

## 2    **Verständnisse und Forschungsstand behördliche Risikokommunikation und Krisenkommunikation**

In diesem Kapitel wird zuerst aufgezeigt, wie die Begriffe Behörden und behördliche Kommunikation in der vorliegenden Arbeit verstanden werden (Kap. 2.1). Anschließend werden die Verständnisse für Risiko und Risikokommunikation ausgearbeitet. Darauf folgt der Forschungsstand zur Risikokommunikation (Kap. 2.2). Eine analoge Vorgehensweise erfolgt in Kapitel 2.3 für die Verständnisse von Krise, Katastrophe und Krisenkommunikation, an die sich der Forschungsstand zur Krisenkommunikation anschließt.

Die Kategorisierungen der Forschungsstände für Risiko- und Krisenkommunikation wurden induktiv aus dem jeweiligen Status quo des Forschungsfeldes abgeleitet. Aus diesem Grund wurde auf die gleiche Kategorisierung für beide Forschungsfelder verzichtet, da in beiden verschiedene Fokusse hinsichtlich Betrachtungsebene, theoretischer Ansätze sowie Erkenntnisse zur behördlichen Kommunikation erkennbar sind.

### 2.1 **Verständnis von Behörden, behördlicher Kommunikation**

Für das Verständnis von Behörden in dieser Arbeit ist die folgende rechtliche Definition zentral:

*„Behörden sind allgemein in den Organismus der Verwaltung des Staates (oder anderer Körperschaften und Anstalten des öffentl. Rechts) eingeordnete organisatorische Einheiten von Personen und sächlichen Mitteln, die – mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet – dazu berufen sind, unter öffentl. Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein.“* (Rechtslexikon 2014)

Behörden werden damit als Organisationen verstanden, die den Staat in konkreten, gesetzlich festgelegten Fällen nach außen vertreten (Holtmann 2000: 59). Die Definition von Behörden wird weiterhin einschränkend auf Verwaltungsbehörden der Bundesrepublik Deutschland bezogen und klammert damit Gerichtsbehörden, die ebenfalls zu Behörden zählen (Schubert & Klein 2011: 37), aus.

In dieser Arbeit stehen insbesondere Behörden auf Bundes- und Landesebene im Fokus, da diese im zu untersuchenden Szenario für Risikokommunikation sowie Krisenmanagement und -kommunikation verantwortlich wären. Bei diesen Behörden wird hierarchisch nach oberste Behörden sowie obere, mittlere und untere Behörden differenziert. Die obersten Behörden umfassen beispielsweise die Verwaltungsbehörden der Bundes- und Landesregierungen (Schubert & Klein 2011: 37), auf Bundesebene also sämtliche Bundesministerien sowie das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Auf Bundesebene sind die Oberbehörden den obersten Behörden unmittelbar nachgeordnet und haben selbst keine nachgeordneten Behörden. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist z. B. eine Bundesoberbehörde, die zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) gehört. Auf Bundesebene beziehen sich die Aufgaben von Mittel- und Unterbehörden auf die Bereiche Auswärtiger Dienst, Bundesfinanzverwaltung, Bundeswehrverwaltung und Luftverkehrsverwaltung (Art. 87, 87b und 87d GG) (Juraforum 2015).

Bundes- und Landesministerien stellen eine besondere Form der Behörden dar. So unterliegen ihnen nicht allein Verwaltungs-, sondern ebenfalls Regierungstätigkeiten:

*„Ministerien unterstützen einerseits die Regierungstätigkeit, indem sie politische Entscheidungen des Ministers oder der Ministerin und insbesondere die Gesetzgebung vorbereiten, andererseits sind sie als oberste Bundes- oder Landesbehörden auch an der Durchführung der Gesetze, der Implementation von Politik beteiligt, in ihnen wird also regiert und verwaltet.“* (Bogumil & Jann 2009: 154)

Die zwei zentralen Aufgabenbereiche Regieren und Verwalten prägen entsprechend mögliche Verständnisse von behördlicher Kommunikation. Ein vermeintlicher Widerspruch zwischen politischer Regierungstätigkeit und neutraler Verwaltungstätigkeit resultiert, der auch die kommunikativen Handlungen betrifft. Die Kommunikation von Regierungstätigkeiten wird üblicherweise im Forschungsfeld der politischen Kommunikation verortet (z. B. Gebauer 1998; Heinze 2012), bei der Kommunikation von Verwaltungstätigkeiten wird hingegen meist von administrativer Kommunikation respektive Verwaltungskommunikation gesprochen (z. B. Garnett & Kouzmin 1997; Czerwick 1998; Feik 2007).

Deshalb wird häufig zwischen Regierungs- und Verwaltungskommunikation differenziert (z. B. Jarren & Donges 2011). Doch mit Blick auf Bundes- und Landesministerien muss eine solche Differenzierung infrage gestellt werden. Nach Graber (2003: 7) kann eine Differenzierung zwischen politischer und administrativer Kommunikation nur künstlich sein, weil politische und adminis-

trative Sachverhalte so eng miteinander verwoben sind, dass eine klare Abgrenzung schwierig ist. Auch nach Ronneberger (1981: 8) besteht eine enge Verknüpfung zwischen politischem Handeln und Verwaltungshandeln. Entsprechend wird eine Differenzierung zwischen Verwaltungs- und Regierungskommunikation auch in dieser Arbeit als wenig zielführend erachtet.

*Verständnis von Behörden und behördlicher Kommunikation für die vorliegende Arbeit (Definition)*

Folgende Verständnisse von Behörden und behördlicher Kommunikation werden für diese Arbeit zugrunde gelegt:

Behörden werden in der vorliegenden Arbeit als Organisationen verstanden, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und damit den Staat repräsentieren. Als eine besondere Form von Behörden gelten dabei Bundes- und Landesministerien, die sowohl Verwaltungs- als auch Regierungstätigkeiten ausüben.

(eigene Definition in Anlehnung an dargelegte Ausführungen)

Behördliche Kommunikation wird als eine besondere Form der Verwaltungskommunikation verstanden, die von politischen Strukturen und Entwicklungen beeinflusst werden kann.

(eigene Definition in Anlehnung an dargelegte Ausführungen)

Das Verständnis von Behörden und behördlicher Kommunikation bezieht sich auf den Untersuchungsraum Deutschland. Rahmenbedingungen des behördlichen Handelns sowie Charakteristika der behördlichen Risiko- und Krisenkommunikation werden in Kapitel 4 spezifischer dargelegt.

Wenn nachfolgend von behördlicher Risiko- und Krisenkommunikation die Rede ist, ist damit stets die Risiko- und Krisenkommunikation von Behörden im hier dargelegten Verständnis gemeint. Was in dieser Arbeit unter Risikokommunikation und Krisenkommunikation verstanden wird, wird nachfolgend ausgearbeitet.

## 2.2 Risiko, Risikokommunikation

### 2.2.1 Verständnis von Risiko, Risikokommunikation

#### 2.2.1.1 Verständnis Risiko

Mit dem Risikobegriff beschäftigen sich Wissenschaftler unterschiedlicher Fachdisziplinen. Entsprechend ist das Verständnis von Risiko auch wesentlich von der jeweiligen Disziplin abhängig. So wird insbesondere in naturwissenschaftlichen Fächern wie Mathematik oder Ingenieurwissenschaften ein mathematisch-probabilistisches Verständnis von Risiko herangezogen, nach dem ein Risiko das Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß ist. Aber auch in der ökonomischen Forschung sowie in der wirtschaftlichen Praxis, z. B. bei Versicherungen, wird ein solcher statistischer Erwartungswert als Risikobegriff verwendet, um Risiken mit einer Größenordnung erfassen und numerisch bewerten zu können (z. B. Wolke 2008; Hull 2014). In diesem Fall werden Risiken als „*berechenbare Phänomene*“ (Palenchar 2010b: 449) verstanden. Dahinter verbirgt sich die Annahme, dass ein errechneter Risikowert den Eintritt eines Ereignisses präzise vorhersagen kann.

Zugleich wird in verschiedenen Disziplinen daran gezweifelt, dass ein Risiko eine objektivierbare Größe sein kann. Insbesondere Wissenschaftler der Psychologie, Soziologie und Kulturwissenschaften verstehen Risiko viel mehr als individuelle, gesellschaftliche oder kulturelle Phänomene, die in engem Zusammenhang mit Wahrnehmungen, Bewertungen, Zuschreibungen und Entscheidungen stehen (ebd.; vgl. z. B. Douglas & Wildavsky 1982; Luhmann 1991; Rayner 1992; Slovic 2000).

Slovic (2001) formuliert es wie folgt:

*„[R]isk does not exist ‘out there’, independent of our minds and cultures, waiting to be measured. Instead, human beings have invented the concept risk to help them understand and cope with the dangers and uncertainties of life. Although these dangers are real, there is no such thing as ‘real risk’ or ‘objective risk’.“* (ebd.: 19)

Entsprechend werden Risiken aus einer konstruktivistischen Perspektive als Risiko-Zuschreibungen verstanden, die das darstellen, was Menschen als bedrohlich empfinden (Slovic 2000: 222ff; Zwick & Renn 2008: 77). Mit einer analogen sozial-konstruktivistischen Perspektive postuliert Beck (1986) in seinem Werk über die viel zitierte „*Risikogesellschaft*“, dass Risiken gesellschaftlich

konstruiert sind. Demnach üben verschiedene Faktoren, darunter auch die mediale Berichterstattung, Einfluss darauf aus, was in welcher Ausprägung gesellschaftlich als Risiko betrachtet und definiert wird (für Risiken als soziokulturelle Konstruktionen vgl. auch Metzner 2002).

Dickmann, Wildner und Dombrowsky (2007) bezeichnen Risiko als „*Funktion [...] der subjektiven Wahrnehmung [...] vor dem Hintergrund kultureller Muster und individueller Sozialisation.*“ (ebd.: 324). Mit dieser Definition steht das Risiko im Verhältnis zum individuellen Involvement eines Akteurs. Dieses Involvement entspricht tendenziell jedoch nicht der mathematisch errechneten Wahrscheinlichkeit eines Risikos (ebd.).

Es zeigt sich, dass der Versuch, den Risikobegriff herauszuarbeiten, einen Grundkonflikt zwischen zwei konträren Annahmen offenbart, denen jeweils eine unterschiedliche (wissenschaftliche) Weltanschauung zugrunde liegt: zum einen der Annahme von Risiko als einem realen Phänomen, zum anderen der Annahme von Risiko als einem individuellen oder sozialen Konstrukt. Reelles Phänomen meint dabei die kalkulatorische Risikobewertung, die insbesondere von „Experten“, meist Wissenschaftlern, vorgenommen wird. Eine subjektive Betrachtung von Risiken wird hingegen meist mit Laien oder potentiell Betroffenen in Verbindung gebracht. Damit besteht auch ein Konflikt zwischen einer neutralen Realität, die objektiv beobachtbar ist (berechenbares Risiko), und subjektiv individuellen Wahrnehmungen von Ereignissen (wahrgenommenes Risiko). Zwick und Renn (2008) verweisen auf die Unvereinbarkeit der Risikokonzepte von Experten und Laien, weil die zwei dargelegten Perspektiven aufeinander zu prallen scheinen: eine wissenschaftliche Berechnung steht einer individuell, gesellschaftlich und kulturell geprägten Wahrnehmung und Beurteilung von Risiken gegenüber. Diese wird auch von bestehenden Wertorientierungen und der Bewertung der im Risikomanagement beteiligten Akteure beeinflusst (ebd.: 95). Entsprechend variiert das Risikoverständnis von wissenschaftlicher Disziplin zu wissenschaftlicher Disziplin<sup>3</sup>.

In Anlehnung an Renn (2010b: 3f) wird für die vorliegende Arbeit postuliert, dass beide Perspektiven auf Risiken, die mathematische-probabilistische, „objektive“ Perspektive als auch die (sozial-)konstruktivistische, „subjektive“ Perspektive bei der Betrachtung von Risiken Berücksichtigung finden sollten.

---

<sup>3</sup> Renn (1992; 2010b) hat eine Klassifizierung für sozialwissenschaftliche Theorien zur Risikoforschung vorgeschlagen: eine Dimension dieser Klassifizierung reicht von individualistischen zu strukturellen Ansätzen, die zweite Dimension umfasst das Ausmaß zwischen realistischer und konstruktivistischer Perspektive (Renn 2010b: 23f). Die Klassifizierung dient als Gesamtüberblick zur sozialwissenschaftlichen Risikoforschung und wird als weiterführende Lektüre, mit dem Hinweis, dass sie sich nicht explizit auf Risikokommunikation bezieht, empfohlen.

