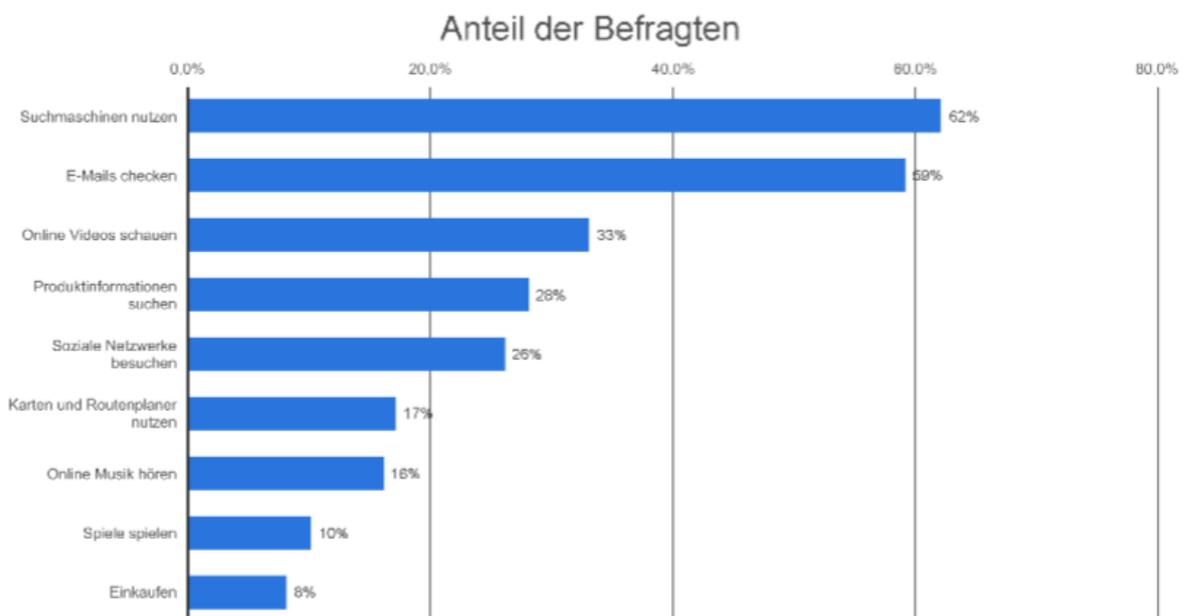


Abb. 10: Umfrage in Deutschland zu regelmäßigen Online-Aktivitäten mit dem Computer 2016 (mindestens wöchentlich ausgeübt)

Quelle: TNS Infratest, 2016.

Aus den Ergebnissen lässt sich schließen, dass der Verbraucher sich die Suche nach bestimmten Informationen durch die Nutzung einer Suchmaschine erleichtert, ohne diese direkt über eine bestimmte Homepage abzufragen. Dies verdeutlicht, wie wichtig eine gelungene Suchmaschinenoptimierung für das Auffinden und die **Etablierung** der Krisenkommunikationsplattform im Internet ist. Es muss durch Struktur und Gestaltung der Plattform dafür gesorgt werden, dass diese in den Suchmaschinen gut platziert ist und dadurch möglichst an erster Stelle der Suchmaschinenergebnisse angezeigt wird.

Stichworte mit denen die Bevölkerung nach Kriseninformationen sucht, müssen in URL's und Page-Title hervorgehoben werden. Die Suchmaschinenoptimierung ist die wichtigste Maßnahme um für die Auffindbarkeit der Krisenplattform im Internet zu sorgen.

Zudem sollte das Krisenkommunikationsinstrument im Rahmen der Risikokommunikation vor dem Eintreten einer Krise in der Bevölkerung bekannt gemacht werden. Eine Verlinkung zu der Krisen-Plattform auf der LAVES-Homepage ist sinnvoll. Eine Publizierung und Verlinkungen der Krisenplattform durch die übergeordneten Behörden der Lebensmittelüberwachung, wie bei dem Informationsportal lebensmittelwarnung.de, sorgt für weiteren Bekanntheitsgrad.

