



Schriftenreihe
Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Von fachlicher Risikoanalyse zu
politischer Risikobewertung:
Die Vermittlung von Risikoanalysen
im Bevölkerungsschutz in die
Bundespolitik

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

Von Fachlicher Risikoanalyse zu
Politischer Risikobewertung:
Die Vermittlung von Risikoanalysen
im Bevölkerungsschutz in die
Bundespolitik

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





Schriftenreihe Sicherheit

Schriftenreihe des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

herausgegeben von

Prof. Dr. Lars Gerhold

Roman Peperhove

AG Interdisziplinäre Sicherheitsforschung, Forschungsforum Öffentliche Sicherheit,

Freie Universität Berlin

Nr. 29



Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Schriftenreihe Sicherheit Nr. 29

Dezember 2021

Print: 978-3-96110-385-0, Online: 978-3-96110-384-3

DOI: 10.17169/refubium-32783

Kontakt:

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

Diese Publikation basiert auf den Forschungsergebnissen des Forschungsprojektes RiskPol, welches gefördert durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe unter Leitung von Prof. Dr. Lars Gerhold durch die Autor:innen umgesetzt wurde. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den Autor:innen. Diese Publikation gibt die Ergebnisse des Forschungsprojektes durch die Autor:innen wieder und muss nicht mit der Meinung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe übereinstimmen.

Zitationsvorschlag

Nagels, M., Winter, A., Schmidt, J., Peperhove, R., Gerhold, L., Mundt, A., Leichtle, D., Tietze, N. (2021). Von fachlicher Risikoanalyse zu politischer Risikobewertung: Die Vermittlung von Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz in die Bundespolitik. Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Freie Universität Berlin (Schriftenreihe Sicherheit 29). DOI: 10.17169/refubium-32783



Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Kurzfassung.....	13
Executive Summary.....	13
Einleitung.....	15
1. „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“.....	19
1.1 Bestandsaufnahme Risikoanalysen	19
1.1.1 Rahmenbedingungen der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“.....	20
1.1.2 Methode, Umsetzung und parlamentarische Verbreitung der Risikoanalysen.....	21
1.1.3 Aufbau der Risikoanalysen und Veränderungen im Laufe der Zeit.....	24
1.1.4 Einordnung der Risikoanalysen in den Bevölkerungsschutz.....	25
1.1.5 Das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ und die „Konzeption Zivile Verteidigung“.....	26
1.1.6 Anknüpfungspunkte zwischen Weißbuch, „Konzeption Zivile Verteidigung“ und Risikoanalysen.....	28
1.2 Risikoanalysen: Ein Exkurs in den wissenschaftlichen Diskurs	29
1.2.1 Risiko: Eine Konzeptspezifikation.....	29
1.2.2 Die wissenschaftliche Betrachtung von Risikoanalysen.....	32
1.2.3 Strategien für politisches Handeln	33
1.3 Zwischen-Fazit: Einordnung der Risikoanalysen des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in den ausgewählten wissenschaftlichen Diskurs.....	39
2. Wissenschaftskommunikation und politische Wahrnehmung	42
2.1 Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Politik	42
2.2 Wissenstransfer	42
2.3 Wissenschaftskommunikation.....	43



2.3.1	Definition, Ziele und Erfolgsmerkmale von Wissenschaftskommunikation	45
2.3.2	Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse an Politiker:innen	47
2.4	Theoretischer Rahmen Policy-Making und Agenda-Setting.....	51
2.4.1	<i>Multiple Streams Framework (MSF)</i> : Grundlegende Annahmen	55
2.4.2	<i>Multiple Streams Framework (MSF)</i> : Elemente.....	57
2.4.3	Anwendung des theoretischen Rahmens auf Risikoanalysen und integriertes heuristisches Modell	61
3.	Der politische Diskurs der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ im Deutschen Bundestag	64
3.1	Der Weg der Risikoanalysen in den Deutschen Bundestag.....	64
3.2	Methodisches Vorgehen.....	66
3.3	Materialauswahl	67
3.4	Ergebnisse: Wahrnehmung und Bewertung der Risikoanalysen durch Abgeordnete....	70
3.4.1	Wahrnehmung und Bewertung durch die CDU/CSU-Fraktion	72
3.4.2	Wahrnehmung und Bewertung durch die SPD-Fraktion.....	74
3.4.3	Wahrnehmung und Bewertung durch die FDP-Fraktion.....	76
3.4.4	Wahrnehmung und Bewertung durch die Fraktion Die Linke.....	77
3.4.5	Wahrnehmung und Bewertung durch die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen.....	78
3.5	Fazit der Inhaltsanalyse.....	79
4.	Wahrnehmung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“: Vorgehen und Ergebnisse einer qualitativen Studie	80
4.1	Methodisches Vorgehen.....	80
4.1.1	Forschungsdesign	80
4.1.2	Datenerhebung	83
4.1.3	Auswertung der Daten.....	85
4.1.4	Methodische Limitierungen.....	87
4.2	Ergebnisse: Einflussfaktoren auf die politische Wahrnehmung von Entscheider:innen .	89
4.2.1	Themenbreite und Zeitmangel in der Politik.....	89



4.2.2	Wahrnehmung und Framing von Sachverhalten als greifbare Probleme.....	91
4.2.3	Aktuelle Ereignisse als Policy-Fenster.....	92
4.2.4	Rolle der Öffentlichkeit für politische Entscheider:innen.....	99
4.2.5	Der institutionelle Kontext politischen Handelns.....	103
4.2.6	Präferenzen als politische Handlungsorientierungen.....	108
4.2.7	Finanzielle Tragfähigkeit als Kriterium für die Themensetzung.....	112
4.2.8	Rolle von Akteuren für die Bundespolitik.....	113
4.2.9	Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe als kommunizierende Instanz.....	118
4.2.10	Relevanz der Inhalte der Risikoanalysen.....	122
4.2.11	Entstehungsprozess der Risikoanalysen und Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis.....	128
4.2.12	Art der Gestaltung der Kommunikation der Risikoanalysen.....	130
4.2.13	Art der Aufbereitung der Risikoanalysen.....	136
4.3.	Zusammenfassende Einschätzung zur Forschungsfrage.....	141
5.	Problemfelder und Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien.....	150
5.1	Strukturelle Herausforderungen innerhalb des politischen Systems.....	151
5.1.1	Zeitliche Einschränkungen und Konkurrenz von Themen.....	151
5.1.2	Unklarheiten und limitiertes Wissen über Zuständigkeiten im Bevölkerungsschutz und Diskrepanz der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern.....	152
5.1.3	Lösungsansätze zu strukturellen Herausforderungen innerhalb des politischen Systems.....	153
5.2	Herausforderungen zu Risiken in der politischen Wahrnehmung und Handlungspraxis.....	154
5.2.1	Wahrnehmung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe..	155
5.2.2	Wahrnehmung von Risiken als politisch zu adressierendes Problem.....	156
5.2.3	Umsetzung von Maßnahmen.....	157
5.2.4	Lösungsansätze zu Herausforderungen in Bezug auf das Themenfeld Risiken in der politischen Wahrnehmung und Handlungspraxis.....	159



5.3 Art der Übermittlung und Kommunikation der Dokumente	161
5.3.1 Kommunikation mit der Politik	162
5.3.2 Öffentliche Kommunikation	162
5.3.3 Lösungsansätze zur Art der Übermittlung und Kommunikation der Dokumente..	164
5.4 Fazit und abschließende Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien.....	166
Anhang	168
Leitfaden für qualitative Einzel- und Fokusgruppeninterviews im Rahmen des Forschungsprojektes „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ (RiskPol).....	168
Codierleitfaden für die Auswertung qualitativer Einzel- und Fokusgruppeninterviews im Rahmen des Forschungsprojektes „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ (RiskPol)	173
Literaturverzeichnis	185



Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1. Der idealtypische Policy-Zyklus	52
Abbildung 2. <i>Multiple Streams Framework</i>	57
Abbildung 3. Integriertes heuristisches Modell <i>Multiple Streams Framework</i> und Wissenschaftskommunikation	62
Abbildung 4. Problemfelder und Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien für die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“	167
Tabelle 1: Anzahl der im DIP gefundenen Dokumente	67
Tabelle 2: Übersicht ausgewählte Dokumente aus dem politischen Diskurs	69



Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
AKNZ	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BfG	Bundesanstalt für Gewässerkunde
BGBL	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat (bis 8. Dezember 2021 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat)
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BND	Bundesnachrichtendienst
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
Buchst.	Buchstabe
CBRN-Gefahren	Gefahren, die durch chemische, biologische, radioaktive und nukleare Stoffe entstehen
DGPuK	Deutsche Gemeinschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft
DIP	Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge
FOES	Forschungsforum Öffentliche Sicherheit
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
HRO	High Reliability Organizations
IRGC	International Risk Governance Council



i. V. m.	in Verbindung mit
KdB	Konzeption der Bundeswehr
KRITIS	Kritische Infrastrukturen
KZV	Konzeption Zivile Verteidigung
LKÄ	Landeskriminalämter
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MSF	Multiple Streams Framework
NGO	Non-governmental Organization
NEA	Nuclear Energy Agency
o. D.	ohne Datum
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PDok	Parlamentsdokumentation
RKI	Robert Koch-Institut
vgl.	vergleiche
ZOES	Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit
ZSGÄndG	Zivilschutzgesetzänderungsgesetz
ZSKG	Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz





Kurzfassung

In Deutschland werden seit 2010 im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (bis 8. Dezember 2021 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat), unter der Koordination des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) regelmäßig Risikoanalysen zu unterschiedlichen Risiken erarbeitet und zur politischen Bewertung vor allem an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages gesandt. Diese Studie untersucht explorativ die Rahmenbedingungen der politischen Arbeit von Abgeordneten des Deutschen Bundestages und geht der Frage nach, welche Gründe und Bedingungen die Wahrnehmung der Risikoanalysen beeinflussen und die Verwendung dieser für die Entscheidungsfindung und Politikgestaltung erschweren oder erleichtern. Zur Beantwortung dieser Frage wurden 15 leitfadengestützte Interviews mit aktiven und ehemaligen Bundestagsabgeordneten sowie zwei Gruppendiskussionen mit wissenschaftlichen Mitarbeitenden von Bundestagsabgeordneten durchgeführt. Auf der Grundlage eines heuristischen Modells erfolgte eine strukturierte qualitative Inhaltsanalyse des Materials entlang festgelegter Auswertungskategorien. Durch die Analyse konnten grundlegende Rahmenbedingungen für die Arbeits- und Verhaltensweisen der Abgeordneten herausgearbeitet und Gründe aufgezeigt werden, die eine politische Diskussion der Risikoanalysen in der Vergangenheit erschwert haben. Gleichzeitig erzielte die Analyse eine große Anzahl von Anhaltspunkten für direkte oder indirekte Verbesserungen in der kommunikativen Begleitung der Risikoanalysen sowie deren inhaltlicher und visueller Aufbereitung. Zusätzliche Aspekte hinsichtlich der politischen Wahrnehmung und Bewertung der Risikoanalysen konnten im Rahmen einer Analyse politischer Dokumente erarbeitet werden, die über das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP) abrufbar sind. Die Studie stellt abschließend Handlungsempfehlungen für einen erfolgreichen Transfer der Inhalte der Risikoanalysen in die Bundespolitik vor.

Executive Summary

Since 2010, the German Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance (BBK) has regularly coordinated risk analyses on various risk scenarios under the authority of the Federal Ministry for the Interior and Community (Federal Ministry of the Interior, Building and Community until 08 December 2021). These are sent primarily to the Committee of Internal Affairs and Community at the German Bundestag for political evaluation. Based on an explorative research design, the present study examines the framework conditions of the political work of members of the German Bundestag. Specifically, it investigates the reasons and conditions that impede or facilitate the use and application of risk analyses for decision and policy making. To



explore this, 15 guided interviews with active and former members of the German Bundestag were conducted, as well as two group discussions with research assistants of members of the Bundestag. Building on a heuristic model, a structured qualitative content analysis of the material was conducted in accordance with defined evaluation categories. Through the analysis, conditions that influence work priorities and behavior patterns of the members of the Bundestag as well as reasons that have hampered political discussion of risk analyses in the past were identified. At the same time, the analysis yielded various indicators for direct or indirect improvements of the communication of the risk analyses, as well as content and visual presentation. Resulting from an analysis of political documents within the Parliamentary Material Information System (DIP), additional aspects influencing the political perception and evaluation of risk analyses were discussed. Finally, the study presents recommendations for action to transfer the contents of the risk analyses to German federal policy.



Einleitung

Die Jahre 2020 und 2021 sind geprägt von der Covid-19-Pandemie. Die Reaktion der politischen Entscheidungsträger:innen war zu Beginn der Pandemie auch von Überraschung bestimmt. Dabei hatte bereits im Jahr 2012 das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) eine detaillierte Risikoanalyse über eine „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ veröffentlicht und an die Mitglieder des Deutschen Bundestages gesandt. Unter Federführung des Robert Koch-Instituts und der Mitwirkung zahlreicher weiterer Bundesbehörden wurde in diesem Bericht ein außergewöhnliches Seuchengeschehen, das auf der Verbreitung des hypothetischen Erregers „Modi-SARS“ basiert, zu Grunde gelegt. Im Rückblick zeigt die Risikoanalyse von 2012 erstaunliche Parallelen zum tatsächlichen Pandemieverlauf mit Covid-19.

Sowohl politisch als auch medial wurde die Frage aufgeworfen, warum die damalige Risikoanalyse nicht dazu geführt hatte, dass die Bundesrepublik Deutschland auf eine tatsächliche Pandemie besser vorbereitet sei – das Thema sei ja nicht unbekannt gewesen. Die Erstellung von „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ wurde 2009 gesetzlich verankert und der Prozess der Durchführung und politischen Bewertung geregelt. Es zeigt sich im Rückblick jedoch, dass die angestrebte Wirksamkeit der Dokumente in der bundespolitischen Ebene nicht erreicht werden konnten. Bis zur Covid-19-Pandemie fanden die Risikoanalysen in den Ausschüssen und Plenarsitzungen der Abgeordneten nur begrenzte Aufmerksamkeit.

Bis zum Zeitpunkt dieses Forschungsberichtes wurden Bund und Ländern insgesamt acht „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ vorgelegt. Seit 2015 umfassen diese auch konkrete Handlungsempfehlungen, die den Umgang mit den bearbeiteten Risiken betreffen. Die Risikoanalysen sollen die Grundlage für einen politisch-administrativen Aushandlungsprozess darüber bilden, wie die identifizierten Risiken im Hinblick auf Handlungsfolgen zu bewerten sind.

Hier setzt die vorliegende Studie *Von Fachlicher Risikoanalyse zu Politischer Risikobewertung: Die Vermittlung von Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz in die Bundespolitik* an. Der Fokus innerhalb der Analysen lag auf politischen Akteuren und der Untersuchung der Fragestellung *welche Relevanz diese den Risikoanalysen beimessen, wie diese wahrgenommen werden, welche Defizite bestehen und wie diese möglicherweise verringert werden können, um die Aufmerksamkeit für "Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz" im politischen Raum zu steigern*. Die Studie dient damit der Exploration des Forschungsfeldes und zielt darauf ab, Gründe und Bedingungen der Wahrnehmung und Akzeptanz der Risikoanalysen zu identifizieren und darzulegen.



Im ersten Kapitel der hier vorliegenden Studie wird eine Bestandsaufnahme bisheriger Risikoanalysen vorgenommen und in einem Überblick die bisherigen Schwerpunkte, wissenschaftlichen Ansätze und Entwicklungen dargestellt und im Kontext des Bevölkerungsschutzes betrachtet. Es folgt eine Eingrenzung von zentralen Begriffen wie „Risiko“ und „Gefahr“ sowie eine Einordnung der Risikoanalysen vor dem Hintergrund politischer Handlungsstrategien wie dem All-Gefahren-Ansatz, *Risk Governance* und Resilienz.

Das zweite Kapitel betrachtet den Bericht der Risikoanalysen an politische Entscheider:innen vor dem Hintergrund theoretischer Ansätze der Forschung zu den Themenfeldern Wissenstransfer und Wissenschaftskommunikation sowie der Policy-Forschung. Die Übermittlung der Risikoanalysen wird in dieser Studie als die Kommunikation wissenschaftlich fundierter Erkenntnisse an politische Entscheider:innen betrachtet. Hierzu wird ein heuristisches Modell vorgestellt, welches den Prozess der Kommunikation der Analysen in ihrem politischen Wirkungsraum als Ganzes in seiner Komplexität und seiner Umfänglichkeit abbildet und wirkende Faktoren darlegt.

Das dritte Kapitel strukturiert die politische Diskussion der Risikoanalysen durch eine Inhaltsanalyse von öffentlich zugänglichen Dokumenten wie Plenarprotokollen und Drucksachen, die über das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP) abrufbar sind. Insbesondere die Haltungen der im Bundestag vertretenen Fraktionen gegenüber den „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ werden hierbei beleuchtet.

Das vierte Kapitel stellt die zentralen empirischen Schritte und Ergebnisse dieser Studie dar. Auf Basis des theoretischen Modells wurde ein Erhebungsinstrument entwickelt und es wurden qualitative Interviews mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages sowie Diskussionsrunden mit wissenschaftlichen Mitarbeitenden durchgeführt. Die umfassenden Antworten der politischen Entscheider:innen wurden systematisch aufbereitet und in ihren wesentlichen Aussagen zusammengefasst.

Im abschließenden Kapitel werden erste Vorschläge und Empfehlungen entwickelt, wie mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen im Hinblick auf die erfolgreiche Kommunikation von Risikoanalysen in der behördlichen Praxis umgegangen werden kann. Hierbei stehen zum einen eine Problemanalyse und zum anderen konkrete Handlungsempfehlungen zur Kommunikation der Analysen im Mittelpunkt.

Dieses Forschungsvorhaben stand – wie viele andere sozialwissenschaftliche Studien in den Jahren 2020 und 2021 zum Umgang mit Risiken und Gefahren – unter dem Einfluss der Covid-19-Pandemie. Das Thema wurde in den empirischen Schritten aufgegriffen und die Risikoanalysen waren im Kontext der Studie möglicherweise präsenter, als sie



es noch im Jahr 2019 waren. Doch die Pandemie brachte auch eine besonders hohe Motivation der politischen Entscheider:innen hervor, sich an der Forschungsarbeit zu beteiligen und die Analyse zu unterstützen. Hierfür möchten sich die AG Interdisziplinäre Sicherheitsforschung und das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit bei den Mitgliedern des Deutschen Bundestages und ihren Mitarbeiter:innen herzlich bedanken.

Darüber hinaus gilt der Dank den wissenschaftlichen und studentischen Mitarbeiter:innen, die an dieser Studie mitgewirkt haben. Die kurze Bearbeitungsdauer, die hohe Relevanz im Kontext der aktuellen Situation und der große Bedarf an Einsicht in bislang wenig dokumentierte Prozesse der Kommunikation und Politikgestaltung stellten eine besondere Herausforderung an diese Studie dar, welche ohne den herausragenden Einsatz aller Mitwirkenden nicht gelungen wäre.

Dank gilt auch dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe für das Vertrauen in unsere Forschungsarbeit und die Förderung, welche dieses Forschungsvorhaben ermöglicht hat.





1. „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“

1.1 Bestandsaufnahme Risikoanalysen

Die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“¹ erheben den Anspruch, für ausgewählte potenzielle Ereignisse eine vorausschauende Auswirkungsanalyse zu erarbeiten. Ihr Ziel ist „die Erstellung eines möglichst umfassenden, vergleichenden Überblicks (Risiko-Portfolio) über unterschiedliche Gefahren und Ereignisse in Bezug auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und das bei ihrem Eintreten zu erwartende Schadensausmaß“ (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 2). Sowohl die theoretische Fundierung und wissenschaftliche Folgenabschätzung, die rechtlichen Grundlagen als auch die administrativ-politische Dimension beeinflussen die Möglichkeiten und Ergebnisse dieses Anspruchs.

Um sich dem Forschungsziel der vorliegenden Studie zu nähern und Bedingungen für Wahrnehmung und Akzeptanz der Risikoanalysen von Seiten politischer Entscheidungsträger:innen zu analysieren und darzustellen, werden die Rahmenbedingungen der Risikoanalysen im Folgenden in drei Aspekten beleuchtet: Zunächst wird dieses erste Kapitel die Risikoanalysen im größeren sicherheitspolitischen Diskurs betrachten und die Relation zu den zwei zentralen Dokumenten der deutschen Sicherheitspolitik, dem „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ (2016) und der „Konzeption Zivile Verteidigung“ (KZV) (2016), aufzeigen. Die grundlegende Fragestellung ist hierbei, inwieweit die Inhalte dieser Grundlagendokumente einem koordinierten Konzept in der Sicherheitspolitik entsprechen. Anschließend wird der Begriff „Risiko“, der für diese Untersuchung von entscheidender Bedeutung ist, hinsichtlich unterschiedlicher methodischer und konzeptioneller Zugänge betrachtet und in Beziehung zum wissenschaftlichen Diskurs gesetzt. Hierbei liegt die Betonung darauf, dass unterschiedliche Ansätze jeweils auch Auswirkungen auf die Auswertung und Wahrnehmung der Risikoanalysen haben. In einem nächsten Schritt werden unterschiedliche Strategien des politischen Handelns im Umgang mit Risiken und Gefahren vergleichend vorgestellt. Dazu gehören der *All-Hazards Approach*, Resilienz und *Risk Governance*. Ein Zwischen-Fazit diskutiert, in welchem Rahmen des politischen Handelns sich die Risikoanalysen bewegen.

¹ Im weiteren Dokument wird unter dem Begriff „Risikoanalyse“ die „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ auf der Ebene des Bundes verstanden. Sollte dies nicht der Fall sein, wird dies explizit erwähnt. Die Formulierungen Risikoanalyse sowie „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ werden alternierend verwendet.



1.1.1 Rahmenbedingungen der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Zivilschutzgesetzes (Zivilschutzgesetzänderungsgesetz – ZSGÄndG, BGBl. I S. 693 ff.) am 9. April 2009 inkludiert das Zivilschutzgesetz nun auch die Katastrophenhilfe des Bundes (Deutscher Bundestag, 2010, S. 3). Mit der Änderung des Zivilschutzgesetzes sollte auch die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die durch die föderative Struktur des Bevölkerungsschutzes an der Aufrechterhaltung der zivilen Sicherheit beteiligt sind, verbessert werden. Zu diesem Zweck erstellt der Bund im Zusammenwirken mit den Ländern eine bundesweite Risikoanalyse für den Bevölkerungsschutz. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI; bis 8. Dezember 2021 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) unterrichtet den Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Risikoanalyse nach § 18 Absatz 1 ZSKG (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz) seit 2010 jährlich. Um dieser Aufgabe nachzukommen, beauftragte das BMI das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) mit der Entwicklung einer Methode zur Erarbeitung der Risikoanalysen (Deutscher Bundestag, 2010, S. 3). Das BBK wurde fortan mit der Koordination und methodischen und fachlichen Begleitung der Risikoanalysen betraut (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe [BBK], 2021, S. 8). Der daraufhin entstandene „Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2010“ beschreibt „Gefahren- bzw. Schadenspotentiale, die durch die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz in den kommenden Jahren vorrangig betrachtet werden müssen, [als]:

- Extreme Naturereignisse (z. B. schwere Stürme, extreme Niederschläge, Hitzewellen/Dürren, Erdbeben, Epidemien/Pandemien etc.),
- CBRN-Gefahren (Gefahren, die durch chemische, biologische, radioaktive und nukleare Stoffe entstehen),
- Ausfall Kritischer Infrastrukturen (z. B. lange anhaltende Störungen bzw. Ausfälle der Energieversorgung sowie anderer lebenswichtiger Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen),
- Terrorismus und militärische Konflikte/Krieg“ (Deutscher Bundestag, 2010, S. 3).

Die Risikoanalysen sollen staatliche sowie nichtstaatliche Akteure dabei unterstützen, sich von einem rein reaktiven Krisen- und Bewältigungsmanagement hin zu einem umfassenden Risikomanagement zu bewegen, indem mögliche negative Auswirkungen von Ereignissen auf sogenannte Schutzgüter vor Eintreffen eines Gefahrenfalls betrachtet werden. Die Analysen dienen somit verschiedenen Akteuren als



Planungsinstrument im Bevölkerungsschutz und haben zum Ziel, „die Vorbereitung aller staatlichen und nichtstaatlichen Akteure sowie der Bevölkerung auf Katastrophenfälle“ (BBK, 2019, S. 16) zu verbessern. Die Risikoanalysen werden als Bestandsaufnahme über mögliche Risiken im Bevölkerungsschutz angesehen, indem sie einerseits einen Überblick über mögliche Risiken geben und zum anderen die Ist-Lage an vorhandenen Bewältigungskapazitäten für ein ausgewähltes Szenario ins Auge fassen. Die Durchführung von Risikoanalysen für den Bevölkerungsschutz ist nicht nur auf Bundesebene vorgesehen. Durch Pilotprojekte auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte wird die auf Bundesebene angewandte Methode der Risikoanalyse erprobt (BBK, 2019). Aus diesen Erfahrungen wurde ein Leitfaden für das Risiko- und Krisenmanagement auf Ebene der unteren Katastrophenschutzbehörden entwickelt, der zu einer besseren Vorbereitung der Akteure auf allen Ebenen im Bevölkerungsschutz führen soll (BBK, o. D.a). Im Weiteren wird jedoch auf die Risikoanalysen auf der Ebene des Bundes fokussiert.

Zunächst erscheint es notwendig, die Grundlagen des Ansatzes der Risikoanalysen zu untersuchen. Gefahr wird innerhalb der Risikoanalysen als ein „Zustand, Umstand oder Vorgang, durch dessen Einwirkung ein Schaden an einem Schutzgut entstehen kann“, gesehen (BBK, 2010a, S. 59). Risiko hingegen wird als „Maß für die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines bestimmten Schadens an einem Schutzgut unter Berücksichtigung des potentiellen Schadensausmaßes“ (BBK, 2010a, S. 31) beschrieben und bedient sich somit einer stark naturwissenschaftlichen Perspektive auf Risiko. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Verständnis von Gefahr und Risiko generell als sozial und kulturell eingebettet und gesellschaftlich konstruiert betrachtet werden sollte (vgl. Bechmann, 1993; Bonss, 1995). Sogenannte „Naturgefahren“ werden erst dann zu Gefahren, wenn sie in irgendeiner Form menschliches Leben, beziehungsweise wie vom BBK bezeichnet „Schutzgüter“, betreffen. Ein Naturereignis wie zum Beispiel ein Hochwasser wird erst dann zur Gefahr, wenn es auf den sozialen Raum trifft, also dort, wo sich Menschen und ihre Güter befinden. Schutzgüter werden im Rahmen der Risikoanalyse als „Mensch, Umwelt, Volkswirtschaft und immaterielle Güter“ (Deutscher Bundestag, 2020b, S. 44) definiert.

1.1.2 Methode, Umsetzung und parlamentarische Verbreitung der Risikoanalysen

Für die Erarbeitung der Risikoanalysen sind zwei Gremien hauptverantwortlich: Im Lenkungsausschuss „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund“, der unter der Federführung des BMI operiert und in dem „alle relevanten Ressorts vertreten sind“ (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 3), werden die Leitlinien für die Risikoanalysen auf Bundesebene festgelegt. Die Leitlinie beinhaltet die Auswahl der zu verwendenden Schadensparameter und die methodische Festlegung, wie die



Eintrittswahrscheinlichkeit und das Schadensausmaß des zu betrachtenden Ereignisses zu bestimmen sind. Die Schadensparameter bewegen sich im Rahmen der in Kapitel 1.1.1 genannten Schutzgut-Bereiche Mensch, Umwelt, Volkswirtschaft und immaterielle Güter. Der Lenkungsausschuss entscheidet auch, welche Gefahren in den Risikoanalysen untersucht werden sollen (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 3).

Nach der Entscheidung über die zu untersuchende Gefahr wird anschließend ein Arbeitskreis gebildet, der sich aus den jeweils relevanten Behörden zusammensetzt. Diese „mandatierten Geschäftsbereichsbehörden der relevanten Ressorts“ (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 4) bilden kein stehendes Gremium, sondern werden je nach Szenario beziehungsweise Thema ausgewählt. So war für die Risikoanalyse „Extremes Schmelzhochwasser aus den Mittelgebirgen“ von 2012 federführend die Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG) verantwortlich, die als Bundesoberbehörde dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zugeordnet ist. Bei diesem Auftrag unterstützten zahlreiche weitere Bundesbehörden und -einrichtungen die BfG, darunter das Bundesamt für Naturschutz, der Deutsche Wetterdienst und das Streitkräfteunterstützungskommando der Bundeswehr (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 4). Für diesen Arbeitskreis übernimmt das BBK in Abstimmung mit dem BMI die Koordination. Hier werden auf Basis der ausgewählten Gefahren die Szenarien entwickelt, die einer Betrachtung des sogenannten reasonable Worst Case folgen. Nachdem der Arbeitskreis die Szenariobeschreibung abgeschlossen hat, geht diese zurück an den Lenkungsausschuss, der mit den erarbeiteten Ergebnissen und Erkenntnissen eine Bewertung vornimmt und daraus Handlungsbedarfe ableitet (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 4).

Über die Vorgehensweise für die Erstellung einer Risikoanalyse informiert der „Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ (Deutscher Bundestag, 2010). Der Ausgangspunkt ist die Beschreibung des Bezugsgebietes, also der geografische oder politische Raum, auf den sich die Analyse bezieht. Dies kann zum Beispiel die Bundesrepublik Deutschland, ein Bundesland, ein Regierungsbezirk, ein Landkreis oder eine Gemeinde sein. Im zweiten Schritt wird die zu betrachtende Gefahr ausgewählt, für die das Risiko ermittelt werden soll. Die ausgewählte Gefahr dient als Grundlage für die Risikoanalyse und wird in einem Szenario dargestellt, das „das Ereignis klar und ausreichend detailliert [beschreibt], um auf dieser Grundlage eine möglichst präzise und konsistente Bestimmung der Eintrittswahrscheinlichkeit und des zu erwartenden Schadensausmaßes vornehmen zu können“ (Deutscher Bundestag, 2010, S. 17). Ausgehend vom Szenario wird in einem dritten Schritt die Eintrittswahrscheinlichkeit des beschriebenen Ereignisses ermittelt. Dafür wird eine fünfstufige Skala verwendet. Im vierten Schritt erfolgt die Betrachtung des Schadensausmaßes. Hier werden die negativen Konsequenzen des Ereignisses auf zuvor festgelegte Schutzgüter beschrieben. Als Abschluss soll das Ergebnis der Risikoanalyse



mithilfe einer Risiko-Matrix visualisiert werden. Dies ermöglicht eine „vergleichende Gegenüberstellung verschiedener Risiken durch unterschiedliche Gefahren“ (Deutscher Bundestag, 2010, S. 15).

Der § 18 Absatz 1 Satz 2 ZSKG legt fest, dass das BMI jährlich die Ergebnisse der Risikoanalysen dem Bundestag mitzuteilen hat. Dies muss in Form eines Berichts erfolgen, welcher in der Regel die komplette Risikoanalyse im Anhang beinhaltet (vgl. ZSKG; BBK, o. D.b). Die Risikoanalysen erreichen den Bundestag als Unterrichtungen durch die Bundesregierung. Dabei handelt es sich um schriftliche Berichte, die dem Bundestag auf dessen Verlangen oder eigeninitiativ von der Regierung vorgelegt werden (vgl. Deutscher Bundestag, 2020d). Da diese Unterrichtungen zur „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ mit § 18 Absatz 1 Satz 2 u. 3 ZSKG auf „gesetzlichen Vorschriften“ beruhen, sind sie gemäß § 76 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) an die Mitglieder des Bundestages zu verteilen. Für die parlamentarische Befassung mit sogenannten Unterrichtungen ist § 80 Absatz 3 der GOBT ausschlaggebend: Eine direkte Überweisung an einen federführenden Fachausschuss und weitere relevante Ausschüsse zur Mitberatung kann der Bundestagspräsident oder die Bundestagspräsidentin nach entsprechender Vereinbarung im Ältestenrat vornehmen. Im Fall der Risikoanalysen ist der Ausschuss für Inneres und Heimat federführend, weitere Ausschüsse beraten je nach gewähltem Thema beziehungsweise Szenario mit. Beispielsweise war für die Risikoanalyse 2012 mit den Themen „Schmelzhochwasser“ und „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ der Umweltausschuss beratend tätig. Auf Ebene der Ausschüsse erfolgt schließlich eine Beschlussfassung dazu, ob der Bericht lediglich zur Kenntnis genommen wird oder beispielsweise zum Gegenstand einer Aussprache während einer Plenarsitzung gemacht wird (§ 62 Absatz 1 GOBT). Berichte können im Plenum diskutiert werden, sofern dies gemäß der GOBT von mindestens einer Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages (MdBs) beantragt wird (gemäß § 75 Absatz 1 Buchst. e GOBT i. V. m. § 76 Absatz 1 GOBT). Auch wenn das nicht passiert, haben Bundestagsabgeordnete sowie die breite Öffentlichkeit ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Drucksache Zugriff auf die Risikoanalyse. In der parlamentarischen Praxis befassen sich die jeweiligen Berichterstatter:innen der Fraktionen im Kontext der Ausschussberatung inhaltlich mit der Risikoanalyse beziehungsweise entsprechend parallel in den fraktionsinternen Arbeitsgruppen. Ob eine konkrete parlamentarische „Übersetzung“ der in der Risikoanalyse empfohlenen wissenschaftlichen Handlungsempfehlungen erfolgt, beispielsweise in Form von Gesetzgebungsverfahren, geht aus den Drucksachen des Bundestages nicht hervor.

Es ist aus den öffentlich verfügbaren Quellen nicht abschließend zu klären, wie die Zusammensetzung der für die Risikoanalysen relevanten Gremien zustande kommt. Der Lenkungsausschuss setzt sich beispielsweise aus „allen relevanten Ressorts“ (Deutscher



Bundestag, 2013a, S. 3) zusammen. Welche das sind oder wer dort als Person mit welcher Rolle agiert, ist in den öffentlich zugänglichen Dokumenten nicht ersichtlich. Bei den Mitgliedern des Arbeitskreises, die je nach Szenario wechseln, ist dies klarer dargestellt und wird auch in den jeweiligen Risikoanalysen beschrieben. Jedoch sind verschiedene Schritte in der Erstellung der Risikoanalyse nicht klar einem Gremium zugeordnet. So ist beispielsweise beim ersten Schritt, der Beschreibung des Bezugsgebietes der Risikoanalyse, nicht ersichtlich, ob dies eine Aufgabe des Lenkungsausschusses oder des Arbeitskreises ist. Auch die Personen- oder Organisationsgruppen, an welche sich die Risikoanalysen richten sollen, sind sehr breit definiert als „staatliche und nichtstaatliche Akteure“ (BBK, 2019, S. 16).

1.1.3 Aufbau der Risikoanalysen und Veränderungen im Laufe der Zeit

Die erste „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ für das Jahr 2012 wurde Anfang 2013 veröffentlicht und behandelte die Themen „Extremes Schmelzhochwasser aus den Mittelgebirgen“ und „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ (Deutscher Bundestag, 2013a). Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Studie (Dezember 2021) wurden sechs weitere Risikoanalysen mit den Szenarien „Wintersturm“ (2013) (Deutscher Bundestag, 2013b), „Sturmflut“ (2014) (Deutscher Bundestag, 2014), „Freisetzung radioaktiver Stoffe aus einem Kernkraftwerk“ (2015) (Deutscher Bundestag, 2015a), „Freisetzung chemischer Stoffe“ (2016) (Deutscher Bundestag, 2016a), „Dürre“ (2018) (Deutscher Bundestag, 2019c) und „Erdbeben“ (2019) (Deutscher Bundestag, 2020b) veröffentlicht. Zudem gab es eine Gesamtübersicht der bisherigen Risikoanalysen von 2012–2016 (Deutscher Bundestag, 2019b), die wie die anderen Risikoanalysen auch als Bundesdrucksache zirkuliert wurde. Zudem veröffentlichte das BBK selbst einen Überblick über die seit 2009 durchgeführten Risikoanalysen und die Entwicklung des Formats innerhalb dieser Jahre (BBK, 2021). Es wird ersichtlich, dass sich die bisherigen Risikoanalysen insbesondere im Rahmen „Extreme Naturereignisse“ sowie „CBRN-Gefahren“ bewegen. Die kommende Risikoanalyse für das Bezugsjahr 2020 wird nach Wissensstand des Projekts dagegen nicht mehr mit einem Szenario arbeiten. Sie soll detaillierter die Auswirkungen von Kaskadeneffekten untersuchen und das methodische Vorgehen im Diskurs von Bund und Ländern konkretisieren (Deutscher Bundestag, 2020b).

Seit Beginn der Erstellung der Risikoanalysen wurde deren Aufbau mehrfach angepasst und verändert. Eine Konstante stellen die Kapitel über den Stand der Umsetzung auf den Ebenen des Bundes und der Länder sowie über parallele Entwicklungen auf europäischer bzw. internationaler Ebene dar. Jedoch veränderten sich die Inhalte der jeweiligen Kapitel. Während in den Risikoanalysen 2012–2014 das Kapitel „Stand der Umsetzung auf Ebene des Bundes“ lediglich eine kurze Szenariobeschreibung der



vorliegenden Risikoanalyse umfasste, beinhalten die Risikoanalysen ab 2015 außerdem Ergebnisse und Handlungsempfehlungen auf Grundlage des beschriebenen Szenarios. Vor 2015 befanden sich diese Informationen erst im Anhang der jeweiligen Risikoanalyse. Ab 2018 wurde das Kapitel „Stand der Umsetzung auf Ebene des Bundes“ noch um den Bereich „Betroffene Handlungsfelder“ erweitert, in dem auch Handlungsbedarfe und mögliche Maßnahmen kurz erläutert werden. Die beschriebenen Handlungsfelder erheben jedoch „keinen Anspruch auf Vollständigkeit und sind unabhängig von eventuell bereits geplanten oder erfolgten Umsetzungen von möglichen Maßnahmen, die im Zuständigkeitsbereich der Länder und Kommunen liegen, zu sehen“ (Deutscher Bundestag, 2020b, S. 13). Eine Ausnahme zu den bisherigen Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz stellt die Risikoanalyse 2017 dar, die eine Zusammenfassung der Risikoanalysen 2012–2016 beinhaltet. Hier findet sich im Anhang eine Zusammenfassung der Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen der vorangegangenen Risikoanalysen 2012–2016.

1.1.4 Einordnung der Risikoanalysen in den Bevölkerungsschutz

Bereits in der Präambel der ersten Risikoanalyse für das Jahr 2012 wird die Studie in einen Risikomanagementprozess eingeordnet. Sie wird als fachliche Analyse unterschiedlicher Gefahren, mit denen in Deutschland zu rechnen ist, kontextualisiert und „nimmt weder eine Priorisierung einzelner Szenarien noch eine politische Bewertung von Risiken oder zu ergreifenden Vorsorge-Maßnahmen vorweg“ (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 2). Zu einer politischen Bewertung von Risiken zählen die Berücksichtigung gesellschaftlicher Werte und die dazugehörige Akzeptanz von bestimmten Risiken von Seiten der administrativ-politisch verantwortlichen Ebenen (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 2). Die Risikoanalysen sollen als Informationsgrundlage dienen – eine Bewertung der darin bearbeiteten Risiken soll auf politisch-administrativer Ebene vollzogen werden und ist damit explizit nicht Teil der Analyse. Der Lenkungsausschuss unter Federführung des BMI leitet Handlungsbedarfe ab, um besagte Informationsgrundlage zu schaffen.

Im Risikomanagementkreislauf, der aus den vier Phasen Prävention und Mitigation, Vorbereitung, Bewältigung und Wiederherstellung beziehungsweise Wiederaufbau besteht (vgl. Cutter & Gall, 2008, S. 356), ist der Auftrag zur Erstellung der Risikoanalysen und die politische Bewertung in der Phase Prävention und Mitigation zu verorten. Informationen über Gefährdungen und potenziell daraus resultierende Schäden sind elementarer Bestandteil für ein effektives Risikomanagement, um sich auf mögliche Ereignisse vorzubereiten und Schritte zur Prävention oder Mitigation unternehmen zu können.



Neben den hier beschriebenen Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz des Bundes sind für Deutschland auch das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) (Bundesministerium der Verteidigung [BMVg], 2016) und die „Konzeption Zivile Verteidigung“ (KZV) des BMI (Bundesministerium des Innern und für Heimat [BMI], 2016) für die Erörterung von Risiken für die Bevölkerung und der Regelungen des Umgangs damit Dokumente von zentraler Bedeutung, da sie als Grundlage sicherheits- und verteidigungspolitischer Entscheidungen gelten (BMVg, 2016, S. 15). Im Weiteren sollen diese beiden Dokumente kurz dargestellt und ihr Zusammenhang mit dem Bevölkerungsschutz und insbesondere den Risikoanalysen des BBK erläutert werden.

1.1.5 Das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ und die „Konzeption Zivile Verteidigung“

Das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“, im Folgenden kurz Weißbuch genannt, gilt als „das oberste sicherheits- und verteidigungspolitische Grundlagendokument der Bundesregierung“ (BMVg, o. D.). Es präsentiert nicht nur Deutschlands Selbstverständnis in der internationalen Sicherheitspolitik, sondern stellt auch gegenwärtige Herausforderungen für die Sicherheitspolitik vor. Im Jahr 2016 hat das Weißbuch erstmals neben militärischen Herausforderungen einen neuen Schwerpunkt auf die Sicherheitspolitik gesetzt, sodass das Dokument nun zweigeteilt ist: „Zur Sicherheitspolitik“ und „Zur Zukunft der Bundeswehr“ (BMVg, 2016).

Als größte Herausforderungen für die deutsche Sicherheitspolitik werden neben den grenzunabhängigen hybriden Bedrohungen aus dem Cyber- und Informationsraum auch zwischenstaatliche Konflikte, „schlechte Regierungsführung“, Terrorismus, weltweite Aufrüstung, Gefährdung von Transport- und Versorgungsstrukturen, „unkontrollierte und irreguläre Migration“, Pandemien, Seuchen und der Klimawandel genannt (BMVg, 2016). Wie genau diese Herausforderungen angegangen werden sollen, wird nicht weiter konkretisiert. Stattdessen wird der Begriff „Resilienz“ genutzt, um einen Lösungsansatz für die beschriebenen Herausforderungen zu bieten, jedoch ohne klar zu beschreiben, was unter Resilienz verstanden wird und wie die Gesellschaft „resilient(er)“ sein beziehungsweise werden kann.

Das Weißbuch von 2016 ist im Gegensatz zur „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ ein auf die Außen- und Sicherheitspolitik fokussiertes Dokument und sieht Risiken und Gefahren in einem internationalen oder globalen Rahmen. Es ist jedoch zu betonen, dass das Weißbuch eine Reihe von Themen anspricht, die sowohl in einem globalen als auch in einem nationalen Kontext zu Herausforderungen für Sicherheit, Stabilität und den Katastrophenschutz führen können. Beispielsweise wird auf den Klimawandel oder



Pandemien verwiesen. Hier zeigt sich, dass eine Unterteilung in nationale und internationale Risiken und Gefahren nur noch in Teilen vollzogen werden kann. Im Weißbuch finden sich einige thematische Überschneidungen mit den Risikoanalysen. Ebenfalls lässt sich in beiden Dokumenten ein Fokus auf präventive Maßnahmen feststellen. Nichtsdestotrotz finden die Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz keine Erwähnung im Weißbuch. Das Weißbuch diente aber wiederum als Grundlage für die Bedrohungseinschätzungen der „Konzeption Zivile Verteidigung“, die im Folgenden beschrieben wird.

Die „Konzeption Zivile Verteidigung“ (KZV) ist ein Strategiepapier für die „ressortabgestimmte Aufgabenerfüllung im Bereich der Zivilen Verteidigung und zivilen Notfallvorsorge des Bundes“ (BMI, 2016, S. 7). Sie wird vom BMI herausgegeben und legt den Fokus auf Strukturen zur Instandhaltung der zivilen Sicherheit. Zusammen mit der „Konzeption der Bundeswehr“ (KdB) komplementiert sie den grundlegenden Rahmen zur Gesamtverteidigung Deutschlands (BMI, 2016, S. 8), wobei militärische und zivile Verteidigung als untrennbar angesehen werden. Grundlage der Planungen des BMI ist somit die enge Verknüpfung militärischer und ziviler Bedrohungen und Gefahren, wie es beispielsweise beim All-Gefahren-Ansatz der Fall ist, der in Kapitel 1.2.3 näher beleuchtet wird.

Die KZV widmet sich den Themenfeldern „Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen“, „Zivilschutz im Zusammenwirken Selbstschutz – Ehrenamt – Berufskräfte“, „Versorgung im Zusammenwirken Betreiber – Staat – Selbstschutz“ sowie „Unterstützung der Streitkräfte“ und „Fortentwicklung der Zivilen Verteidigung“ (BMI, 2016, S. 66).

Die Befähigung der Bevölkerung zum Selbstschutz und zur gegenseitigen Hilfe ist die Basis des deutschen Zivilschutzes, der in dieser Hinsicht also auf eigenen Vorsorgemaßnahmen der Bevölkerung fußt. Ebenso ist das Ehrenamt in Feuerwehren, des Technischen Hilfswerks und anderen Hilfsorganisationen ein elementarer Pfeiler ziviler Sicherheit. Die KZV betont die Bedeutung der Partizipation der Bevölkerung. Eine „Verringerung des Bedarfes an Notversorgungsleistungen“ von staatlicher Seite soll durch den Selbstschutz der Bevölkerung und damit durch eine resiliente Gesellschaft erreicht werden. Zwar wird der Begriff „Resilienz“ in diesem Kontext nicht verwendet, findet in der KZV aber im Themengebiet „Schutz kritischer Infrastrukturen“ und im „Gesamtsystem“ Anwendung (BMI, 2016, S. 42).

Das BMI bezieht sich bei der Darstellung der Herausforderungen in der KZV auf das Weißbuch des BMVg, da es die dortige Einschätzung zur Bedrohungslage auch seiner eigenen Planung der zivilen Verteidigung zugrunde legt. Als Hauptbedrohungen werden „hybride Bedrohungen sowohl durch staatliche als auch nichtstaatliche Akteure“ genannt (BMI, 2016, S. 13). Um einen Prozess zur Weiterentwicklung der KZV zu



gewährleisten, wird dort wieder Bezug auf die eingangs beschriebenen Risikoanalysen von Bund und Ländern, aber auch von Gemeinden genommen. Neben regelmäßig durchgeführten Soll-Ist-Abgleichen und internen „Referenzszenarien“ bieten die Risikoanalysen und ihre Auswertung dem BMI eine Grundlage zur stetigen Anpassung seiner Strategie (BMI, 2016, S. 62).

1.1.6 Anknüpfungspunkte zwischen Weißbuch, „Konzeption Zivile Verteidigung“ und Risikoanalysen

Die drei bisher untersuchten Papiere und Analyseformate sind im Sinne einer Risikobetrachtung für den Bevölkerungsschutz mehr oder weniger eng miteinander verknüpft: Das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ als oberstes Grundlegendokument der Bundesregierung dient der „Konzeption Zivile Verteidigung“ als Basis für deren Einschätzung zur Bedrohungslage der Bundesrepublik. Die KZV wiederum gibt den Risikoanalysen den Rahmen für das zu betrachtende und zu analysierende Gefahrenspektrum, und die Risikoanalysen sind für die Umsetzung der KZV von Bedeutung. Die Gesamtbetrachtung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“, der KZV und des Weißbuches legt nach der Analyse der Einzelteile drei vorläufige Schlüsse nahe:

1. Die Dokumente und Maßnahmen nehmen direkten oder indirekten Bezug aufeinander und verstehen sich nach Eigenaussage als zusammenhängende Teile eines umfassenden Konzepts.
2. Die Unterscheidungen zwischen Sicherheitsbewertung und -politik als ursprünglich national und international unterscheidbare Felder werden explizit aufgeweicht. Die Übergänge werden durch Nennung unterschiedlicher Gefahren und Risiken bestimmt, beispielsweise Pandemien oder Klimawandel. Nichtsdestotrotz bieten die Risikoanalysen einen rein nationalen Blick auf die behandelten Risiken.
3. Aufgrund der Stellung der KZV und des Weißbuchs als Grundlegendokumente ist eine Ausdifferenzierung der Zuständigkeiten, Themenfindungen und Vorgehensweisen eher im Sinne allgemeingültiger Aussagen zu finden. Eine Konkretisierung der Kooperation zwischen Außenpolitik, nationaler Sicherheitspolitik und Sicherheitspolitik der Länder wird nicht vorgenommen.

Vor dem Hintergrund der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ sind die KZV und das Weißbuch daher vor allem zur Stärkung eines kooperativen Ansatzes in der Themenfindung und der Bewertung zukünftiger Risiken zu verstehen und stellen einen



politischen Rahmen dar, in dem Sicherheit und Bevölkerungsschutz verstanden und umgesetzt werden sollten.

Insgesamt kann durch die Themensetzung des Weißbuchs und der KZV eine stärkere Verzahnung von Innen- und Außenpolitik und eine Einbeziehung von sowohl militärischen als auch zivilen Herausforderungen attestiert werden. Aus Sicht des Bevölkerungsschutzes könnte dies zu einer verbesserten Wahrnehmung führen, da auf Seiten der Bevölkerung die Auswirkungen möglicherweise vergleichbar sind – unabhängig davon, ob sie durch militärische, technische, hybride oder zivile Gefahren oder Risiken ausgelöst werden. Hierzu zählen etwa Evakuierungen, Notfallversorgung mit Lebensmitteln oder großflächige Ausfälle Kritischer Infrastrukturen.

1.2 Risikoanalysen: Ein Exkurs in den wissenschaftlichen Diskurs

Die Forschung zum Thema Risikoanalyse erfordert zunächst eine Differenzierung, was unter einem Risiko zu verstehen ist. In Kapitel 1.1 wurde die behördliche Sicht auf Risiko und dessen Analyse dargestellt. Die folgenden Ausführungen ordnen den Begriff in den wissenschaftlichen Diskurs ein. Zunächst gilt es die unterschiedlichen Perspektiven und Definitionen von Risiko zu erläutern. Im nächsten Schritt erfolgt eine theoretische Annäherung an das Thema Risikoanalyse. Anschließend stehen unterschiedliche Strategien für politisches Handeln im Fokus. Ziel ist es, die Annahmen zu und Konzepte von Risiko im Sinne des BBK mit Bezug auf den wissenschaftlichen Diskurs kritisch zu reflektieren.

1.2.1 Risiko: Eine Konzeptspezifikation

Der Begriff „Risiko“ findet in den unterschiedlichsten Disziplinen Anwendung. Dementsprechend bestehen voneinander abweichende theoretische Perspektiven auf den Risikobegriff. Im Wesentlichen lassen sie sich auf drei Ansätze reduzieren (Bechmann, 1993), die im Folgenden näher betrachtet werden:

- a. ein mathematisch-probabilistisches Verständnis, welches der Formel „Risiko = Eintrittswahrscheinlichkeit x Schaden“ folgt,
- b. ein psychologisch-kognitives Verständnis, welches sich auf individuelle Kriterien der Risikowahrnehmung fokussiert,
- c. eine soziokulturelle Perspektive, welche Risiko als Ergebnis gesamtgesellschaftlicher Aushandlungsprozesse sowie kultureller Prägungen versteht.



Zuvor soll jedoch noch analog zu Kapitel 1.1.1 eine Abgrenzung von Risiko und Gefahr erfolgen, da diese Termini im allgemeinen Sprachgebrauch oftmals synonym verwendet werden. Risiko und Gefahr lassen sich im Hinblick auf die Abhängigkeit der eigenen Entscheidung beschreiben (Luhmann, 1991). Ein Risiko wird selbstentschieden und damit bewusst durch einen handelnden Akteur eingegangen. Eine Gefahr hingegen geht von der Umwelt aus und ist nicht selbstentschieden. Wer ein Haus in einer Flussaue baut, geht das Risiko einer Überschwemmung ein. Schmelzwasser und Regen stellen ein Ereignis dar, welches zum Anschwellen von Flüssen führen kann und beim Zusammentreffen mit dem Sozialraum, also zum Beispiel der besiedelten Flussaue, zur Gefahr wird. Die Bedrohung wiederum stellt einen Sonderfall der Gefahr dar, da es sich bei ihr um eine absichtsvoll herbeigeführte Gefährdung handelt. Dies ist beispielsweise bei einem absichtsvoll herbeigeführten Anschlag der Fall. Riegel (2007) sieht als weiteren beschreibenden Faktor von Risiko außerdem das Bewältigungspotenzial, also die Fähigkeit, auf ein eingetretenes Ereignis zu reagieren und somit Schäden zu mindern (Riegel, 2007, S. 6). Für Renn et al. (2007) ist außerdem ein „Mindestmaß an Gestaltbarkeit“ der Zukunft elementar für eine Auseinandersetzung mit Risiken, um durch Vorsorge und Vorbereitung die Auswirkungen eines Ereignisses so minimal wie möglich zu halten (Renn et al., 2007, S. 20). Bereits diese verschiedenen Elemente von Risiko machen ersichtlich, dass es bisher keine allgemeingültige und eindeutige Definition des Begriffs gibt und Risiken somit aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden können.

Die mathematisch-probabilistische Sichtweise

Der Vorteil der *mathematisch-probabilistischen Sichtweise* liegt in ihrer vermeintlichen Kalkulierbarkeit (Gerhold, 2021, S. 261). Die Höhe des zu erwartenden Schadens sowie die Eintrittswahrscheinlichkeit für ein Ereignis können durch Zahlen beschrieben oder abgeschätzt werden und lassen somit eine Risikobewertung aufgrund der getroffenen Annahmen zu. Daraus lassen sich Abschätzungen für die Vorbereitung auf ein betrachtetes Ereignis treffen und mögliche Maßnahmen mit Kosten-Nutzen-Schätzungen abwägen. Risiken können somit gegeneinander aufgewogen und wenn nötig hierarchisiert werden. Die mathematisch-probabilistische Sicht auf Risiko bringt jedoch auch Probleme mit sich, denn sie suggeriert eine Kalkulierbarkeit, die in der Regel bei komplexen Risiken nicht mehr gegeben ist. Diese von Renn et al. (2007) als „neue Risiken“ oder auch systemische Risiken benannten Phänomene zeichnen sich durch „Vernetzung und Abhängigkeiten, durch Komplexität und Nichtwissen aus“ (Gerhold, 2021, S. 262). Eine Risikobewertung ist nur bedingt möglich, da für eine adäquate Kalkulation nicht alle notwendigen Informationen vorhanden sind und durch eine hohe Vernetzung auch das Schadensausmaß nicht mehr ganzheitlich abzubilden ist. Ein mathematisch-probabilistisches Verständnis von Risiken reicht insbesondere für systemische Risiken nicht aus, um ein Handeln unter Unsicherheit zu gewährleisten.



Die psychologisch-kognitive Perspektive

Mit der *psychologisch-kognitiven Perspektive* wird die Perspektive des Individuums betrachtet. Die individuelle und subjektive Wahrnehmung und Bewertung von Risiken sowie ihre Akzeptanz rückt in den Mittelpunkt des Interesses. Die psychologisch-kognitive Perspektive ist kein Widerspruch zur mathematisch-probabilistischen Sichtweise, sondern fokussiert sich auf die kognitive Bewertung von potenziellen Ereignissen.

Innerhalb der psychologisch-kognitiven Perspektive existieren verschiedene Ansätze, wie zum Beispiel der psychometrische Ansatz (Slovic et al., 2000), der eine subjektive Bewertung verschiedener Merkmale von Risiken untersucht. Bedeutende Faktoren für die Einschätzung von Risiko sind hierbei das Katastrophenpotenzial, die Betroffenheit, Freiwilligkeit, Kontrollierbarkeit und Verantwortbarkeit (siehe u. a. Wiedemann & Mertens, 2005; Renn et al., 2007; Jungermann & Slovic, 1993). Beispielsweise wird auf der einen Seite ein Risiko als höher eingeschätzt, wenn die Möglichkeit eines Unfalls mit einer hohen Todeszahl besteht. Freiwillig eingegangene Risiken hingegen werden weniger schwerwiegend eingeschätzt als solche, die unfreiwillig eingegangen werden.

Ein anderer Ansatz beschäftigt sich mit kognitiven oder intuitiven Heuristiken (Tversky & Kahneman, 1974). Hier wird argumentiert, dass Menschen eine Vorstellung davon haben, aus welchen Regeln und Mechanismen Risiken hervorgehen, um daran eine Abschätzung des Risikos vorzunehmen. Ein Beispiel für eine solche „Funktionierensheuristik“ sind Daumenregeln, die eine Handlung ermöglichen, auch und obwohl Unsicherheit vorherrscht (Gigerenzer, 2013). Gigerenzer (2013) spricht sich für eine Aufwertung dieser Heuristiken aus, da sie bei komplexen Lagen hilfreich seien und auch gute Resultate zeigen würden. Diese Heuristiken sind jedoch nicht frei von Fehleinschätzungen und Bias. Einfach vorstellbaren Ereignissen wird beispielsweise eine höhere Eintrittswahrscheinlichkeit zugeschrieben, da sie aus dem Alltag bekannt oder häufig durch Medien vermittelt werden. Dies führt dazu, dass Menschen Ereignisse als bedeutender oder wahrscheinlicher einschätzen, die für sie kognitiv verfügbar sind (Gerhold, 2021, S. 268).

Der soziokulturelle Zugang

Wie die beiden oben beschriebenen Ansätze verdeutlichen, kann Risiko nur bedingt berechnet und von Individuen fehlerfrei eingeschätzt werden. Der dritte Ansatz des *soziokulturellen Zugangs* beschäftigt sich mit Risiko als sozialem Konstrukt. Diese Perspektive lehnt die Objektivität von Risiko ab und sieht es vor allem in seinem gesellschaftlichen und kulturellen Kontext. Eben diese gesellschaftlich ausgehandelte Konstruktion soll innerhalb des sozio-kulturellen Ansatzes in verschiedenen sozialen Systemen nachvollzogen werden (vgl. Weichselgartner, 2002, S. 34). Hier wird



insbesondere das Wechselspiel zwischen Einzelnen und ihrer Umwelt in den Vordergrund gerückt. Im Mittelpunkt stehen die Fragen, wie sich normativer Erwartungsdruck auf die Mehrheitsmeinung auswirkt und welchen Einfluss öffentliche Problemdiskussionen auf die Meinung einer Einzelperson haben (Gerhold, 2009, S. 26). Die Wahrnehmung von Risiken ist nach diesem Zugang abgänglich von allgemeinen gesellschaftlichen Einschätzungen. Innerhalb der soziokulturellen Betrachtungsweise von Risiko nimmt das Thema Kommunikation einen großen Stellenwert ein. Die gesellschaftliche Konjunktur eines Risikos wird zum Beispiel beeinflusst durch mediale Aufmerksamkeit, die ein Ereignis bekommt, wie auch durch die Aufmerksamkeit, die Ereignissen aus dem politischen Raum entgegengebracht wird. Was in einer Gesellschaft als Risiko betrachtet wird und welche Umgangsweisen mit diesen als adäquat angesehen werden, ist damit Ergebnis eines Aushandlungsprozesses, an dem verschiedene gesellschaftliche Akteure in unterschiedlichem Maße beteiligt sind (Gerhold, 2009).

Es bleibt festzuhalten, dass in der soziokulturellen Perspektive Risiko kontextgebunden untersucht wird, was auch die Analyse der gesellschaftlichen Organisationsform miteinschließt.

1.2.2 Die wissenschaftliche Betrachtung von Risikoanalysen

Nach der kurzen Übersicht zu Perspektiven des wissenschaftlichen Risikodiskurses wird im Weiteren der Fokus auf Ansätzen für Risikoanalysen² liegen. Das Feld der Risikoanalyse kann in zwei wissensgenerierende Säulen eingeteilt werden. Die erste Säule beinhaltet das Wissen über Risiko, das einer Aktivität in der Realität zugeordnet werden kann, zum Beispiel Analysen zu Auswirkungen des Klimawandels. Die zweite Säule umfasst Wissen über Konzepte, Theorien, Frameworks, Ansätze, Prinzipien, Methoden und Modelle, um Risiken verstehen, bewerten, charakterisieren, kommunizieren, managen und lenken zu können (Society for Risk Analysis [SRA], 2018, S. 3). Es findet also eine Unterscheidung statt zwischen wissenschaftlicher Risikoanalyse als Praktik und solcher als Theorie.

Um Risikoanalysen durchzuführen, die der ersten Säule und somit der Risikoanalyse als Praktik zuzuordnen sind, werden unterschiedliche Ansätze genutzt, unter anderem:

² In diesem Kapitel stehen explizit Ansätze von Risikoanalysen als Bewertung von und Reaktion auf Risiken im Fokus, nicht die speziellen „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“.



- (1) deskriptive Analysen, in denen vergangene Ereignisse betrachtet werden,
- (2) prädiktive Analysen, in denen vorausschauend abgeschätzt wird, welche Probleme und Konsequenzen auftreten könnten,
- (3) Evaluationsanalysen, in denen die Risikoanalyse bewertet wird.

Diese Ansätze wiederum werden in der zweiten Säule evaluiert, bewertet und im wissenschaftlichen Diskurs behandelt.

Wie der Begriff Risiko ist auch der Terminus „Risikoanalyse“ mehrdeutig. Hierunter wird in der Regel ein Konglomerat aus „risk assessment, risk characterisation, risk communication, risk management, and policy relating to risk, in the context of risks which are a concern for individuals, public and private sector organisations, and society at a local, regional, national, or global level“ (Aven, 2018, S. 2415) verstanden. Nicht allein die technisch-naturwissenschaftliche Beschreibung von Risiken, sondern auch ihre Bewertung, die Kommunikation darüber, ihr Management und der politische Umgang mit ihnen gehören nach dieser Lesart zur Risikoanalyse. Die theoretischen Zugänge formal-analytischer, psychologisch-kognitiver und soziokultureller Betrachtungsweisen auf den Risikobegriff (siehe Kapitel 1.2.1) werden also hierunter subsumiert und in Verbindung gebracht. Um ein Risiko umfänglich betrachten zu können, müssen folglich sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Gesichtspunkte Eingang in die Betrachtung finden – Risiko und Gefahr entstehen in speziellen Kontexten, die reflektiert werden müssen. Eine reine Bewertung von Risiko aufgrund von naturwissenschaftlichen Ansätzen greift hierbei nach Ansicht der Autor:innen zu kurz. Es ist daher nicht unerheblich, mit welcher theoretischen Perspektive sich dem Thema angenommen wird.

1.2.3 Strategien für politisches Handeln

Risikoanalysen werden in der Regel anhand dreier Komponenten beschrieben (vgl. Aven & Renn, 2010, S. 50; Elverfeldt et al., 2008, S. 32). Erstens der Risikobewertung, bei der es um die Identifikation von Gefahren und deren mögliche prognostische Auswirkungen im Falle eines Eintritts geht. Zweitens dem Risikomanagement, welches den Umgang mit den beschriebenen Risiken meint und darauf abzielt, die dargestellten Konsequenzen zu verhindern oder zu reduzieren. Das Risikomanagement kann auch in der Politik verortet sein. Drittens der Risikokommunikation, welches das Element zwischen den Expertenurteilen und der öffentlichen Wahrnehmung der Risiken bildet. Sie dient der Aufklärung, dem Risikotraining, der Stärkung des Vertrauens in staatliche Institutionen und der Einbindung in risikobezogene Entscheidungen und Konfliktlösungen (Aven & Renn, 2010, S. 51–52).



Eine Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement wurde bewusst vorgenommen, um zu verhindern, dass Risikomanager:innen die (wissenschaftliche) Integrität des Bewertungsprozesses und der daraus entstehenden Studien untergraben können (Greenberg et al., 2015, S. 1962). Daneben wird aufgezeigt, dass eine Risikobewertung dem Risikomanagement dient. Das heißt, wenn knappe Ressourcen zur Verringerung potenzieller Bedrohungen eingesetzt werden sollen, entscheidet das Risikomanagement über die Auswahl der Themen für die Risikobewertung – und somit darüber, welche Risiken betrachtet werden sollen – nicht aufgrund von Überlegungen hinsichtlich des Risikopotenzials, sondern auch aufgrund ökonomischer Hintergründe (Greenberg et al., 2015, S. 1962). Letztendlich sollen Risikobewertungen aber Entscheidungsträger:innen informieren und keine Handlungsanweisungen geben. Ebenso müssen Entscheidungsträger:innen Einschränkungen der Risikobeurteilung kennen, um eine adäquate Einschätzung abgeben zu können. Denn jede Risikobewertung beinhaltet Unsicherheiten und Annahmen, die berücksichtigt werden müssen (Aven, 2019b, S. 39). Im Kontext der Risikoanalysen des Bundes liegt die Bewertung der Risiken beim Lenkungsausschuss und dementsprechend federführend beim BMI.

Im Kontext der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ sind die Bewertungs- und Managementprozesse für die politisch-administrative Ebene vorgesehen. Aus diesem Grund erscheint es notwendig zu skizzieren, welche Strategien für politisches Handeln im Fall von Risikoanalysen denkbar sind. Exemplarisch werden drei Ansätze kontextualisiert: der All-Gefahren-Ansatz, *Risk Governance* und Resilienz. Alle Konzepte beinhalten unterschiedliche ontologische Perspektiven auf Sicherheit und demonstrieren dadurch unterschiedliche politische Handlungsstrategien im Kontext von (Un-)sicherheit.

All-Gefahren-Ansatz (*All-Hazards Approach*)

Der All-Gefahren-Ansatz wird in Deutschland hauptsächlich mit der „KRITIS-Strategie“ des BMI in Verbindung gebracht (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [BMI], 2009b). Der strategische Ansatz zum Schutz Kritischer Infrastrukturen bedient sich des All-Gefahren-Ansatzes, um alle (bekannten) Gefahren gleichermaßen zu berücksichtigen. Dabei teilt die KRITIS-Strategie mögliche Gefahren in drei unterschiedliche Gefahrenquellen ein: Naturereignisse (Extremwetterereignisse wie Stürme, Hochwasser, Waldbrände, aber auch Epidemien und Pandemien bei Mensch, Tier und Pflanze oder Meteoriten- und Kometeneinschläge), technisches oder menschliches Versagen (Systemversagen, Fahrlässigkeit, Unfälle und Havarien oder organisatorisches Versagen) sowie die Faktoren Terrorismus, Kriminalität und Krieg (Sabotage, Bürgerkriege etc.) (BMI, 2009a, S. 7). In diesem Zusammenhang wird auch auf immer größer werdende Interdependenzen und Kaskadeneffekte hingewiesen.



Eine weitergehende wissenschaftliche oder theoretische Betrachtung des All-Gefahren-Ansatzes im Bevölkerungsschutz lässt sich im deutschsprachigen Raum bisher nicht finden und wird sonst hauptsächlich im Versicherungswesen genutzt. Im Englischen ist der Begriff wissenschaftlich etablierter. Der dort als *All-Hazards Approach* bezeichnete Ansatz wandelte vor allem nach dem Terroranschlag am 11. September 2001 in den USA das Feld des Zivil- und Katastrophenschutzes hin zu einer Mitbetrachtung von Terrorismus. Der All-Gefahren-Ansatz wird derzeit von den meisten Organisationen und Expert:innen weltweit als die wirksamste Methode für den Umgang mit den verschiedenen Risiken und Gefahren angesehen, mit denen Nationen und ihre Gemeinschaften konfrontiert sind (Gregory, 2015, S. 117). Für ein analytisches Framework, das Risikominderungsstrategien über alle Gefahren hinweg quantitativ bewerten soll, schlagen Ayyub et al. (2007, S. 790) ein „all-hazards risk analysis framework“ vor. Dies beinhaltet die (1) Szenario-Identifikation, die (2) Folgen- und Kritikalitätsbewertung, die (3) Bewertung der Sicherheitsschwachstellen, die (4) Bewertung der Gefährdungswahrscheinlichkeit sowie die (5) Risikobewertung. Die Quantifizierung dieses Prozesses bleibt jedoch – Gefährdungspotenziale und sonstige Bewertungen werden hierbei in Zahlenwerten abgebildet, was folglich eine Betrachtung von nicht quantifizierbaren Aspekten nicht zulässt.