So kann ein berechenbares Verständnis von Risiko nicht grundsätzlich verworfen werden, da es für Wissenschaftler u. a. für die Einschätzung und Bewertung von Schadensausmaßen hilfreich sein kann. Dabei ist festzuhalten, dass Berechnungen über Risiken durchaus komplexe Phänomene berücksichtigen und entsprechend mehr als die Formel zur Eintrittswahrscheinlichkeit mal Schadensausmaß umfassen können, z. B. Simulationen über Krankheitsverläufe. Würden sich Wissenschaftler und Risikomanager ausschließlich auf eine (radikal-)konstruktivistische Sichtweise von Risiken stützen, lägen ihnen kaum Informationen und Erklärungen darüber vor, welche Auswirkungen und Schäden ein Risiko nach sich ziehen würde, wenn es sich zur Krise entwickelt.

Gleichermaßen ist es insbesondere für Kommunikationsprozesse über Risiken essentiell, dass diese mathematische Perspektive bei der Betrachtung von Risiken nicht dominiert. Wahrnehmungen, Heuristiken und Werte auf individueller, organisationaler sowie gesellschaftlicher Ebene spielen im Risikodiskurs eine entscheidende Rolle und sind unerlässlich für die strategische Ausrichtung der Risikokommunikation von Organisationen. Dabei ist es unwesentlich, ob diese Wahrnehmungen den Berechnungen der „*physischen Welt*“ (Renn 2010b: 3) ent- oder aber widersprechen. Solange sie von Personen oder Gruppen als relevant empfunden werden, sollten sie adressiert werden (ebd.).

Es wird konstatiert, dass sich beide Perspektiven nicht zwingend gegenseitig ausschließen. Vielmehr bestimmen Kontext und Ziel der Risikobetrachtung die adäquate Perspektive. Mit Blick auf das vorliegende Erkenntnisinteresse – die organisationale Risikokommunikation von Behörden – ist es von Bedeutung, sich darüber bewusst zu sein, über welche Art von Risiko kommuniziert wird und wer die Zielgruppen dabei sind. Sind dies z. B. Bürger, die sich nicht täglich mit dem Risiko auseinandersetzen, ist es unabdingbar, ihre Bedürfnisse, Werte und Bedenken zu verstehen und mit der Kommunikation zu berücksichtigen. Sind die Zielgruppen hingegen Unternehmensvertreter oder Wissenschaftler, die sich in ihrer täglichen Arbeit mit Risikomanagement befassen, können mathematische Berechnungen von Risiken einbezogen werden. Diese verschiedenen Zielgruppen können mit unterschiedlicher, auch medienvermittelter, Risikokommunikation adressiert werden.

### *Verständnis von Risiko für die vorliegende Arbeit (Definition)*

Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand soll auf das Verständnis von *systemischen Risiken* zurückgegriffen werden. Der Begriff wurde ursprünglich in einem OECD-Bericht von 2003 verwendet und hat darin Risiken bezeichnet, die Systeme betreffen, von denen eine Gesellschaft abhängig ist, z. B. Gesundheits- oder Finanzwesen (OECD 2003).

Folgende Definition von systemischen Risiken wird für die vorliegende Arbeit zugrunde gelegt:

*„Systemische Risiken beziehen sich auf hochgradig vernetzte Problemzusammenhänge mit schwer abschätzbaren Wirkungen hinsichtlich Umfang, Tiefe und Zeithorizont, deren Bewältigung auf Grund der Wirkungskomplexität, Ungewissheit und Ambiguität mit erheblichen Wissens- und Bewertungsproblemen verbunden ist.“ (Renn et al. 2007: 165)*

Als Charakteristika systemischer Risiken zählen Globalität, Vernetzung, Nichtlinearität und systematische Unterschätzung (Renn 2014: 589). Systemische Risiken sind zwischen natürlichen Entwicklungen, die wiederum durch menschliche Handlungen beeinflusst werden, ökonomischen, gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen sowie politischen Handlungen zu verorten. Deshalb erfordert der Umgang mit ihnen einen ganzheitlichen Ansatz (Renn 2010b: 5).

Der mögliche Zusammenbruch einer Kritischen Infrastruktur wie der Lebensmittelversorgung in Deutschland kann deshalb als systemisches Risiko verstanden werden, weil die Lebensmittelversorgung mit anderen Kritischen Infrastrukturen, wie z. B. Verkehr, Energie oder Informationstechnik, vernetzt ist. Damit ist sie bereits in hochgradig komplexe und systemisch miteinander gekoppelte Strukturen eingebettet. Zudem kennzeichnen sich die Lebensmittelversorgung und die ihr zugrunde liegenden Strukturen durch Globalität. So identifiziert Renn (2014: 590) auch die Gefährdung Kritischer Infrastrukturen als eine potentielle Kategorie bedrohlicher systemischer Risiken.

In Bezug auf das vorliegende Szenario soll zwischen einem primären Risiko und sekundären Risiken, also Folgerisiken, differenziert werden. Das primäre Risiko betrifft die Möglichkeit des Ausbruchs einer Influenzapandemie bzw. die Wahrnehmung und Bewertung verschiedener Anspruchsgruppen dieses Risikos. Aufgrund des Ausmaßes des der Arbeit zugrunde liegenden Szenarios ergeben sich sekundäre Risiken, die aus diesem primären Risiko resultieren. Dazu zählt der mögliche Zusammenbruch der Kritischen Infrastruktur Lebensmittelversorgung. Obgleich für die Arbeit angenommen wird, dass dieses sekundäre Risiko eines Lebensmittelengpasses aufgrund der Influenzapandemie entsteht, ist darauf hinzuweisen, dass es auch aus anderen primären Krisen resultieren könnte, z. B. aufgrund eines großflächigen Stromausfalls. Ein Lebensmittelengpass würde also vor allem als Folgeerscheinung eines primären Risikos oder mehrerer ineinandergreifender primärer Risiken oder Krisen eintreten.

Mit dem Risikoverständnis von systemischen Risiken werden insbesondere die Komplexität des zugrunde liegenden Szenarios und die Vernetzung der involvierten Bereiche und Akteure berücksichtigt. Ferner tritt mit dem Verständnis die Notwendigkeit einer integrativen Betrachtung von Risiken und Krisen und demzufolge auch von Risikokommunikation und Krisenkommunikation zutage, da komplexe Risiken zu Krisen führen und diese wiederum neue Risiken generieren können (vgl. Kap. 3).

### 2.2.1.2 Verständnis Risikokommunikation

Eine gängige Definition von Risikokommunikation bezeichnet diese als einen interaktiven oder iterativen Informations- und Meinungsaustausch über Risiken zwischen Individuen, Gruppen und Organisationen, der sich auf die Charakterisierung, Bewertung und das Management von Risiken bezieht (vgl. z. B. Baumgärtner 2005: 18; McComas 2006: 76; Covello 2010: 143; Lundgren & McMakin 2013: 13). Auch Behörden verweisen bei ihren Verständnissen von Risikokommunikation auf den interaktiven Austausch von Informationen und Meinungen (vgl. Kap. 8.1.2.1).

Mit der dargelegten Perspektive auf Risiken wurde bereits konstatiert, dass Risikokommunikation individuelle, gesellschaftliche und kulturelle Kontexte berücksichtigen sollte (vgl. auch Heath & O'Hair 2010). Die Meinung, dass Risikokommunikation gesellschaftliche Wahrnehmungen und Beurteilungen von Risiken sowie Reaktionen auf diese integrieren muss, vertritt auch der Wissenschaftsrat in Deutschland (Wissenschaftsrat 2006: 12). Entsprechend soll Risikokommunikation für diese Arbeit nicht allein als ein Austausch von rationalen, wissenschaftlichen Argumenten verstanden werden. So handelt es sich bei Risikokommunikation ebenfalls um einen Diskurs, „*der die Unsicherheit und Ungewissheit über zukünftige Schäden problematisiert*“ (Ruhrmann 2015a: 1149). Dieser Diskurs beruht auch, jedoch nicht ausschließlich, auf individuellen und gesellschaftlichen Konstruktionen. Gleichmaßen genügt es nicht, allein Emotionen zu adressieren (Obermeier 1999: 30).

In der vorliegenden Arbeit wird ein strategisches Verständnis von Risikokommunikation vorausgesetzt, nach dem Risikokommunikation einen integralen Bestandteil der Organisationskommunikation darstellt.

Um ein strategische Verständnis von Risikokommunikation adäquat nachvollziehen zu können, ist es notwendig, mögliche Ziele zu erläutern, die mit Risikokommunikation verfolgt werden. Dabei gilt es zu beachten, dass diese Ziele je



nach dem zu kommunizierenden Risiko, der Situation und dem Umfeld variieren können.

Ziele von Risikokommunikation können sein:

- Sensibilisierung: Aufmerksamkeit für ein Risiko erzeugen und damit ein Risikobewusstsein aufbauen
- Informationsvermittlung: Informationen bereitstellen, die einen adäquaten Umgang mit einem Risiko ermöglichen
- Beeinflussung von Verhalten: Verhaltensanweisungen vermitteln, Verhaltensänderungen auslösen
- Akzeptanzgenerierung: Akzeptanz für Entscheidungen von Akteuren bewirken, die Risiken betreffen
- Partizipation: Dialog und Konsens über ein Risiko zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen herstellen, damit diese im Risikokommunikationsprozess involviert sind (vgl. nachfolgenden Forschungsstand, Kap. 2.2.2.4)
- Aufbau sozialer Beziehungen
- Vermittlung und Verankerung von Werten

(Ziele zusammengefasst in Anlehnung an Palenchar & Heath 2007: 127; Baumgärtner 2008: 46; Veil et al. 2008: 28; Covello 2010: 143).

Diese Ziele haben alle ein übergeordnetes Ziel gemeinsam: die Herausbildung, Pflege und Stärkung von Vertrauen (Palenchar & Heath 2007; Covello 2010). Nur durch die Zuschreibung von Vertrauen in die zu kommunizierende Organisation können die Botschaften von den Anspruchsgruppen als glaubwürdig wahrgenommen werden (McComas 2006).

Risikokommunikation wird als ein von einer Organisation ausgehender strategisch ausgerichteter Diskurs über Risiken mit den für die Organisation relevanten Anspruchsgruppen verstanden. Es liegt das Verständnis von systemischen Risiken zugrunde (vgl. Kap. 2.2.1.1). Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass nicht nur ein einzelnes Risiko Thema dieses Diskurses sein muss, sondern dass komplexe Krisensituationen die Folge verschiedener, ineinandergreifender, miteinander verbundener Risiken sein können. Ein Bewusstsein, Verständnis, Partizipationsmöglichkeiten sowie Handlungskompetenzen für derartige komplexe Situationen zu schaffen, sind als wesentliche Ziele der Risikokommunikation zu verstehen, die die Herstellung und Stärkung von Vertrauen und Glaubwürdigkeit in die zu kommunizierende Organisation als übergeordnetes Ziel verfolgen.

(eigene Definition, in Anlehnung an dargelegte Ausführungen)

## **2.2.2 Forschungsstand Risikokommunikation**

### *2.2.2.1 Ursprung und Entwicklung des Forschungsfeldes*

Der zentrale Ausgangspunkt der Risikokommunikationsforschung kann zeitlich in den 1980er Jahren verortet werden, obgleich vereinzelt auf noch frühere Arbeiten in den 1920er bis 1950er Jahren verwiesen wird (Palenchar 2010a; 2010b; Demeritt et al. 2011). Nach Leiss (1996) tauchte der Terminus Risikokommunikation zum ersten Mal 1984 in der Literatur auf.

Das verstärkte Forschungsinteresse an Risikokommunikation in den 1980er Jahren kann auf die Entstehung neuer Risiken in Technik und Umwelt zurückgeführt werden. Beck (1986) spricht von „*Risiken zweiter Moderne*“ und meint damit vor allem die Risiken, die aufgrund neuer Technologien wie der Kernenergie oder Produktionsabläufe der chemischen Industrie entstanden sind. Mit dem Aufkommen dieser Technologien Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre begann ein wissenschaftlicher Diskurs darüber, welche Risiken die neuen Technologien bürden und inwiefern darüber informiert, kommuniziert und diskutiert werden sollte.

Entsprechend des zunächst vorherrschenden mathematischen Verständnisses von Risiko im Sinne einer Kosten-Nutzen-Relation ging es in den früheren Forschungsarbeiten zur Risikokommunikation insbesondere um rationale Risiko-

bewertungen und Technikakzeptanz (Plough & Krimsky 1987; Leiss 1996; Ruhrmann & Kohring 1996). Das Forschungsfeld hat sich demnach aus dieser rationalen Perspektive und der Risikowahrnehmung, zunächst der damit befassten Wissenschaftler, entwickelt (Palenchar 2010a: 35).

Besondere Schadensereignisse prägten das Forschungsfeld, indem sie die Fragen aufwarfen, welche Risiken mit welchem potentiellen Schadensausmaß eingegangen werden sollten. Zu den einschlägigen Ereignissen dieser Zeit zählen der Austritt von Giftgas in einer US-amerikanischen Chemiefabrik in Bhopal, Indien (1984) sowie Unfälle in Kernkraftwerken, etwa die Kernschmelze im Reaktor des Kraftwerks *Three Mile Island* in den USA (1979) oder die katastrophale Reaktorexlosion in Tschernobyl, Ukraine (1986) (Palenchar 2010a: 32ff).

