

Analyse im Rahmen des Projekts STRIMA II

Ansatzpunkte für eine grundlegende

Kommunikationsstrategie

zur Hochwasser-Risikokommunikation im sächsisch-
tschechischen Grenzraum

Auftraggeber



Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und
Geologie,
Referat 45 – Landeshochwasserzentrum
Zur Wetterwarte 11
01109 Dresden

Bearbeitung

Prof. Dr. Lutz M. Hagen,
Institut für Kommunikationswissenschaft der
Technischen Universität Dresden

In Zusammenarbeit mit:

INFRASTRUKTUR & UMWELT Professor Böhm und Partner
Dr.- Ing. Peter Heiland, Stefanie Weiner
Julius-Reiber-Straße 17
64293 Darmstadt

Die Kommunikationsstrategie wurde im Rahmen des Projektes **STRIMA II - Sächsisch-Tschechisches Hochwasserrisikomanagement** erarbeitet. Das Projekt wird durch das Kooperationsprogramm der Europäischen Union zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Sachsen und Tschechien gefördert.



Europäische Union. Europäischer
Fonds für regionale Entwicklung.
Evropská unie. Evropský fond pro
regionální rozvoj.



Ahoj sousede. Hallo Nachbar.
Interreg V A / 2014 – 2020



Inhalt

| | |
|---|----|
| 1. Ausgangssituation und Grundlagen | 4 |
| 2. SWOT-Analyse der Situation | 5 |
| 2.1. Stärken | 5 |
| 2.2. Schwächen | 6 |
| 2.3. Chancen | 6 |
| 2.4. Risiken | 7 |
| 3. Prioritäre Ansatzpunkte einer Strategie zur Hochwasser-Risikokommunikation | 10 |
| 3.1. Ziele | 10 |
| 3.2. Zielgruppen | 12 |
| 3.3. Grundsätze und Botschaften | 13 |
| 3.4. Medien und Maßnahmen | 15 |
| 3.5. Ressourcenbedarf | 16 |

1. Ausgangssituation und Grundlagen

Die folgende SWOT-Analyse der amtlichen Risikokommunikation im sächsisch-tschechischen Grenzgebiet und die Entwicklung von Ansatzpunkten für eine Kommunikationsstrategie geht vom folgenden allgemeinen Ziel aus:

Risiken durch die im Zuge des Klimawandels erhöhte Starkregen- und Hochwasserwahrscheinlichkeit sollen stärker als bisher auch durch eigenverantwortliche Vorsorge der Bevölkerung verkleinert werden.

Als primäre Zielgruppe hat der Auftraggeber der Untersuchung Personen und Haushalte vorgegeben, die im sächsisch-tschechischen Grenzgebiet in hochwassergefährdeten Bereichen leben (Tabelle 1). Die übrige Bevölkerung im Gebiet, das im Fokus des Projekts STRIMA II liegt, wird ergänzend als erste sekundäre Zielgruppe hinzugezogen. Der Grund liegt erstens darin, dass Umzüge vor allem innerhalb bestimmter Gebietskörperschaften, jederzeit dazu führen können, dass jemand seinen Wohnsitz in ein Risikogebiet verlegt. Zweitens kommen kommunikative Effekte auf die engere Zielgruppe (Bevölkerung in hochwassergefährdeten Gebieten) mit Sicherheit in erheblichem Maße durch Vermittlung, d. h. interpersonelle Kommunikation in der gesamten Bevölkerung zustande. Die zweite sekundäre Zielgruppe sind Journalisten, da die Bevölkerung in hochwassergefährdeten Gebieten Informationen über Hochwassergefahren, Wetterphänomene wie Starkregen und über den Klimawandel überwiegend aus Medien bezieht – ganz wie die übrige Bevölkerung.