Auch die Nuclear Energy Agency (NEA) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) propagiert die Nutzung eines All-Gefahren-Ansatzes (Nuclear Energy Agency [NEA], 2018) – jedoch ohne eine detaillierte Konkretisierung. Der Politikwissenschaftler William Waugh (2005) hält im Gegensatz zur Definition des US-amerikanisch geprägten All-Gefahren-Ansatzes an der deutschen KRITIS-Strategie fest: „The term all-hazards does not mean being prepared for any and all hazards that might manifest themselves in a particular community, state, or nation. What it does mean is that there are things that commonly occur in many kinds of disasters, such as the need for emergency warning or mass evacuation that can be addressed in a general plan, and that that plan can provide the basis for responding to unexpected events“ (Waugh, 2005, S. 8). Er hebt die Notwendigkeit der Erstellung eines generellen Notfall- oder Katastrophenplans hervor, der in der Lage ist, auf verschiedenste Gefahren zu reagieren und so durch Anpassung die Reaktion auch auf nicht betrachtete Ereignisse zu ermöglichen. Die Grundlage dieses Gedankens ist es, dass nichts komplett geschützt und sicher ist und daher ein breiter Risikomanagement-Ansatz nötig ist. Ein derart umfassender All-Gefahren-Ansatz adressiert Vulnerabilitäten und baut Kapazitäten aus, um auf Notfälle aller Art reagieren zu können (Waugh, 2008, S. 75). Von dieser Annahme der unsicheren Zukunft geht auch der All-Gefahren-Ansatz in aktuellen Forschungsarbeiten aus (Prokopf, 2020). Prokopf definiert den Ansatz aus der Abgrenzung zu den Konzepten Resilienz, *Risk Governance* und Gefahrenabwehr und bedient sich der Handlungsstrategien *Preemption, Precaution und Preparedness* (Prokopf, 2020, S. 95). Die Erfassung aller denkbaren Gefahren und



eine Reaktion auf diese stellt einen Umgang mit dem unsicheren Grundzustand der Welt dar. Diese Erfassung kann im Vorhinein, aber auch nach der eingetretenen Notsituation erfolgen (Prokopf, 2020, S. 126).

Risk Governance

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der Risikoforschung in den Sozialwissenschaften und dem einhergehenden Einzug interdisziplinärer Herangehensweisen wurde das mathematisch-probabilistische Verständnis von Risiko um neue Perspektiven erweitert, die in Kapitel 1.2.1 näher beleuchtet wurden. Parallel hierzu wurde das *Governance*-Konzept in das traditionelle Verständnis von Risikoanalysen integriert (Klinke & Renn, 2021, S. 1). *Governance* steht in diesem Kontext für eine interaktive Form politischer Steuerungsprozesse, die sich durch eine starke Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren auszeichnet (vgl. Mayntz, 2008, S. 45; Ansell & Torfing, 2016, S. 2–4). Die Kritik aus *Governance*-Perspektive an dem klassischen Modell der Risikoanalyse (siehe Kapitelbeginn) ist, dass die bloße Einteilung in die drei Komponenten Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation die volle Bandbreite von Akteuren, die Bedeutsamkeit der Öffentlichkeit sowie systemische Risiken nicht hinreichend berücksichtigt (vgl. Rosa et al., 2015, S. 151; Aven & Renn, 2010, S. 53).

Risk Governance verbindet das klassische Verständnis der dreiteiligen Risikoanalyse mit den Kernprinzipien des *Governance*-Konzeptes (Renn, 2008, S. 9). *Risk Governance* soll das dreiteilige Risikoanalysemodell hierbei nicht ersetzen, sondern bettet dieses in einen adaptiven, sozial sensiblen *Governance*-Prozess ein (Klinke & Renn, 2021, S. 3). Es ist weniger zu verstehen als ein Modell im strikten Sinne, sondern vielmehr als eine orientierende Perspektive, um Risiken zu verstehen und zu managen (vgl. van Asselt & Renn, 2011, S. 439). Der International Risk Governance Council (IRGC), Stiftung und Thinktank, definiert *Risk Governance* entsprechend weit als Gesamtheit von Akteuren, Regeln, Konventionen, Prozessen und Mechanismen, die darauf ausgerichtet sind, relevante risikobezogene Informationen zu sammeln, analysieren, kommunizieren und Entscheidungen zum Management dieser zu treffen. *Risk Governance* kennzeichnet sich dabei vor allem durch die Berücksichtigung des Risikoprozesses als einen Multi-Stakeholder-Prozess, jedoch auch durch die Anerkennung kontextueller Faktoren wie institutionelle Gegebenheiten, politische Kultur und Risikowahrnehmungen (International Risk Governance Council [IRGC], 2005, S. 21). Der Ansatz erkennt die Diversität von einflussnehmenden Akteuren an, die über staatliche hinausgehen und über unterschiedliches Wissen sowie unterschiedliche Werte, Leitprinzipien und Wahrnehmungen verfügen (vgl. Rosa et al., 2015, S. 151; IRGC, 2005, S. 11). Der Anspruch des Ansatzes besteht so insbesondere darin, einen koordinierten Dialog zwischen allen Akteuren jenseits der Grenzen von Ländern, Sektoren, hierarchischen Ebenen oder Disziplinen zu etablieren (IRGC, 2005, S. 11).



Die *Governance*-Perspektive mahnt zudem an, die besonderen Eigenschaften von Risiken zu berücksichtigen, welche in ihrer Komplexität, Ambiguität und Eintrittswahrscheinlichkeit variieren, und erkennt an, dass sich der Prozess der Analyse infolgedessen häufig als herausfordernd gestaltet (vgl. Rosa et al., 2015, S. 169).

Resilienz

Im wissenschaftlichen Diskurs lässt sich in den vergangenen Jahren eine zunehmende Beachtung des Konzeptes der Resilienz nachweisen, welches heute eine Ergänzung zum klassischen Verständnis von Risikoanalysen darstellt (Aven, 2019a).

Resilienz ist bisher nicht einheitlich definiert. Die Arbeiten von Brand und Jax (2007) geben einen Überblick über die Vielzahl der Definitionen und Auslegungen. In der klassischen Definition von Resilienz aus der Ökosystemforschung von Holling (1973, S. 14), die zumeist als Basis für andere Definitionen im Kontext der Risikoforschung aufgeführt wird, beschreibt dieser Resilienz als „a measure of the persistence of systems and their ability to absorb change and disturbance and still maintain the same relationship between populations“. Als Kehrseite zur Resilienz taucht häufig der Begriff der Vulnerabilität beziehungsweise Verwundbarkeit auf. Sowohl Resilienz als auch Vulnerabilität sind als Bündel von Faktoren zu verstehen, welche in ihrem Zusammenspiel die Resilienz beziehungsweise Vulnerabilität eines Systems ausmachen (Reichel, 2020). Holling (1996) unterscheidet zudem zwischen einem mechanischen und ökologischen Resilienzverständnis. Während die mechanische Resilienz das innere Funktionieren eines klar abgegrenzten Systems meint, steht die ökologische Resilienz für die Summe der in der Umwelt befindlichen Störfaktoren, welchen das System fähig ist standzuhalten (vgl. Holling, 1996; Gunderson & Holling, 2002). Die beiden Verständnisse sind, wie Voss und Dittmer (2016) darlegen, komplementär zu betrachten. In Anlehnung an das Resilienzverständnis von Holling bestehen jedoch zahlreiche weitere Definitionen und Weiterentwicklungen des Begriffs (siehe auch: Brand & Jax, 2007).

Die Unschärfe des Begriffs hat zur Folge, dass er in seiner Verwendung häufig vage bleibt und der Mehrwert des Resilienzkonzeptes umstritten ist. In der Abstraktheit und Vielfältigkeit seiner Anwendbarkeit liegt allerdings auch die Stärke des Begriffs (Brand & Jax, 2007, S. 22–23; Fekete et al., 2016, S. 218–220). Als sogenanntes *Boundary Object* oder *Unifying Concept* ist das Konzept der Resilienz in der Lage, Brücken zwischen der Wissenschaft und der Politik sowie unterschiedlichen Disziplinen zu bauen (vgl. Brand & Jax, 2007, S. 22–23). So hat das Konzept im Rahmen der Forschung zu Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) zu einer interdisziplinären Herangehensweise beigetragen (Fekete et al., 2016, S. 229).

Heute bestehen zwei Schulen, von denen die eine den Risikoaspekt und die andere den Resilienzaspekt in Risikoanalysen hervorheben (vgl. Aven, 2019a, S. 1197).



Insbesondere bei technisch orientierten Forscher:innen bleiben das traditionelle Verständnis von Risikoanalysen und somit die eher quantitativen und wahrscheinlichkeitsorientierten Risikoanalysen auch heute noch dominant; bei qualitativ forschenden Sozialwissenschaftler:innen dominiert eher das Konzept der Resilienz (vgl. Aven, 2019a, S. 1198–1200).

Aven (2019a) sowie Linkov und Palma-Oliveira (2017, S. 14–16) argumentieren für einen holistischen Ansatz, bei dem der Mehrwert beider Perspektiven für den jeweils anderen Bereich anerkannt wird. Entsprechend Aven (2019a, S. 1200) Argumentation sei es wertvoll, entsprechend eines Risikoansatzes am Beispiel der Humanmedizin alle bedrohlichen Krankheiten zu identifizieren und deren Ursachen zu erforschen. Dies allein sei jedoch nicht ausreichend, um die Resilienz des menschlichen Körpers zu erhöhen. Die Ergänzung um das Konzept der Resilienz ermögliche eine Vorbereitung und Sicherheit, unabhängig davon, ob ein Ereignis und dessen Eintrittswahrscheinlichkeiten antizipiert wurden. Er argumentiert daher dafür, dem Aspekt der Resilienz mehr Gewicht zu verleihen. Ähnlich beschreibt Renn (2008, S. 179) Resilienz als Schlüsselstrategie gegen unbekannte oder unsichere Gefahren und nennt beispielhaft die Stärkung des Immunsystems als ein Instrument für Resilienz. Auch Johnsen (2010) hebt die Bedeutung des Resilienzaspektes für Risikoanalysen hervor und argumentiert dafür, ihn stärker zu berücksichtigen. Resilienz könne angesichts zunehmender Verflechtungen und Komplexität von Systemen einen besonderen Beitrag zu höherer Sicherheit leisten. Kurzum behalten Risikoanalysen durch die Berücksichtigung des Resilienzkonzeptes das „große Ganze“ im Blick.

In der Forschungspraxis kann Resilienz in das Risikokzept eingebunden beziehungsweise die Resilienzanalyse Teil einer Risikoanalyse sein (vgl. Aven, 2019a, S. 1196–1201; Linkov & Palma-Oliveira, 2017, S. 14–16). In der Durchführung kann das sehr unterschiedlich aussehen. Im Sinne von Resilienz werden traditionelle Risikobewertungen, die auf die Beschreibung und Modellierung von Risiken beschränkt sind, durch Problem- und Zieldefinitionen sowie Entscheidungsmodelle erweitert (vgl. Linkov & Palma-Oliveira, 2017, S. 14). Ergänzend zu Wahrscheinlichkeitsberechnungen können qualitative Bewertungen des Wissens, auf dem Beurteilungen beruhen, vorgenommen werden und es kann analysiert werden, wie die Funktionalität von Systemen erhalten oder wiederhergestellt werden kann (vgl. Aven, 2017, S. 541–542). Resilienzprinzipien, etwa aus der Forschung zu den Eigenschaften von High Reliability Organizations (HROs)³, können identifiziert und auf die zu untersuchende Einheit angewandt werden, um Lücken zu erfassen (Johnsen, 2010, S. 216–218). Im Rahmen von Risikoanalysen kann Resilienz also in der Phase

³ HROs sind hochkomplexe Organisationen, die über lange Zeiträume ohne Schaden oder desaströse Auswirkungen auf ihre Umwelt operieren (vgl. Roberts 1989). Beispiele für HROs sind Flugsicherungssysteme und Kernkraftwerke.



der Risikobewertung und der entsprechenden methodischen Herangehensweise eine relevante Ergänzung sein und eine Rolle dabei spielen, wie politische Entscheider:innen die Risikoanalysen wahrnehmen beziehungsweise welchen Nutzen sie darin sehen.

Der Resilienzbezug, der auch abseits der Wissenschaft etabliert ist, hat bereits den Eingang in die Politik gefunden. Die Unschärfe des Resilienz-Begriffs kann zu nichtintendierten Effekten durch politischen Entscheider:innen führen. Aus diesem Grund kritisieren Anwender:innen teilweise die Diffusion des Begriffs in die Praxis (vgl. Fekete et al., 2016, S. 219). Eine weitere Gefahr besteht darin, dass der vage Resilienzbezug von politischen Entscheider:innen als eine objektiv-normative Eigenschaft verwendet werden kann (Olsson et al., 2015, S. 6), um politische Entscheidungen zu entpolitizieren und Konfliktdynamiken zu kaschieren. Die Unschärfe, vielfältige Anwendbarkeit und Beliebtheit des Resilienzbezugs, gerade im politischen Umfeld, eröffnet so Kommunikationsräume, birgt jedoch auch Gefahren.

1.3 Zwischen-Fazit: Einordnung der Risikoanalysen des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in den ausgewählten wissenschaftlichen Diskurs

Dieser Einblick in den wissenschaftlichen Diskurs von Risiko, Risikoanalysen und politischen Handlungsstrategien macht deutlich, dass sowohl in der Definition von zentralen Begriffen und Konzepten als auch Strategien des (politischen) Umgangs Mehrdeutigkeiten bestehen. Vor allem in Abgrenzung verschiedener Risikodiskurse wird deutlich, dass sich die Risikoanalysen für den Bevölkerungsschutz derzeit vor allem im Rahmen eines mathematisch-probabilistischen Verständnisses von Risiko bewegen. Die Risikoanalysen ermitteln auf Basis von Eintrittswahrscheinlichkeiten und geschätztem Schaden das mögliche Risiko auf Schutzgüter in einem *Worst-Case*-Szenario. Die Problematik der hohen Vernetzung von (Sub)Systemen führt mit sich, dass das Schadensausmaß von Ereignissen zunehmend nicht mehr ganzheitlich abzubilden ist. Diese Herausforderung scheint den Ersteller:innen der Risikoanalyse aber bekannt zu sein. Die bisherigen Risikoanalysen haben zum Beispiel gezeigt, dass es bei dem Großteil der betrachteten Gefahren zu einem langanhaltenden, flächendeckenden Stromausfall kommen kann, was Kaskadeneffekte und komplexe Auswirkungen mit sich führt, die bisher noch nicht näher Teil der Risikoanalysen waren. Aufgrund dessen soll diese Vernetzung in der Zukunft detailliert betrachtet werden, um die „Auswirkungen von Kaskadeneffekten auf das zentrale Schutzgut ‚Mensch‘ besser zu verstehen“ (Deutscher Bundestag, 2020b, S. 34). Da das Schutzgut „Mensch“ momentan mit den Schadensparametern Tote, Verletzte/Erkrankte, Hilfebedürftige und



Vermisste beschrieben wird, bleibt abzuwarten, ob auch Auswirkungen abseits der „harten Fakten“ und Zahlenwerte ihren Weg in die Risikoanalyse finden und somit das Risikoverständnis um einen sozio-kulturellen und/oder psychologisch-kognitiven Ansatz erweitert wird. Der für die Risikobetrachtung nicht unwichtige Aspekt der Wahrnehmung und Reaktion der Bevölkerung wird momentan noch weitestgehend ausgeklammert. Eine größtenteils naturwissenschaftliche Perspektive auf Risiko im Bevölkerungsschutz schließt wichtige Faktoren für die Abbildung einer realistischen Risikoanalyse aus – Betrachtungen beispielsweise der psycho-sozialen Folgen bzw. Lage oder von *Coping*-Strategien der Bevölkerung beziehungsweise einzelner Bevölkerungsgruppen fallen weg. Dadurch entfällt auch die Möglichkeit, durch die Einbeziehung der Bevölkerung einen (zusätzlichen) Bezugsfaktor für politische Entscheidungsträger:innen herzustellen.

Hinsichtlich der Bewertung von Risiken, die bei den Risikoanalysen beim Lenkungsausschuss und somit auch bei politischen Akteuren liegt, kann eine Tendenz hin zum All-Gefahren-Ansatz verzeichnet werden. Der Ansatz geht von einer unsicheren Zukunft aus, die auch in den Risikoanalysen zu finden ist, und hat zum Ziel, szenarioübergreifend denkbare Ereignisse zu erfassen. Der Fokus der bisherigen Risikoanalysen ist bei Naturereignissen, CBRN-Gefahren und damit verbundenen Ausfällen Kritischer Infrastrukturen zu finden. Terrorismus und militärische Konflikte, Kriege oder auch Cyber-Attacken, die auch Teil einer Betrachtung im All-Gefahren-Ansatz sind, haben bisher noch keinen Eingang gefunden. Es ist nach derzeitigem Stand unklar, ob diese Bereiche aufgenommen werden oder aufgrund der Teilung der Zuständigkeiten des Zivil- und Katastrophenschutzes in der Betrachtungsweise der Risikoanalysen keine Anwendung finden – auch wenn das Weißbuch und die KZV eine zunehmende Aufweichung der Trennung von militärischer und ziviler Verteidigung beschreiben. Eine zukünftige Verwendung des All-Gefahren-Ansatzes in behördlichen Kontexten bleibt offen, da er bisher oftmals nur in einer Abgrenzung zu anderen Strategien politischen Handelns gesehen wird (Prokopf, 2020, S. 95).

Eine Möglichkeit der kritischen Reflektion der „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ liegt jedoch im *Risk-Governance*-Ansatz. Beispielhaft könnte entsprechend der Multi-Akteurs-Perspektive die dialogische Einbindung diverser Stakeholder im Rahmen der Risikoanalyse eine Rolle für die politischen Entscheider:innen und deren Wahrnehmung des Instruments spielen. Herausforderungen für eine solche Betrachtungsweise ist jedoch das meist schwer zugängliche Wissen zu solchen *Risk-Governance*-Prozessen.

Resilienz als dritte vorgestellte Strategie politischen Handelns findet in den Risikoanalysen kaum Erwähnung, auch wenn der Begriff im Weißbuch und in der „Konzeption Zivile Verteidigung“ oftmals gebraucht wird. In der aktuellen Risikoanalyse 2019 wird zwar für das dort bearbeitete Szenario „Erdbeben“ die Handlungsempfehlung ausgesprochen, dass „Behörden aller Ebenen [...] ihre



„kritischen Prozesse“ und „Resilienz“ gem. den Empfehlungen des Bundes überprüfen“ sollen (Deutscher Bundestag, 2020b, S. 117), eine detaillierte Betrachtung findet jedoch nicht statt. Auch wenn die Unschärfe des Begriffs Resilienz und seine weit verbreitete Nutzung in unterschiedlichen Kontexten Probleme birgt, kann eine stärkere Inklusion des Resilienzbegriffs im auf Risikoanalysen basierenden Bevölkerungsschutz helfen, einen breiteren Blick auf das Feld zu erlangen.



2. Wissenschaftskommunikation und politische Wahrnehmung

2.1 Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Politik

Die Erstellung der Risikoanalysen und die Berichterstattung über deren Ergebnisse an Politiker:innen (siehe Kapitel 1) stellt im Wesentlichen eine Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Politik dar. Um diese Kommunikation wissenschaftlich greifbar zu machen, wird im Folgenden zunächst der Forschungsstand zu den Themenfeldern „Wissenstransfer“ und „Wissenschaftskommunikation“ mit Fokus auf die Wissensvermittlung im politischen Kontext und Risikoanalysen erarbeitet.

Da im Zentrum dieser Literaturanalyse die Frage steht, welche Faktoren dazu führen, dass die Risikoanalysen in die politische Debatte einfließen, ist auch die Betrachtung des Wirkungsraums der Wissenschaftskommunikation zentral. Um den dazugehörigen theoretischen Rahmen zu erschließen und strukturelle Einflussfaktoren herauszuarbeiten, wird im Folgenden auch Literatur aus der Policy-Forschung betrachtet. Anhand des *Multiple Streams Framework* sollen die Prozesse, die zur politischen Entscheidungsfindung und dem Agenda-Setting führen, theoretisch dargelegt werden. Auf der Grundlage der als relevant identifizierten Literatur werden Faktoren für die Frage der Übermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse an ein politisches Publikum herausgearbeitet und ein heuristisches Modell entwickelt, das den Analyserahmen für die empirische Untersuchung in dieser Studie bildet.

2.2 Wissenstransfer

Die Schnittmengen und Relation von Wissenstransfer und Wissenschaftskommunikation sowie deren disziplinäre Einordnung sind in der Fachliteratur nicht abschließend definiert. Die Literaturanalyse legt nahe, dass Wissenstransfer sich aus Sicht der Forschung vornehmlich mit prozessualen Schritten des Transfers und der Verinnerlichung und Verwendung dieses Wissens innerhalb von Organisationen und zwischen unterschiedlichen Disziplinen befasst (vgl. Ackermann et al., 2018; Kade, 2004; Weber, 2010). Dies dürfte auch darin begründet sein, dass die Disziplin aus der Transfer- und Innovationsforschung entstand (Froese & Simon, 2016). Wissenschaftskommunikation hingegen meint die Übermittlung konkreten Wissens in Form von wissenschaftlichen Befunden an unterschiedliche Zielgruppen (Bonfadelli et al., 2017).



Im Folgenden soll kurz auf das Feld des Wissenstransfers eingegangen werden. Das Augenmerk liegt dabei auf Wissenschaftskommunikation als spezieller Form dieses Transfers, da in den Risikoanalysen eine Einschätzung der Gefahren und Risiken für die Bevölkerung auf der Basis einer „wissenschaftlich fundierten Methode für eine Risikoanalyse“ (Deutscher Bundestag, 2010, S. 5) und unter Einbeziehung wissenschaftlicher Daten und Expertise erfolgt (Deutscher Bundestag, 2010).

Grundsätzlich wird Wissenstransfer als der Prozess der Informationsvermittlung von Sender:in zu Empfänger:in beschrieben. Ziel ist vor allem die Anwendbarkeit der Information in einem (neuen) Anwendungsfeld, wobei die Information zu eigenem Wissen wird. Sie wird hierbei von der Person, die die Nachricht empfängt, verinnerlicht und kann somit später wieder angewandt werden (Froese & Simon, 2016, S. 12; vgl. Gräsel et al., 2005; Vigerske, 2017).

Wissenstransfer zeichnet sich durch eine Vielzahl an Formaten und ausgesprochen heterogene Akteure und Zielgruppen aus. Diese können aus Bereichen wie Politik und Wirtschaft oder Institutionen wie Nichtregierungsorganisationen und Stiftungen stammen. Ziele und Einflussfaktoren sind dementsprechend vielfältig (Froese & Simon, 2016, S. 12–13). Für diese Studie sind vor allem Behörden als kommunizierende Instanz sowie politische Entscheidungsträger:innen (Politik) als Empfänger:innen relevant sowie die Risikoanalyse als spezifisches Format mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und evidenzbasierten Szenarien.

Für das Verständnis des Forschungsdesigns und die Analyse der Ergebnisse gilt es festzuhalten, dass sich ein großer Teil des Transferprozesses direkter Analysierbarkeit entzieht, da der Wissens- und auch der damit einhergehende mögliche Kompetenzerwerb durch Wissenstransfer eher unstrukturiert stattfindet. Zudem wird die Akzeptanz und Verbreitung von Wissen durch verschiedene Faktoren beeinflusst und das vermittelte Wissen kommt oft erst sehr viel später zur Anwendung (Froese & Simon, 2016, S. 13). Da die Risikoanalysen explizit auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren, wird der Schwerpunkt im Folgenden auf der Wissenschaftskommunikation liegen, um relevante Einflussfaktoren herauszuarbeiten.

2.3 Wissenschaftskommunikation

Die Forschung zu Wissenschaftskommunikation untersucht die Vermittlung konkreter wissenschaftlicher Erkenntnisse auf den Kanälen, die zu diesem Zweck genutzt werden, sowie die Handlungsdimensionen, die aus der Vermittlung dieser Erkenntnisse resultieren. Wesentliche Fragen der Wissenschaftskommunikation betrachten den Prozess, wie wissenschaftliche Erkenntnisse sowie ihre Akteure, Organisationen und Reputation in die Öffentlichkeit gelangen, außerdem die Darstellung der Ergebnisse und



deren Nutzung sowie Wahrnehmung und Wirkungen bei unterschiedlichen Zielgruppen. In den Anfängen der Wissenschaftskommunikationsforschung lag der Schwerpunkt vor allem auf der Kommunikation über Themen aus den Naturwissenschaften sowie auf deren öffentlicher und massenmedialer Vermittlung außerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft. Dieser Fokus hat sich in den vergangenen Jahren diversifiziert und die ursprünglichen Grenzziehungen bezüglich der Disziplinen, Kanäle, Formen und Akteure sind schwer zu bewahren. Wissenschaftskommunikation umfasst unter anderem zunehmend auch die Kommunikation sozial- und geisteswissenschaftlicher Themen (Bonfadelli et al., 2017, S. 4–5; Schäfer et al., 2015) und gewinnt zudem innerhalb der deutschen Forschungslandschaft an Bedeutung (Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF], 2019; Lüthje et al., 2012; Raupp, 2017, S. 152–153).

In Bezug auf Akteure und Zielgruppen konzentriert sich die Literatur weiterhin auf die Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse an die Bevölkerung und die Rolle verschiedener gesellschaftlicher Akteure (zum Beispiel Journalist:innen, Politiker:innen oder Wissenschaftler:innen) in der Vermittlung von Wissen an diese Zielgruppe, wobei die Wahrnehmung der Erkenntnisse in der Bevölkerung maßgeblich durch diese Akteure geprägt werden kann. Gleichzeitig kann aber auch die Diskussion von Themen innerhalb der Bevölkerung die Auffassung und Relevanz wissenschaftlicher Erkenntnisse der kommunizierenden Akteursgruppen beeinflussen. Dies kann zum Beispiel der Fall sein, wenn wissenschaftliche Publikationen massenmedial erwähnt werden oder Wissenschaftler:innen selbst mediale Berichterstattung forcieren, sodass die behandelten Themen in der Folge auch außerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft diskutiert werden; hierdurch kann sich die Aufmerksamkeit für ein gegebenes Thema erhöhen und die Kommunikation der sendenden Akteure dementsprechend prägen (Bonfadelli et al., 2017, S. 5; vgl. Peters et al., 2015).

Während die Wissenschaftskommunikation verschiedener Akteursgruppen mit der Bevölkerung intensiv untersucht wird, wird die adressatengerechte Wissenschaftskommunikation in Bezug auf spezielle Berufsgruppen nur selten betrachtet. Im Mittelpunkt dieser Studie stehen jedoch politische Entscheidungsträger:innen als Rezipient:innen von Wissenschaftskommunikation, die als kleiner Kreis von „konkreten Stakeholdern oder Entscheidungsträger[:innen] aus Politik, Wirtschaft und anderen Gesellschaftsbereichen“ (Schäfer et al., 2015, S. 13) beschrieben werden. Dieser Bereich wird auch im Feld der Politikberatung analysiert, die eher politikwissenschaftlich geprägt ist. Im Kontext der Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse zu Risiko und Unsicherheit ist dabei vor allem die Arbeit Ortwin Renns (2017) relevant (siehe Kapitel 2.3.2).



Im Folgenden werden zunächst die Definition, Ziele und Erfolgsmerkmale von Wissenschaftskommunikation herausgearbeitet., bevor auf die Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse an ein politisches Publikum eingegangen wird.

2.3.1 Definition, Ziele und Erfolgsmerkmale von Wissenschaftskommunikation

Aufgrund der wachsenden Interdisziplinarität und immer breiteren Anwendung von Wissenschaftskommunikation wird diese im Sinne eines weiten Verständnisses von der Deutschen Gemeinschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft (DGPuK) definiert als „alle Formen von auf wissenschaftliches Wissen oder wissenschaftliche Arbeit fokussierter Kommunikation, sowohl innerhalb als auch außerhalb der institutionalisierten Wissenschaft, inklusive ihrer Produktion, Inhalte, Nutzung und Wirkungen“ (Schäfer et al., 2015, S. 13).

Effektive Wissenschaftskommunikation informiert hierbei über die Konsequenzen von Entscheidungen, einschließlich der damit zusammenhängenden Risiken, Kosten und Nutzen. Auf dieser Basis soll sie Empfänger:innen der Information dazu befähigen, sachkundige und gute Entscheidungen zu treffen. Die Bewertung, was auf der vermittelten Informationsbasis eine gute Entscheidung ist, kann hierbei aber zwischen den Empfänger:innen der Nachricht variieren (Fischhoff, 2013, S. 14033). Das Ziel der Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse ist es daher, bei der Zielgruppe ein gemeinsames Verständnis eines Sachverhalts herzustellen, sodass die damit befassten Personen sich auf einer geteilten faktenbasierten Informationsgrundlage treffen können, was die Beurteilung des Wertes und die Relevanz eines Themas angeht. Dies betrifft etwa dessen Gewichtung und Dringlichkeit oder auch Fragen der Umsetzung in Bezug auf eine Entscheidung (Sokolovska et al., 2019). Ziel ist also nicht, ein Einverständnis über Themen zu erreichen, sondern eine Reduktion von Unstimmigkeiten sowie eine besser informierte Diskussion zu einem gegebenen Sachverhalt zu unterstützen (Fischhoff, 2013, S. 14033).

Der Erfolg von Wissenschaftskommunikation kann in diesem Sinne bewertet werden „by whether it produced choices closer to the ones that fully informed decisions makers would make“ (Fischhoff, 2019, S. 7671). Um dies zu erreichen, ist es wichtig, die zu vermittelnden Informationen dem Zielpublikum anzupassen und entsprechend aufzubereiten (Hart & Nisbet, 2012; Moser, 2010; Nisbet & Scheufele, 2009). Für diesen Übertragungsprozess sind verschiedene allgemeine Faktoren als zentral hervorzuheben, die sich sowohl auf die Kommunikation über Schriftprodukte wie auch auf die mündliche Kommunikation anwenden lassen: Zum einen ist dies die Berücksichtigung der Relevanz der wissenschaftlichen Erkenntnisse für die Zielgruppe und das Herausfiltern wirklich wichtiger Informationen, die diese für ihre Entscheidungen benötigt. Zum anderen gehört zu diesem Prozess, festzustellen, welches



Wissen bei der Zielgruppe bereits vorhanden ist. Darüber hinaus ist eine Gestaltung der Kommunikation in einer Form und einem Umfang, der es erlaubt, die Wissenslücken abzudecken und das noch benötigte Wissen zu vermitteln, essenziell. Daneben ist die Art der Aufbereitung in einer für die Zielgruppe zugänglichen Form, die alle nötigen Erkenntnisse beinhaltet und deren Sprache für die Zielgruppe verständlich ist, relevant. Zuletzt ist es wichtig, die Eignung und Qualität von Informationen zu evaluieren und diese falls nötig wiederholt zu kommunizieren (Fischhoff, 2013, S. 14034–14037).

In Bezug auf wissenschaftliche Artikel und schriftliche Publikationen sind weitere Faktoren hinsichtlich eines erfolgreichen Wissenschafts-Praxis-Transfers und der Herstellung einer hohen Praxisrelevanz zu nennen.⁴ Hierzu gehört die Zeitspanne zwischen der Einreichung des Manuskripts bis zu dessen Publikation, da die zeitliche Nähe und Aktualität der erhobenen Daten für Praktiker:innen oft wichtiger ist als für Wissenschaftler:innen. Zudem sollten die Publikationen explizite Hinweise auf praktische Implikationen beinhalten, da so die Verbindung zur Handlungsebene hergestellt werden kann. Weiterhin sollten die behandelten Forschungsfragen aus praktischen Problemfeldern abgeleitet werden und ein Anwendungsbezug hergestellt werden. Darüber hinaus ist die Art der Studie bedeutsam, da zum Beispiel Interventionsstudien, in denen Erfolgsfaktoren und die relevanten Bedingungen und Wirkungen genannt sind, für Praktiker:innen interessanter sein können als methodologische Studien. Zudem kann durch eine Beteiligung wissenschaftsexterner (Co-)Autor:innen ein größerer Bezug zur Praxis hergestellt werden und so im Gestaltungsprozess der Studie nicht vorhandenes Wissen besser erörtert und beantwortet werden. Auch interessiert Praktiker:innen häufig die Forschungslage zu tagesaktuellen Themen, um über deren Herausforderungen informiert zu sein. Daher ist die Aktualität des Themas als wichtig anzusehen. Außerdem spielt die Struktur einer Publikation und die Länge des Einleitungs- und Diskussionsanteils eine wichtige Rolle, da seitens der Praxis Studien oft nicht in ihrer Gänze gelesen werden, sondern praxisrelevante Informationen schnell herausgefiltert werden (sollen) (Maier & Antoni, 2009). Ergänzend wird Autor:innen empfohlen, sich auch mit dem weiteren Verwendungsprozess ihrer Erkenntnisse nach Verlassen der Studie auseinanderzusetzen, um zu eruieren, ob die jeweiligen Publikationen seitens der Praxis wahrgenommen werden und eine Rolle in der Tätigkeitsgestaltung spielen (Kanning et al., 2011). Im Falle der Risikoanalysen wurde jedoch absichtlich eine Trennung zwischen Wissenschaft und Praxis herbeigeführt, „um zu verhindern, dass Risikomanager:innen die (wissenschaftliche) Integrität des Bewertungsprozesses und

⁴ Hinsichtlich dieser Punkte ist festzuhalten, dass sie aus Studien im Feld der Organisationspsychologie stammen und vor allem Veröffentlichungen in Fachzeitschriften mit Peer-Review-Verfahren untersuchen. Nichtsdestotrotz ist zu erwarten, dass diese Einflussfaktoren, auch in Bezug auf die Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse, in politischen Kreisen eine Rolle spielen.



der daraus entstehenden Studien untergraben können“ (Greenberg et al., 2015, S. 1962). Daher ist ebenfalls als wichtig hervorzuheben, dass bei der Einbeziehung der Informationsbedürfnisse der Praktiker:innen die Integrität und Unabhängigkeit der Wissenschaft gewahrt bleibt.

Hervorzuheben sind also die Relevanz der Inhalte für die Zielgruppe, die Aufbereitung des Wissens in einer für die Zielgruppe zugänglichen Form und die Herstellung von Handlungsbezug und Praxisrelevanz in der Publikation beziehungsweise vermittelten Information. In Bezug auf den Kommunikations- und Vermittlungsprozess sind zudem die Art, wie die Kommunikation des Wissens gestaltet wird, wie auch die Einbeziehung der Zielgruppe in den Entstehungs- und Gestaltungsprozess im Sinne einer Feststellung der Informationsbedarfe sowie eine Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis wichtige Einflussfaktoren für die erfolgreiche Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse.

2.3.2 Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse an Politiker:innen

Für die Kommunikation wissenschaftlicher Ergebnisse an Politiker:innen spielt die Betrachtung der politischen Beratungspraxis eine wichtige Rolle, da diese kommunikativen Aktivitäten Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung und Themensetzung haben (können). Hierbei ist hervorzuheben, dass eine explizite Wirkungsforschung nicht das Ziel ist, da die Unübersichtlichkeit von gesellschaftlichen Forderungen, Entwürfen und Gegenentwürfen zu Schwierigkeiten in der politischen Entscheidungsfindung und späterem Handeln führen (Renn, 2017, S. 185). Daher ist es kaum möglich, kausale Beziehungen zu identifizieren. Festzuhalten ist aber, dass wissenschaftliche Beratungsgremien den Prozess der politischen Entscheidungsfindung und Themensetzung beeinflussen können. Wissenschaftliche Expertise wird traditionell als maßgebend angesehen, da die Inhalte evidenzbasiert sind und somit als wissenschaftlich bestätigt gelten. Daran knüpft sich die Erwartung, dass durch diese Faktoren Kontroversen aufgelöst werden können. Gleichzeitig versprechen sich Politiker:innen von der Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse und unterschiedlicher wissenschaftsbasierter Politikoptionen einen öffentlich wirksamen Legitimationseffekt (Blum, 2018, S. 96; Renn, 2017). Damit einher geht eine Erwartungshaltung seitens der Politik an wissenschaftliche Beratungsleistungen: Zum einen sollen Wissenschaftler:innen eine möglichst präzise, akkurate und punktgenaue Definition des Problems zum richtigen Zeitpunkt bereitstellen und zum anderen Handlungsoptionen für eine wissenschaftsbasierte Lösung des Problems erarbeiten, die sowohl Vor- wie auch Nachteile der Vorschläge beinhalten (Blum, 2018, S. 98; Renn, 2017, S. 187).



Dies basiert auf der Idee einer dezisionistischen Arbeitsteilung in der politischen Entscheidungsfindung, die in Deutschland vorwiegend etabliert ist.⁵ Dies bedeutet, dass Beratungskommissionen oder wissenschaftliche Akteure Argumente und Erkenntnisse an die politischen Entscheidungsträger:innen weiterleiten, ohne selbst Entscheidungen bezüglich spezifischer Optionen zu treffen oder etwaige Handlungsempfehlungen entsprechend der eigenen Präferenz auszuschließen. Die Politiker:innen, die durch die Bevölkerung demokratisch gewählt und somit zum Treffen von Entscheidungen legitimiert sind, beachten dabei den Stand der Forschung und treffen aufbauend auf dem Wissen, das ihnen von Beratungsgremien vermittelt wurde, sowie ihren eigenen politischen Präferenzen und Werten ihre Entscheidungen (Mai, 1999, S. 668; Renn, 2017, S. 188–189). Die Rolle der Wissenschaft wird hierbei unterschiedlich bewertet. Bogner und Menz (2002) bezeichnen am Beispiel der Embryonenschutzdebatte das Verhältnis von Wissenschaft und Politik als „Modell gegenseitiger Instrumentalisierung“ (Bogner & Menz, 2002, S. 398) und als „Beispiel dafür, dass sich die Interaktion von Expertise und Politik als fundamentale Voraussetzung zur Herstellung politischer Handlungsfähigkeit mit dem Effekt der Affirmation geltender Verfahrenslogiken verstehen lässt – auch wenn oder gerade weil in diesem Prozess die politische Entscheidungsrationalität im Umbruch sich befindet“ (Bogner & Menz, 2002, S. 398).

Erschwerend kommt hinzu, dass die Politik hochdynamisch agiert und die Wissenschaft in der Regel weder einfache noch direkt verfügbare Angebote machen kann, die von der Politik umgesetzt werden könnten. „Man kann das alles auch so ausdrücken, dass das, was Politiker oder Regierungen als ihre Ziele ausgeben, zu komplex ist, im Sinne von interdependent, widersprüchlich und im Fluss, um wissenschaftlicher Beratung zugänglich zu sein, zumal diese ja selbst auf einfache Fragen – ‚Wie bekommt man die Inflation dazu, wieder auf knapp unter zwei Prozent zu steigen?‘ – keine einhelligen Antworten zu geben vermag“ (Streeck, 2017, S. 493). Eine Reihe von Autor:innen verweisen auf teils grundlegend unterschiedliche Charakteristika der beiden Sphären Politik und Wissenschaft, die nur schwer zu überbrücken sind (vgl. Mai, 1999; Renn, 2017; Weingart, 2019). Weingart (2019) bezieht sich beispielsweise auf die Systemtheorie und verweist auf einen Widerspruch zwischen „dem Funktionssystem der Politik, das an Macht(erhalt) orientiert ist, und dem der Wissenschaft, in dem es um Wahrheit geht. Noch einfacher gesagt, handelt es sich um den Konflikt zwischen Wissen und Macht. Dieser Konflikt ist unauflöslich und prinzipieller Natur“ (Weingart, 2019, S. 70).

⁵ Für detaillierte Diskussionen zu den Prozessen der politischen Entscheidungsfindung und der Rolle von Wissenschaft und Beratung in Demokratien vgl. beispielsweise Alemann und Heintze (1979); Habermas (1968); Mai (2008); Trute et al. (2015).



Diese Diskrepanzen zeigen sich auch in der Akzeptanz politischer Maßnahmen. Aus politischer Sicht erscheint es notwendig, neben wissenschaftlicher Expertise auch zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure und Meinungen im Prozess der politischen Themensetzung und Entscheidungsfindung zu berücksichtigen, sodass die wissenschaftlichen Erkenntnisse mehr Legitimität in der Gestaltung von politischen Maßnahmen gewinnen (Renn, 2017, S. 189). Ebenfalls kann die Einbeziehung von Medien in die kommunikativen Aktivitäten eine legitimierende Rolle spielen, da sie maßgeblichen Einfluss auf die gesellschaftliche Meinungsbildung haben und so auch gesellschaftliche Teilhabe generiert wird (Peters et al., 2015). Trotz der genannten Herausforderungen werden zum einen die Notwendigkeit und zum anderen auch die Möglichkeiten guter Wissenschaftskommunikation in die Politik diskutiert und betont (vgl. Kropp & Wagner, 2015; Renn, 2017, S. 187; Weingart, 2019).

Verschiedene Faktoren spielen eine zentrale Rolle in Bezug auf die Wirksamkeit wissenschaftlicher Politikberatung: Dies ist zum einen die Fähigkeit, innerhalb eines Beratungsgremiums „Konsens oder zumindest einen Konsens über den Dissens über konkurrierende Wissensansprüche (*cognitive claims*)“ (Renn, 2017, S. 190) herzustellen. Gleichzeitig benötigen Beratungsgremien Expertise aus verschiedenen Disziplinen und Feldern, um wissenschaftliche Inhalte erfolgreich vermitteln zu können, besonders im Fall von Sicherheitsfragen (Kastenhofer, 2010). Daher sollten sie interdisziplinär besetzt sein und zum Beispiel inhaltliche Expert:innen, Entscheidungsforscher:innen, Sozial-, Verhaltens- und Kommunikationswissenschaftler:innen sowie Programmmanager:innen umfassen (Fischhoff, 2019, S. 7672; Renn, 2017, S. 199). Darüber hinaus muss innerhalb der beratenden Instanz der Wille bestehen, die Ergebnisse so darzustellen, dass sie den Anwendungskontext, also die Erwartungen und strukturellen Gegebenheiten der politischen Entscheidungsträger:innen berücksichtigen, um in den politischen Alltag und die politische Realität integrierbar und transferierbar zu sein (Blum, 2018, S. 98; Fischhoff, 2019, S. 7673; Renn, 2017, S. 190). Hierbei ist durchaus auch in der Wissenschaftskommunikation die Notwendigkeit eines strategischen Elements in Bezug auf Aufbereitung und Kommunikation der Erkenntnisse seitens der kommunizierenden Instanz zu nennen, da Entscheidungen bewusst informiert werden sollen und Handlungsoptionen in der Folge eines rationalen Prozesses in Betracht gezogen werden sollen. Denn eine strategische Anpassung und Orientierung an der Umwelt, in der die wissenschaftlichen Ergebnisse angewandt werden, ist hilfreich, um die Ergebnisse bestmöglich zu vermitteln (Raupp, 2017, S. 145–146; Raupp & Hoffjann, 2012). Zuletzt sollte die Annahme bestehen, dass die politischen Entscheidungen durch die wissenschaftliche Grundlage größere Chancen auf politische Legitimität besitzen, als wenn sie ohne wissenschaftliche Information entstanden wären (Renn, 2017, S. 190). Wissenschaftler:innen sollten auch während der Weiterverwendung der wissenschaftlichen Erkenntnisse in den politischen Prozess



integriert sein und Politiker:innen beratend zur Seite stehen, um eine erfolgreiche Integration wissenschaftlicher Erkenntnisse in politische Entscheidungen zu gewährleisten (Mai, 1999, S. 672; Renn, 2017, S. 199–201). Dies ist vor allem in Bezug auf besonders komplexe und unsichere Phänomene, wie es Themen im Kontext von Risiko oder Unsicherheit sind, zentral. Hierbei sind nach Renn (2017, S. 200) drei verschiedene diskursive Prozesse wichtig: Erstens ist dies ein *diskursiver Prozess* innerhalb der wissenschaftlichen Politikberatung. Das bedeutet, dass durch einen Austausch von Expertise innerhalb der Beratungsgremien die Wissensgrundlagen in Form einer möglichst wirklichkeitsnahen Abbildung und Erklärung des Phänomens gelegt werden müssen, sodass das Phänomen einheitlich beschrieben und erklärt werden kann. Die Bedeutung dieses Punktes erhöht sich, je vielschichtiger, disziplinenübergreifender und unsicherer das Thema ist. Zweitens ist dies ein *Reflexionsdiskurs*, in dem unter Einbeziehung von Interessengruppen mögliche Handlungsoptionen vermittelt und diskutiert werden. Hierzu gehört die Debatte über Zielkonflikte, die aus den Entscheidungen resultieren, sowie die Festlegung von Prioritäten, die sich aus der Diskussion ergeben. Drittens sollte die Vermittlung auch einen *Gestaltungsdiskurs*, der auf die Bewertung von Handlungsoptionen und die Lösung bestehender Probleme abzielt, beinhalten. Hierin finden sich kommunikative Prozesse, die auf zivilgesellschaftliche Beteiligung abzielen. Denkbar sind zum Beispiel Zukunftswerkstätten zur Gestaltung des eigenen Lebensraumes oder gemischte Beratungsgremien mit dem Ziel der Evaluation konkreter Politikoptionen.⁶ Denn Akteure können „auf der Basis von Selbstverpflichtungen und eigenen Versprechungen konsensfähige Lösungen umsetzen und damit die offizielle Politik entlasten, vielfach besteht aber darüber hinaus der Bedarf an der Setzung oder Modifizierung von rechtlichen oder institutionellen Rahmenbedingungen. Dazu sind politische Maßnahmen notwendig, die umso eher greifen werden, je mehr sie sich auf diskursive Formen der Zusammenarbeit mit ausgewählten Vertretern aus den drei [genannten] Diskursebenen abstützen können“ (Renn, 2017, S. 200).

Die drei Diskursebenen wie auch die empfohlene multidisziplinäre Zusammensetzung der Beratungsgremien und die Empfehlung, die Umsetzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse in die Praxis zu begleiten, verdeutlichen die Notwendigkeit eines dialogischen und bidirektionalen Prozesses in der Vermittlung von wissenschaftlichen Erkenntnissen in politische Kreise, sowohl in Bezug auf die Art der Aufbereitung der Inhalte als auch auf die Kommunikation und die Vermittlung der Erkenntnisse. Gleichzeitig unterstreicht die notwendige Akzeptanz politischer Entscheidungen durch die Bevölkerung die Wichtigkeit zivilgesellschaftlicher Gruppen und medialer Akteure für den politischen Prozess und dementsprechend auch die Bedeutung, die eine offene, diskursive Kommunikation und Vermittlung der Erkenntnisse an die Bevölkerung,

⁶ Umfassend zum Reflexionsdiskurs siehe auch Kropp und Wagner (2015) in Bezug auf Agrarpolitik.



gemäß dem oben beschriebenen Gestaltungsdiskurs, hat. Entsprechend der Ziele, die mit dem Informationsprodukt verfolgt werden, ist aber je nach Intention auch eine einseitige Kommunikation möglich. Diese dient aber vorwiegend der Dissemination wissenschaftlicher Erkenntnisse, wohingegen dialogische Formen auf eine Verständigung über wissenschaftliche Inhalte abzielen und die hohe Priorität der Einbettung von Informationen in die Rahmenbedingungen und die Lebenswelt der Empfänger:innen betonen (vgl. Moser, 2010; Raupp, 2017; Trench, 2008). Daher ist eine Kommunikation, die auf Interaktion basiert, häufig erfolgsversprechender (Blum, 2018, S. 104).

2.4 Theoretischer Rahmen Policy-Making und Agenda-Setting

Da der Fokus dieser Studie auf der Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse in Form der Risikoanalysen an politische Entscheidungsträger:innen liegt, stellt sich die Frage, in welchem Kontext sich die Wahrnehmung und Bewertung der über die Analysen vermittelten Inhalte vollzieht und in welcher Umgebung Wissenschaftskommunikation damit vonstattengeht. Hier ist das Feld der Policy-Forschung beziehungsweise Politikfeldanalyse relevant, welches danach strebt, den Policy-Prozess zu verstehen und darzustellen (Blum & Schubert, 2018).⁷

Dies geschieht unter anderem anhand verschiedener Modelle und Heuristiken. Die meisten dieser Modelle basieren auf der Annahme, dass Politik als Politik-Machen (Policy-Making) verstanden wird – also einen Aushandlungsprozess zwischen verschiedenen Akteuren mit dem Ziel der Bearbeitung gesellschaftlicher Herausforderungen darstellt (Jann & Wegrich, 2014). Sie basieren auf Eastons Systemmodell (vgl. Easton, 1965) und Laswells Phasenmodell, das den Prozess des Policy-Making in unterschiedliche Phasen, die ein Thema bis zur Politikterminierung durchläuft, einteilt (vgl. Ronit et al., 2015). Diese Phasen werden heute beschrieben als Problem(re)definition beziehungsweise Problemwahrnehmung, Agenda-Setting, Politikformulierung, Politikimplementierung, Politikevaluierung und Politikterminierung (Jann & Wegrich, 2014).⁸ Jann und Wegrich (2014, S. 102) bezeichnen dieses Modell einerseits als „naive(s) Bild der neutralen und allein nachgeordneten Rolle der Bürokratie und der eindeutigen Trennung von Politik und

⁷ Im Kontext der Politikfeldanalyse haben sich einige englische Begriffe auch im deutschen Raum etabliert. Der Terminus Policy-Analyse wird häufig synonym für Politikfeldanalyse verwendet. Dies basiert auf der Bezeichnung inhaltlicher Aspekte von Politik, dem materiellen Gegenstand, der in politischen Entscheidungen und Konflikten behandelt wird, als *Policy*. Der Begriff wird auch in dieser Studie Verwendung finden. Für eine detaillierte Aufschlüsselung weiterer Termini, die in diesem Kontext auch in der deutschen Politikwissenschaft verwendet werden, vgl. Blum und Schubert (2018, S. 3–5); Jann und Wegrich (2014, S. 98).

⁸ Eine detaillierte Beschreibung aller Phasen findet sich zum Beispiel in Jann und Wegrich (2014).



Verwaltung“. Kritisiert wird eine zu deutliche Trennung zwischen den Phasen, gleichzeitig aber wird diese Darstellung auch als „wirkungsmächtige(s) normative(s) Modell“ (Jann & Wegrich, 2014, S. 102) beschrieben und ist als Heuristik weithin akzeptiert (Blum & Schubert, 2018, S. 153). Der Phasencharakter des Modells hat sich bis heute bewahrt und wird in der Regel in Form eines Policy-Zyklus dargestellt (Blum & Schubert, 2018; Jann & Wegrich, 2014; Wenzelburger & Zohlhörer, 2015).

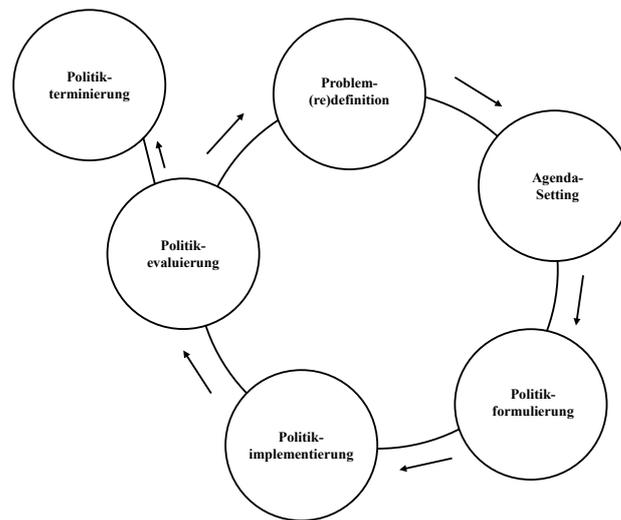


Abbildung 1. Der idealtypische Policy-Zyklus (eigene Darstellung nach Jann & Wegrich, 2014, S. 106)

Trotz der Trennung der verschiedenen Phasen werden die Übergänge als fließend charakterisiert. Die Wahrnehmung und Definition eines Problems sowie das Vorrücken auf die Agenda können als die ersten beiden Schritte in diesem Prozess und Eintritt eines Themas in den Policy-Zyklus bezeichnet werden. Das Durchschreiten dieser Phasen ist daher die Bedingung dafür, dass ein Thema die politischen Entscheidungsebenen überhaupt erreicht (Blum & Schubert, 2018, S. 167). Vor diesem Hintergrund sind es diese Phasen, die auch für die vorliegende Studie von zentralem Interesse sind.

Die Problem(re)definition bezieht sich auf den Teil des politischen Prozesses, in dem erkannt wird, dass ein Problem besteht, das politisch gelöst werden muss; die Wahrnehmung eines Problems als solches durch die Politik ist somit für den Policy-Prozess zentral. Es muss also eine Differenz zwischen dem vorherrschenden Zustand (Ist-Zustand) und dem gewünschten Zustand (Soll-Zustand) vorhanden sein, damit ein Sachverhalt als Problem wahrgenommen wird und Handlungsdruck entsteht. Hierbei können Indikatoren und Studien helfen, die Komplexität von Problemen zu verringern und Lösungen zu entwickeln. Nichtsdestotrotz kann die Wahrnehmung von Problemen zwischen Akteuren hinsichtlich ihrer Relevanz differieren und es wird kein politischer Handlungsbedarf daraus abgeleitet. Im Regelfall werden Probleme zunächst wahrgenommen und Lösungen in der Folge entwickelt. Dies gründet auf der Annahme,



dass nicht gehandelt werden muss, solange kein intersubjektiv wahrnehmbares Problem vorliegt. Dies ist jedoch nicht immer der Fall: So können beispielsweise Szenarien dazu dienen, Lösungen für mögliche Entwicklungen zu erarbeiten, die jedoch so lange nicht genutzt werden, bis ein entsprechendes Problem auftritt (Blum & Schubert, 2018, S. 162–166). Diesen Fall beschreibt das von Cohen, March und Olsen (1972) entwickelte *Garbage-Can-Modell*.

In der Übersetzung eigentlich „Mülleimer-Modell“, weisen Blum und Schubert (2018, S. 164–165) darauf hin, dass in der deutschen Sprache die Bezeichnung als „Schubladen-Modell“ treffender wäre, da die Theorie des *Garbage-Can-Modells* auf der Annahme basiert, dass innerhalb von Organisationen und politischen Einrichtungen wie Ministerien viele Programme und Entwürfe erstellt werden, denen keine Aufmerksamkeit geschenkt wird und die deshalb in der Schublade landen. Da aber die Akteure ein Interesse haben, dass die erstellten Entwürfe und Programme auch angewandt werden, warten sie auf einen günstigen Zeitpunkt, die bereits entwickelte Lösung wieder zutage zu fördern. Wenn sich also ein passendes Problem eröffnet, zum Beispiel weil durch Interessengruppen darauf hingewiesen wird oder eines durch die Medien aufgegriffen wird, wird die Lösung aus der Schublade geholt, was oftmals als das Öffnen eines Möglichkeitsfensters (*Window of Opportunity*) bezeichnet wird (vgl. Herweg et al., 2015, S. 443; Jann & Wegrich, 2014, S. 109).

Hier setzt die Phase der Problemwahrnehmung ein, welche sich nun mit einer zuvor gefilterten Form der ursprünglichen Probleme befasst (durch die Aufbereitung der Problemlagen in Form von Dokumenten etc.), die in dieser Phase von politischen oder gesellschaftlichen Akteuren thematisiert werden. Der allgemeine Kontext der Probleme wird durch die jeweiligen politischen Instanzen identifiziert und es werden Ziel- und Prioritätensetzungen aufgestellt. Hierzu gehören auch Verhandlungen und Kontakte zwischen den jeweiligen Interessengruppen und den beteiligten Akteuren innerhalb des politisch-administrativen Systems (Blum & Schubert, 2018, S. 165–166). In demokratischen Staaten ist der Prozess der Problemwahrnehmung in der Regel öffentlich, da Themen in Debatten innerhalb der Massenmedien und in sozialen Netzwerken besprochen werden, Expert:innen zum Diskurs mit ihren Ansichten beitragen und Politiker:innen Stellung beziehen (Blum & Schubert, 2018, S. 166; Jann & Wegrich, 2014, S. 108).

In der Phase des Agenda-Settings wird nun das Problem in der Regel nicht mehr öffentlich diskutiert, sondern es kommt häufig vor, dass die Themensetzung „innerhalb eines Zirkels von Experten, Interessengruppen und/oder der Ministerialbürokratie stattfindet und die Öffentlichkeit nur am Rande oder überhaupt nicht beteiligt ist“ (Jann & Wegrich, 2014, S. 108–109). In dieser frühen Phase der Politikformulierung, in der ein Thema nun nicht (mehr) in der Öffentlichkeit behandelt wird, kommen unterschiedliche Ressourcen der Meinungsbildung zum Tragen. Hier öffnet sich auch



der Raum für wissenschaftliche Akteure, die durch ihre Expertise erste Orientierungen für die politische Entscheidungsfindung und deren Vorbereitung sowie zur Wahrnehmung von Problemen und zur möglichen Lösungsfindung beitragen (vgl. Kropp & Wagner, 2015). Grundsätzlich gilt, dass die Probleme in dieser zweiten Phase des Policy-Zyklus Handlungsrelevanz erhalten müssen, um in den Kreislauf zu gelangen. Daher stellt sich in dieser Phase die Frage, warum manche Themen von der Politik adressiert werden und Relevanz für politisches Handeln entwickeln, während andere in der sogenannten Policy-Ursuppe (von „*policy primeval soup*“) (Kingdon, 1984, S. 21) und der zuvor beschriebenen Schublade verbleiben (Blum & Schubert, 2018, S. 166–167).

Die Agenda, auf die ein Thema gelangen muss, wird definiert als „all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority“ (Cobb & Elder, 1983, S. 85). Dies kann eine Vielzahl unterschiedlicher Themen betreffen, von denen nur ein kleiner Teil auf die politische Agenda gelangt und damit in die Diskussion zur politischen Entscheidungsfindung eintritt. Der Politikwissenschaftler John W. Kingdon, der umfassend zu dieser Phase des Politikzyklus gearbeitet hat, beschreibt die Agenda als Liste von Themen oder Problemen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt ein hohes Maß an Aufmerksamkeit durch die Regierung und ihr Umfeld erhalten (Kingdon, 1984, S. 3–4). Dieser Prozess ist von einer großen Fülle und Konkurrenz von Themen und Problemen geprägt, mit denen sich Personen innerhalb des politischen Systems beschäftigen müssen. Da jedoch Zeit und Aufmerksamkeit der politischen Entscheider:innen begrenzt sind, können sie sich nur mit einer begrenzten Anzahl dieser Themen befassen (Brozus, 2018, S. 5; Herweg et al., 2018, S. 19). Insbesondere Themen der Früherkennung und Prävention sind in diesem Zusammenhang als schwierig zu bewerten (Brozus, 2018; Gigerenzer, 2013).

Auf diesen Annahmen des Policy-Zyklus sowie der *Garbage-Can*-Theorie entwickelte Kingdon (1984) das *Multiple Streams Framework* (MSF), welches unter dieser Bezeichnung vor allem durch Nikolaos Zahariadis in seiner Behandlung und Weiterentwicklung des Ansatzes (Zahariadis, 1996, 2003, 2007) geprägt wurde (Herweg, 2015, S. 326; Rüb, 2014, S. 373–374). Das Framework wird aufgrund der Überschneidung mit der politischen Realität zunehmend für die Analyse des Policy-Prozesses gewählt und auf die Untersuchung der politischen Entscheidungsfindung in verschiedenen Themen, Ländern und Regierungsbereichen angewandt (Herweg et al., 2018, S. 29; Jones et al., 2016). Es wurde vor allem als Modell herangezogen, um politische Themensetzung und Entscheidungsfindung hinsichtlich der Frage zu betrachten, warum bestimmte Themen Aufmerksamkeit erhalten, warum gewisse politische Maßnahmen ergriffen werden und andere nicht, und welche Faktoren



beeinflussend auf diese Fragen wirken (Herweg, 2015, S. 325; Herweg et al., 2018; Reiter, 2017, S. 38). Aufgrund dieses Fokus soll das *Multiple Streams Framework* den theoretischen Rahmen für die Politikfeldanalyse innerhalb dieser Studie bilden.

2.4.1 *Multiple Streams Framework (MSF): Grundlegende Annahmen*

„Multiple streams rest on the notions of ambiguity and temporal sorting. The main argument is that policies are the result of problems, solutions, and politics, coupled or joined together by policy entrepreneurs during windows of opportunity“ (Zahariadis, 2003, S. 1–2). Dies beschreibt in aller Kürze die zentralen Annahmen des *Multiple Streams Framework* hinsichtlich des Policy-Prozesses. Die Annahmen bedingen einander und sind fließend, lassen sich in detaillierterer Form aber wie folgt beschreiben.⁹

Ambiguität drückt die erste Annahme des Modells aus, dass verschiedene Lösungsansätze zu einem bestehenden Problem existieren. Dies bedeutet, dass auf viele verschiedene Arten über ein Phänomen nachgedacht werden kann und entsprechend verschiedene Meinungen hierzu bestehen. Dies führt zu differierenden Problemwahrnehmungen und sich verändernden Lösungsansätzen (Herweg et al., 2018, S. 18).

Die zweite Annahme bezieht sich auf die Entwicklung problematischer Präferenzen in der Themensetzung („*problematic (policy) preferences*“) bei politischen Entscheidungsträger:innen in Entscheidungssituationen. Diese Präferenzen formieren sich dann, wenn keine Klarheit über ein gegebenes Problem und eine mögliche Lösungsstrategie besteht. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Gesamtthemenkomplex und die zur Verfügung stehenden Informationen mehrdeutig wahrgenommen und interpretiert werden können. Die Präferenzen politischer Entscheider:innen sind daher aufgrund der zeitlichen Einschränkungen und der Ambiguität in der Problembetrachtung oft unvollständig und fluide, was sich für die Themensetzung als problematisch erweist. In diesem Fall führen neue Informationen auch nicht zwingend zu klareren Entscheidungssituationen und Lösungswegen; im Gegenteil können mehr Informationen zu mehr Ambiguität führen (Herweg, 2015, S. 327; Herweg et al., 2018, S. 19). So können im Fall einer ausbrechenden Pandemie zum Beispiel mehr Informationen neue Einblicke in die Thematik eröffnen, es bleibt aber weiterhin unklar, ob es sich um ein gesundheitspolitisches, innen- oder außenpolitisches, sozioökonomisches oder arbeitsmarktpolitisches Phänomen handelt.

⁹ Die Darstellung orientiert sich an Herweg et al. (2018). Aber auch andere Autor:innen greifen diese Annahmen auf, vgl. zum Beispiel Béland und Howlett (2016, S. 223), Reiter (2017, S. 37–40), Zahariadis (2007), Rüb (2014, S. 373–378).



Aus solchen Situationen können dann ambivalente, veränderliche und teils auch widersprüchliche Präferenzen entstehen.

Die dritte Annahme ist die Dominanz zeitlicher Einschränkungen bei den politischen Entscheider:innen. Diese sehen sich mit zeitlichen Limitierungen, sich überschneidenden Sitzungen und parallelen Prozessen konfrontiert. Da eine Person immer nur einer bestimmten Anzahl an Themen Aufmerksamkeit, Zeit und Energie widmen kann, determiniert der:die Mandatsträger:in die Dringlichkeit und Relevanz des Themas. Sachverhalte, deren Relevanz und Dringlichkeit als gering eingeschätzt werden, werden deshalb eher nicht prioritär bearbeitet (Herweg et al., 2018, S. 19).

Viertens geht das *Multiple Streams Framework* davon aus, dass unklare Technologien beziehungsweise unklare Verantwortlichkeiten und Prozesse innerhalb eines Systems bestehen. Der Terminus „unklare Technologie“ basiert hier auf einem organisationstheoretischen Verständnis des Begriffs und bezeichnet nicht nur die eingesetzte Technik, sondern bezieht sich auch auf die Koordination und Steuerung von Arbeitsprozessen, die beide aus einer „technischen Rationalität“ resultieren (Herweg, 2015, S. 327; Miebach, 2012, S. 96). Dies bedeutet, dass limitiertes Wissen über Aufgabenbereiche einzelner Instanzen und die Verantwortlichkeiten verschiedener Funktionsträger:innen bestehen, was den Policy-Prozess erschwert. Dies wird zusätzlich verkompliziert durch eine Fluktuation in der Teilnahme an Sitzungen zu bestimmten Themen und zum Teil auch einen variierenden Willen, Zeit und Einsatz in bestimmte Entscheidungen zu investieren („*fluid participation*“) (Herweg, 2015, S. 327; Herweg et al., 2018, S. 19–20; Rüb, 2014, S. 377).

Zusätzlich wird im Rahmen des Frameworks davon ausgegangen, dass sich zum einen politische Probleme, zum anderen politische Lösungsansätze und außerdem die Politik selbst oft unabhängig voneinander entwickeln. Diese drei Aspekte werden als verschiedene Ströme (*Streams*) mit ihrer eigenen inhärenten Dynamik angesehen und definiert als Problem-Strom, Policy-Strom und Politics-Strom.¹⁰ Das *Multiple Streams Framework* geht davon aus, dass diese Stränge sich verbinden (*Coupling*) müssen, damit ein Thema an Prominenz gewinnt, auf die politische Agenda gesetzt wird und sich ein politischer Wandel vollziehen kann. Dies passiert innerhalb eines sogenannten Policy-Fensters (*Policy Window*), einem Fenster, das günstig für die politische Themensetzung ist, in anderen Kontexten auch Möglichkeitsfenster (*Window of Opportunity*) genannt. Innerhalb dieses Fensters bewirbt ein sogenannter Policy-Entrepreneur die Diskussion

¹⁰ In der Literatur zum *Multiple Streams Framework* ist eine einheitliche Bezeichnung dieses Stroms noch nicht etabliert. Neben der in dieser Studie angewandten Benennung als Politics-Strom findet auch Kingdons (1984) Bezeichnung als „*political stream*“ Verwendung.



des Themas sowie die Themensetzung auf die politische Agenda (Béland & Howlett, 2016, S. 223; Herweg et al., 2018, S. 18–20).

2.4.2 Multiple Streams Framework (MSF): Elemente

Basierend auf diesen Annahmen besteht das *Multiple Streams Framework* aus fünf Elementen, die sich aus den drei genannten Strömen (Problem-Strom, Policy-Strom, Politics-Strom) sowie dem Policy-Fenster und dem Policy-Entrepreneur zusammensetzen.