In den USA führten derartige Unfälle dazu, dass mehrere Gesetze und Regulierungen eingeführt wurden, z. B. zu einer verpflichtenden Kommunikation von Unternehmen in Bezug auf Umweltrisiken oder das Recht auf Informationen über Risiken (vgl. weiterführend Palenchar & Heath 2007; Palenchar 2010a). Auch in Europa und Deutschland entstanden neue Gesetze und Regelungen, die – vor allem für Unternehmen im Energie- und Umweltbereich – Informationspflichten vorschreiben<sup>4</sup>.

Aufgrund der Entwicklungen in den 1980er Jahren und den dazugehörigen wissenschaftlichen Diskursen entstanden zunehmend theoretische Modelle, Konzeptionalisierungen und empirische Studien über Risikothemen, damit gingen die Gründungen von Fachgesellschaften (z. B. Society for Risk Analysis in USA (SRA) sowie in Europa (SRA-E)), Journals und Forschungsprogrammen einher, was dem Forschungsfeld der Risikokommunikation Auftrieb verlieh (Palenchar 2010a: 35).

Zwei Bereiche dominieren die Themen der Risikokommunikationsforschung: Umwelt („environmental risk communication“) und Gesundheit („health risk communication“) (Gurabardhi et al. 2004; McComas 2006). In den vergangenen Jahren hat sich ferner Sicherheit als wichtiges Thema herausgebildet (vgl. Gerhold et al. 2015). In Hinblick auf systemische Risiken erscheint eine strikte

---

<sup>4</sup> Hier ist auf die europäische Seveso-I-Richtlinie von 1982 zu verweisen (Richtlinie 82/501/EWG), die als Folge eines schwerwiegenden Unfalls in Italien, bei dem große Mengen eines Dioxins freigesetzt wurden, entstand. Inzwischen ist die Seveso-III-Richtlinie (Richtlinie 2012/18/EU) in Kraft getreten. Diese verpflichtet Unternehmen, die mit Gefahrenstoffen agieren, die Öffentlichkeit über das Verhalten bei einem Unfall zu informieren oder sie stärker in Entscheidungsprozesse einzubinden. Neu ist u. a., dass Informationen auch elektronisch zur Verfügung gestellt werden müssen.

Klassifizierung entlang von Themenlinien jedoch nur bedingt sinnvoll, da diese sich durch Komplexität und Vernetzung von (Themen-)Bereichen kennzeichnen.

Wissenschaftliche Arbeiten zur Risikokommunikation entstanden und entstehen in unterschiedlichen Fachrichtungen und damit aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven. Ein interdisziplinäres Forschungsfeld ist das Resultat. Aus Sicht der Autorin lässt sich dieses in drei maßgebliche Perspektiven kategorisieren, die der Übersicht und der Klassifizierung des Forschungsfeldes dienen sollen. Ein dominanter Forschungszweig untersucht Risiken mitsamt ihren Auswirkungen auf das Individuum und möchte vor allem Fragen zur persönlichen Risikowahrnehmung und Risikobewertung und damit verknüpft zur Risikokommunikation beantworten. Die Arbeiten beruhen vor allem auf einer psychologischen Mikro-Perspektive (1). Ferner können Arbeiten aus einem sozial- und geisteswissenschaftlichen Verständnis heraus identifiziert werden, die die Auswirkungen von Risiken auf die Gesellschaft untersuchen. Hier dominiert eine Makro-Perspektive (2). Als dritte zentrale Perspektive ist die der Organisationen, die Risiken verantworten, bewerten, managen und auch kommunizieren, herauszustellen (3).

Alle drei Perspektiven können für die Kommunikationswissenschaft fruchtbar gemacht werden, was seit der Entstehung und Etablierung des Forschungsfeldes mit unterschiedlicher Intensität geschehen ist. Die drei Perspektiven werden nachfolgend dargelegt und mit einem Fokus darauf erläutert, wie sie für eine kommunikationswissenschaftliche Betrachtungsweise genutzt werden.

#### *2.2.2.2 Risikokommunikation aus individueller Perspektive (Mikro-Ebene)*

Die medizinische und psychologische Forschung spielt für Risikokommunikation eine zentrale Rolle (z. B. Kurzenhäuser 2003; Dickmann 2010). In diesem Kontext liegt der Fokus vielfach auf Gesundheitsrisiken für den Menschen, Risikokommunikation wird dann im Rahmen von Gesundheitskommunikation verortet (vgl. z. B. Bennett et al. 2010; Rossmann & Hastall 2013). Aus dieser Perspektive beschäftigten sich zahlreiche Studien mit Risikokommunikation auf Basis der Risikowahrnehmung. Die Wahrnehmung von Risiken stellt einen dominanten Forschungszweig innerhalb der Risikoforschung dar und wird auch, jedoch nicht primär, genutzt, um davon ausgehend Risikokommunikationsprozesse zu untersuchen. Auf welche Art und Weise Risikowahrnehmungen durch welche, auch kommunikativen, Faktoren beeinflusst werden und wie sich

auf die Gesundheit positiv auswirkende Verhaltensänderungen hervorrufen lassen, sind u. a. zentrale Forschungsfragen<sup>5</sup>.

Überträgt man diese psychologische Dimension von Risikokommunikation, die häufig mikroperspektivisch erschlossen wird, auf die Kommunikationswissenschaft, handelt es sich insbesondere um Rezeptions- und Medienwirkungsforschung, teilweise in Verbindung mit Risikodiskursen. In diesem Kontext wird u. a. der Fragestellung nachgegangen, inwiefern die Berichterstattung über Risiken die – individuelle und soziale – Risikowahrnehmung beeinflusst bzw. verändert (z. B. Wahlberg & Sjöberg 2000). Im Gesundheitsbereich konnten bisher kaum direkte Einflüsse der Medienberichterstattung auf die individuelle Risikowahrnehmung oder das Risikoverhalten nachgewiesen werden, wohl aber Effekte der Berichterstattung auf den Risikodiskurs und damit auf die soziale Wahrnehmung von Risiken (McComas 2006: 79f).

Durch diese Perspektive auf Risikokommunikation können kommunikationswissenschaftlich vor allem Fragen zur Rezeptionsforschung (Wie nehmen Rezipienten Risiken wahr, wie bewerten sie diese?), zur Medienwirkungsforschung (Wie wirkt Medienberichterstattung über Risiken auf x oder y?) und zur Verhaltensforschung (Wie muss Kommunikation gestaltet sein, um bestimmte Handlungen bei x oder y auszulösen?) theoretisch und empirisch beantwortet werden.

Diese Perspektive hat bisher einen Großteil wissenschaftlicher Arbeiten im Forschungsfeld der Risikokommunikation hervorgebracht. Obgleich den Fragestellungen nach Risikowahrnehmung und Einflüsse darauf eine hohe Bedeutung zuzuordnen ist, sind sie für die zentralen Forschungsfragen der vorliegenden Arbeit nicht unmittelbar relevant. Festzuhalten ist, dass organisationale strategische Risikokommunikation verschiedene individuelle und soziale Risikowahrnehmungen berücksichtigen sollte.

#### *2.2.2.3 Risikokommunikation aus gesellschaftlicher Perspektive (Makro-Ebene)*

Neben der dominanten psychologisch fundierten Perspektive hat sich ein weiterer Forschungszweig der Risikokommunikation aus einer gesellschaftlichen Perspektive heraus entwickelt, dem soziologische und kulturtheoretische Ansätze zugeordnet werden können (Renn 1992: 67ff; Tulloch 2008; Zinn 2008;

---

<sup>5</sup> Da Risikowahrnehmung ein eigenes Forschungsfeld mit einer Vielzahl wegweisender Studien darstellt, sei an dieser Stelle lediglich auf einige zentrale theoretische Ansätze und die Autoren, die diese maßgeblich entwickelt haben, verwiesen: Heuristiken und Biases (Tversky & Kahneman 1974; Slovic et al. 2004); psychometrisches Paradigma (Slovic 1987; 1992; 2000); Risk Information Seeking and Processing Model (RISP) (Griffin et al. 1999; Yang et al. 2014).

Tansey & Rayner 2010). Als Grundannahme dieser Perspektive lässt sich festhalten, dass Risiken immer durch soziale Interpretationen vermittelt werden und an Interessen und kulturelle Werte verschiedener Teil-Öffentlichkeiten geknüpft sind (Renn 2010b: 22). Viele der hier zu verortenden Arbeiten untersuchen Risikokommunikation aus einem makroperspektivischen Blickwinkel.

Infolge der Entstehung neuer Risiken in Bezug auf Umwelt und Technologie in den 1980ern stellte sich die Frage nach den Auswirkungen dieser auf die Gesellschaft, die Eingang in die Wissenschaft fand. Beck (1986) hat eine neue Sichtweise auf die Gesellschaft entworfen und den Medien eine Schlüsselrolle innerhalb der Risikogesellschaft zugeschrieben, da sie für die Kommunikation über Risiken von großer Bedeutung sind. Die Rolle der Massenmedien in der Risikogesellschaft wurde daraufhin tiefergehend analysiert (z. B. Cottle 1998).

Dies kann als exemplarisch dafür gelten, dass aus einem kommunikationswissenschaftlichen Blickwinkel in dieser gesellschaftlichen Makro-Perspektive der Terminus Risikokommunikation insbesondere als Synonym für einen Diskurs über Risiken verwendet wird, innerhalb dessen die mediale Berichterstattung über Risiken von zentraler Bedeutung sind. Viele kommunikationswissenschaftliche Arbeiten über Risikokommunikation fragen auf dieser Ebene demnach, welche Rolle und welcher Einfluss den (Massen-)Medien in Risikodiskursen zukommen (vgl. z. B. Kleinwelfonder 1996; Bonfadelli 2004; Howarth 2013). An dieser Stelle muss betont werden, dass dieses Verständnis von Risikokommunikation nicht für diese Arbeit gilt, sondern unter *Risikojournalismus* gefasst wird, der ausführlicher in Kapitel 5 behandelt wird. Die Begriffe Risikodiskurs und Risikoberichterstattung sind zudem nicht als Synonyme zu verstehen, da Risikodiskurse umfassender sind und abbilden, was von allen Akteuren in einem Diskurs kommuniziert wird und nicht allein von medialen Akteuren, wie es der Begriff der Risikoberichterstattung zum Ausdruck bringt. Folglich kann Risikoberichterstattung lediglich Teil eines Risikodiskurses sein, auch strategische Risikokommunikation kann Teil eines Risikodiskurses sein.

#### *Exkurs zum „Social Amplification of Risk Framework (SARF)“*

Der theoretische Ansatz des „Social Amplification of Risk Framework (SARF)“ ist als ein integrativer Ansatz zu verstehen, der versucht, psychologische, gesellschaftliche, kulturelle und politische Faktoren in einem Framework zu berücksichtigen. Er lässt sich in keine der drei Perspektiven unmittelbar einordnen, ist in der Risikokommunikationsforschung jedoch von zentraler Bedeutung und wird deshalb kurz skizziert.

Das SARF-Framework geht davon aus, dass Risikosignale (z. B. Informationen über Risiken) auf dem Weg von Sendern hin zu Rezipienten verschiedene „Stationen“ (z. B. Wissenschaftler, Medien, Behörden, Aktivistengruppen) durchlaufen und die Risikowahrnehmung von Teil-Öffentlichkeiten so beeinflusst wird. Grundannahme dabei ist, dass die Signale aufgrund des Durchlaufens dieser „Stationen“, die wiederum selbst Informationen generieren und weiter vermitteln, verstärkt oder abgeschwächt werden und dementsprechend die Risiken – individuell und gesellschaftlich – verstärkt oder abgeschwächt wahrgenommen und bewertet werden (Kasperson et al. 1988; 2000; Pidgeon et al. 2003). Dieser konzeptionelle Ansatz möchte erklären, warum manchen Risiken höhere Aufmerksamkeit zugeschrieben wird als anderen, zum Teil von Wissenschaftlern als bedrohlicher bewertete Risiken (Kasperson et al. 1988; 2000). Medien gelten als eine wichtige Station, die Risikosignale durchlaufen. Entsprechend wird die Rolle der Medien innerhalb dieses Verstärkungs- oder Abschwächungsprozesses zentral diskutiert (Murdock et al. 2003; Raupp 2014). Doch entspricht die Logik der Risikoberichterstattung nicht unbedingt der Logik wissenschaftlicher Bewertungen (vgl. Kap. 5.2). Aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht wurde insbesondere die Kritik geäußert, dass dem Ansatz ein mechanistisches Kommunikationsverständnis zugrunde liegt (Raupp 2012: 99). Zudem wird ein linear stattfindender Kommunikationsprozess vorausgesetzt, der der heutigen Dynamik von Kommunikationsprozessen kaum gerecht wird.

