

# ERFOLGREICHE KRISENKOMMUNIKATION BEGINNT VOR DER KRISE

Von Matthias Holenstein und Matthias Nast, Stiftung Risiko-Dialog\*

## EINLEITUNG

«Die Furcht vor der Vogelgrippe nimmt zu – statt ab. Eine Flut von behördlicher Information hätte die Verwirrung im Volk dämpfen sollen. Doch bisher ist genau das Gegenteil der Fall»<sup>1</sup>, schrieb der Tages-Anzeiger am 18. Oktober 2005. Einige Wochen später kritisierte Franz Wyss, Zentralsekretär der Schweizerischen Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), seinerseits die Medien. Diese hätten lediglich «Sensationen und viel Hysterie um wenig verbreitet.»<sup>2</sup>

Wer in der Krise kommunizieren will, hat keine leichte Aufgabe. Die Praxis zeigt, dass fast immer von der einen oder anderen Seite Kritik laut wird. Auch theoretische Grundlagen belegen, dass sich die Wirkung der Kommunikation schlecht voraussagen lässt. Die unterschiedlichen Wahrnehmungen und Interessen der verschiedenen Zielgruppen tragen ebenso dazu bei wie die Komplexität der heutigen Mediengesellschaft. Die öffentliche Debatte ist kaum steuerbar. Eine zielorientierte Kommunikation vor der Krise kann jedoch das Vertrauen in eine Behörde stärken und deren Information im Ereignisfall mehr Gewicht und Glaubwürdigkeit geben. Der Dialog über Krisen muss vor deren Eintreten geführt werden, um der Komplexität der heutigen Gesellschaft gerecht zu werden.

Der vorliegende Artikel beschreibt Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren der Krisenkommunikation und geht auf die Bedeutung der Kommunikation vor der eigentlichen Krise ein. Einbezogen werden

\* Die gemeinnützige Stiftung Risiko-Dialog (<http://www.risiko-dialog.ch>) forscht, berät und führt Dialoge, um die gesellschaftliche Risikokompetenz zu stärken. Die Autoren bedanken sich herzlich bei Betty Zucker, Katrin Meier, Marianne Hager und Fabrina Cerf für die Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Artikels.

- 1 Mutter, Bettina. Verwirrung schürt Angst vor Grippe. In: *Tages-Anzeiger*, 18. Oktober 2005.
- 2 Ellner, Susanna. Stallpflicht wird nach «Hysterie» aufgehoben. In: *Tages-Anzeiger*, 8. Dezember 2005.

aktuelle sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zur Risikokommunikation sowie Wissen aus der Kommunikationsforschung für Unternehmen, das – wo sinnvoll und möglich – auf die Krisenkommunikation von Behörden übertragen wird. Der Artikel soll die Leitfäden von und für Praktiker zur Krisenkommunikation ergänzen und die dortigen Empfehlungen in einen grösseren Zusammenhang stellen. Der Fokus liegt auf der Kommunikation in sicherheitspolitischen Krisen. Solche sind heute oftmals nur im vernetzten Zusammenspiel zwischen staatlichen und privaten Akteuren zu lösen (Ausfälle von kritischen Infrastrukturen, Naturkatastrophen, Pandemien etc.) und immer stärker von kommunikativen Aspekten geprägt.<sup>3</sup>

In der Einführung (Kapitel 1) wird auf die Bedeutung der Krisenkommunikation als integraler Bestandteil des gesamten Krisenmanagements hingewiesen. Kapitel 2 stellt die Herausforderungen von Krisenkommunikation in der heutigen differenzierten Gesellschaft vor, während Kapitel 3 auf wichtige Fallstricke aus Sicht von Theorie und Praxis eingeht. In Kapitel 4 wird als Fallbeispiel die Medienrealität und Krisenkommunikation zur Vogelgrippe in die Überlegungen einbezogen. Kapitel 5 geht als Folgerung auf die zentrale Notwendigkeit der Kommunikation vor der Krise ein. Zuletzt wird in Kapitel 6 ein Fazit gezogen. Die Organisation und Gestaltung der Krisenkommunikation zwischen und innerhalb von Behörden sowie die praktische Umsetzung (Führungsprozesse, technische Kommunikationsmittel etc.) werden in diesem Artikel nicht behandelt.

## 1 KRISENKOMMUNIKATION ALS TEIL DER ALLGEMEINEN RISIKOKOMMUNIKATION

Krisenkommunikation umfasst die gesamte Kommunikation während eines bereits angelaufenen Störprozesses. Es geht dabei um die Überwindung dieses Störprozesses und die Herstellung des Normalzustandes. Die Krisenkommunikation ist Teil der umfassenden Risikokommunikation.

3 Siehe beispielsweise Ministry of Defence, *Strategic Trends Programs 2007-2036*, 23.01.2007. [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/5CB29DC4-9B4A-4DFD-B363-3282BE255CE7/0/strat\\_trends\\_23jan07.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/5CB29DC4-9B4A-4DFD-B363-3282BE255CE7/0/strat_trends_23jan07.pdf).

tion, die alle Phasen des Risikomanagements betrifft. Je nach Ziel und konkreter Situation gestalten sich Form und Inhalt der Kommunikation unterschiedlich. Das vorliegende Kapitel vertieft diese Definitionen und geht auf die Gestaltung der Krisenkommunikation ein.

## DEFINITION VON KRISE

In der Literatur finden sich unzählige Definitionen von Krisen. Es besteht dabei fast nur Konsens, dass kein Konsens besteht. Für den vorliegenden Artikel eignet sich als Ausgangspunkt eine Definition von Weber. Er betont, dass allen Definitionsansätzen gemeinsam sei, dass die Krise einen ausserordentlichen Fall (im Gegensatz zum Normalfall) darstelle. Wie die meisten anderen Autoren bezeichnet auch Weber die Bedrohung als typisches Kennzeichen einer Krise. Eine Krise sei «[...] eine ausserordentliche Situation [...], welche die Existenz derart nachhaltig stört oder gefährdet, dass nur gezielte, auf die Umstände abgestimmte Gegenmassnahmen den bisherigen Zustand aufrechterhalten oder wieder herstellen können.»<sup>4</sup> Ähnlich liest sich Krummenacher, der die Krise als Situation definiert, «[...] die nach einem abrupten Wechsel einer oder mehrerer Basisvariablen eines Systems entsteht, so dass die Erreichung bisheriger essentieller Normen und Ziele gefährdet und damit die Existenz dieses Systems in Frage gestellt wird.»<sup>5</sup> Insbesondere im Unternehmensbereich hat der Begriff «Krise» in letzter Zeit eine Ausweitung erfahren. Dazu Landert: «Krisen müssen aus heutiger Sicht als Krise der Orientierung, als Verlust des Vertrauens in die Zukunft, als Erwartungsunsicherheit definiert werden.»<sup>6</sup> In der Medien- und Informationsgesellschaft muss der Krisenbegriff zudem auch vermehrt kommunikationstheoretisch begriffen und begründet werden.

Eine Krise wirkt sich meist negativ aus, d.h. es sind Opfer zu beklagen, materielle Verluste hinzunehmen oder Ängste auszuhalten. Diese

4 Weber, Ph. *Krisenmanagement, Organisation, Ablauf und Hilfsmittel der Führung in Krisenlagen*. Bern, Frankfurt am Main, Las Vegas: Lang, 1980, S. 15.

5 Krummenacher, A. *Krisenmanagement: ein systemorientierter Ansatz zur Bewältigung von Unternehmenskrisen*. Zürich: Industrielle Organisation, 1981, S. 8.

6 Landert, Chantal E. *Krisenmanagement und Kommunikation im Wandel*. Diss. Universität St. Gallen. Bamberg: DIFO-DRUCK GmbH, 2003, S. 36.

Wirkungen – oder befürchteten potentiellen Wirkungen – werden von den Medien aufgegriffen, was wiederum zu einer Reaktion in der Gesellschaft führt. Diese wirkt wieder zurück auf den Auslöser resp. Akteur einer Krise. Beispielsweise wird eine Behörde kritisiert, dass sie unpassend auf die Krise reagiert habe. Das wiederum kann unter Umständen zu einer Vertrauenskrise gegenüber einer öffentlichen Institution führen.