Abgesehen von der grundsätzlichen Auffindbarkeit und Bekanntheit der Krisenplattform hängt der Erfolg außerdem davon ab, ob gesuchte Informationen auf der Plattform gefunden werden oder wie kompliziert sich dafür der Suchvorgang für den Nutzer gestaltet. Dementsprechend wichtig ist eine übersichtliche Struktur der Plattform.

Die **Realisierbarkeit** der Umsetzung einer Krisenplattform ist ein wesentliches Entscheidungskriterium für Wahl eines Instruments zur Krisenkommunikation. Für ein reibungsloses Aktivieren einer Website zum Krisengeschehen ist ein Organisationsmitglied mit fundierten Internet- und Technikenntnissen erforderlich. Der Erfolg hängt auf der einen Seite von den Internet- und Technikenntnissen der Website-Betreiber ab. Auf der anderen Seite muss gewährleistet sein, dass Server und Technik den erhöhten Anforderungen, insbesondere einer hohen Inanspruchnahme im Krisenfall, standhalten. Fehler in der Seitenfunktion und -gestaltung müssen unter allen Umständen vermieden werden, da ein wiederholt fehlerhafter Seitenaufruf den Nutzer zum Verlassen der Seite veranlassen wird (Lippay, 2006, S. 86). Grundlegende Kenntnisse über die Besonderheiten des Mediums Internet sind ebenso unverzichtbar wie das Verständnis technischer Zusammenhänge (Lippay, 2006, S. 85).

Weiteres wesentliches Entscheidungskriterium ist die **Verlässlichkeit** auf das Internet als Krisenkommunikationsinstrument. Dies bezogen müssen **Nachteile** des Internets erwähnt werden. Es kann zum Ausfall der technischen Gegebenheiten für die Krisenkommunikation über das Internet kommen. Computer benötigen Strom, dessen Nichtvorhandensein möglicherweise Teil der Krisensituation ist. Stromabhängige

Informations- und Telekommunikationstechnik können bei Großschäden rasch überlastet oder bei Terroranschlägen bewusst abgeschaltet sein.

Eine nachhaltige Absicherung der Kommunikationsnetze, die ein über Wochen umfassendes Angebot an Dienstleistungen für die Bevölkerung stabil halten, dürfte aus wirtschaftlicher und technischer Sicht nicht realisierbar sein. Für einen länger andauernden Stromausfall sind soweit ersichtlich noch keine Konzepte entwickelt die ein ausreichendes Versorgungsniveau bieten. Es fehlen relevante Daten und konkrete Verletzbarkeitsanalysen für den Sektor, die umfassende und detaillierte Informationen über vorhandene Bewältigungskapazitäten beinhalten (Deutscher Bundestag, 2011, S. 105).

Die Technik stellt hohe Anforderungen, auf die sich auch Behörden einstellen müssen. Findet sich kein Organisationsmitglied mit ausreichenden Kenntnissen, muss auf externe Anbieter zurückgegriffen werden. Die Bedienung von technologischen Systemen muss gelernt und geübt sein. Ein System, dass ausschließlich in seltenen Krisensituationen zum Einsatz kommt, kann nur von Nutzen sein, wenn es einfach und intuitiv bedient werden kann (Nolting et al., 2008, S. 211).

Auch zu beachten sind krisenauslösende Gefahren des Internets. Durch die relativ frei zugängliche Informations- und Artikulationsfunktion des Internets ist es prinzipiell jedem Nutzer möglich, selbst Kommunikator von Inhalten zu werden. Dadurch birgt das Internet krisenauslösende Tendenzen, die dazu führen können, dass eine Kommunikationsplattform nicht nur Kriseninformationen kommuniziert, sondern selbst zur Kommunikationskrise wird (Nolting et al., 2008, S. 240). Daher ist es zwingend nötig, eine geeignete Kommunikationsstruktur für das Internet zu wählen, um krisenauslösende Kommunikations-Szenarien durch die Bevölkerung auszuschließen.