#### *2.2.2.4 Risikokommunikation aus organisationaler Perspektive (Meso-Ebene)*

Arbeiten aus organisationaler Perspektive lassen sich häufig insbesondere zur Thematik des Risikomanagements oder der Risikoprävention finden (z. B. Petak & Atkisson 1982; Covello & Mumpower 1985). Diese vernachlässigen jedoch allzu häufig die Kommunikation. Wird Risikokommunikation in diesem Kontext berücksichtigt, so wird sie meist als ein Bestandteil des Risikomanagements verstanden (Gurabardhi et al. 2004: 324). Renn (2010a) argumentiert, dass Risikokommunikation als Ergänzung zur Risikobewertung und zum Risikomanagement betrachtet werden soll und über Public Relations (PR) hinausgeht. Dies gilt aus seiner Sicht vor allem mit Blick auf Misstrauen und Bedenken von Anspruchsgruppen gegenüber für Risiken verantwortliche Organisationen. Er plädiert dafür, Risikomanagement und Risikokommunikation als zwei parallel stattfindende Disziplinen, die einander ergänzen, zu verstehen, wobei Risikokommunikation vor allem Glaubwürdigkeit und Vertrauen generieren und wahren soll (ebd.: 90, vgl. Ziele von Risikokommunikation, Kap. 2.2.1.2).

Ein zentraler Zweig der Risikokommunikationsforschung befasst sich mit partizipativen Verfahren im Rahmen dieser Risikomanagementprozesse. Partizipative Verfahren sollen dafür sorgen, mit diversen, von einem Risiko betroffenen

Anspruchsgruppen in den Dialog zu treten und einen deliberativen Diskurs des Austausches und der Mitbestimmung zu ermöglichen. Unter deliberativen Risikodiskursen können „auf Argumente und Interessens- bzw. Wertausgleich orientierte Entscheidungsfindung[en]“ (Renn 2014: 595) verstanden werden, bei denen Teile der Gesellschaft aktiv mit eingebunden werden (ebd.). Durch Partizipation wird eine demokratische Perspektive auf Risikokommunikation erkennbar, die ein pluralistisches Gesellschaftssystem berücksichtigen möchte.

Bereits mit der Entwicklung des Forschungsfeldes wurden Möglichkeiten der Partizipation im Rahmen des organisationalen Risikomanagements diskutiert (Kasperson 1986; Chess et al. 1995a; 1995b) bis hin zur Forderung einer partizipativen Evaluation von Risikokommunikation (Chess 2001: 187). Renn und verschiedene Kollegen haben die Diskussion über Partizipation und Deliberation im Rahmen von Risikokommunikation maßgeblich geprägt (vgl. z. B. Renn et al. 1995; Renn 1998; 1999; 2004). So z. B. mit der Entwicklung eines deliberativen-analytischen Modells (Renn 1999), das anregt, risikoanalytische Denkmuster mit deliberativen Diskursen zusammenzuführen. Carius und Renn (2003) differenzieren zwischen horizontaler und vertikaler Risikokommunikation. Erstere soll zur Verbindung von Risikoabschätzung, -bewertung und -management beitragen. Die vertikale Risikokommunikation soll verschiedene Anspruchsgruppen einbinden (ebd.: 580). Dafür schlagen die Autoren vor, den Risikokommunikationsprozess in mehreren aufeinander folgenden Stufen von einer organisationsinternen Partizipation über eine interorganisationale Partizipation bis hin zur Einbeziehung verschiedener externer Anspruchsgruppen zu strukturieren (ebd.: 582ff).

Inwiefern partizipative Kommunikationsverfahren tatsächlich zur Akzeptanz von Risiken beitragen können, kann nicht pauschal beantwortet werden und ist wesentlich von der Zielsetzung abhängig. Es ist anzunehmen, dass sie sich dann eignen, wenn Risiken große Kontroversen und Bedenken bei Anspruchsgruppen auslösen (z. B. Risiken eines Kernkraftwerkes, Risiken der Gentechnik). Bei Risiken, die nicht im Risikobewusstsein verankert sind (wovon bei dem Risiko eines Lebensmittelengpasses angesichts nicht vorhandener Ereignisse ausgegangen werden muss), ist dies nicht hinreichend untersucht. Zudem ist auf Herausforderungen für Organisationen in der Umsetzung solcher Verfahren hingewiesen worden, etwa die Offenbarung organisationsinterner Strukturen sowie Machtverlust (vgl. Raupp 2015b: 527).

Von diesem partizipativen Verständnis abgesehen sind Studien über Risikokommunikation von Organisationen rar. Insbesondere zur Risikokommunikation von Behörden besteht eine große Forschungslücke. Doch hier liegt das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit. Im Bereich der Organisationskommunikation ist Risikokommunikation derzeit noch unzureichend etabliert. Ein strategisches



Verständnis von Risikokommunikation ist – im Vergleich zu den beiden zuvor aufgezeigten Perspektiven (individuell, gesellschaftlich) – erst schwach ausgeprägt. Erst wenige Arbeiten sind entstanden, die in diese Forschungslücke vorstoßen und für Erweiterungen der organisationalen Perspektive sorgen. Diese werden nachfolgend vorgestellt.

Fischhoff (1995) hat dargelegt, wie sich die zentralen Risikokommunikationsstrategien aus Akteursperspektive von 1975 bis 1995 entwickelt haben. Seine skizzierten acht Phasen reichen zunächst von dem Verständnis, dass für Risikokommunikation von Organisationen vor allem die Zahlen stimmen müssen (dadurch wird erneut das mathematisch-statistische Risikoverständnis erkennbar, das die Ursprünge der Risikoforschung dominierte), über die Erklärung dieser Zahlen bis hin zu der Gewinnung der Anspruchsgruppen als Partner bis abschließend dazu, dass man alle aufgezeigten, vorherigen Phasen, die einander ergänzen und nicht ersetzen, berücksichtigen müsse (ebd.: 138). Es muss jedoch einschränkend angeführt werden, dass seine deskriptiven Ausführungen einen explizit praktischen Bezug haben und aus diesem Grund nur eine begrenzte Aussagekraft hinsichtlich wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse bieten.

Forschungen der Anfangsjahre zur organisationalen Risikokommunikation befassten sich damit, wie Botschaften gestaltet werden müssen, um das zu diesen Zeiten häufig vordergründige Ziel – die Angleichung der Risikowahrnehmungen von Laien an die der Experten – zu erreichen (Gurabardhi et al. 2004: 325). Zudem wurde die Sprache von Risikobotschaften analysiert (Jardine & Hrudey 1997; Welkenhuysen et al. 2001) und untersucht, inwiefern Risikobotschaften auch in fiktiven Formaten, wie z. B. Romanen, vermittelt werden können (Hughes et al. 2006; McComas 2006). Insbesondere im Rahmen der Gesundheitskommunikation und der hier genutzten psychologischen Ansätze wurden Furchtappelle als eine mögliche Form der strategischen Risikokommunikation erforscht (vgl. Witte 1992; Witte & Allen 2000; de Hoog et al. 2007).

Chess (2001) sowie Chess und Johnson (2010) schlagen vor, Risikokommunikation aus einer organisationstheoretischen Perspektive zu betrachten. Von einer neo-institutionalistischen Argumentation ausgehend verstehen die Autoren Risikokommunikation als eine organisationale Adaption des externen Drucks auf die Organisation. Sie beziehen sich damit auf Unternehmen der chemischen Industrie und den Unfall in Bhopal, Indien, als Ausgangspunkt, nach dem die chemische Industrie Legitimität eingebüßt und sich Unsicherheit in den Organisationsumwelten ausgebreitet hat. So wird gegenläufig zur sonst üblichen Betrachtungsweise von Risikokommunikation argumentiert, nach der Risikokommunikation vor allem dazu dienen soll, die Legitimität der Organisation zu erhöhen und Unsicherheiten zu verringern. Nach dem Prinzip des Isomorphis-

mus, einem Kernelement der neo-institutionalistischen Theorie, dass die Anpassung oder gar Angleichung von Organisationen an ihre Umwelten bezeichnet, würde Risikokommunikation erst aufgrund des externen Drucks und aufgrund der entstandenen Unsicherheit resultieren und nicht umgekehrt, so die Argumentation von Chess (2001).

In einem Aufsatz verknüpft Raupp (2015b) Ansätze der Risikokommunikation mit Ansätzen der strategischen Organisationskommunikation. Nach Raupp unterscheidet strategische Risikokommunikation zwei Dinge von anderen Formen strategischer Kommunikation. Zum einen der Umgang mit Unsicherheiten, zum anderen die Konflikthaftigkeit der Kommunikation, z. B. widersprüchliche Risikowahrnehmungen (ebd.: 524). Sie schlägt vor, strategische Risikokommunikation anhand zweier Perspektiven zu betrachten: einer prozessorientierten, die darlegt, wie Risikokommunikationsstrategien gestaltet sein sollten, um bestimmte Anspruchsgruppen zu adressieren. Die andere ist eine strukturelle Perspektive, die externe Einflussfaktoren auf das Verhalten einer Organisation berücksichtigt, z. B. Normen und Werte der organisationalen Umwelten oder die gesellschaftliche Risikokultur, die auf die kommunizierende Organisation einwirkt (ebd.: 526ff). Auf diese Art und Weise können sowohl organisationszentrierte als auch organisationsumweltorientierte Aspekte Berücksichtigung finden. Zu organisationsumweltorientierten Aspekten können externe Anforderungen, wie z. B. Erwartungen der Organisationsumwelten, gezählt werden, im Kontext dieser Arbeit würde dies den Erwartungen von Journalisten entsprechen.

Einen allgemeingültigen Ansatz für strategische Risikokommunikation zu entwickeln, ist Raupp (2015b) zufolge schwierig, da es eine Vielzahl von Unwägbarkeiten unter konfligierenden Umständen geben kann, so dass eine vorgefertigte, lineare Strategie der Komplexität von Risiken womöglich nicht gerecht wird. Risikokommunikationsstrategien müssen nach ihrer Auffassung daher dynamisch, sich stetig weiter entwickelnd, anpassungsfähig und kurzfristig veränderbar sein (ebd.: 527ff).

Hinsichtlich einer strategischen Ausrichtung von Risikokommunikation und den von ihr verfolgten Zielen wird der Frage Aufmerksamkeit geschenkt, was effektive Risikokommunikation ist und sein kann (vgl. Árvai & Rivers 2014). Entsprechend hat sich ein kontroverser wissenschaftlicher Diskurs entwickelt, was das Forschungsfeld der Risikokommunikation bisher erreicht hat und wie es sich zukünftig in Hinblick auf Effektivität gestalten sollte (Kasperson 2014; Siegrist 2014; Wardman 2014). So plädiert Kasperson (2014) u. a. dafür, dass effektive Risikokommunikation kontinuierliche Anstrengungen und Bemühungen im Rahmen eines deliberativen Prozesses erfordert, der auch Lernen umfassen muss. Entsprechend werden große Mengen an Ressourcen und Zeit

benötigt, was von Risikomanagern aus seiner Sicht jedoch häufig unterschätzt wird (Kasperson 2014: 1235).

Neben diesen einzelnen Forschungsarbeiten lassen sich ferner auf die Praxis ausgerichtete Publikationen mit Ratschlägen, Empfehlungen und „Best practices“ für die organisationale – insbesondere unternehmerische – Risikokommunikation identifizieren (z. B. Covello et al. 1989; Lundgren & McMakin 2013).

### *Organisationale Risikokommunikation von Behörden*

Im Zuge neuer Technologie- und Umweltrisiken wurde Mitte der 1990er Jahre ein Forschungsbedarf auch für behördliche Risikokommunikation festgestellt (Chess et al. 1995a; Ruhrmann & Kohring 1996). Ein Forschungsprojekt identifizierte drei Themen als zentral für weitere Forschungsbemühungen für behördliche Risikokommunikation. Erstens: die Einbindung von Ideen, Bedenken und Bewertungen verschiedener Anspruchsgruppen in behördliche Entscheidungsfindungen, zweitens: die Kommunikation mit unterschiedlichen sozialen, ethischen und kulturellen Gruppen, drittens: die Evaluation von Risikokommunikation (Chess et al. 1995a). Das erste Thema greift den Aspekt der partizipativen Risikokommunikation auf. Die beiden weiteren Themen konnten sich bisher noch nicht im Forschungsfeld etablieren.

Auch im Rahmen behördlicher Risikokommunikation wurde auf partizipative, diskursive Verfahren hingewiesen (Carius & Renn 2003; Hertel 2003). Dabei werden partizipative Verfahren erneut dem Risikomanagement zugeordnet und von Hertel (2003) explizit nicht als Aufgabe der Organisationskommunikation verstanden. Er vertritt die Auffassung, dass sich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und Risikokommunikation unterscheiden (ebd.: 586). Diese Meinung wird von der Autorin jedoch nicht geteilt. Vielmehr soll postuliert werden, dass partizipative Verfahren ebenfalls Teil einer strategischen Risikokommunikation sein können, da es ein Ziel dieser sein kann, diskursive Verfahren zu ermöglichen (vgl. Ziele von Risikokommunikation, Kap. 2.2.1.2).

