



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe



**WARNUNG DER
BEVÖLKERUNG**

Ein Bund-Länder-Projekt

Leitlinien für ein Gemeinsames Warnkonzept von Bund und Ländern

**Stand
2019**

Leitlinien für ein Gemeinsames Warnkonzept von Bund und Ländern

Herausgeber: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe,
Bund-Länder-Projekt Warnung der Bevölkerung, gefördert über den
Inneren Sicherheitsfonds der Europäischen Union
Bonn 2019

Inhalt

Vorwort	7
Zieldefinition	8
Leitlinie 1: In Deutschland sollen warnende Behörden und Organisationen möglichst einheitliche Begriffe verwenden.	10
Leitlinie 2: Die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch zwischen den warnenden Behörden und Organisationen aller Verwaltungsebenen und Fachbereiche sollen weiter gefördert werden.	11
Leitlinie 3: Der internationale Austausch, im Besonderen die Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland, soll weiter gefördert werden.	12
Leitlinie 4: Das Thema „Warnung der Bevölkerung“ sollte in Übungen eingebunden werden.	13
Leitlinie 5: Für den Bereich der Warnung der Bevölkerung soll ereignisunabhängig Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden.	14
Leitlinie 6: Es wird empfohlen, dass Bund und Länder gemeinsam einen jährlichen Tag zur Information über die Warnung der Bevölkerung einrichten.	15
Leitlinie 7: Bei Auslösung eines oder mehrerer Warnmittel sollten zeitnah weitere Informationen über andere Kanäle bereitgestellt werden.	16
Leitlinie 8: Die Herausgabe einer Warnmeldung über das Modulare Warnsystem (MoWaS) erfordert die Zuordnung zu einer von drei Warnstufen. Diese Zuordnung soll sich an der tatsächlichen Gefahr für die Bevölkerung sowie an der Beeinträchtigung des normalen Tagesablaufs orientieren. Die Sendeverpflichtungen der Warnmultiplikatoren können dabei als Entscheidungshilfe dienen.	17
Leitlinie 9: In Deutschland sollen einheitliche Sirensignale zur Warnung der Bevölkerung eingesetzt werden.	19

Vorwort

Ein Warnkonzept für Deutschland zu entwickeln, das einen Orientierungsrahmen für die Warnpraxis bildet: Dies war ein gemeinsames Vorhaben von den Ländern und dem Bund. Notwendige Diskussionen und Meinungsbildungen waren beeinflusst von dem Wissen darüber, dass gemeinsame Standards der Warneffektivität dienen – und damit den von einer Gefahr Betroffenen. So enthalten die vorliegenden neun Leitlinien u.a. Empfehlungen zu einheitlichen Sirensignalen, Öffentlichkeitsarbeit oder der Zusammenarbeit der warnenden Behörden.

Der Prozess, dessen Ergebnis seit Juli dieses Jahres vorliegt, steht in der Tradition sogenannter Konsensusprozesse, die das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) erfolgreich moderiert und mitgestaltet hat: seit 2002 Konsensuskonferenzen zu Sichtungskategorien in der Katastrophenmedizin, seit 2007 Konsensuskonferenzen zu bundeseinheitlichen Qualitätsstandards und Leitlinien in der Psychosozialen Notfallversorgung (PSNV).

Obwohl in Inhalt und Umfang verschieden, so ist das Ziel dieser Vorhaben immer das gleiche: Qualität zu sichern, Standards zu setzen und innerhalb eines föderalen Rahmens mit vielen verschiedenen Akteuren ein einheitliches Verständnis dafür zu schaffen, wie wir die Auswirkung von Gefahren lindern können. Daran hat das BBK entscheidend mitgewirkt.

Ein weiteres entscheidendes Merkmal der vorliegenden Leitlinien: Während – notwendiger- und richtigerweise – seit 2001 der Schwerpunkt in der Warnung auf dem technischen Ausbau des leistungsstarken Modulare Warnsystems lag, rückt nun der Mensch stärker in den Mittelpunkt: Eine Warnung ist nur dann effektiv, wenn sie auch ver-



Christoph Unger ist Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

standen und akzeptiert, wenn die mitgelieferten Handlungsempfehlungen als Unterstützung bei der Bewältigung der Situation empfunden werden. Dafür muss die Technik sozial eingebunden sein – und zu einem soziotechnischen System werden. Durch den Ausbau des Mehrkanalansatzes, textbasierte Warnungen und Thematisierung von (warnrelevanten) Gefahren und Vorsorge auch in der Risikokommunikation können wir den Informations- und Warnbedarfen der Betroffenen besser begegnen – und Warnungen im Gefahrenfall so verstehbar, so glaubwürdig und so barrierefrei wie möglich gestalten.