5 Fazit und Ausblick

Das aufgeführte Beispiel der Krisenkommunikation zwischen Bund und Länder im EHEC-Geschehen zeigt, dass eine gemeinsame, einheitliche Krisenkommunikationsstruktur Voraussetzung ist, um Glaubwürdigkeit und Vertrauen der Bevölkerung in die Behörde zu schaffen. Zur Abstimmung einer gemeinsamen Kommunikationslinie zwischen Bund und Ländern bedarf es der Einführung eines geeigneten Kommunikationssystem. Dabei könnte sich beispielsweise an dem bestehenden bundesländerübergreifende polizeiliche Informationssystem „INPOL“ orientiert werden.

Einem web-basierten Informationssystem können alle relevanten Behörden und Organisationen für das Krisenmanagement der Lebensmittelüberwachung angeschlossen werden. So werden Kommunikationswege verkürzt und ein einheitlicher Informationsstand

gewährleistet, um abgestimmte Informationen sachgerecht und bedarfsgerecht an die Öffentlichkeit zu geben.

Die öffentliche Krisenkommunikation über das Internet erwies sich im dargelegten Beispiel des RKI als ein Instrument der Krisenkommunikation, das dem Medien-Nutzungsverhalten der Bevölkerung entspricht. Die beschriebenen Erfahrungen des Online-Portals „lebensmittelwarnung.de“ spiegeln den steigenden Bedarf in der Bevölkerung zu web-basierten Informationsplattformen in der Lebensmittelüberwachung, insbesondere in Krisenzeiten wieder.

Durch das Internet erweitern sich die Möglichkeiten zur Kommunikation mit der Bevölkerung erheblich. Vor allem Verbrauchergruppen, die moderne Technologien souverän und alltäglich nutzen, kommt dies zugute. Aufgrund der starken Präsenz des Internets im Alltag der Bevölkerung kommt diesem Medium eine zentrale Rolle für die Verbreitung von Informationen zu (Härten, 2004, S. 117).

Zu bedenken ist, dass die Robustheit des Mediums ausschlaggebend für seine Nutzung ist. Das Internet kann nur dann zur Krisenkommunikation eingesetzt werden, wenn es weder zu einer Störung oder Überbelastung der Technik noch zu einem Zusammenbruch des Stromnetzes kommt. Bei einem Zusammenbruch der zu versorgenden Infrastruktur, Informationstechnik und Telekommunikationstechnik ist das Medium Internet nicht für die sachgerechte und bedarfsgerechte Information der Bevölkerung im Krisenfall geeignet (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2009, S. 95). Jedoch können für diesen Fall Alternativen vorbereitet werden, siehe Punkt 2.4.3.

Klassische Kommunikationsstrukturen werden im Zuge der Nutzung moderner Kommunikationstechnologien zunehmend einer web-basierten dialogisch-interaktiven Kommunikation weichen. Die neuen Technologien bieten Möglichkeiten an Informations-Abruf-Funktionen, Austausch-Foren und Diskussionsplattformen (Härten, Simons, Vierboom, 2004, S. 17).

Die Beachtung dieser grundsätzlichen Entwicklungen der Kommunikationsstruktur, durch neue Kommunikationstechnologien im Internet, ist wesentlich für die Planung einer Kommunikationsstrategie. Es muss geprüft werden, inwieweit solche Strukturen sinnvoll und umsetzbar sind, da in Krisenzeiten wenig Zeit für Dialoge bleibt. Außerdem kann sich die Kommunikation auf einer Plattform durch Nutzer, die als Kommunikator fungieren, selbst zu einer Krise entwickeln. Diese Charakteristik der synchronen Kommunikationsformen im Internet ist wesentlich für die Krisenkommunikationsplanung und gilt es zu beachten.

Für eine Plattform zur Information in Krisenzeiten bietet sich eine asynchrone Kommunikationsstruktur an, die durch das Ergänzen von Kontaktdaten und einer Krisenhotline als Form der synchronen Kommunikationsstrategie ergänzt wird.

So besteht die Möglichkeit einen dialogischen Kontakt zu initiieren, ohne dass die Plattform durch eine direkte synchrone Kommunikation zusätzliche Zeit in der Krise beansprucht oder sogar durch die Bevölkerung als direkten Kommunikator in einer Kommunikationskrise endet.

Der Arbeitsaufwand und die erforderlichen technischen Kenntnisse im Rahmen einer Krisenkommunikation über das Internet können unterschätzt werden. Das Internet ist ein äußerst schnelllebiges Medium.