Ruhrmann und Kohring (1996) beschäftigen sich in ihrer Literaturauftragsstudie über staatliche Risikokommunikation vornehmlich mit Einflussfaktoren auf die Akzeptanz von staatlichen Informationen. Eine der zentralen Schlussfolgerungen lautet, dass Akzeptanz staatlicher Informationen nur durch Dialog mit der Bevölkerung erreicht werden kann. Die Autoren leiten abschließend Empfehlungen für behördliche Risikokommunikation ab, z. B. Bürger an Entscheidungsprozessen zu beteiligen (vgl. partizipative Risikokommunikation), Anspruchsgruppen bestmöglich zu informieren und das Verständnis zu etablieren, dass Risikokommunikation eine zweiseitige, offene Kommunikationsbeziehung, die

auf Vertrauen beruht, benötigt (Ruhrmann & Kohring 1996: 79). Erwähnenswert ist, dass die Autoren bereits vor 20 Jahren eine integrative Perspektive auf Risiko- und Krisenkommunikation als Forschungsdefizit deklarieren (ebd.: 82).

Eine empirische Studie von Raupp (2014) untersucht die Risikokommunikation deutscher Behörden sowie die Medienberichterstattung während der EHEC-Epidemie auf Basis des SARF-Ansatzes. Es wird u. a. gezeigt, dass deutsche Behörden während der EHEC-Epidemie nur dann kommunizierten, wenn sie neue Informationen über das Geschehen hatten (ebd.: 566) sowie dass das Geschehen und die damit verbundenen Risiken von den deutschen Gesundheitsbehörden vordergründig mit medizinisch-wissenschaftlichen Deutungsmustern oder aber mit Deutungsmustern, die sich auf das gesundheitliche Verhalten der Verbraucher bzw. das Gesundheitswesen generell bezogen, besetzt wurden (ebd.: 574).

Im Bereich der behördlichen Risikokommunikation sind zudem die Publikationen des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) zu erwähnen, die die eigene Risikokommunikation, aber auch die anderer Behörden, analysieren (z. B. Brauerhoch et al. 2008).

#### *2.2.2.5 Fazit zum Forschungsstand Risikokommunikation*

Das Forschungsfeld der Risikokommunikation ist organisch aus gesellschaftlichen Entwicklungen heraus entstanden und aufgrund der verschiedenen Perspektiven der Fächer insgesamt sehr interdisziplinär geprägt. Obgleich der Tatsache, dass Interdisziplinarität grundsätzlich als positiv zu bewerten ist, bringt sie auch Herausforderungen mit sich, weil so keine einheitlichen Verständnisse zentraler Begriffe vorliegen (McComas 2006: 85). Die vorgestellte Kategorisierung des Forschungsstandes zur Risikokommunikation in Mikro-, Meso- und Makro-Perspektive soll durch das Herausstellen von Kernforschungsbereichen und -fragestellungen vor allem zu einer besseren Übersicht des Forschungsfeldes dienen. Die Einteilung soll hingegen keinem starren Gebilde entsprechen und in keiner Weise die Interdisziplinarität unterminieren, die das Forschungsfeld Risikokommunikation in den vergangenen Jahrzehnten geprägt hat.

Ein Fokus der Risikokommunikationsforschung liegt seit jeher auf der Rezipientenseite und es gibt vergleichsweise wenige Forschungsarbeiten, die sich mit organisationaler Risikokommunikation beschäftigen. Insbesondere empirische Untersuchungen zur strategischen Risikokommunikation stellen zentrale Forschungsdesiderate dar, auch in Zusammenhang mit organisationalen Handlungen und Strukturen. Wenn überhaupt empirische Arbeiten in diesem Kontext zu identifizieren sind, haben diese einen Unternehmensfokus (z. B. Schulz 2001b; Gassert 2003). Dann werden die Organisationen als „*Risikoproduzenten*“ (Hribal

1999: 14) verstanden, was sich nur bedingt auf Behörden übertragen lässt, da Behörden in den seltensten Fällen selbst Risikoproduzenten sind, aufgrund hoheitlicher (Vorsorge-)Aufgaben jedoch für Risiken und deren Kommunikation verantwortlich sind. Zudem wird deutlich, dass es nur wenige Studien zur organisationalen Risikokommunikation mit Bezug zu Deutschland gibt. Der Forschungszweig ist durch US-amerikanische Forschung geprägt, doch können gesellschaftspolitische sowie kulturelle Differenzen bestehen. Bisher wurde auch die Thematik der behördlichen Risikokommunikation gegenüber Medien unzureichend beleuchtet.

Nach intensiver Recherche und Aufarbeitung des Forschungsstandes zur behördlichen Risikokommunikation lässt sich folglich konstatieren, dass insbesondere in Bezug auf strategische Kommunikationsansätze sowie in Bezug auf interorganisationale und medienvermittelte Risikokommunikation Forschungsdefizite bestehen. Vor allem mangelt es an empirisch fundierten Erkenntnissen zu diesen Themen. Mit der vorliegenden Arbeit soll ein Beitrag zur Schließung dieser Lücken geleistet werden.

Aus dem aufgezeigten Forschungsstand ergibt sich folglich eine der zentralen Forschungsfragen für die Arbeit: Welche Bedeutung wird der behördlichen Risikokommunikation in Deutschland beigemessen? Damit gehen Fragen einher, wie diese organisiert und inwiefern eine strategische Ausrichtung zu erkennen ist.

Zur interdisziplinären, dynamischen Entwicklung des Forschungsfeldes Risikokommunikation zählt auch die Einbeziehung der Krisenkommunikation, da Risiko- und Krisenkommunikation nicht unabhängig voneinander existieren. Darauf wird in Kapitel 3 spezifischer eingegangen. Bevor dies geschieht und um die Herleitung nachvollziehen zu können, wird zunächst die Ausarbeitung der Terminologie und des Forschungsstandes zur Krisenkommunikation dargelegt.

## **2.3 Krise, Krisenkommunikation**

### **2.3.1 Verständnis von Krise, Krisenkommunikation**

#### *2.3.1.1 Verständnis Krise, Katastrophe*

Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Ausarbeitungen zum Verständnis einer Krise (z. B. Bühl 1984; Merten 2013). Die Verständnisse lassen sich aus Sicht der Autorin in Krisen auf individueller, organisationaler und gesellschaftlicher Ebene kategorisieren.

Krisen auf individueller Ebene sind demnach als Probleme, Sorgen und Konflikte auf persönlicher Ebene zu verstehen, die insbesondere unter Berücksichtigung der psychologischen Perspektive betrachtet werden und für die vorliegende Arbeit vernachlässigbar sind. Zwar sind individuelle Krisen wie etwa Verkehrsunfälle oder Krankheiten für einzelne Betroffene sehr tragisch, doch haben sie in der Regel keine weitreichenden Konsequenzen für Organisationen oder weite Teile der Gesellschaft (Boin 2011: xix).

Darüber hinaus existieren Verständnisse von Krisen mit Bezug zu Organisationen. Eine Krise wird dann als ein unvorhersehbares Ereignis verstanden, das die Leistungen einer Organisation gefährdet und dadurch wichtige Erwartungen der Anspruchsgruppen nicht berücksichtigt werden können und der Organisation somit negative Konsequenzen drohen (z. B. Coombs 2008: 275). Dieses häufig verwendete Verständnis einer Organisationskrise erweiterte Coombs (z. B. 2010: 477; 2012: 2) um eine konstruktivistische Perspektive, nach der eine Krise die Wahrnehmung von einem unvorhersehbaren Ereignis für eine Organisation ist.

Der Ursprung eines organisationalen Krisenverständnisses lässt sich nach Ulmer, Sellnow und Seeger (2011: 5) auf das Jahr 1963 zurückführen, als Hermann (1963: 64) drei grundlegende Merkmale einer Organisationskrise beschrieb, darunter die Bedrohung wichtiger Organisationswerte, die zeitliche Begrenzung, in der eine Entscheidung gefällt werden muss, sowie das für die Organisation Unerwartete bzw. Unvorhergesehene. Diese Merkmale werden in verschiedenen Krisenkontexten aufgegriffen. Obgleich organisationale Perspektiven auf eine Krise durchaus hilfreich sein können, sind sie für die vorliegende Arbeit unzureichend, weil hier nicht eine Organisation allein im Fokus der Betrachtung steht, sondern das komplexe soziopolitische Geflecht aus mehreren Organisationen und ihren Anspruchsgruppen.

Rosenthal, 't Hart und Charles (1989) verstehen Krise als eine „*ernsthafte Bedrohung grundlegender Strukturen, Werte oder Normen eines gesellschaftlichen Systems, die zentrale Entscheidungen unter Zeitdruck und sehr unsicheren Bedingungen erfordert*“ (ebd.: 10; zitiert nach Rosenthal & Kouzmin 1997: 280, eigene Übersetzung).

Definitionen von Krisen mit Bezug zur Gesellschaft sind u. a. auch bei Luhmann (1979: 39) oder Löffelholz (1993) zu finden:

*„Unter einer allgemeineren (soziologischen Perspektive) können Krisen als (vermutete) Bedrohungen zentraler Werte eines Systems definiert werden, die Sicherheit - bis hin zur Gefährdung der Existenz - reduzieren, Zeitressourcen verknappen und Entscheidungsbedarf induzieren.“*  
(ebd.: 12)

Der Aspekt der Bedrohung grundlegender Werte und lebensnotwendiger Strukturen ist für das Verständnis einer Krise für die vorliegende Arbeit von zentraler Bedeutung.

Es muss darauf verwiesen werden, dass Krisen nicht immer lediglich einer dieser drei Ebenen zugeordnet werden können, sondern ebenfalls mehreren. So stellte beispielsweise das Seebeben in Japan mit der anschließenden Überflutung des Kernkraftwerkes *Fukushima Daiichi* im Jahr 2011 eine erhebliche Bedrohung gesellschaftlicher und politischer Systeme (auch über Japan hinaus) dar, gleichzeitig war das Ereignis eine schwere organisationale Krise für das Kernkraftwerksbetreiberunternehmen *Tepco*. Zudem war es für eine Vielzahl von Japanern eine Krise auf individueller Ebene.

Wie dargelegt werden Krisen häufig – ebenso wie Risiken – als „*wahrnehmungsabhängige Phänomene*“ (Raupp 2013: 176) verstanden (vgl. Coombs 2012; Coombs & Holladay 2015). Das ist insofern schlüssig, als das einer Situation, die eine Bedrohung für zentrale Werte des gesellschaftlichen Systems darstellt, von Individuum zu Individuum und Organisation zu Organisation unterschiedliche Grade an Bedrohlichkeit zugeschrieben werden können. Dies ist von verschiedenen Faktoren, etwa der Konstitution, Lage und Vorbereitung des Individuums respektive der Organisation, abhängig. Die Wahrnehmungen werden zudem durch den gesamten Krisendiskurs sowie die darin stattfindende Krisenberichterstattung geprägt, vermutlich stärker als das bei Risiken der Fall ist, da die Berichterstattung über Krisen in der Regel wesentlich umfassender und intensiver als die über Risiken ist (vgl. Kap. 5.3). Dieser Wahrnehmungsaspekt wird in dieser Arbeit als eine mögliche Eigenschaft von Krisen verstanden, soll hingegen nicht für die übergeordnete Definition greifen, da

Erkenntnisansprüche bei einem konstruktivistischen Verständnis stets relativiert und beliebig wirken können.

### *Krisen und Katastrophen*

Boin (2011) verweist auf die Unterschiede der Begriffe Krise („crisis“) und Katastrophe („disaster“, „catastrophe“) und schlägt vor, den Begriff Katastrophe für eine Krise mit einem schlechten Ausgang zu verwenden. Eine Katastrophe richtet seiner Auffassung nach noch nie da gewesene Schäden an, sowohl hinsichtlich des Verlustes von Menschenleben als auch in ökonomischer Hinsicht. Sie verursacht den Zusammenbruch lebenserhaltender Funktionen in einem sozialen System (ebd.: xix). Mit diesem Verständnis legt Boin eine normative Beurteilung über den Ausgang der Krise zugrunde. Wie negativ oder tragisch etwas wahrgenommen wird, hängt auch von gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen und Erfahrungen ab (ebd.). Damit wird erneut eine wahrnehmungsabhängige Perspektive auf Krisen und Katastrophen deutlich.

Die Begriffe Krise und Katastrophe sollen in der vorliegenden Arbeit in Anlehnung an diese Ausführungen verwendet werden. Demnach unterscheiden sich Krise und Katastrophe durch die Beurteilung des Ausgangs der Situation. Wird der Ausgang als negativ beurteilt, ist eine Katastrophe gemeint.