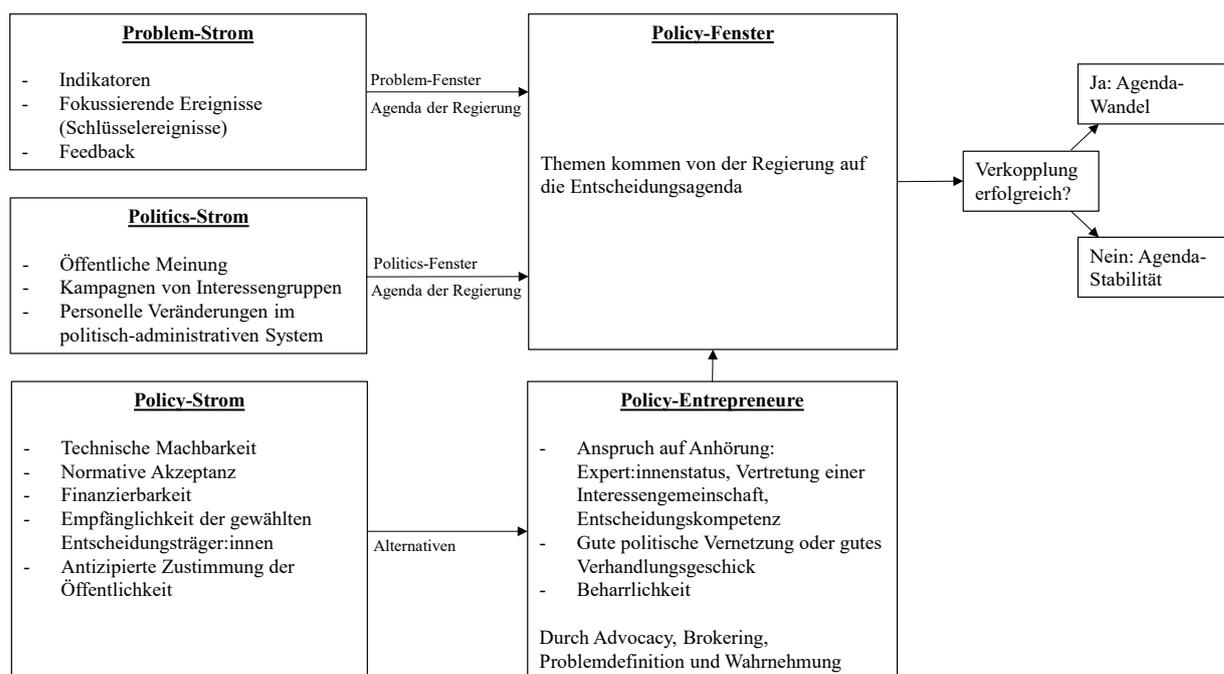


Abbildung 2. *Multiple Streams Framework*

(eigene Darstellung in Anlehnung an Herweg, 2015, S. 329)

Problem-Strom

Der Problem-Strom befasst sich mit konkurrierenden Themen, die es grundsätzlich alle auf die politische Agenda schaffen könnten. Um schlussendlich dorthin zu gelangen, spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Zunächst ist es wichtig, dass ein Thema beziehungsweise ein Sachverhalt überhaupt als ein politisch zu behandelndes Problem wahrgenommen wird (siehe auch Kapitel 2.4, Abschnitt zu Problemwahrnehmung) (Blum & Schubert, 2018, S. 186–188). Hierbei sind sogenannte Indikatoren zentral. Als solche werden Informationen zu Sachverhalten bezeichnet, die relevant für Entscheider:innen sind und auf wiederkehrender Basis oder auch nur zu speziellen



Gelegenheiten zirkuliert werden. „MSF does not see problems (and their severity) as objective facts but rather as social constructs. That implies that agency becomes relevant in the problem stream because someone then has to frame a problem in a specific way if it is to receive policymaker’s attention. Moreover, the framing of a problem is of utter importance because how a problem is defined substantially affects solutions that can be coupled to it“ (Herweg et al., 2018, S. 22). In diesem Prozess des Framings spielen Akteure eine wichtige Rolle (sogenannte Problem-Broker), die darauf hinweisen, dass ein bestimmter Indikator oder eine Kondition ein Problem (für die Öffentlichkeit/Bevölkerung) ist, das adressiert werden sollte. Es gibt eine Vielzahl von Problemen, auf die Entscheidungsträger:innen tagtäglich hingewiesen werden. Sie können jedoch nicht all diesen Problemen ihre Aufmerksamkeit widmen. Daher bestimmt auch die Aktualität eines Themas, ob es berücksichtigt wird, da sich hierdurch ebenfalls die politische Relevanz definiert (Herweg et al., 2018, S. 21–22; Knaggård, 2015). Dies spiegelt sich in dem Einfluss von Schlüsselereignissen (*Focusing Events*) auf den Problem-Strom wider. Schlüsselereignisse treten plötzlich und relativ selten auf und sind sowohl politischen Entscheidungsträger:innen wie auch der Öffentlichkeit bekannt. Ebenso können sie jedoch aus dem Erfahrungsspektrum der jeweiligen Politiker:innen resultieren. Schlüsselereignisse haben das Potenzial, einen Wechsel der politischen Agenda herbeizuführen, da sie die politische wie auch öffentliche Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Problem lenken. Sie führen jedoch nicht zwingend zu einem Wechsel der Agenda, denn sie unterscheiden sich untereinander und können zu verschiedenen Zeitpunkten und innerhalb unterschiedlicher Politikfelder auftreten und ein unterschiedliches Maß an Aufmerksamkeit und Entscheidungsdruck generieren. Sie reichen von Naturkatastrophen bis hin zu technischen Unfällen (zum Beispiel Flugzeugunfälle, Gewaltverbrechen oder Terrorangriffe) (vgl. Birkland & Schwaeble, 2019).

Sogenannte Policy-Entrepreneure, auf die weiter unten noch im Detail eingegangen wird, können die Problemwahrnehmung durch Framing, politische Reden und Pressemitteilungen zusätzlich beeinflussen (Herweg, 2015, S. 330). Zudem spielt die Rückkopplung beziehungsweise das Feedback zu bestehenden politischen Maßnahmen und Programmen eine wichtige Rolle. So kann es sein, dass die Öffentlichkeit davon erfährt, dass solche Programme zwar vorhanden sind, aber nicht funktionieren wie beabsichtigt, was wiederum zu einem Problem führen kann („negatives Feedback“).

Policy-Strom

Der Policy-Stream muss „denkbare Lösungen für Probleme“ (Reiter, 2017, S. 38) bieten. Hierin werden alternative Lösungsvorschläge und -ideen in Policy-Communities erarbeitet und diskutiert, was auch den Hauptteil dieses Stroms kennzeichnet. Die Policy-Community besteht aus „Politikfeldspezialist[:inn]en, die ein gemeinsames Interesse an einem bestimmten Sachverhalt teilen und miteinander interagieren“



(Herweg, 2015, S. 331). Der Großteil der Personen dieser Gruppe sind Politikfeld-Expert:innen, die sich für ihre Themen einsetzen und diese diskutieren, die Gruppe besteht aber auch aus Akteure aus Wissenschaft, Beratung, Interessengruppen und Zivilgesellschaft. Der Ablauf des Prozesses innerhalb des Policy-Stroms wird stark von der Zusammensetzung der jeweiligen Interessengruppe beeinflusst und kann zwischen einer schnellen und impulsartigen Eruption neuer Ideen und Lösungsansätze bis hin zu einem graduellen Prozess variieren (Herweg et al., 2018, S. 23). Durch das *Softening-Up*, einem „Prozess der Neukombination oder Abänderung von bereits vorhandenen Ideen“ (Herweg, 2015, S. 331), werden hier neue Kompromisse und alternative Lösungswege geschaffen. Ebenfalls spielt das Bestreben der Policy-Entrepreneure, Akzeptanz und Zustimmung zu den vertretenen Ideen (*Advocacy*) zu gewinnen, eine Rolle (Herweg, 2015, S. 331). Kriterien, die dazu beitragen, dass ein Thema größere Chancen hat, sich in diesem Prozess durchzusetzen, sind Machbarkeit, Akzeptanz der Werte, öffentliche Zustimmung, finanzielle Tragfähigkeit, Gesetzmäßigkeit (beispielsweise Vereinbarkeit mit EU-Recht) und Zusammenhang beziehungsweise Stringenz mit der bisherigen politischen Linie bezüglich eines Themenfelds. Wenn diese Kriterien erfüllt sind, ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Strom sich mit den anderen Strömen verbinden beziehungsweise koppeln kann und die Veränderung einer Policy einleitet, relativ hoch (siehe hierzu auch die Beschreibung der Kopplungsmechanismen und -möglichkeiten weiter unten). Wenn hingegen diese Kriterien nicht erfüllt sind, ist die Chance auf Veränderung gering (Herweg et al., 2018, S. 22–24).

Politics-Strom

Der Politics-Strom ist auf der Ebene des politischen Systems verortet und besteht aus drei Elementen (Herweg, 2015, S. 330; Reiter, 2017, S. 38; Rüb, 2014, S. 382). Zum einen ist dies die nationale Stimmung/öffentliche Meinung (*National Mood*), die sich in den allgemeinen Interessen innerhalb der Bevölkerung und der Form, wie sie von politischen Entscheider:innen wahrgenommen wird, widerspiegelt. Dies bildet sich nicht unbedingt quantitativ durch Umfragen ab. Zum anderen sind dies die Interessengruppen und Lobbyist:innen, die sich für oder gegen die Integration von Themen auf die politische Agenda einsetzen und ihre Anliegen in Kampagnen vertreten und bewerben. Das dritte Element ist die Regierung in Form von politischen Mehrheiten, die wechselnde Mitglieder mit wiederum eigenen Interessen hat. Um eine Veränderung zu ermöglichen, müssen diese drei Elemente nicht zwingend miteinander übereinstimmen. Es ist zum Beispiel möglich, dass eine Regierung sich über die nationale Stimmung sowie die Anschauungen von Interessengruppen hinwegsetzt, sofern sie dies für nötig hält. Ebenfalls ist es keine Bedingung, dass bereits während der Phase des Agenda-Settings politische Mehrheiten vorhanden sind, da diese oft erst entstehen, nachdem ein Thema bereits auf der politischen Agenda steht (Herweg et al., 2018, S. 24–26). Zu einem Policy-Wandel kommt es vor allem zu Zeitpunkten, zu denen



ein bestimmtes Problem mit geeigneter Lösung während einer politisch günstigen Lage auf die Agenda kommt. Wandel stellt hierbei aber keine zwingende Konsequenz dieser Konstellation dar (Reiter, 2017, S. 39). Um dies zu erreichen, ist es jedoch wichtig, dass politische Akteure präsent sind, die dem Thema zugewandt sind und dessen Integration auf die politische Agenda befürworten und bewerben (Herweg et al., 2018, S. 25). Diese Person wird Political Entrepreneur (frei übersetzt: dem Thema zugewandte:r Politiker:in/politische:r Unternehmer:in) genannt und hat eine gewisse politische Etablierung und Einfluss innerhalb des politischen Systems und die Position, die Thematisierung eines Problems zu bewerkstelligen und zum Beispiel durch Reden oder Pressemitteilungen die Problemwahrnehmung zu beeinflussen (Herweg, 2015, S. 330; Herweg et al., 2018). Daher ist sie auch nicht zu verwechseln mit dem Policy-Entrepreneur oder dem Problem-Broker.

Policy-Entrepreneure und Kopplungsmechanismen und -möglichkeiten (Coupling)

Als Policy-Entrepreneure werden Befürworter:innen bezeichnet, „who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits“ (Kingdon, 1984, S. 188). Sie können Einzelpersonen sein oder in Gruppen auftreten und definieren sich nicht zwingend durch formale Funktionen; es kann also potenziell jede:r als Policy-Entrepreneur fungieren. Policy-Entrepreneure versuchen, ihre Ideen in den Policy-Strom zu bringen und Akzeptanz, Interesse und Zuschreibung von Relevanz gegenüber den Ideen innerhalb der Policy-Community zu etablieren. Sobald dies erreicht ist, arbeitet der Policy-Entrepreneur daran, das Thema in die anderen beiden Ströme sowie auf die Agenda zu bringen und Entscheidungen hervorzurufen. Um dies zu erreichen, müssen Policy-Entrepreneure beharrlich sein und auch Problemsituationen (Problem-Strom) so gestalten und vermarkten, dass sie favorabel für das jeweilig präsente Thema sind und politische Entscheidungsträger:innen von dessen Relevanz überzeugt werden (Politics-Strom) (Herweg et al., 2018, S. 28–29). Dieser Prozess der Verbindung der verschiedenen Ströme wird in der Literatur als Kopplung (*Coupling*) beschrieben. Auch hierbei gibt es verschiedene Möglichkeiten, die sich entsprechend der Ströme voneinander unterscheiden: Innerhalb des Politics-Stroms sind insbesondere *Doctrinal Coupling* sowie *Problem-focused Advocacy* zu beobachten. Sie beziehen sich vor allem darauf, Probleme zu ihren Lösungen zu finden, um zum Beispiel nach einer Wahl die eigenen Ziele voranzutreiben und auf die politische Agenda zu bringen. Innerhalb des Problem-Stroms sind die Möglichkeiten zur Kopplung sehr viel kürzer, da das Problem bereits aufgetreten ist und schnell eine Lösung für ein präsentes Problem vorhanden sein muss. Der Kopplungsmechanismus, der innerhalb dieses Stroms auftritt, wird als *Consequential Coupling* oder *Problem Surfing* bezeichnet und es wird aufgrund der Dringlichkeit der Lösungspräsentation und der Kürze der Reaktionszeit auf bereits



existierende Lösungen zuvor aufgetretener Probleme zurückgegriffen. Darüber hinaus gibt es noch einen weiteren Kopplungsmechanismus in Form des *Commissioning*. Dieser bezieht sich auf die Reaktion des Policy-Makers auf ein sich öffnendes Policy-Fenster und seine Signalisierung, dass ein Thema adressiert werden sollte (Herweg et al., 2018, S. 26–28).

Agenda-/Policy-Fenster

Als Policy-Fenster werden Zeitfenster beziehungsweise geeignete Momente bezeichnet, während derer sich die Möglichkeit der Adaption eines Themas auf die politische Agenda erhöht, der Zeitpunkt also günstig ist, ein Thema zu bewerben. Bezüglich dieses Begriffs, der oft umfassend für dieses günstige Fenster verwendet wird, wird in der Literatur zum Teil auch unterschieden zwischen einem Agenda-Fenster, dem Zeitpunkt, zu dem es günstig ist, ein Thema auf die Agenda zu bringen, und dem Entscheidungs-Fenster, dem favorablen Zeitpunkt, um Beschlüsse zu diesen Themen zu verabschieden. Policy-Fenster sind selten und vor allem im Fall von Katastrophen unvorhersehbar und unkalkulierbar. Es gibt aber auch wiederkehrende und vorhersehbare Policy-Fenster wie Wahlen, die in der Regel günstige Fenster für bestimmte Themen, zum Beispiel die Diskussion des Haushalts, mit sich bringen. Policy-Fenster treten vor allem im Problem-Strom (Ausbrechen von Indikatoren, zum Beispiel rapider Anstieg der Arbeitslosigkeit wie auch Schlüsselereignisse wie Katastrophen) oder im Politics-Strom (neue Zusammensetzung der Regierung oder Stimmungswechsel innerhalb der Bevölkerung) auf (Herweg et al., 2018, S. 26–28).

2.4.3 Anwendung des theoretischen Rahmens auf Risikoanalysen und integriertes heuristisches Modell

Durch die vorangegangenen theoretischen Ausführungen zeigt sich, dass bei der zu untersuchenden Kommunikation der Risikoanalysen an politische Entscheidungsträger:innen verschiedene Einflussfaktoren eine Rolle spielen können. Zum einen sind es kommunikationswissenschaftliche Fragen nach der Art der Kommunikation der Analysen, deren Aufbereitung, inhaltlicher Relevanz und Adaption an den Alltag der politischen Entscheider:innen. Zum anderen sind dies strukturelle Elemente, die im *Multiple Streams Framework* dargelegt sind.

Die Thematik der Übermittlung der Risikoanalysen ist hierbei vor allem im Problem-Strom anzusiedeln, da sie auf potenzielle zukünftige Probleme hinweist; die Prävention und zukünftige Antwortmechanismen der behandelten Probleme und Szenarien könnten durch politische Maßnahmen adressiert werden. Sofern die Risikoanalysen aber nicht aktiv beworben werden und ihre Publikation effektiv auf den Ebenen des Policy-Stroms und des Politics-Stroms kommuniziert wird, ist auf der vorhandenen theoretischen



Grundlage davon auszugehen, dass auch sie zunächst, wie im *Garbage-Can-Modell* postuliert wird, in der Schublade landen, bis die Relevanz und Dringlichkeit der Adressierung des Themas erkenntlich wird und politische Entscheidungsträger:innen einem behandelten Szenario ihre limitierte Zeit und Energie sowie ihr Interesse widmen (können). Damit es ein Thema auf die politische Agenda schafft, bedarf es demnach eines Zusammenkommens (*Coupling*) der unterschiedlichen Ströme beziehungsweise von deren Einflussfaktoren.

In einem integrierten heuristischen Modell lassen sich verschiedene Einflussfaktoren ableiten, die im Kontext des Agenda-Settings zu den Risikoanalysen besonders wichtig erscheinen.

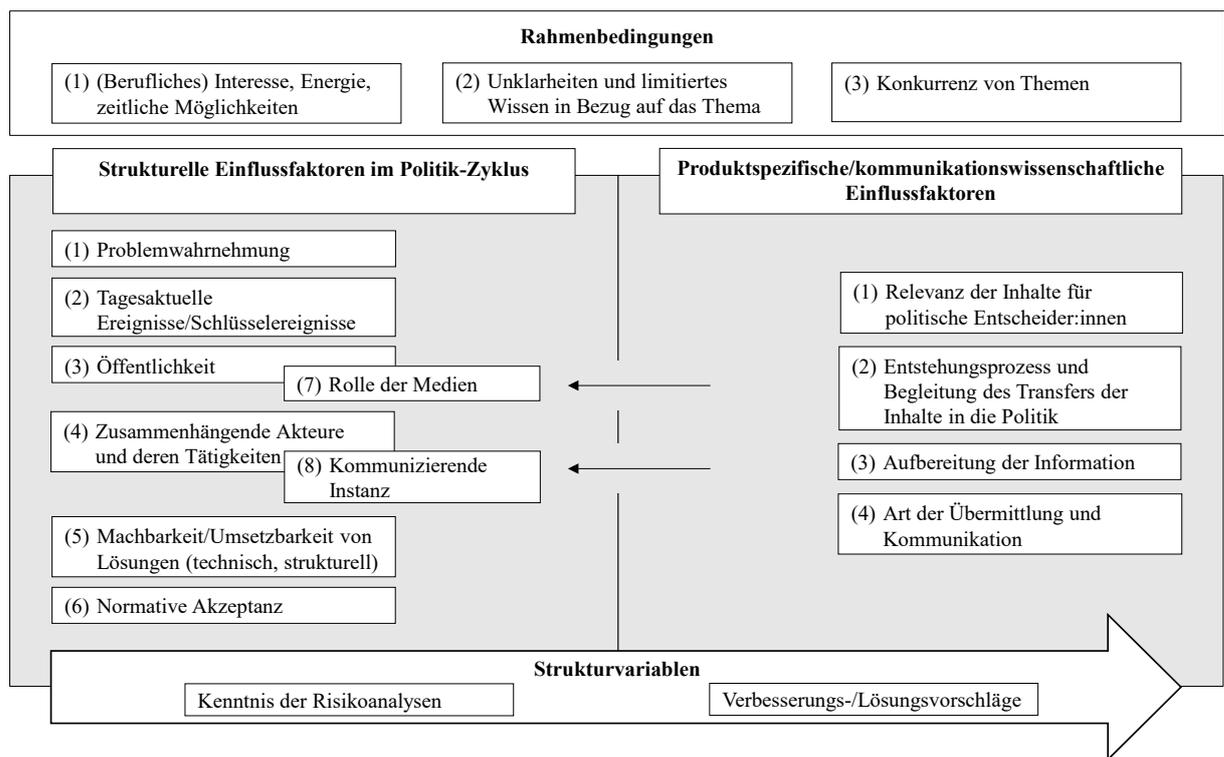


Abbildung 3. Integriertes heuristisches Modell *Multiple Streams Framework* und Wissenschaftskommunikation (eigene Darstellung)

Basierend auf den theoretischen Überlegungen zum Policy-Zyklus und insbesondere auf dem Gedanken des *Garbage-Can-Modells* lassen sich die Rahmenbedingungen, die für einen Eintritt von Themenvorschlägen in politische Kreise relevant sind, ableiten. Diese umfassen (1) das Interesse, die Energie und die zeitlichen Möglichkeiten innerhalb der thematischen Zuständigkeiten der Politiker:innen, sich mit einem Thema zu befassen. Des Weiteren sind es (2) Unklarheiten und limitiertes Wissen in Bezug auf das Thema und Strukturen der Entscheidungsprozesse und Verantwortlichkeiten sowie (3) die Vielzahl von Themen, mit denen politische Entscheidungsträger:innen sich qua Amt ohnehin befassen müssen.



Strukturelle Einflussfaktoren für das politische Agenda-Setting sind wie folgt zusammenzufassen: (1) Relevanz eines Themas in dem Sinne, als dass es einen Handlungsbedarf in Form einer politischen Thematisierung auslöst; (2) tagesaktuelle Ereignisse oder Schlüsselereignisse, die sich auf die Themensetzung auswirken; (3) die Rolle der Öffentlichkeit in Bezug auf die Themensetzung, einschließlich öffentlicher Aufmerksamkeit, (antizipierter) Meinung und Resonanz zu politischen Maßnahmen; (4) mit der Thematik zusammenhängende Akteure und deren Tätigkeiten, zunächst ohne Anführung einer Differenzierung zwischen verschiedenen Akteursgruppen und alle mit der Thematik befassten Akteure berücksichtigend; (5) die Machbarkeit/Umsetzbarkeit von Ideen und Lösungen technischer sowie struktureller Art sowie (6) die normative Akzeptanz, also die Vereinbarkeit von Lösungsvorschlägen und -ideen mit der bisherigen politischen Linie und den Werten der Politiker:innen oder deren Parteien. Da in der Literatur zum *Multiple Streams Framework* als ein Kritikpunkt hervorgehoben wird, dass die Rolle der Medien keine Berücksichtigung findet (vgl. z.B. Herweg et al., 2018, S. 41–42; Rüb, 2014, S. 397–398), diese aber in der Wissenschaftskommunikation mit einbezogen ist, wird (7) der Einfluss der Medien als Teilkomponente der öffentlichen Meinung als struktureller Faktor ergänzt. Ebenfalls wird (8) die kommunizierende Instanz den strukturellen Einflussfaktoren hinzugefügt, da ihre Rolle in der Literatur zur Wissenschaftskommunikation hervorgehoben wird (Raupp, 2017, S. 145–146; Raupp & Hoffjann, 2012). Es ist zu erwarten, dass die kommunizierende Instanz auch in Hinblick auf die Fragestellung der Übermittlung der Risikoanalysen im Rahmen des *Multiple Streams Framework* eine wichtige Rolle einnehmen beziehungsweise ein zentraler Akteur sein wird.

Aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive zeigen die Beobachtungen aus der Politikberatung und der Wissenschaftskommunikation zusammenfassend, dass verschiedene Faktoren sowohl in Bezug auf die Inhalte wie auch den Gestaltungs- und Kommunikationsprozess von wissenschaftlichen Erkenntnissen und Publikationen relevant sind. Daher ist davon auszugehen, dass ergänzend zu den strukturellen Einflussfaktoren auch folgende produktspezifische Faktoren bei der Wahrnehmung der Risikoanalysen eine Rolle spielen: (1) Die Relevanz der Inhalte für die politischen Entscheider:innen, wobei vor allem auf den Anwendungskontext sowie Praxisnähe der vermittelten Inhalte zu achten ist; (2) der Entstehungsprozess der Risikoanalysen und die Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis; (3) die Art der Kommunikation der wissenschaftlichen Erkenntnisse in politische Kreise; wie auch (4) die Aufbereitung der Information zu berücksichtigen in Bezug auf Sprache, Umfang und Zugänglichkeit, einschließlich der Formulierung von Handlungsempfehlungen für die Umsetzung der Inhalte aus den Risikoanalysen in politisches Handeln.



3. Der politische Diskurs der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ im Deutschen Bundestag

Der Bevölkerungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland ist regelmäßig Thema von Anträgen sowie Berichten und den damit korrespondierenden Debatten im Deutschen Bundestag. Doch welche politische Bedeutung messen die Parlamentarier:innen den Risikoanalysen des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) in diesem Kontext bei? Im Rahmen einer Inhaltsanalyse wurden wesentliche parlamentarische Dokumente der letzten zwölf Jahre dahingehend untersucht, welche Haltungen die im Bundestag vertretenen Fraktionen gegenüber der „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ im öffentlichen Diskurs einnehmen. Diese Analyse wurde durch eine Auswertung von Drucksachen, Plenarprotokollen sowie vereinzelt Ausschussprotokollen erstellt, die unter anderem über das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP) ermittelt wurden. Für eine bessere Einordnung wird der bereits in Kapitel 1.1.2 beschriebene Vorgang, wie die Ergebnisse der Risikoanalysen dem Bundestag mitzuteilen sind, im nächsten Abschnitt noch einmal detaillierter dargestellt. Danach folgt die Beschreibung der Inhaltsanalyse, des methodischen Vorgehens und der Ergebnisse.

Die Durchführung der Risikoanalysen wurde durch das im Dezember 2008 erstmals parlamentarisch beratene Zivilschutzgesetzänderungsgesetz (ZSGÄndG) beschlossen und erhielt seine legislative Grundlage mit dessen Inkrafttreten im April 2009 und der entsprechenden Ergänzung des bestehenden Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (§ 18 ZSKG). Somit fiel die Schaffung dieses neuen Instruments in die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (2005–2009). Gemäß der Gesetzesvorgaben besteht seit 2010 eine Pflicht zum jährlichen Bericht über die Ergebnisse der Risikoanalysen durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) an den Deutschen Bundestag (§ 18 Absatz 1 Satz 2 ZSKG). Die Berichte zur Risikoanalyse sind somit seit der 17. Wahlperiode (2009–2013) ein Gegenstand parlamentarischer Debatten auf Bundesebene.

3.1 Der Weg der Risikoanalysen in den Deutschen Bundestag

Gemäß § 76 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) muss eine Verteilung der Risikoanalysen an die Mitglieder des Bundestages erfolgen. Dies ist über § 18 Absatz 1 Satz 2 u. 3 ZSKG geregelt. In der parlamentarischen Praxis wird diese Pflicht bereits mit der Einstellung der „Unterrichtungen“ als Drucksachen in das bundestageeigene Intranet erfüllt. Als Unterrichtung werden schriftliche Berichte



verstanden, die „entweder auf Verlangen des Bundestages oder auf Eigeninitiative der Bundesregierung dem Parlament vorgelegt“ werden (Deutscher Bundestag, o. D.c). Abgeordnete können diese über den Intranetinformativdienst „e-Dok“ abrufen und erhalten eine tägliche Übersicht zu den veröffentlichten Drucksachen per E-Mail. Alle Drucksachen liegen zudem am Sitzungstag in Papierform in der Nähe des Plenarsaals bereit, wenn die dazugehörigen Vorgänge auf der Tagesordnung stehen (Deutscher Bundestag, 2017b, S. 37). Auch der Öffentlichkeit sind die Berichte zur Risikoanalyse bereits am Tag der Drucksachenveröffentlichung über die digitale Datenbank DIP und das digitale Dokumentenarchiv PDok (Parlamentsdokumentation) über die Internetseite des Bundestages zugänglich (Deutscher Bundestag, o. D.b). Um die Risikoanalysen (so wie alle anderen Drucksachen) im Parlament zu besprechen, gibt es grundsätzlich zwei Verfahrenswege: Erstens können diese Unterrichtungen gemäß § 75 GOBT als Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt werden („selbständige Vorlagen“). Die Entscheidung darüber treffen der Ältestenrat, der Bundestag selbst (Antrag von mindestens einer Fraktion oder 5 Prozent der Bundestagsmitglieder, gemäß § 75 Absatz 1 Buchstabe e GOBT i. V. m. § 76 Absatz 1 GOBT) oder – in Ausnahmefällen – der Bundestagspräsident oder die Bundestagspräsidentin (Deutscher Bundestag, o. D.a). Bei der Beratung kann es zu einer Aussprache samt Redenbeiträgen kommen (bzw. können die Reden nach § 78 Absatz 6 GOBT nur zu Protokoll gegeben werden) oder das Parlament beschließt nach § 78 Absatz 2 GOBT die Überweisung ohne Aussprache an die zuständigen Ausschüsse („Überweisung im vereinfachten Verfahren ohne Debatte“). In beiden Fällen muss ein abschließender Beschluss gefasst werden. Zweitens kann der Bundestagspräsident oder die Bundestagspräsidentin nach entsprechender Vereinbarung im Ältestenrat eine Unterrichtung gemäß § 80 Absatz 3 Satz 1 GOBT direkt an einen federführenden Fachausschuss und weitere relevante Ausschüsse zur Mitberatung überweisen. Eine Berichterstattung an den Bundestag erfolgt in diesem Fall nur, wenn die Ausschüsse einen über die Kenntnisnahme hinausgehenden Beschluss empfehlen wollen (§ 80 Absatz 3 Satz 2 GOBT).

In Bezug auf die Risikoanalysen war bis zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Studie die Kenntnisnahme der entsprechenden Unterrichtung durch den Bundestag üblich, die keine direkten gesetzgeberischen Folgen nach sich zieht. Es besteht jedoch die Möglichkeit – unter Berücksichtigung des in § 76 Absatz 1 GOBT definierten Mindestanteils des Parlaments –, mit einem Entschließungsantrag auf Unterrichtungen zu reagieren und hier im Erfolgsfall gegenüber der unterrichtenden Stelle eigene Bewertungen („Der Deutsche Bundestag stellt fest“) und Forderungen („Der Deutsche Bundestag fordert auf“) durchzusetzen. Damit könnten die Inhalte aus den Unterrichtungen zur Risikoanalyse zum Anlass für Reformen oder neue gesetzgeberische Initiativen unter Maßgabe der föderalen Zuständigkeit des Bundes im Katastrophenschutz werden. Ein mögliches Forum für die parlamentarische



Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern könnte in den Landesgruppen der jeweiligen Fraktionen bestehen, die alle im 19. Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen gebildet haben und die einen Zusammenschluss der Abgeordneten eines oder benachbarter Bundesländer darstellen (etwa die SPD-Landesgruppe Niedersachsen/Bremen). Hier könnte der Dialog über gemeinsame Veranstaltungen und Fachgespräche oder per informellem Austausch zwischen Bundes- und Landtagsabgeordneten sowie Kommunalvertreter:innen stattfinden.

3.2 Methodisches Vorgehen

Die Auswahl der für die Analyse relevanten Inhalte erfolgte über die bundestageeigene Datenbank DIP, in welcher parlamentarische Dokumente ab 1949 in elektronischer Form verfügbar gemacht werden und detaillierte Informationen zu parlamentarischen Beratungen seit der 8. Wahlperiode zu finden sind (Deutscher Bundestag, o. D.b). Die Suche beschränkte sich hier gemäß der Fragestellung auf Dokumente des Bundestages und den Zeitraum von der 16. bis zur aktuellen 19. Wahlperiode. Untersucht wurden primär Plenarprotokolle, aber auch Kleine Anfragen und Schriftliche Fragen seitens Abgeordneter und damit ausschließlich Äußerungen im Kontext des Plenargeschehens. Die einzige Ausnahme stellen die Beschlussempfehlung des Innenausschusses zum ZSGÄndG sowie ein korrespondierender FDP-Antrag vom Januar 2009 dar. Eine weitergehende Analyse von Aussagen und Abläufen im für die Risikoanalysen zuständigen Innenausschuss war nicht möglich, da die Sitzungsprotokolle als Verschlussache eingestuft werden und nicht öffentlich zugänglich sind. In der weiteren Analyse erfolgte eine Beschränkung auf Aussagen von Abgeordneten beziehungsweise im Fall der genannten Beschlussempfehlung auf solche der Fraktionen, da der Fokus gemäß Forschungsfrage auf der Wahrnehmung und Bewertung der Risikoanalysen von Seiten des Parlamentes beziehungsweise der Legislative liegt. Eine Ausnahme für die Berücksichtigung der Perspektive von Regierung beziehungsweise Exekutive ist die Rede zur ersten Lesung des ZSGÄndG des verantwortlichen Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Inneren, Dr. Christoph Bergner, MdB (CDU), der qua Amt eine Doppelrolle zwischen Bundestagsmandat und Aufgabenbereich im Bundesinnenministerium einnahm.



3.3 Materialauswahl

Mittels einer Abfrage der kombinierten Stichworte „Risikoanalyse“ und „Bevölkerungsschutz“ in der Dokumentensuche des DIP wurden Drucksachen und Plenarprotokolle mit einem entsprechenden Treffer im Volltext ermittelt.¹¹ Hierbei wurde sichergestellt, dass auch beispielsweise durch Zeilenumbrüche geteilte Worte von der Stichwortsuche ohne notwendige Trunkierung erfasst werden. Die Abfrage erfolgte separat für Drucksachen im DIP-Bereich „Beratungsabläufe“ und für Plenarprotokolle unter „Dokumente“. Während die Drucksachen über Stichworte aus einer vom System definierten Liste ermittelt wurden, mussten die Suchbegriffe „Risikoanalyse“ und „Bevölkerungsschutz“ für Plenarprotokolle direkt eingetragen werden. In der Abfrage über alle relevanten Wahlperioden (16.–19.) ergaben sich insgesamt 229 Treffer, davon 104 Drucksachen und 125 Plenarprotokolle.

Wahlperiode	Drucksachen	Plenarprotokolle	Summe
16. (2005–2009)	7	23	30
17. (2009–2013)	18	38	56
18. (2013–2017)	22	23	45
19. (seit 2017) ¹²	57	41	98
	104	125	229

Tabelle 1: Anzahl der im DIP gefundenen Dokumente

In einem weiteren Schritt wurden die ermittelten Dokumente auf ihre Relevanz hinsichtlich des Forschungsgegenstandes und der Forschungsfrage überprüft. Dabei zeigte sich die breite Verwendung des Begriffes „Risikoanalyse“, der etwa in Bezug auf die Planung von Bauprojekten, Verteidigungspolitik, Finanzregulierung oder im Bereich von Risikotechnologien zu finden war. Auch die Kombination mit dem Stichwort „Bevölkerungsschutz“ führte nicht immer zu exakten Ergebnissen, da beispielsweise in einigen sehr umfangreichen Verzeichnissen der Schriftlichen Fragen beide Begriffe unabhängig voneinander beziehungsweise in anderen Kontexten (Finanzrisiken, Außenpolitik ...) verwendet wurden. Insofern war eine manuelle

¹¹ Exakte Suchworte (per Funktion „Liste“ gesucht und übernommen): Risikoanalyse, Risikoanalysen, Bevölkerungsschutz, Bevölkerungsschutzes.

¹² Stand zum Zeitpunkt der DIP-Abfrage am 3. Dezember 2020.



Prüfung der Bezüge in den Dokumenten notwendig, um eine gemeinsame Verwendung des Begriffspaares „Risikoanalyse“ und „Bevölkerungsschutz“ zu gewährleisten.

In der weiteren Überprüfung wurde eine Auswahl von Dokumenten ermittelt, die für die Wahrnehmung und Bewertung der Risikoanalysen als besonders relevant eingestuft wurden. Sie befassten sich spezifisch mit den Risikoanalysen und stehen im Kontext einer entsprechend dokumentierten Debatte von Abgeordneten aller Fraktionen. Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die sieben ausgewählten Dokumente.

WP/Nr.	Datum	Typ	Thema	MdB
16/143	15.02.2008	Plenarprotokoll	Beratung des FDP-Antrags „Bevölkerungsschutzsystem reformieren – Zuständigkeiten klar regeln“ (16/7520)	zu Protokoll gegeben: – <i>Beatrix Philipp, MdB, CDU/CSU</i> – <i>Gerold Reichenbach, MdB, SPD</i> – <i>Hartfrid Wolff (Rems-Murr), MdB, FDP</i> – <i>Jan Korte, MdB, Die Linke</i> – <i>Silke Stokar von Neuforn, MdB, Bündnis 90/Die Grünen</i>
16/196	18.12.2008	Plenarprotokoll	1. Lesung ZSGÄndG	zu Protokoll gegeben: – <i>Gerold Reichenbach, MdB, SPD</i> – <i>Hartfrid Wolff (Rems-Murr), MdB, FDP</i> – <i>Petra Pau, MdB, Die Linke</i> – <i>Silke Stokar von Neuforn, MdB, Bündnis 90/Die Grünen</i> – <i>Dr. Christoph Bergner, Parl. Staatssekr. beim Bundesminister des Innern, CDU/CSU</i>
16/11780	28.01.2009	Ausschuss-Beschlussempfehlung	Beschlussempfehlung zum ZSGÄndG + FDP-Antrag „Bevölkerungsschutzsystem reformieren – Zuständigkeiten klar regeln“ (16/7520)	Begründungen der Fraktionsvoten
16/202	29.01.2009	Plenarprotokoll	2. Lesung ZSGÄndG + Beratung der Ausschussempfehlung zum FDP-Antrag „Bevölkerungsschutzsystem reformieren – Zuständigkeiten klar regeln“ (16/7520)	– <i>Beatrix Philipp, MdB, CDU/CSU</i> – <i>Hartfrid Wolff (Rems-Murr), MdB, FDP</i> – <i>Gerold Reichenbach, MdB, SPD</i> zu Protokoll gegeben: – <i>Petra Pau, MdB, Die Linke</i> – <i>Silke Stokar von Neuforn, MdB, Bündnis 90/Die Grünen</i>



17/162	01.03.2012	Plenarprotokoll	Plenardebatte zu „TA-Projekt: Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften – am Beispiel eines großräumigen und langandauernden Ausfalls der Stromversorgung“, „Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2011“ und „Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2010“	<ul style="list-style-type: none"> – Stephan Mayer (Altötting), MdB, CDU/CSU – Gerold Reichenbach, MdB, SPD – Hartfrid Wolff (Rems-Murr), MdB, FDP – Frank Tempel, MdB, Die Linke – Dr. Konstantin von Notz, MdB, Bündnis 90/Die Grünen – Dr. Thomas Feist, MdB, CDU/CSU
19/89	21.03.2019	Plenarprotokoll	1. Lesung FDP-Antrag „Vorsorgestrukturen ausbauen – Ehrenamt in Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe stärken“	<ul style="list-style-type: none"> – Benjamin Strasser, MdB, FDP – Michael Kuffer, MdB, CDU/CSU – Johannes Huber, MdB, AfD – Elisabeth Kaiser, MdB, SPD – Dr. André Hahn, MdB, Die Linke – Dr. Irene Mihalic, MdB, Bündnis 90/Die Grünen – Christoph Bernstiel, MdB, CDU/CSU <p>zu Protokoll gegeben:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Marian Wendt, MdB, CDU/CSU – Svenja Stadler, MdB, SPD
19/153	13.03.2020	Plenarprotokoll	Plenardebatte zu „Zweites Gesetz zur Änderung des THW-Gesetzes“, FDP-Antrag „Vorsorgestrukturen ausbauen – Ehrenamt in Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe stärken“, „Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2017“, „Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2018“ und Grünen-Antrag „Zusammenarbeit im föderalen Katastrophenschutz stärken“	<ul style="list-style-type: none"> – Marian Wendt, MdB, CDU/CSU – Martin Hess, MdB, AfD – Sebastian Hartmann, MdB, SPD – Sandra Bubendorfer-Licht, MdB, FDP – Dr. André Hahn, MdB, Die Linke – Dr. Irene Mihalic, MdB, Bündnis 90/Die Grünen – Michael Kuffer, MdB, CDU/CSU – Christoph Bernstiel, MdB, CDU/CSU

Tabelle 2: Übersicht ausgewählte Dokumente aus dem politischen Diskurs



3.4 Ergebnisse: Wahrnehmung und Bewertung der Risikoanalysen durch Abgeordnete

In den folgenden Unterkapiteln finden sich detaillierte Analysen zur Wahrnehmung und Bewertung der Risikoanalysen durch Abgeordnete, gruppiert nach Fraktionen (in der Reihenfolge der Fraktionsstärke im 19. Deutschen Bundestag). An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass die öffentlichen Aussagen einzelner Abgeordneter nicht in jedem Fall eine Konsensmeinung der gesamten Fraktion darstellen, denn Berichterstatter:innen sind von ihren Fraktionen mit unterschiedlichen Freiheitsgraden ausgestattet. Die inhaltliche Befassung mit „fremden“ Politikfeldern außerhalb des eigenen Arbeitsbereiches darf angesichts hoher Komplexitäten und Arbeitsbelastung nicht für jedes Parlamentsmitglied vorausgesetzt werden. Zudem gilt die allgemeine Einschränkung, dass anhand von öffentlichen Aussagen nur bedingt auf die tatsächlichen Einstellungen und Meinungen der Person geschlossen werden kann.

Zur Einführung in den parlamentarischen Umgang mit den Risikoanalysen soll zuerst ein übergreifender Blick auf die Risikoanalysen in den ausgewählten Dokumenten geworfen werden. Auffallend in der Auswahl ist, dass vier der sieben Dokumente – drei davon Plenarprotokolle – von 2008 und 2009 stammen und somit vor der Veröffentlichung der ersten Berichte zu den Risikoanalysen. Diese bezogen sich auf die 2008 in den Bundestag eingebrachte Reform des deutschen Bevölkerungsschutzes. Die untersuchten Plenardiskussionen fanden vor allem über das Gesetz zur Änderung des Zivilschutzgesetzes (ZSGÄndG) beziehungsweise einen Konkurrenzantrag der FDP statt. Das ZSGÄndG trat am 9. April 2009 in Kraft und fiel somit in die 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages von Oktober 2005 bis Oktober 2009. In dieser Wahlperiode bildeten die Fraktionen von CDU/CSU und SPD die Regierungskoalition. Die Änderung des Zivilschutzgesetzes inkludiert mit dem ZSGÄndG nun auch die Katastrophenhilfe des Bundes. Es sollte die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die durch die föderative Struktur des Bevölkerungsschutzes an der Aufrechterhaltung der zivilen Sicherheit beteiligt sind, verbessern. Zu diesem Zweck soll der Bund im Zusammenwirken mit den Ländern bundesweite Risikoanalysen für den Bevölkerungsschutz erstellen (Deutscher Bundestag, 2010, S. 3). Der Antrag „Bevölkerungsschutzsystem reformieren – Zuständigkeiten klar regeln“ der sich zu diesem Zeitpunkt in der Opposition befindlichen FDP vom Dezember 2007 lehnte hingegen die geltende Trennung von Zivil- und Katastrophenschutz als „überholt“ ab und stellte die föderale Aufgabenverteilung infrage (Deutscher Bundestag, 2009a, S. 5). Dieser Antrag wurde abgelehnt, nimmt aber in den betrachteten Plenardiskussionen bis 2009 ähnlich viel Raum ein wie das ZSGÄndG, das schlussendlich den gesetzlichen



Rahmen für die Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz liefert, deren Erstellung ab dem Folgejahr erst methodisch und anschließend auch inhaltlich angegangen wurde.

Die methodischen Berichte zu den Risikoanalysen 2010 und 2011 wurden jeweils im Dezember 2010 und Dezember 2011 als Drucksache veröffentlicht (Deutscher Bundestag, 2010, 2011b). Beide Berichte wurden zusammen mit einem Bericht des Büros für Technikfolgenabschätzung zu einem Stromausfall-Szenario in der Sitzung am 1. März 2012 parlamentarisch behandelt. Dabei erfolgte gemäß interfraktioneller Vereinbarung eine halbstündige Aussprache und es wurde bereits ein Vorschlag zur Ausschussüberweisung angegeben (Deutscher Bundestag, 2011a). Diesem Vorschlag folgte das Parlament und überwies die Berichte zur Ausschussberatung. Bei der Sitzung am 14. Juni 2013 wurde schließlich mitgeteilt, dass die Ausschussvorsitzenden gemäß § 80 Absatz 3 Satz 2 GOBT von einer Berichterstattung gegenüber dem Bundestag absehen (Deutscher Bundestag, 2013c, S. 31784). Insofern hatte man die Unterrichtungen in den Ausschüssen zur Kenntnis genommen, da diese Möglichkeit gemäß § 80 Absatz 3 Satz 2 nur bei Kenntnisnahme und keiner darüber hinausgehenden Beschlussempfehlung besteht. In derselben Sitzung wurde dies auch unter demselben Tagesordnungspunkt für den Bericht 2012 erklärt, der abweichend von den anderen zuvor im Februar 2013 direkt gemäß § 80 Absatz 3 GOBT zur Ausschussberatung überwiesen worden war (Deutscher Bundestag, 2013c, S. 31784) (Veröffentlichung als Drucksache im Januar 2013, Deutscher Bundestag, 2013a). Die Berichte von 2013 und 2014 wurden jeweils als Drucksache veröffentlicht (Dezember 2013 und Dezember 2014, Deutscher Bundestag, 2013b, 2014) und mit zwei ressortfernen Vorgängen in der Sitzung vom 3. Dezember 2015 ohne Aussprache an die Ausschüsse überwiesen (Deutscher Bundestag, 2015b, S. 13980). Eine abschließende Berichterstattung oder Beschlussfassung ist für die Berichte nicht dokumentiert, sodass diese mutmaßlich auch von den Ausschüssen nicht offiziell zur Kenntnis genommen wurden. Die Berichte von 2015 und 2016 wurden jeweils als Drucksache veröffentlicht (Januar und Dezember 2016, Deutscher Bundestag, 2015a, 2016a) und zu unterschiedlichen Zeitpunkten gemäß § 80 Absatz 3 GOBT direkt an die Ausschüsse überwiesen (Januar 2016 und Januar 2017, Deutscher Bundestag, 2016b, S. 1, 2017a, S. 1). Eine Erklärung zum Verzicht auf die Berichterstattung – und damit indirekte Kenntnisnahme durch die Ausschüsse – erfolgte hier jedoch anders als bei den ersten Berichten von 2010 und 2011 nicht. Die Berichte von 2017 und 2018 wurden abweichend vom bisherigen parlamentarischen Prozess am selben Tag vom BMI übermittelt (9. April 2019) und als Drucksache veröffentlicht (12. April 2019) (Deutscher Bundestag, 2019b, 2019c), obwohl hier ein Abstand von einem Jahr anzunehmen gewesen wäre. Diese Verzögerung beim Bericht von 2017 ist mutmaßlich auf die vergleichsweise späte Regierungsbildung in der 19. Legislaturperiode zurückzuführen. Die beiden Berichte



wurden gemeinsam mit drei weiteren ressortfernen Vorlagen¹³ in der Sitzung am 28. November 2019 ohne Aussprache an die Ausschüsse überwiesen (Deutscher Bundestag, 2019d, S. 16426). Am 11. März 2020 erfolgte erstmals eine Veröffentlichung der Beschlussempfehlung und des Beratungsberichts des federführenden Ausschusses für Inneres und Heimat, der sich auf beide Berichte sowie einen Gesetzentwurf der Bundesregierung (Deutscher Bundestag, 2020c) und einen Fraktionsantrag bezog (Deutscher Bundestag, 2019a). Empfohlen wurde die Kenntnisnahme der beiden Berichte. In der Sitzung am 13. März 2020 wurden alle vier Vorlagen und ein weiterer Fraktionsantrag (Deutscher Bundestag, 2020a) gemeinsam in einer halbstündigen Aussprache vom Bundestag beraten. Abschließend erfolgte der Beschluss zur Kenntnisnahme beider Berichte zur Risikoanalyse. Der zum Zeitpunkt dieser Untersuchung aktuellste Bericht von 2019 ist im Oktober 2020 als Drucksache veröffentlicht worden (Deutscher Bundestag, 2020b), jedoch bis Februar 2021 weder überwiesen noch beraten worden.

Insgesamt zog der Deutsche Bundestag somit keine direkten oder indirekten gesetzgeberischen Folgen aus den Unterrichtungen zur „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“. Auch wurden nur zwei Berichte vom gesamten Parlament zur Kenntnis genommen. Die Mehrheit der bisherigen Berichte wurde ohne weitere Beschlussfassung behandelt. In der parlamentarischen Befassung besteht zudem eine klare Tendenz zur Verlagerung der Berichtsberatung in die Ausschüsse: Nur zwei Berichte erhielten eine direkte Beratung im Kontext mit gesetzgeberischen Vorgängen im Ressortbereich.

3.4.1 Wahrnehmung und Bewertung durch die CDU/CSU-Fraktion

Die CDU/CSU-Fraktion scheint gemäß der analysierten Quellen die Risikoanalysen als eigenes politisches Projekt beziehungsweise Arbeitsergebnis des seit der 16. Wahlperiode von der Union geführten BMI zu verstehen. Ein Hinweis darauf findet sich im Kontext der Beratung des noch vor dem Entwurf des ZSGÄndG eingereichten FDP-Antrags „Bevölkerungsschutzsystem reformieren – Zuständigkeiten klar regeln“ im Februar 2008. In diesem Zusammenhang verwies die zuständige Berichterstatlerin Beatrix Philipp (CDU) auf die vom BMI bereits angeschobene Reform des Bevölkerungsschutzes, welche sich später als ZSGÄndG niederschlagen sollte, und bezeichnete den Antrag daher als entsprechend „[...] unnötig, weil überflüssig [...]“ (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 15153). Philipp nannte eine von der FDP geforderte neue Koordinierungskompetenz des Bundes im Bevölkerungsschutz eine „sinnvolle

¹³ Als ressortfern werden hier Vorlagen bezeichnet, die nicht an den Innenausschuss, sondern an andere Ausschüsse überwiesen wurden.



Ergänzung“ (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 15153), ohne jedoch explizit die dann später im ZSGÄndG verankerten Risikoanalysen als entsprechende neue Aufgabe im Bevölkerungsschutz zu benennen. Zentral für die Neuausrichtung im Bevölkerungsschutz sei der Rückzug aus der flächendeckenden Grundversorgung und die Konzentration auf neue Bedrohungslagen (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 15153). In ihrer Rede verwies sie auch auf das Engagement der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Bereitstellung eigener Mittel des Bundes für die Unterstützung der Länder beim Katastrophenschutz (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 15153).

Der damalige Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Dr. Christoph Bergner, MdB (CDU), wies schon bei der ersten Lesung des ZSGÄndG im Dezember 2008 im Rahmen einer Aufzählung von Verbesserungen durch den damals vorliegenden Entwurf auf die Risikoanalysen als zukünftiges Instrument im Bevölkerungsschutz hin. Er betonte gleichzeitig die Notwendigkeit, den Bund stärker in den Bevölkerungsschutz einzubinden. Als Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern nahm Bergner eine hybride Rolle ein, da er damit der Exekutive angehörte, als Parlamentarier aber auch Teil der Legislative war (Deutscher Bundestag, 2008c, S. 21269). Bei der Zweiten Lesung des Gesetzes applaudierten die Mitglieder der Unionsfraktion gemeinsam mit der SPD, als Gerold Reichenbach, MdB (SPD), auf die Berichtspflicht des BMI gegenüber dem Bundestag im Kontext der Risikoanalysen hinwies, was „ein klares Zeichen an die rund 2 Millionen haupt- und zum allergrößten Teil ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer“ sei, die sich in Organisationen im Bevölkerungsschutz engagieren (Deutscher Bundestag, 2009b, S. 21896). In einer späteren Rede im März 2012 stellte Reichenbach klar, dass die Berichtspflicht „[...] gegen den erheblichen Widerstand der damaligen Berichterstatterin der Union ins Gesetz geschrieben worden ist“ (Deutscher Bundestag, 2012, S. 19295).

Dennoch: Dieser Applaus und die Erwähnung der Risikoanalysen in der Rede von Dr. Christoph Bergner, MdB, deuten darauf hin, dass die Unionsfraktion eine wichtige Rolle bei der Einführung der Risikoanalysen spielte und sich letztlich auch auf die Berichtspflicht einlassen konnte. Allerdings erfolgte in der Zeit nach der Verabschiedung des ZSGÄndG mit schwarz-roter Mehrheit keine legislative Überarbeitung oder Ausweitung des Instruments der Risikoanalysen durch die seitdem durchgehend in Regierungsverantwortung befindliche CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Lediglich in einem der Koalitionsverträge seit 2005 findet sich ein konkreter Bezug auf Analysen im Bevölkerungsschutz. So enthält der schwarz-gelbe Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 – also nur wenige Monate nach Inkrafttreten des ZSGÄndG – unter der Überschrift „Leistungsfähiger Bevölkerungsschutz“ folgendes Vorhaben: „Wir werden das Technische Hilfswerk (THW) und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) auf der Basis einer den aktuellen Anforderungen entsprechenden Strategie als tragende Säulen eines modernen Bevölkerungsschutzes



weiterentwickeln. Dabei werden wir die Analyse-, Risikobewertungs- und Prognosekompetenz verbessern“ (CDU/CSU und FDP, 2009, S. 99). Eine gesetzgeberische Umsetzung fand unter dieser Bundesregierung zumindest im Wirkungsbereich der Risikoanalysen nicht statt.

Als der Bundestag 2012 zum ersten Mal über die Berichte zur Risikoanalyse debattierte, äußerte sich Stephan Mayer, MdB (CSU), sehr positiv: „Es geht [...] um ein zentrales Thema – vielleicht gibt es sogar nur wenige Aufgaben, die für einen Staat essenzieller sind –, es geht nämlich um die simple Frage: Wie kann der Staat eine bedarfs- und risikoorientierte Vorsorge- und Abwehrplanung im Zivil- und Katastrophenschutz gewährleisten?“ (Deutscher Bundestag, 2012, 19293). Danach nannte er die Risikoanalysen als wesentliches Werkzeug, um eben jene Frage zu beantworten, und bedankte sich bei den damit betrauten Mitarbeitenden für ihre Arbeit.

3.4.2 Wahrnehmung und Bewertung durch die SPD-Fraktion

Die SPD-Fraktion steht den Risikoanalysen seit deren Einführung wohlwollend gegenüber. Dies zeigte sich bereits anhand von protokollierten Aussagen im Kontext des legislativen Prozesses zum ZSGÄndG. So verwies der damals zuständige SPD-Berichtersteller Gerold Reichenbach, MdB, bei der Ersten Lesung eines konkurrierend zum geplanten ZSGÄndG eingereichten FDP-Antrags im Februar 2008 auf das besondere Engagement seiner Partei für eine bessere Bund-Länder-Koordinierung angesichts neuer Gefahrenlagen: Die Sozialdemokraten hätten „vielfach auf diese Schutzlücken hingewiesen“, jedoch seien die Bemühungen des Bundes „bisher am Beharrungsvermögen der Mehrzahl der Länder gescheitert“ (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 15154). Reichenbach richtete seine Kritik auch an Ländervertreter von CDU, CSU und FDP, die in der Föderalismuskommission entsprechende Vorschläge zurückgewiesen hatten und teilweise sogar die damals bereits bestehenden Bundeskompetenzen aufheben wollten (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 15154). Namentlich genannt wurden der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber (CSU), der niedersächsische Innenminister Uwe Schünemann (CDU) sowie – in Bezug auf Reichenbachs Kritik am FDP-Antrag – der nordrhein-westfälische Innenminister Ingo Wolf (FDP) (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 15154). Konkret gemeint mit „Schutzlücken“ war zum einen die fehlende gesetzliche Basis einer Bund-Länder-Zusammenarbeit im Katastrophenschutz und zum anderen eine „gemeinsam abgestimmte Gefährdungsanalyse“, die bereits seit 2002 im Beschluss der Innenministerkonferenz zu „Neuen Strategien zum Schutz der Bevölkerung“ vorgesehen waren (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 15154). Insofern sprach Reichenbach die Notwendigkeit eines Instrumentes wie das der späteren Risikoanalysen fast ein Jahr vor der parlamentarischen Befassung mit dem späteren ZSGÄndG an.



Bei der Ersten Lesung des ZSGÄndG im Dezember 2008 machte Reichenbach deutlich, dass die systematische Beurteilung von Risiken im Bevölkerungsschutz in seinen Augen überaus wichtig sei. Er benannte die Risikoanalysen hier nicht direkt, verwies aber auf einen wesentlichen Vorgänger der Analysen, das „Grünbuch“ des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit. Dieses Forum war unter anderem von Reichenbach gegründet worden und wies im „Grünbuch“ auf Gefahrenlagen im Bevölkerungsschutz hin, die nicht von einem einzelnen Bundesland bewältigt werden können (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 21264).

Die SPD-Bundestagsfraktion im Innenausschuss beziehungsweise Reichenbach in einer Plenarrede begrüßten 2009 im Innenausschuss, dass das ZSGÄndG um einen Passus ergänzt wurde, der regelt, dass das Bundesinnenministerium den Bundestag jährlich über die Risikoanalysen zu unterrichten hat. Dies signalisierte, dass sich der Bundestag mit dem Engagement der Ehrenamtlichen in diesem Bereich auseinandersetze und dieses würdige (Deutscher Bundestag, 2009a, 4 f.). In seiner Rede führte Reichenbach weiter aus, dass diese Berichtspflicht auf das „Drängen“ der SPD-Fraktion zustande gekommen sei (Deutscher Bundestag, 2009b, S. 21896). Zu den Risikoanalysen ergänzte er, dass diese von Bund und Ländern gemeinsam erstellt werden würden und eine Vereinbarung dazu bereits unter der früheren rot-grünen Bundesregierung erfolgt sei (Deutscher Bundestag, 2009b, S. 21896). Mutmaßlich bezieht sich diese Aussage auf konzeptionelle Vorarbeiten zur Weiterentwicklung des Zivilschutzes im Auftrag des SPD-geführten BMI, die in Form eines Grundsatzpapiers vom Sommer 2001 bis Frühjahr 2002 durch die BBK-Vorgängerinstitution „Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)“ erarbeitet worden waren (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe [BBK], 2010, S. 16). An mehreren Stellen des Dokumentes wird auf das bestehende Defizit hinsichtlich Gefahren- und Risikoanalysen hingewiesen und im Kapitel 5.2 „Risiko- und Vulnerabilitätsanalysen“ ein ausdifferenzierter und gestufter Vorschlag zur Umsetzung gemacht (BBK, 2010, S. 46). Dieses Papier gilt als „wesentliche Grundlage für die Entscheidungsfindung von Bund und Ländern für die Beschlussfassung der ‚Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland‘“, die schließlich in das ZSGÄndG mündete und den Vorschlag zur Erstellung der Risikoanalysen legislativ umsetzte (BBK, 2010, S. 16). Die SPD-Bundestagsfraktion und insbesondere Gerold Reichenbach waren demnach (nach eigener Darstellung) die treibende Kraft bei der gesetzlichen Verankerung der Risikoanalysen.

Auch bei der ersten Debatte zu den Risikoanalysen im März 2012 wies Reichenbach auf deren Wichtigkeit hin und betonte erneut, dass die Berichtspflicht zu den Analysen erst auf Betreiben der SPD-Fraktion und gegen den Widerstand der Unionsfraktion im ZSGÄndG verankert werden konnte. Zudem verwies er darauf, dass man mit den Risikoanalysen erst am Anfang stehe. Er sah dadurch aber ein wichtiges Ziel erreicht:



Ein belastbares Fundament für eine gute Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bevölkerungsschutz sei damit gelegt worden (Deutscher Bundestag, 2012, S. 19296).

3.4.3 Wahrnehmung und Bewertung durch die FDP-Fraktion

Die FDP-Fraktion positionierte sich bei den frühen Planungen zum ZSGÄndG im Dezember 2007 mit einem konkurrierenden Antrag, der die geltende Trennung von Zivil- und Katastrophenschutz als „überholt“ ablehnte und die föderale Aufgabenverteilung infrage stellte (Deutscher Bundestag, 2009a, S. 5). Mittels des Antrags „Bevölkerungsschutzsystem reformieren – Zuständigkeiten klar regeln“ verwies die Fraktion auf die Notwendigkeit zusätzlicher „Forschung im Zivil- und Katastrophenschutz“ (Deutscher Bundestag, 2007, S. 2) und forderte, dabei den Fokus auf „neue Risikomanagementmethoden“ (Deutscher Bundestag, 2007, S. 2) zu richten sowie das Katastrophenverwaltungsrecht mittels betriebswirtschaftlicher Methoden zur Vermeidung von Geschäftsrisiken zu optimieren (Deutscher Bundestag, 2009a, S. 2). Auch wenn diese Vorschläge nicht näher erläutert wurden und die Bedeutung von betriebswirtschaftlichen Methoden nicht zur Gänze im Kontext nachvollziehbar ist, können sie als Forderungen nach einer besseren „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ gewertet werden.

Verantwortlich für den Antrag zeigte sich der zuständige innenpolitische Berichterstatter Hartfrid Wolff, MdB, der seine Positionen in zwei Plenarreden im Kontext der Antragsberatung darlegte¹⁴: In seiner Plenarrede im Februar 2008 unterstrich er, dass die Forschung zum Bevölkerungsschutz zur Verbesserung der Vorsorge im Bevölkerungsschutz beitragen könne und wiederholte hier die Antragsinhalte zu „neuen Risikomanagementmethoden“ (Deutscher Bundestag, 2008b, S. 15155). Auch in seiner zweiten Rede zum Antrag im Januar 2009 bekräftigte er die Relevanz der späteren Risikoanalysen im Kontext der Stärkung des Ehrenamtes in Rettungsorganisationen: „Was hilft, sind eine bessere und koordinierte Ausbildung, moderne Risikomanagementmethoden und vor allem mehr Forschung“ (Deutscher Bundestag, 2009b, S. 21895). Als Antwort zur Kritik am eigenen Antrag erwiderte er insbesondere seiner Vorrednerin Beatrix Philipp, MdB (CDU), dass die Bundesregierung mit dem geplanten ZSGÄndG nur halbherzig neue Bedrohungslagen beantworte und schlichtweg die Vorgaben der Innenministerkonferenz der Länder übernehme (Deutscher Bundestag, 2009b, S. 21894). Das geplante Gesetz sei „neuer

¹⁴ Entsprechend der gängigen parlamentarischen Praxis werden die jeweiligen Autor:innen eines Antrags namentlich vor der alphabetisch geordneten Auflistung weiterer Fraktionsmitglieder über dem Antragstitel genannt. Dabei wird jedoch nicht die gesamte Fraktion namentlich benannt, sondern nur der Teil fachlich zuständiger bzw. mit (relevanten) Fraktionsämtern betrauten Abgeordneten. Entsprechend endet die Aufzählung mit „und der Fraktion der...“. Die aktuellen Regierungsfractionen verzichten auf diese Praxis.



Kompetenzwirrwarr“ und „Kirchturmpolitik“ statt „moderner Rechtsgrundlage“ und „einheitliches Bevölkerungsschutzsystem mit allein am Schadensausmaß ausgerichteten Verantwortlichkeiten“ (Deutscher Bundestag, 2009b, S. 21894). Das ZSGÄndG bezeichnete er zwar als einen Schritt in die richtige Richtung, dennoch warf er den Regierungsfractionen eine mutmaßlich dem Druck der Länder geschuldete unzureichende Ausgestaltung vor: „Wir wissen, dass Sie zunächst ganz andere Vorstellungen hatten als jetzt in Ihrem Gesetzentwurf zum Vorschein kommt“ (Deutscher Bundestag, 2009b, S. 21895).

Zumindest die Forderung von Risikomanagementmethoden der FDP im Antrag sind nur bedingt nachvollziehbar, denn bereits der erste Entwurf des ZSGÄndG vom 10. Dezember 2008 enthält den § 18 (1) des heutigen ZSGK als gesetzliche Grundlage der Risikoanalysen. Da jedoch der FDP-Antrag im Dezember 2007, also bereits ein Jahr vor dem ersten Entwurf des ZSGÄndG veröffentlicht wurde, konnte die Berücksichtigung der Risikoanalysen im Gesetz nicht sicher angenommen werden. Dennoch stehen die geforderten „Risikomanagementmethoden“ nicht im Fokus der FDP-Gesetzesinitiative: Vielmehr richtete sich die implizite Kritik des FDP-Antrags am ZSGÄndG im Kern darauf, dass eine alleinige Verantwortung des Bundes für „den hoffentlich extrem seltenen Fall länderübergreifender Schadenslagen“ (Deutscher Bundestag, 2009b, S. 21895) nicht vorgesehen ist.

Sandra Bubendorfer-Licht, MdB (FDP), unterstrich in ihrer Plenarrede im März 2020 einerseits, dass gemeinsame Analysen des Bundes und der Länder wie die Risikoanalysen wichtig seien. Andererseits wies sie auch darauf hin, dass die Akteure dann auch die richtigen Handlungen daraus ableiten müssten. Im Fall der Risikoanalyse aus dem Jahr 2012 zu einer möglichen Pandemie am Beispiel eines Virus Modi-SARS sei dies nicht erfolgt und damals aufgezeigte Engpässe seien nicht behoben worden (Deutscher Bundestag, 2020d, S. 19098).

3.4.4 Wahrnehmung und Bewertung durch die Fraktion Die Linke

Die Fraktion der Partei Die Linke äußerte sich vor der Verabschiedung des ZSGÄndG zwar nicht explizit zu den Risikoanalysen, aber die zuständige Berichterstatterin Petra Pau, MdB, kritisierte im Gesetzgebungsprozess 2009 die nach dem ZSGÄndG vorgesehenen neuen Möglichkeiten zur Erhebung von relevanten (Personen-)Daten im Katastrophenschutz (§ 17) (Deutscher Bundestag, 2008a, S. 5–12): „Auch dieses Gesetz ermächtigt dazu, neue Daten zu erheben. Das kann sinnvoll sein. Das kann aber auch gefährlich sein, zumal: Auch Datenschutz ist Zivilschutz“ (Deutscher Bundestag, 2009b, S. 21940). Der Gesetzesentwurf konkretisiert jedoch, dass diese Daten ausschließlich für die im ZSGÄndG vorgesehenen neuen Bundeskompetenzen bei Koordinierungsmaßnahmen und Ressourcenmanagement (§ 16) verwendet werden



dürfen (Deutscher Bundestag, 2008a, S. 5–11). Für die neue Aufgabe der Risikoanalysen dürfen diese vom Bund erhobenen Daten jedoch nicht genutzt werden, da hier ausschließlich Daten der Länder beziehungsweise entsprechende Risikoanalysen auf Landesebene heranzuziehen sind. So heißt es in der Erläuterung des Gesetzesentwurfs: „Damit werden eine gesonderte Erhebung und eine unterschiedliche, möglicherweise widersprüchliche Bewertung von Daten durch den Bund weitestgehend vermieden und gewährleistet, dass die Risikoanalysen auf den unterschiedlichen Ebenen übereinstimmen“ (Deutscher Bundestag, 2008a, S. 12). Es bleibt aber unklar, ob sich die seitens Pau geäußerten Befürchtungen hinsichtlich des Datenschutzes auch auf die neuen Risikoanalysen beziehen. Im Ergebnis enthielt sich die Fraktion Die Linke bei der finalen Abstimmung zum ZSGÄndG.

Im Jahr 2020 thematisierte Dr. André Hahn, MdB, die Risikoanalyse aus dem Jahr 2012 zu einer möglichen Pandemie. Ausführlich stellte Hahn die Ergebnisse der Risikoanalyse dar und betonte insbesondere, dass damals auf mögliche Engpässe in der medizinischen Versorgung hingewiesen worden war und bislang keine entsprechenden Reaktionen erfolgt seien (Deutscher Bundestag, 2020d, S. 19099). Diese Äußerung legt nahe, dass Die Linke den Risikoanalysen positiv gegenübersteht und sie als valides Instrument zur verantwortlichen Vorbereitung auf nationale Risiken im Bevölkerungsschutz erachtet.

3.4.5 Wahrnehmung und Bewertung durch die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen

Die Grünen äußerten sich vor der Verabschiedung des ZSGÄndG nicht explizit zu den Risikoanalysen. Aus einem Redebeitrag von Gerold Reichenbach, MdB (SPD), im Jahr 2009 wird aber klar, dass sich bereits die rot-grüne Bundesregierung auf die Durchführung von Risikoanalysen verständigt hatte (Deutscher Bundestag, 2009b sowie die diesbezüglichen Ausführungen in Kapitel 3.4.2 zur SPD-Fraktion). Dies legt nahe, dass die Grünen die Einführung begrüßten.