Dies ist für die Effektivität essenziell, kann für Mitarbeitende in der Warnung aber eine Herausforderung sein. Auch für sie sollen die Leitlinien eine Unterstützung in der Ausführung ihres gesetzlichen Auftrags und ihrer ethischen Pflicht

sein – Menschen in Gefahr durch Informationen in ihrem Selbstschutz bestmöglich zu unterstützen.

Die vorliegenden Leitlinien für ein Gemeinsames Warnkonzept von Bund und Ländern sind das Ergebnis eines Entwicklungs- und Abstimmungsprozesses seit 2017 innerhalb des EU-geförderten Bund-Länder-Projekts Warnung der Bevölkerung. Sie sind im Oktober 2019 vom Arbeitskreis V der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder zur Umsetzung empfohlen

worden. Diese rasche und erfolgreiche Umsetzung ist das Ergebnis einer überaus konstruktiven und produktiven Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Dafür möchte ich mich bei allen Projektpartnern ganz besonders bedanken.

Ihr

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Christoph Lauer', is positioned below the text 'Ihr'.

Zieldefinition

Das Ziel des Gemeinsamen Warnkonzepts von Bund und Ländern ist die Schaffung eines bundesländerübergreifenden Orientierungsrahmens. Dieser Orientierungsrahmen soll einen Beitrag zu einem einheitlichen Verständnis von Warnung der Bevölkerung leisten sowie eine gute Warnpraxis in Deutschland unterstützen.

Warnungen sollen so effektiv wie möglich sein. Eine Warnung ist umso effektiver, je besser sie wahrgenommen, verstanden und akzeptiert wird. Alle aufgeführten Leitlinien haben den Charakter einer Rahmenempfehlung und dienen dem Erreichen dieses Ziels.

Aufgabenträger im Sinne dieses Warnkonzepts können alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, insbesondere im Zivil-, Brand- und Katastrophenschutz sein.

Leitlinie 1: In Deutschland sollen warnende Behörden und Organisationen möglichst einheitliche Begriffe verwenden.

Begründung

In Gefahrenlagen ist eine eindeutige Sprache wichtig, um Missverständnisse zu vermeiden. Manche Begriffe werden in anderen Fachbereichen, Regionen oder Organisationen in einem anderen Bedeutungszusammenhang verwendet. Ein Begriffsverzeichnis soll eine gemeinsame und eindeutige Verständigung ermöglichen.

Empfehlung

Es wird empfohlen, sich auf ein gemeinsames Begriffsverzeichnis zu verständigen.

Leitlinie 2: Die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch zwischen den warnenden Behörden und Organisationen aller Verwaltungsebenen und Fachbereiche sollen weiter gefördert werden.

Begründung

Eine gute Warnpraxis erfordert eine ständige technische Weiterentwicklung, rechtliche und organisatorische Anpassungen und den Austausch von Praxiserfahrungen. Erkenntnisse aus der sozial- und kommunikationswissenschaftlichen Forschung und internationale Erfahrungen sollten ebenfalls auf allen Ebenen der warnenden Behörden und Organisationen zur Verfügung stehen und berücksichtigt werden.

Empfehlung

Es wird ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden empfohlen. Hierzu sind Arbeitsgruppen oder Anwendertreffen zu entwickeln bzw. beizubehalten.

Leitlinie 3: Der internationale Austausch, im Besonderen die Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland, soll weiter gefördert werden.

Begründung

Deutschland hat gemeinsame Grenzen mit neun Anrainerstaaten. In den grenznahen Bereichen findet eine starke Arbeits- und Wohnmigration statt. Somit sind Verbindung und Austausch der Menschen über die Grenzen hinweg stärker ausgeprägt, als dies durch die jeweiligen Zuständigkeiten abgebildet wird. Sowohl der Rundfunk als auch Internetmedien und Sirensignale machen an Grenzen nicht halt. Das erhöht die Anforderung an eine widerspruchsfreie Information.