Krisen sind zudem nicht zwingend «unerwartete (thematisch nicht vorbereitete) Bedrohungen»<sup>7</sup>, wie Luhmann dies postuliert. Krisen können auch «erwartet» eintreten: So wird eines Tages wieder ein Erdbeben die Region Basel treffen. Auch der Fall der Vogelgrippe entspricht nicht vollständig einer Krise im Luhmannschen Sinne. Sie tritt nicht plötzlich und überraschend in die Welt, sondern «schleicht sich heran». Wir wissen heute um das Risiko, das von einer potenziellen Mutation des H5N1-Virus ausgeht. Pandemiepläne liegen vor. Falls eines Tages die befürchtete – und von zahlreichen Experten erwartete – Krise eintritt, werden wir also nicht überrascht sein (dürfen). Dazu Viscusi: «However, the avian flu risk is slower-moving than many other types of disaster and consequently has given policy makers greater time to develop a policy response.»<sup>8</sup>

## DEFINITION VON KRISENKOMMUNIKATION

Auch die Definitionen der Krisenkommunikation sind in der Literatur recht uneinheitlich. Es wird eher auf die Bedeutung der Kommunikation in der Krise hingewiesen, als dass diese umschrieben wird. Begrifflich wird dabei zwischen der übergeordneten Risikokommunikation und Krisenkommunikation unterschieden: Risikokommunikation umfasst den gesamten Kommunikationsprozess in allen Phasen des Risikomanagements, d.h. also vor, während und nach einem Störprozess.<sup>9</sup> Die eigentliche Krisenkommunikation jedoch ist ein einzelnes

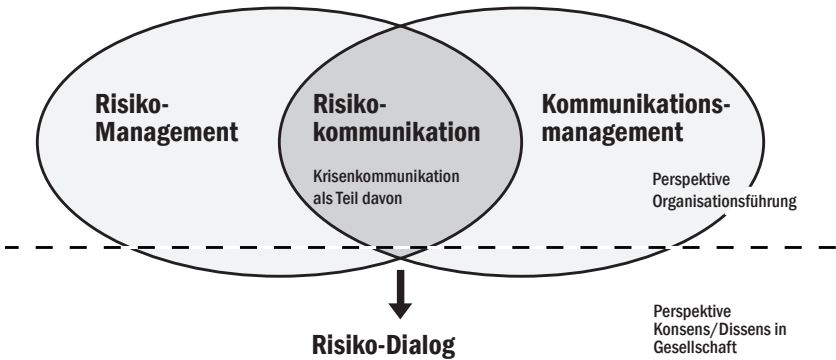
7 Luhmann, Niklas. *Öffentliche Meinung*. In: Politische Vierteljahresschrift 11, Opladen, 1970, S. 2–28, S. 12.

8 Viscusi, Kip W. Natural disaster risk: An introduction. In: *Journal of Risk and Uncertainty* (2006) 33, 1–2. S. 5–11, 10.

9 International Risk Governance Council, *White Paper on Risk Governance*. Geneva, S. 54f.

Element der Risikokommunikation während eines bereits angelaufenen Störprozesses. Es geht dabei um die Überwindung dieses Störprozesses und die Herstellung des Normalzustandes.

Aus organisationsinterner Sicht lässt sich die Krisenkommunikation (als Teil der umfassenden Risikokommunikation) im Schnittbereich von Risikomanagement und Kommunikationsmanagement beschreiben (siehe *Abbildung 1*). Auf den Aspekt des Risiko-Dialogs wird in Kapitel 5 eingegangen.



*Abbildung 1: Krisenkommunikation als Teil der Risikokommunikation nach Haller*

Heute sind Krisen oft komplex, mit grossen Unsicherheiten und gesellschaftlichem Konfliktpotential verbunden. Dies trifft auch auf den Fall der Vogelgrippe zu, wie sich im Folgenden zeigen wird. Bei der Vogelgrippe kommt erschwerend hinzu, dass sie neben der «Ankündigung» eine zweite Besonderheit aufweist: Sie wird in der Wahrnehmung der Bevölkerung mit den Grippewellen vermischt, die regelmässig über den Globus rollen. Jährlich erkranken weltweit Millionen Menschen an der Grippe. Jede Grippeepidemie fordert tausende Menschenleben. Trotzdem bleiben die Menschen ruhig. Sie brechen keineswegs in Panik aus. Die Grippe ist damit ein klassisches Beispiel für ein Risiko, an das sich die Menschen gewöhnt und das sie in ihren Alltag eingebaut haben. Dieser Aspekt stellt sehr hohe Anforderungen an die Krisenkommuni-

kation. Um im Ereignisfall glaubwürdig sowie handlungsfähig zu bleiben beziehungsweise sich mehrere Handlungsoptionen offen zu halten, sind in solchen Fällen dialogische und präventive Risikokommunikations-Massnahmen gefragt.

### KRISENKOMMUNIKATION VON BEHÖRDEN

Der vorliegende Artikel fokussiert auf Behörden, die speziell für das Krisenmanagement zuständig sind (Alarmorganisationen, Krisenstäbe) oder denen im Krisenfall bestimmte Aufgaben zukommen (z.B. Bundesamt für Gesundheit). Diese Behörden haben im Vergleich zu Unternehmen einen Vorteil: Sie sind (zumindest teilweise) kulturell und mental eher auf Krisen ausgerichtet. Krisen sind ihr «daily business», was ihnen auch die kommunikative Bewältigung erleichtert. Zudem verfügen sie über einen weiteren entscheidenden Vorteil: Die betroffenen Institutionen werden beispielsweise bei einer Pandemie oder einem natürlichen Erdbeben kaum für die Ursache der Krise verantwortlich gemacht. Die Schuldfrage und die «Moral» der Organisation stehen im Vergleich zu den «profitorientierten» Unternehmen weniger im Zentrum. Dauert eine Krise allerdings an und/oder wird diese mangelhaft bewältigt, geraten die entsprechenden Organisationen ebenso von Medien und Öffentlichkeit unter Beschuss wie Unternehmen, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind.

### VERSCHIEDENE ZIELE VON KRISENKOMMUNIKATION

Wie die Krisenkommunikation konkret ausgestaltet werden soll, hängt stark von der Art der Krise und deren Verlauf ab. Generell sind vor einer Krise dialogische Massnahmen sowie der Aufbau eines gewissen Grundvertrauens zentrale Elemente der Kommunikation. Während der akuten Krise hingegen treten andere Aspekte wie Alarmierung, Kom-

munikation von konkreten Verhaltensanweisungen etc. in den Vordergrund. Folgende Typen der Krisenkommunikation können unterschieden werden:

<b>Typ der Kommunikation</b>	<b>Ziel / Zweck</b>	<b>Art</b>
1. Informationsvermittlung zu möglichen Krisen	Präventive Kommunikation, um z.B. Verhaltensmassnahmen bekannt zu machen und Vertrauen aufzubauen	Einweg und dialogisch vom Sender an breite/mit breite Öffentlichkeit
2. Dialog über mögliche Krisen	Dialog, um Wissen zu generieren, die Kompetenz im Umgang mit Krisen zu steigern und brisante Themen frühzeitig zu erkennen	Dialogisch zwischen Interessensvertretern und der Bevölkerung
3. Alarmierung	Aufmerksamkeit für akute Gefahren schaffen resp. Informationen vermitteln	Einweg vom Sender an die Betroffenen
4. Verhaltensinformationen im Krisenfall	Kurz und prägnant die Betroffenen über adäquate Verhaltensweisen informieren	Einweg vom Sender an die Betroffenen
5. Hintergrundinformationen zu einer Krise (zeitlich weniger dringend)	Breitere Information zur aktuellen Krise	Einweg vom Sender an die Betroffenen und breiter an Interessierte
6. Diskussion über die Legitimität der getroffenen Massnahmen und mögliche Folgen	Gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der Krise, Positionierung der Akteure sowie Lernen aus der Krise	Dialogisch zwischen Interessensvertretern und der Bevölkerung

Klassischerweise fokussiert Krisenkommunikation nur auf die Kommunikationstypen 3–5. Dies wird jedoch der heutigen Bedeutung der Kommunikation vor und nach der Krise nicht gerecht. Die Grundlage für den Erfolg der Krisenkommunikation im engeren Sinn bilden die Informationsvermittlung und die dialogische Auseinandersetzung im Vorfeld der Krise.

## 2 HERAUSFORDERUNGEN DER HEUTIGEN KRISENKOMMUNIKATION

Dem Praktiker fallen tausend Herausforderungen für die konkrete Krisenkommunikation ein: Von der Auswahl der richtigen Zielgruppen über das Formulieren von Kernbotschaften bis hin zum wirkungsvollen Auftritt vor den Medien. Das vorliegende Kapitel geht auf drei grundlegende Rahmenbedingungen ein, welche die heutige Krisenkommunikation prägen.<sup>10</sup> Sie leiten sich aus der Erkenntnis ab, dass sowohl Krisen als auch Risiken Wahrnehmungsphänomene sind, die im Verhältnis zum eigentlichen Anlass ein Eigenleben entwickeln. Entscheidend ist somit, wie 1) eine Krise von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, 2) die Medien das Thema aufgreifen und 3) mit der Komplexität und Nicht-Kontrollierbarkeit der Wirkung von Kommunikation und öffentlichen Debatten umgegangen wird.

### UNTERSCHIEDLICHE BLICKWINKEL AUF RISIKEN UND KRISEN

Risiken und damit verbundene Krisen können auf unterschiedlichen Ebenen betrachtet werden. Haller<sup>11</sup> entwickelte dazu ein Drei-Ebenen-Modell gesellschaftlicher Risikowahrnehmung und Risikokommunikation (siehe *Abbildung 2*).

10 Landert, Chantal E. *Krisenmanagement und Kommunikation im Wandel*.

11 Vgl. z.B. Haller, Matthias. *Erübrigt sich angesichts der Globalisierung der Risiko-Dialog?* In: Gomez, Peter/Müller-Stewens, Günter/Rüegg-Stürm, Johannes (Hrsg.). *Entwicklungsperspektiven einer integrierten Managementlehre: Forschungsgespräche aus Anlass der 100-Jahr-Feier der Universität St. Gallen, 18-19. Juni 1998*. Bern: Haupt, 1999, S. 73-120.