Dr. Irene Mihalic, MdB, verwies in einer Plenardebatte im März 2020 auf die Risikoanalysen. Sie bezog sich auf jene, deren Untersuchungsgegenstand Extremwetterlagen waren. Sie leitete aus ihnen und der Klimakrise dringenden Handlungsbedarf ab, um solchen Wetterlagen zu begegnen (Deutscher Bundestag, 2020d, 19099f). Diese Bezugnahme auf die Risikoanalysen lässt erkennen, dass Mihalic und vermutlich auch ihre Fraktion ihnen Relevanz und Validität beimessen.

Andere konkrete Äußerungen zu Risikoanalysen der Grünen-Fraktion im Plenum gab es nicht. Die gefundenen Passagen weisen insgesamt auf eine wohlwollende Haltung zum Instrument der Risikoanalysen hin.



3.5 Fazit der Inhaltsanalyse

Allgemein lässt sich festhalten, dass die Risikoanalysen von eher nachrangiger Bedeutung im parlamentarischen Diskurs sind. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass mit den Analysen im Zusammenhang stehende Plenardebatten häufig zu Protokoll gegeben wurden. Sie endeten also nicht in einer direkten Aussprache im Parlament, stattdessen wurden die Reden schriftlich abgegeben (vgl. u.a. Deutscher Bundestag, 2009a; 2009b). Wenn die Risikoanalysen im Plenum diskutiert wurden, hatten sie lediglich eine Dauer von einer halben Stunde (vgl. u.a. Deutscher Bundestag, 2020d) und wurden ausschließlich gemeinsam mit anderen Berichten/Gesetzesentwürfen debattiert (vgl. u.a. Deutscher Bundestag, 2012). All diese Verfahrensweisen deuten in der parlamentarischen Praxis darauf hin, dass einem Themenkomplex verglichen mit anderen politischen Sachverhalten weniger Relevanz beigemessen wird. Die parlamentarische Aufmerksamkeit gegenüber den Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz war besonders in zwei Zeiträumen verhältnismäßig hoch: Zum einen bei der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlage in den Jahren 2008 und 2009 und zum anderen in Form einer Regierungskritik durch die Oppositionsfractionen anlässlich des Umgangs mit der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020. Hier stand explizit die mangelnde Verwertung der Erkenntnisse des Szenarios „Pandemie durch Virus Modis-SARS“ aus der Risikoanalyse von 2012 im Vordergrund.

Es bleibt festzuhalten, dass es keine extremen Konfliktlinien hinsichtlich der Risikoanalysen im Speziellen gibt. Alle im Bundestag vertretenen Fraktionen stehen diesem Instrument des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe gemäßigt bis deutlich positiv gegenüber. Allerdings wurden bei der Analyse erhebliche Konfliktlinien im Bereich der föderalen Zuständigkeiten hinsichtlich des Bevölkerungsschutzes sichtbar. Trotz dieser fraktionsübergreifenden Zustimmung zur Risikoanalyse insgesamt hat die politische Diskussion der Ergebnisse bisher nicht zu einem tiefergehenden Bewertungsprozess geführt, der sich auch in Regelungen bzw. gesetzlichen Grundlagen hätte zeigen können.



4. Wahrnehmung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“: Vorgehen und Ergebnisse einer qualitativen Studie

In Kapitel 2 wurde ein theoretischer Ansatz präsentiert, welcher den Analyserahmen für die empirische Untersuchung der Wahrnehmung der Risikoanalysen bildet. Der erste Teil dieses Kapitels legt dar, wie methodisch vorgegangen wird, um die dieser Arbeit zugrunde liegenden Forschungsfragestellungen unter Einbeziehung des erarbeiteten Ansatzes empirisch zu untersuchen. Im zweiten Teil werden die Ergebnisse der qualitativen Studie präsentiert. Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Einschätzung zur Forschungsfrage.

4.1 Methodisches Vorgehen

In diesem Unterkapitel wird das methodische Vorgehen der Untersuchung dargelegt. Zunächst werden das Forschungsdesign der empirischen Analyse und verwendete Methoden erläutert. Es folgen nähere Beschreibungen der zum Einsatz kommenden Methoden und des Vorgehens im Rahmen der Erhebung und Auswertung der Daten. Schließlich werden Hinweise zu methodischen Limitierungen gegeben.

4.1.1 Forschungsdesign

Ziel der Analyse ist die Identifikation von Faktoren, welche die Wahrnehmung und Bewertung der Risikoanalysen sowie deren Verwendung für die Entscheidungsfindung und Politikgestaltung durch politische Entscheider:innen beeinflussen. Die Erschließung von Gründen und Bedingungen für die Wahrnehmung und Verwendung der Risikoanalysen liefert eine Erklärung der zentralen Frage, warum die Risikoanalysen bisher kaum größere Aufmerksamkeit auf Seiten politischer Entscheider:innen erhalten haben. Im Zuge der Auswertung soll zudem deutlich werden, *wie* die Risikoanalysen von politischen Entscheider:innen wahrgenommen, bewertet und verwendet werden; somit besteht neben dem erklärenden auch ein beschreibender Anspruch an die Studie.

Der Untersuchung liegt entsprechend ein Forschungsdesign zugrunde, welches ein Phänomen mittels theoretisch begründeter und gemeinsam wirkender Bedingungsfaktoren zu erklären sucht. Durch eine theoriegeleitete qualitative



Untersuchung der Forschungsfragen können Erklärungsvariablen identifiziert und Wirkungszusammenhänge aufgedeckt werden. Das entwickelte heuristische Modell und die zugrunde liegenden theoretischen Erläuterungen (siehe Kapitel 2.4.3) tragen zu einem interpretativen Verständnis von Zusammenhängen bei. Der explorative Charakter einer qualitativen Analyse erlaubt es zudem, induktiv Erkenntnisse zu gewinnen, die über das zuvor entwickelte theoretische Erklärungsmodell hinausgehen.

Expert:inneninterviews

Die Forschungsfrage wurde im Rahmen von Expert:inneninterviews untersucht. Grundsätzlich bieten diese einen tieferen Einblick in die Erfahrungen und Einstellungen der Befragten und zeichnen sich dadurch vorteilhaft gegenüber anderen, eher oberflächlich ausgelegten Befragungsmethoden aus (vgl. Morgan, 1996; Schulz, 2012).

Im Kontext der Studie werden Mitglieder des Deutschen Bundestages als Expert:innen verstanden, da sie in einem besonderen organisationalen und institutionellen Zusammenhang zum Studieninhalt stehen (Meuser & Nagel, 2002). Sie sind Personen, die auf Basis ihres spezifischen Praxis- oder Erfahrungswissens dazu beitragen, das vorliegende Handlungsfeld zu strukturieren (Bogner et al., 2014, S. 17-18). Sie tragen Verantwortung für die Implementierung und Kontrolle der Problemlösung, wie sie in den Risikoanalysen beschrieben werden, und verfügen hierzu über spezifische Entscheidungskompetenzen und Informationen zu deren Umsetzung (Meuser & Nagel, 2002). Zur weiteren Identifikation relevanter Expert:innen gelten in dieser Studie keine Kriterien statistischer Repräsentativität. Vielmehr war das Ziel, eine sogenannte absichtsvolle Stichprobe zu ziehen, die verschiedene soziale bzw. politische Gruppen abbildet (Flick, 2018). Um die Sichtweise derjenigen politischen Akteure auf die Risikoanalysen zu untersuchen, die auch für den politischen Bewertungsprozess verantwortlich sind, wurden Expert:inneninterviews mit Vertreter:innen derjenigen politischen Fraktionen geführt, die seit mindestens zwei Legislaturperioden im Bundestag vertreten sind. Hintergrund ist, dass eine Betrachtung der gesamten Historie der Risikoanalysen erfolgen soll. Unter den Bundestagsabgeordneten wurden jene als Expert:innen verstanden, die Mitglied im Innenausschuss oder weiteren für den Bevölkerungsschutz relevanten Ausschüssen sind und in ihrer Fraktion für Sicherheitsthemen zuständig sind. Neben den derzeit im Parlament tätigen Bundestagsabgeordneten wurden ehemalige Mitglieder des Bundestags zum Gespräch gebeten, da hier eine andere, in der Retrospektive möglicherweise kritischere Perspektive auf den Forschungsgegenstand zu erwarten war. Die Stichprobe sollte weiterhin Bundestagsabgeordnete verschiedener Fraktionen der Regierung sowie der Opposition umfassen. Insgesamt war der Anspruch, eine gleichmäßige Verteilung entlang der Mitgliedschaft in Ausschüssen, mit dem Innenausschuss auf der einen Seite und anderen Ausschüssen auf der anderen Seite, sowie Fraktionszugehörigkeit zu erreichen. Um eine Sprechfähigkeit der Abgeordneten zum Thema Risikoanalysen



sicherzustellen, wurden zu den Interviews nach Möglichkeit politische Entscheider:innen eingeladen, denen die Risikoanalysen bekannt sind und die schon über längere Zeit im Bundestag tätig waren. Insgesamt wurden fünfzehn Expert:inneninterviews mit politischen Entscheider:innen aus den fünf Fraktionen CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und FDP geführt. Gesprochen wurde mit sechs Mitgliedern des Innenausschusses, fünf Mitgliedern anderer, für die Risikoanalyse relevanter Ausschüsse und vier ehemaligen Mitgliedern des Deutschen Bundestages, die während ihrer Zeit als Parlamentarier:innen Mitglieder im Innenausschuss waren und in deren Amtszeit Risikoanalysen verfasst und an die Politik kommuniziert wurden.

Im Rahmen von Expert:inneninterviews sind unterschiedliche Wissensformen erhebbbar. Im Fokus der Studie stand dabei das Prozesswissen (Handlungsabläufe, organisationale Konstellationen) sowie das Deutungswissen (Deutungen, Sinnentwürfe und Erklärungsmuster) der Expert:innen (Bogner et al., 2014).

Fokusgruppeninterviews

Ergänzend zu den Expert:inneninterviews wurden Fokusgruppeninterviews durchgeführt. Ein Fokusgruppeninterview, welches sowohl Diskussions- als auch Interviewelemente enthalten kann, ist ein „moderiertes Diskursverfahren, bei dem eine Kleingruppe durch einen Informationsinput zur Diskussion über ein bestimmtes Thema angeregt wird“ (Schulz, 2012, S. 9). Fokusgruppeninterviews oder „Gruppendiskussionen“ sind eine etablierte Methode, um Einstellungen und Abläufe zu explizieren und gerade durch die Diskussion unbewusste Handlungen herauszuarbeiten (Lüthje, 2016; Mayring, 2016, S. 76–80; Vogl, 2019). Erwiesene Vorteile – insbesondere gegenüber Einzelinterviews – sind vor allem die gruppenspezifischen Effekte, die unter anderem die Auskunftsbereitschaft der Teilnehmenden positiv beeinflussen können. Auf diese Weise können neue Ideen stimuliert werden, welche bei Einzelgesprächen unerkannt bleiben, sowie die höhere Leistungsfähigkeit durch kollektiven Wissensbestand gegenüber Einzelpersonen (Lüthje, 2016; Pelz et al., 2004; Schulz, 2012, S. 12–13).

Zur Untersuchung der Forschungsfrage wurden zwei Fokusgruppeninterviews mit insgesamt sechs wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen des Bundestages durchgeführt. Für die politische Arbeit der Mitglieder des Bundestags sind die wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen wichtig: Sie bereiten sowohl Inhalte als auch die organisationalen Abläufe vor und können damit diese Aspekte sowie strukturelle Vorgänge beleuchten. Die Identifikation und Rekrutierung erfolgte nach der gleichen Vorgehensweise wie bei den Interviewpartner:innen der Einzelinterviews.



Qualitative Inhaltsanalyse

Die Auswertung der Interviews erfolgte anhand der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse. Das hier angewendete Verfahren kombinierte dabei die Ansätze zur qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) und Kuckartz (2018). Die qualitative Inhaltsanalyse ist streng regelgeleitet (Mayring & Fenzl, 2019, S. 366). Kennzeichnend ist das analytisch-zergliedernde Vorgehen unter Verwendung eines Kategoriensystems, von Codier-, Kontext- und Auswertungseinheiten sowie einem Ablaufmodell mit Analyseschritten. Auf diese Weise gewährleistet die Methode Nachvollziehbarkeit, Intersubjektivität, Vergleichbarkeit und eine verfahrensbegleitende Prüfung der Reliabilität (Mayring, 2015, S. 50-51). Im Rahmen dieser Forschung kam im Speziellen eine Variation aus strukturierender Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) und inhaltlich strukturierender Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) zum Einsatz. Die strukturierende Inhaltsanalyse erlaubt die Anwendung deduktiv theoretischer Annahmen auf das Material, indem entsprechend der Theorie relevante Textinhalte extrahiert und zusammengefasst werden (Mayring, 2015). Zugleich ermöglicht sie, dass induktiv Anpassungen der Strukturierungsdimensionen vorgenommen werden können (Mayring, 2015, S. 98). Dieses deduktiv-induktive Mischverfahren ist zur Untersuchung der Forschungsfrage erforderlich (Kuckartz, 2018). Nach Kuckartz (2018) fungieren bei dieser Mischung der Methoden die deduktiven Kategorien als Ausgangspunkt beziehungsweise als eine Art Suchraaster für eine erste grobe Kategorisierung des Materials, während im zweiten Schritt durch eine induktive Bildung von Subkategorien die jeweiligen Hauptkategorien vervollständigt werden (Kuckartz, 2018, S. 95–98). Die genaue Vorgehensweise der Auswertung wird in Kapitel 4.1.3 erläutert.

4.1.2 Datenerhebung

Rekrutierung von Expert:innen

Die als Expert:innen identifizierten Mitglieder des Bundestages und wissenschaftlichen Mitarbeitenden wurden zunächst telefonisch kontaktiert und für die Teilnahme an einem Einzel- beziehungsweise Fokusgruppeninterview angefragt. Anschließend wurde ein vorab entworfenes Schreiben, welches Informationen zum Projekt enthielt, per E-Mail an die Expert:innen versandt. Personen, die sich nach ein bis zwei Wochen noch nicht auf die Anfrage zurückgemeldet hatten, wurden erneut telefonisch kontaktiert. Bei erfolgreicher Kontaktaufnahme und Zusage zum Gespräch wurde mit den jeweiligen Büromitarbeitenden ein Interviewtermin verabredet. Anschließend wurde der vereinbarte Termin via Webex-Meeting erstellt und eine Einladung zum virtuellen Interview mit den Zugangsdaten zum Meeting via E-Mail versandt. Weiterhin erhielten die Interviewpartner:innen eine Einverständniserklärung zur Datenerhebung mit der Bitte, diese unterzeichnet zurückzusenden. Die Erklärung diente zur Bestätigung der



freiwilligen Teilnahme am Interview, zur Erlaubnis der Gesprächsaufzeichnung und weiteren wissenschaftlichen Verwendung der Daten. Die Einverständniserklärung entsprach den geltenden Standards der Freien Universität Berlin. Zur weiteren Gewährleistung der Anonymität wurden den Expert:innen Identifikationsnummern zugeordnet. Den Mitgliedern des Bundestages wurden Identifikationsnummern beginnend mit der Ziffer eins zugeteilt; die Identifikationsnummern der beiden Fokusgruppendifkussionen begannen mit der Ziffer zwei.

Leitfadenkonstruktion

Auf Basis des Forschungsstands zum Thema Risikoanalysen (siehe Kapitel 1) und zu Wissenschaftskommunikation und politischer Wahrnehmung (siehe Kapitel 2) wurde ein Leitfaden für die Einzel- und Gruppeninterviews entwickelt.

In der Studie diente ein Interviewleitfaden als Erhebungsinstrument (Gläser & Laudel, 2010, S. 142), um die Strukturierung des Themenfeldes zu unterstützen sowie als konkretes Hilfsmittel in der Erhebungssituation (Bogner et al., 2014, S. 27). Er war allgemein gehalten mit vorbereiteten Fragen und wurde flexibel gehandhabt, um auf die Interviewpartner:innen einzugehen (Vogl, 2019, S. 697). Teilweise wurde der Leitfaden aufgrund neuer Erkenntnisse im Gespräch weiterentwickelt und es wurden Ad-hoc-Fragen gestellt (Bogner et al., 2014, S. 30). Grundsätzlich diente der Leitfaden somit eher als Stütze denn als explizites Redeskript (Bogner et al., 2014, S. 28). Er fungierte als Orientierungshilfe und stellte sicher, dass die relevanten Aspekte angesprochen wurden (Lüthje, 2016, S. 160; Schulz, 2012, S. 9).

Als Einstieg wurden die Interviewpartner:innen gebeten, sich und ihren Tätigkeitsbereich kurz vorzustellen sowie ihren Bezug zum Thema Risiken für die Bevölkerung darzulegen, gefolgt von der Frage, wie die Angesprochenen die Thematisierung von Risiken für die Bevölkerung in der Bundespolitik wahrnehmen. In diesem Zuge wurden auch wahrgenommene Akteure, Quellen, Informationen sowie die wahrgenommene Relevanz des Gegenstands und Herausforderungen bei der Thematisierung und dem politischen Management von Risiken behandelt. Die Befragten wurden gebeten darzustellen, inwieweit ihnen die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ bekannt sind und in welchen Kontexten ihnen diese begegnet sind. Ein zentraler Interview-Block widmete sich der Frage, wie die Risikoanalysen im politischen Alltag wahrgenommen werden. Dabei galt es insbesondere zu erfassen, inwiefern die Risikoanalysen als relevant gelten. Neben der Verwendung und dem Mehrwert der Risikoanalysen wurden auch Herausforderungen bei deren Verarbeitung und Umsetzung angesprochen. Weiterhin sollten die Interviewpartner:innen eine Bewertung der Risikoanalysen hinsichtlich ihrer Inhalte, Gestaltung, Kommunikation und Koordination vornehmen. Abschließend wurde erfragt, was die Erwartungen an die Risikoanalysen und vergleichbare Dokumente sind. Hier wurde vor allem erfasst, was



als erforderlich erachtet wird, um die Relevanz der Risikoanalysen zu steigern. Der Leitfaden, der allen Interviews zugrunde lag, ist im Anhang einsehbar (siehe Anhang 1).

Durchführung

Bei erfolgreicher Rekrutierung wurden Interviews aufgrund der Kontaktrestriktionen durch die Covid-19-Pandemie online mithilfe des Videokonferenztools Webex geführt. Zunächst erfolgte eine kurze Vorstellung der interviewenden Person sowie eine Erläuterung des Interview-Ziels. Dann hatten die Expert:innen die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen. Sofern sie bis zum Interviewtermin noch keine Gelegenheit gehabt hatten, die Datenschutzerklärung einzureichen, wurde um Erlaubnis gebeten, das Gespräch aufzuzeichnen. Die mündliche Zustimmung wurde aufgezeichnet und die schriftliche Zustimmung nachträglich eingeholt. Alle Interviewpartner:innen stimmten der Aufzeichnung des Gesprächs zu. Die Interviews hatten eine Länge von 45–60 Minuten und wurden anschließend transkribiert und anonymisiert.

Die Transkription führte ein externer Dienstleister aus. Sie folgte zuvor festgelegten Regeln basierend auf dem Regelwerk von Dresing und Pehl (2018)¹⁵, um wissenschaftlichen Ansprüchen gerecht zu werden und eine klare Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit zu ermöglichen (Kuckartz, 2008, S. 24). Das Regelsystem richtet sich nach dem Bedarf der Datenauswertung, da spezifiziert wird, ob nur der grobe Inhalt der Aussagen benötigt wird oder der explizite Wortlaut sowie nonverbale Äußerungen. Für diese Studie wurden bewusst einfache und den Sprachstil „glättende“ Transkriptionsregeln ausgewählt, welche den Fokus auf den semantischen Inhalt der Aussagen setzen (Dresing & Pehl, 2018, S. 20; Kuckartz, 2008, S. 27).

4.1.3 Auswertung der Daten

Die Auswertung des Datenmaterials erfolgte nach Maßgabe der strukturierenden Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) und der inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018).

Zentral war die Entwicklung eines Kategoriensystems. Hierzu wurden vor dem theoretischen Hintergrund der Fragestellung (siehe Kapitel 2) die inhaltlichen Hauptkategorien festgelegt und deren Ausprägungen bestimmt. Grundlage für die

¹⁵ Nach Dresing und Pehl (2018, S. 21-22) gehören zu den wichtigsten Transkriptionsregeln die wörtliche Transkription, weder lautsprachlich noch zusammenfassend, sowie die Glättung von Sprache und Interpunktion und somit die Annäherung an das Schriftdeutsch. Trotzdem werden umgangssprachliche Partikel mit aufgenommen, ebenso wie emotionale nonverbale und Lautäußerungen sowie Rezeptionssignale, wenn diese als direkte Antwort gegeben werden. Weiterhin werden unvollendete Sätze und unverständliche Wörter gekennzeichnet sowie deutliche und längere Pausen durch Auslassungspunkte markiert.



Erstellung der Hauptkategorien war das zuvor entwickelte theoriebasierte heuristische Modell (siehe Kapitel 2.4.3). Zu den einzelnen Kategorien wurden Definitionen, Ankerbeispiele und Codierregeln formuliert. Mithilfe des erstellten Kategoriensystems (auch: Codierleitfaden) wurde das Material durchlaufen und entsprechende Fundstellen extrahiert (Mayring, 2015, S. 97–99).

Ferner bestimmten die Bearbeitenden die Analyseeinheiten zur Kategorisierung des Materials, indem sie definierten, welches der kleinste Materialbestandteil (Codiereinheit) und welches der größte Materialbestandteil (Kontexteinheit) ist, der unter eine Kategorie fallen kann. Schließlich wurde die Auswertungseinheit festgelegt, um zu bestimmen, in welcher Reihenfolge Textteile ausgewertet werden (Mayring, 2015, S. 61). Entsprechend der Codierregeln nach Kuckartz (2018, S. 104) wurde in Sinneinheiten codiert, wobei mindestens ein vollständiger Satz codiert wurde. Eine Sinneinheit konnte mehrere Sätze oder Absätze umfassen. Die Sinneinheit sollte für sich allein ausreichend verständlich sein; bei Bedarf wurde die Interviewer:innen-Frage mitcodiert. Bei der Materialverarbeitung fand die Auswertung Transkript für Transkript statt.

Das Kategoriensystem und die Kategoriendefinitionen unterlagen zum einen parallel stetiger Überarbeitung und nach Bedarf auch einer Revision (Mayring, 2015, S. 61). Zum anderen wurde das Kategoriensystem anhand des Materials insofern angepasst, als dass eine induktive Ausdifferenzierung in Subkategorien erfolgte (Kuckartz, 2018, S. 106–110). Die Bearbeitenden verfeinerten und erweiterten das Kategoriensystem nach den ersten Codierdurchläufen. Die Analyse folgte dabei einem iterativen Prinzip. Da sich das Kategoriensystem erst nach der Bearbeitung mehrerer Interviews verfestigt, wurden für einzelne Interviews mehrere Durchläufe vorgenommen. Das Team sicherte die Validität der Analyse durch konsensuelles Codieren und Aushandeln uneindeutiger oder nicht disjunkter Fälle (Kuckartz, 2018, S. 105).

Das zentrale Ergebnis ist ein Kategoriensystem mit Haupt- und Unterkategorien. Die Ergebnisse der Datenauswertung wurden schließlich für jede Unterkategorie, sofern diese vorlagen, und danach für jede Hauptkategorie zusammengefasst (Kuckartz, 2018; Mayring, 2015). Abschließend wurde eine zusammenfassende Einschätzung zur Forschungsfrage formuliert, um die Ergebnisse auf die Forschungsfrage rückzubeziehen und zu interpretieren (Mayring, 2015). Der Codierleitfaden ist im Anhang einsehbar (siehe Anhang 2).

Für die qualitative Datenauswertung bedurfte es eines Programms, welches für die inhaltliche Strukturierung entsprechend einer deduktiv-induktiven Vorgehensweise geeignet ist. Die Auswertung erfolgte mithilfe der Software MAXQDA. Diese ist speziell für die qualitativ orientierte Textanalyse entwickelt und zählt zu den zwei am



häufigsten eingesetzten Programmen zur qualitativen Datenauswertung (Mayring, 2015). Sie ermöglicht die Nutzung hierarchischer Kategoriensysteme.

4.1.4 Methodische Limitierungen

Zu den Gütekriterien qualitativer Forschung zählt neben einer nachvollziehbaren Dokumentation der einzelnen Schritte des Forschungsprozesses sowie der Validität der Interpretationen durch schlüssige Argumente auch die Auseinandersetzung mit möglichen Limitierungen der Forschung, die bei der Erhebung und Auswertung entstehen (Mayring, 2016). Einige Aspekte der Forschungserhebung und -auswertung, die sich auf die Aussagekraft der Ergebnisse auswirken können, werden im Folgenden diskutiert.

Obwohl das theoriegeleitete heuristische Erklärungsmodell verschiedene theoretische Perspektiven integriert, in sich kohärent und gut auf das Material anwendbar ist, kann es realistisch nur eine partielle Erklärung des Phänomens darstellen (Toshkov, 2016). Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang kritische Perspektiven auf das *Multiple Streams Framework* (MSF). Ein Kritikpunkt am MSF ist, dass es relevante Faktoren wie die Medien unberücksichtigt lasse (Herweg et al., 2018, S. 41–42; Rüb, 2014, S. 397–398). Ein weiterer Nachteil ist die unausgereifte empirische Anwendungspraxis in unterschiedlichen Kontexten. Schließlich wurde das MSF bislang zur Erklärung bereits erfolgter Entscheidungen verwendet und rekonstruierte infolgedessen konkrete vergangene Entscheidungskontexte, die einen Politikwandel hervorriefen (vgl. Herweg et al., 2018). Im Fall der vorliegenden Studie wird das MSF hingegen verwendet, um das Ausbleiben einer Entscheidung und eines entsprechenden Politikwandels zu erklären. Wenngleich das MSF auch in Bezug auf diesen Untersuchungsgegenstand erklärungskräftig zu sein scheint, bleiben Aussagen in Anbetracht der fehlenden Bezugssituation häufig abstrakt und Aussagen über die tatsächliche Relevanz von Erklärungsfaktoren sind schwierig zu treffen. Der Kritik wurde zum einen durch die Fusion des MSF mit weiteren theoretischen Überlegungen zu Wissenschaftskommunikation und politischer Wahrnehmung in einem heuristischen Modell sowie der Integration damit einhergehender zusätzlicher Variablen begegnet. Weitere Variablen konnten zum anderen im Rahmen der deduktiv-induktiven Vorgehensweise aus dem Material heraus in den Ansatz integriert werden. So wurden Erkenntnisse gewonnen, die über das Spektrum des MSF sowie des heuristischen Modells hinausgingen.

Eine weitere Herausforderung betraf die Identifikation und Rekrutierung von Expert:innen und bestand darin, dass sich wenige Angefragte für das Thema verantwortlich fühlten und sich somit nicht als richtige:n Ansprechpartner:in sahen, was die Auswahl an Interviewpartner:innen schmälerte. Andere hingegen sagten einem



Interview zwar zu, blieben dann aber abstrakt in Bezug auf die Risikoanalysen, da diese nicht im Fokus ihres politischen Alltags standen. Insgesamt zeigte die Analyse der Interviews jedoch, dass die Auswahl der Expert:innen gelungen war und mit einem breiten Spektrum relevanter politischer Entscheider:innen gesprochen werden konnte.

Ein häufig bei qualitativer Forschung auftretendes Problem ist das der sozialen Erwünschtheit. So besteht etwa die Annahme, dass durch soziale und gesellschaftliche Zwänge oder Gruppendynamik bei entsprechenden Erhebungsmethoden Druck auf Einzelne aufgebaut werden kann, was individuelle Meinungsäußerungen schwanken lässt (Krüger, 1983; Vogl, 2019, S. 696–697). Im Fall dieser Untersuchung kann vermutet werden, dass der Effekt der sozialen Erwünschtheit zum einen dadurch verstärkt wird, dass es sich bei den Interviewpartner:innen um politische Entscheider:innen handelt, die in ihrer repräsentativen Position besonders von dem Anspruch beeinflusst sein könnten, gut dazustehen. Zum anderen ist anzunehmen, dass der Effekt der sozialen Erwünschtheit in den Interviews verstärkt wurde, da sie im Rahmen eines durch eine Bundesbehörde geförderten Forschungsprojekts stattfanden. Infolgedessen lautet unter anderem eine Arbeitshypothese, dass die interviewten Politiker:innen nicht immer unbedingt offen eingestanden haben, ein Dokument nicht gelesen zu haben oder anderweitig mangelnde Kenntnisse aufzuweisen.

Eine weitere Limitierung der Studie war, dass die Interviews aufgrund der Covid-19-Pandemie, anders als in der qualitativen Forschung üblich, digital statt in Präsenz stattfanden. Aufgrund des technischen Mediums ist die Wahrnehmung und Interpretation nonverbaler Kommunikation eingeschränkt. Es ist durchaus möglich, dass Interviews durch technische Probleme gestört werden oder zwischenmenschliche Gesprächsdynamiken verloren gehen, wodurch Informationen eventuell zurückgehalten wurden (Barbour & Morgan, 2017; Gnambs & Batinic, 2011). Während der Interviews konnten beispielsweise nicht alle Teilnehmenden ihre Kameras einschalten und waren teilweise nur per Telefon zugeschaltet. Insgesamt war die Übertragung jedoch zufriedenstellend und es gab keine erschwerenden technischen Störungen. Positiv ist an der digitalen Gesprächsführung zu sehen, dass virtuelle Interviews durch die vertrauten Räumlichkeiten, in denen sich die Interviewpartner:innen aufhalten, auch gerade eine persönlichere Atmosphäre herstellen und so zu mehr Offenheit führen können (Gnambs & Batinic, 2011, S. 389; Woodyatt et al., 2016, S. 746).



4.2 Ergebnisse: Einflussfaktoren auf die politische Wahrnehmung von Entscheider:innen

Die vorangegangenen Erläuterungen galten der Vorbereitung auf die empirische Untersuchung der Forschungsfrage. Zuletzt wurde deduktiv ein Codierleitfaden entwickelt, der das Instrument für die Analyse der Expert:inneninterviews mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der Fokusgruppeninterviews mit wissenschaftlichen Mitarbeitenden darstellt (siehe Anhang 2). Dieses Kapitel beinhaltet die zentralen Ergebnisse der Untersuchung. Zur Darstellung der Ergebnisse werden die Kategorien, welche in einem deduktiv-induktiven Mischverfahren im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse gewonnen wurden (siehe Kapitel 4.1.3), zusammengefasst.

Im Rahmen der Datenerhebungen verwendeten die Interviewpartner:innen Begrifflichkeiten wie „Bevölkerungsschutz“, „Katastrophenschutz“ und „Katastrophenhilfe“, ohne dabei ein einheitliches Verständnis der Begriffe aufzuweisen. Bei der Zusammenfassung mehrerer Aussagen oder Unklarheit darüber, auf welches Themenfeld sich Aussagen beziehen, wurde deshalb im weiteren Verlauf des Textes der Überbegriff „Bevölkerungsschutz“ verwendet.

4.2.1 Themenbreite und Zeitmangel in der Politik

Die Kategorie Themenbreite und Zeitmangel in der Politik ist mit der alltäglichen Lebenswirklichkeit der Rezipient:innen der Risikoanalysen befasst, wie sie sich durch die Darstellung in den Interviews konstituiert. Die gebündelte Ergebnisdarstellung beschreibt damit die Arbeitsbedingungen von Bundestagsabgeordneten, die nur über begrenzte zeitliche Ressourcen verfügen und zugleich mit einer Vielzahl von Themen, einschließlich Aufgaben, Informationen und Tagesordnungspunkten in Sitzungen befassen (Brozus, 2018, S. 5; Herweg et al., 2018, S. 19) konfrontiert sind.

Die Interviewten verweisen nahezu durchgehend auf einen wahrgenommenen Mangel an Zeit beziehungsweise einen hohen Zeitdruck, der ihre tägliche Arbeitsweise prägen (1_5, 40–44; 1_7, 90; 1_8, 12; 1_11, 56; 1_12, 17; 1_13, 26–30; 1_14, 74; 1_15, 28; 1_22, 29–32; 1_25, 30; 1_33, 24; 2_1, 31, 35; 2_2, 27). Um ihre zeitliche Auslastung darzustellen, verwenden die Interviewten unterschiedliche Ansätze, indem sie beispielsweise einen generischen Wochenablauf darlegen und auf die kurzen Zeitfenster zur Bearbeitung von Vorgängen hinweisen (1_14, 74). Ein:e Befragter:r erklärt, dass Sitzungswochen mit bis zu fünfzehn Stunden Arbeitszeit am Tag möglich seien und zehn bis zwölf Stunden in einer Wahlkreiswoche (1_12, 17). In einem Interview wird darauf hingewiesen, dass Druck vorhanden sei, Aufgaben trotz Zeitmangel zu



bearbeiten, da eine Nichtbearbeitung anderen Akteuren, beispielsweise im Ausschuss oder im Wahlkreis, auffallen würde (1_15, 28). Ein:e Interviewpartner:in schätzt, dass für die thematische Arbeit nur wenig Zeit bleibe, da „weit über neunzig Prozent der Arbeit [...] andere Dinge betreffen“ (1_13, 28), womit hier Sitzung, Betreuung des Wahlkreises und andere Aufgaben gemeint sind. Die Befragten verweisen generell auf eine Fülle von Themen, Aufgaben und Informationen. Die Struktur der Aufgabenteilung beschere einzelnen Abgeordneten eine große Anzahl und Varianz von Themen. Eine umfassende Beschäftigung mit diesen brächte die Parlamentarier:innen an die Grenzen der Belastbarkeit (1_12, 17). Der Zeitmangel aufgrund einer großen Aufgabenmenge betrifft explizit auch die wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen. In einer Gruppendiskussion bemerkt eine Person, dass der Zeitplan extrem verdichtet sei (2_1, 60). Sie verweist darauf, dass sowohl die Abgeordneten als auch die wissenschaftlichen Mitarbeitenden unter dem Zeitdruck „leiden“ (2_1, 60).

Die Interviewten betonen ferner die Menge an Informationen aus unterschiedlichen Quellen. Man habe viel Papier auf dem Schreibtisch und lese sehr viel, wobei vieles davon eine Halbwertszeit von einer Plenarwoche habe (1_33, 24). In mehreren Interviews werden konkrete (geschätzte) Zahlen genannt, um den Umfang an Informationen und Dokumenten zu verdeutlichen, die die Mitglieder des Bundestages erreichen. Eine interviewte Person spricht beispielsweise von mindestens 4.000 Vorlagen im Bundestag pro Jahr (1_5, 40–44). Ein:e andere:r empfängt nach eigener Darstellung zwischen 600 und 800 Seiten an Dokumenten jeden Tag (1_8, 18). Ein:e der Befragten berichtet von „eineinhalb Kilo Papierpost“, die er:sie jeden Tag erhalte (1_11, 31–32), oder von Dokumenten in „Telefonbuchstärke“ (1_13, 38).

In Anbetracht der Fülle an Themen und Aufgaben sowie begrenzt zur Verfügung stehender Zeit werden Priorisierungen vorgenommen (1_7, 90; 1_11, 56; 1_13, 28; 1_22, 29–32, 85–86; 1_25, 30). Angesichts der Informationsmenge gebe es mehrere Stufen der Aufmerksamkeit beziehungsweise Hürden, die es zu überwinden gelte, alle in damit ein Informationsprodukt in die Postmappe komme (1_4, 20). Die Gesprächspartner:innen verweisen im Kontext eines allgemeinen Zeitmangels darauf, dass es präventive Themen in der politischen Wahrnehmung schwer hätten (1_5, 40–44; 1_8, 12). Diese Situation gehe auch zulasten der Aufmerksamkeit gegenüber den Risikoanalysen (1_13, 26; 1_14, 74; 1_22, 26, 29–32, 85–86). Das Zurücksetzen von Berichten wie den Risikoanalysen wird mit der Fülle an Tagesordnungspunkten und eingeschränkter Sitzungszeit begründet:

„Und selbst im Arbeitskreis liegen dann acht Gesetzentwürfe vor, die in der einen Stunde oder eineinhalb Stunde bearbeitet werden müssen. Und dann ist die Möglichkeit, dort mal eine intensive Diskussion über Katastrophenschutz oder Risikoanalysen zu machen, die ist schlichtweg auch aus Zeitgründen oft nicht gegeben.“ (1_8, 12)



Neben der thematischen Zuständigkeit und dem Interesse am Thema bräuchte es zur Weiterverarbeitung der Risikoanalysen insbesondere auch zeitliche Möglichkeiten; in Anbetracht fehlender Zeit werde die thematische Bearbeitung jedoch häufig nach hinten gedrängt (1_13, 30). Nahezu entschuldigend wird darauf verwiesen, dass es eine hohe Dichte an weiteren Berichten aus unterschiedlichen Quellen gebe, die ebenso wie die Risikoanalysen nicht oder kaum diskutiert würden (1_10, 24). Alleine aus dem BMI sei eine große Anzahl von Behörden aktiv, „ich glaube, da alleine sind es fünfzehn“, die regelmäßig Berichte in die Politik versenden würden, wodurch nur eine kursorische Bearbeitung möglich sei (2_1, 31).

4.2.2 Wahrnehmung und Framing von Sachverhalten als greifbare Probleme

Um politische Handlungen auszulösen, müssen Sachverhalte zunächst als politisch zu behandelndes Problem wahrgenommen werden (Blum & Schubert, 2018, S. 161–175). Da Probleme als sozial konstruiert betrachtet werden, ist für sie ein bestimmtes Framing erforderlich, um die Aufmerksamkeit der politischen Entscheider:innen zu erlangen (Herweg et al., 2018, S. 21–22). In der hier betrachteten Kategorie wird die Bedeutung der Wahrnehmung und des Framings eines Sachverhalts als greifbares und Betroffenheit konstituierendes Problem aus Sicht der Interviewten dargelegt.

Die Interviewpartner:innen erklären, dass sich die Wahrnehmung und Relevanz des Risikothemas vor allem durch eine (unterschiedlich geartete) Betroffenheit konstituiere (1_5, 36; 1_8, 24; 1_10, 18; 1_12, 12–13; 1_13, 13–14; 1_14, 10; 1_22, 18; 1_33, 10; 2_1, 10). Ohne Betroffenheit würden Themen abstrakt und schwer fassbar bleiben (1_5, 36; 1_10, 18) und häufig sei dann keine Leidenschaft vorhanden, sich ihnen zu widmen (1_10, 18). Solange keine Betroffenheit bestehe, werde häufig angenommen, dass alles weiterhin so gut funktioniere wie bisher und es keiner Handlung bedürfe (1_5, 36). Speziell von Risiken gehe eine abstrakte Gefahr aus, die sehr unterschiedlich bewertet werde (2_1, 18). Das Thema sei ohne ein Gefühl des Betroffenseins schwer fassbar; es sei schwierig, außerhalb aktueller Ereignisse eine Vorstellungskraft dafür zu entwickeln, was eintreten könnte (1_5, 36; 1_13, 13–14; 1_14, 10; 1_22, 18). Betroffenheit für das Risikothema sei insbesondere dann schwierig herzustellen, wenn der wahrscheinliche Eintritt eines Problems weit in der Zukunft liegt oder die Eintrittswahrscheinlichkeit unsicher oder nicht besonders groß ist (1_10, 18; 1_13, 16). Solange man nicht selbst betroffen sei und keinen Bezug habe, beispielsweise durch Konfrontation mit den Folgen des Klimawandels oder Engagement bei der Feuerwehr oder Ähnliches, sei das entsprechende Thema selten relevant (2_1, 10). Die Interviewpartner:innen verweisen auf weitere Beispiele wie die Covid-19-Pandemie oder Hochwasser im Wahlkreis (1_14, 20), Stromausfälle in Berlin (1_8, 24), spürbare Klimaveränderungen (1_5, 16) und zunehmende Betroffenheit der Wirtschaft durch



vergangene Risiken (1_14, 18), welche Relevanz dadurch erzeugt hätten, dass sie Betroffenheit konstituierten. Doch auch jetzt in der Covid-19-Pandemie sei die Gefahr durch die räumliche Distanz zu China nur schwer greifbar gewesen. Weiterhin fehle Sichtbarkeit, da betroffene Personen zu Hause oder in den Krankenhäusern liegen (1_5, 36). Vor diesem Hintergrund wird in Bezug auf die Risikoanalysen darauf verwiesen, dass diese dann politisch relevant geworden seien, wenn es in ihnen um Risiken ging, die sich schon gezeigt hätten, wo also ein Wissen darüber da sei, dass das Szenario schon eingetreten ist (1_13, 24).

Wo keine Betroffenheit vorhanden sei, müsse man diese kommunizieren (1_5, 32; 1_14, 10–12). Um aktuell nachvollziehbare Betroffenheit herzustellen, sei es nicht unbedingt erforderlich, dass ein Thema in allen Nachrichten präsent sei (1_14, 10–12). Stattdessen müsse ein Sachverhalt so dargestellt werden, dass er weniger abstrakt sei und auch für nicht betroffene Personen fassbar werde (1_14, 62; 2_2, 13). Hierzu bedürfe es zum einen fachlichen Wissens und zum anderen Kenntnisse, wie ein Thema so heruntergebrochen werden kann, dass es auch Interesse bei Nichtbetroffenen weckt (1_12, 13; 1_14, 62). Eine besondere Kommunikation sei vonnöten (1_12, 12–13). Rhetorische Fähigkeiten seien von Vorteil; es sei erforderlich, das abstrakte Risikothema interessant zu machen, indem Situationen realistisch nachgezeichnet werden (1_12, 13). Verdeutlicht werden müsse, dass etwas nachweisbar passiert sei und erneut passieren könne, „ohne, dass wir jetzt verschwörungstheoretisch an die Sache rangehen“ (1_22, 84). Es gelte, stets aufs Neue zu beweisen, wie real zunächst theoretisch erscheinende Risiken seien (1_13, 16). Eine Möglichkeit, Betroffenheit herzustellen, sei beispielsweise die Bereitstellung von Informationen, wie sich die Ignoranz von Risiken bei deren Eintreten auf das Bruttosozialprodukt auswirken könnte (1_14, 10–12). Ein:e Interviewpartner:in nennt beispielhaft auch eindringliche Bilder eines Fernsehberichtes, welcher die Entwicklung und Folgen eines Blackouts visualisiert und so verdeutlicht, wie ein nur schwer vorstellbares Ereignis tatsächlich eintritt (1_22, 84).

4.2.3 Aktuelle Ereignisse als Policy-Fenster

Ein Policy-Wandel setzt einen geeigneten Zeitpunkt voraus, ein Policy-Fenster (*Policy Window*), zu dem sich die Möglichkeit erhöht, dass ein Thema innerhalb der politischen Agenda aufgegriffen wird und günstig beworben werden kann (Béland & Howlett, 2016, S. 223; Herweg et al., 2018, S. 18–20). In Anlehnung an den entsprechenden theoretischen Teil dieser Studie (siehe Kapitel 2) haben sich im Zuge der Interviewdaten-Auswertung zwei Arten von Ereignissen herauskristallisiert, die Policy-Fenster darstellen können. Dies sind zum einen Ereignisse, die selten, unvorhersehbar und unkalkulierbar sind. Nachfolgend wird dabei nochmals differenziert zwischen



unvorhersehbaren Ereignissen des allgemeinen Tagesgeschehens und hier als Schlüsselereignisse bezeichneten Vorkommnissen. Letztere werden von den Interviewpartner:innen als Ereignisse diskutiert, die eine grundsätzlich gesteigerte Wahrnehmung für ein bestimmtes Thema zur Folge haben könnten. Zum anderen haben sich vorhersehbare wiederkehrende Ereignisse als bedeutsam erwiesen (Herweg et al., 2018, S. 18–20).

Ereignisse des allgemeinen Tagesgeschehens

Unter den Interviewpartner:innen besteht breiter Konsens, dass Themensetzungen, auch im Kontext von Risiko, grundsätzlich anlassbezogen beziehungsweise ereignisgetrieben verlaufen (1_7, 22; 1_10, 13–14; 1_11, 17–18; 1_13, 13–14; 1_15, 12; 25, 1_22, 17–18, 48; 1_25, 48; 2_1, 3, 8; 2_2, 6). Die grundsätzlich geringe Relevanz des Risikothemas sei dadurch erklärbar, dass Risiken aktuell nicht anstünden (1_10, 17–18). Es sei unheimlich schwer, Sachverhalte auf die Agenda zu bekommen, die nicht drängen (1_5, 44; 1_11, 58–60; 1_13, 22; 1_14, 10; 2_2, 19). So würden unmittelbar präsente Themen, wie in der Vergangenheit Finanzkrisen (1_14, 16), der „Brexit“ (1_11, 58–60), Terroranschläge (1_14, 36), Fukushima (1_13, 22) und die Geflüchtetenbewegung 2014/2015 (1_5, 40), die Tagesordnung füllen und präventive Vorstöße verdrängen (1_5, 44; 1_13, 22; 1_14, 10). Durch die kurzfristige Einrichtung beispielsweise neuer Untersuchungsausschüsse werde für Abgeordnete die Möglichkeit einer Auseinandersetzung mit Präventionsangelegenheiten zusätzlich reduziert (1_15, 36). Die Befragten sehen aber auch die aktuelle Dominanz der Pandemie als Gefahr, da so andere Risiken aus dem Blickfeld geraten würden (1_7, 14–16). Die Herausforderung für Abgeordnete bestehe darin, sich Risiken zu widmen, die gerade nicht aktuell seien (1_15, 12). Ein:e Interviewpartner:in berichtet, er:sie habe versucht, ein Thema losgelöst von aktuellen Ereignissen aufzugreifen, und dabei feststellen müssen, dass die Leidenschaft für die Beschäftigung mit Risiken und allgemeinen Fragen der Resilienz der Bevölkerung gering ausfalle, wenn aktuell nichts anstehe (1_10, 13–14). Die grundsätzlich untergeordnete Wahrnehmung und geringe Relevanz des Risikothemas ändere sich erst mit dem Eintreten eines Ereignisses schlagartig (1_13, 14; 1_14, 10; 1_15, 12; 1_25, 48; 2_1, 3; 2_2, 6). Nur bei konkreten Schadensfällen diskutiere man plötzlich Risiken (1_8, 12; 1_13, 26; 1_14, 10). Die Wahrnehmung sei dann auf dieses Vorkommnis gerichtet und die Bedeutsamkeit eines Themas werde sichtbar (1_7, 82; 1_14, 10). So berichtet ein:e Interviewpartner:in:

„Also, ich habe so die Erfahrung gemacht, die man eigentlich im Katastrophenschutz immer macht: Das ist Randthema und es gelingt nur ganz selten, solche Risiken dann auch wirklich in den politischen Fokus zu bringen. Außer es passiert gerade mal was, ja. Und dann springt alles drauf“ (1_14, 10).



Beispielhaft werden neben der Covid-19-Pandemie (1_5, 32) kommunale Stromausfälle (1_8, 24; 1_15, 16), das Elbhochwasser 2002 (1_14, 16, 20), der vermeintlich misslungene Warntag des BBK (2_1, 11), Waldbrände (2_1, 7), die Anschläge von Paris 2015 (1_22, 46) oder die Bombendebatte zur Fußball-WM 2010 (1_14, 38) als Ereignisse genannt, die das Risikotheema auf die Agenda gebracht hätten. Häufig seien mit dem Eintreten von Ereignissen Vorwürfe zu beobachten, wieso man nicht informiert worden sei. Dass sich dafür zuvor niemand interessiert habe, werde nicht weiter diskutiert (1_15, 70). Sei ein Thema einmal auf der Agenda, würden dann tatsächlich Vorsorgemaßnahmen getroffen (1_8, 12). Häufig würden dann schnell Lösungen erwartet (1_13, 13–14). So schnell, wie ein Thema in Anbetracht aktueller Ereignisse auftauche, verschwinde es jedoch auch wieder aus dem Fokus (1_13, 22; 1_15, 12). Solche Ereignisse seien nur „temporäre Schlaglichter“ (1_22, 28). Die Interviewten nehmen die Ereignisgetriebenheit beziehungsweise wenig vorausschauende Planung in der Politik als schwerlich zu ändernden Umstand wahr, welcher der Funktionsweise der Demokratie entspreche (1_11, 17–18, 58–60). Dieser Umstand wird auch als bedauerlich empfunden (2_1, 8). Es sei wünschenswert, von einem politikwissenschaftlichen Standpunkt an die Dinge heranzugehen und Thema für Thema abzuarbeiten. Dies entspreche jedoch leider nicht der Realität in der Politik (1_11, 17–18).

Ähnlich verhalte es sich mit den Risikoanalysen, die keine aktuellen Ereignisse behandeln würden (1_8, 12). Die Risikoanalysen kämen in Anbetracht der zahlreichen aktuellen Tagesordnungspunkte nicht zur Aussprache (1_13, 22; 1_14, 36; 2_1, 31). Beispielhaft verweist ein:e Interviewpartner:in darauf, dass die Risikoanalyse aus dem Jahr 2012, die sich mit Hochwasser und Pandemie beschäftigt, lediglich in Bezug auf das Hochwasser intensiver diskutiert worden sei, da dies zu der Zeit ein aktuelles, bekanntes Thema gewesen sei (1_14, 16). Es wird auch die Schwierigkeit gesehen, dass bei gründlichen und entsprechend zeitaufwändigen Analysen die behandelten Szenarien zwischenzeitlich häufig an Aktualität einbüßten und dann ganz neue Probleme relevant seien (1_25, 48).

Die Interviewpartner:innen erklären zudem, dass der Informationsbedarf in der Politik grundsätzlich anlassbezogen sei (1_4, 20; 1_13, 22; 1_26, 22, 26). Es sei nicht verwunderlich, dass die Risikoanalysen lange oder völlig unbearbeitet blieben, bis es zum Katastrophenfall komme (1_8, 38). Bei Abwesenheit drängender Ereignisse würden sich nur die jeweils fachlich Spezialisierten mit einem Thema beschäftigen. Mit Eintritt des Katastrophenfalls würden sich dann die Generalist:innen, Fraktions- und Parteispitzen öffentlich positionieren und anschließend das mühevoll erarbeitete Fachwissen aus der Fraktion abrufen. Das Wissen fließe dann zeitverzögert in die Politik ein (1_12, 10–11). Es sei gängig, dass ein Schadensereignis eintrete und erst anschließend Ursachen analysiert und Handlungsmöglichkeiten eruiert würden, was letztendlich zu Veränderungen in der Politik führe (1_13, 22–26). Präventives



gesetzgeberisches Handeln, welches in vergleichbaren Dokumenten thematisiert wird, werde häufig erst mit Eintreten der Situation realisiert (1_14, 10, 18). Auch die Risikoanalysen würden erst mit Eintreten eines Ereignisses relevant:

„... der Regelfall ist glaube ich tatsächlich, dass im Idealfall die Sachbearbeiterin die Risikoanalyse ausdrückt, die 120 Seiten, sie auf einem großen Stapel auf dem MdB-Schreibtisch landen und wenn es dann irgendwann akut wird, das Ding rausgeholt wird und gesagt wird, ah, da gab es doch diese Risikoanalyse. So ist es glaube ich, um es ehrlich und offen auszusprechen, in ganz, ganz vielen Büros.“ (2_1, 29)

Die Risikoanalysen habe man kaum wahrgenommen, bevor im Zuge der Covid-19-Pandemie die Risikoanalyse aus dem Jahr 2012 zum Thema SARS diskutiert wurde (1_26, 44–46). Jetzt werde im Nachhinein auf die Risikoanalysen von 2012 und 2017 zurückgegriffen und man entdecke Umsetzungsdefizite (1_8, 14; 1_12, 17; 1_13, 22; 2_1, 7; 2_2, 6). Ansonsten würden die Risikoanalysen als Quelle der Argumentation bei aktuellen Themen genutzt (2_2, 29). Es sei nötig, sich von der Erwartung zu lösen, dass die Risikoanalyse mit ihrem Erscheinen, ohne dass ein entsprechendes Ereignis gleichsam Aktualität besitze, auf die Tagesordnung komme und Einfluss auf die Politik nehme (2_1, 36).

Je aktueller ein Thema erscheine, desto höher ist nach Ansicht der Befragten die Aufmerksamkeit der Abgeordneten (1_25, 48). Es sei erforderlich, das Risikothema aus seiner Abstraktion herauszuholen und tagesaktuelle Bezugs- und Anknüpfungspunkte zu schaffen, um es für die Büros der Parlamentarier:innen interessant zu machen (2_2, 11, 13, 47). Beim Risikothema seien immer drastische Beispiele von Ereignissen oder aktuelle Anlässe nötig, um einen Zugang herzustellen (1_14, 10; 2_2, 34). Spezifische Themen könnten im Zusammenhang mit strukturellen Veränderungen, wie einst der Gründung des BBK, oder mit klimatischen Veränderungen, wie den immer häufiger auftretenden Dürre-Sommern, kommuniziert werden (2_2, 13). Auch die Debatte in Reaktion auf den Warntag des BBK könne als Anlass genommen werden, etwa den Aspekt des Warnens aufzugreifen (2_2, 36). Durch aktuelle Bezugspunkte könne man eine Grundsensibilität für das Thema und eine mediale Wahrnehmung schaffen, wodurch es auch für die Büros interessant werde (2_2, 13). Wenn ein Dokument im Zusammenhang mit einem Ereignis erscheine, sei die Wahrscheinlichkeit, dass es wahrgenommen werde, höher (1_24, 48).

Schließlich wird entsprechend auch in Bezug auf die Risikoanalysen darauf verwiesen, dass, je aktueller die darin behandelten Risiken seien, sie desto mehr wahrgenommen würden; hier wird beispielhaft auf Angriffe auf Infrastrukturen verwiesen (1_5, 32). Die Interviewten haben den Eindruck, dass die Risikoanalyse zu Dürre, möglicherweise aufgrund der damit einhergehenden tatsächlichen Dürre-Situationen, breiter



wahrgenommen worden sei. Man habe die Risikoanalyse mehrfach in Anfragen und parlamentarischen Initiativen aufgegriffen. Beim Thema Erdbeben fehle der Bezug hingegen, da unklar sei, ob und wann ein solches Ereignis eintritt (2_2, 30).

Schlüsselergebnisse

Die Interviewpartner:innen greifen wenige Ereignisse heraus, die ihrer Einschätzung nach zu einer grundsätzlich gesteigerten Wahrnehmung des Risikothemas geführt hätten. Die Covid-19-Pandemie nennen sie an prominenter Stelle. Sie gehen davon aus, dass die Wahrnehmung des Themenkomplexes Risiken im Bevölkerungsschutz im Zuge der Pandemie angestiegen sei (1_5, 44; 1_7, 24; 1_10, 28; 1_12, 17; 2_1, 16; 2_2, 6). Neben der Covid-19-Pandemie werden auch Klimaveränderungen, die beispielsweise durch drei aufeinanderfolgende heiße Sommer offenbar wurden, als zentrale Faktoren herausgestellt, die zu einer stärkeren Wahrnehmung von Risiken geführt hätten (1_5, 18). Ohne die Pandemie und *Fridays for Future*, so wird angenommen, würden sich heute nur wenige Abgeordnete für die Thematik interessieren (2_2, 7–8). Eine Häufung von Stromausfällen wird ebenfalls als einflussreich eingestuft (1_5, 18; 2_1, 5).

Während das Risikothema bislang sehr unterdurchschnittlich wahrgenommen und akzeptiert worden sei, werde es jetzt mit Eintreten der Covid-19-Pandemie erheblich mehr wahr- und ernst genommen (1_5, 14, 34; 2_2, 6). Es gebe ein gesteigertes Bewusstsein, wie hoch anfällig die Gesellschaft sei (2_1, 16). Im Bundestag sei das Interesse plötzlich da und es sei kein Problem mehr, die Aufmerksamkeit anderer Abgeordneter und Büros dafür zu gewinnen (2_2, 6). Zudem habe sich dieser Wandel bereits in Form von Maßnahmen gezeigt (1_5, 38).

Auch die Risikoanalysen würden durch die Pandemie mehr wahrgenommen und eine starke Aufwertung erfahren (1_5, 32; 1_10, 28; 2_2, 43). Im Deutschen Bundestag hätten seit der Pandemie viele die Bedeutung der Risikoanalysen realisiert und auch, wie wichtig es sei, sich diese genauer anzuschauen. Man wolle schließlich nicht, dass erneut etwas Wichtiges übersehen wird (1_10, 28). Die Pandemie und die Realisierung, dass die Risikoanalysen übersehen worden seien, habe bei der:dem Interviewpartner:in selber einen Sinneswandel herbeigeführt, was den Umgang mit den Risikoanalysen betrifft. Es sei erforderlich, diese dringend ernster zu nehmen (1_10, 28). Die Aufmerksamkeit für die Risikoanalysen sei jetzt viel eher da, und man werde sich mehr mit diesen Dokumenten befassen, als es in der Vergangenheit der Fall war (2_2, 43).

Die Pandemie-Situation und die dadurch erhöhte Aufmerksamkeit für den Bevölkerungsschutz wird von den Interviewpartner:innen als Chance begriffen, die genutzt werden sollte, um weitere Risiken in den Fokus zu rücken (1_5, 68; 1_7, 24; 2_1, 16). Auch im Bundestag könne man diese Phase nutzen, um Menschen in der Fraktion auch für andere Themen zu mobilisieren:



„Und wenn man jetzt dann zum Beispiel dem Kollegen mit der Reaktorsicherheit, der Ingenieur ist, in so einer Phase jetzt davon überzeugen kann, und dann hat man vielleicht zehn in der Fraktion, die man überzeugt, sich mit in dieses Thema zu engagieren und da auch mit ihrem Wissen, aber auch mit ihren politischen Möglichkeiten, mit ihren Kontakten da zur Vernetzung beizutragen, dann bleiben vielleicht drei davon übrig, die das dann noch längerfristig über die Situation jetzt machen, aber trotzdem hat man den Rahmen verbreitert.“ (1_12, 17)

Andere Interviewpartner:innen greifen die Pandemie-Situation zwar heraus, geben sich allerdings verhaltener, was die Auswirkungen auf die Wahrnehmung angeht (1_14, 64; 2_1, 31; 2_2, 9). Sie hegen Zweifel, dass es sich bei dem erhöhten Risikobewusstsein im Zuge der Pandemie um eine anhaltende Entwicklung handelt (2_1, 31; 2_2, 9). Es habe in der Vergangenheit schon vergleichbare Ereignisse gegeben, wenn auch nicht vom Ausmaß der Pandemie (2_2, 9).

Wiederkehrende Ereignisse

Die Interviewpartner:innen nennen des Weiteren vorhersehbare, wiederkehrende Ereignisse, in deren Kontext eine Thematisierung von Risiken beziehungsweise der Risikoanalyse günstig oder ungünstig sei. So sei die Risikoanalyse aus dem Jahr 2012 kurz vor dem Ende der Legislaturperiode vorgelegt worden, wo man sie im Ausschuss dann „so durchgewinkt“ habe (1_14, 16). Dieser gewählte Zeitpunkt sei einer der Gründe gewesen, weshalb die Risikoanalyse untergegangen sei (1_14, 36). Man habe die Risikoanalyse zur neuen Legislaturperiode erneut vorgelegt, wo sie dann mehr Aufmerksamkeit erfahren habe, wenngleich dies auch mit der anlassbezogenen Relevanz des Hochwasserszenarios zusammengehangen habe (1_14, 30). Ein:e Interviewpartner:in erklärt, mit der Ankunft neuer Bundestagsabgeordneter entstehe ein politischer Wettbewerb um Themen, was zu deren Setzung führen könne (2_1, 22–23). Ein guter Anlass, um auf die Risikoanalysen zurückzugreifen, seien weiterhin die Haushaltsverhandlungen. Die Risikoanalysen und Themen des Bevölkerungsschutzes seien in den Haushaltsausschüssen nur bei den Haushaltsverhandlungen relevant (1_12, 9; 1_22, 11–12, 33–34). Je konkreter die Vorschläge in den Risikoanalysen, desto konkreter könne man sie dort einbringen (2_1, 38). Man ziehe daraus Konsequenzen im Bereich der Haushaltsschwerpunktsetzung und schaue, ob die Gelder für die Katastrophenvorsorge beim BBK und Technischen Hilfswerk (THW) ausreichend sind (1_22, 11–12, 33–34). Über die Haushaltsberatung hinaus werde das Thema nicht auf die Agenda gesetzt (1_22, 37–38). Ein:e Gesprächspartner:in berichtet beispielhaft davon, wie zu Haushaltsverhandlungen auf Landesebene eine Risikostudie vorgelegt worden sei, deren Inhalte direkt in die Entscheidungen eingeflossen seien (1_14, 10–12). Ein Thema öffentlichkeitswirksam zu setzen könne zudem gelingen, wenn strukturelle Veränderungen, wie vor einigen Jahren die Gründung des BBK,



bevorstehen würden (2_2, 13). Derzeit sei ein guter, planbarer Zeitpunkt für die Thematisierung von Risiken nach der Pandemie und nach der Bundestagswahl (1_22, 22).

Zusammenfassung: Aktuelle Ereignisse als Policy-Fenster

Die Analyse der Kategorie zu den aktuellen Ereignissen zeigt, dass die Themensetzung in der Politik als sehr anlassbezogen wahrgenommen wird. Daraus folgt, dass nicht drängende oder präventive Themen wie Risiken nach Einschätzung der Interviewpartner:innen vor der Herausforderung stehen, sich neben den Ereignissen des aktuellen Tagesgeschehens durchzusetzen. Mit dem Eintritt eines entsprechenden Ereignisses könne es zu einer erhöhten Wahrnehmung und Relevanz des Risikothemas und entsprechenden Reaktions- und Vorsorgemaßnahmen kommen, wobei Themen auch schnell wieder aus dem Fokus verschwinden. Die Ereignisgetriebenheit und die Schwierigkeit, nichtaktuelle Risiken zu behandeln, wird als problematischer, aber nur schwer änderbarer Umstand empfunden. Ähnlich verhalte es sich mit den Risikoanalysen, die in Anbetracht zahlreicher aktueller Tagesordnungspunkte kaum zur Sprache kämen. Dies sei auch damit zu erklären, dass der Informationsbedarf in der Politik grundsätzlich anlassbezogen sei. Es sei üblich und entspreche der politischen Realität, dass erst rückwirkend, mit dem Eintritt eines Ereignisses, auf Informationen dazu zurückgegriffen werde. Aus den Aussagen geht hervor, dass die Aufmerksamkeit der Abgeordneten entsprechend zunimmt, je aktueller ein Thema erscheint. Tagesaktuelle Bezugs- und Anknüpfungspunkte würden das Risikothema aus der Abstraktion herausholen und für die Parlamentarier:innen interessant machen. Auch in Bezug auf die Risikoanalysen erklären die Gesprächspartner:innen, dass deren Aktualität bedeutsam sei. Die Wahrnehmung eines Dokumentes könne gesteigert werden, wenn es im Zusammenhang mit einem Ereignis erscheine.

Die Analyse bringt zudem hervor, dass Schlüsselereignisse nach Ansicht eines Teils der Interviewpartner:innen zu einer grundsätzlich höheren Wahrnehmung des Risikothemas beziehungsweise der Risikoanalysen führen können. Beispielhaft werden hier die Covid-19-Pandemie, Klimaveränderungen und eine Häufung von Stromausfällen genannt. Durch die Pandemie werde den Risikoanalysen eine größere Relevanz beigemessen. Es sei jetzt zudem leichter, andere Abgeordnete für präventive Themen zu gewinnen. Ein Teil der Interviewpartner:innen betont die Chance, die sich dadurch biete, das Thema stärker in den Fokus zu rücken. Andere Befragte geben sich verhaltener, was die Langfristigkeit der erhöhten Wahrnehmung angeht.

Darüber hinaus werden vorhersehbare, wiederkehrende Ereignisse insofern als relevant wahrgenommen, als dass sie einen günstigen oder eben ungünstigen Rahmen schaffen, um Risiken beziehungsweise die aktuelle Risikoanalyse zu thematisieren. So sei es zeitlich günstiger, diese nach dem Ende von Bundestagswahlen, zu Beginn neuer



Legislaturperioden, zu Haushaltsverhandlungen oder in Zusammenhang mit bevorstehenden strukturellen Veränderungen bereitzustellen.

4.2.4 Rolle der Öffentlichkeit für politische Entscheider:innen

Diese Kategorie widmet sich Perspektiven der Interviewpartner:innen auf die Rolle der Öffentlichkeit für politische Entscheider:innen. Grundlage hierfür ist die angenommene Relevanz der antizipierten öffentlichen Meinung, die sich auch darin äußert, dass sich die Durchsetzung eines Themas durch öffentliche Zustimmung erhöht (Herweg et al., 2018, S. 24–26). Ergänzend hierzu wird der Rolle der Medien Einfluss zugeschrieben (Herweg et al., 2018, S. 41–42; Rüb, 2014, S. 397–398). Als relevant herausgestellt haben sich in der Ergebnisauswertung, wie nachfolgend dargelegt, die öffentliche Aufmerksamkeit und Debatte, die antizipierte Resonanz in der Öffentlichkeit sowie die Rolle der Medien.

Öffentliche Aufmerksamkeit und Debatte

Unter den Interviewpartner:innen besteht große Einigkeit, dass die öffentliche Wahrnehmung und Debatte einer Thematik eine entscheidende Rolle dabei spielt, welchen Grad an Aufmerksamkeit die Politik einem Thema zukommen lässt (1_4, 18; 1_5, 64; 1_8, 24–30; 1_10, 41–42; 1_14, 10; 1_22, 17–18; 2_2, 11–13). Ein Thema werde erst im Zuge der öffentlichen Berichterstattung beziehungsweise Diskussion politisch relevant, auch wenn die Debatte kritisch ausfalle (1_22, 17–18, 73–74). Wenn durch die Debatte in der Öffentlichkeit deutlich werde, dass ein öffentliches Interesse bestehe, bewege dies politische Entscheider:innen dazu, tätig zu werden (1_8, 30). Wenn es eine öffentliche Debatte gebe, sei es auch möglich, einen Minister für ein Thema zu sensibilisieren (1_14, 38) oder über den Innenausschuss hinaus Abgeordnete zu gewinnen (1_10, 41–42). Debatten in der Bundespressekonferenz hätten üblicherweise kritische Nachfragen von Journalist:innen zur Folge, die wiederum einen Rechtfertigungs- und Handlungsdruck auf politische Entscheider:innen ausüben würden (1_8, 30). Schließlich würden Bürger:innen aus den Wahlkreisen durch gehäufte Anfragen beziehungsweise Rückmeldungen einen Einfluss auf die politische Wahrnehmung von Themen ausüben (1_15, 26–28, 44; 1_14, 20). Wenn der öffentliche Fokus hingegen nicht gegeben sei, gingen Themen in der Konkurrenz zu anderen Themen unter und hätten wenig Durchsetzungskraft (1_14, 10). Die „aktuellen öffentlichen Aufregungswellen“ oder „Lobbyistenwellen“ würden strategische Überlegungen oft überrollen. Dann werde kurzfristig und taktisch auf das reagiert, was in der öffentlichen Debatte eine Rolle spielt (1_14, 18).