### *Verständnis von Krise, Katastrophe für die vorliegende Arbeit (Definition)*

Boin und Rhinard (2008) haben den Begriff der grenzüberschreitenden Krise („transboundary crisis“) geprägt. Diese liegt dann vor, wenn die Möglichkeit besteht, dass die Krise geographische und funktionale Grenzen überschreitet und von einem System zu einem anderen übergeht (ebd.).

Mit Systemen werden in dieser Arbeit einzelne funktionale Systeme einer Gesellschaft verstanden, was sich auf Kritische Infrastrukturen übertragen lässt. Wenn eine Krise die Grenze einer Kritischen Infrastruktur überschreitet, liegt entsprechend eine grenzüberschreitende Krise vor. Demnach wird mit Blick auf das vorliegende Szenario von einer grenzüberschreitenden Katastrophe mit nachfolgenden Krisen ausgegangen. Die grenzüberschreitende Katastrophe stellt die Influenzapandemie mit verheerenden Auswirkungen dar (Gesamterkrankungsrate: ca. 50 %, Letalität: ca. 1 bis 2 %, vgl. Kap. 7.2.2). Dies würde den primären Risiken, die sich manifestiert haben, entsprechen (vgl. Kap. 2.2.1.1). Ein sekundäres Risiko, das daraus resultiert, ist die mögliche Verknappung der Lebensmittelversorgung, die sich dann zu einer Folgekrise (Kaskadeneffekt) der Ausgangskatastrophe entwickeln kann. Da die Folgen aus der Katastrophe zunächst bestimmte Risiken sind, die sich zu Krisen entwickeln können, wovon



eines – die Lebensmittelversorgung – genauer untersucht wird, wird nachfolgend fortwährend von Risiko- und Krisenkommunikation gesprochen. Auf die Verwendung des Begriffes Katastrophenkommunikation wird zunächst verzichtet, da der Ausgang dieser Folgekrise respektive die Beurteilung über den Ausgang nicht festgelegt sind und darüber nur gemutmaßt werden kann.

Krisen kennzeichnen sich durch extrem schnelle und unerwartete Entwicklungen sowie nur schwer mögliche Vorhersagen über den Verlauf (Boin 2011: xx). Zudem werden Dynamik und Nichtlinearität als Charakteristika von Krisen betrachtet (vgl. Seeger 2002; Sellnow & Seeger 2013).

In Anlehnung an die aufgezeigten Verständnisse werden Krise und Katastrophe für diese Arbeit wie folgt definiert:

Eine Krise stellt eine ernsthafte Bedrohung für grundlegende Strukturen, Werte oder Normen eines gesellschaftlichen Systems sowie für das System selbst dar und damit für lebensnotwendige Infrastrukturen in einer Gesellschaft. Eine Krise ist eine unberechenbare, häufig chaotische Situation höchster Unsicherheit, die plötzlich und unerwartet eintreten kann. Krisen beruhen auch auf Wahrnehmungen.

Eine Katastrophe kann als eine Krise, der ein negativer Ausgang zugeschrieben wird, aufgefasst werden.

(eigene Definitionen, in Anlehnung an Rosenthal et al. 1989; Boin 2011 und dargelegte Ausführungen)

### *2.3.1.2 Verständnis Krisenkommunikation*

Wie dargelegt sind die Verständnisse von einer Krise durchaus vielfältig. Krisenkommunikation zu fassen ist deshalb zusätzlich komplex. Das Verständnis von Krisenkommunikation ist nicht nur an das jeweilige Krisen-, sondern auch an das jeweilige Kommunikationsverständnis gekoppelt (Sellnow & Seeger 2013: 13).

Der Begriff Krisenkommunikation wird entsprechend vielfältig verwendet. Neben einem medialen Verständnis, nachdem Krisenkommunikation den Umgang der Medien mit der Krise beschreibt (z. B. Löffelholz 1993; 2004b), wird Krisenkommunikation auch gebraucht, um sämtliche Diskursverfahren, die sich auf Krisen beziehen, terminologisch zu fassen (z. B. Dombrowsky 1991: 1).

Zudem wird der Terminus im Rahmen des operativen Katastrophenschutzes verwendet. Dann bezieht sich Krisenkommunikation insbesondere auf die Kommunikation der in einer Krise vor Ort agierenden Ersthelfer und Einsatzkräfte wie Feuerwehr, Polizei oder Hilfsorganisationen (z. B. Boin et al. 2008a: 7f). Der operative Katastrophenschutz steht in dieser Arbeit jedoch nicht im Fokus der Betrachtung.

In der vorliegenden Arbeit wird ein strategisches Verständnis von Krisenkommunikation vorausgesetzt, nach dem Krisenkommunikation einen integralen Bestandteil der Organisationskommunikation darstellt.

Der Begriff Krisenkommunikation soll sich nachfolgend ausschließlich auf organisationale, strategische Krisenkommunikation beziehen. Der ebenfalls verwendete Begriff *Krisen-PR* (z. B. Kunczik et al. 1995; Schwarz 2010) wird synonym verstanden. Sowohl das Verständnis in Bezug auf Medien, einen Gesamtdiskurs oder das operative Verständnis mit Bezug auf Einsatzkräfte werden in dieser Arbeit entsprechend vernachlässigt. Wie Journalisten über Krisen berichten und welche Logiken sie bei der Berichterstattung verfolgen, wird nachfolgend dennoch relevant sein und deshalb begrifflich differenziert mit dem Wort *Krisenjournalismus* beschrieben (vgl. Kap. 5). Der gesamte Diskurs über ein Krisengeschehen wird nachfolgend als *Krisendiskurs* bezeichnet. Er umfasst die organisationale Krisenkommunikation, den Krisenjournalismus, inklusive der Krisenberichterstattung, sowie weitere Unterhaltungen und Auseinandersetzungen, die z. B. auf Social-Media-Kanälen stattfinden.

Häufig wird Krisenkommunikation als ein Teil des Krisenmanagements verstanden (z. B. Coombs 2012: 5). Dieses funktionale Verständnis von Krisenkommunikation als Teil des Krisenmanagements soll für die nachfolgenden Ausarbeitungen genutzt werden. Der Begriff *Krisenbewältigung* wird in dieser Arbeit als Synonym für Krisenmanagement verstanden.

Analog zur Herleitung des Verständnisses von Risikokommunikation sollen ebenfalls Ziele, die mit Krisenkommunikation verfolgt werden können, erläutert werden. Ziele zu definieren ist ein zentraler Bestandteil einer Krisenkommunikationsstrategie. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass die Ziele je nach Organisation und Krisenart im Einzelnen variieren und unterschiedliche Anspruchsgruppen adressieren können.

Mögliche Ziele von Krisenkommunikation können sein:

- Informationen über die Krise zur Verfügung stellen, um so die Krise aufklären zu können
- Mögliche Schäden eingrenzen
- Unsicherheiten verringern
- Auswirkungen der Krise für Betroffene so gering wie möglich halten und zur Genesung von Betroffenen beitragen
- Hilfe und Unterstützung bereitstellen
- Handlungen der Organisation erklären und rechtfertigen
- Öffentliche Ordnung herstellen
- Selbstwirksamkeit innerhalb der Bevölkerung erhöhen
- Bevölkerung Entscheidungen auf umfassender Informationsbasis ermöglichen
- Eigene Reputation schützen
- Mit Schuldzuweisungen umgehen
- Legitimität bewahren bzw. wiederherstellen
- Lern- und Veränderungsprozesse einleiten (vgl. Kap. 3.5)

(Ziele zusammengefasst in Anlehnung an Seeger et al. 2003: 19ff; Reynolds & Seeger 2005: 46; Seeger 2006: 234; Boin 2011: xviii; Palmtala & Vos 2011: 17ff).

#### *Verständnis von Krisenkommunikation für die vorliegende Arbeit (Definition)*

Folgendes Verständnis von Krisenkommunikation gilt für die vorliegende Arbeit:

Krisenkommunikation bezeichnet in der vorliegenden Arbeit sämtliche von einer Organisation ausgehende strategisch ausgerichtete Kommunikationsprozesse während einer Krise mit den für die Organisation relevanten Anspruchsgruppen. Für die Krise wird das zuvor aufgezeigte Verständnis zugrunde gelegt (vgl. Kap. 2.3.1.1). Krisenkommunikation soll als Teil des übergeordneten Krisenmanagements verstanden werden. Krisenkommunikation kann u. a. die Ziele verfolgen, Informationen über das Geschehen für die Anspruchsgruppen einer Organisation zur Verfügung zu stellen, Unsicherheiten und Schäden in einer Krise so gering wie möglich zu halten und Legitimität zu wahren bzw. wiederherzustellen.

(eigene Definition, in Anlehnung an dargelegte Ausführungen)

Für die vorliegende Arbeit soll demnach ein rein organisationales, strategisches Verständnis von Krisenkommunikation greifen. Die Krise wird hingegen, wie zuvor ausgeführt, als eine Bedrohung gesellschaftlicher Werte und des gesellschaftlichen Systems und nicht oder nicht ausschließlich als organisationale Krise verstanden. Demnach wird Krisenkommunikation nachfolgend organisational, Krise hingegen in einem gesellschaftlichen, akteursübergreifenden Kontext, definiert. Das ist insofern zielführend, als dass der Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit von einem Krisenszenario ausgeht, das eine Bedrohung für die gesamte Gesellschaft darstellt, gleichzeitig jedoch die Krisenkommunikation von Organisationen, explizit Behörden, im Rahmen dieser Krise erforscht wird.

### **2.3.2 Forschungsstand Krisenkommunikation**

#### *2.3.2.1 Ursprung und Entwicklung des Forschungsfeldes*

Es ist davon auszugehen, dass etwa seit den 1980er Jahren verstärkt zu Krisen und Katastrophen geforscht wird (vgl. Quarantelli 1987; 1988; Perrow 1992). Im Zuge dessen haben sich auch Forschungsbedarfe zu Fragen der Krisenkommunikation entwickelt. Aus US-amerikanischer Sicht gehen die Ursprünge der Forschungsbemühungen mit Krisen von Unternehmen in den 1980er Jahren einher: Sowohl zu der „Tylenol-Krise“ des Pharmaunternehmens *Johnson & Johnson* (das Pharmazeutikum Tylenol zur Schmerzbehandlung war von Unbekannten mit dem Gift Zyanid gefüllt worden, was zum Tod von sieben Menschen führte) als auch zu der Ölverschmutzung durch den Öltanker *Exxon Valdez*, der 1989 vor Alaska auf Grund lief, lassen sich vermehrt Arbeiten finden (z. B. Benson 1988; Williams & Treadaway 1992). Beide Krisen werden häufig als Beispiele für eine gelungene (*Johnson & Johnson*) sowie misslungene (*Exxon*) Krisenkommunikation herangezogen (Heath & O’Hair 2010: 5; Palenchar 2010a: 40).

Vor diesem Hintergrund ist der Ursprung des Forschungsfeldes in den USA mit einem Fokus auf Unternehmenskrisen zu verorten. Forschungsarbeiten zur organisationalen Krisenkommunikation haben sich aus dem Forschungsfeld der Public Relations entwickelt. Entsprechend ist das Verständnis von Krisenkommunikation als ein Teil der strategischen Organisationskommunikation respektive der PR bis heute eines der dominantesten. Es geht einher mit dem Aufbau und der Wahrung der Reputation einer Organisation und einem Managementverständnis von Kommunikation (z. B. Coombs 2012). So zeigen Publikationen in einschlägigen Journals (z. B. *Public Relations Review*, *International Journal of Strategic Communication*), dass Krisenkommunikation vor

allem im Bereich der Forschung zu PR verortet wird (z. B. Eriksson 2012; Ha & Riffe 2015).

Eine neue Dimension von Bedrohungen und Krisen und damit auch der Krisenkommunikationsforschung resultierte aus den Ereignissen des 11. September 2001 (Palenchar 2010a: 40). Die Ereignisse stellen bis heute eine erhebliche Zäsur für die Sicherheitspolitik der USA sowie weiterer westlicher Staaten dar und riefen eine Vielzahl von rechtlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Veränderungen hervor, die sich auch auf die Krisenkommunikationsforschung auswirkten, z. B. mit verstärktem Forschungsinteresse an terroristischen Bedrohungsszenarien und ihren Auswirkungen (z. B. Ballard-Reisch et al. 2008; Ruggiero & Vos 2013).

Nachfolgend wird zunächst herausgestellt, wie sich das Forschungsfeld Krisenkommunikation in theoretischer und empirischer Hinsicht entwickelt hat. Anschließend werden wichtige Erkenntnisse über die Krisenkommunikation von öffentlichen Organisationen, spezifisch Behörden, dargelegt (für Gesamtüberblick zum Forschungsfeld vgl. weiterführend Heath & O'Hair 2010; Ha & Boynton 2013).