Tabelle 1 Zielgruppen der Risikokommunikation im sächsisch-tschechischen Grenzgebiet

| | | |
|----------|---|--------------|
| Primär | Bevölkerung in hochwassergefährdeten Gebieten | |
| Sekundär | Übrige Bevölkerung | Journalisten |

Ansprechpartner für dieses Konzept ist auf deutscher Seite das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG). Was die tschechische Seite betrifft, wird diese Rolle von der Agentura regionálního rozvoje, spol. S.r.o (ARR) übernommen. Bei diesen beiden Institutionen liegt auch die Zuständigkeit für die Fragestellung der vorliegenden Analyse.

Als Grundlage für die Situationsanalyse dient eine repräsentative Befragung der sächsischen Bevölkerung in ausgewählten Gemeinden sowie verschiedene Gespräche mit Verantwortlichen aus dem LfULG. Die Methodik, Ergebnisse und Auswertung der repräsentativen Befragung sind in dem separat vorgelegten Bericht „Befragung zur Hochwasservorsorge im sächsisch-tschechischen Grenzraum - Wahrnehmung von Hochwasserrisiken, Unterstützungsleistungen und Eigenvorsorge“ dokumentiert. Eine entsprechende Befragung in Tschechien wurde auf Empfehlung der Projektpartner aus Tschechien nicht durchgeführt. Die folgende Analyse fokussiert daher auf den deutschen Teil.

2. SWOT-Analyse der Situation

Die SWOT-Analyse ist ein Instrument, um Ausgangspunkte für die strategische Kommunikationsplanung festzulegen. Sie besteht darin, die Situation einer Organisation vor dem Hintergrund langfristiger Oberziele im Hinblick auf die internen Gegebenheiten sowie äußeren Umstände zu beschreiben. Dazu werden einerseits Stärken und Schwächen (interne Perspektive auf die Organisation), andererseits Chancen und Risiken (externe Perspektive auf die Umwelt) identifiziert.¹ Auf dieser Grundlage lassen sich Strategien entwickeln.

2.1. Stärken

Zu den Stärken der Risikokommunikation im Hinblick auf Hochwassergefährdungen in Sachsen zählt sicherlich die Existenz von Strukturen in der öffentlichen Verwaltung, die für eine entsprechende Kommunikation zuständig sind. Es existiert schon bislang eine Vielfalt an Aktivitäten zur Prognose von Szenarien und zur Planung von kommunikativen Maßnahmen, die in Teilen bereits in sinnvolle Angebote umgesetzt wurden. Allerdings scheint es keine eindeutige landesweite oder letztlich abgestimmte Zuständigkeit für die Risikokommunikation im Sinne der Vorsorge zu geben. Vielmehr erfolgt die Kommunikation im Zusammenhang oder als Teilaufgabe der fachlichen Zuständigkeiten der beteiligten Institutionen. Dies erschwert die Identifikation und die Entwicklung einer konsistenten und umfassenden „Risikovorsorge-Strategie“.

Im Ergebnis ist etliches an relevantem Material und aufbereiteter Information in Form von Druckerzeugnissen verfügbar. Für die traditionellen Medien gibt es rege nachgefragte Angebote aus der klassischen Pressearbeit. Als wichtiges Beispiel kann das jährlich im Januar stattfindende Pressegespräch „Wetter trifft Klima“ gelten.

Auch in den digitalen Medien sorgen die etablierten Strukturen für eine beachtenswerte Präsenz.² So werden neben grundlegenden Informationen in digitalen Broschüren und Erklärfilmen auch aktuelle Pegelstandsinformationen und Hochwasserkarten angeboten. Außerdem wird der Zugang zu diversen Apps vermittelt, die Information über Starkregenereignisse und Hochwasser zur Verfügung stellen. Des Weiteren können Warnungen und Pegelstände über RSS-Feeds im Abonnement bezogen und Telefonangebote abgerufen werden. Diese Angebote werden vor allem in aktuellen Hochwassersituationen rege genutzt und prägen auch die Berichterstattung der publizistischen Medien über Hochwassersituationen in starkem Maß.³

Das „Landeshochwasserzentrum“ hat sich als Wortmarke etabliert, die in der sächsischen Bevölkerung auch außerhalb von Krisenzeiten einen gestützten Bekanntheitsgrad von über vierzig Prozent erreicht.