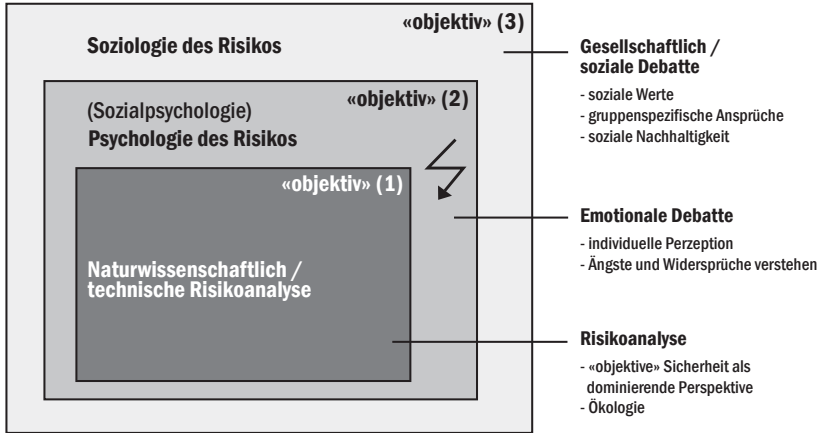


Abbildung 2: 3-Ebenen-Modell gesellschaftlicher Risikowahrnehmung und Risikokommunikation nach Haller

Auf der ersten Ebene beschreibt das Modell *naturwissenschaftlich-technische Aspekte* von Krisen. Hier geht es um technische Erklärungen zum Ereignis und um Argumentationen mit Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadenerwartungen. Wie wahrscheinlich ist die Mutation des H5N1-Virus? Wie gefährlich wäre der neue Grippestamm? Diese naturwissenschaftliche Bewertung reicht aber offensichtlich nicht aus, um die Reaktion der Menschen abzubilden. Auf der zweiten, der *psychologischen Ebene* wird zusätzlich das individuelle Verhalten betrachtet, welches stark durch die Wahrnehmung der Krisensituation geprägt ist. Ausschlaggebend dabei sind Faktoren wie die direkte Betroffenheit von einer Krise, die Möglichkeit, weiteren Folgen der Krise auszuweichen, die Assoziationen, welche die Krise auslöst (z.B. die Verknüpfung der jährlichen Vogelzüge mit der Stallpflicht für Geflügel), der Überraschungswert einer Krise, die Reversibilität von Schäden (gibt es Todesopfer?) und wie die Folgen sinnlich wahrgenommen werden können. Ängste und Hoffnungen spielen als Emotionalitäten eine bedeutende Rolle. All diese Elemente basieren auch auf persönlichen Erfahrungen und dem Austausch mit dem direkten kommunikativen Umfeld. Auf der dritten Ebene finden sich schliesslich *soziologisch-objektive Betrachtungen*. Hier wird die Frage gestellt, wie Krisen in der Gesellschaft auf-

genommen werden, wie damit umgegangen wird und welche (Bewertungs-)Konflikte daraus entstehen können, aber auch wie Rituale von Schuldzuweisungen ablaufen.

Neben diesen drei Ebenen gilt es zu berücksichtigen, dass sich die heutige Gesellschaft gemäss Luhmann in verschiedene Teilsysteme ausdifferenziert hat. Sie sind geprägt von verschiedenen Wertsystemen und folgen jeweils ihren eigenen, spezifischen Logiken. Daher müssen sie auch in der Kommunikation unterschieden werden (zielgruppen- oder akteurspezifische Krisenkommunikation). Beispiele solcher Subsysteme sind die Wirtschaft, die Wissenschaft, die Politik, Nicht-Regierungsorganisationen, Medien etc. Diese Teilsysteme interagieren untereinander, woraus Konflikte und gegenseitige Zuschreibungen von Eigenschaften entstehen können. Behörden bilden ebenfalls ein solches Subsystem und sind nicht frei von Eigeninteressen. Die Logik der Behörden verlangt die Aufklärung der Bevölkerung über die «wahren» Ursachen der Krise. Zugleich sind die Behörden an der Erhaltung ihres guten Rufs interessiert sowie an den eigenen personellen und finanziellen Ressourcen hinsichtlich der nächsten Budgetrunde.

Für die Krisenkommunikation ist es somit nicht nur zentral, zu wissen, auf welcher Ebene kommuniziert wird, sondern auch, dass verschiedene Teilsysteme resp. Akteurgruppen aufgrund ihrer ungleichen Logiken unterschiedliche Ebenen bevorzugen und damit ihre je spezifischen Bewertungen einbringen. Ein einfaches Beispiel: Mit technischen Experten, die nicht direkt betroffen sind, kann über Wahrscheinlichkeiten von langfristigen Gesundheitsschäden, beispielsweise denen der Vogelgrippe, gesprochen werden. Bei besorgten Betroffenen steht das Wohl der eigenen Familienmitglieder im Zentrum. Diese Differenzierung macht die Krisenkommunikation aufwändiger, aber auch wirkungsvoller.

## MEDIEN UND ÖFFENTLICHKEIT

Nolens volens gilt es anzuerkennen, dass der Umgang mit den Medien ein zentrales Element der Krisenkommunikation ist. Jede Person wird bewusst oder unbewusst von der medialen Realität beeinflusst. Vor allem die Macht der Bilder ist nicht zu unterschätzen. Die heutigen

(Massen-)Medien wirken insbesondere als Verstärker, indem sie Themen auch kontrovers aufgreifen und diese der breiten Öffentlichkeit zugänglich machen.

Die Logik der Medien kann über die Nachrichtenwerttheorie beschrieben werden. Der Nachrichtenwert entscheidet als ein Einflussfaktor, welche Nachricht in den Medien erscheint, d.h. ob eine Information berichtenswert ist, in welchem Umfang und in welcher Aufmachung die Nachricht erscheint und ob diese in der Prime Time gesendet bzw. auf der Titelseite publiziert wird.

Für die Krisenberichterstattung sind die am häufigsten zutreffenden Nachrichtenwerte «Bedeutsamkeit», «Überraschung», «Personalisierung» und «Negativismus». In anderen Worten: Je grösser das Ausmass einer Krise ist und je mehr persönliche Betroffenheit sie auslöst, desto eher wird das Thema von den Medien aufgegriffen (Bedeutsamkeit). Kommt eine Krise überraschend, ist ihr Nachrichtenwert hoch. Hier spielen Erwartungen eine grosse Rolle: Ist eine Gesellschaft auf eine Krise vorbereitet, ist der Nachrichtenwert tendenziell geringer. Heute sind Einzelfälle der Vogelgrippe kaum mehr eine Nachricht wert.

Bei der Personalisierung geht es darum, ob und wie eine Krise durch das Schicksal oder Handeln einer – möglichst bekannten – Persönlichkeit geprägt ist. Würde etwa ein Staatsoberhaupt an der Vogelgrippe erkranken, wäre dem Virus eine enorme mediale Aufmerksamkeit sicher. Schlüsselpersonen können aber auch Auslöser einer Krise sein. Dies trifft vor allem für Skandale zu, die einer bestimmten Person zugeschrieben werden. Gleichzeitig sind Schlüsselpersonen bei der kommunikativen Bewältigung einer Krise von grosser Wichtigkeit, da Hoffnung und auch Vertrauen auf sie als Person projiziert werden. Der letzte wichtige Nachrichtenwert für Krisen ist deren Negativität. Je mehr es um Tod, Krankheit und Zerstörung geht, desto attraktiver ist das Thema für die Medien. Über Chancen wird kaum berichtet.

Weiter ist davon auszugehen, dass die (Massen-)Medien im Sinne der Agenda-Setting-Theorie<sup>12</sup> in der Gesellschaft definieren können, welche

12 Jarren, Ottfried/Bonfadelli, Heinz (Hrsg.). *Einführung in die Publizistikwissenschaft*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 2001, S. 390f.

Themen in der Öffentlichkeit als relevant wahrgenommen werden<sup>13</sup>, also worüber Menschen eher nachdenken. Die Medien reduzieren in ihrer Berichterstattung die Vielfalt möglicher Ereignisse einerseits über Nachrichtenfaktoren und Nachrichtenwerte, andererseits durch Gatekeeper-Prozesse, d.h. über Auswahlprozesse durch die Kommunikatoren. Damit konstruieren die Medien eine öffentliche Agenda als Medienrealität, welche gemäss der Agenda-Setting-Theorie von den Rezipienten als soziale Wirklichkeit übernommen wird. Dabei ist der Agenda-Setting-Effekt bei direkt erfahrbaren Themen (lokale Ereignisse wie Hochwasser) geringer als bei Themen, die nicht persönlich erlebt werden (Kriege im Ausland, Tsunami). Unterschiede zeigen sich diesbezüglich auch bei der Art des Mediums: Die Fernseh-Berichterstattung hat einen eher kurzfristigen Scheinwerfer-Effekt, während die Berichterstattung der Printmedien zu langfristigem Agenda-Setting führt.