Die geringe Öffentlichkeitswirksamkeit der Risikoanalysen wird auch als Grund dafür gesehen, dass ein geringeres Interesse für sie besteht (2_2, 29). Deshalb wird auch die



Covid-19-Pandemie und die dadurch entstandene öffentliche Aufmerksamkeit sowie veränderte öffentliche Wahrnehmung des Themas Bevölkerungsschutz als Chance gesehen (1_5, 68; 1_7, 24). Für eine stärkere Wahrnehmung des Risikotheemas und der Risikoanalysen sei es deshalb notwendig, dass diesen eine entsprechende Öffentlichkeit zuteil wird (1_8, 24, 30; 1_10, 30, 36, 41–42; 1_13, 38; 1_14, 63–64; 1_22, 73–74).

Antizipierte Resonanz

Die Interviewpartner:innen begreifen das antizipierte Feedback der Öffentlichkeit als bedeutenden Einflussfaktor auf die politische Wahrnehmung von Risikotheemen und der „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“. Zum einen heben sie das Feedback aus den Wahlkreisen als handlungsweisend hervor (1_14, 20; 1_15, 26-28, 44). Die Relevanz für den Wahlkreis sei auch ein Kriterium dafür, welche Dokumente des BBK proaktiv recherchiert und ausgewählt werden (1_4, 32). Zum anderen betonen die Interviewpartner:innen die Bedeutsamkeit einer allgemeinen Akzeptanz von Politik durch die Bevölkerung (1_4, 46; 1_13, 20). Um politisch zu handeln, sei eine positive Resonanz in der Bevölkerung hilfreich (1_26, 92). Politische Entscheider:innen seien darauf angewiesen, in den Wahlkreisen sowie im Bundestag und den Fraktionen „glänzen“ zu können (1_8, 12).

Jedoch empfinden die Interviewpartner:innen es als Herausforderung, speziell beim Risikotheema, ein positives Feedback zu erzielen. Sie erklären die geringe Relevanz auch damit, dass die präventiven Themen im Bevölkerungsschutz grundsätzlich auf wenig Interesse stoßen würden (1_5, 14; 1_7, 22; 1_8, 12, 30, 36; 1_15, 16). Dies hänge vor allem mit der Zukunftsbezogenheit des Komplexes zusammen, wohingegen die Bevölkerung vor allem an Themen interessiert sei, die sie unmittelbar betreffen; diese unmittelbare Betroffenheit werde bei Risiken aber häufig nicht wahrgenommen. Da es nicht zu positivem Feedback führe, fokussiere sich auch die Politik nicht weiter darauf (2_2, 19). Grundsätzlich komme es häufig vor, dass Risikomaßnahmen auf Unverständnis stoßen und infrage gestellt würden; solange ein Risiko nicht eingetroffen sei, werde die tatsächliche Notwendigkeit von Prävention stetig aufs Neue angezweifelt (1_13, 14, 18, 19–20). Es gebe in der Bevölkerung allgemein zu wenig Risikobewusstsein und zu wenig Diskussion über dieses Thema (1_26, 92). Weiterhin sind sich die Interviewpartner:innen der schwierigen Kommunizierbarkeit des Risikotheemas bewusst (1_12, 13; 1_13, 19–20). Mit der Bevölkerung über die Existenz von Risiken zu sprechen, um ein Verständnis für Maßnahmen zu erreichen, sei aber unvermeidbar (1_26, 14). Die Thematisierung von Risiken in der Öffentlichkeit könne jedoch leicht zu Verunsicherung und Ängsten führen (1_4, 16; 1_5, 14; 1_10, 14; 1_12, 31; 2_1, 11). Die Bevölkerung reagiere sehr schnell über, wenn Risiken angesprochen werden (1_12, 13, 31; 1_22, 14). Man beschäftige sich nicht gerne mit Szenarien, die einen belasten; der Mensch sei positiv (1_5, 14; 1_11, 10). Die Angst der Bevölkerung hemme politische Entscheider:innen, präventive Entscheidungen zu treffen (2_1, 14).



Die Thematisierung von Risiken sei mit Freiheitseinschränkungen verbunden und schwer zu diskutieren, woraus sich in der Kombination mit anderen Faktoren ein gewisser Unwille ergebe, sich damit auseinanderzusetzen (1_11, 20). Insbesondere bei einer frequenten Thematisierung von Risiken werde man zudem schnell als „Daueralarmierer“ (1_13, 14), „Katastrophenprophet“ (1_3, 24), „Prepper“ (1_5, 14) oder „Angstmacher“ (1_26, 14) dargestellt.

Ein:e Interviewpartner:in verweist darauf, dass der Aufruf zur Vorbereitung etwa auf Hackerangriffe aus Russland auch kulturell bedingt in Deutschland als „quasi schon kriegstreiberisch“ empfunden werde (1_4, 40). Ein negatives Bild in der Öffentlichkeit schlage sich zudem in den Wähler:innenstimmen nieder (1_3, 24). Die Befragten sind sich außerdem einer begrenzten Aufmerksamkeitskapazität der Bevölkerung bewusst, was die Auseinandersetzung mit Risiken anbelangt, die es zu beachten gelte. So sei in Situationen wie 2014/15 mit einer erhöhten Anzahl von Geflüchteten oder im Kontext der Covid-19-Pandemie mit einer sehr negativen Resonanz der Bevölkerung auf die Thematisierung anderer Risiken oder der Risikoanalyse zu Erdbeben zu rechnen (1_5, 40; 1_22, 22; 2_2, 32).

Angesichts der schwierigen Kommunizierbarkeit von Risikothemen in der Öffentlichkeit plädieren die Interviewpartner:innen dafür, in der Kommunikation behutsam vorzugehen (1_10, 14). Es sei wichtig, auf eine Art und Weise zu kommunizieren, die potenzielle Angst auflöse (1_3, 24). So gelte es, Risiken lebensnah, fassbar, nachvollziehbar und ohne angstmachende Dramatik zu beschreiben und damit die breite Bevölkerung anzusprechen. Dabei das richtige Maß zu treffen, sei jedoch eine Kunst (1_13, 20). Grundsätzlich müssten Risiken und der Schutz vor diesen sachlich und objektiv in einer großen Breite der Bevölkerung besprochen werden (1_22, 14). Um Veränderung zu bewirken, brauche man auch den Anteil der Bevölkerung, der ein eher rezeptives Verständnis von Politik habe (1_11, 20).

Rolle der Medien

Ein Großteil der Interviewten sieht die Rolle der Medien darin, in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit zu erzeugen sowie Informationen für die Öffentlichkeit bereitzustellen. Sie setzen mediale Aufmerksamkeit gleich mit öffentlicher Aufmerksamkeit, was als Voraussetzung dafür gilt, dass ein Thema auch großflächige politische Aufmerksamkeit erfährt (1_4, 18; 1_14, 10). Darin zeige sich aber auch ein Problem der politischen Arbeit. Themen würden ad hoc von politischen Akteuren betrachtet, wenn und weil sie medial präsent sind. Dies verringere die zeitlichen Ressourcen, sich konzeptionell und strategisch einem Thema zu nähern, da häufig auf Aktuelles reagiert werde, statt nachhaltig an einem Bereich zu arbeiten (1_15, 12; 2_1, 24).

Auf der anderen Seite könne mediale Berichterstattung aber auch dazu führen, dass Themengebiete die Aufmerksamkeit politischer Akteure überhaupt erst erlangen. Eine



Drucksache des Bundestages an sich sei in der Masse an sonstigen Veröffentlichungen noch kein Treiber dafür, dass sie auch gelesen werde. Mit einer gesteigerten medialen und damit wahrgenommenen öffentlichen Aufmerksamkeit steigt nach Aussagen der Interviewten auch das Eigeninteresse politischer Entscheidungsträger:innen, selbst zum berichteten Thema informiert und aussagefähig zu sein (1_8, 24; 1_14, 64). Außerdem entstehe ein „Rechtfertigungsdruck“ (1_8, 30), wenn über die Zeit hinweg keine Fortschritte im Feld der Vorbereitung auf Risiken beziehungsweise der getätigten Handlungsempfehlungen der Risikoanalysen erreicht werden, da Journalist:innen und Opposition diese Punkte aufgreifen können.

Auch vor dem Hintergrund, dass Themen des Bevölkerungsschutzes keine alltäglichen Ereignisse als Referenz haben, werden Medien als wichtige Informationsübermittler wahrgenommen. Dabei wird in den Aussagen zu jeweils aktuellen Risiken und ihrer medialen Aufbereitung Bezug genommen, beispielsweise zu Warnsignalen, die insbesondere vielen jüngeren Menschen unter 40 Jahren unbekannt seien (1_5, 46), oder Informationen zur Quarantäne zu Beginn der Covid-19-Pandemie (1_12, 13). Besonders audiovisuelle und neuere Medien werden als prägend und wichtig für die Informationsübermittlung angesehen – YouTube-Formate (1_5, 46), „Katastrophenfilme“ mit anschließender Einordnung in die Realität (1_12, 15), interaktive Karten (2_1, 67) und visuelle Eindrücke von Situationen, die nicht so einfach vorstellbar sind (1_22, 84) –, da diese Art der Übermittlung Informationen niedrigschwellig zur Verfügung stelle. Reichweitenstarke Fernsehformate wie die Tagesschau werden dabei als Leitmedien für politische Aufmerksamkeit wahrgenommen (1_8, 24). Möglichkeiten einer medialen Berichterstattung sehen die Befragten beispielsweise im Abhalten einer Bundespressekonferenz (1_8, 30). Außerdem nutzen politische Entscheidungsträger:innen Medien auch persönlich zur Informationssuche (1_26, 22).

Zusammenfassung: Rolle der Öffentlichkeit für politische Entscheider:innen

Aus der Perspektive der Interviewpartner:innen spielt die öffentliche Wahrnehmung eine entscheidende Rolle dabei, welche Aufmerksamkeit ein Thema in der Politik erhält. Die öffentliche Berichterstattung und Debatte vermittele politischen Entscheider:innen das öffentliche Interesse und erleichtere es ihnen, tätig zu werden und das Thema weiter in die Politik zu tragen. So sei es auch leichter, Abgeordnete außerhalb des Innenausschusses für ein Thema zu gewinnen. Eine kritische öffentliche Debatte setze politische Entscheider:innen zudem unter einen Rechtfertigungs- und Handlungsdruck. Die geringe Präsenz der Risikoanalysen in der Öffentlichkeit wird auch als Grund dafür gesehen, dass sie politisch wenig Aufmerksamkeit erhalten.



Weiterhin geht aus den Aussagen der Interviewten hervor, dass politische Entscheider:innen auf die Akzeptanz und die positive Resonanz ihrer Politik in der Öffentlichkeit angewiesen sind. Während sie das Feedback der Bevölkerung als sehr bedeutsam hervorheben, betonen sie zugleich die Schwierigkeit, positive Resonanz für Risikothemen und -maßnahmen zu erzielen. Dies begründen die Interviewten zum einen damit, dass das Thema in der Bevölkerung allgemein unbeliebt sei. Grundsätzlich bestehe wenig Interesse daran; Risikomaßnahmen würden häufig auf Unverständnis stoßen und deren Sinnhaftigkeit werde stets aufs Neue hinterfragt, solange Risiken nicht eingetroffen sind. Zum anderen könne die Kommunikation von Risiken zu Verunsicherung führen und eine frequente Thematisierung politische Entscheider:innen schnell in ein schlechtes Licht rücken. Schließlich sei die Aufmerksamkeitskapazität der Bevölkerung gegenüber Risiken begrenzt, sodass in krisenhaften Kontexten mit negativen Reaktionen zu rechnen sei. Als Gegenstrategie plädieren die Interviewpartner:innen für eine vorsichtige Art und Weise, Risiken zu kommunizieren. Die Kunst der Risikokommunikation bestehe darin, Risiken ohne angstmachende Dramatik lebensnah und nachvollziehbar für die breite Bevölkerung darzustellen. Weiterhin müssten Risiken stärker öffentlich, unter Einbezug der breiten Bevölkerung, thematisiert werden.

Schließlich spielen aus Sicht der Interviewten die Medien eine große Rolle, um bei politischen Akteuren und in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit zu erzeugen sowie Informationen für die Öffentlichkeit bereitzustellen.

4.2.5 Der institutionelle Kontext politischen Handelns

Die Umsetzbarkeit von Lösungsvorschlägen und Ideen ist ein Kriterium, das einen Policy-Wandel begünstigt (Herweg, 2015, S. 327; Herweg et al., 2018, S. 19). Im Zuge der Interviewdaten-Auswertung hat sich der institutionelle Kontext als relevante Kategorie erwiesen und kann als Grundlage der technischen Umsetzbarkeit von Lösungsvorschlägen und Ideen betrachtet werden. Dabei wird nachfolgend zwischen der Relevanz parlamentarischer Verfahren, parlamentarischer Arbeitsteilung und institutioneller Kompetenzzuordnungen unterschieden.

Parlamentarische Verfahren

Die Interviewpartner:innen geben an, dass Berichte in der Regel an den zuständigen Ausschuss überwiesen werden. Im Fall der Risikoanalyse ist dies der Innenausschuss (1_8, 16; 1_13, 22; 1_33, 32). Vor einer Sitzung würden sich die Obleute des Innenausschusses treffen und aus einer Vielzahl an Tagesordnungspunkten wenige zu behandelnde auswählen (1_8, 18; 1_14, 36). Ein Großteil dieser Tagesordnungspunkte werde dann ausschließlich zur Kenntnis genommen beziehungsweise es erfolge



lediglich eine Abstimmung ohne Aussprache, wenn dies erforderlich sei (1_8, 18). Ein:e Interviewpartner:in erklärt den genaueren Ablauf für Drucksachen, wie die Risikoanalysen, die nur zur Kenntnis genommen werden:

„Die [Drucksachen] werden dann sozusagen, da kriegen Sie 30 Vorlagen auf einmal, oder zehn, oder fünf, je nachdem wie viel Restanten Sie dann haben, kriegen Sie dann zur Kenntnisnahme. Da wird die Drucksachenummer aufgerufen. Und dann sagt der Vorsitzende, ‚zur Kenntnis genommen‘, und dann nickt der gesamte Rest, und damit ist das Ding durch.“ (1_14, 36)

Konkrete Entscheidungen würden in der Regel dann an anderer Stelle über Anträge oder Gesetzesentwürfe getroffen (2_2, 23). Die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ erfordern lediglich die Kenntnisnahme ohne Abstimmungsprozedere (1_8, 16; 1_13, 22; 1_14, 36; 1_33, 32). Fokussiert wird nach Aussage einer befragten Person auf Dokumente und Themen, die qua Dokumentart mehr Aufmerksamkeit bekommen, wie etwa eine Gesetzesvorlage (1_10, 26). Sofern sich aus einem Bericht keine unmittelbaren Konsequenzen wie erforderliche Gesetzesänderungen, organisatorische Änderungen oder Finanzmittelausstattung bestimmter Bereiche ableiten ließen, gelte der Bericht damit bereits als abgehandelt (1_8, 16; 1_13, 22). Zudem sei es so, dass die Debatte eines Berichts in der Bundestagssitzung durch eine Fraktion beantragt werden muss (1_8, 24). Die Aussichten, Mehrheiten innerhalb der Fraktion für eine Debatte zur Risikoanalyse gewinnen zu können, wird in Anbetracht der begrenzten Anzahl an jährlich zur Verfügung stehenden Themen, die gesetzt werden können, als gering eingeschätzt (1_8, 24).

Es sei wertvoll, dass die Risikoanalyse zur Drucksache gemacht wird und es eine Verpflichtung zur Unterrichtung des Parlaments seitens der Regierung gibt; die Risikoanalyse müsse aber auch einen entsprechend attraktiven Stellenwert im Ausschuss bekommen (1_3, 26). Die einzige Möglichkeit, die Risikoanalysen im Innenausschuss in die Diskussion zu bekommen, sei es, sie prominent vorne auf die Tagesordnung zu setzen, sodass sie auch behandelt würden (1_14, 36). Es wird auch die Frage aufgeworfen, ob die ausschließliche Kenntnisnahme ausreiche und ob mehr Verbindlichkeit zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen notwendig sei (1_8, 28).

Parlamentarische Arbeitsteilung

Die Interviewpartner:innen thematisieren die grundsätzlich bestehende Arbeitsteilung und spezialisierte Arbeit im Bundestag (1_14, 14; 1_25, 12; 1_33, 26). Das Interesse der Abgeordneten liege bei den Themen, für die sie fachlich zuständig sind (1_13, 28, 30; 1_14, 14, 29–30; 1_15, 28). Die strenge Arbeitsteilung spiegele sich sowohl durch die Ressorts und Mitgliedschaften der Abgeordneten in Ausschüssen als auch innerhalb der Bundestagsfraktionen durch fachliche Zuständigkeiten und Funktionen wider (1_25,



12). In den Ausschüssen würden, wenn entsprechende Themen aufkommen, nur die fachlich zuständigen Berichterstatter:innen diskutieren (1_14, 30). Auch im Anschluss an Ausschusssitzungen würden Themen selten in Fraktionssitzungen mitgenommen, sondern tendenziell in die Arbeitskreise getragen und dort von fachlich Zuständigen diskutiert (1_8, 12). In der Regel würden die Fachpolitiker:innen durch die Überzeugung von Fachpolitiker:innen anderer Ausschüsse versuchen, Mehrheiten innerhalb der Fraktion zu gewinnen (1_14, 14). Nicht fachlich zuständige Personen würden sich nur ausnahmsweise mit diesen Themen befassen, wenn Ereignisse, so etwa das Auftreten akuter Probleme, eintreten. Hier würden Generalist:innen wie die Fraktionsspitzen entsprechende Themen aufgreifen und dann das Fachwissen der Zuständigen aus der Fraktion abrufen (1_12, 10–11). Strukturbedingt sei dies die normale Praxis und könne nicht anders sein (1_12, 10–11).

Die Zuständigkeit für das Thema Bevölkerungsschutz und für die Risikoanalyse verorten die Interviewpartner:innen in der Innenpolitik beziehungsweise beim Innenausschuss (1_8, 18; 1_25, 12; 1_33, 24). Im Rahmen von Haushaltsverhandlungen sei darüber hinaus der Haushaltsausschuss damit konfrontiert (1_12, 9; 1_33, 16–18).

Innerhalb der Bundestagsfraktionen gebe es die zuständigen Berichterstatter:innen, von denen das Thema Bevölkerungsschutz zu bearbeiten sei (1_8, 12; 1_25, 12; 1_33, 24; 2_1, 8). In der Arbeit der Berichterstatter:innen nehme das Thema Bevölkerungsschutz großen Raum ein (1_25, 12). Es wird angenommen, dass diese Abgeordneten beziehungsweise deren Büros die Risikoanalysen lesen, da sich das entsprechend der Zuständigkeit so gehöre (1_11, 29–30; 2_1, 27). Die Wahrnehmung und das Interesse für das Thema Bevölkerungsschutz und die Risikoanalysen sei bei Mitgliedern anderer Ausschüsse sowie bei den anderen Mitgliedern des Innenausschusses und nicht explizit Zuständigen tendenziell gering; sie seien mit ihren eigenen Themen und Analysen befasst (1_7, 51–56; 1_8, 12; 1_11, 29–30; 1_12, 9; 1_15, 28, 58; 1_22, 24; 1_33, 10). Mit der Risikoanalyse werde sich nicht beschäftigt in dem Bewusstsein, dass die zuständigen Fraktionskolleg:innen sich dem widmen und Wichtiges ansprechen würden, wenn sie Ableitungen treffen (1_33, 24, 26). Abgeordnete außerhalb des Innenausschusses für das Thema Bevölkerungsschutz zu gewinnen, wird als Herausforderung wahrgenommen (1_12, 17; 2_1, 8, 42). Für die Interviewpartner:innen ist es aufgrund der Arbeitsteilung im Bundestag und innerhalb der Fraktionen wenig verwunderlich, dass Analysen wie die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ nur für einen kleinen Personenkreis als relevant gelten:



„Ich würde behaupten, außerhalb des Bundestages existiert meistens eine falsche Vorstellung, wie spezialisiert beziehungsweise wie generalistisch wir arbeiten, weil, der Bundestag arbeitet Ultra spezialisiert. Also sozusagen, wenn jetzt irgendwer ein Informationsprodukt erstellt, eine Analyse, ein was auch immer, dann ist es nicht ausgeschlossen, dass dieses Dokument vielleicht nur für zehn Leute relevant ist.“ (1_4, 24)

Eine Herausforderung sehen die Befragten auch darin, dass beim Bevölkerungsschutz als Querschnittsthema Überschneidungen von Zuständigkeiten bestehen (1_5, 22; 2_2, 11, 14). Es gebe wenige Sachverhalte im Bevölkerungsschutz, die nur ein Ressort betreffen beziehungsweise ausschließlich der Innenpolitik unterliegen (1_10, 38; 1_25, 12; 2_2, 11, 14). Zumeist seien Maßnahmen mit interdisziplinärem Ansatz erforderlich (1_10, 38). Vereinzelt wird beispielhaft die Covid-19-Pandemie aufgegriffen, welche im Gesundheitsausschuss, nicht aber im für das Thema relevanten Innenausschuss diskutiert werde (1_5, 22; 2_2, 11, 27). Auch die Risikoanalyse betreffe in den seltensten Fällen nur ein Ressort (1_10, 38). Dass sie nur im Innenausschuss vorgelegt wird, wird aufgrund der Interdisziplinarität der behandelnden Thematik und dem Umstand, dass sie auch andere Ausschüsse betrifft, als Problem gesehen (1_8, 18). Zuständigkeiten für Themen nur auf eine Person zu legen, berge darüber hinaus ein höheres Risiko, dass Themen in den Hintergrund geraten würden, wenn plötzlich eine Vielzahl drängender Sachverhalte auf die Agenda komme (1_15, 35–38).

Ein:e Interviewpartner:in gibt an, vor dem Hintergrund der Arbeitsteilung wäre der bessere Ansatz, die wenigen für das Themenfeld zuständigen Politiker:innen direkt anzusprechen, für die ein Informationsprodukt tatsächlich relevant ist, statt ein Produkt „für den Bundestag“ herzustellen (1_4, 24). Ein selbstbewusstes Auftreten des BBK als Brücke zwischen den Fachbereichen sowie der Fachpolitiker:innen als Brücke zu weiteren Politiker:innen könne ebenfalls hilfreich sein (2_2, 41).

Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem

Die Interviewpartner:innen stellen die Grundsatzfrage, ob Zuständigkeiten im Bevölkerungsschutz richtig verteilt seien (1_3, 18; 1_7, 76; 1_13, 36). Sie sprechen auch Unklarheiten über die Kompetenzzuordnungen an (1_3, 24; 1_22, 70; 1_33, 14). Das Treffen von Katastrophenvorsorgemaßnahmen sei ein Zuständigkeitsbereich der Länder, welche die Katastrophenschutzvorsorge finanzieren, während dem Bund eine eher unterstützende Rolle zukomme (1_8, 28). Die geteilte beziehungsweise fehlende Zuständigkeit des Bundes sowie das Kooperationsverbot werden insbesondere im Zusammenhang mit zunehmenden Überschneidungen zwischen Bund und Ländern sowie im Kontext von Katastrophen als problematisch beurteilt, da dies zu lähmenden „Kompetenzstreitigkeiten“ führen könne (1_3, 10, 14; 1_13, 36; 1_22, 70; 1_33, 16–18; 2_2, 14, 19, 60). Zudem fehle innerhalb dieser föderalen Strukturen eine einheitliche



Kommunikationsstruktur. Dadurch, dass Informationswege nicht geübt seien, habe man in der Covid-19-Pandemie Ad-hoc-Strukturen geschaffen und verfüge nun über kein einheitliches Lagebild auf Bundes- und Länderebene, um ein entsprechendes Monitoring vorzunehmen (1_3, 14–16). Die Pandemie habe gezeigt, dass es einer einheitlichen Definition des Katastrophenfalls, einer verstärkten Zusammenarbeit und Zentralisierung bedürfe (1_33, 14, 16–18; 2_2, 19).

Die Befragten bezeichnen die fehlende Zuständigkeit des Bundes als Grund für die untergeordnete Rolle, die das Thema Bevölkerungsschutz und die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ im Bundestag einnehmen (1_15, 24; 2_2, 14, 17). Dies erschwere das Setzen bestimmter Themen (2_2, 14). Die Interviewpartner:innen betonen, dass die Umsetzung der Risikoanalysen eigentlich nicht im Zuständigkeitsbereich des Bundes, sondern dem der Länder liege (1_3, 24, 42–46; 2_2, 17, 19). Vereinzelt wird angenommen, dass sich der Bericht beziehungsweise die Handlungsempfehlungen nicht in erster Linie an den Bundestag richten (1_8, 28), beziehungsweise dass neben der Bundespolitik die Länder die Risikoanalysen empfangen (1_10, 28). Die Länder wiederum würden die Risikoanalyse vermutlich nicht erreichen (2_2, 17) beziehungsweise sie würden diese nicht umsetzen (2_2, 60). Sie würden die erforderlichen Ressourcen zur Umsetzung nicht aufbringen können (2_2, 19). Ferner sei nicht umsetzbar, bei den Ländern die Stände zu einzelnen Umsetzungen abzufragen (1_10, 38).

Eine Debatte über die Kooperation der staatlichen Ebenen beziehungsweise eine Überprüfung des Kooperationsverbots stehe aus (1_3, 10, 18; 1_13, 36; 1_15, 24; 2_1, 19). Es müsse zu einer Zentralisierung kommen (1_33, 14). Der Bund könne stärker eine koordinierende Funktion einnehmen, sofern dies auch im Interesse der Länder sei (1_3, 18).

Zusammenfassung: Der institutionelle Kontext politischen Handelns

Die Interviewpartner:innen thematisieren institutionelle Strukturen und Zuständigkeiten. Zum einen entspricht es den Verfahren des Bundestages, dass ein Produkt wie die Risikoanalyse als Bericht im Innenausschuss nur zur Kenntnis genommen wird und damit als abgehandelt gilt. Eine Debatte in einer Bundestagssitzung würde den Antrag einer Fraktion erfordern. Den Fraktionen stehen jährlich aber nur eine begrenzte Anzahl an Anträgen zur Verfügung. Die Interviewpartner:innen werfen die Frage auf, ob die Kenntnisnahme ausreiche oder ob mehr Verbindlichkeit erforderlich sei. Zum anderen würden die Abgeordneten im Bundestag eine strenge Arbeitsteilung praktizieren und sich dabei in der Regel hauptsächlich für ihren Zuständigkeitsbereich interessieren, der sich durch die Mitgliedschaft in Ausschüssen und die spezielle fachliche Zuständigkeit konstituiert. Mitglieder des Innenausschusses sowie fachliche Berichtersteller:innen für das Thema



Bevölkerungsschutz gelten als zuständig für die Risikoanalysen sowie als verantwortlich dafür, die anderen Fraktionsmitglieder zu informieren. Der Großteil der Abgeordneten, die für das Thema nicht zuständig sind, widme dem Thema grundsätzlich eine geringe Aufmerksamkeit und sei nur schwer dafür zu gewinnen. Bei Bevölkerungsschutz als Querschnittsthema bestünden jedoch in der Realität Überschneidungen von Zuständigkeiten, sodass der Bereich selten ausschließlich der Innenpolitik obliege; auch die Risikoanalyse betreffe selten nur ein Ressort und erfordere einen interdisziplinären Ansatz, wird jedoch nur dem Innenausschuss vorgelegt. Die Befragten schlagen vor, die Risikoanalysen für die wenigen zuständigen Personen zu produzieren, welche sie mit großer Wahrscheinlichkeit lesen und als relevantes Produkt wahrnehmen.

Schließlich problematisieren die Interviewpartner:innen die föderative Ordnung und Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern im Bevölkerungsschutz beziehungsweise Unklarheiten über Kompetenzzuordnungen. Die geteilte beziehungsweise fehlende Zuständigkeit des Bundes sowie das Kooperationsverbot werden insofern als problematisch beurteilt, als dass insbesondere im Katastrophenfall Kompetenzstreitigkeiten und Schwierigkeiten in der Kommunikation und Steuerung auftreten. Die fehlende Zuständigkeit des Bundes trage so auch dazu bei, dass die Risikoanalysen im Bundestag eine untergeordnete Rolle einnehmen, da Verantwortlichkeiten zur Umsetzung bei den Ländern gesehen würden. Es stehe eine Debatte über die Verteilung von Zuständigkeiten und stärkere übergeordnete Koordination aus.

4.2.6 Präferenzen als politische Handlungsorientierungen

Die Präferenzen politischer Akteure gelten in der Literatur als rahmengebend für die Themensetzung (Herweg, 2015, S. 339). Die Vereinbarkeit eines Themas mit Werten und der Stringenz der politischen Linie erhöht entsprechend die Chancen, dass es sich im Policy-Prozess durchsetzt (Herweg et al., 2018, S. 24–26). In der hier untersuchten Kategorie und der nachfolgenden Ergebnisdarstellung wird differenziert zwischen erstens, Präferenzen, die einem persönlichen Interesse und Engagement des individuellen Mitglieds des Bundestags entspringen; zweitens, solchen, die sich aus der Zugehörigkeit zu einer Partei und entsprechenden Werten, Ideologien, Grundhaltungen und Schwerpunkten ergeben; und drittens, Präferenzen, die im Zusammenhang mit der parlamentarischen Rolle als Funktionseinheit regierende Mehrheit beziehungsweise Opposition auftreten.



Persönliches Interesse und Engagement

Das individuelle Interesse und Engagement nehmen die Interviewpartner:innen als relevante Gründe für die Themensetzung und Aufmerksamkeit gegenüber Berichten wie den Risikoanalysen wahr. Für die Themensetzung sei es grundsätzlich wichtig, dass sich der zuständige Abgeordnete für das Thema interessiert und versucht es voranzubringen (2_2, 26–27). Weil das Thema Bevölkerungsschutz nicht so attraktiv sei, sei das Interesse und Engagement einzelner Abgeordneter hier besonders wichtig (2_2, 30). Auch die den Risikoanalysen beigemessene Relevanz wird mit einem persönlichen Interesse für das Thema Katastrophenschutz und persönlicher Zuschreibung von Bedeutsamkeit an diesen Bereich begründet (1_12, 31). Ein:e Abgeordneter:r begründet seine:ihre Begegnung mit den Risikoanalysen damit, dass er:sie sich aktiv um das Thema im Sinne eines Engagements gekümmert habe (1_14, 29–30). Ob einzelne Abgeordnete Berichte wie die Risikoanalysen, die im Innenausschuss nur zur Kenntnisnahme vorgelegt werden, tatsächlich lesen, sei abhängig vom persönlichen Interesse (1_10, 24). In diesem Zusammenhang wird auch von einem themenorientierten Schwanken von Interessen gesprochen:

„Es gibt immer wieder Themen, und es kann auch im Bevölkerungsschutz sein, wenn der MdB daran persönlich interessiert ist, dann liest er sich so einen Bericht auch mal ein. Das ist aber von jedem Chef, oder jeder Chefin abhängig, und da gibt es mal dieses und mal jenes Thema“ (2_1, 35).

Auch in Bezug auf die Weiterverarbeitung der Risikoanalysen wird vermerkt, es müsse neben einer thematischen Zuständigkeit und der zeitlichen Möglichkeit ein Interesse für das Thema vorhanden sein. In Anbetracht fehlender Zeit werde dies jedoch häufig nach hinten gedrängt (1_13, 30).

Parteilpolitische Präferenzen

Die Interviewpartner:innen erklären, wie die Zugehörigkeit zu einer Partei mit einer bestimmten Haltung die Themensetzung und Beschlussfassung beeinflusst (1_3, 10; 1_11, 56; 1_14, 10, 14, 18, 23–24; 2_2, 36). Wenngleich jeder:r Fachpolitiker:in für seinen eigenen Zuständigkeitsbereich kämpfe, würden gleichzeitig stets grundlegende parteipolitische thematische Schwerpunkte eine Rolle spielen (1_14, 14). Würden Themen in der Fraktion diskutiert, die zur Grundaufstellung der Partei passen und die Argumentation dieser widerspiegeln, sei dies ein Anlass, sich näher damit zu beschäftigen (1_11, 56). Die Ziele und Schwerpunkte der zugehörigen Partei werden als Anhaltspunkte gesehen, Themen des Bevölkerungsschutzes als wichtig wahrzunehmen und sich in der Politik entsprechend dafür einzusetzen (1_3, 10; 2_2, 39). Teilweise könnten Maßnahmen auch als nicht sinnvoll empfunden werden, wenn diese nicht zur Grundaufstellung der eigenen Partei passen. Eine Investition in Schutzstrukturen könne



beispielsweise als nicht zweckmäßig wahrgenommen werden, da aus Sicht der eigenen Partei die Gefahr als solche minimiert werden solle (2_2, 36).

Das Thema Prävention im Katastrophenschutz entspreche grundsätzlich eher nicht dem ideologischen Schwerpunkt der im Bundestag präsenten Parteien. Wenn beispielhaft Maßnahmen zur Extremismusprävention der Prävention im Katastrophenschutz gegenüberstünden, werde Letzteres nicht priorisiert (1_14, 10). Wenn man die parteipolitischen Prioritäten hin zur Prävention im Katastrophenschutz verschieben wolle, brauche es Mehrheiten innerhalb der Fraktion und es sei erforderlich, andere Fachpolitiker:innen dafür zu gewinnen (1_14, 14). Solche strategischen Ansätze, die in allen Fraktionen eine Rolle spielen würden, könnten das Risikothema auf die Agenda setzen, würden aber häufig von aktuellen Ereignissen und Lobbyismus verdrängt (1_14, 18, 23–34). Andererseits wird Bevölkerungsschutz als ein Thema wahrgenommen, bei dem mehr als bei anderen Themen fraktionsübergreifend zugehört werde und man sehr gut mit Abgeordneten anderer Parteien kommunizieren könne (1_12, 9). Die Katastrophenvorsorge im weiteren Sinne schaffe viele Anknüpfungspunkte zu anderen Themen, die zum Schwerpunkt der eigenen Fraktion passen und auch außerhalb von Katastrophenzuständen zutage treten; so etwa das Thema Pflege (2_2, 39).

Präferenzen der Funktionseinheit

Die Interviewpartner:innen legen dar, wie sich ihre politischen Rollen als Regierung beziehungsweise Opposition und daraus entstehende Dynamiken auf die Themensetzung und Beschlussfassung auswirken. So erwecke die Risikoanalyse bei allen Versuchen der Unvoreingenommenheit als behördliches Dokument den ersten Anschein einer gewissen Parteilichkeit (2_2, 52). Die Risikoanalyse sei ein Dokument, welches bereits eine auf der Regierungsebene diskutierte Handlungsempfehlung darstellt. Sie werde in einem Bewusstsein gelesen, dass die Inhalte im Einklang mit der offiziellen Linie der Regierung sind. So würden entsprechend der Zusammensetzung der Regierung in den Handlungsempfehlungen unterschiedlich starke Eingriffe in Wirtschaftsabläufe sichtbar (1_14, 43–44).

Die Verantwortung, die Risikoanalyse dem Parlament vorzulegen, wird entsprechend bei der Regierung gesehen (1_14, 36). Die geringe Präsenz des BBK in der Bundespolitik sei auch dem Umstand geschuldet, dass die Bundesregierung das Themenfeld des Katastrophenschutzes „nicht so bearbeitet“ (1_15, 24). Es sei vorderste Aufgabe der Bundesregierung, diese Analysen ernster zu nehmen (1_10, 28). Die Regierung sei auch in Anbetracht der Bedeutsamkeit des Themas verpflichtet, das Dokument zu nutzen (1_8, 38). Die Regierung beziehungsweise die Ministerien werden auch als letztendlich verantwortlich für die Einstellung von Geldern in den Haushalt begriffen (1_8, 18). Die Opposition sehe sich in der Rolle, die Regierung zu kontrollieren, dass diese ihren Aufgaben nachkommt, und entsprechend kritische



parlamentarische Anfragen zum Bericht zu stellen (1_8, 30; 1_10, 28). In der Reaktion auf Regierungsberichte kämen von der Opposition vielmehr Appelle, was von der Regierung noch zu tun sei (2_2, 23). Einen Antrag zur Debatte des Berichts im Bundestag stelle die Opposition auch deshalb nicht, weil der Bericht ein Bericht des Innenministeriums ist und man andere politische Signale und Schwerpunkte setzen wolle (1_8, 24).

Zusammenfassung: Präferenzen als politische Handlungsorientierungen

Aus der Analyse geht hervor, dass die Präferenzen von politischen Entscheider:innen als handlungsweisend für die Auseinandersetzung mit Themen des Bevölkerungsschutzes und die Thematisierung der Risikoanalyse wahrgenommen werden. Ersichtlich wird, dass zum einen das persönliche Interesse und Engagement einzelner Abgeordneter Einfluss auf die Wahrnehmung und Priorisierung von Themen und Dokumenten nimmt.

Zum anderen zeigt die Auswertung, dass Themen, die zur parteipolitischen Grundaufstellung passen, Interesse bei den Interviewpartner:innen wecken, während sie sich mit Maßnahmen, die dieser Aufstellung widersprechen, nicht weiter beschäftigen. Problematisch sei, dass das Thema Prävention im Katastrophenschutz auch im Vergleich zu anderen Präventionsthemen keinem ideologischen parteipolitischen Schwerpunkt entspreche. Es gebe zwar aussichtsreiche strategische Ansätze innerhalb der Fraktionen, Mehrheiten für das Thema zu gewinnen; diese würden jedoch häufig von aktuellen Ereignissen und Lobbyismus verdrängt.

Schließlich geht aus den Aussagen der Interviewpartner:innen hervor, dass sich politische Entscheider:innen mit ihrer Rolle als Regierung beziehungsweise Opposition identifizieren und sich entsprechend dieser Rolle von der jeweils anderen Seite abgrenzen. Die „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ wird vereinzelt als behördliches Dokument wahrgenommen, dessen Handlungsempfehlungen als im Einklang mit der Haltung der Regierung begriffen werden. Die Regierung wird entsprechend in der Verantwortung gesehen, den Bericht im Bundestag vorzulegen und Haushaltsmittel bereitzustellen. Die Rolle der Opposition in Bezug auf Regierungsberichte sei es hingegen, kritische Anfragen zu stellen und an die Regierung zu appellieren; einen Antrag auf die Debatte des Berichts im Bundestag zu stellen, würde hingegen falsche Signale senden.



4.2.7 Finanzielle Tragfähigkeit als Kriterium für die Themensetzung

Finanzielle Tragfähigkeit gilt als Kriterium, welches dazu beiträgt, dass sich ein Thema im Policy-Prozess durchsetzt (Herweg et al., 2018, S. 22–24). In dieser Kategorie wird die Sichtweise der Interviewpartner:innen auf die Bedeutung der finanziellen Tragfähigkeit beleuchtet.

Die Interviewpartner:innen problematisieren, finanzielle Ressourcen stünden nur begrenzt zur Verfügung (1_13, 26, 1_22, 36, 2_1, 18; 2_2, 32). Zugleich gebe es bei Vorsorgeausgaben zum Schutz vor Risiken einen als relativ hoch eingeschätzten Kostenaufwand, welcher der Unsicherheit gegenüberstehe, ob beziehungsweise wann ein Risiko tatsächlich eintreten wird (1_5, 16; 2_1, 16; 2_2, 19). Es sei nicht möglich, konstant Mittel für Ereignisse bereitzustellen, deren Eintrittszeitraum unsicher ist und womöglich in ferner Zukunft liegt (1_13, 26). Gerade wenn man Gesetze zur Ausweitung der Kompetenzen von Sicherheitsbehörden beschließe, müsse man immer die Frage stellen, ob diese im Verhältnis zum Risiko und den zu erwartenden beziehungsweise zu verhindernden Schäden oder Gefahren stehen (1_13, 10). Der Bundestag und die Bundesregierung stünden bei Vorsorgemaßnahmen stets unter einem Rechtfertigungsdruck, warum Maßnahmen vorgehalten werden sollten, wenn sie sich über Jahrzehnte nicht materialisieren (1_33, 20–22). Häufig werde relativ viel Geld für Schutzvorkehrungen benötigt, die letztendlich nur einen kleinen Teil der Gesamtbevölkerung schützen (1_22, 36). Teure Gegenstände zur Vorsorge hätten teilweise ein Ablaufdatum und müssten nach Jahren entsorgt und neu eingekauft werden (2_1, 16).

Aus dem Dilemma von begrenzten Ressourcen, einer Vielzahl von Risiken und Unsicherheit über deren tatsächlichen Eintritt ergebe sich die Frage, wie finanzielle Ressourcen für Prävention am effizientesten eingesetzt werden können (1_33, 20–22). So gebe es immer einen Abwägungs- und Priorisierungsprozess, bei dem die Kosten zur Abwendung von Schäden neben anderen Dingen wie Eintrittswahrscheinlichkeit und Aktualität eines Themas eine Rolle spielen würden (2_2, 32, 38). Häufig würden Maßnahmen so erst ergriffen, wenn es zum Katastrophenfall gekommen ist (2_2, 19). Ein:e Interviewpartner:in schlussfolgert, der Fokus müsse darauf liegen, im Moment des Eintritts schnell zu reagieren und in der Lage zu sein, notwendige Ressourcen und Mittel dann bereitstellen zu können (1_13, 18, 26). Durch die Covid-19-Pandemie und die hierdurch entstandene ökonomische Schadenslage komme es möglicherweise zu einem Umdenken hinsichtlich der Bedeutsamkeit von Präventionsmaßnahmen (1_12, 49; 1_33, 20–22). Es sei jedoch noch unklar, wie lange dieser Zustand anhalten werde (1_33, 20–22).



In Bezug auf die Risikoanalyse wird empfohlen, die begrenzten Ressourcen stärker zu berücksichtigen. So sei sinnvoll, in der Risikoanalyse ein Verständnis dafür darzulegen, dass „man nicht dauernd alles auf Reserve bereitstellen kann“ und entsprechend Vorsorgemaßnahmen mit geringem Aufwand vorzuschlagen, die in die Lage versetzen, Gefahren schnell abzuwehren (1_13, 26).

4.2.8 Rolle von Akteuren für die Bundespolitik

Diese Kategorie widmet sich Akteuren, die mit ihren Aktivitäten daran arbeiten, politische Entscheidungen herbeizuführen (Herweg, 2015, S. 37–40; Herweg et al., 2018, S. 28–29) und durch verschiedene kommunikative Aktivitäten Einfluss auf politische Entscheider:innen ausüben können (Renn, 2017). In der Auswertung haben sich drei Akteursgruppen herausgebildet, zwischen denen im Folgenden differenziert wird: Bundespolitische Akteure, Praxisakteure sowie wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure.

Bundespolitische Akteure

Bundespolitische Akteure wie die Bundesregierung, Bundesbehörden (1_4, 18; 1_7, 20; 1_13, 18), der gemeinsame Krisenstab der Bundesministerien (1_33, 10, 12) und die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (1_4, 18) werden als wichtige Informationsquellen zu Themen des Bevölkerungsschutzes genannt. Insbesondere die Fachebene, die Fachabteilungen und Fachreferate in den Ministerien und Behörden, seien relevante Bezugsquellen (1_13, 17–18; 1_14, 27–28). Neben dem BBK sei hier das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) eine relevante Informationsquelle. In den Fachabteilungen und den Fachreferaten der Behörden könne man anfragen, wie wahrscheinlich Risiken seien und ob man dafür gerüstet sei (1_13, 17–18). Über die Fachebene könne man politisch ungefilterte Informationen bekommen (1_14, 27–28). Prominente Veranstaltungen, wie etwa die Herbsttagung des Bundeskriminalamts (BKA), böten Gelegenheiten, Sachverhalte zu thematisieren (1_12, 44). Dem Innenminister wird eine besondere Rolle dabei zugewiesen, Informationen zu präsentieren, sodass diese gehört werden (1_26, 74).

Praxisnahe Akteure

Als relevante Akteure heben die Interviewpartner:innen zum einen praxisnahe Akteure aus dem Bereich Bevölkerungsschutz, im Besonderen Behörden und Organisationen des Bevölkerungsschutzes, hervor. Darunter fallen insbesondere das THW auf Bundesebene (1_4, 18; 1_8, 20–22; 1_10, 15–16; 1_12, 31; 1_13, 17–18; 1_14, 20; 1_15, 17–18, 46; 1_22, 14–16; 1_26, 138) sowie Feuerwehren (1_4, 18; 1_5, 34; 1_10, 15–16; 1_15, 17–18, 46; 1_22, 14–16), das Rote Kreuz (1_7, 20; 1_10, 15–16; 1_15, 46; 1_22, 14–16, 28), die Johanniter (1_7, 20) und die Polizei (1_7, 20; 1_22, 45–46) auf Landesebene.



Auch andere spezialisierte Praxisakteure auf der Wahlkreisebene seien relevant (1_4, 38); so beispielsweise Förster:innen und Waldbauern und -bäuerinnen (1_7, 20, 50).

Zum einen würden die Akteure durch ihre Thematisierung, Diskussion und Kommunikation von Themen des Bevölkerungsschutzes wahrgenommen, was auch zu einer Steigerung der Relevanz der Akteure und deren Themen beitrage. So würden sich das THW, das Rote Kreuz und die Feuerwehren stark in Diskussionen im politischen Raum einbringen, sodass sie auch wahrgenommen und gehört würden (1_10, 15–16). Dass das Thema des ergänzenden Katastrophenschutzes und damit zusammenhängende Informationen wahrgenommen werden, sei auch mit intensiven Diskussionen mit den Feuerwehren aus den Wahlkreisen zu begründen (1_4, 34). Kontakte zu unter anderem den Blaulichtorganisationen würden Abgeordnete mittels dadurch entstehender Anlässe dazu bringen, das Thema Bevölkerungsschutz aufzurufen und darüber zu sprechen (1_11, 24). Die Interviewpartner:innen heben die Bedeutsamkeit der direkten Ansprache und Kommunikation durch die Akteure aus dem Wahlkreis wie THW, Feuerwehr und das Rote Kreuz hervor (1_15, 46; 1_22, 14–16). Die Aktivitäten des THW würden die Themensetzung beeinflussen:

„Also, wieso steht das THW so gut da? Ja. Weil die Ratsbeauftragten, die Vereine, weil die alle zu ihren Bundestagsabgeordneten rennen. Also, das heißt, wenn Sie es schaffen, wenn man es schafft, sozusagen, aus diesem Thema eine Kampagne zu machen, und richtiges Lobbying zu betreiben, dann stellen Sie Betroffenheit her. Wenn ein Abgeordneter fünfmal im Wahlkreis zu diesem Thema angesprochen wird, dann geht er mit diesem Thema im Hinterkopf in die Fraktion.“ (1_14, 20)

Die Veranstaltungen der Praxisakteure werden als Anlass zur Beschäftigung mit Themen des Bevölkerungsschutzes und deren Diskussion wahrgenommen. Auf parlamentarischen Abenden der Feuerwehren oder des THW werde man auf Themen des Bevölkerungsschutzes angesprochen (1_15, 28). Wenn Institutionen wie das THW Veranstaltungen wie „MdB trifft THW“ organisierten, schaffe das „Awareness“ (1_4, 26).

Zum anderen nutzen die Interviewpartner:innen ihre Kontakte zu Praxisakteuren aktiv, um sich Informationen zum Thema Risiken im Bevölkerungsschutz zu beschaffen. Hierzu wende man sich üblicherweise direkt an die Akteure und führe Gespräche (1_7, 20, 50). Dies äußert sich einerseits darin, dass das THW zu grundsätzlichen Fragen angefragt werde, wie wahrscheinlich Risiken seien und ob man dafür gerüstet sei (1_13, 17–18). Über Kontakte zum THW werden auch Informationen zu den „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ gewonnen (1_8, 20–22). Insbesondere aber sehen die Befragten einen Mehrwert in dem Praxiswissen, über das die Akteure verfügen. Der konkrete Austausch mit diesen vor Ort im eigenen Wahlkreis wird als besonders wichtig



empfundener, weil dort ein spezielles Know-how gesehen wird, welches in Situationen wie der aktuellen Covid-19-Pandemie wertvoll sei. Dieses Wissen sei durch das Eintreffen einer erhöhten Anzahl an Geflüchteten in Deutschland („Flüchtlingskrise“) entstanden und spiegele sich in Prozessen, Abläufen, dem Zusammenspiel von Behörden und Landräten, der Rolle der Bürgermeister:innen und der Durchhaltefähigkeit wider (1_4, 38). Man erwarte sich von den Akteuren vor Ort, von Feuerwehren und Rettungskräften einen Rücklauf, auf was man bei Maßnahmen achten müsse (1_5, 34). Hinsichtlich der Akzeptanz von Maßnahmen sei der Einbezug der Akteure aus der Praxis wichtig (1_12, 17). So spreche man beim Thema Waldbrand direkt mit den Förster:innen sowie Waldbauern und -bäuerinnen (1_7, 20, 50). Bei einem Stromausfall durch eine Baustellenhavarie suche man das Gespräch mit dem Roten Kreuz, um zu erfragen, was das für die Krankenhäuser bedeute (1_22, 28). Im direkten Austausch mit diesen Akteuren wird ein besonderer Erkenntnisgewinn gesehen: „Das kann ein Papier nicht alles bringen, was man/ das direkte Gespräch mit sich bringt. Oder der direkte Kontakt.“ (1_7, 50). So müsse man ferner nicht alles nachlesen (1_7, 20). Den im direkten Gespräch geäußerten Einschätzungen der offiziellen Vertreter:innen entsprechender Institutionen wird ein hoher Stellenwert beigemessen: „Das war für mich zum Beispiel so ein Schlüssel. Es war jetzt verbal, aber es war ja jetzt nicht eine sehr zugespitzte Risikoanalyse und die hat dann bei mir dazu geführt, dass ich gesagt habe: ‚Okay. Dann müssen wir eben mehrere zehn Millionen über Jahre verteilt sozusagen da reinpacken‘“ (1_22, 45–46). Die Veranstaltungen von Praxisakteuren werden zum Anlass genommen, um bedarfsgerechte Informationen der Akteure zu erlangen. Veranstaltungen wie Lagebesprechungen, Lage-Frühstücke und parlamentarische Abende gelten als Möglichkeiten, sich vom THW oder den Feuerwehren Hintergrundinformationen einzuholen. Bestenfalls würden diese „mundgerecht serviert“ und böten Antworten auf die Frage, wie die Bevölkerung besser eingebunden werden könnte (1_15, 56). Stammtische wiederum seien Anlässe für offene Gespräche, um Informationen von THW oder Feuerwehren zu erhalten, welche über offizielle Positionierungen hinausgingen (1_14, 27–28).

Schließlich wird das THW auch als klassischer Ansprechpartner gesehen, weil in dessen Rahmen Netzwerke bestünden (1_4, 18). Veranstaltungen der Praxisakteure wie Lagebesprechungen, Lage-Frühstücke und parlamentarische Abende böten Möglichkeiten, sich mit Akteuren wie dem THW oder den Feuerwehren abzustimmen und zu vernetzen (1_15, 56). Veranstaltungen wie „MdB trifft THW“ würden weiterhin Kontakte schaffen (1_4, 26).



Wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure

Die Interviewpartner:innen nehmen wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure wie politische Stiftungen, Thinktanks und NGOs als relevant wahr (1_4, 18; 1_11, 24; 1_26, 19–20). Als bedeutsam benennen sie die Gremien Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (FOES) (1_12, 9, 17–19; 1_15, 12, 17–18) und Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit (ZOES) (1_8, 19–20; 1_14, 20; 1_15, 12, 17–18; 2_1, 16; 2_2, 15–16, 30).¹⁶

Kontakte zu unter anderem NGOs und dem FOES würden Anlässe schaffen, das Risikotheema aufzugreifen und zu diskutieren (1_11, 24). Gremien und Foren wie dem FOES oder dem ZOES wird durch ihre neutrale Behandlung von Themenstellungen Bedeutung beigemessen (1_15, 12). Das FOES sei dabei von hoher Wichtigkeit, weil es so auf Themen aufmerksam mache (1_12, 19). Das FOES und das ZOES erinnerten die Politik immer wieder daran, dass sie sich auch unabhängig von aktuellen Ereignissen und Notwendigkeiten der Reaktion mit grundlegenden Themen beschäftigen sollte (1_15, 12). Diese Akteure werden auch in der Verantwortung gesehen, darauf zu achten, dass die Lösungen für zukünftige Themenstellungen vorhanden sind und der Politik präsentiert werden (1_15, 17–18). Die Interviewpartner:innen regen an, die Wissenschaft müsse es schaffen, in den gesellschaftlich-politischen Aktionsraum hineinzureichen (1_14, 20). Es sei wichtig, dass die Fachleute mehr rausgehen und auf die Themen des Bevölkerungsschutzes aufmerksam machen. Dann würde es auch den politischen Entscheider:innen leichter fallen, darauf zu reagieren oder daran anzuschließen (2_2, 41). Auch die Möglichkeiten der inhaltlichen Auseinandersetzung, für die das Zukunftsforum auch im Rahmen von Veranstaltungen den Raum schaffe, wird geschätzt. Das ZOES biete die Möglichkeit der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Thema Bevölkerungsschutz in kleinen Fachkreisen (2_2, 30). Vorträge in diesem Rahmen seien Anlässe gewesen, über Themen des Bevölkerungsschutzes zu sprechen (1_8, 19–20). Ferner hätten sie auch Anlässe dargestellt, aus Studien wie den „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ zu zitieren (1_8, 19–20).

Für das Zukunftsforum sei durch die jetzige Diskussion eine Chance gegeben, „die eigenen Themen stärker zu pushen“, da die Politik auch eine größere Offenheit dafür aufweise (2_1, 16). Den Befragten ist allerdings auch bewusst, dass es das Zukunftsforum nicht leicht habe, Themen voranzubringen. So sei es schwierig, Mitglieder des Bundestages außerhalb des Innenausschusses für seine Veranstaltungen zu sensibilisieren und den für die Abgeordneten wichtigen Wahlkreisbezug herzustellen (2_1, 46). Die Anbindung des Zukunftsforums und des Forschungsforums an die

¹⁶ Es sei darauf verwiesen, dass die Durchführung der Studie unter dem Dach des FOES zu Verzerrungen im Sinne einer verstärkten oder eingeschränkten Nennung von Akteuren oder Zuschreibung von Relevanz geführt haben könnte.



Abgeordneten steigern die Präsenz, aber man könne nicht über die tagespolitischen Wellen hinaus vordringen (1_14, 16).

Die Interviewpartner:innen greifen auch auf Publikationen des FOES zurück, um sich thematisch zu informieren (2_2, 15–16). Weitere wichtige Ansprechpartner und Quellen bei Fragen des Bevölkerungsschutzes sind politische Stiftungen, Thinktanks und NGOs (1_4, 18; 1_26, 19–20).

Einen besonderen Mehrwert dieser Foren sehen die Gesprächspartner:innen in deren übergreifender Zuständigkeit und Vernetzungsfunktion. Zum einen beziehe sich diese Funktion auf die Bündelung wissenschaftlicher Einrichtungen; so gebe es viele einzelne Lehrstühle, die zu nachhaltigen Themen forschen würden und den Weg in die Politik nur über Formate wie das Forschungsforum und Zukunftsforum fänden (1_15, 17–18). Zum anderen seien Gremien wie das Forschungsforum, Zukunftsforum beziehungsweise Sicherheitsforum wertvoll für die Vernetzung der Sparten Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Praxis und deren zusammenhängende Diskussion (1_12, 9, 17–19; 1_15, 17–18). Solche Synergieeffekte zu schaffen, gehöre zur Pflicht der Abgeordneten. Entsprechend würde die Zusammenarbeit mit anderen Strukturen wie über das Forschungsforum in der Vorbereitung auf Haushaltsverhandlungen und Begründung von finanziellen Aufstockungen für den Bevölkerungsschutz helfen (1_12, 9). Die Gremien seien insbesondere wichtig, um zunächst sinnvoll und wirkungsvoll klingende Maßnahmen auf ihre praktische Umsetzbarkeit und Sinnhaftigkeit hin zu prüfen. So stünden häufig Maßnahmen und Entscheidungen noch aus, deren Umsetzbarkeit noch unklar ist. Die Einbindung von Akteuren aus der Praxis sei hier von Relevanz (1_12, 17).

Zusammenfassung: Rolle von Akteuren für die Bundespolitik

Die Auswertung des Interviewmaterials hat gezeigt, dass die Befragten verschiedene bundespolitische Akteure als relevante Akteure wahrnehmen. Sie erachten die Bundesregierung, Bundesbehörden und Bundesministerien und deren Fachabteilungen und -referate sowie den gemeinsamen Krisenstab und die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages als relevante Informationsquellen zum Thema Bevölkerungsschutz. Veranstaltungen des BKA werden als bedeutsame Anlässe hervorgehoben, die Raum böten, die Aufmerksamkeit von Bundestagsabgeordneten auf ein Thema zu ziehen.

Zum anderen greifen die Interviewten Akteure außerhalb der Bundespolitik prominent auf, darunter zum einen praxisnahe Akteure aus dem Bereich Bevölkerungsschutz wie das THW, die Feuerwehren, das Rote Kreuz und andere im Wahlkreis der Abgeordneten tätige Akteure. Diese werden in ihrer aktiven Behandlung, Diskussion und Kommunikation von Themen des Bevölkerungsschutzes als relevant wahrgenommen. Die Interviewpartner:innen nutzen Kontakte zu diesen Akteuren aktiv, um Informationen zum Thema Bevölkerungsschutz zu erhalten. Sie sehen einen besonderen



Erkenntnisgewinn in dem Know-how der Praxisakteure, welches politischen Entscheider:innen dabei helfe, Situationen zum Thema Bevölkerungsschutz einzuschätzen und Maßnahmen auf ihre Umsetzbarkeit hin zu prüfen. Bilateralen Gesprächen wird ein besonderer Erkenntniswert beigemessen. Das THW wird zudem als Ort der Netzwerke beschrieben. Die Befragten sehen Veranstaltungen der Praxisakteure entsprechend als konkrete Anlässe, bedarfsgerechte Informationen aus diesen Quellen zu erlangen, sich mit Themen des Bevölkerungsschutzes zu beschäftigen und mit den Praxisakteuren abzustimmen sowie Kontakte zu knüpfen.

Als bedeutsam wahrgenommen werden weiterhin wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure wie politische Stiftungen, Thinktanks, NGOs und Foren wie das FOES und das ZOES. Der Mehrwert von Gremien wie dem FOES und dem ZOES werden in deren neutraler Bearbeitung von Themen gesehen; sie würden auf Themen aufmerksam machen und zur Auseinandersetzung mit diesen anregen. Das FOES, politische Stiftungen, Thinktanks und NGOs seien zudem wichtige Quellen bei Fragen des Bevölkerungsschutzes. Schließlich werden das FOES und ZOES angesichts ihrer Vernetzungsfunktion von Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Praxis als wertvoll betrachtet. In der aktuellen Situation der Covid-19-Pandemie wird eine Chance für das ZOES gesehen, die Auseinandersetzung mit Themen des Bevölkerungsschutzes zu fördern, wenngleich ein Bewusstsein über die Schwierigkeiten des ZOES besteht, Abgeordnete zu erreichen.

4.2.9 Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe als kommunizierende Instanz

Diese Kategorie widmet sich der Wahrnehmung der Rolle und Aktivitäten des Akteurs BBK und dessen Vertreter:innen, da der kommunizierenden Instanz in der Literatur zur Wissenschaftskommunikation eine besondere Rolle zukommt (Raupp, 2017, S. 145–146; Raupp & Hoffjann, 2012). Aufgrund der koordinierenden Rolle sowie der fachlichen und methodischen Begleitung der Risikoanalysen durch das BBK (BBK, 2021) wird es als zentraler Akteur in der Kommunikation der Risikoanalysen neben der Zirkulation als Bundesdrucksache verstanden. Zum einen umfasst dieses Kapitel die wahrgenommene Rolle des BBK und die strukturellen Rahmenbedingungen, aus denen sich diese Rolle aus Sicht der Interviewten ergibt. Zum anderen wird die Perspektive der Interviewpartner:innen auf die Aktivitäten des BBK, abseits der Erstellung der Risikoanalysen, dargelegt.



Rolle des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Das BBK wird von den Interviewten als Behörde wahrgenommen, die für länderübergreifende Phänomene zuständig ist beziehungsweise auf (Hilfs-)Anfragen der Länder reagieren muss (1_25, 14; 1_33, 16–18). Damit einher geht in der Wahrnehmung einiger Befragter eine übergeordnete und vor allem vernetzende Funktion, welche auch die Chance berge, eine koordinierende Aufgabe wie die Organisation des Informationsflusses zu ergreifen (1_5, 22, 50; 1_15, 18, 64). Diese Funktion trage maßgeblich zur Relevanz des BBK bei, sei jedoch bisher noch nicht besonders ausgeprägt (1_5, 22, 50; 1_33, 12). Ein:e Interviewpartner:in weist zudem darauf hin, dass das BBK als Bundesbehörde auch eine internationale Perspektive auf weltweite Krisensituationen und Handlungen internationaler Akteure in diesem Bereich biete und hier Vernetzungen herstellen könne (1_15, 64, 66).

Als Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, welches unter anderem mit dem Verfassen von bundesweiten Risikoanalysen beauftragt ist, wird dem BBK ferner eine Expertenrolle zugeschrieben (1_7, 76; 1_10, 36; 1_13, 32; 1_14, 55–58; 2_1, 11). Informationen und Erkenntnisse für die Bundespolitik bereitzustellen und „nutzbar“ zu machen, wird als eine Hauptaufgabe des BBK gesehen (1_15, 66). Ein:e Gesprächspartner:in betrachtet das BBK im Interview mit seiner Aufgabe der Analysenerstellung und Informationsaufbereitung als „eine Art Dienstleister“ (1_33, 30). Eine zentrale Aufgabe des BBK wird darin gesehen, Menschen und Gesellschaft weiterzubilden und aufzuklären (2_1, 11). Der Fakt, dass das BBK eine Bundesbehörde ist, führt jedoch dazu, dass seine Relevanz als Quelle von Teilnehmenden der Gruppendiskussion unter dem Vorbehalt gesehen wird, dass es keine primär wissenschaftliche Institution sei (2_2, 54).

Die Interviewten vermuten, dass das BBK vor allem in Fachkreisen präsent sei und darüber hinaus einen geringen Bekanntheitsgrad aufweise (1_13, 20; 1_22, 70; 1_26, 146–149), wenngleich es angesichts der Qualität seiner Arbeit mehr Aufmerksamkeit verdiene (1_13, 20). In den Interviews wird deutlich, dass das BBK als ein Akteur unter vielen gesehen und so mit der Sichtbarkeit anderer Akteure verglichen wird (1_4, 26; 1_13, 14, 32; 1_15, 24; 1_25, 32–42; 1_26, 116, 146–149; 1_33, 10; 2_2, 16). In diesem Vergleich wird das BBK als weniger präsent wahrgenommen, was auch auf die geringe Wahrnehmung des Themas Bevölkerungsschutz im Allgemeinen zurückgeführt wird. Dieses sei häufig wenig greifbar und anlassbezogen und werde daher in der Politik weniger behandelt (1_13, 14; 1_15, 24; 1_33, 10). Das Themenfeld werde auch von der Bundesregierung „nicht so bearbeitet“ (1_15, 24). Ein:e Interviewpartner:in begründet die geringe Präsenz des BBK auch damit, dass dessen Zuständigkeitsbereich in der Bearbeitung bundesweiter Naturkatastrophen liege; bislang habe es schlicht wenig derartige Ereignisse gegeben, die in den Zuständigkeitsbereich des BBK gefallen wären (1_25, 14). Dieser Umstand wird auch insofern problematisiert, als dass hierdurch die



Notwendigkeit entstehe, die Relevanz des BBK immer mit Bezug auf Anlässe zu verdeutlichen (2_2, 34). Als ein möglicher weiterer Grund für die geringe Wahrnehmung des BBK wird genannt, dass es noch eine relativ junge Behörde sei, da es erst 2004 gegründet wurde (1_15, 44–52). Die geringe Präsenz liege auch an der strukturellen Gegebenheit, dass nachgestellte Behörden keine Lobbytätigkeiten betreiben dürften und das BBK Lobbying nur über Vereine und Verbände mit ähnlichen Themen und einem Interesse am BBK betreiben könne; deren Interessen seien allerdings eher landes- als bundesorientiert (1_14, 55–58).

Die Interviewpartner:innen sehen die untergeordnete Rolle und den begrenzten Zuständigkeitsbereich des BBK auch in föderalen Strukturen und Kompetenzzuordnungen zwischen Bund und Ländern begründet (1_3, 24; 1_7, 76; 1_15, 24; 1_25, 14; 1_33, 16–18; 2_2, 14). Es fehle „eine klare Verantwortungs- oder Rollenzuweisung“, um die Relevanz und politische Wahrnehmung des BBK zu steigern (1_33, 10). Vereinzelt sind den Interviewten der Zuständigkeitsbereich und die Fachkompetenz des BBK selber unklar (1_25, 14; 1_26, 50, 56). Unklarheiten und Zuständigkeitsprobleme würden auch durch die mangelnde Präsenz und damit geringe Wahrnehmung des BBK während der Pandemie deutlich (1_25, 12, 14; 27–28; 1_26, 116; 1_33, 10). Die Interviewpartner:innen waren der Meinung, dass dem BBK in der Pandemie-Situation eine wichtigere Stellung hätte zukommen müssen und dass es in den Medien präsenter hätte sein sollen (1_25, 27–28; 1_26, 114–116; 1_33, 16). Ein:e Interviewpartner:in kritisierte, das BBK habe sich in der Pandemie auf seine formale Unzuständigkeit berufen (1_25, 27–28), ein:e andere:r sah das Problem eher bei der fehlenden Kompetenzzuweisung (1_33, 10).

Die Interviewten sind sich in großen Teilen einig, dass das BBK mehr Möglichkeiten bekommen müsse, um sich zu entfalten und seinen Mehrwert aufzuzeigen (1_5, 22; 1_7, 76; 1_13, 32–34; 1_26, 106–108). Die Wahrnehmung des BBK sei auch von seiner Berücksichtigung durch das Innenministerium abhängig. Dieses mindere aber die Präsenz des BBK, da insbesondere der Innenminister (zum Zeitpunkt des Interviews Horst Seehofer) die Behörde einigen Interviewpartner:innen zufolge zu wenig einbeziehe (1_4, 48; 1_5, 22; 1_26, 80, 106–108). Insgesamt bekomme das BBK zu wenig Aufmerksamkeit, obwohl es relevant sei (1_4, 48; 1_5, 22; 1_25, 22; 1_26, 106–108). Eine deutlichere Kompetenzzuweisung und Einbindung durch den Bund beziehungsweise das Innenministerium könne dem BBK zu einem höheren Stellenwert in der Politik verhelfen (1_13, 32–34; 1_33, 10). Eine Klärung der Zuständigkeiten würde dem BBK mehr Handlungsspielraum eröffnen und somit sein Potenzial sowie seine Relevanz als übergreifende vernetzende Institution erhöhen (1_33, 16–18). Die aktuelle Pandemie-Situation wird teilweise als Chance gesehen, die Positionierung des BBK zu verbessern (1_26, 78).



Aktivitäten des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Die Interviewten nehmen das BBK nicht nur als erstellende Instanz der Risikoanalysen, sondern auch von Studien, aufklärenden Broschüren und Materialien wahr (1_3, 26; 1_5, 30; 2_1, 52). Somit sei die Behörde relevant für die Arbeit der Interviewpartner:innen und werde als Informationsquelle genutzt (1_5, 30; 2_2, 16). Indem das BBK verstärkt Studien durchführe und einbinde sowie komplexe wissenschaftliche Sachverhalte in klare Handlungsempfehlungen herunterbreche, könne es Aufklärungsarbeit leisten und im politischen Raum präsenter werden (1_14, 55–58).