Mit dem Kompetenzzentrum Hochwassereigenvorsorge Sachsen und dem „Sächsischen Hochwasservorsorgeausweis“ werden Hauseigentümern sinnvolle Angebote gemacht, um die Gefährdung und das Schadensrisiko durch Hochwasser, Starkregen u. ä. zu ermitteln und Vorschläge für Schutzmaßnahmen an Immobilien zu erhalten.

¹ SWOT ist ein Akronym, zusammengesetzt aus den Anfangsbuchstaben der englischen Begriffe für Stärken (Strengths), Schwächen (Weaknesses), Chancen (Opportunities) und Risiken (Threats). Vgl. Holtzhausen, Derina (2008): *Strategic Communication*. In: Donsbach, Wolfgang (Hrsg.): *The International Encyclopedia of Communication*. Oxford: Blackwell.

² Vgl. <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/72.htm>, aufgerufen am 4.12.2019.

³ Vgl. Hagen, Lutz/ Fischer, Jana/Hellmund, Peter (2016): *Analyse und Auswertung der Verwendung Sozialer Medien während des Hochwassers 2013*. Bericht für das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Dresden 2016.

2.2. Schwächen

Zu den Schwächen der Infrastruktur für die Hochwasserrisikokommunikation in Sachsen zählt vor allem der starke Fokus auf das Web 1.0 im Rahmen der Online-Kommunikation. Dagegen existiert keine Präsenz in Sozialen Online-Netzwerken wie z. B. Facebook. Außer Twitter wird auch kein weiterer Kanal aus dieser Kategorie überhaupt zur Verbreitung von Information im Kontext von Hochwasserrisiken verwendet. Dabei stellen solche Online-Netzwerke die mit Abstand wichtigste Kommunikationsumgebung für die I-Generation dar, also für die ab 1995 Geborenen. Und auch für die älteren Generationen spielt diese Mediengattung inzwischen eine zentrale Rolle. Schon die letzten großen Hochwasserereignisse in Sachsen im Jahr 2013 haben gezeigt, dass es vor allem die überragende Rolle der Sozialen Online-Netzwerke für die Krisenkommunikation war, die in kommunikativer Hinsicht den Unterschied zu 2002 gemacht haben und die generell in der Krisenkommunikation in den Vordergrund rücken.⁴

Eine ebenso große Schwäche ist in der Unterausstattung der zuständigen Verwaltung mit Stellen für die Kommunikation zu sehen. Insbesondere sind personellen Kapazitäten, um die Präsenz in den Online-Netzwerken sicherzustellen und im notwendigen Maß kontinuierlich mit Inhalten zu bespielen und zu moderieren beim LfULG nur unzureichend vorhanden.

Aus Sicht der Verantwortlichen beim LfULG stellt sich außerdem bei der Pressearbeit die Tatsache als nachteilig dar, dass die Aufgabenteilung mit dem SMUL nicht durchweg klar geregelt sei. Dies zeige sich auch daran, dass die Beantwortung von Presseanfragen „gerade bei guten Themen“ vom Ministerium direkt vorgenommen werde.

Im Resultat ist die Sichtbarkeit einer eindeutig für die Hochwasserrisikovorsorge zuständigen sächsischen Institutionen auf Landesebene und auf kommunaler Ebene in Nicht-Krisenzeiten gering. Dabei sind sowohl die klaren Zuständigkeitszuordnungen für die Risikovorsorge als auch ihre Kommunikation zumindest für Dritte unzureichend erkennbar. Das Kompetenzzentrum Hochwassereigenvorsorge Sachsen ist in der Bevölkerung so gut wie unbekannt.