Die Abhängigkeit von Infrastrukturen muss berücksichtigt werden und alternative Kommunikationsinstrumente müssen vorbereitet sein. Auch auf Back-up-Versionen darf nicht verzichtet werden.

Die Nutzung von Technologie bringt erhebliche Erleichterungen mit sich, jedoch darf nicht darauf vertraut werden, dass sämtliche Kommunikationsmedien unbegrenzt zur Verfügung stehen. Dies ist nicht immer der Fall (Nolting et al., 2008, S 210).

Insgesamt sollte nicht auf eine Information der Bevölkerung im Krisenfall über das Medium Internet verzichtet werden. Auf Grund der Entwicklung von Mediennutzungsverhalten und Technologie ist das Internet als Krisenkommunikationsinstrument mit der Bevölkerung in der Zukunft nicht wegzudenken. Eine Onlineplattform bietet die Möglichkeit einer sachgerechten und bedarfsgerechten Kommunikationsstruktur für Krisenzeiten. Voraussetzung ist eine feste Etablierung der Krisen-Plattform als Informationsmedium im Internet sowie ausreichende Publizierung durch die wesentlichen Behörden.

Bei der Krisenkommunikationsplanung über das Internet muss sich bewusst gemacht werden, welche Gefahren und Risiken das Internet als Kommunikationsmedium birgt und dementsprechend Vorbereitungen und Maßnahmen getroffen werden. Nur so kann eine erfolgreiche Krisenkommunikation über das Internet gewährleistet werden, selbst wenn es zum Eintreten von Störfaktoren kommt.

Grundsätzlich lässt sich zusammenfassen, eine **sachgerechte und bedarfsgerechte Information der Bevölkerung im Krisenfall über das Medium Internet** erweist sich als grundsätzlich möglich und dürfte sich für die Zukunft als unverzichtbar herausstellen. Dabei müssen jedoch mögliche technische und andere Störfaktoren, die das Internet bergen, in die Planung der Krisenkommunikation einbezogen werden.

Zusammenfassung

Ziel

Die Lebensmittelüberwachung der Länder in Deutschland steht im Zuge kurzzeitig auftretender Lebensmittelkrisen immer wieder vor der Aufgabe, der Bevölkerung eine Handlungsanweisung an die Hand zu geben. Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Evaluation einer sachgerechten und bedarfsgerechten Information der Bevölkerung im Krisenfall mit Hilfe des Mediums Internet.

Methodik

Durch eine Literaturoswertung und zusätzliche Recherchen im Rahmen einer Visite an einem zuständigen Landesamt wurde die Struktur des Kommunikationsnetzwerks der Lebensmittelüberwachung in Deutschland identifiziert und die bisherige Kommunikationsstrategie dargestellt. Auf dieser Grundlage wurde ein Konzept zur Onlinekommunikation als Instrument zur Krisenkommunikation mit der Bevölkerung entwickelt und mit bereits bestehenden Kommunikationsstrukturen verglichen.

Ergebnis

Die Möglichkeiten der Nutzung des Mediums Internet und seine dabei zu berücksichtigenden Anforderungen im Fall einer Lebensmittelkrise werden herausgestellt. Dabei wird die Gewährleistung einer erfolgreichen Krisenkommunikation über das Medium Internet unter schwierigen Bedingungen in Krisenzeiten einbezogen. Basierend auf diesem Kenntnisstand werden Handlungsempfehlungen zur Internetpräsenz im Krisenfall zur externen Krisenkommunikation abgeleitet.

Diskussion

Eine sachgerechte und bedarfsgerechte Information der Bevölkerung im Krisenfall über Medium Internet erweist sich als grundsätzlich möglich und dürfte sich für die Zukunft als unverzichtbar herausstellen. Dabei müssen jedoch mögliche technische und andere Störfaktoren, die das Internet bergen, in die Planung der Krisenkommunikation einbezogen werden. Die vorliegende Bachelorarbeit gibt Hinweise für eine mögliche Umsetzung in Organisationen des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelüberwachung sowie für Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft.