Als Aktivitäten des BBK werden ferner Schulungen und die Ausbildung von Entscheider:innen auf der Ebene der Länder erwähnt, welche im weiteren Sinne die Schwerpunktsetzung auf Landesebene prägen würden, wenngleich dies nicht die eigentliche Aufgabe des BBK sei (1_14, 42). Zudem habe das BBK die Aufmerksamkeit der Interviewpartner:innen durch seine App und den Warntag erlangt (1_4, 34; 1_13, 32; 1_22, 55–56; 1_25, 18; 2_2, 14). Ein:e andere:r Befragte:r erinnert sich, dass eine Zeit lang Stammtische vom BBK veranstaltet wurden, räumt aber ein, dass diese Termine als Abendveranstaltungen zeitlich schwer wahrnehmbar gewesen seien (1_8, 14).

Das BBK wird von den Interviewten als inhaltlich stark, jedoch kommunikativ verbesserungswürdig eingeschätzt (1_15, 44–52; 1_25, 22). Die Gesprächspartner:innen sehen noch Ausbaupotenzial in der Außenwirkung des BBK und seiner Präsenz auf gesellschaftlicher und politischer Ebene; erforderlich sei eine stärkere kommunikative Aktivität (1_4, 26; 1_12, 38–39; 1_13, 34; 1_22, 70–72; 1_25, 22, 32–34; 1_26, 54, 146–149; 2_1, 11). Ein:e Interviewpartner:in empfahl Kampagnen, die mehr Aufmerksamkeit auf die Themen des BBK lenken (1_22, 70–72). Die Befragten betrachten einen bilateralen direkten Austausch zwischen dem BBK und einzelnen Mitgliedern des Bundestags als erforderlich, damit die Bundesbehörde und ihre Themen wahrgenommen würden. Dieser Austausch wird jedoch weitestgehend vermisst (1_25, 32–34; 1_33, 30). Persönlichen Austausch erachten viele der Befragten als sehr wichtig, um dem BBK und dessen Themen mehr Relevanz zu verleihen. Diejenigen unter den Befragten, die einmal im BBK zu Besuch waren oder den Präsidenten kennen gelernt haben, können sich daran gut erinnern (1_7, 17–18, 20; 1_12, 17, 38–39; 1_25, 32–24). Vor allem der bei einem Besuch vor Ort gegebene Praxisbezug sei wertvoll (1_12, 17). Da die direkte persönliche Kontaktaufnahme als besonders relevant eingestuft wird, um das BBK sichtbar zu machen, rät eine der interviewten Personen dem BBK, möglichst direkt bei den Abgeordneten auf sich aufmerksam zu machen, diese zu Besuchen im BBK einzuladen oder ihnen ein direktes Gespräch mit dem Präsidenten zu ermöglichen (1_25, 32–34). Die Besetzung des Präsidentenamtes und der persönliche Kontakt beeinflussen offenbar auch, wie das BBK durch die Interviewpartner:innen wahrgenommen wird (1_22, 55; 1_25, 18). Mit der Neubesetzung des Präsidentenamtes



geht auch die Vorstellung einer veränderten Außenwahrnehmung des BBK einher (2_1, 31; 2_2, 41).

Zusammenfassung: Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe als kommunizierende Instanz

Die Interviewten stufen das BBK als Bundesbehörde vornehmlich aufgrund seiner übergeordneten, vernetzenden Funktion als relevant ein. Sie schreiben ihm ferner eine Experten- und Aufklärungsrolle zu. Wenngleich das BBK als relevant gilt, wird die allgemeine Wahrnehmung der Behörde, auch im Vergleich zu anderen Akteuren des Bevölkerungsschutzes als gering eingestuft. Die Befragten begründen diese geringe Präsenz des BBK unter anderem mit der schwierigen Zugänglichkeit und einem geringen Stellenwert des Bevölkerungsschutzthemas, unklaren Kompetenzzuweisungen und wenig Einbeziehung der Behörde durch das Innenministerium.

Die Befragten nehmen die Informationsangebote des BBK wahr und sind teilweise mit weiteren Aktivitäten und Angeboten, wie Schulungen, Veranstaltungen und der Warn-App, vertraut. Einigkeit besteht darüber, dass das BBK noch großes Potenzial habe, seine Präsenz auf bundespolitischer Ebene und in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Zwar würden gewisse oben genannte Rahmenbedingungen zunächst die Wahrnehmung auf politischer Ebene erschweren, dennoch sehen die Gesprächspartner:innen das Problem auch bei der geringen Kommunikation und fehlenden direkten Austauschformaten des BBK. Chancen, dessen politische Wirksamkeit zu erhöhen, liegen den Befragten zufolge darin, öffentlichkeitswirksame sowie direkte politische, adressatenbezogene Handlungen zu erhöhen, an denen es dem BBK bisher noch fehle. Zudem könne eine erhöhte Präsenz der leitenden Personen aus dem BBK zu einer gesteigerten Wahrnehmung verhelfen.

4.2.10 Relevanz der Inhalte der Risikoanalysen

Diese Kategorie fasst die Relevanz der Inhalte und wissenschaftlichen Erkenntnisse der Risikoanalysen oder anderer risikobezogener Dokumente für die politischen Entscheider:innen zusammen, die eine Rolle für die Weiterverwendung und Umsetzung spielen (Fischhoff, 2013, 2019; Maier & Antoni, 2009; Renn et al., 2007). Nachfolgend wird zwischen inhaltlicher Relevanz, Nutzung und politischer Umsetzung, Relevanz der Szenarien und der Relevanz wissenschaftlicher Erkenntnisse unterschieden.

Inhaltliche Relevanz, Nutzung und politische Umsetzung

Die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ werden als ein inhaltlich gutes, umfassendes und solides Dokument beschrieben, das wissenschaftliche Analysen und Expertise zum Themengebiet Risiko umfasse und auch Informationen zu



weiterführenden Quellen und Informationen beinhalte (1_3, 32; 1_10, 30; 1_11, 48; 1_15, 46, 50; 1_33, 16; 2_2, 17, 48, 54).

Die Risikoanalysen seien wichtig (1_7, 48; 1_11, 48; 1_13, 42; 1_15, 40, 44, 46; 1_33, 16) und die Mehrheit der Interviewten beschreibt ihren inhaltlichen Mehrwert und die Verwendung vor allem als Grundlagen- und Hintergrunddokument sowie als Informationsquelle, wenn man sich mit dem Themengebiet Risiko befassen wolle (1_7, 48; 1_8, 20; 1_11, 32; 1_12, 17; 1_13, 24; 1_14, 40; 1_15, 29–34; 1_22, 34, 46; 2_1, 27, 49; 2_2, 17, 29). Die Risikoanalysen seien bei einem stärkeren Einstieg in die Befassung mit (systemischen) Risiken und vor allem (erst) dann genutzt worden, wenn man einen Fokus auf der Thematik hatte (1_7, 48; 1_15, 40). Sie kämen als Ressource zum besseren Verständnis von Risikothemen zum Einsatz sowie als Argumentationsbasis für aktuelle Themen und als Informationsdokument zum Verständnis für die Vernetztheit von Themen, wobei vor allem konkrete Empfehlungen zum Beispiel zu finanziellen Komponenten eine Argumentationsgrundlage und somit einen Mehrwert für Haushaltsverhandlungen böten (1_15, 29–34; 1_22, 34, 45–46; 2_2, 29). Die Risikoanalysen seien eine gute Grundlage, um einen Einblick in eine Thematik und „das Zahlenwerk“ zu erhalten, seien aber auch hilfreich für die Kommunikation an die Bevölkerung, zum Beispiel bei Presseanfragen (2_1, 27). Wenn sie genutzt werden, würden vor allem die Schlussfolgerungen herangezogen, in der Beantwortung von Bürgerfragen, aber auch in der strategisch-programmatischen Arbeit oder zur Vorbereitung von Berichten der zuständigen Abgeordneten (2_1, 27, 33, 49).

Andere Interviewpartner:innen verwendeten die Risikoanalysen als Informationsgrundlage für außerparlamentarische Aktivitäten, zum Beispiel für die Vorbereitung von Informationstagen (1_5, 34) oder im außerparlamentarischen Engagement als Zitationsquelle (1_8, 20). Der Mehrwert der Risikoanalysen werde in der Identifizierung des Risikos und der analytischen Trennung von relevanten und weniger relevanten Risiken gesehen sowie im Assessment des Feldes und der Formulierung von Handlungsempfehlungen mit Bezug auf Prävention und Aktion, die sich in der Folge auch in den Aktivitäten von Behörden widerspiegeln können (1_14, 40; 2_2, 17).

Die Befragten machten aber auch Einschränkungen in Bezug auf eine allgemeine Übertragbarkeit der inhaltlichen Relevanz des Papiers und den enthaltenen Mehrwert, da das Thema sehr spezifisch sei und die Aufgabenverteilung im Deutschen Bundestag sehr fachorientiert sei (1_4, 24; 1_11, 42–44; 1_15, 60). Zum einen seien die Risikoanalysen nur für eine sehr kleine Zielgruppe relevant, nämlich die mit diesem Bereich befassten Berichterstatte:innen der sechs Fraktionen.



„Der Ansatz ist häufig aber, wir produzieren etwas für den Bundestag. Das heißt, nicht in die Tiefe, sondern in die Breite. Und selbst, wenn das dann irgendwie 20, 30 andere Abgeordnete lesen, ist es wohlmöglich für die komplett irrelevant. Und auch derjenige, der das produziert hat, hat dadurch nichts gewonnen, weil die Kolleginnen, Kollegen einfach keine relevanten Akteure in dem entscheidenden Themenfeld sind“ (1_4, 24).

Man nutze die Analysen vor allem dann, wenn man der:die zuständige Fachpolitiker:in sei, ansonsten halte sich der Mehrwert in Grenzen (1_11, 32, 42–44). Bei einigen Interviewpartner:innen spielt die Risikoanalyse daher keine Rolle, wird teilweise nur zur Kenntnis genommen und nicht tiefgehend bearbeitet (1_4, 27–30; 1_5, 28; 1_12, 25–27; 1_13, 24; 1_22, 24; 1_25, 20, 25–26; 1_26, 36, 40, 138; 1_33, 26; 2_1, 31).

Während die Qualität und Relevanz der Risikoanalysen grundsätzlich nicht in Frage gestellt werden, weisen die Befragten darauf hin, dass die Analysen ungenügend wahrgenommen und die Inhalte nicht umgesetzt würden (1_3, 20; 1_4, 38; 1_5, 28; 1_8, 10, 14, 18; 1_26, 58, 64–72; 1_33, 16, 26; 2_2, 17, 48). So habe die Analyse von 2012 niemanden interessiert, wobei man sie auch im Bundestag hätte verlesen können (1_5, 28). Es werde „fast nichts“ (1_8, 14) von den Inhalten umgesetzt, wobei man nun retrospektiv sagen könne, dass die Bundesregierung, für welche die Analysen eine Art Zuarbeit seien, versäumt habe, Inhalte auch umzusetzen, und auch die Opposition dies besser hätte kontrollieren können (1_8, 18, 36, 38). Die Risikoanalysen seien derzeit keine Basis für politische Entscheidungen (1_26, 128). Nur wenige Inhalte der Analysen würden in die Praxis fließen, was aber auch daran liege, dass der Bund nicht zuständig sei und die Risikoanalysen bei den Ländern oder anderen Verantwortlichen „in der Schublade landen“ (2_2, 17, 48).

Kritik in Bezug auf die allgemeine inhaltliche Gestaltung und Nutzungsmöglichkeiten wurde dahingehend geäußert, dass die Risikoanalysen teilweise nicht konkret genug oder nicht tiefgehend genug seien; sie hätten bestimmte Themen gestreift und Defizite aufgezeigt, hätten aber in manchen Bereichen substantieller sein können, sodass man besser mit den Dokumenten hätte arbeiten können (2_2, 43). Verbesserungspotenzial sehen die Interviewten in Bezug auf die inhaltliche Praxisnähe der Analysen: Das Thema müsse in einem Sinne inhaltlich praxisbezogen und konkreter sein und Kausalketten und Defizite müssten klar beschrieben werden, wodurch das Dokument verbindlicher und verantwortlicher werde und besser als Argumentationsgrundlage dienen könne (1_3, 42; 1_11, 74; 1_13, 42; 1_26, 64–72). Außerdem sei das Aufzeigen von unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten – anstelle einzelner Lösungsstrategien – wünschenswert (2_2, 47). Gleichzeitig weist ein:e Interviewpartner:in aber auch darauf hin, dass man die Dokumente nicht überfrachten könne (1_3, 30).



Relevanz der Szenarien

In Hinblick auf die Relevanz der in den Risikoanalysen untersuchten Szenarien geht aus allen Aussagen eine unterschiedliche Zuschreibung zu den einzelnen Szenarien hervor.

Die Betrachtung und Themenauswahl ist nach Ansicht der Interviewpartner:innen gut und umfassend, kein Thema sei unpassend erschienen (1_10, 60; 1_22, 41–42). Man habe sich mit den verschiedenen Analysen befasst, wobei manche Szenarien (Modi-SARS, Sturmflut, Dürre, Hochwasser, Stromausfall) eine größere Aufmerksamkeit erhalten hätten als andere (1_7, 34). Die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Aktualität des Themas seien zentrale Faktoren (1_5, 32; 2_2, 38, 47), denn „[d]ie Risikoanalysen w[ü]rden natürlich durch das tatsächliche Geschehen massiv aufgewertet“ (1_5, 32). Das Thema Erdbeben erscheine weniger relevant, da es sehr speziell sei und der Eintritt in Deutschland sehr ungewiss, wohingegen Winterstürme, Sturmflut oder Dürre mehr Bezugspunkte böten (1_33, 28; 2_2, 30, 32).

Regionale Unterschiede spielten bei der Relevanz, die den verschiedenen Risikoanalysen zugeschrieben wird, eine wichtige Rolle (1_4, 1_22, 28, 41–42, 44; 2_2, 32). Ein:e Interviewpartner:in erwähnt zum Beispiel, dass das Thema Stromausfall für ihn:sie als Abgeordnete:r einer Großstadt eine größere Relevanz habe als zum Beispiel Hochwasserschutz (1_22, 28). Eine Idee, die in dieser Hinsicht geäußert wird, besteht darin, die Risiken, die eher auf einzelne Regionen zutreffen und örtlich begrenzt sind, schwerpunktmäßig und in kürzeren Informationen regional zuzuordnen (1_22, 44).

Zudem brachten die Befragten weitere Vorschläge für Szenarien und zu bearbeitende Schwerpunkte hervor. Zum Beispiel sei die Betrachtung von Szenarien wie Hackerangriffen, die infolge der Digitalisierung entstehen, interessant (1_10, 60). Ein weiteres Szenario, das viele Interviewpartner:innen als relevant hervorheben, ist der flächendeckende, langandauernde Stromausfall, dessen Betrachtung sehr wichtig sei, da hiermit sämtliche verschiedene zentrale Systeme zusammenhängen (1_4, 38; 1_5, 44, 70; 1_10, 64; 1_22, 28). Ein terroristischer Anschlag sei ein weiteres relevantes Szenario, das betrachtet werden müsse, wie auch Sprengstoff oder ein „biologische[s] Krisenszenario“ (1_7, 88), weitreichende Cyberattacken und Gasgemengelagen (1_7, 88). Ebenfalls relevant seien der Umgang mit komplexen Lagen, die Frage, wie man in solchen Lagen das öffentliche Leben und die Verwaltung aufrechterhalten könne (1_4, 38; 1_5, 32) sowie das Auftreten von zwei Szenarien zur gleichen Zeit (1_5, 32). Des Weiteren sei die Einarbeitung internationaler Erfahrung (1_8, 34) wünschenswert und es sei sinnvoll, aktuelle und häufiger auftretende Szenarien zu aktualisieren oder wiederholt zu bearbeiten, deren Bewältigung sich durch die sich verändernden Rahmenbedingungen ändere (1_5, 32, 44, 68, 70).

Ebenfalls angesprochen wird die Bewältigung von Krisen auf Bundes- und Landesebene. Wichtig sei die Zusammenführung der Risikoanalysen der verschiedenen



Bundesländer, um eine sachliche und einheitliche Linie zu entwickeln und um einen „Diskussions-Pol gegen den Fleckenteppich des Föderalismus“ zu schaffen (1_15, 52). Dem BBK komme hierbei eine Hauptaufgabe zu und es sei dringend benötigt (1_15, 52, 62). Außerdem könne man auch deutlicher machen, dass die Bundesländer unterschiedlich leistungsfähig seien und unterschiedliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit bestünden (1_3, 42). Auch wird geäußert, dass die föderale Perspektive mit Betrachtungen, wie auf den verschiedenen Ebenen gehandelt werden müsse, zu berücksichtigen sei (2_2, 61). Über regionale Bezüge könne man auch die Relevanz der Inhalte steigern, da viele Abgeordnete neben den Verantwortlichkeiten auf Bundesebene auch Verantwortlichkeiten im Wahlkreis hätten (1_4, 26).

Ein:e weitere:r Gesprächspartner:in erachtet eine bessere Verknüpfung der verschiedenen relevanten Ressorts für sinnvoll. So betreffe die Pandemie auch den Gesundheitsausschuss, während Folgen des Klimawandels wie Dürre, Wasserknappheiten oder Sturmfluten sich ebenfalls ressortübergreifend auswirkten (1_3, 48), sodass sich die Analysen nicht nur auf verschiedenen Ressort-, Bundes- oder Landesebenen abspielten, sondern eine Strategie für das gesamte Land entwickelt werde (1_3, 48; 1_8, 18).

Relevanz wissenschaftlicher Erkenntnisse für die politische Arbeit

Die Interviewpartner:innen weisen darauf hin, dass die wissenschaftliche oder analytische Aufbereitung von Risikoanalysen und vergleichbaren Instrumenten wichtig, relevant und notwendig sei (1_11, 48; 1_12, 47; 1_15, 40; 2_1, 27). Wissenschaftliche Analysen seien bedeutsam als Grundlage und Überblick zu wissenschaftlichen Einschätzungen und Vorhersagen. Dies sei selbst dann wichtig, wenn sie nicht sofort zu „politischer Initiierung von Aktionen, Anträgen, et cetera“ führten (2_1, 27). Wissenschaft spiele eine große Rolle bei der Bewertung von Risiken und man brauche Forschung zu systemischen Risiken (1_14, 40; 1_15, 40). Die in den Risikoanalysen behandelten Themen sollten aber über den reinen wissenschaftlichen Diskurs hinausgehen, sodass sie in den gesellschaftlich-politischen Aktionsraum hineinreichen, um Relevanz für die Praxis zu erlangen. Dies sei selbst bei den Entscheidungsträger:innen nötig, die sich zum Beispiel bereits im Rahmen von thematischen Austauschformaten informieren würden, wobei Wissenschaft sich selbst einen Transferkörper schaffen müsse (1_14, 20, 40). Des Weiteren gehöre das Schaffen von Synergieeffekten zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zur Arbeit politischer Abgeordneter, wobei sich interdisziplinäre Zusammenarbeit zum Beispiel im Forschungsforum Öffentliche Sicherheit vollziehe (1_12, 9). Zudem müsse man wissenschaftliche Kenntnisse zu Risikothemen auch in die Öffentlichkeit bringen, damit sich neben der Wirkung von Verschwörungstheorien und Ähnlichem „mit einem guten fachlichen Input mit der Thematik“ beschäftigt werde (1_12, 47).



Zusammenfassung: Relevanz der Inhalte der Risikoanalysen

Die Befragten fassen die Risikoanalysen als wichtige und relevante Dokumente auf. Sie nehmen sie jedoch nicht als handlungsauslösend wahr, sondern nutzen sie eher als Bezugsquelle für Hintergrundinformationen sowie grundlegende Expertise zu den behandelten Themen. Die Analysen hätten vor allem inhaltlichen Mehrwert für die mit der Thematik betrauten Politiker:innen und Personen. Vor diesem Hintergrund nehmen einige Interviewpartner:innen sie auch nur sehr peripher zur Kenntnis, wenn überhaupt. Grundsätzlich wird die inhaltliche Relevanz nicht infrage gestellt, die Inhalte im Allgemeinen könnten aber nach Ansicht der Befragten konkreter dargelegt werden, sodass die Risikoanalysen besser als Argumentationsgrundlage genutzt werden können.

In Bezug auf die Szenarien selbst wird geäußert, dass keines der Themen unpassend erschienen sei und sehr verschiedene Szenarien betrachtet worden seien, diese aber je nach tagesaktuellen Ereignissen oder regionalen Bezugsmöglichkeiten an Relevanz gewinnen beziehungsweise verlieren würden. Die Interviewten nennen einige Szenarien wie Hackerangriffe und flächendeckende Stromausfälle, die für eine künftige Betrachtung interessant seien. Sie äußern wiederholt, dass eine iterative Betrachtung bereits behandelter Szenarien vor dem Hintergrund sich verändernder Rahmenbedingungen wichtiger sei als verschiedene Szenarien abzuarbeiten, die aber weniger Relevanz für die Bundesrepublik Deutschland hätten. Als bedeutsam wird ebenfalls angesehen, die Unterschiede zwischen den verschiedenen Bundesländern zu berücksichtigen, die verschiedenen Ebenen einzubeziehen sowie die Risiken auch ressortübergreifend zu betrachten.

Die Interviewpartner:innen stellten kaum konkrete Bezüge zu speziell wissenschaftlichen Erkenntnissen als Grundlage der parlamentarischen Arbeit her. Sie gehen in diesem Zusammenhang auf inhaltliche Aspekte der Risikoanalysen ein, die sich aber eher direkt auf die Qualität der Inhalte als zum Beispiel auf deren wissenschaftliche Validität beziehen. Die Befragten stellen aber keine direkte Verbindung zu Legitimationseffekten her, die wissenschaftliche Erkenntnisse auf die politische Arbeit und Themensetzung haben. Nichtsdestotrotz weisen die codierten Segmente darauf hin, dass wissenschaftliche Inhalte einen wichtigen Pfeiler für die politische Arbeit bilden und eine wichtige Bezugsquelle zu inhaltlichen Fragen darstellen.



4.2.11 Entstehungsprozess der Risikoanalysen und Begleitung des Transfers der

Inhalte in die Praxis

Die Einbeziehung der Zielgruppe, im Fall dieser Studie die politischen Entscheider:innen, wird in der Literatur als zentral für die erfolgreiche Vermittlung und Wahrnehmung von Informationsprodukten definiert (Blum, 2018, S. 98; Kanning et al., 2011; Renn, 2017, S. 187). Diese Kategorie untergliedert Aussagen, die in dieser Hinsicht zum Entstehungsprozess der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ gemacht wurden, in Aussagen zum Entstehungsprozess und Aussagen zur Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis. Ersteres schließt Aussagen zur Involvierung der Politiker:innen in die Themenauswahl und zur Priorisierung von Themen ein. Zweiteres betrifft Aussagen, die die Überprüfung der Vermittlung der Risikoanalysen betreffen, im Sinne vom Transfer ihrer Inhalte in die Politik, eventuellem Neuadjustierungsbedarf oder der Kontrolle der Umsetzung in politisches Handeln.

Entstehungsprozess

Die Interviewpartner:innen äußerten, dass eine wichtige Frage sei, wie die Auswahl der Themen der Risikoanalysen zustande komme (1_10, 42; 1_13, 44; 1_33, 42, 50–51; 2_2, 47, 52;). Hierbei sei eine Verzahnung von BBK und Politik sinnvoll und auch eine Abfrage im Parlament, für welche Themenfelder eine Analyse interessant oder notwendig wäre und auch, bei welchen Themen Aktualisierungsbedarf gesehen werde (1_13, 44). Eine Involvierung der politischen Entscheider:innen in diesem Sinne würde zu einer gesteigerten Akzeptanz der Analysen führen (1_11, 69–70; 1_33, 50–51). Während ein relativ breiter Konsens darüber vorzuherrschen scheint, dass eine solche Involvierung der Mandatsträger:innen sinnvoll wäre, werden gleichzeitig aber auch Bedenken und Einschränkungen in dieser Hinsicht genannt. Ein:e Interviewpartner:in betont etwa, dass vor allem eine Einbeziehung der fachpolitischen Akteure sinnvoll wäre (1_11, 69–70). Eine andere interviewte Person äußert explizit, dass sie nicht in den Entstehungsprozess der Risikoanalysen involviert werden möchte, da dies die Aufgabe der Fachleute sei (1_22, 69–64). Aus den Gruppendiskussionen geht ebenfalls hervor, dass eine Einbeziehung von Politiker:innen aufgrund des zeitlichen Aufwandes keine gangbare Option sei (2_1, 62).

In Bezug auf den Entstehungsprozess der Risikoanalysen im Allgemeinen sei es wichtig hervorzuheben, dass deren Erstellung ein längerer Prozess sei und auch die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen nicht ad hoc erfolgen könne (1_3, 40). Ebenfalls müsse man die Einbindung des BBK adressieren, da nicht klar sei, welche Aufgaben das Amt übernehme und was es inhaltlich mache (1_33, 16).



In den Gruppendiskussionen wurde zusätzlich eine mangelnde Transparenz des Entstehungsprozesses der Analysen, der teils nicht nachvollziehbar gewesen sei, angesprochen. Dieser könne besser geschildert werden, insbesondere in Hinblick auf die Fragen der Herangehensweise, involvierte Akteure, Wege und Art der Aufstellung des Szenarios, Einbindung von beziehungsweise welcher Forschungseinrichtungen oder Quellenlage (2_2, 43, 47). In der gleichen Diskussion weist ein:e Teilnehmer:in aber auch darauf hin, dass dies zumindest teilweise bekannt sei (2_2, 48). Ebenfalls bemerkt ein:e Teilnehmer:in in den Gruppendiskussionen, dass die Länder teilweise bereits in den Erstellungsprozess der Analysen involviert seien, was aber dazu führe, dass diese Akteure dann sehr tief in den Inhalten der Analysen drin seien, während andere dies nicht seien (2_2, 19).

Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis

Die Notwendigkeit, die Umsetzung der in den Risikoanalysen kommunizierten Inhalte zu überprüfen, ist ein Punkt, der wiederholt von einigen Gesprächspartner:innen hervorgebracht wird (1_8, 16, 34; 1_10, 28, 58; 1_12, 22; 1_15, 60, 62; 1_26, 104, 122). Es gelte zu verfolgen, ob die Risikoanalysen überhaupt gelesen werden und zu evaluieren, wie man die Inhalte besser vermitteln könne, sodass man sich diese nicht erst im Falle einer Krise aneignen müsse (1_8, 34; 1_12, 17, 22; 1_15, 60, 62). Das BBK müsse evaluieren, welche Maßnahmen schon getroffen wurden, und der Umsetzungsstand solle auch regelmäßig vom Präsidium des BBK berichtet werden, wobei die Aufgabe der Kontrolle auch beim Parlament liege (1_8, 16; 1_10, 58). Die fehlende Begleitung des weiteren Verfahrens mit der Risikoanalyse verleite dazu, die Analyse beziehungsweise das Thema beiseite zu legen (1_26, 128). Es solle ein „agiles Projektmanagement“ aufgesetzt werden (1_15, 62). Erforderlich sei, einzelne Szenarien auch wiederholt in kürzeren Abständen zu betrachten und aktuelle Entwicklungen in bereits durchgeführte Szenarien einzuarbeiten, um sowohl veränderte Rahmenbedingungen als auch Erfahrungen vergangener Krisen zu berücksichtigen (1_5, 44; 1_10, 38, 42, 50; 1_12, 22).

Diese Art, die Umsetzung der Ergebnisse zu überprüfen, schaffe auch Kontrollmechanismen für die Umsetzung der Analysen. Die fehlende Verbindlichkeit und Begleitung der Umsetzung verleite hingegen dazu, das Thema eher fallen zu lassen (1_26, 28, 1_8, 16, 34, 36; 1_33).

Zusammenfassung: Entstehungsprozess der Risikoanalysen und Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis

Die Befragten äußern, dass der Prozess der Entstehung der Risikoanalysen und der involvierten Personen(gruppen) teilweise nicht nachvollziehbar sei, was als problematisch bewertet wird. Es müsse besser erkennbar sein, wie die Themenauswahl



und -bearbeitung vonstattengehe. Ebenfalls wird eine Involvierung politischer Akteure in dieser Hinsicht angesprochen, wobei es unterschiedliche Präferenzen gibt. Während eine Involvierung politischer Entscheider:innen zu einer größeren Akzeptanz und Wahrnehmung der Inhalte führen könne, seien aber die zeitlichen Einschränkungen seitens der Entscheider:innen ein Hindernis dabei, eine Beteiligung umzusetzen.

In Bezug auf die Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis wird betont, dass eine Überwachung der Umsetzung der Inhalte wichtig sei. Zum einen müsse man evaluieren, inwiefern die Risikoanalysen gelesen werden. Zum anderen müsse aber auch die Umsetzung kontrolliert werden. Darüber hinaus sei nötig, Risikoanalysen zu Risiken, deren Rahmenbedingungen sich verändert hätten, zu aktualisieren und dies regelmäßig zu überprüfen und zu kommunizieren. Vor allem über eine Überprüfung der Umsetzung könnten Kontrollmechanismen geschaffen wie auch die Umsetzung durch Expert:innen des BBK begleitet werden.

4.2.12 Art der Gestaltung der Kommunikation der Risikoanalysen

Diese Kategorie widmet sich den Perspektiven auf die Gestaltung der Kommunikation und Übermittlung der Risikoanalysen. Nach Fischhoff (2013, 2019), Maier und Antoni (2009), Renn (2017), Raupp (2017), Raupp und Hoffjann (2012) ist die Frage nach der Gestaltung der Übermittlung der Information an politische Entscheider:innen ein zentrales Element, das sich in der Wahrnehmung und Umsetzung der Inhalte widerspiegelt. In der Ergebnisdarstellung wird zwischen Aussagen zu folgenden Themenfeldern differenziert: Beschreibung und Bewertung der Art der Kommunikation, Vorlage in Ausschüssen und Dialogformatangebot, Öffentlichkeit und Medien als kommunikatives Instrument, Kommunikationskanäle und Einbezug externer Expertise.

Beschreibung und Bewertung der Art der Kommunikation

Die Beschreibung der Kommunikation bezieht sich in erster Linie auf die Verbreitung der Risikoanalysen als Bundesdrucksache, die dem Parlament zwar zur Verfügung gestellt werden, aber meist nur zur Kenntnisnahme durch den Innenausschuss durchgewinkt würden (1_10, 24; 1_14, 30, 36; 2_2, 3, 5, 21). Eine breite Diskussion im Bundestag habe aber nicht beziehungsweise nur sehr selten stattgefunden. Die zuständigen Abgeordneten übernehmen die fachspezifische Bearbeitung. Damit seien beispielsweise Fachberichterstatte:innen, die innerhalb des Bundestages mit dem Thema betraut sind, vorrangig in die weitere Diskussion/Befassung involviert (1_8, 18; 1_10, 24; 1_14, 30; 1_33, 16). Nichtsdestotrotz könne die Institutionalisierung von Dokumenten wie den Risikoanalysen dazu beitragen, Themen präsenter zu machen (1_14, 30).



Zudem wird darauf hingewiesen, dass sich zunächst die Büros oder die wissenschaftlichen Mitarbeitenden mit der Risikoanalyse beschäftigen und entsprechend die Informationen noch einmal für die Mitglieder des Bundestages aufbereiten (1_7, 34, 50, 59–70; 1_8, 18; 1_11, 29–30, 33–38; 1_12, 29, 30–31, 33; 1_22, 25–26, 29–30; 2_1, 27; 2_2, 21).

Bei der Mehrheit der Interviewpartner:innen herrscht die Meinung vor, dass die Risikoanalysen zu passiv an sie herangetragen würden. Ein reiner Versand über den Dienstweg sei nicht ausreichend, wenn gewünscht wird, dass dem Dokument mehr Aufmerksamkeit geschenkt werde, es parlamentarisch diskutiert werden oder politische Entscheidungen hervorrufen solle (1_7, 72; 1_8, 18, 24; 1_13, 22; 1_14, 36; 1_15, 22, 52; 1_26, 18, 54; 2_2, 29).

Die Kommunikation zur Drucksache in der jetzigen Form werde oft nicht wahrgenommen (1_26, 54) und die Behandlung der Risikoanalysen spiele sich eher im Hintergrund ab (2_2, 29); es sei erforderlich, „ja erst [zu] wissen, dass es eine Risikoanalyse überhaupt“ gebe (1_15, 52). Das Bundesinnenministerium liefere die Analysen, weil es müsse, teilweise sei es aber auch erforderlich, das Ministerium daran zu erinnern (1_14, 36). Es sei oft vorgekommen, dass die Analysen im Parlament zwar auf der Tagesordnung standen, aber wegen tagesaktueller Ereignisse „immer wieder hinten runter [gerutscht]“ (1_14, 36) seien und schlussendlich zu den Vorlagen gesetzt wurden, die zur Kenntnis genommen werden müssen oder zum Tagesordnungspunkt Sonstiges. In diesem Falle würden die Analysen entweder ohne Debatte zur Kenntnis genommen und unter einer Vielzahl anderer Themen als erledigt markiert oder lediglich in kurzen Debatten abgehandelt (1_8, 16; 1_13, 22; 1_14, 36).

Das BBK und die Bundesregierung müssten überlegen, wie man die Themenstellungen des Risikomanagements und der Risikobearbeitung besser platzieren und allgemein das Thema Bevölkerungsschutz präziser präsentieren könne, was die Risikoanalysen mit einschließe (1_7, 72; 1_8, 24; 1_15, 22; 1_26, 54). Das BBK habe zwar in der Vergangenheit gelegentlich im Innenausschuss kommuniziert oder berichtet, dies sei aber „zu wenig“ (1_15, 24) gewesen. Es müsse vor allem ressortübergreifend kommuniziert werden, um auch Abgeordnete außerhalb des Innenausschusses zu erreichen (1_8, 18; 1_15, 23–24; 1_26, 18). Während andere Bereiche des Innenausschusses stärker diskutiert würden, zum Beispiel aufgrund von Berichten der Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes (BND) oder der Landeskriminalämter (LKÄ), werde das Thema Bevölkerungsschutz nicht intensiv bearbeitet und es werde keine Kommunikation zu den Risikoanalysen wahrgenommen (1_7, 36–46; 1_15, 23–24; 1_26, 54). Die Risikoanalysen müssten stärker an Abgeordnete wie auch die Bevölkerung kommuniziert werden und die Adressatenbezogenheit müsse verstärkt berücksichtigt werden. Zusätzlich sei erforderlich, die Vernetzung und



Interdependenzen von Akteuren wahrzunehmen und hierfür auch eine Kommunikationsstrategie zu finden (1_15, 60).

Von einer Person wird explizit als positiv bewertet, dass die Risikoanalysen zur Drucksache gemacht werden und es eine Verpflichtung zur Unterrichtung des Parlaments seitens der Regierung gibt. So könne man als Koalitionspolitiker:in dafür sorgen, dass das Thema einen „attraktiven Stellenwert im Ausschuss“ bekomme (1_3, 26) und eventuell zu einer öffentlichen Anhörung führe. Dies sei aber unter den vielen zu bearbeitenden Themen und der Dominanz anderer Themen schwierig (1_3, 26).

Ein:e weitere:r Interviewpartner:in gibt den Hinweis, dass das BBK selbst auch in der Kommunikation von Ergebnissen Prioritäten setzen und differenzieren müsse, welche Informationsprodukte sehr prominent zu bewerben und welche weniger zentral seien. Wichtige Themen müssten dann besser und herausgehobener kommuniziert werden (1_25, 38). Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass auch die Parlamentarier:innen dafür verantwortlich seien, die Risikoanalysen zu thematisieren und umzusetzen und wichtige Themen zu erkennen (1_25, 38).

Vorlage in Ausschüssen und Dialogformatangebot

Die Mehrzahl der Interviewpartner:innen sprechen sich für eine offensivere Vermittlung der Inhalte der Risikoanalysen aus. Sie betonen wiederholt explizit die Wichtigkeit des direkten Kontaktes in der Übermittlung, dass man auf die politischen Abgeordneten wie auch ihre Büros und Fachreferent:innen sowie (zuständige) Berichterstatter:innen zugehen müsse, um mehr Aufmerksamkeit zu erlangen. Wichtig sei, konkrete Gesprächsangebote zu unterbreiten sowie die Kompetenz des BBK den Abgeordneten zur Verfügung zu stellen, sodass das BBK als Ansprechpartner bei Fragen, Rückfragen oder Kompetenzproblematiken für Risikothemen wahrgenommen werde. Das BBK solle im Gespräch mit den Abgeordneten bleiben, sich regelmäßig in Erinnerung rufen und Interaktion fördern (1_3, 40; 1_4, 26, 44; 1_5, 40; 1_7, 50, 58, 72, 82; 1_8, 30; 1_10, 40, 58; 1_11, 72; 1_12, 43; 1_14, 38, 58; 1_15, 56; 1_22, 26; 1_25, 32–34; 1_33, 30, 50, 51; 2_1, 25, 29, 44, 48; 2_2, 23, 48, 50). In diesem Sinne müsse man das Thema strategisch bewerben (1_7, 50; 1_15, 56; 1_25, 48–52).

Explizit werden verschiedene Instrumente genannt, die für eine Kontaktaufnahme mit den Abgeordneten gewählt werden könnten. Die Befragten verweisen vor allem auf die persönliche Vorstellung der Analysen in Ausschüssen und Anhörungen des Bundestages und eine Diskussion darüber mit den Abgeordneten. Relevant sei vor allem der Innenausschuss, aber auch die Thematisierung in anderen Ausschüssen könne die Aufmerksamkeit erhöhen (1_5, 40; 1_7, 58, 72, 82; 1_8, 30; 1_10, 40, 58; 1_15, 56; 1_25, 32–34; 2_2, 23, 48). Länderparlamente seien ebenfalls relevante Foren, um die Analysen vorzustellen (2_1, 29). Eine wichtige Rolle wird hierbei dem Präsidenten des BBK zugesprochen, der die Risikoanalysen, eventuell in Begleitung eines:einer



Referent:in, vorstellen solle (1_25, 32–34, 2_2, 23). Damit die Risikoanalyse im Innenausschuss über „das klassische Teilnehmerfeld des Zukunftsforums hinaus“ hinaus debattiert würde, sei innenpolitisches Lobbying nötig (2_1, 29). Als positives Beispiel wird der Präsident des Verfassungsschutzes genannt, der einmal jährlich in den Innenausschuss komme. Im Falle der Risikoanalyse zum Thema Dürre sei auch der BBK-Präsident im Innenausschuss gewesen, was als sehr positive und fruchtbare Diskussion wahrgenommen wurde. Diese intensive parlamentarische Diskussion sei wichtig, da sie ein Bewusstsein schaffe. Diese Debatte finde aktuell so nicht statt, eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Thematik sei aber nötig. Ein jährlicher Turnus wird hierbei als sinnvoll erachtet, ebenso regelmäßige Berichte über die Umsetzung der Maßnahmen (2_2, 23, 48).

Des Weiteren nennen die Interviewten auch informellere Dialogformate wie Lagebesprechungen, Lage-Frühstücke für Abgeordnete oder parlamentarische Abende, über die Abgeordnete aktiv angesprochen werden könnten und ein Fokus auf die Risikoanalysen eingebracht werden könne. Dies könne auch über die Herstellung eines regionalen Bezugs geschehen, als Beispiel werden THW-Frühstücke oder parlamentarische Abende der Feuerwehren genannt (1_4, 26; 1_14, 58; 1_15, 56; 1_25, 32–34; 1_33, 30). Ein:e Interviewpartner:in rät allerdings auch von einem parlamentarischen Abend zum Thema Bevölkerungsschutz, um darüber zu reden, „wie katastrophal alles“ werde, ab (1_3, 38).

Ein:e Interviewteilnehmer:in weist darauf hin, dass es notwendig sei, dass das Thema auch seitens der Bundesregierung stärker thematisiert werden könne; das Innenministerium bzw. der:die dortige Minister:in müsse es an den Bundestag weiterleiten (1_8, 30).

Öffentlichkeit und Medien als kommunikatives Instrument

Für eine bessere Kommunikation der Risikoanalysen an politische Entscheider:innen müsse man nach Ansicht der Befragten Formate für die Kommunikation der Analysen auch in eine erweiterte Öffentlichkeit finden, um eine öffentliche Begleitung und mehr Aufmerksamkeit hervorzurufen. Einige Gesprächspartner:innen schlagen eine gemeinsame Vorstellung der Analysen in der Bundespressekonferenz durch den Präsidenten des BBK und den Innenminister vor (1_3, 38; 1_8, 16; 1_10, 30, 36; 1_13, 38; 1_26, 100). Dieses Vorgehen würde öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen, was wiederum dazu führe, dass Parlamentarier:innen sich intensiver mit den Analysen auseinandersetzen und das Thema eine andere Bedeutung erhalte (1_10, 30). Das BBK solle mutiger sein in der Kommunikation, die Analysen in der Bundespressekonferenz präsentieren und konkrete Forderungen an die Politik stellen, deren Umsetzung es dann verfolgen könne (1_8, 30). Aktuelle Anlässe wie die Pandemie könne man dazu nutzen, eine Risikoanalyse bei der Bundespressekonferenz zu präsentieren (1_3, 38). Dies



könne man mit einer auch für das Laienpublikum zugänglicheren, einfacher lesbaren Form der Analyse begleiten (1_13, 38; 1_14, 64). Die Bevölkerung müsse informiert sein, sodass auch eine Wirkung von den Risikoanalysen ausgehe, die Bevölkerung sich der Risiken bewusst sei und präventive Maßnahmen ergreife. Dies könne zum Beispiel über Filme und Dokumentationen geschehen (1_12, 15).

Über die Vorstellung der Analysen in der Bundespressekonferenz würde medial berichtet werden, was auch zu Nachfragen von Journalist:innen führe, die dann in die Politik getragen werden, was wiederum eine intensivere Beschäftigung der Politiker:innen mit den Analysen und parlamentarischen Anfragen zur Folge haben könne. Mediale Berichterstattung sei wichtig, denn dann würden auch Abgeordnete sagen, „das muss ich mir mal genauer angucken, weil die eins dreißig in der Tagesschau oder die drei Minuten sind natürlich nicht vertieft“ (1_8, 24). Wenn das den eigenen Arbeitsbereich betreffe, schaue man die Analyse dann noch einmal an. Auch gebe es spezialisierte Journalist:innen für diese Themen (1_3, 38). Ebenfalls könnten zum Beispiel über Fotoleinwände und den Versand von Musterpressemittellungen Anreize geschaffen werden, dass Abgeordnete das Thema medial adressieren (2_1, 46).

Ein:e Gesprächspartner:in weist darauf hin, dass die Aufmerksamkeit für die Risikoanalysen zwar eine Frage der Öffentlichkeit sei, dies aber auch zu einem Wettbewerb um die öffentliche Wahrnehmung der Organisationen und Bundesämter, die Mittel empfangen, führe. Vor diesem Hintergrund äußert der:die Gesprächspartner:in die Befürchtung, dass viele Gelder in die Öffentlichkeitsarbeit flössen, wobei die eigentlichen für Entscheidungsträger:innen relevanten Dinge aufgrund der für die Öffentlichkeitsarbeit verwendeten Ressourcen nicht mehr zur Verfügung stünden (1_33, 30).

Kommunikationskanäle

Die Interviewten stellen wenige Bezüge zu konkreten Medien oder Kommunikationskanälen her, über welche die Risikoanalyse ergänzend verbreitet werden könnte. Ein:e Gesprächspartner:in bevorzugt weiterhin die gedruckte Variante der Publikation, da man diese eher mal auf einer Autofahrt anschau (1_22, 78). Ein:e andere Interviewpartner:in wie auch ein:e Teilnehmer:in der Gruppendiskussion weisen darauf hin, dass Abgeordnete auch über moderne Kommunikationsmedien wie E-Mails oder die Verteiler von zum Beispiel Anwendungen wie WhatsApp erreichbar seien (1_15, 56; 2_1, 69). Eine weitere Person bemerkt, dass Medienkonzepte genutzt werden sollten, um die Inhalte von Risikoanalysen zu vermitteln, da man sich zum Beispiel über die Einrichtung von Homepages nicht mehr abheben könne (1_12, 37). In den Gruppendiskussionen wird gesagt, dass das BBK, um mehr Breite zu schaffen, zum Beispiel ähnlich wie das THW eine Fotoleinwand vor dem Deutschen Bundestag aufstellen und kurze Gespräche mit jedem Abgeordneten zum Thema Risikoanalyse



führen könnte, woraus auch Musterpressemittelungen zum Versand entstünden (2_1, 46). Als interessantes Projekt wird ein digitales Dashboard wie das des Bundeskanzleramtes hervorgehoben. Dieses Format biete Aktualisierungsmöglichkeiten im Falle einer sich verändernden Krisensituation und auch Optionen, kleinere und gestückelte Teilinformationen zu versenden (2_1, 54).

Einbezug externer Expertise

Einige Interviewpartner:innen nennen explizit auch die Option, externe Expertise für die Vermittlung von Themen hinzuzuziehen (1_5, 52–54, 56; 1_10, 42; 1_12, 15; 1_15, 62). Genannt werden Marketing-, Kommunikations- und Medienexpert:innen, deren Kenntnisse das BBK brauchen könne, um das Thema besser „rüber[zu]bringen“ und zu bewerben, da „ein dröges, ein fachliches, ein realistisches, ein gut ausgearbeitetes Papier offenbar nicht mehr“ ankomme (1_5, 52). Eine Austauschene müsse hergestellt werden, sodass das Thema vom Gegenüber auch wahrgenommen werde, da einzig das Wissen nicht ausreichend sei (1_5, 56; 1_12, 15), und es sei eine Option, das Thema auch über Externe in die Öffentlichkeit zu kommunizieren (1_10, 42).

Zusammenfassung: Art der Gestaltung der Kommunikation der Risikoanalysen

Die Gestaltung der Übermittlung der Risikoanalysen, wie sie vonstattengeht, beschreiben die Interviewpartner:innen wird im Rahmen des institutionell festgelegten Prozesses der Übermittlung von Bundesdrucksachen. Hier seien es vor allem die Büros und wissenschaftlichen Mitarbeitenden der Parlamentarier:innen, die sich mit den Risikoanalysen in ihrer Gänze beschäftigen und die Inhalte in gefilterter Form an die Abgeordneten weiterleiten würden. Die Befragten bewerten die reine Vermittlung der Analysen als Bundesdrucksache als zu passiv. Sie heben hervor, dass die Analysen sehr viel aktiver kommuniziert werden müssten, wenn sie politisch wahrgenommen werden sollen, wobei das BBK wie auch die Regierung eine zentrale Rolle spielen.

In diesem Zusammenhang betonen die Interviewten wiederholt explizit, dass dialogische Gesprächsformate und der direkte Kontakt mit den politischen Entscheider:innen zentral für die erfolgreiche Vermittlung und damit eine breitere Wahrnehmung der Analysen seien. Hierbei nennen die Gesprächspartner:innen vor allem zwei Formate: Zum einen erachten sie eine mögliche Diskussion der Risikoanalysen in den Ausschüssen als sehr sinnvoll. Dies könne man etwa über eine Vorstellung der Analysen in den relevanten Ausschüssen, zum Beispiel durch den Präsidenten des BBK, forcieren, um mehr Bewusstsein für die Risikoanalysen und ihre Inhalte zu schaffen. Zum anderen wird die Besprechung der Analysen in Form von informelleren Dialogformaten wie Lageberichten oder bei parlamentarischen Frühstückten oder Abenden genannt, über die man ebenfalls Abgeordnete direkt



erreichen könne und zudem die Möglichkeit habe, regionale und inhaltliche Relevanz herzustellen.

Ein weiterer Aspekt, den die Befragten im Hinblick auf eine erfolgreichere Vermittlung und auch die Herstellung von Verbindlichkeit in der Umsetzung der Analysen ansprechen, ist die öffentlichkeitswirksame Kommunikation der Analysen und die Einbeziehung von Medien als kommunikatives Instrument. Dies würde ebenfalls zu einer breiteren Wahrnehmung führen und durch die offensive, öffentliche Kommunikation könne effektiver auf Umsetzungsdefizite hingewiesen werden. In diesem Zuge schlagen die Gesprächspartner:innen wiederholt vor, die Risikoanalysen in der Bundespressekonferenz vorzustellen, wo der Präsident des BBK zum Beispiel gemeinsam mit dem Innenminister oder der Innenministerin die wichtigsten Inhalte der Analysen präsentieren könne, da sich hierdurch mediale Berichterstattung und somit eine breitere öffentliche Wahrnehmung ergebe.

Neben den beiden Feldern der bidirektionalen Kommunikation (Präsentation der Berichte und Dialogformatangebot) sowie der Kommunikation an die Öffentlichkeit und Medien werden wenig konkrete weitere Kommunikationskanäle genannt. Interessant seien aber interaktive Befassungsmöglichkeiten (zum Beispiel interaktive Karten oder eine Berichterstattung beispielsweise über das Dashboard des Bundeskanzleramtes), und auch das Verteilen von Informationen über Messenger-Dienste könne in Erwägung gezogen werden.

Zudem wird die Einbeziehung externer Expertise in den Kommunikationsprozess vorgeschlagen. Um die Risikoanalysen besser zu bewerben, könnten auch Marketing, Kommunikations- oder Medienexpert:innen in den Kommunikationsprozess beziehungsweise die Entwicklung einer Strategie integriert werden.

4.2.13 Art der Aufbereitung der Risikoanalysen

Die Aufbereitung der Informationen wird in der Literatur als ein wichtiges Merkmal für die Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse definiert. Sowohl der sprachlichen und visuellen Darstellung wie auch dem Umfang und der Praxisnähe wird Bedeutung zugeschrieben (Fischhoff, 2013, S. 14034–14037; Maier & Antoni, 2009). In dieser Kategorie werden diese Punkte adressiert und Aussagen zu Form und Gestaltung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ sowie anderer risikobezogener Dokumente des BBK zusammengefasst. Die Ergebnisse wurden gegliedert nach visueller Gestaltung, Umfang und Struktur, Sprache und Praxisbezug.



Visuelle Gestaltung

In Bezug auf die visuelle Gestaltung sind die Reaktionen der Befragten unterschiedlich. Die Analysen seien visuell nicht ansprechend. Man könne die Dinge auch bebildern und die Inhalte mit einem ansprechenden Layout darstellen (1_10, 31–36; 1_22, 83–84). Papiergebundene Informationsprodukte würden durch eine außergewöhnliche Gestaltung hervorstechen. Je ansprechender die Kurzfassung aufbereitet sei, desto höher sei die Wahrscheinlichkeit, dass das Papier gelesen werde (1_10, 40; 1_33, 39–40, 54). Wenig interessant seien Inhalte, die mit einem Anschreiben und einem Bericht dahinter kommuniziert würden, da so etwas zahlreiche Male am Tag versandt werde (1_33, 54). Inzwischen werde viel auch digital kommuniziert (1_33, 39–40), Grafiken in der begleitenden Mail würden die Informationsprodukte ansprechender machen (2_1, 29). Eine niedrigschwellige digitale Aufbereitung könne außerdem Interesse wecken, sich mit den Analysen auseinanderzusetzen (1_11, 64; 1_14, 62). Vorschläge zur digitalen Begleitung der Analysen kamen zudem von Teilnehmenden der Gruppendiskussion. Interaktive Karten wie die Deutschlandkarte des Robert Koch-Instituts (RKI) zur Anzeige der Covid-19-Inzidenz könnten die Informationen niedrigschwellig und breiter zugänglich zur Verfügung stellen (2_1, 67). Ebenfalls wurde das digitale Dashboard des Bundeskanzleramts als Option der digitalen Gestaltung und Begleitung genannt, dessen Anschauen „Spaß“ bereite (2_1, 54, 62, 67). Die Darstellung müsse allerdings an die Inhalte angepasst werden; die Präsentation der Risikoanalysen nur in Grafiken sei schwierig und wäre nicht zielführend, aber die Begleitung der Inhalte durch eine Grafik sei „sicherlich nichts Schädliches“ (2_1, 69).

Wie stark eine visuelle Aufbereitung der Analysen bei der Wahrnehmung helfe, sei unklar, denn Bedeutung würden die Dinge immer dann erhalten, wenn die Öffentlichkeit darüber spreche (1_10, 31–36). Ähnlich äußert sich ein:e andere:r Interviewpartner:in, für Abgeordnete selbst brauche es keine andere visuelle Gestaltung, aber für eine breitere Leserschaft sei eine Bebilderung wichtig, damit sie sich die Inhalte besser vorstellen könnten, auch ein Podcast wäre eine Möglichkeit (1_22, 83–84). Drastischer äußert sich eine weitere Person: Man könne das Thema aufbereiten, wie man wolle, das werde „außer einem eng begrenzten Insiderkreis“ kein größeres Interesse generieren können (1_8, 36). Ein:e andere:r Teilnehmer:in der Gruppendiskussionen äußert, dass die Darstellung in Ordnung, jedoch nicht der zentrale Aspekt der Übermittlung der Risikoanalyse sei, angesichts der Vielzahl der Papiere und Themen, die an die Büros der Abgeordneten kommuniziert werden. Wichtiger sei die Frage des Dialogs und der aktiven kommunikativen Ansprache zu den Analysen (2_2, 50).



Umfang und Struktur

Einigen Befragten zufolge ist die Risikoanalyse gut überschaubar. Anregungen, Bewertungen, Schlussfolgerung seien enthalten (1_8, 32–34), die Länge sei grundsätzlich passend (1_25, 36) und der Umfang in Ordnung, es gebe Zusammenfassungen, die auch lesbar seien und Verweise auf weiterführende Dokumente seien vorhanden (1_3, 32–36; 2_2, 41).

Die Integration einer Kurzfassung ist ein zentraler Punkt, den die Interviewpartner:innen hervorheben (1_4, 44; 1_11, 77–78; 1_14, 62, 72; 1_15, 44, 56; 1_12, 37; 1_22, 40, 76; 1_25, 40–46; 1_33, 28, 39–40, 54; 2_1, 29; 2_2, 4, 41, 47). Diese könne die Kernaussagen der Analyse, einschließlich *Lessons Learned* und Handlungsempfehlungen, in klarer Sprache umfassen. Hierfür wird meist eine Seite vorgeschlagen. Eine Kurzfassung diene der schnellen Orientierung und Vermittlung der Wichtigkeit des Themas und wecke idealerweise Interesse (1_4, 26; 1_25, 40–46; 1_33, 28, 39–40, 54). Sie sei zudem arbeitsökonomisch wertvoll (1_22, 76). Außerdem Sorge eine Kurzfassung für eine breitere und stärkere Wahrnehmung und dafür, dass man sich eher mit der Langversion beschäftige (1_4, 26; 1_33, 39–40). Mehrseitige Dokumente seien wenig geliebt (1_12, 37) und das Vorlegen langer Dokumente schwierig aufgrund der Vielzahl von Themen (1_5, 40). Kurze Papiere und „knackige Konsumierbarkeit“ seien erwünscht (1_11, 78). Hierbei könne auch ein *Call for Action* mit Weiterleitung zu weiterführenden Informationen sinnvoll sein (1_4, 44).

Ein:e Gesprächspartner:in betont, dass sie keine Kurzfassung, sondern ausführliche Informationen und ein umfangreiches Dokument, das alle wichtigen Informationen zu dem Thema enthält, benötige (1_7, 74). Ein:e weitere:r Interviewpartner:in äußert ebenfalls Bedenken, dass eine *Executive Summary* eher am Feld vorbeigehen würde, da sie nicht ins Detail gehe (1_3, 32–36). Diese Ansicht vertreten auch Teilnehmende der Gruppendiskussion, die ebenfalls Bedenken in Hinblick auf sehr kurze, auf eine Seite beschränkte Zusammenfassungen der Risikoanalysen aussprechen, da dies zu einem qualitativen Verlust führen könne; während die Inhalte natürlich prägnant beschrieben werden sollten, gebe es aber auch den Mittelweg, Informationen auf 5–10 Seiten ansprechend aufzubereiten. Sofern Mitglieder des Bundestags an einem Thema interessiert seien, würden sie sich auch die Zeit nehmen, längere Papiere zu lesen (2_1, 35, 51, 52). Zusätzlich bestünde die Möglichkeit, kurze Fact-Sheets erstellen, um die Themen zu bewerben (2_1, 52, 69). Häufigere, kürzere Informationen erachtet ein:e weitere:r Interviewpartner:in als sinnvoll (1_22, 39–40). Es wird sich auch explizit für die Kombination einer Kurz- und Langfassung ausgesprochen, wobei beide Versionen gemeinsam versendet werden sollten (1_14, 72; 1_15, 56).



Auch hier wird wieder der Punkt hervorgebracht, dass die Länge und Struktur nicht zentral seien, sondern es auf die aktive Kommunikation durch das BBK ankomme (2_2, 41).

Sprache, Praxisbezug, Zugänglichkeit

Die Risikoanalysen seien vor allem für mit dem Thema vertraute Fachleute geschrieben und für die breite Masse oder für jemanden, der wenig Zeit habe, eher nicht zugänglich (1_14, 61–62; 1_12, 32–33). Berichte wie die Risikoanalysen seien zu abstrakt und fachtheoretisch und „übers hohe Abstraktionsniveau dann wieder ein bisschen zu unkonkret“ (1_13, 38). Sie müssten besser lesbar sein und die Risiken „lebensnaher“ beschreiben (1_13, 20). Gewünscht sei, die Informationen in einfacher und verständlicher Sprache zu erhalten. Dafür sei eine lesbare und verständliche Aufbereitung der Inhalte in einer Zusammenfassung wichtig, um das Thema auch einer fachfremden Leser:innenschaft zugänglich zu machen (1_11, 72; 1_12, 37; 1_14, 72; 1_25, 40–46).

Die Zielgruppe der Risikoanalysen sei unklar und die Adressatenbezogenheit müsse stärker berücksichtigt werden. Es müsse deutlicher werden, für wen das Thema Bedeutung habe und warum eine Bundestagsabgeordnete:r sich damit befassen solle (1_15, 44; 1_25, 40–46). Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass von Bedeutung sei, die Inhalte einem breiten Publikum zugänglich zu machen. Es gelte allerdings auch aufzupassen, dass die Informationen für die fachlichen Expert:innen nicht zu allgemein und parlamentsbezogen seien (1_3, 32–36). In diesem Sinne seien die Analysen nämlich ein gutes Dokument (2_2, 17).

Positiv bewertet werden die in den Risikoanalysen eingeführten Handlungsempfehlungen (1_14, 58; 2_1, 38; 2_2, 61). Klare Handlungsempfehlungen seien sehr wichtig, um die komplexen Sachverhalte in die operative Ebene zu transportieren (1_3, 32–36; 1_7, 76; 1_4, 44; 1_14, 58; 1_33, 44). Auch erhöhe dies die Praxisrelevanz die Reaktionsverbindlichkeit (1_11, 73–76). Eine Idee, um eine breitere Reichweite und Wahrnehmung zu erzielen, wäre, die Handlungsempfehlungen auf verschiedene staatliche Ebenen auszuweiten mit zusätzlichen Empfehlungen, was dort jeweils getan werden könnte. Während es im Fall der Risikoanalyse sinnvoll sei, dass sich die Handlungsempfehlungen oft an den Krisenstab oder die Führungsebene richten, könnte man aber zum Beispiel auch Informationen für andere Bereiche des Bundestages, wie den Haushalt, formulieren (1_3, 32–36; 1_14, 58, 61–62). Auch könnte man die Handlungsempfehlungen konkreter formulieren, da sie teilweise sehr diplomatisch und nicht klar genug seien (1_3, 42; 1_4, 44; 1_33, 44). Eine konkrete Definition des Problems und des Handlungsbedarfs mit einer Empfehlung, in welchen Schritten und mit welcher Prioritätensetzung man die jeweilige Herausforderung adressieren könnte, sei aber wichtig (1_22, 82); Bedarfe müssten konkret benannt



werden, denn „je konkreter es ist, desto einfacher ist es auch im politischen Handeln, im politischen Alltag, damit dann eine Positionierung der einzelnen Akteure“ (1_33, 44) zu erwirken. Grundsätzlich müsse man in den Analysen klare Aussagen treffen und solle sich nicht in Fußnoten flüchten, die diese wieder relativieren. Die Abgeordneten könnten mit klaren Botschaften erreicht werden (1_4, 44).

Zusammenfassung: Art der Aufbereitung der Risikoanalysen

Hinsichtlich der visuellen Gestaltung der Risikoanalysen zeichnet sich bei den Interviewpartner:innen keine deutliche Präferenz gegenüber der Darstellung der Risikoanalysen ab. Die Reaktionen sind unterschiedlich. Grundsätzlich scheint aber keiner der Befragten einer ansprechenderen Darstellung gegenüber abgeneigt zu sein. Vor allem die digitale Dokumentation nehme zu und damit die Möglichkeiten für eine niedrigschwellige und ansprechende Darstellung, die zu einer besseren und breiteren Sichtbarkeit der Risikoanalysen führen könnte. Hierfür erscheinen insbesondere eine sehr kurze einseitige Fassung (Einseiter) geeignet beziehungsweise eine ansprechende Darstellung der Risikoanalysen in Kurzfassungen (5–10 Seiten). Grafiken oder interaktive Karten werden als positive Option der visuellen Darstellung genannt und als Möglichkeit, sich in der Vielzahl der kommunizierten Dokumente abzuheben. Nichtsdestotrotz wird darauf hingewiesen, dass eine verbesserte visuelle Aufbereitung der Dokumente nicht automatisch dazu führe, dass die Risikoanalysen breiter wahrgenommen würden. Hier spielten vor allem andere Faktoren eine zentrale Rolle wie der öffentliche Diskurs, das thematische Interesse oder die Vielzahl von Themen sowie die Art der Kommunikation der Analysen.

Ähnlich verhält es sich mit der Ansicht der Interviewten in Bezug auf den Umfang und die Struktur der Risikoanalysen. Es gibt keine einheitliche Position zu dieser Frage. Mehrheitliche Übereinstimmung herrscht auch in Bezug auf Umfang und Struktur dahingehend, dass die Integration einer Kurzfassung wichtig wäre, damit Politiker:innen sich schnell einen Überblick über die enthaltenen Themen, die für sie inhaltliche Relevanz haben sowie Handlungsbedarf erzeugen können. Dennoch sollten ausführliche Informationen nicht außer Betracht gelassen werden, sodass bei Bedarf die Möglichkeit vorhanden ist, sich anhand der Analysen tiefgehender in die Themen einzulesen. Der Vorschlag, häufiger kürzere Informationen zu verteilen, scheint ebenfalls eher auf eine ergänzende Kommunikation zu den Risikoanalysen abzielen und nicht auf eine grundsätzliche verkürzte Darstellung der Inhalte. Auch zu Umfang und Struktur der Risikoanalysen wird angemerkt, dass dies kein zentraler Punkt für deren Wahrnehmung sei und vor allem die Art der Kommunikation der Analysen wichtig sei.

Hinsichtlich des Praxisbezugs und der Formulierung und sprachlichen Gestaltung der Risikoanalysen für ein fachfremdes Publikum wird geäußert, dass die Risikoanalysen vor allem für Akteure, die mit der Thematik vertraut sind, verfasst und für das



fachfremde Publikum zu abstrakt und theoretisch seien. Gleichzeitig sei die Zielgruppe unklar und die Inhalte müssten adressatenbezogener aufbereitet werden. In diesem Zusammenhang werden die in den Risikoanalysen enthaltenen Handlungsempfehlungen positiv bewertet, da diese es möglich machten, die Ergebnisse in die operative Ebene zu transportieren und somit mehr Praxisbezug und Reaktionsverbindlichkeit zu erreichen. Noch konkretere Informationen und Priorisierung von Handlungsschritten sowie die Empfehlungen für verschiedene Ebenen seien hierbei wünschenswert.

4.3. Zusammenfassende Einschätzung zur Forschungsfrage

Ziel der vorgelegten empirischen Studie war die Identifikation von Faktoren, welche die Wahrnehmung und Bewertung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ sowie die Verwendung dieser für die Entscheidungsfindung und Politikgestaltung durch politische Entscheider:innen beeinflussen. Die Identifikation von Gründen und Bedingungen für die Wahrnehmung und Verwendung der Risikoanalysen zielte auf eine Erklärung der im Fokus stehenden Fragestellung, warum die Risikoanalysen bisher kaum größere Aufmerksamkeit auf Seiten politischer Entscheider:innen erhalten haben. Zunächst wurde hierzu der Forschungsstand zum Thema Risikoanalysen zusammengetragen (siehe Kapitel 1). Auf der Basis theoretischer Annahmen zu den Themenfeldern Wissenschaftskommunikation sowie zum politischen Agenda-Setting wurde ein heuristisches Modell zur Untersuchung der Forschungsfrage entwickelt (siehe Kapitel 2.4.3). Die Literaturarbeiten bildeten die Grundlage für die Entwicklung von Leitfäden, die im Rahmen der Erhebungen zum Einsatz kamen (siehe Kapitel 4.1.2). Zur empirischen Untersuchung der Forschungsfrage wurden Interviews mit derzeitigen und ehemaligen Mitgliedern des Deutschen Bundestages sowie Fokusgruppeninterviews mit wissenschaftlichen Mitarbeitenden von Mitgliedern des Deutschen Bundestages geführt. Die Datenanalyse erfolgte entsprechend der Methode der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse und umfasste zunächst eine Operationalisierung des theoretischen Erklärungsmodells in einen Codierleitfaden (siehe Kapitel 4.1.3). Auf Basis des Codierleitfadens erfolgte schließlich eine strukturierte Auswertung des Materials entlang festgelegter Kategorien, die fortlaufend induktiv ergänzt und angepasst wurden (siehe Kapitel 4.2). In diesem Kapitel werden die zentralen Erkenntnisse des Forschungsprozesses in Bezug auf die Forschungsfrage zusammengefasst.

Die Ergebnisse der Analyse offenbarten zuvorderst die Lebenswirklichkeit der Rezipient:innen der Risikoanalysen, welche von einem Mangel an Zeit bei einer gleichzeitigen Fülle von Themen, Aufgaben und Informationen geprägt ist (siehe Kapitel 4.2.1). Wie bereits aus anderen wissenschaftlichen Studien bekannt ist, zeigt



sich auch hier, dass politische Entscheidungsträger:innen in Anbetracht zeitlicher Limitierungen und einer Vielzahl miteinander konkurrierender Themen und Probleme gezwungen sind, Themen entsprechend ihrer Relevanz zu priorisieren (Brozus, 2018, S. 5; Herweg et al., 2018, S. 19). Im Kontext dieser Rahmenbedingungen werden die Risikoanalysen nicht priorisiert und von anderen Themen verdrängt. Es gelingt somit nicht, den Risikoanalysen die Relevanz zuzuweisen, die eine weitergehende Bearbeitung benötigen würde. Die nachfolgend erläuterten Einflussfaktoren beleuchten, wie sich die Relevanz von Themen und einhergehende Priorisierungen konstituieren. Nach Maßgabe des heuristischen Modells wird in der Ergebnisdarstellung zunächst auf strukturelle und anschließend auf produktspezifische Einflussfaktoren eingegangen (siehe Kapitel 4.2.1).

Strukturelle Einflussfaktoren

Die Analyse basierte auf Annahmen zum Agenda-Setting in der Politik, welche die Relevanz struktureller Einflussfaktoren für die Wahrnehmung, Bewertung und Verwendung der Risikoanalysen suggerieren (siehe Kapitel 2.4). Vor diesem Hintergrund wurden in der Analyse folgende strukturelle Einflussfaktoren als relevant identifiziert, die in den nachfolgenden Abschnitten erläutert werden: Wahrnehmung und Framing eines Sachverhaltes als greifbares Problem, aktuelle Ereignisse, Rolle der Öffentlichkeit, institutioneller Kontext, Präferenzen politischer Entscheider:innen, finanzielle Tragfähigkeit und Rolle von Akteuren.