Entscheidend für Erfolg oder Misserfolg der Krisenkommunikation ist auch die richtige Dosis «Information». Das sei am Beispiel der Vogelgrippe illustriert: Wie oben ausgeführt, wird eine solche Krise «erwartet»; gleichzeitig hat sich die Bevölkerung an das herkömmliche Grippe-Virus «gewöhnt». Die Behörden – und hier vor allem die Gesundheitsbehörden – stehen deshalb vor einem Kommunikationsproblem. Dazu Sandman und Lenard: «So it's hard for officials to know how aggressively to sound the alarm. They don't want to be accused of needlessly frightening the public. They also don't want to be accused – later – of leaving the public underprepared for a disaster.»<sup>14</sup> Fakt ist: Allzu zurückhaltende Information wird überhört, zu laute hingegen kann übertriebene Ängste oder sogar Panik auslösen. Nicht von ungefähr hat sich die WHO früh mit dramatischen Appellen an die Medien, die Öffentlichkeit und die Mitgliedsstaaten gewandt, um auf die Gefahren, die von der Vogelgrippe ausgehen, aufmerksam zu machen. Sandman und Lenard legen Wert auf die Aussage: «Don't be afraid to frighten people». Über die Appelle der WHO schreiben sie weiter: «Un-

13 Bonfadelli, Heinz. Medienwirkungsforschung I. *Grundlagen und theoretische Perspektiven*. Konstanz: UVK Medien, 1999, S. 223f.

14 Sandman, Peter M./Lenard, Jody. Bird Flu: Communicating the Risk. In: *Perspectives in Health* Vol. 10, No. 2 (2005), S. 2–9, S. 3.

til a pandemic begins, there's little chance we'll scare people too much.»<sup>15</sup> Denn: «If and when a pandemic begins, people who have had time to get used to the idea are likelier to understand their risks, follow official advice, and take an active role in protecting themselves.»<sup>16</sup> Die frühe und umfassende Information der Bevölkerung kann indessen auch ins Gegenteil umschlagen. Denn die relativ kurze Aufmerksamkeitsspanne der Medienkonsumenten setzt der Wirkung von Risiko- und Krisenkommunikation enge Grenzen. Der durchschnittliche TV-Zuschauer, die durchschnittliche Zeitungsleserin interessiert sich nur während einer beschränkten Zeitspanne für ein bestimmtes Thema. Das kann unter Umständen dazu führen, dass bei Eintritt der Krise die Bevölkerung nicht erwartungsgemäss reagiert. Ende 2005 schrieb A. Pollack in der *New York Times*: «**There's so much expectation for it [avian flu] to develop into a pandemic that if it does not in the next year or two it's quite possible you would see a backlash like the 1976 experience**», said Dr Taubenberger [referring to a predicted epidemic of swine fever among humans in the US in 1976, a prediction that did not come true]. **What I fear is that people would make the conclusion, falsely, that influenza is not such an important public health problem.**»<sup>17</sup>

Es sei hier auch auf die zunehmende Bedeutung und Wirkung der neuen internetgestützten Kommunikationsmittel wie Newsticker, News-Sites sowie interaktive Foren oder Blogs für die Krisenkommunikation hingewiesen. Sie ergänzen klassische Kommunikations- und Medienformen, und die Informationen verbreiten sich schneller. Innert kürzester Zeit sind sie weltweit verfügbar. Sie weisen beispielsweise schnell auf Widersprüche in der Kommunikation oder im Verhalten hin und können damit die Glaubwürdigkeit von Organisationen rasch in Frage stellen. Jenseits eingespielter Kommunikationskanäle hat sich in den letzten Jahren damit eine Kommunikationsform etabliert, die noch schwieriger zu beeinflussen ist als die traditionellen Medienprodukte. Das eröffnet allerdings auch die Chance, die Resonanz bei den Emp-

15 Ebd., S. 4.

16 Ebd., S. 3.

17 Pollack, A. zit in: Nerlich, Brigitte/Hallyday, Christopher. Avian flu: the creation of expectations in the interplay between science and media. In: *Sociology of Health & Illness* Vol. 29, No. 1 (2007), S. 46–65, S. 57.

fängern von Krisenkommunikation früh zu erkennen, indem beispielsweise ein systematisches Monitoring dieser Medien auf dem Internet betrieben wird.

Kurzum: Für die Krisenkommunikation gilt es, alle diese Faktoren zu kennen, um abschätzen zu können, mit welchen Medienreaktionen zu rechnen ist und wie die eigene Kommunikation gestaltet werden soll. Die Bedeutung der etablierten Massenmedien und des Internets nimmt zu, während gleichzeitig die direkte Behördeninformation an die Bevölkerung zunehmend kritisch hinterfragt wird oder weniger Aufmerksamkeit erhält.

### KOMPLEXITÄT UND NICHT-KONTROLLIERBARKEIT

Die Komplexität der heutigen Gesellschaft nimmt aus mehreren Gründen zu. Ein bereits erwähntes Element ist die zunehmende Segregierung der Gesellschaft in Teilsysteme, aber auch zwischen Jung und Alt oder zwischen technophoben und technophilen Personengruppen (vgl. Peter Sloterdijk). Dies führt zu unterschiedlichen Bewertungen von Technologien und deren Folgen. So können Kernenergie sowie die damit verbundenen Risiken und potenziellen Krisen als Lösungsansätze für Energie- und Klimafragen betrachtet werden, aber auch als unverantwortliche Bedrohung. Die Aversionen gegenüber Risiken sowie die Wahrnehmung der Folgen von Krisen sind von Mensch zu Mensch verschieden. Angesichts der zunehmenden Individualisierung und der damit verbundenen Entsolidarisierung in der Gesellschaft steht in einer Krise vermehrt das Wohl des Einzelnen im Vordergrund. Leistungen für das Gemeinwesen, wie das erfolgreiche Abwenden eines Störfalls, treten in den Hintergrund, wenn einzelne Personen zu Schaden gekommen sind. Einzelschicksale können den (medialen) Verlauf einer Krise stark prägen. Zudem nehmen Technologisierung und Globalisierung einen immer grösseren Platz im alltäglichen Leben ein. Wir sind vom Funktionieren von Technologien abhängig, und schon der Gedanke an ein Blackout beispielsweise der Stromversorgung kann verunsichern. Allein die Vermutung, dass eine Technologie Gesundheitsschäden mit sich bringen könnte, lässt sogenannte Phantomrisiken entstehen, wie beispielsweise die Diskussion um den «Elektrosmog». Diese Phantom-

risiken können jedoch Emotionen auslösen, welche die menschliche Wahrnehmung und somit schliesslich auch das reale Verhalten prägen.

Ohne die einzelnen Prozesse einer modernen vernetzten Wirtschaft oder die naturwissenschaftlichen Grundlagen einer Technologie zu verstehen, werden wir mit ihren Entwicklungen und Folgen konfrontiert. Wie gross sind die Risiken beispielsweise einer Pandemie wirklich? «Wirklich» – jenseits der oft als «Propaganda» empfundenen Information. Was wären die Folgen für die Wirtschaft? Als Einzelner können wir es nicht wissen und müssen auf Experten vertrauen. Aber auch diese gelten heute nicht mehr als a priori glaubwürdig, unter anderem infolge der zunehmenden Drittmittelfinanzierungen und der «Experteninflation» in den Medien.

Diese Komplexität der modernen Gesellschaft führt dazu, dass die Wirkung von Kommunikation und die Dynamik einer öffentlichen Debatte kaum vorherzusagen, geschweige denn zu kontrollieren sind. Wie Taylor treffend formuliert: «Ironically, given what we now know about complex systems, controlling the crisis situation may well be impossible: Chaos theory implies that events have a life and logic of their own; there is limited room for intervention [...] The impossibility of predicting all of the possible narratives that may be publicly told by various stakeholders in the wake of a crisis further calls into question the value of the much-lauded [...] crisis communication plan. Moreover, given the impossibility of controlling communication in midcrisis, it seems impractical if not unethical to keep insisting that managers must regain control. Advising executives (or potential future executives) to focus on achieving the impossible may only exacerbate what is already a highly stressful and difficult situation for most organizational employees.»<sup>18</sup> Anders gesagt: Der Glaube an die vollständige Kontrollierbarkeit der Krisenkommunikation macht deren Anwendung nur noch schwieriger.

18 Tyler, Lisa. Towards a postmodern understanding of crisis communication. In: *Public Relations Review* 31 (2005), S. 566–571.

### 3 FALLSTRICKE DER KRISENKOMMUNIKATION

Eine erfolgreiche Krisenkommunikation kann angesichts der oben skizzierten Komplexität nicht mit wenigen einfachen Grundsätzen garantiert werden. Auf Basis vieler Autoren<sup>19</sup> und Praktiker lassen sich jedoch einige Fallstricke der Krisenkommunikation benennen, die in der Umkehrung einen Misserfolg wahrscheinlich machen. Sie sind auf jeden Fall zu vermeiden und betreffen sowohl die Gestaltung des Kommunikationsprozesses als auch deren Inhalt.

Fehlt das Verständnis für die Dynamik einer Krise und werden mögliche kommunikative Reaktionen seitens beteiligter Interessengruppen nur mangelhaft einbezogen, kann der Krisenkommunikationsprozess nicht angemessen gestaltet werden. Folgende Fragen stehen deshalb am Beginn der Krisenkommunikation und müssen kritisch geklärt werden: Wo liegen die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Interessengruppen? Was könnte (kommunikativ) im worst case passieren? Was wären mögliche Reaktionen der Behörden oder der Politik?