Abstract

Objective

In the course of short-time emerging food crisis the German States' food surveillance agencies are over and over again forced to give help to the public to act. This bachelor thesis aims to evaluate whether proper and demand-based information may be provided to the public during a food crisis by using the internet as a medium.

Methods

Based on an analysis of the relevant literature and on additional investigations during a visit at a competent state's agency the structure of German food surveillance communication system was identified and the usual communication strategy was elaborated. Relying on this data a conception on online communication as a tool for crisis communication to the public was developed and compared to communication structures already available.

Results

Using the internet as an information medium in the course of a food crisis its possibilities as well as its demands are emphasized. In the evaluation is included how to ensure a successful crisis communication by means of the internet even under severe conditions. Based on the findings recommendations for implementation of an internet presentation is derived for external communication to the public in case of a crisis.

Discussion

Proper and demand-based information to the public in the course of a crisis by means of the internet is possible in principle and will turn out to be indispensable in the future. To guarantee a valid crisis communication potential technical and other confounders inherent to the internet have to be considered. This bachelor thesis may give advice for potential translation to consumer protection and food surveillance organizations as well as to food industries.

Literatur

Beck K. (2010). Soziologie der Online-Kommunikation , in Schweiger W. (Hrsg), Handbuch Online-Kommunikation, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15-35.

Berg W. 2003). Risikokommunikation als Bestandteil der Risikoanalyse (Risikobewertung - Risikomanagement - Risikokommunikation, in Streinz R. (Hrsg), Verbraucherinformation und Risikokommunikation. Bayreuth: Verlag P.C.O., S. 125-140.

Blumenthal J., Frechen F., Kopatschek F., Lamersdorf E., Bästlein V., (2012). Medienkommunikation in Krisensituationen. Handlungsfähig bleiben im Chaos - ein Leitfaden, Kassel: Deutscher Städtetag

BMELV (2009). Strategien der Lebensmittelsicherheit. Niestetal: Silber Druck oHG.

BMI - Referat Presse; Öffentlichkeitsarbeit; Internet (o.J.). Polizeiliches Informationswesen. BMI - Referat Presse; Öffentlichkeitsarbeit; Internet. http://www.bmi.bund.de/DE/Service/Impressum/impresum_node.html;jsessionid=018162983BA6F6E791BCCB2334A408BA.2_cid373, Stand 26.01.2017.

BMI (2008). Krisenkommunikation. Leitfaden für Behörden und Unternehmen. Niestetal: Silber Druck oHG.

BMI (2014). Leitfaden Krisenkommunikation. Paderborn: Bonifatius GmbH.

BVL (2011). Alle Lebensmittelwarnungen auf einen Blick. BVL. http://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/01_FuerJournalisten/01_Presse_und_Hintergrundinformationen/01_Lebensmittel/2011/2011_10_21_pi_lebensmittelwarnung_de.html?nn=1401276, Stand 27.01.2017.

BVL (2011b). Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit. BVL. http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Krisenmanagement/Bund_Laender_Vereinbarung_2013_08_31.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand 02.02017.

BVL (2015). BVL-Krisenleitfaden. Leitfaden des Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zur Bearbeitung von Ereignissen und Krisen im Bereich Lebensmittel, Futtermittel, Kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände. Braunschweig: BVL.

BVL (2016). Fünf Jahre lebensmittelwarnung.de. Die wichtigsten Zahlen. BVL. http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Lebensmittelwarnung%20statistik.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Stand 27.01.2017.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2012). Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Schwerpunkt Lebensmittel, Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH.

Deutscher Bundestag (2011). Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften – am Beispiel eines großräumigen und langandauernden Ausfalls der Stromversorgung, Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Berlin: H. Heenemann GmbH & Co.

Duden (o.J.a). Krise. Duden. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Krise>, Stand 02.02.2017

Duden (o.J.b). Taskforce. Duden. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Taskforce>, Stand 02.02.2017.

Duden (o.J.c). Verbraucherinformation. Duden. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Verbraucherinformation>, Stand 02.02.2017.

Duden (o.J.d). sachgerecht. Duden. <http://www.duden.de/rechtschreibung/sachgerecht>, Stand 02.02.2017.