Zunächst müssen Sachverhalte als politisch zu behandelnde Probleme wahrgenommen werden (Blum & Schubert, 2018, S. 161–175). Da Probleme als sozial konstruiert betrachtet werden, müssen Probleme ein bestimmtes Framing erfahren, um die Aufmerksamkeit der politischen Entscheider:innen zu erlangen (Herweg et al., 2018, S. 21–22). Aus der empirischen Auswertung geht hervor, dass im Speziellen die Greifbarkeit eines Sachverhaltes und die Wahrnehmung, von einem Sachverhalt betroffen zu sein, dazu führen, dass dieser als politisch zu behandelndes Problem wahrgenommen wird. Nicht sichtbare Risiken und das Risikothema, welche den Kern der Risikoanalysen darstellen, werden als zu abstrakt, theoretisch und schwer greifbar wahrgenommen. Die Befragten sehen es als erforderlich an, das Thema entsprechend aus seiner Abstraktion herauszuholen, um Aufmerksamkeit dafür und eine Leidenschaft zur politischen Handlung zu erzeugen (siehe Kapitel 4.2.2).

Es bedarf zudem eines sogenannten Policy-Fensters, eines günstigen Zeitpunktes, um Themen auf die Agenda zu bringen und zu bewerben (Agenda-Fenster) beziehungsweise Entscheidungen zu treffen (Entscheidungs-Fenster). Policy-Fenster können in Anbetracht von unvorhersehbaren und unkalkulierbaren oder auch vorhersehbaren und wiederkehrenden Ereignissen entstehen (Herweg et al., 2018, S. 18–20). Die Ergebnisse zeigen, dass vor diesem Hintergrund insbesondere im Zuge



unvorhersehbarer Ereignisse auftretende Agenda-Fenster die politische Agenda bestimmen. Üblicherweise gelangen Themen in der Reaktion auf aktuelle, unvorhersehbare Ereignisse auf die politische Tagesordnung. Waldbrände und der als misslungen wahrgenommene Warntag des BBK können als Agenda-Fenster interpretiert werden, die in Anbetracht unvorhersehbarer Ereignisse entstanden sind und sich dazu eignen, Risikothemen auf die Agenda zu bringen und die politische Wahrnehmung der Risikoanalysen zu steigern. Denn auch der Informationsbedarf ist anlassbezogen, sodass auf Dokumente wie die Risikoanalysen häufig erst rückwirkend zurückgegriffen wird (siehe Kapitel 4.2.3). Dies entspricht dem Verständnis, dass Lösungen „aus der Schublade“ geholt werden, sobald sich ein passendes Problem eröffnet, was auch als *Window of Opportunity* bezeichnet wird (vgl. Herweg et al., 2015, S. 443; Jann & Wegrich, 2014, S. 109). Es trägt auch dem Umstand Rechnung, dass vermitteltes Wissen so oft erst viel später nach dessen Verbreitung verwendet wird (Froese & Simon, 2016, S. 12). Insgesamt bestehen für das Risikothema und andere Präventionsthemen sowie die Risikoanalysen, die stets losgelöst von aktuellen Ereignissen sind, Schwierigkeiten, auf die Tagesordnung zu gelangen. Sie werden im Alltag schnell von Ereignissen des aktuellen Tagesgeschehens verdrängt. Unvorhersehbare Agenda-Fenster mit einem als besonders stark wahrgenommenen Einfluss stellen die Covid-19-Pandemie und spürbare Klimaveränderungen dar. Diese werden teilweise als Ereignisse wahrgenommen, die auch langfristig zu besseren Chancen führen könnten, Risikothemen und die Risikoanalyse zu thematisieren. Der Beginn neuer Legislaturperioden und strukturelle Veränderungen sind weitere günstige Zeitfenster zur Thematisierung von Risikothemen und der Risikoanalyse und können als Agenda-Fenster interpretiert werden, die sich angesichts vorhersehbarer und wiederkehrender Ereignisse auftun. Erwähnte Haushaltsverhandlungen stellen Entscheidungsfenster dar, also günstige Zeitpunkte, um Entscheidungen zu treffen (siehe Kapitel 4.2.3). Insgesamt verdeutlichen die Ergebnisse, wie bedeutsam die Aktualität eines Themas für dessen Berücksichtigung ist (Herweg et al., 2018, S. 21–22; Knaggård, 2015).

Weiterhin antizipieren politische Entscheider:innen die nationale Stimmung und öffentliche Meinung; durch eine öffentliche Zustimmung zu einem Thema werden die Chancen erhöht, dass es auf die Agenda gelangt (Herweg et al., 2018, S. 24–26). Die Ergebnisse zeigen, dass zum einen die öffentliche Aufmerksamkeit für ein Thema relevant für dessen Setzung ist. Themen kommen eher auf die Agenda, wenn öffentlich über sie berichtet und debattiert wird. Dies vermittelt politischen Entscheider:innen ein öffentliches Interesse, welches einen Handlungs- und Rechtfertigungsdruck bei ihnen auslöst und eine Themensetzung erleichtert. Zum anderen kann sich auch die antizipierte Resonanz der Öffentlichkeit auf die Themensetzung und Politikgestaltung auswirken, da politische Entscheider:innen auf positives Feedback der Bevölkerung und Verständnis für Positionen und Maßnahmen angewiesen sind. Die Medien fungieren in



diesen Kontexten als Erzeuger von Aufmerksamkeit sowie als Bereitsteller von Informationen für die Öffentlichkeit (siehe Kapitel 4.2.4). Dies entspricht der Annahme, dass den Medien eine bedeutsame Rolle beim politischen Agenda-Setting zukommt (Herweg et al., 2018, S. 41–42; Rüb, 2014, S. 397–398). Die geringe öffentliche Präsenz von Risikothemen und Risikoanalysen ist ein Erklärungsfaktor für ihren unbeträchtlichen Einfluss auf die politische Wahrnehmung und Politikgestaltung. Weiterhin ist hinderlich, dass politische Entscheider:innen bei der Thematisierung von Risiken stärker als bei anderen Themen mit wenig öffentlichem Interesse und negativem Feedback rechnen. Insbesondere wenn das Thema zu häufig, zu einem ungelegenen Zeitpunkt oder zu unvorsichtig kommuniziert wird, wird eine negative Resonanz befürchtet. Die grundsätzlich schwierige öffentliche Kommunizierbarkeit von Risikothemen und -maßnahmen trägt zu einer geringen politischen Wahrnehmung der Risikoanalysen sowie untergeordneten Verwendung dieser für die politische Entscheidungsfindung und Politikgestaltung bei (siehe Kapitel 4.2.4).

Ein weiteres Kriterium, welches einen Policy-Wandel begünstigt, ist die technische Umsetzbarkeit von Lösungsvorschlägen und Ideen (Herweg, 2015, S. 327; Herweg et al., 2018, S. 19–20). Im Zuge der Auswertung hat sich der institutionelle Kontext als relevanter Einflussfaktor erwiesen, welcher auch als Basis für die Umsetzbarkeit von Lösungsvorschlägen und Ideen betrachtet werden kann. Dies entspricht auch der Kritik an dem der Analyse zugrundeliegenden *Multiple Streams Framework*, Institutionen unberücksichtigt zu lassen (Herweg, 2015, S. 337–338). Der institutionelle Kontext bildet, so kann interpretiert werden, den Rahmen für die Aktivitäten der Öffentlichkeit sowie externer und parlamentarischer Akteure auf der Ebene des politischen Systems (Herweg, 2015, 337-334; Reiter, 2017, S. 39–40; Rüb, 2014, S. 374–378). Aus der Ergebnisauswertung geht hervor, dass die Verfahren und Arbeitsteilung im Parlament sowie die übergeordnete Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem die Möglichkeiten der Wahrnehmung von Themen sowie Politikgestaltung und Entscheidungsfindung vorzugeben und auch einzuschränken vermögen. So gehört es zum üblichen Verfahren, dass die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ als Berichte im Innenausschuss nur zur Kenntnis genommen werden und es keine Verbindlichkeit zur weiteren Umsetzung gibt. Eine Debatte in der Bundestagssitzung erfordert Mehrheiten in der Fraktion zur Antragsstellung; eine Mehrheit für ein Produkt wie die Risikoanalyse zu erreichen, wird auch angesichts der begrenzten Anzahl möglicher Anträge als unwahrscheinlich eingeschätzt. Der Bundestag arbeitet zudem streng arbeitsteilig. Daraus ergibt sich, dass die Personen, die im Innenausschuss sitzen und für das Thema Bevölkerungsschutz zuständig sind, die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ lesen. Andere Abgeordnete nehmen die Analysen wenig wahr, da sie mit Themen ihres eigenen Zuständigkeitsbereichs beschäftigt sind und sich auf die Arbeit der zuständigen Fraktionskolleg:innen verlassen. Diese starre Trennung von Zuständigkeiten steht im Kontrast zum Thema Bevölkerungsschutz: Als



Querschnittsthema bestehen hier Überschneidungen von Zuständigkeiten, sodass das Thema in der Realität selten ausschließlich der Innenpolitik obliegt. Auch die Risikoanalysen betreffen selten nur ein Ressort und erfordern insofern einen interdisziplinären beziehungsweise ressortübergreifenden Ansatz, werden jedoch nur dem Innenausschuss vorgelegt. Weiterhin erweist sich die eingeschränkte Zuständigkeit des Bundes beim Thema Bevölkerungsschutz sowie eine fehlende Kooperation zwischen staatlichen Ebenen als Grund für eine untergeordnete Rolle der Risikoanalysen im Bundestag, da die Verantwortung zur Umsetzung auch bei den Ländern gesehen wird (siehe Kapitel 4.2.5).

Die Ergebnisse demonstrieren ferner, dass Präferenzen der politischen Entscheider:innen handlungsweisend für diese sind. Dies umfasst Präferenzen, die einem persönlichen Interesse und Engagement entspringen, sich an Werten, Ideologien, Grundhaltungen oder Schwerpunkten der zugehörigen Partei orientieren oder sich aus der Rolle als regierende Mehrheit beziehungsweise Opposition im Parlament ergeben. So wird das persönliche Interesse und Engagement der Entscheidungsträger:innen als relevant für die Themensetzung und die Aufmerksamkeit der politischen Entscheider:innen gegenüber den Risikoanalysen wahrgenommen. Weiterhin wecken Themen, die zur parteipolitischen Grundaufstellung passen, Interesse, während sich mit Maßnahmen, die dieser widersprechen, nicht weiter beschäftigt wird. Das Risikothema entspricht in der Wahrnehmung der Interviewpartner:innen im Vergleich zu anderen Themen keinem ideologischen Schwerpunkt der Parteien im Bundestag und muss anderen priorisierten Themen weichen. Zugleich bietet das Risikothema als Querschnittsthema ein breites Spektrum an Anknüpfungspunkten zu anderen Bereichen. Schließlich ergeben sich auch aus der Zugehörigkeit zu der Regierungsbeziehungsweise Oppositionsseite relevante Implikationen für die Themensetzung. Die Wahrnehmung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ als Bericht der Regierung hat zur Folge, dass die Verantwortung, den Bericht dem Parlament vorzulegen und Haushaltsmittel bereitzustellen, bei der Regierung gesehen wird. Die Opposition nimmt sich als kontrollierende Instanz wahr und betrachtet es nicht primär als ihre Aufgabe, einen Regierungsbericht auf die Tagesordnung zu setzen (siehe Kapitel 4.2.6). Die Erkenntnisse entsprechen der Annahme, dass die Präferenzen politischer Akteure rahmengebend für die Themensetzung sind und dass die Vereinbarkeit eines Themas mit Werten und die Stringenz mit der politischen Linie die Chancen erhöhen, dass es sich im Policy-Prozess durchsetzt (Herweg, 2015, S. 327; Herweg et al., 2018, S. 25; Mai, 1999, S. 668; Remm et al., 2007, S. 188–189).

Ein weiteres Kriterium, welches die Chancen eines Policy-Wandels erhöht, ist die finanzielle Tragfähigkeit von Maßnahmen (Herweg et al., 2018, S. 22–24). Im Rahmen der Untersuchung hat sich gezeigt, dass sich politische Entscheider:innen grundsätzlich mit begrenzten finanziellen Ressourcen konfrontiert sehen und entsprechend



Priorisierungen vornehmen müssen. Die Priorisierung von Präventionsmaßnahmen ist dadurch erschwert, dass die Kosten für diese als relativ hoch eingeschätzt werden, während die Tragfähigkeit unklar ist, da unsicher ist, ob, wann und welche Risiken eintreten werden. Solange sich hohe Ausgaben für Vorsorgemaßnahmen nicht durch Eintreten der Risiken materialisieren, bleibt zudem ein Rechtfertigungsdruck bestehen. Hohe Kosten von Maßnahmen und Unsicherheit über deren Tragfähigkeit haben zur Folge, dass häufig erst im Katastrophenfall reagiert beziehungsweise auf eine Strategie der schnellen Reaktion und Bereitstellung von Ressourcen gesetzt wird (siehe Kapitel 4.2.7). Entsprechend spielt die finanzielle Tragfähigkeit von Präventionsmaßnahmen und Fragen der Effizienz in Priorisierungs- und Abwägungsprozessen gleichsam mit Überlegungen zur Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken eine bedeutsame Rolle für die Umsetzung von Maßnahmen, wie sie in den Risikoanalysen in Form von Handlungsempfehlungen nahegelegt werden.

Des Weiteren existieren Akteure, die mit ihren Aktivitäten daran arbeiten, politische Entscheidungen herbeizuführen (Herweg et al., 2018, S. 28–29). Die Untersuchung offenbart eine Vielfalt von Akteuren, die sich in die Bundespolitik einbringen. Dies sind zum einen bundespolitische Akteure wie die Bundesregierung, Bundesbehörden und die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages. Zum anderen sind dies Akteure außerhalb der Bundespolitik wie praxisnahe Akteure aus dem Bereich Bevölkerungsschutz, im Besonderen Behörden und Organisationen des Bevölkerungsschutzes. Darunter fallen vor allem das THW, das Rote Kreuz, die Johanniter, die Polizeien und andere im Wahlkreis der Abgeordneten tätige Organisationen. Auch wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Einrichtungen wie politische Stiftungen, Thinktanks und NGOs sowie die Gremien Forschungsforum Öffentliche Sicherheit und Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit werden als wichtig für die Arbeit der Interviewpartner:innen hervorgehoben (siehe Kapitel 4.2.8). Diese Akteure können auch als Policy-Community verstanden werden, die sich aus verschiedenen Personen(gruppen), sogenannten Policy-Entrepreneuren, aus Politik, Praxis, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammensetzt und innerhalb derer Ideen und Lösungen zu einem Thema erarbeitet werden (Herweg et al., 2018, S. 28–29). Durch ihre kommunikativen Aktivitäten können Akteure Einfluss auf politische Entscheider:innen ausüben (Renn, 2017). Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass es den Akteuren oder Policy-Entrepreneuren gelingt, durch die aktive Thematisierung von Aspekten des Bevölkerungsschutzes, sowohl im Rahmen von Veranstaltungen als auch durch den direkten Kontakt, die Aufmerksamkeit der Politik darauf zu lenken (siehe Kapitel 4.2.8). Dies entspricht der Annahme, dass durch das Bewerben eines Themas Aufmerksamkeit für dieses generiert werden kann (Blum, 2018; Fischhoff & Scheufele, 2013; Moser, 2010). Hier nehmen die genannten Akteure zum Teil die Rolle als niederschwellige Problem-Broker ein, die das Risikothema losgelöst von aktuellen Ereignissen stetig aufs Neue in Erinnerung rufen (Herweg et al., 2018, S. 22; Knaggård, 2015). Die Personen und Gruppen werden ferner als



Bereitsteller von Informationen geschätzt. Die Informationen beziehungsweise das Wissen der Praxisakteure, insbesondere deren Know-how, werden als wertvoll beurteilt, um etwa Maßnahmen auf ihre praktische Umsetzbarkeit hin zu prüfen, und entsprechend im Zuge von Entscheidungen aktiv abgerufen. Der direkten und bilateralen Kommunikation wird hierbei ein besonderer Erkenntniswert beigemessen (siehe Kapitel 4.2.8). Diese Erkenntnis geht mit der Vorstellung einher, dass die direkte und dialogische Kommunikation von Informationen die Herstellung von persönlichem Bezug zu einem Akteur oder Thema fördert (Moser, 2010; Raupp, 2017; Trench, 2008). Ferner haben die Akteure auch eine Vernetzungsfunktion. Dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit und dem Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit wird eine übergreifende Vernetzungsfunktion von Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Praxis zugeschrieben. Die Gremien werden als Räume der inhaltlichen Auseinandersetzung, auch mit Themen wie der Risikoanalyse, und des Austauschs umschrieben (siehe Kapitel 4.2.8). Insofern bieten die Gremien einen Raum zur Bearbeitung und Diskussion von Themen des Bevölkerungsschutzes innerhalb der Policy-Community (Herweg et al., 2018, S. 28–29).

Mit den von ihnen zur Verfügung gestellten Informationen stehen die Policy-Entrepreneure auch in Konkurrenz zum BBK als kommunizierende Instanz der Risikoanalysen. Die Relevanz der kommunizierenden Instanz für den Transfer von Wissen wird in der Literatur zur Wissenschaftskommunikation hervorgehoben (Raupp, 2017, S. 145–146; Raupp & Hoffjann, 2012), sodass in der Auswertung neben anderen Einflussfaktoren auch die Wahrnehmung der Rolle und Aktivitäten des BBK näher betrachtet wurde. Das BBK wird aufgrund seiner übergeordneten Vernetzungsfunktion als Bundesbehörde als bedeutsam wahrgenommen. Ferner wird dem BBK durch die Bereitstellung von Informationen, einschließlich der Übersetzung von wissenschaftlichen Sachverhalten in operative Handlungsempfehlungen, eine Expertenrolle mit einem Aufklärungsauftrag zugeschrieben. Wenngleich das BBK und dessen Aktivitäten als relevant angesehen werden, wird die allgemeine Wahrnehmung der Institution als gering eingeschätzt. Dies ist zum einen auf strukturelle Rahmenbedingungen wie unklare Kompetenzzuordnungen, geringen Einbezug der Behörde durch das Innenministerium sowie fehlende Greifbarkeit und Anlassbezogenheit der vom BBK bearbeiteten Themen zurückzuführen. Zum anderen können geringe öffentlichkeitswirksame und adressatenbezogene Aktivitäten sowie wenig bidirektionale Kommunikation durch das BBK als Gründe für dessen geringe Wahrnehmung auf politischer Ebene und in der Öffentlichkeit genannt werden (siehe Kapitel 4.2.9).

Über die strukturellen Einflussfaktoren hinweg wird sichtbar, dass die Spezifika des Risikotheemas als Mediatoren zwischen den Faktoren und der Wahrnehmung und Verwendung der Risikoanalysen stehen. Dem Risikotheema immanente Eigenschaften sind die geringe Sichtbarkeit und Aktualität von Risiken, die potenzielle Auslösung von



Verunsicherung oder Angst durch eine Thematisierung, die erforderliche Interdisziplinarität in der politischen Bearbeitung und die Unsicherheit über das tatsächliche Eintreten von Risiken. Diese stehen den strukturellen Einflussfaktoren des politischen Agenda-Settings gegenüber: Erforderlichkeit einer Greifbarkeit von Sachverhalten, Ereignisgetriebenheit der Politik, Abhängigkeit von positiver Resonanz durch die Öffentlichkeit, strenge Arbeitsteilung im Parlament und erforderliche Abschätzbarkeit der Tragfähigkeit sowie Verhältnismäßigkeit von politischen Maßnahmen. Insofern wirken sich die Spezifika des Risikothemas negativ auf die Wahrnehmung und Verwendung der Risikoanalysen aus.

Produktspezifische Einflussfaktoren

Ergänzend zu Annahmen zum Agenda-Setting in der Politik und der Rolle der kommunizierenden Instanz lagen der Analyse Annahmen aus der Literatur zu Wissenschaftskommunikation zugrunde, die produktspezifische Faktoren als einflussreich für die Wahrnehmung, Bewertung und Verwendung der Risikoanalysen hervorheben (siehe Kapitel 2.3). Die Relevanz folgender produktspezifischer Einflussfaktoren wird in den nachfolgenden Abschnitten erläutert: Relevanz der Inhalte, Entstehungsprozess und Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis, Art der Gestaltung der Kommunikation und Art der Aufbereitung der Information.

Die Kriterien für eine erfolgreiche Wissenschaftskommunikation umfassen zum einen eine Anpassung an das Zielpublikum und entsprechende Bereitstellung nützlicher Informationen sowie die Berücksichtigung der Relevanz wissenschaftlicher Erkenntnisse für die Zielgruppe (Fischhoff, 2013, 2019; Maier & Antoni, 2009; Renn, 2017). Es lässt sich festhalten, dass die Risikoanalysen und deren inhaltliche Schwerpunktsetzung sowie wissenschaftliche Fundierung als wichtig und hilfreich für die politische Arbeit angesehen werden. Sie führen allerdings nicht zu politischem Handeln und werden nicht in der Breite der politischen Entscheider:innen wahrgenommen, sondern zunächst vor allem von den fachlich betrauten Personen, die die Dokumente vor allem dann nutzen, wenn sie Informationen zu einer Thematik suchen oder entsprechend vertiefendes Wissen oder Hintergrundinformationen benötigen (siehe Kapitel 4.2.10).

Weiterhin sind sowohl der Entstehungsprozess als auch eine Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis vor dem Hintergrund der Literatur wie auch der Interviews als relevant für die Wahrnehmung der Analysen anzusehen. In der Literatur wird hier die Einbeziehung der Zielgruppe, im Fall der Studie der politischen Entscheider:innen, als zentral für die erfolgreiche Vermittlung und Wahrnehmung von Informationsprodukten definiert (Blum, 2018, S. 98; Kanning et al., 2011; Renn, 2017, S. 199–201). Als relevant heben die Interviewpartner:innen in diesem Kontext die Nachvollziehbarkeit der Themenauswahl und -bearbeitung hervor, die bislang nur zum Teil gegeben sei. Bezüglich der Involvierung politischer Akteure bestehen unterschiedliche Präferenzen;



einer dadurch erhöhten Wahrnehmung und Akzeptanz der Inhalte stehen zeitliche Limitierungen der Entscheider:innen gegenüber. Im Sinne einer Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis seien ferner eine regelmäßige Aktualisierung von Inhalten angesichts veränderter Rahmenbedingungen, die Überwachung der Umsetzung der Inhalte und Evaluierung der Berücksichtigung der Risikoanalysen wichtig. Diese Aspekte würden Kontrollmechanismen und Verantwortlichkeiten innerhalb des Umsetzungsprozesses schaffen (siehe Kapitel 4.2.11).

Ferner gilt die Art der Gestaltung der Kommunikation von Informationsprodukten als zentrales Element für die Wahrnehmung und Umsetzung der Inhalte (Fischhoff, 2013, 2019; Maier & Antoni, 2009; Raupp, 2017; Raupp & Hoffjann, 2012; Renn, 2017). Mit Blick auf die Risikoanalysen lässt sich dies bestätigen. Dass die Befragten die Vermittlung der Inhalte als Bundesdrucksache betont negativ bewerten und eine direkte kommunikative Begleitung für erforderlich halten, verdeutlicht, wie wichtig die Art der Gestaltung der Kommunikation ist. Hierbei unterstreichen die Gesprächspartner:innen vor allem die Bedeutsamkeit des Vorsprechens im Parlament oder aber die Initiierung von informelleren Dialogformaten für die Wahrnehmung und politische Umsetzung (siehe Kapitel 4.2.12). Die Ergebnisse betonen so die Relevanz einer diskursiven Gestaltung und dialogischen Kommunikation für einen erfolgreichen Wissenstransfer (Blum, 2018, S. 104; Moser, 2010; Raupp, 2017; Renn, 2017, S. 200; Trench, 2008). Zudem erwähnen die Interviewten die Notwendigkeit, Kommunikationsspezialist:innen einzubeziehen, erwähnt (siehe Kapitel 4.2.12), was der Vorstellung entspricht, dass eine strategische Kommunikation und Anpassung an die Umwelt durch die kommunizierende Instanz zur erfolgreichen Vermittlung von Erkenntnissen führt (Raupp, 2017, S. 145–146; Raupp & Hoffjann, 2012). Außerdem heben sie hervor, dass die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit beziehungsweise die Forcierung der medialen Berichterstattung für eine breitere Wahrnehmung und als Kontrollmechanismus bedeutsam ist (siehe Kapitel 4.2.12).

Schließlich wird in der Literatur die Art der Aufbereitung der Informationen als bedeutsames Erfolgsmerkmal wissenschaftlicher Kommunikation ausgelegt. Hierunter werden die sprachliche und visuelle Darstellung, Umfang und Praxisnähe gefasst (Fischhoff, 2013, S. 14034–14037; Maier & Antoni, 2009). In den Ergebnissen spiegelt sich wider, dass in Bezug auf Umfang und visuelle Gestaltung zwar Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, diese aus Sicht der befragten Personen jedoch nicht zentral für die Wahrnehmung sind. Sie sehen stattdessen vor allem die niedrigschwellige Darstellung der Ergebnisse in einfacher Sprache und einer Kurzfassung als zentral an, um die Risikoanalysen einem breiteren Publikum zugänglich zu machen. Dieser Aspekt wie auch die Integration von Handlungsempfehlungen mit konkretem Praxisbezug gehen in Bezug auf die Art der Vermittlung als positive Einflussfaktoren für die Wahrnehmung und Relevanz der Risikoanalysen hervor (siehe Kapitel 4.2.13).



5. Problemfelder und Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien

Die Analysen innerhalb dieser Studie verdeutlichen, dass „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ sich in einem begrifflich uneindeutigen Feld bewegen, in dem verschiedene wissenschaftliche Ansätze zur Risikowahrnehmung und Strategien für den politischen Umgang mit Risiken und Krisen Anwendung finden. Keiner der Ansätze wird hierbei als nationale Strategie verfolgt. Vielmehr finden zwischen den verschiedenen mit der Thematik befassten Behörden unterschiedliche Betrachtungsweisen Verwendung, die sich unter anderem zwischen dem All-Gefahren-Ansatz, der *Risk Governance* und dem Konzept der Resilienz bewegen. Vor diesem Hintergrund des differierenden Risikoverständnisses und der variierenden *Governance*-Strategien werden die Risikoanalysen in die Politik zirkuliert. Den Risikoanalysen selbst liegt hierbei ein mathematisch-probabilistisches Verständnis von Risiko zugrunde und es werden vor allem Naturereignisse, CBRN-Gefahren und damit verbundene Ausfälle Kritischer Infrastrukturen behandelt (siehe Kapitel 1).

Die vorliegende Studie hat mit einem integrierten heuristischen Modell den Rahmen für die Analyse der Rezeption von Dokumenten und Strategievorschlägen im Bevölkerungsschutz wie den „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ durch die Politik erarbeitet (siehe Kapitel 2.4.3). Dieses Modell gründet auf der Annahme, dass sowohl die Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse wie auch die Dynamiken der zirkulierten Dokumente innerhalb des politischen Wirkungsraums eine Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund umfasst das Modell zum einen kommunikationswissenschaftliche Einflussfaktoren wie die Art der Übermittlung der Analysen, die Aufbereitung der Information und die Integration der Politiker:innen in den Erstellungsprozess sowie der Wissenschaftler:innen in den weiteren praktischen Gestaltungs- und Umsetzungsprozess der Maßnahmen in die politische Praxis (siehe Kapitel 2.3). Zum anderen inkludiert es Einflussfaktoren aus der Policy-Forschung, die anhand des *Multiple Streams Framework* (MSF) herausgearbeitet wurden (siehe Kapitel 2.4). Sie umfassten die Problemwahrnehmung, tagesaktuelle Ereignisse, die Rolle der Öffentlichkeit einschließlich der Medien, die Aktivitäten von zusammenhängenden Akteuren, die Umsetzbarkeit der erarbeiteten Vorschläge in der politischen Realität sowie die normative Akzeptanz der Vorschläge. Diese Faktoren wurden unter Einbezug der Grundannahmen zu politischen Rahmenbedingungen, die die limitierten zeitlichen Möglichkeiten der Politiker:innen, ein definiertes berufliches Interesse und begrenzte Energie sowie Unklarheiten und limitiertes Wissen zu dem kommunizierten Thema und die allgemeine Konkurrenz von Themen in der Politik umfassen, betrachtet.



Die im folgenden benannten Problemfelder wie auch die Handlungsempfehlungen für den erfolgreichen Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse und Dokumente in die Politik basieren auf qualitativen Interviews und Diskussionsrunden mit Entscheider:innen aus der Politik (siehe Kapitel 4) sowie auf Dokumentenanalysen (siehe Kapitel 3). Die Heterogenität der beteiligten Akteure wie auch ihr jeweiliger Expert:innenstatus ermöglichen die Verallgemeinerbarkeit vor dem Hintergrund des Gegenstandsbereich der Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse an politische Entscheider:innen mit Bezug zur öffentlichen Sicherheit in Deutschland. Die Empfehlungen beziehen sich sowohl auf strukturelle Aspekte des politischen Systems, die Wahrnehmung von Risiken als politisches Problem und die Umsetzung entsprechender Maßnahmen als auch die Art der Kommunikation und Übermittlung der Inhalte.

5.1 Strukturelle Herausforderungen innerhalb des politischen Systems

Die folgenden Problemfelder beziehen sich vor allem auf systemimmanente Strukturen innerhalb des Politikbetriebs und wirken sich auf die politische Themensetzung und einen möglichen Wandel der politischen Agenda aus. Diese spiegeln die in Kapitel 2.4 diskutierten Grundannahmen des MSF, die sich aus den Ansätzen des *Garbage-Can*-Modells ergeben, und bestätigten sich in der Datenanalyse.

5.1.1 Zeitliche Einschränkungen und Konkurrenz von Themen

Ein begrenztes zeitliches Kontingent in der politischen Arbeit und konstanter Zeitdruck ist ein Problemfeld, das sowohl in der theoretischen Grundlage der Policy-Forschung wie auch in der hier vorgelegten empirischen Studie einen zentralen und wichtigen Punkt darstellt. Dieser Aspekt führt dazu, dass politische Entscheider:innen sehr selektiv sind in der Auswahl der Publikationen, mit denen sie sich vertieft beschäftigen. Dies spiegelt sich in einer strikten Arbeitsteilung im Bundestag in fachliche und thematische Zuständigkeiten und einer zielgerichteten und themenfokussierten Beschäftigung der Abgeordneten mit den Themengebieten in ihrem Zuständigkeitsbereich wider. Im Fall der Risikoanalysen bedeutet dies, dass sich nur die wenigen Abgeordneten (explizit) mit den Risikoanalysen beschäftigen, die für das Thema Bevölkerungsschutz und öffentliche Sicherheit in ihren Fraktionen verantwortlich sind. Die zeitlichen Limitierungen im Arbeitsalltag einer:ines politischen Abgeordneten lassen es (in der Regel) nicht zu, sich über die eigene Zuständigkeit hinaus vertieft mit anderen Themen zu befassen. Darüber hinaus führen zeitliche Einschränkungen dazu, dass die Informationen oft bereits durch (wissenschaftliche) Mitarbeitende gefiltert werden und in verkürzter und aufbereiteter Form weitergeleitet werden. Die zeitlichen



Einschränkungen haben zudem zur Konsequenz, dass Politiker:innen sich vor allem mit den Themen befassen, die tagespolitisch relevant sind. Dies tritt zum Beispiel dann ein, wenn Themen auf der Tagesordnung eines Ausschusses stehen oder durch Ereignisse und/oder die öffentliche Wahrnehmung Relevanz erhalten. Wenn ein Thema also nicht in den Zuständigkeitsbereich einer:ines politischen Abgeordneten fällt, ist die Wahrscheinlichkeit sehr gering, dass diese:r sich umfassend damit beschäftigt. Dies ist für die Wahrnehmung der Risikoanalysen problematisch, da sie sich vor einer Fülle von Themen mit oft mehr tagespolitischer Dringlichkeit und dadurch einer größeren Relevanz durchsetzen müssen.

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

Des Weiteren sind unklare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Bevölkerungsschutz eine Herausforderung für die Platzierung von Themen. Dies wird im Falle des Bevölkerungsschutz besonders deutlich und spiegelt sich in verschiedenen Ebenen. Zum einen beziehen sich diese Unklarheiten auf die Ressorts, die für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig sind; der Bevölkerungsschutz selbst fällt in die Verantwortlichkeit des Innenministeriums. Eine Pandemie aber zum Beispiel, ein Szenario, das in der Risikoanalyse von 2012 behandelt wurde, fällt ebenfalls in die Zuständigkeit des Ressorts Gesundheit. Zudem können Haushaltsfragen und andere ressortübergreifende Aspekte auftreten, die Maßnahmen und Koordination über die Grenzen einzelner Ressorts hinweg erforderlich machen. Zum anderen beziehen sich die unklaren Verantwortlichkeiten auf die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern innerhalb des Bevölkerungsschutzes, die aus verschiedenen Gründen als problematisch anzusehen ist: Die Risikoanalysen werden zwar auf Bundesebene zirkuliert, Maßnahmen zum Bevölkerungsschutz werden aber auf der Landesebene entschieden und es ergibt sich somit auf Bundesebene kein klarer Handlungsbedarf. Ferner wirken einige der beschriebenen Risiken länderübergreifend und sind somit in mehreren Ländern beziehungsweise unter Koordinierung der Aktivitäten verschiedener Länder oder eben doch auf Bundesebene zu adressieren. Hieraus ergeben sich erneut unklare Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Ländern untereinander sowie diesen und dem Bund, was eine Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen erschwert und in vielen Fällen zu einem Umsetzungsdefizit führt. Problematisch ist zudem, dass das Thema Prävention im Katastrophenschutz auch im Vergleich zu anderen Präventionsthemen keinem ideologischen parteipolitischen Schwerpunkt entspricht. Es gibt zwar aussichtsreiche strategische Ansätze innerhalb der Fraktionen, Mehrheiten für das Thema zu gewinnen; diese werden jedoch häufig von aktuellen Ereignissen verdrängt. Zudem identifizieren sich politische Entscheider:innen in der Regel mit ihrer Rolle als



Regierung beziehungsweise Opposition und grenzen sich entsprechend von der jeweils anderen Seite ab. Die „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ wird vereinzelt als behördliches Dokument wahrgenommen, dessen Handlungsempfehlungen als im Einklang mit der Haltung der Regierung stehend aufgefasst werden. Der Regierung wird entsprechend die Verantwortung zugewiesen, den Bericht im Bundestag vorzulegen und Haushaltsmittel bereitzustellen, während die Rolle der Opposition darin gesehen wird, kritische Anfragen zu Regierungsberichten zu stellen und an die Regierung zu appellieren; einen Antrag auf die Debatte des Berichts im Bundestag zu stellen, würde hingegen falsche Signale senden. Diese Unklarheiten resultieren nicht nur in Untätigkeit, sondern sie bieten auch Möglichkeiten, die Verantwortlichkeiten für ein politisch eher schlecht zu platzierendes Thema (siehe hierzu auch Kapitel 5.2.3 und 5.3.2) von sich fernzuhalten und die Umsetzungsverantwortung für Maßnahmen von sich zu schieben.

5.1.3 Lösungsansätze zu strukturellen Herausforderungen innerhalb des politischen Systems

Um vor dem Hintergrund zeitlicher Limitierungen und der Konkurrenz von Themen, mit denen sich Politiker:innen konfrontiert sehen, die Sichtbarkeit der Analysen zu erhöhen, werden vor allem Einflussfaktoren aus der Kommunikationswissenschaft zur Aufbereitung der Dokumente relevant (siehe Kapitel 2.3). Zu nennen sind insbesondere die Wichtigkeit des Handlungsbezugs wissenschaftlicher Dokumente wie auch die Ergebnisdarstellung in einer Kurzfassung, die alle wichtigen Informationen enthält und diese schnell und in niedrigschwelliger Sprache zugänglich macht. Dies würde es den Abgeordneten ermöglichen, sich auch in kurzen Zeitfenstern zu den Inhalten der Risikoanalysen zu informieren. Zudem würde eine Kurzfassung eventuell tiefergehendes Interesse generieren wie auch den Willen hervorrufen, die Zeit in eine intensivere Lektüre zu investieren. Ein ergänzender kurzer sowie praxisnaher Überblick würde die Risikoanalysen innerhalb der zeitlichen Limitierungen einer breiteren politischen Leserschaft zugänglich machen. Auch könnte auf diesem Weg für Politiker:innen, die per se nicht für das Themengebiet Bevölkerungsschutz zuständig sind, Handlungsrelevanz erzeugt werden, was in der Folge eine tiefergehende Beschäftigung mit den Implikationen der Thematik für den eigenen Verantwortungsbereich begünstigen würde.

Für eine weitergehende Analyse der Konfliktlinien speziell zwischen Bundes- und Länderebene wäre zudem eine Analyse der Bewertungen und Einstellungen der verschiedenen Länderakteure beziehungsweise politischen Vertreter:innen in Landesregierungen und -parlamenten zu den Risikoanalysen nötig. Eine mögliche Herangehensweise wäre auch eine Analyse von Dokumenten und Protokollen auf der



kommunalen Ebene und eine Auswertung darüber, inwiefern sich die Risikoanalysen bislang im Einsatz für kreisfreie Städte und Landkreise seit der Anpassung der Methode für diese Ebene im Jahr 2015 bewährt haben.

Während Unklarheiten der Zuständigkeiten und die Diskrepanz der Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern nicht einzig durch ein Dokument wie die Risikoanalysen zu adressieren sind, sind einmal mehr kommunikationsbezogene Aspekte wie die zielgruppengerechte Aufbereitung der Inhalte und die Inklusion einer Kurzfassung sowie von Handlungsimplicationen zu unterstreichen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Risikoanalyse an die Bedarfe der zuständigen Berichterstatter:innen anzupassen und weniger als ein Produkt zu begreifen, welches für den gesamten Bundestag erstellt wird. Zudem ist auch hier Klarheit und Prägnanz in der Kommunikation der Dokumente wie auch von deren Inhalten als bedeutsam hervorzuheben. Dies würde eine schnellere, zielgerichtete Einordnung der Dokumente selbst wie auch der beinhalteten Handlungsempfehlungen ermöglichen. Hierbei ist zum einen eine klare Benennung der Zielgruppe des Dokuments beziehungsweise von dessen Adressaten ebenso wichtig wie eine Nennung der relevanten Ressorts und der Implikationen, die das betrachtete Risikoereignis für eben diese bedeutet. Eine Möglichkeit, die unklaren Zuständigkeiten zu adressieren und systemimmanente Unklarheiten zu umgehen, wäre eine Aufbereitung regionenspezifischer Inhalte und eine gezielte Zirkulation an die entsprechenden Abgeordneten. Hierdurch würden entsprechende Maßnahmen und inhaltliche Relevanz schneller ersichtlich und bei der richtigen Zielgruppe platziert.

5.2 Herausforderungen zu Risiken in der politischen Wahrnehmung und Handlungspraxis

Neben den eher strukturellen Aspekten liegt eine zentrale Herausforderung darin, dass die Risikoanalysen politisch nicht adressiert und umgesetzt werden und ihre Inhalte nicht als politisches Problem wahrgenommen werden. Zentral für die politische Themensetzung ist neben dieser eigentlichen Problemwahrnehmung aber auch die Diskussion von Lösungsansätzen innerhalb der Policy-Community sowie die Umsetzung und Diskussion der Inhalte innerhalb der Politik. Innerhalb des MSF ist dies als Kopplung der drei Ströme – Problem-Strom, Policy-Strom, Politics-Strom – beschrieben, die die Öffnung eines Policy-Fensters als Ausgangspunkt für möglichen Agenda-Wandel begünstigt (siehe Kapitel 2.4).



5.2.1 Wahrnehmung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

In Bezug auf die Wahrnehmung des BBK durch die Politiker:innen herrschen Unklarheiten zur Rolle und den Befugnissen der Behörde innerhalb des Politikbetriebes. Da das BBK die Organisation ist, die für die Koordinierung und fachliche und methodische Begleitung der Risikoanalysen zuständig ist, und der kommunizierende Instanz in der Wissenschaftskommunikation und Politikberatung durch die Gestaltung und Aufbereitung der Publikation eine wichtige Rolle zugeschrieben wird (siehe Kapitel 2.3), ist dies als gesondertes Problemfeld zu betrachten. Die geteilte Zuständigkeit beziehungsweise die fehlende Zuständigkeit des Bundes wie auch des BBK beim Thema Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sowie das Kooperationsverbot führt nicht nur zu Herausforderungen im Katastrophenfall, sondern vermeintlich auch zu einer untergeordneten Rolle der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ im Bundestag (siehe Kapitel 3). Weit verbreitet unter den politischen Entscheider:innen ist vor diesem Hintergrund eine generelle Unklarheit in Hinblick auf das Aufgabenspektrum des BBK und sein Leitbildes. Diese Unsicherheit über die Kompetenzen des BBK sowie dessen als gering wahrgenommene Präsenz schwächt in der Folge die Wahrnehmung der Risikoanalysen. Obwohl sowohl das BBK als auch die Risikoanalysen bei den mit dem Thema Sicherheitspolitik und Bevölkerungsschutz betrauten Abgeordneten als wichtig angesehen werden, werden andere Akteure, die in diesem Themenfeld aktiv sind, als bedeutender erachtet. Dies wird durch die sehr eingeschränkte direkte Interaktion von Vertreter:innen der Behörde mit Politiker:innen auf verschiedenen Ebenen im Vergleich zu den anderen Akteuren im Bereich des Bevölkerungsschutzes verstärkt. Dies schmälert den Bekanntheitsgrad der Institution und damit einhergehend auch den der Risikoanalysen. Ein Kernpunkt der geringen Sichtbarkeit und Wahrnehmung des BBK scheint außerdem die fehlende Kompetenzgebung durch das Innenministerium zu sein, dem das BBK untergeordnet ist und dessen Richtlinien und Maßnahmen es zu folgen hat. Dies führt auch zu der Frage, welche Befugnisse das BBK grundsätzlich hat und inwiefern es sich hiermit von anderen Akteuren im Bevölkerungsschutz abgrenzen kann. Aus diesen verschiedenen genannten Aspekten resultiert zum einen eine vergleichbar geringe Sichtbarkeit des BBK und dessen Aktivitäten und Expertise im Bevölkerungsschutz, einschließlich der Risikoanalysen. Zum anderen geht aus den Kompetenzkonflikten eine zumindest teilweise nicht zu erfüllende Erwartungshaltung an das BBK hervor. Dies ist für die Wahrnehmung der Inhalte, die das BBK politisch verbreiten möchte, als problematisch anzusehen.



5.2.2 Wahrnehmung von Risiken als politisch zu adressierendes Problem

Die in den Risikoanalysen behandelten Szenarien werden nur bedingt als Problem wahrgenommen, wobei die Tatsache, dass Themen in der Politik grundsätzlich anlassbezogen gesetzt werden, eine wichtige Rolle spielt. Dies zeigt sich im Einfluss von Schlüsselereignissen, die als Indikator für die Problemwahrnehmung wirken und auch in der Vergangenheit zu einer höheren Wahrnehmung des Risikothemas beziehungsweise der Risikoanalysen geführt haben. So zum Beispiel auftretende Waldbrände, die zu einer erhöhten Wahrnehmung der Risikoanalyse zum Thema Dürre geführt haben. Es wird deutlich, dass die Problemwahrnehmung bei den Szenarien, deren Eintreten als wahrscheinlicher gesehen wird, höher ist und diese Szenarien als politisch relevanter eingestuft werden. Daher erhalten Themen, die sich auf eine langfristige Prävention ausrichten, neben den Ereignissen des aktuellen Tagesgeschehens wenig Aufmerksamkeit, da sie als nicht drängend genug wahrgenommen werden. Erst mit dem Eintritt eines entsprechenden Ereignisses erhöht sich die Wahrnehmung des Risikothemas und der Notwendigkeit entsprechender Vorsorgemaßnahmen. Sobald die Tagesaktualität abflacht, geraten diese Themen ebenso schnell wieder aus dem Fokus. Die Ereignisgetriebenheit als Faktor der politischen Themensetzung und die damit einhergehende Schwierigkeit, von aktuellen Ereignissen losgelöste Risiken zu thematisieren, ist daher ein problematischer und nur schwer änderbarer Zustand. Ähnlich verhält es sich mit den „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“, die in Anbetracht von zahlreichen aktuellen Tagesordnungspunkten nicht zur politischen Diskussion stehen. In der Regel wird erst rückwirkend mit dem Eintreten eines Ereignisses auf Informationen zu deren Prävention zurückgegriffen. Dies demonstriert gleichzeitig ein Paradoxon in Bezug auf die Vermittlung von Risikothemen und der Risikoanalysen – sie wollen Ereignisse vermeiden, die sie aber brauchen, damit das Thema als politisch zu adressierendes Problem innerhalb des Problem-Stroms (siehe Kapitel 2.4) wahrgenommen wird.

Zudem variiert die Problemwahrnehmung durch spezifische Verantwortlichkeiten; Inhalte oder im Fall der Risikoanalysen Szenarien werden als Problem angesehen, wenn das Eintreten im Zuständigkeitsbereich einer:ines Politiker:in höher ist. Dies wird deutlich in der Wichtigkeit der Inhalte selbst. Hierbei spielt die Auswahl der Themenschwerpunkte eine wichtige Rolle für die Problemwahrnehmung. Wenn die Auswirkungen eines Themas auf die Aufgabengebiete einer:ines Abgeordneten nicht schnell erkenntlich sind, erhält dies in seinen:ihren Augen keine Relevanz und wird nicht als Problem wahrgenommen. Dies führt dazu, dass nur die zuständigen Fachpolitiker:innen sich für die Bearbeitung der Inhalte verantwortlich sehen und die Thematik als ein für sie zu behandelndes Problem wahrnehmen. Derzeit wird das Risikothema sehr spartenmäßig wahrgenommen und ist nur für eine sehr kleine Zielgruppe relevant. Diese Relevanz verändert sich entsprechend der tagespolitischen



Entwicklungen und regionalen Bezugsmöglichkeiten. Vor dem Hintergrund der bereits dargestellten zeitlichen Einschränkungen und Ereignisgetriebenheit politischer Themensetzung ist die Abarbeitung verschiedener Szenarien im Sinne des All-Gefahren-Ansatzes als problematisch anzusehen, da vor allem Szenarien mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit als zu adressierendes Problem im politischen Raum wahrgenommen werden. Auch ist die Perspektive der mathematisch-probabilistischen Betrachtung von Risiken innerhalb der Risikoanalysen als hinderlich zu bewerten, da sie sehr naturwissenschaftlich geprägt ist. Auf die Problem- und Relevanzwahrnehmung von politischen Entscheider:innen wirken sich aber vor allem psycho-soziale und soziokulturelle Implikationen von Krisen aus und stellen somit einen wichtigen Bezugsfaktor dar. Auch die inhaltliche Darstellung der Erkenntnisse selbst hat sich innerhalb der Analyse als zu unkonkret herausgestellt. Der Wunsch nach einer konkreteren Darlegung der Inhalte und klareren Handlungsimplicationen verläuft aber zumindest teilweise konträr zu der Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse, die den aktuellen Forschungsstand in Anbetracht der Forschungsfrage und des konkret behandelten Problems betrachten und nie als absolut anzusehen sind. Dies ist insbesondere im Falle der Risikothematik eine Herausforderung, da das Eintreten von Risiken nicht klar vorhersehbar und Unsicherheit eine dem Sujet inhärente Eigenschaft ist.

5.2.3 Umsetzung von Maßnahmen

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



Ein in der Regel auf der Ebene der Policy-Community anzusiedelnder Aspekt, der sich als hinderlich für die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen innerhalb des Bevölkerungsschutzes erweist, ist die finanzielle Tragfähigkeit der in den Risikoanalysen beschriebenen Maßnahmen. Politischen Entscheider:innen stehen nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung und sie müssen deshalb entsprechende Priorisierungen vornehmen. Die Priorisierung von Präventionsmaßnahmen wird dadurch erschwert, dass die Kosten für diese Maßnahmen als relativ hoch eingeschätzt werden, während deren Tragfähigkeit unklar ist. Denn hierbei ist unsicher, ob, wann, wo und welche Ereignisse mit welcher Intensität eintreten werden. Solange sich hohe Ausgaben für Vorsorgemaßnahmen nicht durch den Eintritt der Risiken materialisieren, bleibt ein Rechtfertigungsdruck bestehen. Hohe Kosten von Maßnahmen und die Unsicherheit über deren Tragfähigkeit haben zur Folge, dass häufig erst im Katastrophenfall auf – sich dadurch materialisierte – Risiken reagiert wird beziehungsweise auf eine Strategie der schnellen Reaktion und Bereitstellung von Ressourcen gesetzt wird.

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

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



5.2.4 Lösungsansätze zu Herausforderungen in Bezug auf das Themenfeld Risiken in der politischen Wahrnehmung und Handlungspraxis

Damit die Risikoanalysen von politischen Entscheider:innen stärker wahrgenommen werden und Impulse für die Wahrnehmung des Themas als politisches Problem sowie die Diskussion der Inhalte und Implikationen innerhalb der Policy- und politischen Ebene gesetzt werden können, sind die Kompetenzen sowie die Aufgabenstellung des BBK klarer darzustellen, damit seine Zuständigkeiten ersichtlich werden. Dies sollte sowohl vom Innenministerium als auch dem BBK selbst ausgehen. Eine präzisere Darstellung der Rolle des BBK durch das Innenministerium würde der Behörde unter Umständen mehr Handlungsspielraum verschaffen und ihre Wahrnehmung als stärkerer Player innerhalb des Themenfeldes öffentliche Sicherheit und Bevölkerungsschutz unterstützen. Wichtig wäre eine Anpassung beziehungsweise auch öffentliche Definition des Selbstverständnisses des BBK, damit politische Entscheider:innen es im sicherheitspolitischen Feld besser einordnen können. Hierin liegt auch das Potenzial, das BBK als vernetzende Institution im Bereich Bevölkerungs- und Katastrophenschutz innerhalb des Politikbetriebes wie auch der Öffentlichkeit sichtbarer zu machen. Dies würde die Relevanz der Behörde als Ansprechpartnerin und Informationsquelle zu Themen des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes erhöhen. Das Problem der gegenseitig miteinander im Aufmerksamkeitswettbewerb stehenden politischen Akteure könnte adressiert werden, indem sich alle stärker vernetzen und vermehrt gemeinsam auftreten. Schließlich müsste eine Debatte über die Verteilung von Zuständigkeiten, das Kooperationsverbot und eine potenziell zentrale Koordinationsrolle des BBK geführt werden, um den Stellenwert der Risikoanalysen im Bundeskontext zu erhöhen. Hierbei könnten der *Risk-Governance*-Ansatz und die dialogische Einbindung der verschiedenen Akteure entsprechend einer Multi-Akteurs-Perspektive Anknüpfungspunkte darstellen (siehe Kapitel 1.3).

Um die Wahrnehmung von Dokumenten wie den Risikoanalysen und deren Inhalten als politisch zu adressierendes Problem zu erhöhen, sind verschiedene Ansätze zu verfolgen. Hierbei wäre vor allem ein strategisches Vorgehen seitens der kommunizierenden Institution – im Falle der Risikoanalysen durch das BBK – hervorzuheben, um das Thema bei den Politiker:innen zu platzieren. Zum einen gilt es, die Themenwahl und -aufbereitung der Zielgruppe anzupassen. Das sogenannte Framing einer Information ist entscheidend, ob ein Sachverhalt als ein Problem wahrgenommen wird. Um die Aufmerksamkeit politischer Entscheider:innen zu erlangen, müssen Sachverhalte so dargelegt werden, dass sie Betroffenheit wecken und für die Politiker:innen greifbar sind. Ohne die entsprechende Gestaltung beziehungsweise das zielgerichtete Framing einer Information mit Bezügen zur politischen Arbeit von Akteuren verbleibt ein Thema in seiner Abstraktion und es fehlt



das Interesse, sich ihm zu widmen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Themenfeld Risiko, das sich vor allem mit der Prävention von Katastrophen und Schlüsselereignissen beschäftigt und somit abseits aktueller Ereignisse stattfindet, ist es wichtig, aber auch schwierig, Bezüge und eine daraus resultierende Problemwahrnehmung herzustellen.

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

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

Da für die ausbleibende Umsetzung der in den Risikoanalysen empfohlenen Maßnahmen verschiedene Aspekte eine Rolle spielen, gliedern sich auch die Lösungsansätze in mehrere Schwerpunkte. Zur Problematik der finanziellen Tragfähigkeit ergibt sich aus der Analyse die Empfehlung, dass die begrenzten Ressourcen in der Gestaltung der Handlungsempfehlungen stärker berücksichtigt



werden und Vorsorgemaßnahmen mit geringem Aufwand vorgeschlagen werden sollten, die es ermöglichen, Gefahren schnell abzuwehren. Inwiefern dies in Anbetracht von Präventionsmaßnahmen im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz sinnvoll ist, ist fraglich. Um die Sinnhaftigkeit solcher Vorschläge und Möglichkeiten der Umsetzung zu klären, ist ein größeres Engagement des BBK innerhalb der Policy-Community mit dem Ziel, zur Diskussion von Lösungsstrategien und deren Realisierbarkeit beizutragen, ratsam. Empfehlenswert erscheint hier auch, die Wichtigkeit präventiver Maßnahmen zur Vorbeugung horrender Kosten bei Eintreten des beschriebenen Ereignisses zu betonen wie auch die finanziellen Implikationen der vorgeschlagenen Maßnahmen klar zu kommunizieren, einschließlich der Konsequenzen, wenn diese nicht getroffen werden.

Die Einbindung der politischen Akteure in den Entstehungsprozess und vor allem eine Begleitung des Umsetzungsprozesses der Analysen ist ein wichtiger Punkt zur Bewältigung des Umsetzungsdefizits. Insbesondere die Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis und ein Monitoring der erfolgten Maßnahmen wird auch innerhalb der Arbeitsrealität der Politiker:innen als hilfreich erachtet und wäre ein wichtiger Kontroll- und Begleitmechanismus. Ebenfalls hilfreich, um die Inhalte der Analysen grundsätzlich umzusetzen, aber auch, um auf sich verändernde Rahmenbedingungen oder Herausforderungen in Hinblick auf die Umsetzung zu reagieren, ist einmal mehr eine agile Gestaltung der Themensetzung. Diese Interaktion ist vor allem über kommunikative Maßnahmen zu gestalten, die in Kapitel 5.3 zum Problemfeld Art der Übermittlung und Kommunikation der Dokumente detaillierter beschrieben werden. Innerhalb dieses Begleit- und Austauschprozesses könnten sowohl auf der Policy-Ebene wie auch innerhalb der Politik wichtige Akzente gesetzt werden, um die behandelten Themen sichtbarer im Alltag der Politiker:innen zu platzieren und einem Umsetzungsdefizit vorzubeugen. Dies hat das Potenzial, Kontrollmechanismen wie auch Verantwortlichkeit innerhalb des Umsetzungsprozesses schaffen.

5.3 Art der Übermittlung und Kommunikation der Dokumente

Die Art der Übermittlung der Risikoanalysen und die Gestaltung der Kommunikation ihrer Inhalte ist ein entscheidender Einflussfaktor, um auf die Wahrnehmung des Themas auf verschiedenen Ebenen einzuwirken. So kann die Institution oder das Gremium, das für das Verfassen der Analysen zuständig ist, maßgeblich zu einer stärkeren Sichtbarkeit von Dokumenten beitragen, was sowohl die Problemwahrnehmung als auch die Präsenz des Themas auf den Ebenen der Politik und der Policy-Community erhöhen und damit potenziell zu einer politischen Thematisierung von Dokumenten wie den Risikoanalysen beitragen kann (siehe Kapitel 2).



5.3.1 Kommunikation mit der Politik

Eng verknüpft mit dem Umsetzungsdefizit der Risikoanalysen ist deren Kommunikation an die Politiker:innen. Das Problemfeld der Kommunikation mit der Politik ist vor allem in kommunikationswissenschaftlichen Ansätzen der strategischen Kommunikation und der in der Wissenschaftskommunikation beschriebenen Art der Übermittlung zu fassen (siehe Kapitel 2.3). Diese Kommunikation und Art der Übermittlung wird im Falle der Risikoanalysen als passiv beschrieben und nicht ausreichend für eine dezidierte Wahrnehmung der Risikoanalysen. Denn die Drucksache, in der die Risikoanalysen kommuniziert werden, wird oft nicht wahrgenommen und die Existenz der Risikoanalysen im politischen Raum ist teilweise nicht bekannt. In diesem Zusammenhang ist die Zirkulation der Dokumente zu nennen. Während es zum üblichen institutionellen Verfahren gehört, dass die Risikoanalysen des BBK in Berichtsform in den Innenausschuss zirkuliert werden, werden diese dort in der Regel ohne inhaltliche Debatte nur peripher zur Kenntnis genommen und Inhalte und Maßnahmen nicht diskutiert¹⁷; es ergibt sich keine Verbindlichkeit zum weiteren Handeln oder zur Umsetzung der Maßnahmen, was im bereits beschriebenen Umsetzungsdefizit resultiert. Das Ausbleiben dieser Kommunikation ist als zentrales Problem für die Wahrnehmung und Umsetzung der Risikoanalysen anzusehen. Dieses Versäumnis liegt vor dem Hintergrund der institutionellen Rahmenbedingungen und der Zirkulation der Risikoanalysen als Bundesdrucksache auf der politischen Ebene, was auch von den Interviewpartner:innen wahrgenommen wird. Gleichzeitig sehen diese aber auch Potenziale in der Kommunikation des BBK, die als sehr unidirektional beschrieben wird, während eine dialogische und direkte Form der Übermittlung der Risikoanalysen und der Kommunikation der Inhalte gewünscht wird und als notwendig für eine erfolgreiche Vermittlung und breitere Wahrnehmung der Analysen angesehen wird. Dies verdeutlicht zum einen die bedeutende Rolle, welche die aktive dialogische Kommunikation der Analysen spielen könnte, und demonstriert zum anderen aber auch ein zentrales Problemfeld für sowohl Wahrnehmung als auch Umsetzung.

5.3.2 Öffentliche Kommunikation

An das Problemfeld der Kommunikation innerhalb der Politik schließt sich die Kommunikation der Inhalte an die Öffentlichkeit an. Während der Aspekt der Wissensvermittlung an die Bevölkerung nicht im Zentrum dieser Studie steht, wird sowohl in der Datenerhebung wie auch innerhalb des theoretischen Rahmens der Wissenschaftskommunikation und dem *Multiple Streams Framework* (MSF) der

¹⁷ Siehe hierzu auch Kapitel 3. Die ersten Risikoanalysen aus den Jahren 2010 und 2011 wurden noch im Plenum diskutiert, während sie inzwischen nur ohne Aussprache an den Innenausschuss überwiesen werden.



Öffentlichkeit eine wichtige Rolle zugeschrieben; die Interviewten wiesen wiederholt auf die Wichtigkeit hin, die Bevölkerung zu Risikothemen zu informieren, und auch aus dem theoretischen Rahmen ergibt sich, dass die Öffentlichkeit eine bedeutende Rolle für die Problemwahrnehmung und die politische Themensetzung spielt (siehe Kapitel 2.4). Dies spiegelt Aspekte des Feedbacks durch die Bevölkerung, der öffentlichen Meinung in Bezug auf ein Thema und der antizipierten öffentlichen Zustimmung wider, die als einflussreich für die politische Bedeutung eines Themas erachtet werden. Daher ist die öffentliche Kommunikation ebenfalls als Herausforderung für die Wahrnehmung und politische Umsetzung der Risikoanalysen zu betrachten und wird hier als Problemfeld benannt, da eine öffentliche Kommunikation zu den Risikoanalysen nicht erkennbar stattfindet. Für eine stärkere Wahrnehmung wäre es jedoch notwendig, dass die Risikoanalysen in die Öffentlichkeit kommuniziert werden, da politische Entscheider:innen auf die Akzeptanz und positive Resonanz ihrer Politik angewiesen sind. Dies führt dazu, dass durch die öffentliche Berichterstattung und Debatte Anreize für Politiker:innen geschaffen werden, ein Thema zu adressieren und dieses in die Politik zu tragen. Zudem ist es leichter, auch Abgeordnete außerhalb des jeweiligen Ausschusses für ein Thema zu gewinnen, wenn an diesem ein öffentliches Interesse besteht, da hierdurch politische Relevanz geschaffen wird. Eine kritische öffentliche Debatte bedeutet hierbei auch, dass politische Entscheider:innen unter Rechtfertigungs- und Handlungsdruck gesetzt werden. Die geringe Präsenz der Risikoanalysen in der Öffentlichkeit ist daher auch als ein Grund für deren geringe politische Wahrnehmung zu bewerten.

In der Literatur zu Risikokommunikation wird darauf hingewiesen, dass die Kommunikation mit der Öffentlichkeit vor allem in der Verantwortung der politischen Akteure liegt, dieser Verantwortung seitens der Politik jedoch wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird und sie sich nur rudimentär in politischem Handeln widerspiegelt.¹⁸ Das zeigt sich auch in der Problematik der öffentlichen Kommunikation von Risikothemen im Kontext der Risikoanalysen. Denn auch wenn die öffentliche Wahrnehmung des Themas sehr bedeutsam für die politische Wahrnehmung der Analysen ist, ist es gleichzeitig schwierig, positive Resonanz für Risikothemen und Maßnahmen zur Reduzierung von Risiken zu erzielen. Dies liegt an einer allgemeinen Unbeliebtheit des Themas in der Bevölkerung, in der die Angemessenheit von Maßnahmen zur Reduzierung von Risiko wiederholt hinterfragt werden und auf Unverständnis stoßen. Zudem befürchten Politiker:innen, durch die Kommunikation von Risiken in ein

¹⁸ Risikokommunikation an die Bevölkerung wird als zentraler Bestandteil des staatlichen Krisenmanagements bezeichnet. Die Kommunikation zu Risiken sollte in den entsprechenden Politikfeldern als Teil des staatlichen Krisenmanagements und eines umfassenden Risikoregulierungsprozesses integriert sein, erfreut sich jedoch wenig Aufmerksamkeit und spiegelt sich nur rudimentär im Handeln der politischen Verantwortlichen wider (Weinheimer, 2016).



schlechtes Licht zu geraten, da die öffentliche Thematisierung von Risiken zu Unsicherheit führt.

5.3.3 Lösungsansätze zur Art der Übermittlung und Kommunikation der Dokumente

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

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



Wissenschaftskommunikation als Merkmal für die erfolgreiche Kommunikation von Inhalten in die Praxis bewertet wird, werden vergleichbare Aktivitäten anderer Akteure auch von den Politiker:innen als positiv rezipiert und als sinnvoll erachtet.

Lösungsansätze zur stärkeren Einbindung und Adressierung der Öffentlichkeit finden sich ebenfalls sowohl in der Theorie zu Wissenschaftskommunikation als auch in den Gesprächen mit den Politiker:innen. Aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive ist hier die Ebene des Gestaltungsdiskurses und der zivilgesellschaftlichen Einbeziehung in Handlungsoptionen und Lösungsvorschläge hervorzuheben. Um öffentliches Interesse an der Thematik zu schüren, sollten solche diskursiven Formate stärker sowohl von der Politik wie auch vom BBK forciert und gefördert werden. Aus der Datenanalyse geht hervor, dass wichtige Ansatzpunkte, um für die Politik sichtbar zu werden wie auch dem eigenen Anliegen mehr Relevanz zu verleihen, die Durchführung öffentlichkeitswirksamer Kampagnen ist. Zudem wird die Ankündigung wichtiger Dokumente in der Bundespressekonferenz als zentral angesehen. Dies schließt eine mediale Berichterstattung über die Risikoanalysen und auch Risiken im Bevölkerungsschutz allgemein ein, die den interviewten Mitgliedern des Bundestages als elementar für eine höhere politische Relevanz erscheinen. Da in den Interviews keine direkte Trennung von Medien und Öffentlichkeit vorgenommen wird, werden hier auch einige Punkte zur Einbeziehung der Medien neben der Präsentation der Ergebnisse in der Bundespressekonferenz gemacht. Es wird darauf hingewiesen, dass vor allem audiovisuelle Medien, wie Dokumentationen, Filme zu Katastrophenszenarien mit anschließender Einordnung in die Realität oder neue Medien wie YouTube-Formate, eine hohe Aufmerksamkeit von Seiten der Öffentlichkeit auf die Thematik Risikoanalysen lenken könnten, was wiederum Aufmerksamkeit auf politischer Ebene erzeugen würde. Reichweitenstarke Fernsehformate wie die Nachrichtensendungen der öffentlich-rechtlichen Medien werden dabei als Leitmedien für politische Aufmerksamkeit wahrgenommen.

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



5.4 Fazit und abschließende Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien

In den diskutierten Problemfeldern und Lösungsansätzen wird deutlich, dass die Gestaltung der Dokumente selbst wie auch eine offensivere und dialogische Kommunikation der Analysen in Politik und auch Öffentlichkeit zentral für die Vermittlung der Erkenntnisse sind. Dies sind wichtige Faktoren, um ein Thema zur Diskussion auf der politischen Agenda zu platzieren und damit potenziell zum Agenda-Wandel beizutragen. Hierbei sind die Kommunikation und Zirkulation der Analysen, eine strategische Vermarktung und eine offensivere, direkte und dialogische Kommunikation wichtige Ansatzpunkte für eine höhere Wahrnehmung der Dokumente als erster Schritt für eine potenzielle Umsetzung der Maßnahmen. Die Kommunikation der Analysen ist entscheidend, um auf den Ebenen der Problemwahrnehmung, des Politikbetriebs und der Policy-Community zu einer Sichtbarkeit der Analysen beizutragen und so auf die Diskussion des Themas und darüber eine potenzielle Integration der Inhalte der Analysen in politische Entscheidungen einzuwirken (siehe Kapitel 2). Hier kommt vor allem dem BBK als federführende Organisation der Koordinierung und methodisch fachlichen Begleitung der Dokumente eine zentrale Rolle zu. Vertreter:innen des BBK können als Policy-Entrepreneure verstanden werden, die sich aktiv für die Bewerbung des Themas und die Verbindung von Problemwahrnehmung und Diskussion in Politik sowie Policy-Community einsetzen. So kann das BBK zum einen auf der Ebene der Problemwahrnehmung über kommunikative Aktivitäten und eine zielgruppengerechte Aufbereitung der Information zu einer höheren Sichtbarkeit und Relevanz der Dokumente beitragen. Zudem kann es durch die Nutzung seines politischen Stellenwerts und der politischen Vernetzung durch direkte und dialogische Kommunikation stärker darauf hinwirken, dass wichtige politische Akteure sich für das Thema einsetzen und dieses auf der politischen Agenda platzieren. Innerhalb der Policy-Community kann das BBK stärker im Dialog mit anderen Akteuren und Interessengruppen der öffentlichen Sicherheit, Sicherheitspolitik und des Bevölkerungsschutzes interagieren und Themensetzung, Lösungsvorschläge und Handlungsoptionen offensiver einbringen, wobei erneut eine dialogische Form und direkte Interaktion sowie die Gestaltung eines diskursiven Prozesses auf verschiedenen Ebenen (Zivilgesellschaft, Politik, Interessengruppen) als wichtig hervorzuheben sind. Denn nur wer aktiv interagiert, ist auch politisch sichtbar. Gleichzeitig ist es zentral, dass politische Akteure ihrer Verantwortung nachkommen und auch unliebsame Themen, die kein direktes positives Feedback hervorrufen, nicht vernachlässigen und ihre Verantwortung nicht scheuen. Hierbei sind insbesondere das BMI sowie die für das Themengebiet Bevölkerungsschutz zuständigen Politiker:innen zu nennen.