Da die Dauer einer Krise schwierig abzuschätzen ist, darf die Kommunikation nicht plötzlich abreißen. Es nützt wenig, wenn zwar im ersten Moment adäquat reagiert wird, später aber keine Ressourcen mehr vorhanden sind, um die Kontinuität und die Anschlussfähigkeit in der Kommunikation aufrechtzuerhalten. Ein sorgfältig aufgebauter Vertrauensbonus ist schnell verspielt, wenn keine Nachfolgekommunikation betrieben wird und somit der «rote Faden» in der Öffentlichkeit abreisst. Wie schon bei den Nachrichtenwerten erwähnt, ist die Sichtbarkeit von Schlüsselpersonen mit vertrauten Gesichtern zentral. Die Absenz des BAG-Direktors in der ersten Arena-Sendung vom 14. Oktober 2005 zur Vogelgrippe wurde reihum kritisiert. Man fragt sich: Nehmen die Behörden das Thema ernst genug?

Den Emotionen kann in der Krisenkommunikation kaum genug Beachtung geschenkt werden. Krisen können Menschen in Angst und Schrecken versetzen. Reine so genannte sachliche Information mit dem

19 Vgl. dazu: Schulz, Jürgen. *Management von Risiko- und Krisenkommunikation – zur Bestandserhaltung und Anschlussfähigkeit von Kommunikationssystemen*. Diss. Humboldt-Universität. Berlin, 2000; und Knill, Marcus. *Krisenkommunikation und Medien*. 03.05.2003. <http://www.rhetorik.ch/Krisenkommunikation/Krisenkommunikation.html>.



Charme von Statistiken oder Appelle an die Vernunft werden als Mangel an Einfühlungsvermögen interpretiert. Mann und Frau fühlen sich nicht verstanden- und/oder gehört. Zweifel am ethischen und moralischen Verhalten auch von Behörden können aufkommen. Der Aufbau einer Vertrauensbeziehung hilft, auch in solch schwierigen Situationen bei aller gegebenen Distanz eine gewisse Nähe zu den Betroffenen herzustellen und Sorgen zu erkennen. Kurz: Die Menschen fühlen sich ernst genommen.

Ist die Kommunikation unklar und inkonsistent, werden die Adressaten unter Umständen misstrauisch und stellen die Aufrichtigkeit der Kommunikationsverantwortlichen in Frage. Das wiederum ist äusserst schädlich für die Glaubwürdigkeit. Denn wer sagt, dass er alles im Griff hat, zu keiner Zeit Gefahr für Umwelt und Menschen bestand oder Sicherheit garantiert, wirkt heute unglaubwürdig. Alle wissen, dass es keine 100%ige Sicherheit gibt. Unsicherheiten können und sollen deshalb offen angesprochen werden. Im Weiteren sind die Hintergründe von getroffenen Entscheiden zu erläutern, und es soll aufgezeigt werden, wie die eigene Organisation (weiter) mit der Krise umgeht. Zudem soll immer auch erklärt werden, was der Einzelne im Krisenfall tun kann. Denn eigene Handlungsmöglichkeiten verringern in der Wahrnehmung den Schrecken, der von Krisen ausgeht.

Auch wer den Worten keine Taten folgen lässt oder gemachte Versprechungen nicht einhält, stolpert über einen Fallstrick der Krisenkommunikation. Denn wer etwas verspricht, wird mit Argusaugen beobachtet, ob er seine Versprechen auch einhält. Falls einmal etwas schief läuft, muss dies offen deklariert werden. Als einer der schlimmsten Kommunikationsfehler gilt jedoch, Inkonsistenz zwischen den Botschaften und/oder den Taten. Wer einmal A sagt und dann B tut, wirkt weder kompetent noch glaubwürdig. Beim folgenden Fallbeispiel der Vogelgrippe kommt hinzu, dass verschiedene Behörden unterschiedliche und damit inkonsistente Beurteilungen äusserten.

Wie mit diesen Fallstricken umgegangen wird, hängt stark mit den diskutierten Rahmenbedingungen der Krisenkommunikation (siehe Kapitel 2) zusammen. In jedem Einzelfall ist zu prüfen, welche Art von Krisenkommunikation mit welchem Zweck betrieben werden soll: Geht es um Alarmierung, Hintergrundinformation oder Legitimierung von

Massnahmen? Weiter ist die Frage zu beantworten, ob die Vermittlung von Wissen im Vordergrund steht oder die persönliche Wahrnehmung der Betroffenen angesprochen werden soll. Kritisch zu prüfen ist zudem, wie die aktuelle Medienrealität aussieht. Wo steht die öffentliche Diskussion und welches ist das Image der eigenen Institution? Letztlich muss sich jeder Kommunikator bewusst machen, welche Erwartungen er an die Wirkung der Kommunikation angesichts der Komplexität der heutigen Gesellschaft stellt.

Die in diesem Kapitel gemachten Überlegungen gelten nicht nur im Fall der Krisenkommunikation, sondern lassen sich – wenn auch mit anderem Fokus – auf die allgemeine Risikokommunikation übertragen. Meist steht dort mehr Zeit zur Verfügung, doch das Geschehen ist oftmals stärker von Konflikten zwischen den Akteuren geprägt. Umgekehrt gesagt: In der Krise kann auch Solidarität entstehen, die für die Kommunikation genutzt werden kann.

In der Krisenkommunikation kann eine Vielzahl von Fehlern gemacht werden. Umso mehr muss hier nochmals der Vertrauensaufbau vor der Krise betont werden (siehe Kapitel 5). Fehler können auch dann noch passieren, doch werden ihre Folgen möglicherweise weniger heftig sein, wenn die Krisenkommunikation auf dem Nährboden des Vertrauens aufbauen kann.

#### 4 DAS FALLBEISPIEL VOGELGRIPPE

Experten befassen sich intensiv mit dem Risiko einer Pandemie. Das Thema wird auch von den Medien aufgrund des hohen Nachrichtenswertes prominent aufgenommen. Insbesondere die Vogelgrippe beschäftigt die Öffentlichkeit. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie Medien und Behörden diese potentielle Krise zu bewältigen versuchen.

## DIE VOGELGRIPPE ALS MEDIENEREIGNIS

Nachdem die Vogelgrippe am 14. Februar 2006 die deutsche Insel Rügen erreicht hatte und daraufhin unzählige Kameraleute tote Schwäne filmten und Journalisten aus aller Welt Geflügelhalter interviewen wollten, gerieten die Medien ins Schussfeld der Kritik. Sie wurden pauschal der Übertreibung bezichtigt. In seinem Beitrag für die Deutsche Welle lässt Dennis Stute zahlreiche Kritiker zu Wort kommen<sup>20</sup>, so zum Beispiel Willy Streitz von der Katastrophenforschungsstelle der Universität Kiel: «Die Medien sind derzeit vom Vogelgrippevirus befallen – sie sind kränker als die Vögel.» Stephan Russ-Mohl, Direktor des Europäischen Journalismus-Observatoriums (EJO) in Lugano, gibt zu bedenken: «Auch die seriösen Medien sind unter dem sehr starken Einfluss der Boulevard-Medien gezwungen, Dinge aufzuplustern, welche die Leute in Angst und Schrecken versetzen, obwohl dazu überhaupt kein Anlass besteht.» Unabhängig von der Qualität sei es Teil des Problems, so Russ-Mohl weiter, wenn etwa die «Frankfurter Allgemeine Zeitung» der Vogelgrippe mehrere Seiten widme: «Durch die schiere Quantität gewinnt das Thema in der Wahrnehmung des Publikums an Bedeutung.» Weiter weist er auf die Bildsprache hin, die oft das Gegenteil von dem nahe lege, was in den Artikeln steht: «Es wurden millionenfach Bilder von Menschen in Schutzanzügen gedruckt – und damit suggeriert, dass eine grosse Ansteckungsgefahr besteht.» Winfried Göpfert, Experte für Wissenschaftsjournalismus an der Freien Universität Berlin, weist auf einen weiteren heiklen Punkt hin, nämlich auf den Begriffswirrwarr. Es sei keineswegs nur in Boulevardzeitungen zu beobachten gewesen, dass nicht zwischen einer potentiellen Pandemiegefahr und dem Vordringen der Geflügelpest unterschieden wurde.

Die Lust nach der Sensation ist zweifellos eine wichtige Triebfeder im Medienbereich. Denn nicht nur «Sex sells». Auch Angstthemen können den Verkauf ankurbeln. Doch stimmen die oben genannten pauschalen Urteile tatsächlich? Bettina Böse kommt in ihrer 2006 durchgeführten Studie zur publizistischen Qualität der Berichterstattung über die Vogelgrippe zu einem differenzierten Schluss: Die Resultate ihrer

20 Stute, Dennis. *Aufbauschen und zuspitzen – die Vogelgrippe in den Medien*. In: Deutsche Welle, 23. März 2006. <http://www.deutsche-welle.de/dw/article/0,2144,1913433,00.html>.