Für die Zielsetzung dieser Analyse ist es als erhebliche Schwäche anzusehen, dass eine Befragung der Bevölkerung in Tschechien nicht möglich war, was nicht vorrangig an der Kooperationsbereitschaft sondern noch viel stärker an fehlenden Strategien und Zuständigkeiten gescheitert ist. Die STRIMA II-Projektpartner aus der Tschechischen Republik haben bei verschiedenen Diskussionen betont, wie wenig sich die Bevölkerung im Tschechischen Teil des Grenzgebiets für Themen der Hochwasservorsorge interessiere, wie gering ausgeprägt die Prävalenz von privater Vorsorge sei und wie schwer es sei, entsprechende Dialoge in Gang zu bringen oder Auskünfte einzuholen. Außerdem war es den Partnern auch nicht möglich den ins Tschechische übersetzten und für den schriftlichen Modus adaptierten Fragebogen in nennenswertem Umfang online zu streuen. Der Projektpartner selbst sieht sich nicht maßgeblich autorisiert für die Risikokommunikation, kann aber auch keine andere zuständige Stelle identifizieren.

2.3. Chancen

Das Umfeld der amtlichen Hochwasserrisikokommunikation ist tatsächlich durch eine prinzipiell bereits hinreichend sensibilisierte öffentliche Meinung vorteilhaft geprägt. So ist in der

⁴ Vgl. Hagen, Lutz/ Fischer, Jana/Hellmund, Peter (2016): *Analyse und Auswertung der Verwendung Sozialer Medien während des Hochwassers 2013*. Bericht für das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Dresden 2016.

sächsischen Bevölkerung die Erkenntnis bereits weit verbreitet, dass Starkregen und Hochwasserereignisse in der Häufigkeit zunehmen und ihre durchschnittliche Stärke im Trend steigt. Auch ist den meisten Sachsen klar, dass der Klimawandel als Ursache hinter dieser Entwicklung steht. Verbal wird auch von einer großen Mehrheit bekundet, dass sie sich für das Thema Hochwasserschutz mehr oder minder stark interessiert und dass sich ihre Bereitschaft erhöht habe, etwas gegen den Klimawandel zu tun. Außerdem herrscht die Meinung vor, dass deswegen auch der lokale Hochwasserschutz verstärkt werden sollte.

Amtliche Online-Angebote, die für die Hochwasservorsorge wichtig sind, sind dem größten Teil der sächsischen Bevölkerung bereits bekannt. Dies betrifft nicht nur Pegelstandsinformationen, und Hochwasserkarten, sondern auch amtliche Kontaktadressen und Informationsseiten zur Vorsorge im Internet.

Private Versicherungen gegen Hochwasserschäden an Gebäuden sind in Risikogebieten von fast drei Vierteln aller Haushalte abgeschlossen worden.

In den Medien genießen krisenhafte Entwicklungen im Kontext von Wetterereignissen eine ausgesprochen hohe Beachtung. Die entsprechenden Erzählschemata sind in den Köpfen von Journalisten und ihrem Publikum angelegt und können für eine Thematisierung von Hochwasser und Starkregen prinzipiell auch in Routinezeiten aktiviert werden.

2.4. Risiken

Obwohl die bedrohlichen Zunahmen der Starkregen- und Hochwasserwahrscheinlichkeit in der sächsischen Bevölkerung überwiegend erkannt und auch mit dem Klimawandel in Verbindung gebracht werden, fühlt sich nur eine Minderheit persönlich bedroht. Die Handlungsbereitschaft zur Vorsorge ist entsprechend gering. Ursächlich dafür scheint unter anderem die vorherrschende Meinung zu sein, wonach die örtlich bestehenden Hochwasserschutz-Einrichtungen die Sicherheit bei anstehenden Hochwasserereignissen auch weiterhin gewährleisten werden. Wahrscheinlich haben zu den entsprechenden Einstellungen auch die Erfahrungen mit großzügigen staatlichen Hilfen in der Folge der jüngeren Hochwasserkatastrophen beigetragen.

Die Ermüdbarkeit der öffentlichen Meinung führt dazu, dass in Zeiten ohne Krisenmeldungen in den Medien die Aufmerksamkeit für Themen im Kontext von Hochwasserrisiko sowohl in der medialen Berichterstattung als auch im Bewusstsein der meisten Bürger eher gering ausgeprägt ist.