Empfehlung

Es wird empfohlen, dass sich Behörden benachbarter Grenzbereiche sowohl vorbereitend als auch während einer Gefahrenlage im Sinne einer widerspruchsfreien Warnung der Bevölkerung und Krisenkommunikation über Form, Inhalt und Zeitpunkt der herausgegebenen Warnungen und Gefahreninformationen austauschen. Empfohlen wird ein Informationsaustausch auf Arbeitsebene. Darüber hinaus sollte der Erfahrungsaustausch zwischen Deutschland und anderen EU-Staaten gefördert werden. Angesichts der EU-Freizügigkeit sowie des hohen Aufkommens an Warenverkehr, Geschäftsreisenden und Tourismus ist anzustreben, dass Deutschland an der Harmonisierung einer europäischen Warnpraxis mitwirkt. Empfohlen wird weiterhin die Schaffung eines ausfallsicheren Kommunikationswegs zwischen dem Bund, den Ländern und den Anrainerstaaten.

Leitlinie 4: Das Thema „Warnung der Bevölkerung“ sollte in Übungen eingebunden werden.

Begründung

Übungen haben einen hohen Lerneffekt für alle Beteiligten. Geplante Abläufe werden ohne Risiko bereichsübergreifend und praxisnah erprobt. Aus Fehlern kann gelernt und Erkenntnisse können in künftige Planungen eingebracht werden. Auch das Zusammenspiel unterschiedlicher Zuständigkeiten in der Warnung wird durch gemeinsame Übungen verbessert (z.B. polizeiliche und nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr).

Empfehlung

Es wird empfohlen, Warnungen, Aktualisierungen und Entwarnungen regelmäßig als Übungsbestandteile einzuplanen, inhaltlich dem Thema und Verlauf einer Übung anzupassen sowie bis zum Warnmultiplikator durchzuspielen. Übungen unter Berücksichtigung der Warnung können z.B. die Warnkette, das Formulieren von an die Lage angepassten Warntexten und Handlungsempfehlungen oder die bereichsübergreifende Zusammenarbeit abbilden. Hierfür können auch der Schulungsmodus des Modularen Warnsystems und eine Übungsversion der Warn-App NINA genutzt werden.

Leitlinie 5: Für den Bereich der Warnung der Bevölkerung soll ereignisunabhängig Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden.

Begründung

Menschen greifen in Krisenlagen auf Bekanntes und Erlerntes zurück und richten ihr Handeln danach aus. Neue Informationen bleiben dann weitgehend unberücksichtigt. Für eine effektive Warnung ist es deshalb von Vorteil, wenn sich die gegebene Information auf Bekanntes beziehen kann. Informationen, die dem Adressaten über einen vertrauten Kanal kommuniziert werden, erzielen dabei einen größeren Effekt und werden eher akzeptiert. So können Warnung und Handlungsempfehlungen den Selbstschutz der Betroffenen gut unterstützen. Regelmäßige Informationen zu möglichen Risiken sind demnach ein wichtiger Baustein, damit eine Warnung Betroffene in akuten Schadenslagen effektiv unterstützen kann.

Empfehlung

Es wird empfohlen, Informationen, die das Thema Warnung betreffen, in die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einzubinden. So können z.B. die Risiken selber sowie die Strukturen und Zuständigkeiten der örtlichen Warnpraxis und Handlungsempfehlungen für verschiedene Gefahren- und Schadenslagen erläutert werden. In Frage kommen z.B. Flyer oder Broschüren, eigene Menüpunkte auf Webseiten der Städte, Kreise, Länder und Einsatzorganisationen oder Veranstaltungen wie „Tag des Katastrophenschutzes“.

Leitlinie 6: Es wird empfohlen, dass Bund und Länder gemeinsam einen jährlichen Tag zur Information über die Warnung der Bevölkerung einrichten.

Begründung

Warnungen werden umso eher akzeptiert, je besser der betroffenen Bevölkerung das System und dessen Akteure bekannt sind. Je flächendeckender Informationen ausgegeben werden, desto mehr Aufmerksamkeit wird den Informationen geschenkt. Die Flächenwirkung eines bundesweiten Informationstags („Warntag“ o.Ä.) bietet die Möglichkeit, überregionale Rundfunksender und Pressepublikationen als weiteren Informationskanal anzusprechen.