Untersuchung der drei Abonnementszeitungen «Welt», «Tagesspiegel» und «Berliner Zeitung» und der drei Boulevardzeitungen, «Bild», «B.Z.» und «Berliner Kurier» zeigen, dass zwar keine der untersuchten Tageszeitungen alle gestellten Kriterien an eine gute Vogelgrippe-Berichterstattung erfüllte. Oftmals komme Sensation vor Information, sogar bei den Abonnementzeitungen. Trotzdem hätten die Abonnementzeitungen insgesamt den besseren Gesamteindruck gemacht, allen voran der «Tagesspiegel», gefolgt von der «Welt» und – schon mit deutlichem Abstand – der «Berliner Zeitung». Fazit: Die Leser der Abonnementzeitungen werden zwar nicht ausreichend informiert. In der Regel können sie aufgrund der Qualität der Berichterstattung das Risiko der Vogelgrippe aber durchaus richtig einschätzen.<sup>21</sup> Auch Sonja Platt kommt in ihrer Analyse der Informationsleistung von ausgewählten Nachrichtensendungen im deutschen Fernsehen («Tagesschau», «Tagesthemen», «W wie wissen» von ARD und «nano» von 3-Sat) zu dem Ergebnis, dass zwar gewisse Defizite in der Berichterstattung über die Vogelgrippe nicht von der Hand zu weisen seien. Alles in allem sei die Informationsleistung aber zufrieden stellend und nicht fehlerhaft, übertrieben oder sensationalistisch.<sup>22</sup>

Nach der Logik der Nachrichtenwert-Theorie und im Sinn der Agenda-Setting-Theorie wirken die (Massen-)Medien auf die Medienkonsumenten ein und bestimmen, bei welchen Themen es sich lohnt, nachzudenken und vor allem, wie darüber nachzudenken sei. Die Medienberichterstattung übt also einen entscheidenden Einfluss auf die Risikowahrnehmung der Bevölkerung aus.<sup>23</sup> Margraf weist in diesem

21 Böse, Bettina. *Der sterbende Schwan als Medienkatastrophe. Die Berichterstattung über Vogelgrippe zwischen Information und Sensation. Eine Untersuchung der publizistischen Qualität in Boulevard- und Abonnementzeitungen.* Forschungsbericht, Freie Universität Berlin. Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, 2007. [http://www.kommwiss.fu-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/wissjour/boese-art.pdf](http://www.kommwiss.fu-berlin.de/fileadmin/user_upload/wissjour/boese-art.pdf).

22 Platt, Sonja. *Vogelgrippe im Fernsehen – der schmale Grat zwischen Objektivität und Panikmache. Die Informationsleistung von Nachrichtensendungen im Vergleich zu Wissenschaftsmagazinen.* Forschungsbericht, Freie Universität Berlin, Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, März 2007. [http://www.kommwiss.fu-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/wissjour/fobe-platt.pdf](http://www.kommwiss.fu-berlin.de/fileadmin/user_upload/wissjour/fobe-platt.pdf).

23 Vgl.: Margraf, Jürgen. Die Vögel und die Furcht. In: *Uni Nova., Wissenschaftsmagazin der Universität Basel 104 (2006)*, November, S. 9–10, S. 10.

Zusammenhang auf einen bemerkenswerten Umstand hin: Erst kürzlich habe der Begriff «Vogelgrippe» das alte Wort «Geflügelpest» ersetzt und damit Neuheit und gleichzeitig nahe Gefahr suggeriert, da Vögel allgegenwärtig seien und man sich somit kaum dagegen schützen könne.<sup>24</sup> An dieser Stelle ist allerdings einzuschränken, dass die Medien nicht ausschliesslich für Übertreibungen, Sensationsmeldungen und das Schüren von Ängsten verantwortlich sind. Denn nachdem sie ein neues Thema aufgegriffen haben, sind Journalisten auf Informationen, Tatsachen, Expertenmeinungen und Erlebnisberichte von Betroffenen angewiesen. Befragt von den Medien, geben sich Wissenschaftler, Behördenvertreter und der vom Stallzwang betroffene Bauer oftmals emotional und unkritisch. Zudem sind auch Experten und Behördenvertreter nicht immer frei von Interessen oder durch und durch sachlich.

#### DIE RISIKO- UND KRISENKOMMUNIKATION DER SCHWEIZER MEDIEN UND BEHÖRDEN

Dass die behördliche Risiko- und Krisenkommunikation nicht immer fehlerfrei klappt, zeigte die strategische Führungsübung vom Januar 2005 («Schweinegrippe-Pandemie») – bevor die Vogelgrippe zum medialen Ereignis wurde. Deren Auswertung hat im Kommunikationsbereich zahlreiche Mängel aufgedeckt. Gemäss Schlussbericht sei der Kommunikationsprozess mit der Bevölkerung und den Medien «ungenügend» gewesen, es habe eine – von der Fachgruppe Medien gewünschte – politische Leitfigur gefehlt, die als «Mister Influenza» vor die Medien hätte treten können. Zudem habe die Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern und der Informationsaustausch mit den Kantonen und den Nachbarländern zu wünschen übrig gelassen.<sup>25</sup>

Mit dem Heranrücken der Vogelgrippe sahen sich die Behörden ab der zweiten Hälfte des Jahres 2005 dann mit einem realen Risiko konfrontiert – einem Risiko, das sich zu einer echten Krise auszuweiten drohte (und immer noch droht).

24 Ebd.

25 Strategische Führungsausbildung (Hrsg.). Führungsübung 2005: *Epidemie in der Schweiz, Schlussbericht*. Schweizerische Bundeskanzlei, 2005.

Die involvierten Bundesbehörden – allen voran das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) – intensivierten ihre Kommunikationsanstrengungen. Dabei kam es allerdings zu einem unerwünschten Effekt. Den Behörden gelang es nicht, dass die Empfänger klar zwischen der drohenden klassischen Geflügelpest und der für die Menschen bedrohlichen Grippe-Pandemie unterschieden. Das führte in der Bevölkerung zu Unruhe, stiftete Verwirrung und zeigt den erwähnten Einfluss von Inkonsistenz. Ferner preschten Regierungs- und Behördenvertreter, aber auch Experten mit eigenen Meinungen vor, die von den Medien übernommen, verstärkt und verbreitet wurden. Als Beispiel sei an dieser Stelle ein Artikel aus dem Tages-Anzeiger vom 29. Oktober 2005 erwähnt. Darin wird BAG-Direktor Zeltner folgendermassen zitiert: «[Er] betonte gestern, eine Pandemie drohe «unverändert», doch bei der Vorsorge seien die Kantone derzeit «nicht alle gleich weit». Zeltner findet es darum wichtig und richtig, dass praktisch alle Kantone und Kantonsspitäler Reserven des Grippemittels Tamiflu haben». Das, so der Tages-Anzeiger weiter, sei bei der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) jedoch auf Widerspruch gestossen. GDK-Generalsekretär Franz Wyss richtete sich wie folgt an die kantonalen und nationalen Behörden: «Es herrscht eine chaotische Situation in Bezug auf Massnahmen des Bundes und der Kantone in den Bereichen Grippeimpfung, Vogelgrippe und allfällige Pandemie». Die GDK wünsche, dass «die Kommunikation über Sonderaktionen einzelner Kantone» zu unterlassen sei. Solche seien «mit der Gefahr verbunden, dass die Verunsicherung in der Bevölkerung noch erhöht wird». Im gleichen Zeitungsartikel erfahren nun die Leserinnen und Leser, dass ein anderes Mitglied der GDK, der Walliser Gesundheitsdirektor Thomas Burgener, dies genau umgekehrt sah. Er habe aus der Bevölkerung sehr positive Reaktionen zu seiner aktuellen Informationsoffensive über die Walliser Pandemievorsorge erhalten (der Kanton hatte 15 000 Packungen Tamiflu, 1 Million Gesichtsmasken und genügend Handschuhe eingekauft): Nicht seine Kommunikation sei verunsichernd, «sondern das unkoordinierte Auftreten der diversen Instanzen

auf Bundesebene. Und nichts anderes.»<sup>26</sup> Solche Informationen wirken auf die Bevölkerung zweifellos irritierend und können ihr Vertrauen in die Behörden untergraben.