Im Grenzgebiet auf tschechischer Seite, dürfte das Bewusstsein der Bevölkerung für gestiegene Hochwasserrisiken und den Zusammenhang mit dem Klimawandel weniger stark ausgeprägt sein, als dies unter „Chancen“ für die deutsche Seite geschildert wurde. Dieser Befund beruht auf entsprechenden Schilderungen durch die tschechischen Projektpartner. Er steht aber unter dem Vorbehalt, dass er nicht durch eine repräsentative Befragung bestätigt werden konnte.

Entgegen verbalen Bekundungen einer Mehrheit, wonach man sich für Hochwasserschutz interessiere, wird die entsprechende Eigenverantwortung von vielen nicht wichtig genug genommen und die Verantwortung vor allem auf der politischen Ebene und bei öffentlichen Einrichtungen verortet.

Bis auf den Abschluss von Gebäude-Versicherungen gegen Hochwasserrisiken werden die meisten Vorsorgemaßnahmen nur unzureichend getroffen. So ist es selbst in den Hochwasser-Risikogebieten allenfalls etwas mehr als höchstens ein Fünftel der Haushalte, die jeweils

so einfache Maßnahmen wie z. B. das Anlegen einer Liste mit wichtigen Telefonnummern, das Zusammenstellen einer persönlichen Notfallausrüstung getroffen haben oder dauerhaft die Nutzung der Kellergeschosse angepasst haben, um wertvolle Gegenstände zu schützen und Umweltschäden, z.B. durch austretendes Öl, zu vermeiden. Dabei werden bei den meisten Maßnahmen keine klaren Gründe angegeben, warum sie unterlassen werden.

Die logische und durch psychologische Grundlagen gedeckte Erklärung liegt darin, dass der kurzfristig geringe Aufwand für die Vorsorgemaßnahmen einer Mehrheit noch zu viel erscheint, angesichts der zeitlichen Ferne und kurzfristigen Unwahrscheinlichkeit tatsächlicher Bedrohungen durch Starkregen und Hochwasser. Hochwassereigenvorsorge ist also ein typischer Fall eines meritorischen Gutes, bei dem definitionsgemäß die Nachfrage das rational Sinnvolle unterschreitet.⁵ Dies liegt wiederum in verschiedenen Entscheidungsanomalien begründet, durch die sich faktisches menschliches Urteilen vom Ideal einer logischen Maschine unterscheidet (bzw. vom Homo Oeconomicus-Modell der klassischen Wirtschaftswissenschaften). Wichtig ist in dieser Hinsicht vor allem die menschliche Neigung, bei Entscheidungen kurzfristige vermeidbare Kosten oder erzielbare Erträge gegenüber langfristigen Kosten oder Erträgen zu hoch zu gewichten und risikoavers zu entscheiden. Damit sind zwei Phänomene eng verwandt, die aus der empirischen Psychologie bekannt sind: der Status Quo-Effekt und der Unterlassungseffekt. Ersterer besteht in der menschlichen Neigung, bestehende Situationen *ceteris paribus* besser zu bewerten als Veränderungen. Der zweite bezeichnet die (irrtümliche) psychologische Disposition, proaktive Handlungen als riskanter anzusehen als das Unterlassen von Handlungen.⁶

In die Richtung entsprechender Effekte deutet auch die Tatsache, dass die wichtigsten landesweiten Institutionen, die für hochwasserrelevante Information zuständig sind, nur einer kleinen Minderheit aus der Bevölkerung so gut bekannt sind, dass sie diese ungestützt nennen können (auch wenn das Landeshochwasserzentrum eine erhebliche Bekanntheit erzielt, sofern gestützt gefragt wird). Dabei bekundet doch zugleich eine große Mehrheit Interesse an der Hochwasserrisikovorsorge.

In der Zusammenschau zeigt sich ein differenziertes Bild, das zahlreiche Ansatzpunkte für eine Kommunikationsstrategie bietet. Tabelle 2 fasst die Befunde aus der SWOT-Analyse zusammen.