Duden (o.J.e). bedarfsgerecht. Duden. <http://www.duden.de/rechtschreibung/bedarfsgerecht>, Stand 02.02.2017.

Duden (o.J.f). Onlinekommunikation. Duden. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Onlinekommunikation>, Stand 02.02.2017.

Geenen E. (2009), Warnung der Bevölkerung, in Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg), Gefahren und Warnungen, Rheinbreitbach: MedienHaus Plump GmbH, Band 1, S. 59-99.

Gloger M. (o.J.) Die Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“. BVL. https://laves.atavist.com/15_jahre_laves, Stand 05.01.2017.

Grube M., Immel M., Wallau R. (2013), Verbraucherinformationsrecht. Handbuch mit Erläuterungen zum Verbraucherinformationsrecht (VIG). Köln: Carl Heymanns Verlag.

Hahn P. (2015), Warnungen, Beschwerden, Erpressungen. Leitfaden für die Lebensmittelpraxis. Hamburg: B. Behr's Verlag GmbH und Co KG.

Haunhorst E. (2008), Behördenmanagement im Krisenfall, in Elles A. (Hrsg), Risiken vermeiden - Krisen bewältigen, Hamburg. B. Behr's Verlag GmbH und Co. KG, S. 121-136.

Härten I., Simins J., Vierboom C. (2004). Die Informationsflut bewältigen. Über Umgang mit Informationen zu Lebensmitteln aus psychologischer Sicht. Norderstedt: Books on Demand GmbH.

Herbst D. (2008) Praxishandbuch Unternehmenskommunikation. Berlin: Cornelsen Verlag GmbH.

John-Koch M., (2016). Kritische Infrastrukturen, in Karutz H., Geier W., Mitschke T. (Hrsg), Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis, Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag GmbH Berlin Heidelberg, S. 185-192.

Karutz H., Geier W., Mitschke T. (2016). Über dieses Buch, in Karutz H., Geier W., Mitschke T. (Hrsg), Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis, Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag GmbH Berlin Heidelberg, S. 2-8.

Koch W., Frees B. (2016). ARD/ZDF-Onlinestudie 2016. ARD/ZDF-Medienkommission. <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/index.php?id=568>, Stand 15.01.2017.

Köhler T. (2008). Gefahrenzone Internet - Die Rolle der Online-Kommunikation bei der Krisenbewältigung, in Nolting T., Thießen A. (Hrsg). Krisenmanagement in der Mediengesellschaft, Potentiale und Perspektiven der Krisenkommunikation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 233-252.

Krieger D., Schönrock F., Wried K. (2006). Die Bedeutung von Krisenkommunikation im Zeitalter von Massenmedien und Internet, in Horst, M., Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie, Strecker, O., AFC Consultants International (Hrsg.),

Krisenmanagement in der Lebensmittelindustrie. Ratgeber für das erfolgreiche Management von Lebensmittelkrisen. Hamburg: B. Behr's Verlag GmbH und Co. KG, S. 62-73

Krings S., Glade T. (2016). Terminologische Normierungen und Diskussionen, in Karutz H., Geier W., Mitschke T. (Hrsg), Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis, Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag GmbH Berlin Heidelberg, S. 30-53.

Kühn O. (2016). Terror des IS. Anschläge von IS-Terroristen und Sympathisanten seit 2014. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH. <http://www.faz.net/aktuell/politik/kampf-gegen-den-terror/is-gepraegte-terroranschlaege-13996446.html>, Stand 29.01.2017.

LAVES (o.J.a). 15 Jahre LAVES. Mehr Sicherheit für den Verbraucher. LAVES. https://laves.atavist.com/15_jahre_laves, Stand 31.01.2017.

LAVES (o.J.b). LAVES Entstehungsgeschichte. LAVES. http://www.laves.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/entstehungsgeschichte/laves-entstehungsgeschichte-73783.html, Stand 31.01.2017.

LAVES (o.J.c). Task Force Verbraucherschutz. LAVES. http://www.laves.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/institute_fachdezernate/task-force-verbraucherschutz-73731.html, Stand 05.01.2017.

Lippay C. (2006). Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Rettungsdienst. Edewecht: Verlagsgesellschaft Stumpf + Kossendey mbH.