Auch mit ihrer Information rund um die Stallpflicht lösten die Behörden zeitweilig Verwirrung aus: **Bundesrat Pasqual Couchpin rügte die Hysterie rund um die Vogelgrippe.** BAG-Direktor Thomas Zeltner stellte fest, dass die Freilandhaltung von Hühnern in der Schweiz, gestützt auf eigene Risikobeurteilung, vorerst nicht eingeschränkt werde.<sup>27</sup> Doch keine Woche später wurde das Schweizer Geflügel in die Ställe gesperrt. Das bewog NZZ-online zu folgender Bemerkung: «Noch vor Wochenfrist verkündeten die Schweizer Bundesbehörden, dass das Freilaufverbot für Hühner und Gänse kein Thema sei, solange nicht in den unmittelbaren Nachbarländern das Virus H5N1 nachgewiesen werde. Und Bundesrat Couchepin warnte die Bevölkerung vor hysterischen Überreaktionen. Offenbar ist die eigene Warnung in Bern nicht angekommen. Anders lässt sich die Stallverfügung für das einheimische Geflügel nicht erklären.»<sup>28</sup>

BVET-Direktor Hans Wyss, der andernorts nicht verhehlt hat, dass er persönlich auf den Stallzwang verzichtet hätte, als BVET-Chef aber handeln musste,<sup>29</sup> übte sich in Selbstkritik: Auch ihm sei es nicht gelungen, zu klären, wo die Gefahr für das Huhn und wo die Gefahr für den Menschen liege. Die Behörden hätten wohl ein «Grundproblem zu lösen: «Wir reden von einer Tierseuche. Aber viele tun so, als würde in der Schweiz demnächst der erste Mensch angesteckt.»<sup>30</sup>

Auch in den elektronischen Medien überzeugten die Behördenvertreter im Herbst 2005 nicht immer. In der Sendung «Arena» vom Schweizer Fernsehen vom 14. Oktober 2005 beging BAG-Direktor Thomas Zeltner einen bedeutenden Fauxpas in der Risiko- und Krisenkommunikation. Das Medieninteresse an der Vogelgrippe war derzeit

26 Mutter, Bettina. Gesundheitsdirektoren uneins über Grippe-Information. In: *Tages-Anzeiger*, 29. Oktober 2005.

27 Vanoni, Bruno. Vogelgrippe: Couchepin rügt «Hysterie». In: *Tages-Anzeiger*, 20. Oktober 2005.

28 uhg: Wenn die Hysterie regiert. In: *NZZ-online*, 21. Oktober 2005. <http://www.nzz.ch/2005/10/21/il/newzzEF2CGKTE-12.html>.

29 Mutter, Bettina. Bundesrat lässt Hühner einsperren. In: *Tages-Anzeiger*, 22. Oktober 2005.

30 Mutter, Bettina. Verwirrung schürt Angst vor Grippe.

sehr gross. Die Risikokommunikation wäre deshalb Chefsache gewesen (Personalisierung). Zeltner schickte aber seine Stellvertreterin vor. Was BAG-Vizedirektorin Flavia Schlegel in der Sendung sagte, respektive was ein Journalist daraus machte, war am 16. Oktober 2005 im *Sonntagsblick* zu lesen: «Alles im Griff. Alles unter Kontrolle. Alles kein Problem. Der Haken dabei: Das Volk glaubt es ihr nicht.»<sup>31</sup> Auf die Kritik von Kommunikationsfachmann Marcus Knill an Flavia Schlegel antwortete BAG-Sprecherin Christina Hertig ungeschickt mit: «Wir sind noch gar nicht in einer Krise».<sup>32</sup> Mit dieser Aussage verabschiedete sich die Sprecherin endgültig von der Krisenkommunikation und eröffnete eine «Krise der Kommunikation».

#### EIN ZWISCHENFAZIT: WIDERSPRÜCHLICHE KOMMUNIKATION ALS KERNPROBLEM

Gerade weil die Bevölkerung verunsichert ist, möchte sie durch kohärente Information und wissenschaftlich abgesichertes Wissen Sicherheit erlangen. Wie im Fallbeispiel gezeigt, scheint dies im Herbst 2005 weder Behörden, Medien noch Forschern abschliessend gelungen zu sein. Die Kommunikation der Behörden zur Vogelgrippe war oft widersprüchlich, was zur Verwirrung der Bevölkerung beitrug. Insbesondere gelang es nicht, zwischen der Geflügelpest und einer potentiellen Grippe-Pandemie zu unterscheiden. Zugleich wurde verpasst, während der Phase der Risikokommunikation die für den echten Krisenfall so wichtige Vertrauensbasis zu schaffen (siehe Kapitel 5). Den Medien ihrerseits ging es oft lediglich darum, Fehler und Versäumnisse der Behörden zu kritisieren, anstatt deren Arbeit zu unterstützen.

Grundsätzlich bleibt allerdings ein Dilemma bestehen. Wie oben erwähnt, kann gemäss Sandman und Lanard ein Zuviel an Berichterstattung aber auch durchaus legitim sein. So stellt auch Franz Wyss, GDK-Zentralsekretär, bei aller Kritik fest, dass die vielen Schlagzeilen zur Vogelgrippe auch etwas Positives bewirkt hätten: «Nun befasst man

31 Brotz, Sandro. Killer-Virus. Gesucht: Madame oder Mister Vogelgrippe. In: *Sonntagsblick*, 16. Oktober 2005.

32 Mutter, Bettina. Verwirrung schürt Angst vor Grippe.



sich energischer mit der Erarbeitung von Pandemieplänen.»<sup>33</sup> Die NZZ ihrerseits macht wie folgt auf das Problem aufmerksam, vor welchem die Medien angesichts einer drohenden Krise stehen: «Wenn die Medien nicht warnen und der Katastrophenfall eintritt, wird man ihnen ebenfalls Versagen vorwerfen. Niemand kennt die Zukunft. Im Nachhinein wird man immer klüger sein.»<sup>34</sup>

Angesichts der kurzen Aufmerksamkeitsspanne der Medienkonsumenten ist dies durchaus auch als Warnung zu verstehen. Denn in letzter Zeit ist es um die Vogelgrippe ruhiger geworden. Es besteht nun die Gefahr, dass der Rückgang der behördlichen Kommunikation und der medialen Berichterstattung von der Bevölkerung fälschlicherweise als Entwarnung interpretiert wird.

## 5 CHANCEN DER RISIKOKOMMUNIKATION VOR DER KRISE NUTZEN

Nach dem Grundsatz «Nach der Krise ist vor der Krise»<sup>35</sup> soll in diesem Kapitel auf die Chancen eingegangen werden, welche die Kommunikation über Risiken und Krisen vor einem Ereignis bietet. Dabei stehen zwei Aspekte im Vordergrund: Der Aufbau von Vertrauen und das Lernen aus erfolgter Kommunikation.

### MIT DIALOG ÜBER RISIKEN DIE BASIS FÜR VERTRAUEN SCHAFFEN

Wissensvermittlung ist ein wichtiges Element der Krisenkommunikation. Doch wie kann erreicht werden, dass die Empfänger der Information den Absender für glaubwürdig halten und ihre Entscheide und ihr Verhalten entsprechend gestalten? Als ein wesentlicher Faktor hat sich in den vergangenen Jahren sowohl in der Theorie als auch in der

33 Zit. in Ellner, Susanna. Stallpflicht wird nach «Hysterie» aufgehoben. In: *Tages-Anzeiger*, 8. Dezember 2005.

34 ras. Live von der Viren-Front. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. Oktober 2005.

35 Carrel, Laurent F. *Leadership in Krisen – Ein Handbuch für die Praxis*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2004.

Praxis das Konzept «Vertrauen» durchgesetzt<sup>36</sup>. Gemäss Luhmann ermöglicht Vertrauen eine notwendige Reduktion von Komplexität in der heutigen Gesellschaft. Vertrauen ermöglicht es, auch ohne Bearbeitung aller vorliegenden Informationen Entscheide zu fällen und so das Leben zu meistern. Für die hier gemachten Überlegungen ist das soziale (im Gegensatz zum interpersonellen) Vertrauen interessant. Dabei beruht das Institutionsvertrauen weniger auf persönlichen Interaktionen, sondern «auf deren Wahrnehmung und Bewertung spezifischer Performance»<sup>37</sup>. Neben den (medial vermittelten) Erfahrungen, beispielsweise mit einer Behörde, spielen die Übereinstimmung in den Wertvollstellungen und eine persönliche Disposition zum Vertrauen allgemein entscheidend mit.

Vertrauen lässt sich nicht nach dem Motto «Vertrauen Sie uns» einfordern. Es bedingt vielmehr einen kontinuierlichen Aufbau über einen längeren Zeitraum hinweg. Zudem kann Vertrauen nicht direkt erzeugt werden. Es können jedoch Rahmenbedingungen geschaffen werden, die das Entstehen von Vertrauen begünstigen. Der Verlust des Vertrauens in eine Institution kann hingegen gerade in einer Krise sehr schnell erfolgen, wenn beispielsweise das Symbolhafte einer vertrauenswürdigen Behörde durch eine aufgedeckte Unstimmigkeit ins Wanken gerät. Doch welche Faktoren bestimmen das Vertrauen, das in einem Krisenfall die Krisenkommunikation stark prägen kann? In Anlehnung an Baumgärtner sind es primär:

- Glaubwürdigkeit und Kompetenz als Eigenschaften, die einer Person resp. hier einer Institution zugeschrieben werden
- Konsistenz in den einzelnen Informationen als auch zwischen Information und Handlung
- Offenheit und Transparenz, vor allem in Bezug auf die Prozesse im Umgang mit Krisen

36 Vgl. Lyon, Lisa/ Cameron, Glen T. A Relational Approach Examining the Interplay of Prior Reputation and Immediate Response to a Crisis. *Journal of Public Relations Research*, Vol. 16 (2004), No. 3, S. 213-241. Baumgärtner, Risiko- und Krisenkommunikation, S. 368f.

37 Baumgärtner, Risiko- und Krisenkommunikation, S. 371.

- Personale Kommunikation, da Vertrauen stark durch die Beziehung zu einer einzelnen Person geprägt ist
- Verständlichkeit und adäquate Sprache in der Kommunikation
- Wahrhaftigkeit und gute Absicht mit Verzicht auf Verschweigen von Informationen und Klarstellung der eigenen Position
- Sensibler Umgang mit Anspruchsgruppen, um deren Bedürfnisse zu erkennen und zu respektieren.