Da ein zentraler Aspekt innerhalb des Bereichs der Risiken und des Bevölkerungsschutzes ressortübergreifende Maßnahmen und Auswirkungen im Krisenfall sind, sollten Ansätze und Maßnahmen vor allem auch ressortübergreifend gedacht und diskutiert werden. Trotz der zeitlichen Einschränkungen und strukturellen Hindernisse sollte dies auch auf politischer Seite einen höheren Stellenwert erhalten, da präventive Maßnahmen sowohl auf Ebene der öffentlichen Sicherheit wie auch auf Haushaltsebene und sozialer Ebene erheblichen langfristigen Schaden vorbeugen können, wie sich nicht zuletzt in der aktuellen Covid-19-Pandemie verdeutlicht.

Hieraus ergeben sich auf Basis der innerhalb dieser Studie durchgeführten Analysen folgende Empfehlungen für die Kommunikation der Risikoanalysen: (1) Aufbereitung der Inhalte mit konkretem Bezug auf die Zielgruppe und Integration von klaren, an die Adressat:innen angepassten Handlungsempfehlungen, (2) Integration einer Kurzfassung, die die zentralen Inhalte und praktischen Implikationen verdeutlicht und darstellt, für welche Ressorts das Dokument besondere Relevanz hat, (3) bidirektionale und diskursive Kommunikation der Inhalte zwischen Behörde und Politik, sowohl informeller Natur durch Gesprächsangebote und Informationsveranstaltungen wie auf institutioneller Ebene in Ausschüssen, zum Beispiel durch die Präsentation einer neuen Publikation, (4) öffentlichkeitswirksame Kommunikation der Inhalte, zum Beispiel über die Präsentation von Ergebnissen in einer Bundespressekonferenz zur Erhöhung der Problemwahrnehmung und der Schaffung von Kontrollmechanismen für die Umsetzung der Inhalte.

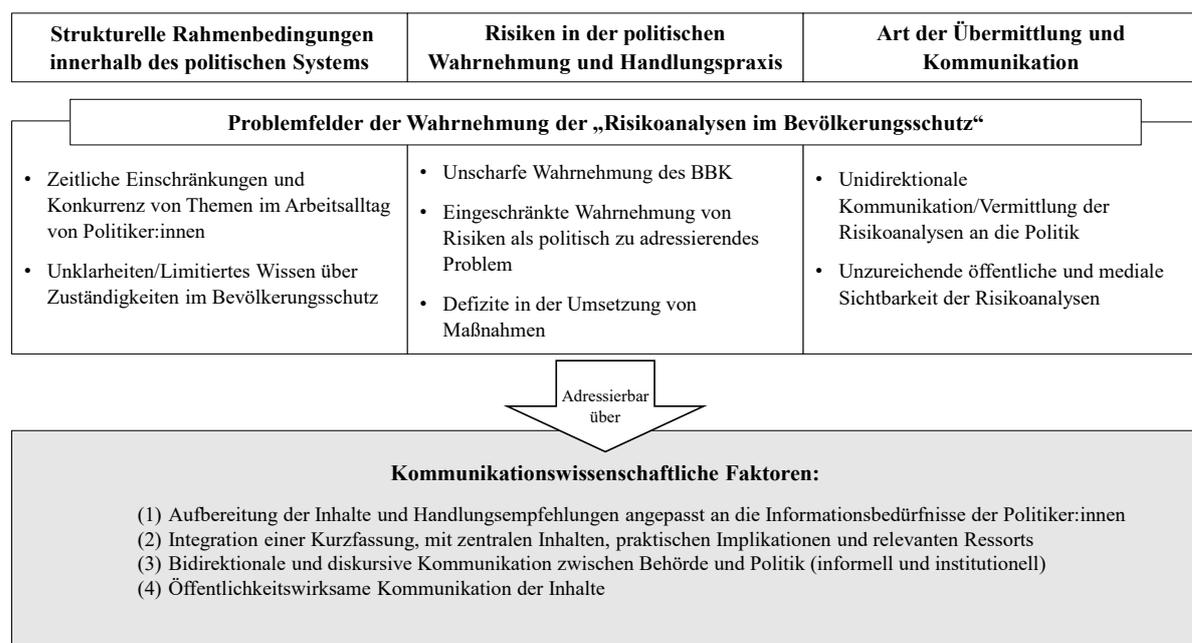


Abbildung 4. Problemfelder und Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien für die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ (eigene Darstellung)



Anhang

Leitfaden für qualitative Einzel- und Fokusgruppeninterviews im Rahmen des Forschungsprojektes „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ (RiskPol)

Dauer: 45–60 min

Begrüßung und Erläuterung des Interviews	
Dank für Teilnahme	Noch einmal vielen Dank, dass Sie sich heute für dieses Gespräch Zeit genommen haben.
Vorstellung Person und Projekt	Mein Name ist [Name], [Position] der Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sicherheitsforschung an der Freien Universität Berlin [und [weitere Position]]. Ich bin Mitarbeiter:in im Forschungsprojekt „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ (RiskPol), welches im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) durchgeführt wird. Im Projekt möchten wir erforschen, wie die Risikoanalysen des BBK wahrgenommen und im politischen Prozess weiterbearbeitet werden und führen zu diesem Zweck auch Interviews mit (ehemaligen) Mitgliedern des deutschen Bundestages.
Erläuterung von Inhalt und Struktur des Interviews und Expertenrolle	In diesem Interview soll es um Ihre persönliche Wahrnehmung der Thematisierung von Risiken für die Bevölkerung in der Politik und dann speziell der Risikoanalysen des BBK gehen. Das Gespräch ist für ca. 45–60 Minuten anberaumt. Es geht uns dabei um Ihre ganz persönliche Sichtweise, es gibt also keine richtigen oder falschen Antworten.
Datenschutz und Hinweis auf Aufzeichnung des Gesprächs	Wie in der Datenschutzerklärung, die Ihnen zuvor per E-Mail zugesandt wurde, expliziert, werden Ihre persönlichen Daten anonymisiert – was Sie mir sagen, ist also nicht auf Ihre Person zurückzuführen. Wenn Sie einverstanden wären, würde ich das Gesprächsaudio gern aufzeichnen. Wenn Sie keine weiteren Fragen zum Ablauf haben, würde ich nun mit der Aufzeichnung beginnen und müsste dann kurz auf Band Ihr mündliches Einverständnis einholen. <i>☞ Bei Einverständnis mit Aufzeichnung beginnen und fragen, ob mit Aufzeichnung einverstanden.</i>



Block 1: Hintergrund Expert:in		
Zu Beginn des Gesprächs möchte ich Sie gern bitten, sich einmal kurz vorzustellen und Ihren Tätigkeitsbereich als Mitglied des Deutschen Bundestages [zu Amtszeiten] zu erläutern.		
Bezug zum Thema Risiken für die Bevölkerung	Welche Rolle spielt(e) das Thema „Risiken für die Bevölkerung“ in Ihrer politischen Arbeit?	
Block 2: Das Thema Risiken in der Politik		
Wenn Sie auf Ihren Arbeitsalltag (zurück)schauen, wie nehmen (nahmen) Sie die Thematisierung von Risiken für die Bevölkerung in der (Bundes)Politik generell wahr?		
Akteure/Quellen/ Informationen	Inwiefern nehmen (nahmen) Sie bestimmte Akteure (Behörden, Institutionen, Personen, Interessengruppen) wahr, die Risiken thematisieren? <ul style="list-style-type: none"> - Welche Akteure nehmen Sie wahr? - Welche Akteure sehen Sie als grundlegend an für die Thematisierung von Risiken an? 	Inwiefern nehmen (nahmen) Sie bestimmte Quellen (bspw. Dokumente, Personen, Institutionen, Interessengruppen) wahr? <ul style="list-style-type: none"> - Welche dieser Quellen sehen Sie als grundlegend an für die politische Thematisierung von Risiken?
	Wie informieren (informierten) Sie sich in Ihrem Arbeitsalltag zu dem Thema Risiken? (Auf welche Kanäle/Quellen greifen (griffen) Sie da zurück?)	
Wahrgenommene Relevanz des Themas	Inwiefern werden, aus Ihrer Perspektive, in der Politik Risiken als ein relevantes Thema wahrgenommen? <ul style="list-style-type: none"> - Woran liegt es Ihrer Meinung nach, dass das Thema Risiken wenig/viel Relevanz für die Politik hat? - Wie könnte die Relevanz des Themas in der Politik gesteigert werden? 	
Welche (weiteren) Herausforderungen sehen Sie im politischen Management von Risiken ?		



Block 3: Berührungspunkte Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz	
Kenntnis	<p>Inwieweit sind Ihnen die Risikoanalysen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) bekannt?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wenn ja: mit den Fragen normal fortfahren - Wenn nein: <ul style="list-style-type: none"> ☞ 1. Kurze Beschreibung: (Auszüge aus Dokumenten des BBK) ☞ 2. Bitte, im weiteren Gespräch Ihre Wahrnehmungen und Erfahrungen mit Risikoanalysen im Allgemeinen oder vergleichbaren Dokumenten zu Risiken in der Bevölkerung zu teilen (Fragen entsprechend umformulieren)
Berührungspunkte mit den Risikoanalysen des BBK	<p>Wie und in welchem Kontext sind Ihnen bisher die Risikoanalysen des BBK begegnet?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wie bekommen (bekamen) Sie von den Risikoanalysen mit? - Wieviel haben (hatten) Sie bei Ihrer Arbeit mit den Risikoanalysen zu tun?
Block 4: Wahrnehmung der Risikoanalysen	
Wie nehmen (nahmen) Sie die Risikoanalysen des BBK in Ihrem beruflichen Alltag wahr?	
Persönliche Relevanz	<p>Inwiefern erachten (erachteten) Sie die Risikoanalysen als relevant für Ihre politische Arbeit?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Warum (nicht)?
Nutzen/Mehrwert	<p>Inwiefern nutzen (nutzten) Sie die Risikoanalysen in Ihrem beruflichen Alltag?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wie gut kennen Sie die Inhalte der Risikoanalysen? - Worin besteht (bestand) der Mehrwert der Risikoanalysen für Ihre politische Arbeit?
Wirken	<p>Inwiefern wirken (wirkten) sich die Risikoanalysen auf Ihre politische Arbeit aus?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern wirken (wirkten) sich die Risikoanalysen auf Ihre Themenschwerpunktsetzung aus? <ul style="list-style-type: none"> ○ Inwieweit bewirken (bewirkten) die Risikoanalysen, dass Sie das Thema Risiken im Bevölkerungsschutz auf Ihre politische Agenda setzen? ○ Haben die dort behandelten Risiken nach der Lektüre der Analyse eine größere Rolle in Ihrer politischen Arbeit gespielt?



	<ul style="list-style-type: none"> - Nur Abgeordnete, die nach 2015 im Bundestag waren: Die Risikoanalysen beinhalten Handlungsempfehlungen – inwieweit integrieren (integrierten) Sie diese in Ihr politisches Handeln?
Herausforderungen	Mit welchen Herausforderungen sehen (sahen) Sie sich persönlich bei der Informationsverarbeitung/Umsetzung der Risikoanalysen konfrontiert? (Was hält Sie davon ab, den Risikoanalysen (noch mehr) Aufmerksamkeit zu schenken?)
Allgemeine Einschätzung/ Bewertung	Inwiefern halten Sie die Risikoanalysen des BBK in Ihrer Konzeption und Durchführung für sinnvoll?
Inhalte	Inwiefern halten Sie die Inhalte für angemessen? <ul style="list-style-type: none"> - Inwiefern helfen (halfen) die Risikoanalysen Ihnen dabei Entscheidungen zu treffen, wie mit den Risiken umzugehen ist? - Welche Inhalte aus den Risikoanalysen sind (waren) für Sie besonders relevant? Warum?
Gestaltung	Inwiefern halten Sie die Gestaltung und Aufbereitung der Risikoanalysen für angemessen?
Kommunikation	Inwiefern nehmen (nahmen) Sie in Zusammenhang mit Risikoanalysen Kommunikation wahr? <ul style="list-style-type: none"> - ... durch das BBK und beteiligte Akteure? - Wie ist (war) die innerparlamentarische Kommunikation? <p>Wie nehmen (nahmen) Sie diese Kommunikation wahr? / Inwiefern halten Sie die Kommunikation im Zusammenhang mit den Risikoanalysen und entsprechenden Risiken für angemessen?</p>
Koordination	Inwiefern halten Sie die Koordination und institutionellen Prozesse im Rahmen der Risikoanalysen, von der Erstellung über die Durchführung bis zur Vorlage im Bundestag, für angemessen?
Block 5: Erwartungen	
Was sind (wären) Ihre Erwartungen an die Risikoanalysen des BBK und vergleichbare Dokumente mit Bezug auf Risiken für die Bevölkerung?	
Genauere Vorstellungen	Wie müsste die Risikoanalyse aussehen bzw. koordiniert und kommuniziert werden, damit Sie sich weiter damit beschäftigen wollen würden?



	<p>Welchen Inhalt / welche Informationen sollte eine Risikoanalyse beinhalten, damit sie für Ihre Arbeit hilfreich und aussagekräftig ist (gewesen wäre)?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was macht eine Information aus Ihrer Sicht zu einer relevanten Information in Bezug auf zukünftige Risiken? - Inwieweit ist dies für Sie durch die aktuellen Risikoanalysen gegeben?
	Wie müssten die Risikoanalysen gestaltet und aufbereitet sein?
	<p>Was müsste sich im Hinblick auf die Kommunikation der Risikoanalysen ändern?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wünschen (wünschten) Sie sich mehr oder andere direkte Kommunikation (vom BBK)?
	Was müsste sich im Hinblick auf den Prozess der Erstellung, Durchführung und Vorlage von Risikoanalysen ändern?
Steigerung Relevanz	<p>Was müsste sich ändern (hätte sich ändern müssen), damit die Risikoanalysen (noch) relevanter für Sie werden / (noch) mehr Aufmerksamkeit von Ihnen erhalten?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Was sind (waren) die Bedingungen dafür, dass Dokumente wie die Risikoanalysen von Ihnen als relevant eingeschätzt und in Ihre politische Arbeit integriert werden?
Abschluss und Dank für Teilnahme	
Ergänzungen, Anregungen, Fragen	<p>Dann sind wir schon am Ende unseres Gesprächs angelangt. Bevor ich die Aufzeichnung nun beende, gibt es noch Punkte, die für das heute besprochene Thema relevant sein könnten, die ich aber bisher nicht angesprochen habe? Möchten Sie gern noch etwas dazu sagen?</p> <p><i>☞ Dann würde ich die Aufnahme nun beenden. Aufnahmegerät abschalten.</i></p>
Dank für Teilnahme	<p>Haben Sie noch einmal vielen Dank für das interessante Gespräch und das Teilen Ihrer wertvollen Expertise.</p> <p>Kennen Sie vielleicht Personen (insbesondere Mitglieder des Bundestags) aus Ihrer Fraktion, mit denen ein Gespräch ebenfalls interessant sein könnte?</p>



Codierleitfaden für die Auswertung qualitativer Einzel- und Fokusgruppeninterviews im Rahmen des Forschungsprojektes „Risikoanalyse Bevölkerungsschutz und Politik“ (RiskPol)

Kategorie	Definition	Ankerbeispiel
Themenbreite und Zeitmangel (Brozus, 2018; Gigerenzer, 2013; Herweg et al., 2018)	Zeitliche Limitierungen oder Vielzahl von Themen, Aufgaben oder Informationen, mit denen die Entscheidungsträger:innen konfrontiert sind, die in Konkurrenz zueinander stehen	<i>„Die Risikoanalysen kommen natürlich hier ins Büro und wir können sie nur querlesen. Wie gesagt, weil dafür kommt einfach zu viel.“ (1_7, 90)</i>
Strukturelle Einflussfaktoren¹⁹		
Wahrnehmung und Framing von Sachverhalten als greifbare Probleme (Blum & Schubert, 2018; Herweg et al., 2018)	Wahrnehmung oder Framing von Sachverhalten (aufkommende Informationen, die wiederkehrend oder zu speziellen Gelegenheiten zirkuliert werden) als greifbare oder Betroffenheit konstituierende Probleme	<i>„So lange es keine persönliche Betroffenheit gibt, ist halt eben auch häufig die Leidenschaft nicht da, sich diesen Dingen irgendwie zu widmen. Und das ist halt eben gerade, wenn es um Risiken für die Bevölkerung geht - es ist halt ziemlich abstrakt, ja. Also ich meine, wir überlegen uns irgendwelche Szenarien, die für die Bevölkerung gefährlich sein können, aber solange sie nicht eintreten, oder solange</i>

¹⁹ Textstellen wurden den Haupt- und Subkategorien unter „Strukturelle Einflussfaktoren“ zugeordnet, wenn Aussagen zur Relevanz der Inhalte der Kategorie hinsichtlich der Themensetzung, Entscheidungsfindung, Politikgestaltung oder Beschlussfassung im weiteren Sinn, einschließlich einer Relevanz hinsichtlich der Wahrnehmung oder Bewertung eines Sachverhaltes durch politische Entscheider:innen, ersichtlich wurde. In der Hauptkategorie „Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) als kommunizierende Instanz“ wurden darüber hinaus Textstellen zugeordnet, welche die allgemeine Wahrnehmung des BBK oder seiner Aktivitäten betreffen.



			<i>die Eintrittswahrscheinlichkeit nicht besonders groß ist, ist es halt eben auch nicht greifbar, ja.“ (1_10, 18)</i>
Aktuelle Ereignisse (Herweg et al., 2018)	Subkategorie: Ereignisse des allgemeinen Tagesgeschehens	Unvorhersehbare Ereignisse des allgemeinen Tagesgeschehens	<i>„Also insofern hat es Risikoanalyse, Risiken wahrnehmen hat es sowieso schwer. Das liegt wahrscheinlich in der Natur des Menschen, aber jetzt im realen Doing war es deutlich unterrepräsentiert. In den Zeiten, eigentlich die ganze Zeit, in denen ich im Parlament war, es hat sich immer erst dann geändert, wenn etwas passiert ist.“ (1_13, 14)</i>
	Subkategorie: Schlüsselereignisse (Birkland & Schwaeble, 2019; Herweg et al., 2018)	Unvorhersehbare Ereignisse, die als Ereignisse wahrgenommen oder diskutiert werden, welche die allgemeine Wahrnehmung oder Bewertung eines Themas oder Sachverhaltes gesteigert haben könnten oder die Themensetzung und Beschlussfassung langfristig beeinflussen könnten	<i>„Und ich glaube, die Debatten, die wir aussichtslos vorher geführt haben, die werden wir nicht mehr aussichtslos führen. Gerade nach dieser Pandemie ist die Wahrnehmung eine andere und erste Maßnahmen werden ja jetzt auch schon gemacht.“ (1_5, 38)</i>
	Subkategorie: Wiederkehrende Ereignisse (Herweg et al., 2018)	Wiederkehrende, vorhersehbare Ereignisse	<i>„Also viele Abgeordnete haben viele spezialisierte Themen und solange keine Katastrophe eintritt, interessiert sich dann für den Katastrophenschutz, für den Bevölkerungsschutz auch NUR der Abgeordnete, der tatsächlich damit betraut ist. Es sei denn, es geht zu Haushaltsverhandlungen. Dann haben plötzlich auch noch Mitglieder des Haushaltsausschusses mit</i>



			<i>Katastrophenschutz und Bevölkerungsschutz zu tun.“ (1_12, 9)</i>
Rolle der Öffentlichkeit (Herweg et al., 2018)	Subkategorie: Öffentliche Aufmerksamkeit und Debatte	Öffentliche Aufmerksamkeit und Debatte (einschließlich direktes Feedback der Bevölkerung)	<i>„Also, das heißt, so einen Minister zu (...) für so ein Thema zu sensibilisieren, das geht auf der einen Seite, klar, wenn es öffentliche Debatte gibt, ja. Wenn er dann plötzlich zu *Anne Will eingeladen wird und soll was dazu sagen.“ (1_14, 38)</i>
	Subkategorie: Antizipierte Resonanz der Öffentlichkeit	Antizipierte Meinung, Stimmung, Resonanz der Öffentlichkeit und antizipiertes öffentliches Feedback	<i>„Ja. Also wie gesagt, um eine politische Handlung durchzuführen hilft eine positive Resonanz in der Bevölkerung. Und ich finde grundsätzlich, um das von Anfang an wieder zu sagen, dass in der Bevölkerung zu wenig Risikobewusstsein da ist, dass man zu wenig darüber spricht.“ (1_26, 92)</i>
	Subkategorie: Rolle der Medien (Herweg et al., 2018; Rüb, 2014)	Rolle der Medien im Kontext der Öffentlichkeit	<i>„(...) Weil, das Problem ist halt tatsächlich, das Agenda-Setting in der Demokratie funktioniert halt über Medien, über politische Wahrnehmungen, über Wahrnehmung der Bevölkerung. Und die korrelieren natürlich auch mit den Medien, mit der Folge, dass halt immer gerade die Thematik, die besonders aktiv ist, hat auch eine hohe Aufmerksamkeit (...).“ (1_15, 12)</i>
Institutioneller Kontext	Subkategorie: Parlamentarische Verfahren	Abläufe und Verfahren im Parlament	<i>„In aller Regel werden diese Dinge dann ja vorgestellt im Innenausschuss, wo man dann auch entsprechend nachfragt und dann gibt es dazu eine Debatte im *Bundestag, in aller Regel vielleicht eine Stunde maximal, und dann ist</i>



			<p><i>der Bericht zur Kenntnis genommen. Und dann war es das auch wieder an parlamentarischer Befasstheit, es sei denn, daraus werden Dinge abgeleitet, wie eben wir brauchen Gesetzesänderungen, wir müssen etwas organisatorisch neu ändern oder bestimmte Bereiche brauchen mehr Geld. Dann wird es natürlich weitergeführt, aber nicht nur jetzt in Verbindung mit so einer Risikoanalyse, weil die Risikoanalyse ja eben keine Prognose ist (...).“ (1_13, 22)</i></p>
	Subkategorie: Parlamentarische Arbeitsteilung	Fachliche Arbeitsteilung und Zuständigkeiten im Parlament und innerhalb von Fraktionen	<p><i>„Und, ja klar, dann passiert in den Ausschüssen, selbst dann, wenn sie diskutiert werden, das, was bei ALLEN Vorlagen passiert ist, diskutieren jeweils wiederum die Fachbericht-erstatte. Ganz ehrlich, wenn meine Kollegin zum Thema Beamtenrecht irgendeinen Vortrag gehalten hat, habe ich im Regelfall auch was anderes im Kopf gehabt.“ (1_14, 30)</i></p>
	Subkategorie: Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem	Die sachliche Verteilung von Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen föderalen Ebenen im Mehrebenensystem	<p><i>„Also es gibt ja auch viele konkrete Handlungsempfehlungen, wir haben kurz schon die Risikoanalyse Dürre angesprochen heute auch, die uns viele Dinge eben vorschlägt und glaube ich ein gutes Papier ist. Was davon in die Praxis fließt, ist relativ gering. Das liegt natürlich auch wieder daran, dass der Bund gar nicht zuständig ist und bei den Ländern das wahrscheinlich bei irgendeinem Abteilungsleiter</i></p>



			<i>in der Schublade landet oder so.“ (2_2, 17)</i>
Präferenzen politischer Entscheider: innen (Herweg, 2015; Herweg et al., 2018)	Subkategorie: Persönliches Interesse und Engagement	Individuelles persönliches Interesse und Engagement	<i>„Es gibt immer wieder Themen, und es kann auch im Bevölkerungsschutz sein, wenn der MdB daran persönlich interessiert ist, dann liest er sich so einen Bericht auch mal ein. Das ist aber von jedem Chef, oder jeder Chefin abhängig, und da gibt es mal dieses und mal jenes Thema“ (2_1, 35).</i>
	Subkategorie: Parteipolitische Präferenzen	Präferenzen, die sich aus der Zugehörigkeit zu einer Partei, deren Grundhaltung, Ideologie, Werten, Schwerpunkten oder Strategien ergeben	<i>„(...) Gibt es denn sonst noch Faktoren, wo Sie sagen, das bringt ein zukünftiges Risiko auf die politische Bühne? B: Ja, das zweite habe ich ja genannt. Also, sozusagen die strategischen Ansätze, die es überall im Politikfeld gibt. Also, sozusagen bei der Frage Zukunftsentwicklung. Wo will ich hin mit einer Gesellschaft, ja. Nach Parteiideologie und nach Parteiprogramm unterschiedlich präferiert. Aber zumindest gibt solche strategischen Grundprinzipien (...).“ (1_14, 23–24)</i>
	Subkategorie: Präferenzen der Funktionseinheit	Präferenzen, die sich im Zusammenhang mit der parlamentarischen Rolle als regierende Mehrheit beziehungsweise Opposition ergeben	<i>„Normalerweise ist es so, wenn so etwas erörtert wird, das ist eigentlich bei allen Berichten so, dass berichtet wird, dann gibt es ein bisschen Fragen. Die sind natürlich von der Regierungsfraktion andere, als von der Opposition. Von der Opposition vielleicht eher auch noch einmal Appelle, was noch zu tun ist, was die Regierung ja intern vielleicht anders besprechen</i>



			<i>kann und da ein bisschen zurückhaltender ist. “ (2_2, 23)</i>
Finanzielle Tragfähigkeit (Herweg et al., 2018)		Zur Verfügung stehende finanzielle Ressourcen und finanzielle Tragfähigkeit von Maßnahmen	<i>„Was mich ja eben nur umtreibt, ist, dass wir dieses Thema fast gar nicht wirklich ernst nehmen. Andererseits aber, wenn wir eben was machen auch wir relativ viel Geld brauchen. Also Sie sehen das jetzt das Rote Kreuz mit anderen Organisationen zusammen diese Vorkehrung für Notunterkünfte und Ähnliches überhaupt wieder diese Situation schafft, dann geben wir da mehrere Dutzend Millionen über die nächsten Jahre rein. Es ist letztlich nur für wenige Tausend Menschen eine Schutzvorkehrung (...).“ (1_22, 36)</i>
Akteure (Herweg, 2015; Renn, 2017)	Subkategorie: Bundespolitische Akteure	Akteure in der Bundespolitik, neben dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) als kommunizierende Instanz der Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz, und deren Aktivitäten	<i>„Wir haben darüber hinaus als Akteur als wichtige Quelle den *Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages, den wir ja auch sehr zielgerichtet beauftragen können.“ (1_4, 18)</i>



	Subkategorie: Praxisnahe Akteure	Praxisnahe Akteure und deren Aktivitäten (Behörden und Organisationen, die auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene tätig sind, und deren Vertreter:innen)	<i>„Also das THW zum Beispiel, also die äußern sich ja dann auch schon. Oder halt eben auch andere Bevölkerungsschutz-Organisationen, sei es jetzt das Rote Kreuz, oder auch die Feuerwehren, ja, die da ja auch mitmischen und also die hört man schon. Also, wenn es halt eben im politischen Raum diskutiert wird. Und die WERDEN auch gehört. Und, ja, das ist so/ das sind so die üblichen Akteure einfach, die man dann wahrnimmt.“ (1_10, 20)</i>
	Subkategorie: Wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure	Wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure und deren Aktivitäten (Forschungseinrichtungen Foren, Stiftungen, NGOs, Thinktanks)	<i>„Deswegen sind Institutionen, wie zum Beispiel das BBK oder Institutionen, wie das Forschungsforum öffentliche Sicherheit oder Institutionen, wie das Zukunftsforum öffentliche Sicherheit so wichtig, um hier halt immer wieder auch Themenstellungen ohne irgendeinen Hass oder irgendeine Hatz, meine ich, Entschuldigung, also ohne besondere Auffälligkeiten zu thematisieren. Und auch die Politik immer wieder dran zu erinnern, dass sie sich mit grundlegenden Themen auch mal beschäftigten sollte, auch außerhalb der bestehenden Notwendigkeit reagieren zu können innerhalb von einer aktuellen Situation.“ (1_15,12)</i>
Bundesamt für Bevölkerungsschutz- und Katastrophenhilfe (BBK) als	Subkategorie: Rolle des BBK	Wahrnehmung und Bewertung der Rolle des BBK (Zuständigkeiten, Funktion, Aufgaben, Position, Präsenz, Bekanntheitsgrad,	<i>„Deswegen ist natürlich das BBK auf der einen Seite und das Forschungsforum beziehungsweise Zukunftsforum auf der anderen Seite so relevant und wichtig, weil ich</i>



kommunizierende Instanz (Raupp, 2017; Raupp & Hoffjann, 2012)		Relevanz, Einfluss) und strukturelle Rahmenbedingungen, aus denen sich die Rolle des BBK vermeintlich ergibt	<i>dort natürlich eine übergreifende Zuständigkeit habe.“ (1_15, 18)</i>
	Subkategorie: Aktivitäten des BBK	Wahrnehmung und Bewertung der Aktivitäten des BBK oder dessen Vertreter:innen, abseits der Aktivitäten im Rahmen der Erstellung und Vorlage der Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz	<i>„In dem Moment, wo Sie einen Fokus drauf hatten, haben Sie auch als erstes Mal nachgeguckt, was hat das BBK dazu gemacht? Was kann man da tun? Und wurden dann durchaus auch fündig. Noch mal, also inhaltlich war das BBK gut. In der Darstellung war das *BBK verbesserungsbedürftig.“ (1_15, 50)</i>
Produktspezifische Einflussfaktoren			
Relevanz der Inhalte (Fischhoff, 2013, 2019)	Subkategorie: Inhaltliche Relevanz, Nutzung und politische Umsetzung (Fischhoff, 2013, 2019)	Qualität und Mehrwert der Inhalte der Risikoanalysen, Nutzung der Analysen in der politischen Arbeit und Umsetzung der Inhalte der Analysen in die politische Arbeitspraxis	<i>„(...) Also das Wesentliche ist die Argumentationsbasis. Das andere ist natürlich, dass man sich inhaltlich damit zusammensetzt und was für mich das Wichtigste war auch, dass man die Vernetztheit der verschiedenen Themen verstanden hat (...).“ (1_15, 34)</i>
	Subkategorie: Relevanz der Szenarien	Relevanz der Szenarien in den verschiedenen Risikoanalysen (z.B. regional, bundesweit etc.) und Änderungsbedarfe	<i>„Also, ich meine, zum Beispiel was die Risikoanalyse zum Thema Dürre angeht, also die ja aktuell veröffentlicht worden ist, ne, oder Anfang des Jahres veröffentlicht worden ist. Also, DIE habe ich zum Anlass genommen, um halt eben die Bundesregierung konkret nach Vorbereitungsmaßnahmen zu fragen. Also, sie danach zu fragen, inwiefern denn die Empfehlungen, die da drinstehen, also seitens der BUNDESebene umgesetzt worden sind oder werden.“ (1_10, 28)</i>



	Subkategorie: Relevanz wissenschaftlicher Erkenntnisse für die politische Arbeit (Blum & Schubert, 2018; Renn, 2017)	Rolle, die wissenschaftliche Erkenntnisse als Grundlage der eigenen politischen Arbeit haben und mögliche bzw. erwartete Legitimationseffekte für politische Aktivitäten	<i>„Ich meine, dass das *BBK stellt diese Analysen zur Verfügung, ja, da steckt eine Menge Expertise drin, und viele Wissenschaftlichkeit, und das sind ja auch wirklich Dinge, die da also entwickelt, erdacht werden, ja, Szenarien und Maßnahmen, die da vorgeschlagen werden. Also, wo schon wirklich viel, viel Substanz ist, ja.“ (1_10, 30)</i>
Entstehungsprozess und Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis (Blum, 2018; Fischhoff, 2013; Kanning et al., 2011; Mai, 1999; Renn, 2017)	Subkategorie: Entstehungsprozess	Entstehungsprozess der Risikoanalysen. Dies umfasst insbesondere Aussagen in Bezug auf die Involvierung der politischen Entscheider:innen in die Themenauswahl, die Priorisierung von Themen, sowie Aussagen, die zur Transparenz des Entstehungsprozesses gemacht wurden	<i>„Und wie gesagt, es geht uns allen so, und wir leiden alle drunter, aber ich glaube auch, jetzt mehr im Gespräch mit MdBs im Vorfeld zu führen, ist wahnsinnig schwierig. Selbst wir als kleine Mitarbeiter haben echt Probleme uns in einer Nichtsitzungswoche eine Stunde Zeit frei zu schaufeln. Und müssen gleich alle dringend in vier Besprechungen, wo uns alle sagen wo wart ihr.“ (2_1, 60)</i>
	Subkategorie: Begleitung des Transfers der Inhalte in die Praxis	Überprüfung der Vermittlung der Risikoanalysen im Sinne vom Transfer der Inhalte in die Politik, eventuellem Neuadjustierungsbedarf oder der Kontrolle der Umsetzung in politisches Handeln	<i>„Und das stand eindeutig zum Beispiel dort in dem Bericht drin, dass man Krankenhausbetten, gerade auch Intensivbetten und so weiter, vorhalten muss. So. Und wenn da was schief geht, dann wird natürlich auch entsprechend nachgehakt werden. Und das ist aber eine Frage, wie man diesen ganzen Bericht eben darstellt, präsentiert und wie man vor allen Dingen die Umsetzung ein Stück weit kontrolliert.“ (1_8, 34)</i>



Art der Gestaltung der Kommunikation (Fischhoff, 2013, 2019; Maier & Antoni, 2009; Raupp, 2017; Raupp & Hoffjann, 2012; Renn, 2017)	Subkategorie: Beschreibung und Bewertung der Art der Kommunikation der Analysen	Wahrnehmung der Kommunikation der Risikoanalysen durch das BBK oder die Bundesregierung, einschließlich Versäumnissen oder Anforderungen in diesem Zusammenhang	<i>„Aber in der Kommunikation müssen sie deutlich mehr tun in Richtung Abgeordnete, aber auch in Richtung Bevölkerung“ (1_15, 52)</i>
	Subkategorie: Vorlage in Ausschüssen und Dialogformatangebot	Vorlage und Diskussion der Risikoanalysen in Ausschüssen und Dialogformatangebote in Zusammenhang mit den Risikoanalysen	<i>„Also so ein Thema kann auch untergehen, wenn man nicht Formate findet, um es vielleicht einmal im Jahr, solche Vorsorgemaßnahmen im *Bundestag zu debattieren. Ich meine, das, was wir da alles debattieren, dann kann man sowas vielleicht auch mal einbauen. Das ist vielleicht auch anders thematisch im Bereich Innen etabliert wird.“ (1_5, 40)</i>
	Subkategorie: Öffentlichkeit und Medien als kommunikatives Instrument	Einbeziehung der Öffentlichkeit und Medien in der Übermittlung und Kommunikation der Risikoanalysen	<i>„(...) Also, man müsste das/ die Tatsache, dass das Ding dem *Parlament vorgelegt wird, KANN man stärker öffentlich darstellen. Und damit kommt auch/ und wenn das dann noch begleitet wird mit einer lesbaren, auch für den Nichtfachmann lesbaren Variante, dann hat das schon mal mehr Aufmerksamkeit wie eine reine Parlamentsvorlage.“ (1_14, 64)</i>
	Subkategorie: Kommunikationskanäle	Medien im Sinne von Kommunikationskanälen, die zur Vermittlung der Analysen genutzt werden (könnten/sollten)	<i>„Das werden Sie jetzt komisch finden, aber mir wäre immer die gedruckte Variante am liebsten, weil bei der Menge, was inzwischen elektronisch kommt, sind Sie noch mehr drauf oder noch mehr dazu verleitet auf löschen zu</i>



			<i>drücken und es gar nicht erst aufzumachen. Ja. Weil es kommt einfach zu viel rein und/ ja. Wenn Sie es dann wenigstens einmal haptisch haben, dann ist immer noch mal die Wahrscheinlichkeit, dass Sie sich damit auseinandersetzen und sei es auf einer Fahrt von A nach B oder so ein Stück größer. Dass ich mir das irgendwie speichere und sage: „Ah! Ich mache das in drei Wochen mal auf.“ (1_22, 78)</i>
	Subkategorie: Einbezug Kommunikations- agenturen/ Auslagerung/ Marketing	Strategische Kommunikation und Vermarktung der Risikoanalysen durch Marketingagenturen oder andere externe Akteure	<i>„Und ich glaube, da schadet es halt eben NICHT, auch wirklich nochmal Externe hinzuzuziehen und DAS halt eben dann auch immer wieder in die Öffentlichkeit hinein zu kommunizieren.“ (1_10, 42)</i>
Art der Aufbereitung der Information (Fischhoff, 2013; Kanning et al., 2011)	Subkategorie: Visuelle Gestaltung	Visuelle Gestaltung der Risikoanalysen und potenzielle Darstellungsarten	<i>„Man muss drauf schauen, was der jeweilige Inhalt ist, und eine Risikoanalyse nur in Grafiken darzustellen, ist glaube ich schwierig, und wäre auch nicht zielführend, aber wie gesagt, die Aufbereitung der zwanzig Seiten nochmal durch eine Grafik, ist sicherlich nichts Schädliches.“ (2_1, 69)</i>
	Subkategorie: Umfang und Struktur	Darstellung der Ergebnisse in Bezug auf die Länge der Publikation, die Integration von Kurzfassungen und die Struktur der Dokumente	<i>„Was muss sie beinhalten, keine Kurz/ also, das ist aber schon mal keine Kurzfassung, sondern ich brauche eine AUSFÜHRLICHE, für mich persönlich eine ausführliche Risikoanalyse. Also, ich glaube, da wäre aber jedem gedient, dass ich das nicht möglichst kurz und straff halte, sondern wirklich ausführlich</i>



			<i>eben liefere. Das wäre MIR am besten gedient, gell. Mit ALLENwichtigen Informationen, die es dazu gibt.“ (1_7, 74)</i>
	Subkategorie: Sprache, Praxisbezug, Zugänglichkeit	Formulierung und sprachliche Gestaltung in einer für ein fachfremdes Publikum zugänglichen Sprache sowie die Herstellung eines Praxisbezugs, zum Beispiel durch die Inklusion von Handlungsempfehlungen	<p><i>„Würden Sie trotzdem sagen, das ist ein gutes Format her Konzeption und Durchführung?</i></p> <p><i>B: Na ja, ein Format schon, wenn ich mich da recht erinnere, was sehr fachlich ist. Also für die breite Masse eher nicht zu lesen ist oder für jemand, der wenig Zeit hat. Auch das war ja ein Grund, warum, wenn das kam, es erst der wissenschaftliche Mitarbeiter, also der jemand da studiert hat, und mit dieser Schriftsprache dann auch umgehen kann.“ (1_12, 32–33)</i></p>



Literaturverzeichnis

- Ackermann, B., Krancher, O., North, K., Schildknecht, K. & Schorta, S. (2018). *Erfolgreicher Wissenstransfer in agilen Organisationen: Hintergrund – Methodik – Fallbeispiele*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-19468-0>
- Alemann, U. v. & Heintze, R. G. (1979). Neo-Korporatismus: Zur neuen Diskussion eines alten Begriffs. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 10(4), 469–487.
- Ansell, C. & Torfing, J. (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Aven, T. (2017). How some Types of Risk Assessments can support Resilience Analysis and Management. *Reliability Engineering & System Safety*, 167, 536–543. <https://doi.org/10.1016/j.ress.2017.07.005>
- Aven, T. (2018). Reflections on the Use of Conceptual Research in Risk Analysis. *Risk Analysis*, 38(11), 2415–2423. <https://doi.org/10.1111/risa.13139>
- Aven, T. (2019a). The Call for a Shift from Risk to Resilience: What Does it Mean? *Risk Analysis*, 39(6), 1196–1203. <https://doi.org/10.1111/risa.13247>
- Aven, T. (2019b). *The Science of Risk Analysis: Foundation and Practice*. Routledge.
- Aven, T. & Renn, O. (2010). *Risk Management and Governance: Concepts, Guidelines and Applications*. Risk, Governance and Society: Bd. 16. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Ayyub, B. M., McGill, W. L. & Kaminskiy, M. (2007). Critical Asset and Portfolio Risk Analysis: An All-Hazards Framework. *Risk Analysis*, 27(4), 789–801. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2007.00911.x>
- Barbour, R. S. & Morgan, D. L. (2017). *A New Era in Focus Group Research: Challenges, Innovation and Practice*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-58614-8>
- Bechmann, G. (Hrsg.). (1993). *Risiko und Gesellschaft: Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung*. Westdeutscher Verlag.
- Béland, D. & Howlett, M. (2016). The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221–227. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1174410>
- Birkland, T. A. & Schwaebler, K. L. (2019). Agenda Setting and the Policy Process: Focusing Events. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Vorab-Onlinepublikation. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.165>
- Blum, S. (2018). The Multiple-Streams Framework and Knowledge Utilization: Argumentative Couplings of Problem, Policy, and Politics Issues. *European Policy Analysis*, 4(1), 94–117. <https://doi.org/10.1002/epa2.1029>
- Blum, S. & Schubert, K. (2018). *Politikfeldanalyse: Eine Einführung* (3. Aufl.). *Elemente der Politik*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-17758-4>
- Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2014). *Interviews mit Experten: Eine praxisorientierte Einführung*. *Qualitative Sozialforschung*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19416-5>
- Bogner, A. & Menz, W. (2002). Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik. *Leviathan*, 30(3), 384–399. <https://doi.org/10.1007/s11578-002-0028-z>
- Bonfadelli, H., Fähnrich, B., Lüthje, C., Milde, J., Rhomberg, M. & Schäfer, M. S. (2017). Das Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation. In H. Bonfadelli, B. Fähnrich, C. Lüthje, J. Milde, M. Rhomberg & M. S. Schäfer (Hrsg.), *Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation* (S. 3–14). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-12898-2_1
- Brand, F. S. & Jax, K. (2007). Focusing the Meaning(s) of Resilience: Resilience as a Descriptive Concept and a Boundary Object. *Ecology and Society*, 12(1). <https://doi.org/10.5751/es-02029-120123>
- Brozus, L. (2018). *Fahren auf Sicht: effektive Früherkennung in der politischen Praxis* (SWP-Studie 24/2018). Berlin. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60969-8>
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. (2010). *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland* (2. Aufl.). *Wissenschaftsforum: Band 4*. http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Wissenschaftsforum/Band-4_NeueStrategie.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. (2021). *10 Jahre Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz Bund: Hintergründe, Ergebnisse und Ausblick*.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2009a). *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen* (KRITIS-Strategie).



- <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/kritis.html>
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2009b). *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen: (KRITIS-Strategie)*.
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/kritis.pdf;jsessionid=9B8E6AD648B3915F969C51F17833C68D.2_cid373?__blob=publicationFile&v=3
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2019). *Grundsatzpapier des -Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Wissenschaftskommunikation*.
https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Grundsatzpapier_zur_Wissenschaftskommunikation.pdf
- CDU/CSU und FDP. (2009). *Wir haben die Kraft. Gemeinsam für unser Land: Regierungsprogramm 2009-2013*.
https://www.cdu.de/system/tmf/media/dokumente/090628-beschluss-regierungsprogramm-cdusu.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=546
- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (2. Aufl.). Johns Hopkins University Press.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Contandriopoulos, D., Lemire, M., Denis, J.-L. & Tremblay, E. (2010). Knowledge Exchange Processes in Organizations and Policy Arenas: A Narrative Systematic Review of the Literature. *The Milbank Quarterly*, 88(4), 444–483. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2010.00608.x>
- Deutscher Bundestag. (o. D.a). *Erläuterungen zur Geschäftsordnung: Die Plenarsitzungen – Einberufung, Tagesordnung, Leitung, Rederechte*.
https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_ert/gescho07-244670
- Deutscher Bundestag. (o. D.b). *Parlamentsdokumentation*. <https://www.bundestag.de/parlamentsdokumentation>
- Deutscher Bundestag. (o. D.c). *Unterrichtung: Parlamentsbegriffe A-Z*.
<https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/U/unterricht-245544>
- Deutscher Bundestag. (2007). *Antrag Bevölkerungsschutzsystem reformieren – Zuständigkeiten klar regeln*. BT-Drs. 16/7520, 12.12.2007. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/075/1607520.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2008a). *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zivilschutzgesetzes (Zivilschutzgesetzänderungsgesetz – ZSGÄndG)*. BT-Drs. 16/11338, 10.12.2008. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/113/1611338.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2008b). *Plenarprotokoll* 16/143. 15.02.2008. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16143.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2008c). *Plenarprotokoll* 16/196. 18.12.2008. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16196.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2009a). *Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)*. BT-Drs. 16/11780, 28.01.2009. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/117/1611780.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2009b). *Plenarprotokoll* 16/202. 29.01.2009. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16202.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2010). *Bericht über die Methode zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2010*. BT-Drs. 17/4178, 09.12.2010. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/041/1704178.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2011a). *Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung: TA-Projekt: Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften - am Beispiel eines großräumigen und langandauernden Ausfalls der Stromversorgung*. Drucksache 17/5672, 27.04.2011. Berlin. 18. Ausschuss. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/056/1705672.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2011b). *Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2011*. BT-Drs. 17/8250, 21.12.2011. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/082/1708250.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2012). *Plenarprotokoll* 17/162. 01.03.2012. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/17/17162.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2013a). *Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012*. BT-Drs. 17/12051, 03.01.2013.
- Deutscher Bundestag. (2013b). *Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2013*. BT-Drs. 18/208, 16.12.2013.
- Deutscher Bundestag. (2013c). *Plenarprotokoll* 17/247. 14.06.2013. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17247.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2014). *Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2014*. BT-Drs. 18/3682, 23.12.2014.



- Deutscher Bundestag. (2015a). *Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2015*. BT-Drs. 18/7209, 04.01.2016.
- Deutscher Bundestag. (2015b). *Plenarprotokoll 18/143*. 03.12.2015. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18143.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2016a). *Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2016*. BT-Drs. 18/10850, 28.12.2016.
- Deutscher Bundestag. (2016b). *Unterrichtung*. BT-Drs. 18/7417, 29.01.2016. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/074/1807417.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2017a). *Unterrichtung*. BT-Drs. 18/11025, 27.01.2017. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/110/1811025.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2017b). *Wegweiser für Abgeordnete: Ausgabe Januar 2017*. Deutscher Bundestag. https://media.frag-den-staat.de/files/foi/70332/wegweiser_fuer_abgeordnete_012017.pdf
- Deutscher Bundestag. (2019a). *Antrag: Vorsorgestrukturen ausbauen – Ehrenamt in Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe stärken*. BT-Drs. 19/8541, 19.03.2019. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/085/1908541.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2019b). *Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2017*. BT-Drs. 19/9520, 12.04.2019.
- Deutscher Bundestag. (2019c). *Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2018*. BT-Drs. 19/9521, 12.04.2019.
- Deutscher Bundestag. (2019d). *Plenarprotokoll 19/131*. 28.11.2019. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19131.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2020a). *Antrag: Zusammenarbeit im föderalen Katastrophenschutz stärken*. BT-Drs. 19/17749, 10.03.2020. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/177/1917749.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2020b). *Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2019*. BT-Drs. 19/23825, 21.10.2020.
- Deutscher Bundestag. (2020c). *Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des THW-Gesetzes*. BT-Drs. 19/17291, 19.02.2020. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/172/1917291.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2020d). *Plenarprotokoll 19/153*. 13.03.2020. <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19153.pdf>
- Dresing, T. & Pehl, T. (Hrsg.). (2018). *Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse: Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende* (8. Auflage). Eigenverlag.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Wiley.
- Elverfeldt, K., Glade, T. & Dikau, R. (2008). Naturwissenschaftliche Gefahren- und Risikoanalyse. In C. Felgentreff & T. Glade (Hrsg.), *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*. Springer Spektrum Akademischer Verlag.
- Fekete, A., Grinda, C. & Norf, C. (2016). Resilienz in der Risiko- und Katastrophenforschung: Perspektiven für disziplinübergreifende Arbeitsfelder. In R. Wink (Hrsg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung* (S. 215–231). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09623-6_10
- Fischhoff, B. (2013). The Sciences of Science Communication. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110 Supplement 3, 14033–14039. <https://doi.org/10.1073/pnas.1213273110>
- Fischhoff, B. (2019). Evaluating Science Communication. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 116(16), 7670–7675. <https://doi.org/10.1073/pnas.1805863115>
- Fischhoff, B. & Davis, A. L. (2014). Communicating Scientific Uncertainty. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 111 Supplement 4, 13664–13671. <https://doi.org/10.1073/pnas.1317504111>
- Fischhoff, B. & Scheufele, D. A. (2013). The Science of Science Communication. Introduction. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110 Supplement 3, 14031–14032. <https://doi.org/10.1073/pnas.1312080110>
- Flick, U. (2018). *An Introduction to Qualitative Research* (6. Aufl.). SAGE.
- Froese, A. & Simon, D. (2016). Eine disziplinäre Perspektive auf Wissenstransfer – zur Einführung. In A. Froese, D. Simon & J. Böttcher (Hrsg.), *Science Studies. Sozialwissenschaften und Gesellschaft: Neue Verortungen von Wissenstransfer* (S. 9–28). Transcript; Transcript-Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839434024-001>
- Gerhold, L. (2009). *Umgang mit makrosozialer Unsicherheit: Zur individuellen Wahrnehmung und Bewältigung gesellschaftlich-politischer Phänomene*. Zugl.: Kassel, Univ., Diss., 2008. Pabst Science Publishers.
- Gerhold, L. (2021). Megatrend (Un-)Sicherheit? Oder: Wie sicher wollen wir leben? In J. Brandstetter, K. Bronner, S. Köngeter, A. Laib, A. Pohl & S. Stiehler (Hrsg.), *Soziale Frage(n) der Zukunft* (S. 259–279). Frank & Timme GmbH Verlag für wissenschaftliche Literatur.



- Gigerenzer, G. (2013). *Risiko: Wie man die richtigen Entscheidungen trifft* (6. Aufl.). Bertelsmann.
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Aufl.). VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://d-nb.info/1002141753/04>
- Gnambs, T. & Batinic, B. (2011). Qualitative Online-Forschung. In G. Naderer & E. Balzer (Hrsg.), *Qualitative Marktforschung in Theorie und Praxis: Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (2. Aufl., S. 385–404). Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-8349-6790-9_19
- Gräsel, C., Denk, M., Jäger, M. & Willke, H. (2005). *Konzeption einer übergreifenden Transferforschung unter Einbeziehung des internationalen Forschungsstandes*. Univ., Fachbereich G, Bildungswiss.
- Greenberg, M., Goldstein, B. D., Anderson, E., Dourson, M., Landis, W. & North, D. W. (2015). Whither Risk Assessment: New Challenges and Opportunities a Third of a Century After the Red Book. *Risk Analysis*, 35(11), 1959–1968. <https://doi.org/10.1111/risa.12535>
- Gregory, P. A. (2015). Reassessing the Effectiveness of All-Hazards Planning in Emergency Management. *Inquiries Journal*, 7(06). <http://www.inquiriesjournal.com/a?id=1050>
- Gunderson, L. H. & Holling, C. (2002). *Panarchy: Understanding Transformations In Human And Natural Systems: Understanding transformations in Human and Natural Systems*. Island Press. <http://faculty.washington.edu/stevehar/Panarchy.pdf>
- Habermas, J. (1968). *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*. Suhrkamp.
- Hart, P. S. & Nisbet, E. C. (2012). Boomerang Effects in Science Communication: How Motivated Reasoning and Identity Cues Amplify Opinion Polarization About Climate Mitigation Policies. *Communication Research*, 39(6), 701–723. <https://doi.org/10.1177/0093650211416646>
- Herweg, N. (2015). Multiple Streams Ansatz. In G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 325–353). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_13
- Herweg, N., Huß, C. & Zohlnhöfer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), 435–449. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>
- Herweg, N., Zahariadis, N. & Zohlnhöfer, R. (2018). The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In C. M. Weible, P. A. Sabatier & C. M. Weible (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (4. Aufl., S. 17–53). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284-2>
- Holling, C. S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1), 1–23. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>
- Holling, C. S. (1996). Engineering Resilience versus Ecological Resilience. In National Academy of Engineering (Hrsg.), *Engineering Within Ecological Constraints* (S. 31–44). National Academies Press.
- International Risk Governance Council. (2005). *Risk Governance - Towards an Integrative Approach*. White Paper No. 1. https://irgc.org/wp-content/uploads/2018/09/IRGC_WP_No_1_Risk_Governance__reprinted_version_3.pdf
- Jann, W. & Wegrich, K. (2014). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3. Aufl., Bd. 1, S. 97–131). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110408072.97>
- Johnsen, S. (2010). Resilience in Risk Analysis and Risk Assessment. In T. Moore & S. Sheno (Hrsg.), *IFIP Advances in Information and Communication Technology: Bd. 342. Critical Infrastructure Protection IV: Third IFIP WG 8.1 Working Conference, PoEM 2010, Delft, The Netherlands, November 9 - 10, 2010; Revised Selected Papers* (Bd. 342, S. 215–227). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-16806-2_15
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H. & Zahariadis, N. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13–36. <https://doi.org/10.1111/psj.12115>
- Jungermann, H. & Slovic, P. (1993). Charakteristika individueller Risikowahrnehmung. In Bayerische Rückversicherung (Hrsg.), *Risiko ist ein Konstrukt: Wahrnehmungen zur Risikowahrnehmung* (S. 90–107). Knesebeck.
- Kade, S. (2004). *Alternde Institutionen – Wissenstransfer im Generationenwechsel. Analysen und Beiträge zur Aus- und Weiterbildung*. Klinkhardt. <http://www.socialnet.de/rezensionen/isbn.php?isbn=978-3-7815-1333-4>
- Kanning, U. P. [Uwe Peter], Thielsch, M. T., Brandenburg, T. & Kanning, U. P. [Uwe P.] (2011). Strategien zur Untersuchung des Wissenschafts-Praxis-Transfers. *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie*, 55(3), 153–157. <https://doi.org/10.1026/0932-4089/a000052>
- Kastenhofer, K. (2010). Zwischen „schwacher“ und „starker“ Interdisziplinarität: Sicherheitsforschung zu neuen Technologien. In A. Bogner, K. Kastenhofer & H. Torgersen (Hrsg.), *Wissenschafts- und Technikforschung:*



- Bd. 4. Inter- und Transdisziplinarität im Wandel? Neue Perspektiven auf problemorientierte Forschung und Politikberatung* (1. Aufl., S. 85–123). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845221373-85>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little, Brown.
- Klinke, A. & Renn, O. (2021). The Coming of Age of Risk Governance. *Risk Analysis*, 41(3), 544–557. <https://doi.org/10.1111/risa.13383>
- Knaggård, Å. (2015). The Multiple Streams Framework and the Problem Broker. *European Journal of Political Research*, 54(3), 450–465. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12097>
- Kropp, C. & Wagner, J. (2015). Wissensaustausch in Entscheidungsprozessen: Kommunikation an den Schnittstellen von Wissenschaft und Agrarpolitik. In P. Weingart, F. Neidhardt, R. Mayntz & U. Wengenroth (Hrsg.), *Science Studies. Wissensproduktion und Wissenstransfer: Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit* (S. 173–196). Transcript-Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839408346-007>
- Krüger, H. (1983). Gruppendiskussionen: Überlegungen zur Rekonstruktion sozialer Wirklichkeit aus der Sicht der Betroffenen. *Soziale Welt*, 34(1), 90–109. <http://www.jstor.org/stable/40877374>
- Kuckartz, U. (2008). *Qualitative Evaluation: Der Einstieg in die Praxis* (2., aktual. Aufl.). VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91083-3>
- Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (4., überarbeitete Aufl.). Beltz.
- Linkov, I. & Palma-Oliveira, J. M. (Hrsg.) (2017). *Resilience and Risk: Methods and Application in Environment, Cyber and Social Domains. NATO Science for Peace and Security Series C: Environmental Security*. Springer. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-94-024-1123-2>
- Luhmann, N. (1991). *Soziologie des Risikos*. De Gruyter.
- Lüthje, C. (2016). Die Gruppendiskussion in der Kommunikationswissenschaft. In S. Averbek-Lietz & M. Meyen (Hrsg.), *Springer Nachschlagewissen. Handbuch nicht standardisierte Methoden in der Kommunikationswissenschaft* (1. Aufl., S. 157–173). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01656-2_10
- Lüthje, C., Kristiansen, S., Danelzik, M., Fähnrich, B., Milde, J., Rhomberg, M., Schäfer, M. S. & Wolling, J. (2012). Selbstverständnispapier der Ad-hoc-Gruppe Wissenschaftskommunikation in der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft – DGPuK. https://www.uzh.ch/cmsssl/ikmz/dam/jcr:9c535982-822f-4a84-bf99-fcb9c2902f8f/4_4.pdf
- Mai, M. (1999). Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern. Zur Rationalität von Wissenschaft und Politik. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 30(3), 659–673.
- Mai, M. (2008). Wissenschaft, Politik und Beratung. *Zeitschrift für Politikberatung*, 1(3-4), 457–472. <https://doi.org/10.1007/s12392-008-0045-7>
- Maier, C. & Antoni, C. (2009). Arbeits- und organisationspsychologische Forschung und betriebliche Praxis – zwei ferne Königskinder? *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie A&O*, 53(1), 22–32. <https://doi.org/10.1026/0932-4089.53.1.22>
- Mayntz, R. (2008). Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In G. F. Schuppert & M. Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 43–60). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91066-6_2
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (12. Aufl.). Beltz Pädagogik. Beltz.
- Mayring, P. (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken* (6. Aufl.). Pädagogik. Beltz.
- Mayring, P. & Fenzl, T. (2019). Qualitative Inhaltsanalyse. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Empirischen Sozialforschung* (2. Aufl., S. 633–648). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_42
- Meuser, M. & Nagel, U. (2002). ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung* (S. 71–93). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-93270-9_3
- Miebach, B. (2012). *Organisationstheorie: Problemstellung – Modelle – Entwicklung* (2. Aufl.). *Soziologische Theorie*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93153-1>
- Morgan, D. L. (1996). *Focus Groups as Qualitative Research*. SAGE Publications.
- Moser, S. C. (2010). Communicating Climate Change: History, Challenges, Process and Future Directions. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(1), 31–53. <https://doi.org/10.1002/WCC.11>
- Nisbet, M. C. & Scheufele, D. A. (2009). What's Next for Science Communication? Promising Directions and Lingering Distractions. *American Journal of Botany*, 96(10), 1767–1778.



- <https://www.jstor.org/stable/pdf/27733515.pdf?refreqid=excelsior%3Ac968b3eedd7d43352138373fc6cebeed>
- Nuclear Energy Agency. (2018). *Towards an All-Hazards Approach to Emergency Preparedness and Response: Lessons Learnt from Non-Nuclear Events*. OECD Publishing. https://www.oecd-neo.org/jcms/pl_15010/towards-an-all-hazards-approach-to-emergency-preparedness-and-response?details=true
- Olsson, L., Jerneck, A., Thoren, H., Persson, J. & O'Byrne, D. (2015). Why Resilience is unappealing to Social Science: Theoretical and Empirical Investigations of the Scientific Use of Resilience. *Science advances*, 1(4). <https://doi.org/10.1126/sciadv.1400217>
- Pelz, C., Schmitt, A. & Meis, M. (2004). Knowledge Mapping als Methode zur Auswertung und Ergebnispräsentation von Fokusgruppen in der Markt- und Evaluationsforschung. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 5(2). <https://doi.org/10.17169/fqs-5.2.601>
- Peters, H. P., Heinrichs, H., Jung, A., Kallfass, M. & Petersen, I. (2015). Medialisierung der Wissenschaft als Voraussetzung ihrer Legitimierung und politischen Relevanz. In P. Weingart, F. Neidhardt, R. Mayntz & U. Wengenroth (Hrsg.), *Science Studies. Wissensproduktion und Wissenstransfer: Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit* (S. 269–292). Transcript-Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839408346-011>
- Prokopf, C. (Hrsg.). (2020). *Sicherheit und Gesellschaft. Freiburger Studien des Centre for Security and Society: Bd. 13. Handeln vor der Katastrophe als politische Herausforderung: Mehr Vorsorge durch die Governance von Risiken* (1. Aufl.). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748905356>
- Raupp, J. (2017). Strategische Wissenschaftskommunikation. In H. Bonfadelli, B. Fähnrich, C. Lühje, J. Milde, M. Rhomberg & M. S. Schäfer (Hrsg.), *Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation* (S. 143–163). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-12898-2_8
- Raupp, J. & Hoffmann, O. (2012). Understanding Strategy in Communication Management. *Journal of Communication Management*, 16(2), 146–161. <https://doi.org/10.1108/13632541211217579>
- Reichel, C. (2020). Vulnerabilität, Resilienz und Adaption. In C. Reichel (Hrsg.), *Sozial- und Kulturgeographie: Band 32. Mensch – Umwelt – Klimawandel: Globale Herausforderungen und lokale Resilienz im Schweizer Hochgebirge* (S. 71–86). transcript Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839446966-011>
- Reiter, R. (2017). Einleitung: Sozialpolitik als Gegenstand der Politikfeldanalyse. In R. Reiter (Hrsg.), *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive* (S. 1–49). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-14656-6_1
- Renn, O. (2008). White Paper on Risk Governance: Toward an Integrative Framework. In O. Renn & K. D. Walker (Hrsg.), *International Risk Governance Council bookseries: Bd. 1. Global Risk Governance: Concept and Practice Using the IRGC Framework* (1. Aufl., Bd. 1, S. 3–73). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6799-0_1
- Renn, O. (2017). Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik. In H. Bonfadelli, B. Fähnrich, C. Lühje, J. Milde, M. Rhomberg & M. S. Schäfer (Hrsg.), *Forschungsfeld Wissenschaftskommunikation* (S. 183–205). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-12898-2_10
- Renn, O., Schweizer, P.-J., Dreyer, M. & Klinke, A. (2007). *Risiko: Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*. Oekom-Verlag.
- Riegel, C. (2007). Risikoanalyse: Risiken erkennen und vergleichen. *Bevölkerungsschutz*, 1/2007, 5–9. https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Publ_magazin/bsmag_1_07.pdf?__blob=publicationFile
- Ronit, K., Porter, T., Lodge, M., Page, E. C. & Balla, S. J. (2015). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. In S. J. Balla, M. Lodge & E. Page (Hrsg.), *Oxford handbooks: Bd. 1. The Oxford handbook of classics in public policy and administration* (1. Aufl., Bd. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.23>
- Rosa, E. A., Renn, O. & McCright, A. M. (2015). *The Risk Society revisited: Social Theory and Governance*. Temple University Press.
- Rüb, F. W. (2014). Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (3. Aufl., S. 373–406). De Gruyter.
- Schäfer, M. S., Kristiansen, S. & Bonfadelli, H. (2015). *Wissenschaftskommunikation im Wandel*. Herbert von Halem Verlag. http://www.content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783869621388



- Schulz, M. (2012). Quick and easy!?! Fokusgruppen in der angewandten Sozialwissenschaft. In M. Schulz, B. Mack & O. Renn (Hrsg.), *Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft: Von der Konzeption bis zur Auswertung* (S. 9–22). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19397-7_1
- Slovic, P., Fischhoff, B. & Lichtenstein, S. (2000). Cognitive Processes and Societal Risk Taking. In P. Slovic (Hrsg.), *Earthscan Risk in Society. The Perception of Risk* (S. 32–50). Routledge.
- Society for Risk Analysis. (2018). *Core Subjects of Risk Analysis*. <https://www.sra.org/wp-content/uploads/2020/04/SRA-Core-Subjects-R2.pdf>
- Sokolovska, N., Fecher, B. & Wagner, G. G. (2019). Communication on the Science–Policy Interface: An Overview of Conceptual Models. *Publications*, 7(4), 1–15. <https://doi.org/10.3390/publications7040064>
- Streeck, W. (2017). Wissenschaftliche Politikberatung. In F. Hoose, F. Beckmann & A.-L. Schönauer (Hrsg.), *Fortsetzung folgt: Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft* (S. 489–506). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-15450-9_23
- Toshkov, D. (2016). *Research Design in Political Science. Political analysis*. Macmillan Education; Palgrave.
- Trench, B. (2008). Towards an Analytical Framework of Science Communication Models. In Cheng D., Claessens M, Gascoigne T., Metcalfe J., Schiele B., Shi S., D. Cheng, M. Claessens, T. Gascoigne, J. Metcalfe, B. Schiele & S. Shi (Hrsg.), *Communicating Science in Social Contexts: New models, new practices* (S. 119–135). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8598-7_7
- Trute, H.-H., Wagner, G. G. & Weingart, P. (2015). Governance des Wissens. In P. Weingart & G. G. Wagner (Hrsg.), *Velbrück Wissenschaft. Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest* (1. Aufl., S. 115–136). Velbrück Wissenschaft. <https://doi.org/10.5771/9783845277424-115>
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, 185(4157), 1124–1131. <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>
- van Asselt, M. B. & Renn, O. (2011). Risk Governance. *Journal of risk research*, 14(4), 431–449. <https://doi.org/10.1080/13669877.2011.553730>
- Vigerske, S. (Hrsg.). (2017). *Transfer von Lehrerfortbildungsinhalten in die Praxis*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-17685-3>
- Vogl, S. (2019). Gruppendiskussion. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Empirischen Sozialforschung* (2. Aufl., S. 695–700). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_46
- Voss, M. & Dittmer, C. (2016). Resilienz aus katastrophensoziologischer Perspektive. In R. Wink (Hrsg.), *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung* (S. 179–197). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09623-6_8
- Waugh, W. L., Jr. (2005). Terrorism and the All-Hazards Model. *Journal of Emergency Management*, 3(2), 8. <https://doi.org/10.5055/jem.2005.0013>
- Waugh, W. L., Jr. (2008). Assessing the Risk to Rail and Transit Systems: Considering all Hazards, Terrorist and Natural, Spreading Resources, and Addressing Common Risks is the Best Approach. *The Public Manager*, 37(4), 71–77.
- Weber, J. (Hrsg.). (2010). *Science Studies. Interdisziplinierung? Zum Wissenstransfer zwischen den Geistes-, Sozial- und Technowissenschaften* (1. Aufl.). Transcript.
- Weichselgartner, J. (2002). *Naturgefahren als soziale Konstruktion: Eine geographische Beobachtung der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit Naturrisiken*. Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 2001. *Berichte aus der Geowissenschaft*. Shaker.
- Weingart, P. (2019). Wissensgesellschaft und wissenschaftliche Politikberatung. In S. Falk, M. Glaab, A. Römmele, H. Schober & M. Thunert (Hrsg.), *Springer Reference Sozialwissenschaften. Handbuch Politikberatung* (2. Aufl., S. 67–78). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-03483-2_2
- Weinheimer, H.-P. (2016). Behördliche Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz – Anspruch und Realisierung. In T. Jäger, A. Daun & D. Freudenberg (Hrsg.), *Sicherheit - interdisziplinäre Perspektiven. Politisches Krisenmanagement: Wissen • Wahrnehmung • Kommunikation* (1. Aufl., S. 169–180). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09223-8_11
- Wenzelburger, G. & Zohlnhöfer, R. (Hrsg.). (2015). *Handbuch Policy-Forschung*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6>
- Wiedemann, P. M. & Mertens, J. (2005). Sozialpsychologische Risikoforschung. *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis*, 14(3), 38–45. <https://tatup.de/index.php/tatup/article/view/3567/6443>
- Woodyatt, C. R., Finneran, C. A. & Stephenson, R. (2016). In-Person Versus Online Focus Group Discussions: A Comparative Analysis of Data Quality. *Qualitative health research*, 26(6), 741–749. <https://doi.org/10.1177/1049732316631510>



- Zahariadis, N. (1996). Selling British Rail. *Comparative Political Studies*, 29(4), 400–422.
<https://doi.org/10.1177/0010414096029004002>
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political decision making in modern Democracies. American governance and public policy*. Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P. A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process* (2. Aufl., S. 65–92). Westview Press.
<http://ruby.fgcu.edu/courses/twimberley/EVR2861/theorypolprocess.pdf>