⁵ Hagen, Lutz (2019): Ökonomik der Massenmedien. In: Jan Krone und Tassilo Pellegrini (Hrsg.), *Handbuch Medienökonomie*, Wiesbaden u.a.: Springer, DOI 10.1007/978-3-658-09632-8_30-1 (im Erscheinen).

⁶ Vgl. zur theoretischen Grundlage: Kahneman, Daniel/Tversky, Amos (1979): Prospect theory: An analysis of decision under risk. In: *Econometrica*, 47/1979, S. 263–291 und eine populärwissenschaftliche Darstellung von Entscheidungsanomalien in Dobelli, Rolf (2019): *Die Kunst des klaren Denkens: 52 Denkfehler, die Sie besser anderen überlassen*. München: Piper ebooks.

Tabelle 2 SWOT-Analyse: Risikokommunikation im sächsisch-tschechischen Grenzgebiet

| | Positiv | Negativ |
|--------|--|---|
| Intern | <p>Stärken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Spezialisierte Strukturen sind in der öffentlichen Verwaltung etabliert - Vielfalt an Aktivitäten zur Prognose von Szenarien und Planung von Aktivitäten - Informationsangebote im Web 1.0 - Vielfältiges relevantes Material und aufbereitete Information verfügbar - Regelmäßige Pressearbeit - Wortmarke „Landeshochwasserzentrum“ - Unterstützungsangebote für Eigentümer von Immobilien | <p>Schwächen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Digitale Kommunikation ist stark auf Web 1.0 fokussiert - keine Präsenz in Online-Netzwerken; Kommunikationsaktivitäten finden dort fast nicht statt - am LfULG fehlen nötige personelle Kapazitäten - Wenig handfeste Befunde über öffentliche Meinung zu Hochwasserrisiken in Tschechien - Sehr geringe Sichtbarkeit der relevanten Landes- (und städtischen) Institutionen in Nicht-Krisen-Zeiten |
| Extern | <p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hohes Problembewusstsein in der Bevölkerung - Prinzipielles Bewusstsein für Verbindung zwischen Klimawandel und Starkregenereignissen - Weit verbreitetes verbal bekundetes Interesse am Hochwasserschutz - Hohe Bekanntheit amtlicher Informationsangebote zur Hochwasservorsorge - Starke Beachtung von Hochwasserthematen durch Journalisten, vor allem in Krisenzeiten | <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zu niedriger Stand bei den meisten privaten Vorsorgemaßnahmen - Geringes subjektives Gefühl der Bedrohung - Geringe Handlungsrelevanz des Wissens über steigende Risiken - Geringe Selbstverantwortlichkeit - Ermüdbarkeit der öffentlichen Meinung (und des Journalismus) - Geringe namentliche Bekanntheit der einschlägigen Institutionen und begrenzte Klarheit über Zuständigkeiten für die Vorsorge - Auf der tschechischen Seite vermutlich schwächer ausgeprägtes Bewusstsein für Hochwasserrisiken und Klimawandel |

3. Prioritäre Ansatzpunkte einer Strategie zur Hochwasser-Risikokommunikation

3.1. Ziele

Vor dem Hintergrund des allgemeinen Oberziels „individuelles Vorsorgehandeln stärken“ (vgl. Kapitel 1) zeigt die SWOT-Analyse klar, dass der derzeitige Stand der persönlichen Vorsorgemaßnahmen in vieler Hinsicht unzureichend ist, die gegen Risiken durch die im Zuge des Klimawandels erhöhte Starkregen- und Hochwasserwahrscheinlichkeit ergriffen werden.