Für die Krisenkommunikation ist zentral: Der Vertrauensaufbau muss vor der Krise erfolgen. Tritt der Krisenfall ein, gilt es, das Vertrauen zu bewahren und kein Misstrauen aufkommen zu lassen. In der Krisenkommunikation soll lange vor einem Ereignis auf mögliche Risiken und Krisen eingegangen werden. Ereignisse wie die Vogelgrippe zeigen deutlich, wie wichtig dies ist. Gelingt es, vor einer Krise in einen Dialog mit verschiedenen Interessengruppen zu treten, bringt dies verschiedene Vorteile mit sich. Erstens wird das Vertrauen in die Akteure verstärkt, was erfahrungsgemäss in der Krise trägt. Es kann so eher davon ausgegangen werden, dass Informationen als glaubwürdig erachtet und Handlungsempfehlungen aufgenommen werden. Zweitens sind die Wahrnehmung von Krisen bei den Interessengruppen und damit verbundene Emotionalitäten bei den kommunizierenden Institutionen besser bekannt. Damit kann kommunikativ gezielter auf Bedürfnisse eingegangen werden. Drittens können mögliche Betroffene sich mit einer Krise auseinandersetzen und sich so zumindest mental darauf vorbereiten. Sie werden damit im Ereignisfall weniger überrascht sein. Viertens können im gewissen Rahmen verschiedene Kommunikationsstrategien getestet werden. Schliesslich wird durch diesen Dialog fünftens die Früherkennung von Schlüsselthemen oder Reizwörtern in der öffentlichen Debatte ermöglicht, sodass zeitgerecht darauf reagiert werden kann und Krisen weniger überraschend zuschlagen (Früherkennung).

In Kapitel 4 wurden die Krisenkommunikation und die Medienrealität im Fall der Vogelgrippe betrachtet. Das Fallbeispiel zeigt die Komplexität der Krisenkommunikation. Beispielsweise sind in der Bevölkerung noch immer viele Unsicherheiten in Bezug auf die zu erwar-

tenden Schäden vorhanden. Diese sind im Vergleich dazu bei anderen Ereignissen wie einem Flugzeugabsturz klarer. Teilweise blieb zudem die Unsicherheit, ob sich die Schweiz damals in einem «ungefährlichen» Zustand befand oder ob die Pandemie nur noch eine Frage der Zeit sei. Solche Unsicherheiten gilt es durch die Krisenkommunikation zu überwinden. Gerade deshalb muss es das Ziel der Behörden sein, im Vorfeld Glaubwürdigkeit und das Vertrauen aufzubauen, dass die Verantwortlichen ihre Aufgabe gut machen. Offenbar ist es nicht abschliessend gelungen, dieses Vertrauen vor dem Herbst 2005 aufzubauen oder es zu halten. Mehr Konsistenz in den Aussagen zwischen einzelnen Exponenten würde jedoch dazu beitragen. Bereits diskutiert wurde zudem die Wichtigkeit von Schlüsselpersonen in der Kommunikation und die grosse Bedeutung von Emotionen, die es zu berücksichtigen gilt.

Vogelgrippe und Pandemie sind Themen, die in der Agenda der Medien gesetzt sind. Dies kann genutzt werden, um aktiv über den Stand der Vorbereitungen der Behörden zu kommunizieren, bevor die eigentliche Krise eintritt. Wie sensibel das Thema allerdings ist, zeigen die jüngsten Reaktionen der Bevölkerung auf die Empfehlung zum Kauf von Schutzmasken. Wie und noch vielmehr wogegen die Schutzmasken helfen, ist ein ungeklärter Punkt, der die breite Bevölkerung beschäftigt. Durch den Dialog mit Interessengruppen können auf allen Seiten Fragen geklärt und heikle Punkte erkannt werden. Diese Kommunikation vor der Krise benötigt zwar Zeit und Kontinuität, aber dieser frühe Vertrauensaufbau lohnt sich später im Krisenfall.

Damit ist klar: Moderne Krisenkommunikation beginnt mit dem Dialog über Risiken lange vor der eigentlichen Krise. Dies trifft insbesondere auf Krisen zu, die mit komplexen Systemen und verteilten Verantwortlichkeiten (z.B. kritische Infrastrukturen) und einem hohen Grad an Unwissenheit verbunden sind. Die Erfahrung aus anderen Risikobereichen, beispielsweise im Umgang mit neuen Technologien wie pervasive computing, zeigt zudem, dass sich solche Risiko-Dialoge lohnen. Konflikte in der Öffentlichkeit haben dadurch ein geringeres Mobilisierungspotenzial, und es kann gegenseitiges Verständnis aufgebaut werden. Dass die Kommunikation vor der Krise auch im sicherheitspolitischen Kontext an Bedeutung gewinnt, zeigen zudem etwa die Kommunikationsbemühungen im Pandemieplan. Sie sollen, wie oben dar-

gestellt, vor der Krise eine informierte und sensibilisierte Öffentlichkeit und Vertrauen in die zuständigen Institutionen schaffen.

### LERNEN AUS DER KRISE: EVALUATION DER KOMMUNIKATION

Fast jeder Ratgeber zur Krisenkommunikation weist auf die Wichtigkeit des Trainings hin. Neben der reinen Medienausbildung ermöglichen beispielweise Simulation Games und Übungen das Wechselspiel verschiedener Kommunikationsstrategien zu testen. Doch neben diesen Trainings gilt es auch, die Lehren aus echten Fällen und Übungen aufzuarbeiten, um daraus zu lernen. Eine systematische und zukunftsorientierte Evaluation der Krisenkommunikation kann der jeweiligen Organisation Feedbacks zur Aussenwahrnehmung geben, Impulse zur Gestaltung der Kommunikation liefern und den kontinuierlichen Verbesserungsprozess unterstützen. Kernelemente einer solchen Evaluation müssen sein:<sup>38</sup>

- Evaluation gemäss theorie- und praxisgestützten Kriterien und Einbezug der Innen- und Aussensicht
- Einsatz verschiedener methodischer Elemente wie Interviews und Medienanalysen, um die verschiedenen Aspekte der Kommunikation zu erfassen.
- Möglichkeit und Bereitschaft, Erkenntnisse wieder in die Organisation einfliessen zu lassen.

Genauso wie das Krisenmanagement allgemein oder die dortige Führungs- und Stabsarbeit in After Action Reviews analysiert werden, soll dies mit der Krisenkommunikation durch eine klare Evaluation geschehen. Denn aus Erfahrung lernt man, auch wenn keine allgemeingültigen Patentrezepte abgeleitet werden können. Erkenntnisse aus Führungsübungen zur Pandemie und Erfahrungen aus den BSE-Vorfällen

38 Vgl. auch Kasperson, Jeanne X./Kasperson, Roger E., *The Social Contours of Risk*. London: Earthscan, 2005, S. 51f.

waren solche Elemente einer Evaluation der Krisenkommunikation, die für den aktuellen Pandemieplan genutzt werden. Für solche Lessons learned sind auch Analysen der Medien und das Abfragen von Wirkung der Kommunikation beim Empfänger zentral. Dies ist eine permanente Aufgabe, da sich öffentliche Debatten und Risikowahrnehmungen dynamisch entwickeln können und sich damit die kommunikativen Realitäten verändern.

## 6 FAZIT

Krisenkommunikation ist ein zentraler Erfolgsfaktor eines modernen Krisenmanagements. Jede Krise hat ihre eigenen Dynamiken und Fallstricke. Die Komplexität und letztlich die Nicht-Steuerbarkeit der öffentlichen Kommunikation in einer Krise hat verschiedene Ursachen: Krisen werden unterschiedlich wahrgenommen. Menschliches Handeln ist stark von Emotionen geprägt. Medien folgen in der Kommunikation einer eigenen Logik, die von Nachrichtenwerten geprägt ist. Welche Themen in der Öffentlichkeit als wichtig erachtet werden, hängt stark von Agenda-Setting-Prozessen ab.

Die Chancen eines aktiven Dialogs über Risiken vor der Krise sind zu nutzen, um Bedürfnisse der Akteure und brisante Themen in der Öffentlichkeit frühzeitig zu erkennen. Vor allem aber kann damit kontinuierlich Vertrauen zwischen den Akteuren aufgebaut werden. Dies trägt in der Krise und stärkt die Glaubwürdigkeit von Behörden, beispielsweise bei der Kommunikation von Massnahmen. Einfache, allumfassende Patentrezepte für die Krisenkommunikation gibt es nicht, auch wenn solche oft so postuliert werden à la «7 ways to heaven». Mit dem Bewusstsein für Fallstricke lassen sich jedoch Fehler vermeiden. Auch hier hilft Vertrauen, damit nicht gleich beim ersten Fehler, der unweigerlich passieren wird, die gesamte Behörde als Institution und damit auch ihre Aussagen in Frage gestellt werden. Die erfolgte Krisenkommunikation ist zudem systematisch zu evaluieren und mittels Training zu stärken. Dies tönt selbstverständlich. Die Realität sieht jedoch oft anders aus. Die Risikokommunikation ist für den Erfolg des Krisenmanagements nie zu unterschätzen. Gerade im Pandemiefall ist klar: Die nächste Welle kommt bestimmt.