Empfehlung

Es wird empfohlen, sich hinsichtlich des Termins und wesentlichen Grundinhalten abzustimmen, sodass die Bevölkerung bundesweit widerspruchsfrei, sich gegenseitig verstärkende Informationen erhält. Landespezifische Besonderheiten können zusätzlich vermittelt werden. Das betrifft sowohl die Struktur des Warnsystems als auch Informationen zu Schadenslagen und deren Auswirkungen.

Mögliche Inhalte könnten sein:

- Akteure in der Warnung (zuständige Behörden und weitere Stellen)
- Erklärung des Modulare Warnsystems
- Warnkanäle und Warnmittel (Rundfunksender, Warn-Apps, digitale Anzeigetafeln, Sirenen)
- Warnanlässe
- Auswirkungen von Gefahren
- Selbstschutzmaßnahmen
- Handlungsempfehlungen

Leitlinie 7: Bei Auslösung eines oder mehrerer Warnmittel sollten zeitnah weitere Informationen über andere Kanäle bereitgestellt werden.

Begründung

Die Herausgabe einer Warnung zieht einen erhöhten Informationsbedarf der Gewarnten nach sich. Insbesondere für unmittelbar und mittelbar von Gefahren- und Schadenslagen Betroffene sind das Einholen und der Austausch von aktuellen Informationen zur Lage von hoher Bedeutung. Eine Umsetzung von Maßnahmen zum Selbstschutz, wie sie z. B. in den Handlungsempfehlungen gegeben werden, erfolgt häufig erst dann, wenn der Informationsbedarf gedeckt ist. Daher sollten zeitnah zusätzliche amtliche Informationen zur Verfügung stehen.

Empfehlung

Um die Informationen in der Warnung ergänzen zu können wird empfohlen, möglichst zeitnah zusätzliche Informationen über das Internet oder die Sozialen Medien zu verbreiten.

Dazu können z.B. die Schaltung einer vorbereiteten Internetseite (Darksite) mit entsprechenden Informationen und/oder der anlassbezogene Einsatz von Anwendungen aus dem Bereich der Sozialen Medien zählen. Die Einrichtung eines Bürgertelefons oder einer Krisenhotline mit entsprechend geschultem Personal hat sich in der Praxis bewährt.

Leitlinie 8: Die Herausgabe einer Warnmeldung über das Modulare Warnsystem (MoWaS) erfordert die Zuordnung zu einer von drei Warnstufen. Diese Zuordnung soll sich an der tatsächlichen Gefahr für die Bevölkerung sowie an der Beeinträchtigung des normalen Tagesablaufs orientieren. Die Sendeverpflichtungen der Warnmultiplikatoren können dabei als Entscheidungshilfe dienen.

Begründung

Für den Zivilschutz wurden folgende Schwellen definiert, die eine Hilfestellung bei der Zuordnung der Warnstufe auch bei anderen Schadenslagen geben können:

Empfehlung

Warnschwelle für die Warnstufe 1 (höchste Priorität, amtliche Gefahrendurchsage):

Aufgrund der Lage besteht im ausgewählten Warnbereich eine kurzfristig zu erwartende oder bereits eingetretene Gefahr, welche

- die Unversehrtheit der Bevölkerung bedroht und/oder
- zu erheblichen Schäden an Infrastrukturen und Sachwerten führen kann. Die Auswirkungen dieser Schäden können ihrerseits eine Gefahr für die Bevölkerung darstellen

Der normale Tagesablauf wird (vermutlich) aufgrund der Lage für einen nicht absehbaren Zeitraum unmöglich.

Der Warnmultiplikator muss die Warnmeldung sofort nach Erhalt an seine Kunden/ Nutzer übermitteln. Rundfunksender sind verpflichtet, das laufende Programm zu unterbrechen. Die Warnmeldung muss grundsätzlich im genauen Wortlaut wiedergegeben werden; eine sprachliche oder inhaltliche Veränderung ist nicht möglich.

Warnschwelle für die Warnstufe 2 (mittlere Priorität, amtliche Gefahrenmitteilung):

Aufgrund der Lage besteht im ausgewählten Warnbereich eine zu erwartende oder bereits eingetretene Gefahr, welche

- die Unversehrtheit der Bevölkerung bedroht und/oder

- zu erheblichen Schäden bei Infrastrukturen und Sachwerten führen kann.