Ministerialrat Elsing P. (2003). Das Verbrauchernormierungsgesetz des Bundes - Stand des Gesetzgebungsverfahrens, in Streinz R. (Hrsg), Verbraucherinformation und Risikokommunikation. Bayreuth: Verlag P.C.O., S. 23-32.

Ostfalia (o.J.). Krisenmanagement. Ostfalia. https://www.ostfalia.de/export/sites/default/de/pws/meyer/lehrveranstaltungen/ma_projektmanagement/projektmanagement_unterlagen/Krisenmanagement.pdf, Stand 31.01.2017

Rieken M. (2008). Zwölf Faktoren erfolgreicher Medienarbeit in Krisensituationen, in Nolting T., Thießen A. (Hrsg). Krisenmanagement in der Mediengesellschaft, Potentiale und Perspektiven der Krisenkommunikation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 205-217.

RKI (2011). Abschließende Darstellung und Bewertung der epidemiologischen Erkenntnisse im EHEC O104:H4 Ausbruch Deutschland 2011. RKI. http://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/E/EHEC/EHEC_O104/EHEC-Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile, Stand 26.01.2017)

Schönrock F. (2008), Krisenkommunikation, in Elles A. (Hrsg), Risiken vermeiden - Krisen bewältigen, Hamburg. B. Behr's Verlag GmbH und Co. KG, S. 109-120.

Schrott L., Hufschmidt G., (2016). Gefahrenklassifikation und -varianz, in Karutz H., Geier W., Mitschke T. (Hrsg), Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis, Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag GmbH Berlin Heidelberg, S. 54-59.

Schutzkommission beim Bundesminister des Inneren (2006). 3. Gefahrenbericht. Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Katastrophen und im Verteidigungsfall. Dresden: Druckhaus Dresden GmbH. Band 59.

Springer Gabler (o.J.), Kommunikationsstrategie. Springer Gabler. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/kommunikationsstrategie.html>, Stand 06.01.2017.

Stehfest S. (2011), Krisenmanagement im Bereich Lebensmittel-Sicherheit. Berlin: BfR.

Steinke L. (2014). Kommunizieren in der Krise. Nachhaltige PR-Werkzeuge für schwierige Zeiten. Wiesbaden: Springer Gabler.

Weck M., (2013). Lebensmittelrecht. Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH.

Willers C. (2008), Zur Bedeutung des Krisenmanagements, in Elles A. (Hrsg), Risiken vermeiden - Krisen bewältigen, Hamburg. B. Behr's Verlag GmbH und Co. KG, S. 85-90.

ZDF Politikbarometer (2011). Wie bewerten Sie den Umgang der deutschen Behörden mit EHEC. Statista GmbH. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/190444/umfrage/meinung-zum-umgang-der-behoerden-mit-ehec/>, Stand 28.01.2017.

ZDF Politikbarometer (2011). Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Bundesländern während der EHEC-Epidemie. Statista GmbH. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/190451/umfrage/meinung-zur-zusammenarbeit-zwischen-bund-und-bundeslaendern-bei-ehec/>, Stand 28.01.17.

Zellner G. (2012). Warnungen im Internet: Lebensmittelwarnung.de, in Voit W. (Hrsg.), Lebensmittelinformation zwischen Aufklärung und Skandalisierung, Marburg: Nomos Verlagsgesellschaft. Band 3. S. 43-50.

Rechtsquellen

Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 24. November 2016 (BGBl. I S. 2656).

Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABI. L 31, S.1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 202/2008 der Kommission vom 4. März 2008, ABI. Nr. L 60 S. 17.

Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des europäischen Parlaments und Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, ABI. Nr. L 191, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1791/2006 des Rates vom 20. November 2006, ABI. Nr. L 363, S. 1.

Verbraucherinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2752), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 34 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV-Rahmenüberwachung-AVV Rüb) vom 3. Juni 2008, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 14. August 2013 (BAnz AT 20.08.2013 B2).

Eidesstaatliche Erklärung

Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe selbstständig verfasst und nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind in allen Fällen unter Angabe der Quelle kenntlich gemacht.

X _____

Sabrina Baade