#### *2.3.2.2 Theoretischer Forschungsstand: Klassifizierung in drei Dimensionen*

Krisenkommunikation werden – je nach Untersuchungsgegenstand – verschiedene Theorien zugrunde gelegt (für einen Überblick vgl. Sellnow & Seeger 2013). Aus Sicht der Autorin lassen sich dafür drei zentrale Dimensionen differenzieren:

- Basistheoretische Perspektive: Allgemeine Basistheorien, die auf den Forschungsgegenstand Krisenkommunikation angewandt werden (deduktiv)
- Allgemein-Kommunikationswissenschaftliche Perspektive: Kommunikationswissenschaftliche Ansätze mittlerer Reichweite, die auf den Forschungsgegenstand Krisenkommunikation angewandt werden (deduktiv)
- Explizit-Krisenkommunikationswissenschaftliche Perspektive: Ansätze mittlerer Reichweite, die spezifisch für den Forschungsgegenstand Krisenkommunikation entwickelt wurden (induktiv)

Zum einen werden sozialwissenschaftliche, aber auch naturwissenschaftliche Basistheorien zur Untersuchung von Krisenkommunikation herangezogen, so z. B. Neo-Institutionalismus (z. B. Frandsen & Johansen 2009), Systemtheorie

(z. B. Schulz 2001b), konstruktivistische Ansätze wie das Sensemaking (z. B. Schultz & Raupp 2010) oder die Chaos-Theorie (z. B. Sellnow et al. 2002). Diese Theorien werden vor allem als heuristisches Denkmuster verwendet, die als eine Betrachtungsperspektive dienen, um den Untersuchungsgegenstand adäquat verstehen und einordnen zu können.

Die zweite Dimension kennzeichnet sich durch kommunikationswissenschaftliche Ansätze mittlerer Reichweite, die zur Analyse von Krisenkommunikation genutzt werden. Ansätze mittlerer Reichweite, wie z. B. Agenda-Building oder Framing, die zunächst unabhängig von Krisenkommunikation entwickelt wurden, werden in Hinblick auf zu beantwortende Fragen, die die Krisenkommunikation aufwirft, übertragen und erweitert (z. B. Raupp 2013; Raupp & Völker 2014).

Als dritte Dimension wurden aus dem Forschungsgegenstand heraus spezifische theoretische Ansätze zur Untersuchung der Krisenkommunikation entwickelt. Hier sind vor allem Middle-Range-Theorien zu nennen, die sich auf eine Wahrung oder Wiederherstellung der Reputation einer Organisation beziehen und damit eine möglichst effektive strategische Organisationskommunikation anstreben. Derartige Ansätze sind aus PR-theoretischen Konzeptionen heraus entstanden. Zu ihnen zählen beispielsweise die „Image Restoration and Repair Theory“ und die „Situational Crisis Communication Theory (SCCT)“.

Die „Image Restoration and Repair Theory“ von Benoit (1995; 1997) beschäftigt sich mit der Wiederherstellung bzw. Verbesserung des Images einer Organisation. Der Ansatz postuliert, dass Organisationskrisen unterschiedlich von Anspruchsgruppen wahrgenommen werden und die Organisation je nach Wahrnehmung auf verschiedene Weise auf eine Krise reagieren kann und sollte. Zum Beispiel durch Leugnen der Verantwortlichkeit für die Krise, durch Zuweisung der Schuld auf andere oder durch Entschuldigung (Ulmer et al. 2011; Sheppard et al. 2012).

Die SCCT von Coombs (2004; 2007) setzt Krisenreaktionsstrategien einer Organisation in Zusammenhang mit den Rezeptionen der Anspruchsgruppen von der Krise. Die Theorie geht davon aus, dass verschiedene Anspruchsgruppen über die Ursache einer Krise spekulieren und dass eine Korrelation zwischen der Zuschreibung von Verantwortung und den Einstellungen dieser Anspruchsgruppen gegenüber der Organisation existiert. So werden beispielsweise in die Krise involvierte Organisationen automatisch negativer von Anspruchsgruppen wahrgenommen, wenn ihnen die Verantwortung für die Krise zugeschrieben wird. Ziel des Ansatzes ist es, den Krisentyp für die involvierte Organisation und damit das Ausmaß der Verantwortungszuschreibung zu identifizieren, um dazu

die adäquate Kommunikationsstrategie auszuwählen und negative Effekte für die Organisationsreputation zu vermeiden (z. B. je mehr Verantwortung zugeschrieben wird, desto mehr Verantwortung sollten Organisationen in ihrer Krisenkommunikationsstrategie übernehmen). Die SCCT wird vielfach in Forschungsarbeiten genutzt (z. B. Schwarz 2010; Herrmann 2012).

Diese dritte, zuletzt genannte theoretische Dimension wurde induktiv aus dem Untersuchungsgegenstand heraus entwickelt. Die beiden zuerst genannten theoretischen Dimensionen werden hingegen deduktiv auf den Untersuchungsgegenstand der Krisenkommunikation angewandt.

Die Theorien mittlerer Reichweite (deduktiv und induktiv) eignen sich vor allem als empirisch überprüfbare Ansätze. Die induktiven Theorien mittlerer Reichweite eignen sich für empirische Untersuchungen von Krisenreaktionsstrategien, die eine Wahrung oder Wiederherstellung der Organisationsreputation bezwecken. Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand müssen sie jedoch als inadäquat gekennzeichnet werden. Die zentralen Forschungsfragen und die zu untersuchende komplexe Krise, die keine Organisationskrise darstellt und mehrere kommunizierende Akteure betrachtet, erfüllen kaum die Voraussetzungen und Ziele dieser Theorien. So steht auch nicht die Reputation der Behörden im Fokus des Erkenntnisinteresses, obgleich diese zentral für behördliches Handeln sein kann.

### *2.3.2.3 Empirischer Forschungsstand: Unternehmensfokus, Fallstudien und Praxisliteratur*

Die Diversität an empirischen Untersuchungen zur Krisenkommunikation ist groß, so dass sich eine übergeordnete Klassifizierung kaum vornehmen lässt, solange der Untersuchungsgegenstand nicht entsprechend eingegrenzt wird. Aufgrund dessen können verschiedene Kriterien herangezogen werden, anhand derer sich der empirische Forschungsstand klassifizieren lässt, z. B. nach thematischen Fokussen. Ein thematischer Fokus, der sich in den letzten Jahren verstärkt herausbildet, umfasst Untersuchungen zur Bedeutung onlinevermittelter Kommunikation im Rahmen von Krisen (z. B. Liu & Kim 2011; Eriksson 2015). Vor allem die Nutzung und Wirkung verschiedener Social-Media-Kanäle sowie ihre Chancen und Herausforderungen für die organisationale Krisenkommunikation rufen zunehmendes Forschungsinteresse hervor (z. B. Drews & Raupp 2015). Zudem lassen sich die Studien nach Krisentypologien differenzieren, z. B. Terrorismus, Naturkatastrophen, Unfälle, Fehler in Produkten etc. (vgl. Seeger et al. 2003: 45ff).

Klassifizierungen des empirischen Forschungsstandes können entsprechend unterschiedlich ausfallen. Bei übergeordneter Betrachtung werden jedoch einige

den empirischen Forschungsstand kennzeichnenden Spezifika virulent, die nachfolgend ausgeführt werden.

Empirische Befunde zur Krisenkommunikation beziehen sich mehrheitlich auf privatwirtschaftliche Organisationsformen. Dieser Unternehmensfokus geht mit der Wahrung bzw. Wiederherstellung der Reputation einher (Pendant zur dritten Dimension des theoretischen Forschungsstandes) (vgl. z. B. Avery et al. 2010). Oft werden dabei besonders Aufmerksamkeit erregende Unternehmenskrisen betrachtet (z. B. Schubert 2000; Adubato 2008). Die Annahme liegt nahe, dass dieses Spezifikum aus den Ursprüngen des Forschungsfeldes, der PR-Forschung aus einer Management-Perspektive heraus, resultiert.

Empirische Studien zur Krisenkommunikation werden ferner durch Fallstudien dominiert (z. B. Ulmer et al. 2011). Dies liegt in der Natur des Untersuchungsgegenstandes, da sich eine Krise im Anschluss als ein Fallbeispiel erforschen lässt. Entsprechend erscheinen häufig im Nachgang und als Folge größerer Krisen oder Katastrophen Studien über die Kommunikation während dieser Ereignisse. Als einschneidende Ereignisse, die sich auf die Erforschung der Krisenkommunikation ausgewirkt haben, zählen z. B. der 11. September 2001 (z. B. Kapucu 2006; Parker & Dekker 2008), der Hurrikan Katrina in den USA (z. B. Comfort & Haase 2006; Adkins 2010) oder das Seebeben in Japan mit der anschließenden Überflutung des Kernkraftwerkes *Fukushima Daiichi* (z. B. Utz et al. 2013). Studien über Krisenkommunikation, die sich auf fiktive Szenarien beziehen, wie die vorliegende Arbeit, gibt es vergleichsweise selten. Szenarien werden dann vor allem als Grundlage experimenteller Forschungsdesigns verwendet (z. B. Schwarz 2010; Thießen 2011; Herrmann 2012).

Mit den Fallstudien geht ein drittes Spezifikum einher: Sie sind häufig mit anwendungsorientierten Handlungsempfehlungen verknüpft. Die Krisenkommunikationsforschung neigt seit ihren Ursprüngen zu praktischen Ratschlägen, wie man als involvierte Organisation oder Person idealerweise mit einer Krise umgeht. Bis heute ist daraus eine Bandbreite diverser Praxishandbücher und Ratgeber entstanden (z. B. Puttenat 2009; Steinke 2014).

Es gilt festzuhalten, dass sich der empirische Forschungsstand zur Krisenkommunikation durch einen Fokus auf Unternehmen, Fallstudien, anwendungsorientierte Handlungsempfehlungen und Praxisliteratur kennzeichnet. Gleichwohl entstehen zunehmend Arbeiten anderer Formate und Ausprägungen. Auch die vorliegende Arbeit grenzt sich von diesen typischen Merkmalen ab. Sie untersucht die Krisenkommunikation öffentlicher Organisationen, spezifisch von deutschen Behörden, auf Basis eines Krisenszenarios und möchte empirisch fundierte Erkenntnisse für Wissenschaft und Praxis generieren.



### 2.3.2.4 Zusammenfassung des allgemeinen Forschungsstandes

Die Forschung zu Krisenkommunikation hat in den vergangenen Jahren an Popularität gewonnen (Heath & O'Hair 2010: 8). Der Forschungsstand zur strategischen Krisenkommunikation wird als unsystematisch und fragmentiert, gleichzeitig als beachtlich im Umfang beschrieben (Schwarz 2015: 1003). Anhand der erfolgten Ausführungen wird der Forschungsstand nachfolgend zur Übersicht simplifizierend in zwei Kategorien systematisiert. Zum einen eine managementzentrierte Krisenkommunikationsforschung, die ihren Ursprung in der US-amerikanischen PR-Forschung und damit in der Wahrung von Reputation hat (Kategorie 1). Darüber hinaus Arbeiten, die sich anderer Verständnisse, Theorien und Ansätze bedienen (Kategorie 2) (vgl. Tab. 1).

Kategorie 1	Kategorie 2
Entwicklung aus PR-Forschung	Entwicklung aus anderen Disziplinen, z. B. Soziologie, Verwaltungswissenschaft
Dominanter Zweig der Krisenkommunikationsforschung mit Vielzahl von Arbeiten	Vergleichsweise kleineres Feld der Krisenkommunikationsforschung, entwickelt sich jedoch zunehmend
Management-Perspektive	Soziologische und politikwissenschaftliche Perspektiven
Überwiegend Ansätze mittlerer Reichweite (deduktiv und induktiv), z. B. SCCT	Überwiegend sozialwissenschaftliche Basistheorien, z. B. Neo-Institutionalismus, Systemtheorie
US-amerikanischer Ursprung	Eher europäisch geprägt
Fokus auf Unternehmen	Betrachtung verschiedener Organisationsformen
Organisationskrisen, z. B. Unfälle, im Fokus der Betrachtung	Eher systembedrohliche oder politische Krisen im Fokus der Betrachtung

Tab. 1: Kategorisierung des allgemeinen Forschungsstandes zur Krisenkommunikation

Selbstverständlich lässt sich nicht jede wissenschaftliche Arbeit passgenau in die eine oder andere Kategorie einordnen. Die Kategorisierung stellt daher vor allem eine grobe Übersicht für das Forschungsfeld der Krisenkommunikation dar und soll einen einführenden Überblick ermöglichen. Für die behördliche Krisenkommunikation im zu untersuchenden Krisenszenario sind eher Arbeiten aus der zweiten Kategorie relevant.

### *2.3.2.5 Behördliche Krisenkommunikation*

Wie deutlich wird, sind Erkenntnisse zur Krisenkommunikation von staatlichen respektive behördlichen Organisationen im Vergleich zu unternehmerischer Krisenkommunikation unterrepräsentiert. Nachfolgend werden einige zentrale Autoren, Arbeiten und Erkenntnisse vorgestellt, die diese Forschungsbedarfe bislang adressiert haben.