Der normale Tagesablauf ist durch dieses Ereignis wesentlich beeinträchtigt. Warnmeldungen der Stufe 2 müssen spätestens 10 Minuten nach Erhalt an die Kunden/Nutzer übermittelt werden. Sie dürfen in den Redaktionen zwar sprachlich, aber nicht inhaltlich verändert werden.

Warnschwelle für die Stufe 3 (niedrigste Priorität, Gefahreninformation):

Aufgrund der Lage besteht im ausgewählten Warnbereich eine zu erwartende oder bereits eingetretene Beeinträchtigung, welche

- den üblichen Tagesablauf beeinträchtigt oder
- zu besonderen Beobachtungen führt.

Eine über Beeinträchtigungen hinausgehende Gefahr besteht (voraussichtlich) nicht. Für Warnmeldungen der Stufe 3 besteht keine Sendeverpflichtung. Wenn die Warnmeldung jedoch an die Kunden/Nutzer übermittelt werden soll, sollte dies zeitnah geschehen. Der Text kann dabei sprachlich verändert werden und dient in erster Linie der Information der Bevölkerung.

Bei der Zuordnung der Warnmeldung zu einer Warnstufe im Modularen Warnsystem (MoWaS) sollte eingeschätzt werden, wie umfangreich der normale Tagesablauf voraussichtlich beeinträchtigt wird und in welcher Geschwindigkeit sich aus der Gefahr ein Schaden entwickeln kann. Außerdem sollte der jeweilige Ablauf in den Rundfunksendern berücksichtigt werden. Prüffragen wären z.B.:

- Ist die Dringlichkeit so hoch, dass ein Sender sein Programm sofort unterbrechen muss (Warnstufe 1)?
- Ist es ausreichend, wenn das Programm nach 10 Minuten unterbrochen wird (Warnstufe 2)?
- Hat die Meldung eher informativen Charakter? Sind zeitnahe Schutzmaßnahmen nicht notwendig (Warnstufe 3)?

In der Warnstufe 3 (niedrigste Priorität) können Informationen im Zusammenhang mit einer potentiellen oder bereits eingetretenen Schadenslage herausgegeben werden, auch wenn keine unmittelbare Gefahr oder Beeinträchtigung für die Bevölkerung besteht. Dies wird in Fällen empfohlen, in denen ein entsprechender Informationsbedarf angenommen werden kann.

Leitlinie 9: In Deutschland sollen einheitliche Sirenensignale zur Warnung der Bevölkerung eingesetzt werden.

Begründung

Für eine effektive Nutzung von Sirenen sollte die Bedeutung der Signale bundeseinheitlich kommuniziert werden. Dies führt zu einer stärkeren Verankerung der Signalbedeutung im Risikobewusstsein der Bevölkerung. Dabei herrscht bei Bund und Ländern ein Konsens darüber, dass das Sirenensignal nur auf das Vorliegen einer Gefahrenlage hinweist. Ergänzend dazu sind weitere Informationen und Handlungsempfehlungen über andere Warnkanäle erforderlich (Rundfunk, Internet, Warn-Apps etc.).

Empfehlung

Es wird empfohlen, für die Warnung der Bevölkerung das Sirenensignal „*auf- und abschwellender Heulton*“ (Dauer: 1 Minute) zu nutzen. Als Bedeutung des Heultons sollte Folgendes genannt werden: „Warnung: Es besteht eine Gefahr.“

Es wird empfohlen, für die Entwarnung das Sirenensignal „*Dauerton*“ (Dauer: 1 Minute) zu nutzen. Als Bedeutung des Dauertons sollte Folgendes genannt werden: „Entwarnung: Die Gefahr besteht nicht mehr.“

Um den Wirkungsgrad von Warnung und Entwarnung zu erhöhen, können beide Sirenensignale bei Bedarf wiederholt werden. Darüber hinaus wird empfohlen, die Sirenensignale „Warnung“ und „Entwarnung“ auch bei Sirenenproben zu verwenden, um die Bedeutung der Signale erläutern zu können.

Hinweis:

Es bestehen bundesweit weitere Regelungen, z.B. zu Signalen für technische Sirenen-tests oder zur Alarmierung der Feuerwehr. Diese werden jedoch nicht von dieser Leitlinie erfasst.



Dieses Projekt wird aus Mitteln
des Fonds für die Innere Sicherheit
der Europäischen Union kofinanziert.