Horsley und Barker (2002) zeigen Unterschiede zwischen behördlicher und unternehmerischer Krisenkommunikation auf: So haben die meisten Behörden im Gegensatz zu Unternehmen keine finanziellen Ressourcen für strategische (Krisen-)Kommunikation und damit auch nicht die Kapazitäten, Pläne für Krisenkommunikation zu entwickeln und zu implementieren. Entsprechend beauftragen sie auch nur in den seltensten Fällen Agenturen mit diesen Aufgaben. Ein weiterer Unterschied, insbesondere bei Regierungsbehörden, ist die Inkonsistenz in den Leitungsebenen, da Regierungsbehörden hochgradig durch den Rhythmus der Politik bestimmt und damit von Wahlen und deren Themensetzung abhängig sind. Diese Inkonsistenz erschwert eine langfristige Krisenvorbereitung und -planung (ebd.: 425f). Weiterhin zeigen die Autoren, dass Regierungsbehörden in der Regel gute Beziehungen zu Journalisten und Medien haben, jedoch keine proaktive Krisenkommunikationsstrategie verfolgen (ebd.: 406) (für einen Vergleich zwischen unternehmerischer und politischer Krisenkommunikation vgl. ferner Coombs 2011).

Krisenkommunikation ist ein Forschungsschwerpunkt von Vos und Kollegen, im Rahmen verschiedener Forschungsprojekte sind dabei Arbeiten zur Krisenvorbereitung und Krisenkommunikation öffentlicher Organisationen entstanden (z. B. Vos et al. 2011; Palttala et al. 2012). So wurde die Crisis Communication Scorecard entwickelt, die als Messinstrument zur Krisenvorbereitung, gleichzeitig auch zur Evaluation von Krisenkommunikation genutzt werden kann und sich insbesondere an Behörden in Europa richtet. Sie beinhaltet evaluierende Indikatoren für die Phasen vor, während und nach einer Krise und setzt diese ins Verhältnis zu verschiedenen Anspruchsgruppen wie Bevölkerung, Medien und Hilfsorganisationen (Vos et al. 2011; Palttala & Vos 2012).

Eine Untersuchung von Frandsen und Johansen (2009) analysiert die Institutionalisierung und Professionalisierung von Krisenkommunikation und Krisenmanagement bei dänischen Kommunen und zeigt, dass bei diesen unterschiedliche intrastrukturelle Logiken existieren: zum einen Logiken der Notfallplanung, zum anderen Logiken des strategischen Krisenmanagements. Den Autoren zufolge

müssen diese verschiedenen Logiken konsequent über Zuständigkeiten hinaus zusammengeführt werden, um zielgerichtet über Krisen kommunizieren zu können (Frandsen & Johansen 2009).

In öffentlichen Organisationen gibt es nach Olsson (2014) zwei grundlegende Kommunikationsverständnisse, die sich auch auf die Vorbereitung und den Umgang mit Krisen auswirken. Einerseits ein Top-down-Verständnis, das eine zentralisierte Führung mit sich bringt und bei dem durch Pläne Kontrolle herbeigeführt werden soll. Andererseits gibt es Organisationen, die Kommunikation als einen Dialog und Erfahrungsaustausch mit ihren Anspruchsgruppen verstehen und damit auf Diskussionen und dezentrale Ansätze Wert legen (vgl. Kap. 4.2.2.2). Letzterem ist eine Resilienzorientierung zuzuordnen, der erste Typus konzentriert sich eher auf die eigene Reputation (ebd.).

Boin, Kouzmin, Rosenthal und 't Hart haben behördliches und politisches Krisenmanagement aus einer verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Perspektive beleuchtet und damit das Forschungsfeld bereichert (z. B. Rosenthal et al. 1991; Rosenthal & Kouzmin 1997; Boin et al. 2005). So wurde bereits 1997 postuliert, dass Arbeiten über Krisen ihren Fokus auch auf politische und verwaltungswissenschaftliche Organisationen und Kontexte richten müssen, insbesondere, da staatliche Organisationen Verantwortung in zunehmend komplexen Krisen übernehmen (Rosenthal & Kouzmin 1997). Zudem werden einige Spezifika in Bezug auf behördliches Krisenmanagement herausgestellt:

- In einer Krise wird die Legitimität von Behörden angefochten. Eine Krise wirft Fragen über unwirksame Arbeitsweisen von Behörden auf. Damit gehen Bewertungen und Spekulationen einher, ob mit anderen (effizienteren) Arbeitsweisen die Krise hätte verhindert werden können.
- Die Handlungen von Behörden und eine damit eventuell verbundene Trägheit während einer Krise lässt darauf schließen, dass Behörden auch im Alltag nicht effizient und funktional arbeiten.
- Krisen sind auch politisch. Sie werden dafür genutzt, dass wichtige Entscheidungen getroffen und politische Machtverhältnisse umstrukturiert werden (ebd.: 287f).

„*Crisis are political at heart*“ (Boin et al. 2005: ix) konstatieren auch Boin und Kollegen. Im Rahmen des politischen Krisenmanagements untersuchen sie

Politiker, Regierungen und öffentliche Organisationen, ihren Umgang mit Krisen und die Folgen daraus (Boin et al. 2005; Boin et al. 2008b; Boin 2011)<sup>6</sup>.

Amtierende Politiker müssen in Krisen wichtige Entscheidungen unter unsicheren Bedingungen treffen, dabei gleichzeitig ihre politische Legitimität wahren. Wenn eine Krise auftritt, wird ihnen eventuell zugeschrieben, ihrem legitimierte Auftrag – der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit – nicht gerecht geworden zu sein. Diverse Akteure (z. B. Journalisten, Oppositionsvertreter) möchten dann wissen, was falsch gelaufen ist, was (nicht) getan wurde, um die Krise zu verhindern und wer dafür zur Rechenschaft zu ziehen ist (Boin 2011: xviii). Damit sind die Herausforderungen für in der Krise politisch Verantwortliche in zweifacher Hinsicht groß: Sie müssen kritische Entscheidungen treffen und das Management der Krise koordinieren. Zudem müssen sie um ihre politische Legitimität besorgt sein und diese permanent verteidigen (ebd.).

Hierin spiegelt sich der in Kapitel 2.1 herausgearbeitete Konflikt des Regierens und Verwaltens für Bundesministerien wider. Diese formale Differenzierung ist aus Sicht der Autorin wenig zielführend, was auch für die Krise deutlich wird. Das Management der Krise ist dann – überspitzt formuliert – als eine „Verwaltungstätigkeit“, die Bewahrung der eigenen Legitimität hingegen als eine politische Tätigkeit zu verstehen. Beide bedingen sich gegenseitig und lassen sich nicht getrennt voneinander betrachten.

Es muss angemerkt werden, dass für die Arbeiten von Boin und Kollegen insgesamt nur ein eingeschränkter kommunikationswissenschaftlicher Bezug gilt. Einige allgemeine Erkenntnisse, die Zusammenhänge zwischen Krisen, politischen Akteuren und der medialen Logik beschreiben, lassen sich dennoch identifizieren. Zum Beispiel dass die medialen Zuschreibungen über politische Akteure während der Krise mit den Meinungen, die Medien bereits vor der Krise über die Akteure veröffentlicht haben, korrelieren (Boin et al. 2008c: 302). Weiterhin wird postuliert, dass die Wahrscheinlichkeit, dass politische Akteure negative Konsequenzen aus einer Krise erleben, niedriger ist, je mehr Medien einer Krise exogene Ursachen zuschreiben (ebd.: 301).

---

<sup>6</sup> Auch wenn die vorliegende Arbeit nicht direkt politische Kommunikation untersucht, so ist auch die behördliche Kommunikation politisch geprägt (vgl. Horsley & Barker 2002). Gleichzeitig werden keine explizit politischen Krisen betrachtet. Unter politischen Krisen werden Situationen verstanden, in denen z. B. ein Politiker als Person oder eine Partei im Zentrum des Geschehens steht (z. B. Plagiatsdiskussion der Doktorarbeit von Karl-Theodor zu Guttenberg). Damit käme das Verständnis einer politischen Krise dem einer organisationalen Krise gleich, wonach die Krise an personelle respektive organisationale Missstände gebunden ist. Diese Einschränkung schließt wiederum nicht aus, dass eine Katastrophensituation mit möglichen Folgekrisen, wie sie in der Arbeit angenommen wird, politische Auswirkungen haben und politische Krisen verursachen kann.

Reichard (2015) erörtert mit einer explorativen Fallstudie die Krisenkommunikation der deutschen Regierung während der Finanzkrise 2008/2009. Die Studie ist aufgrund ähnlicher Fragestellungen zur strategischen Ausrichtung der Krisenkommunikation und interorganisationalen Abstimmungsprozessen sowie dem Untersuchungsraum Deutschland erwähnenswert. Reichard kommt zu der zentralen Erkenntnis, dass die strategische Krisenkommunikation der Regierung keine wesentlichen Unterschiede zur Alltagskommunikation aufweist. Vielmehr finden bereits bewährte Strategien und Instrumente der alltäglichen Kommunikation auch in der Krise Anwendung, z. B. personalisierte Kommunikation, klassische Instrumente der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Zusammenarbeit des Bundesfinanzministeriums mit einem externen Beratungsunternehmen (ebd.: 253f).

### *Forschungslücken der behördlichen Krisenkommunikation*

Es entstehen zunehmend Arbeiten, die sich der Krisenkommunikation von öffentlichen Organisationen widmen, vergleichsweise jedoch nicht annähernd so viele wie zum behördlichen und politischen Krisenmanagement oder gar wie zur unternehmerischen Krisenkommunikation. Zudem existieren bislang kaum Arbeiten in diesem Kontext für den Untersuchungsraum Deutschland sowie für Krisenkommunikation im Rahmen von Kritischen Infrastrukturen. Dies könnte damit zusammenhängen, dass Kritische Infrastrukturen extrem komplexe Systeme darstellen, die komplizierte strukturelle und rechtliche Rahmenbedingungen sowie Beziehungsgeflechte verschiedener Akteure mit sich führen. Ferner liegen keine Erkenntnisse über die Risiko- und Krisenkommunikation im Rahmen der ENV vor (vgl. Kap. 1.4).

Diesen Forschungslücken widmet sich die vorliegende Dissertation.

### *2.3.2.6 Fazit zum Forschungsstand Krisenkommunikation*

Ein Mangel an systematischen Analysen, die zeigen, wie sich das Forschungsfeld Krisenkommunikation in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt hat, ist festzustellen (Ha & Boynton 2013). Die dargelegte Kategorisierung zum allgemeinen Forschungsstand zur Krisenkommunikation soll als Ausgangspunkt dienen, dieser Entwicklung entgegenzuwirken (vgl. Tab. 1). Zudem wurden zentrale Erkenntnisse zur Krisenkommunikation und zum Krisenmanagement von öffentlichen Organisationen ausgeführt.

Was es dem Forschungsfeld der Risikokommunikation an einer mesoperspektivischen Betrachtung mangelt, ist im Forschungsfeld der Krisenkommunikation in Fülle vorhanden. Es manifestiert sich der Eindruck, dass sich das Forschungs-

feld der Krisenkommunikation in Bezug auf die Betrachtungsebenen nahezu konträr zu den aufgezeigten Perspektiven der Risikokommunikation verhält. So ist die Meso-Perspektive, die Ansätze strategischer Organisationskommunikation berücksichtigt, in der Krisenkommunikationsforschung dominant, was auf ihren Ursprung in der PR-Forschung zurückzuführen ist. Hingegen sind makro- und mikroperspektivische Blickwinkel erst wenig etabliert.

Analog zur Risikokommunikation soll ebenfalls die Bedeutung der behördlichen Krisenkommunikation in Deutschland untersucht werden. Aus den dargelegten Forschungsständen für Risiko- und Krisenkommunikation resultiert das zentrale Erkenntnisinteresse dieser Arbeit:

Welche Bedeutung wird der behördlichen Risiko- und Krisenkommunikation in Deutschland beigemessen? Wie sind diese beiden Disziplinen organisiert? Inwiefern ist eine strategische Ausrichtung zu erkennen?

Unterschiedliche Fokusse hinsichtlich Betrachtungsebene, theoretischer Ansätze sowie Erkenntnisse zur behördlichen Kommunikation werden deutlich, wenn man die beiden Forschungsfelder Risikokommunikation und Krisenkommunikation systematisch erschließt. Da die Arbeit einen Beitrag zu einer zusammenhängenden Betrachtung und damit zu einer Integration von Risiko- und Krisenkommunikation leisten möchte, soll das nachfolgende Kapitel dazu dienen, diese Diskrepanzen zu überwinden und die beiden Forschungsfelder konzeptionell zusammenzuführen.

Risikokommunikation und Krisenkommunikation  
Kommunikation von Behörden und die Erwartungen von  
Journalisten

Drews, J.

2018, XIV, 347 S. 16 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-20014-5