Das Oberziel ist daher im Hinblick auf fast sämtliche wichtigen Vorsorgemaßnahmen zu konkretisieren. Die Ziele sollten dabei als Key-Performance-Indikatoren (KPI) - also als quantitative, mess- und somit überprüfbaren Steuer-Größen vorgegeben werden. Im Hinblick auf Vorsorgemaßnahmen ist als minimale Zielsetzung und Vorgabe zu fordern, dass die Anteile der folgenden Maßnahmen in der sächsischen Bevölkerung in Risikogebieten jeweils signifikant⁷ gesteigert werden:

- Rechtzeitiges Einholen von Informationen zum Selbstschutz,
- Anlegen einer Liste mit wichtigen Telefonnummern,
- Zusammenstellen einer persönlichen Notfallausrüstung,
- Gegenseitige Hilfeleistungen im Nachbarschafts- und Bekanntenkreis,
- Maßnahmen zur Anpassung der Nutzungen oder zum Schutz von Mobiliar durch Umräumen z.B. der Kellerräume, zur Vermeidung von Umweltschäden, durch Sicherung oder Verlegung der Ölheizung
- Bauliche Maßnahmen zur Vorsorge gegen Hochwasser,
- Abschluss einer Versicherung, die für Hochwasserschäden aufkommt.

Eine anspruchsvollere Zielsetzung könnte darin bestehen, bei sämtlichen Vorsorgemaßnahmen eine Prävalenz von 50 Prozent unter den Haushalten in Hochwasserrisikogebieten zu erreichen. Es würde damit also das Ziel vorgegeben, dass jeder Zweite angibt, entsprechend bereits vorgesorgt zu haben. Zusätzlich könnte eine weitere Vorgabe darin bestehen, dass der Anteil von Eigentümern, die eine Risikoversicherung für Hochwasserschäden für ihre Immobilie abgeschlossen haben, auf 90 Prozent steigt.

Die bisherige Analyse zeigt auch, welche Ursachen für zu niedrige Vorsorgeintensität angegangen werden müssen: So hat sich gezeigt, dass im weitaus größten Teil der sächsischen Bevölkerung die Hochwasserschutz-Problematik in kognitive Hinsicht weitgehend angemessen wahrgenommen wird. Dagegen fehlt es an emotionalem Engagement (persönliches Bedrohungsgefühl, Involvement) und an der aus logischen Gründen zwingenden konativen Konsequenz (also am Vorsorgehandeln). Die Ursachen hierfür und die zugrunde liegenden psychologischen Mechanismen wurden im Kapitel 2.4 erläutert.

Es hat sich außerdem erwiesen, dass die mangelnde Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen, bei keiner der Maßnahmen daran liegt, dass sie durch die Mehrheit derer, die sie noch nicht getroffen haben, als unwirksam oder unmöglich angesehen würde. Auch werden alle Maßnahmen mehrheitlich als nicht zu aufwändig angesehen. Für den zu niedrigen Anteil umge-

⁷ Damit ist im statistischen Sinne Überzufälligkeit gemeint. Als einfache Faustregel, um für einen Anteil in der Bevölkerung das Ausmaß einer näherungsweise signifikanten Steigerung festzulegen, kann eine Zunahme um den doppelten Standardfehler der Zielgröße genommen werden. D. h. das Doppelte von dem, was als durchschnittliche zufallsbedingte Schwankung der Zielgröße in der Befragung gemessen wurde. Bei den hier betrachteten Anteilen von Vorsorgemaßnahmen in der Bevölkerung würde dies konkret in Vorgaben von Steigerungen zwischen 1,8 und 4,6 Prozentpunkten resultieren.

setzter Vorsorgemaßnahmen scheint daher vor allem die Unterschätzung der subjektiven Gefährdung ursächlich zu sein (vgl. Kapitel 2.4). Ein weiterer Grund liegt in dem geringen Ausmaß der selbst wahrgenommenen Eigenverantwortung in Verbindung mit der schwerpunktmäßigen Zuschreibung der Verantwortlichkeit zum Staat.

Als Voraussetzungen, um die oben bereits skizzierten konativen Ziele zu erreichen, sind daher folgende psychographische Variablen als zentrale intermediäre KPIs zu betrachten:

- Gefühl der subjektiven, persönlichen Gefährdung,
- Zuschreibung der Vorsorgeverantwortlichkeit zu sich selbst,
- Einschätzung der eigenen Selbstwirksamkeit für die Vorsorge.

Zu den beiden ersten KPI kann erneut eine quantitative Vorgabe gemacht werden. In der minimalen Ausprägung würde sie erneut darin bestehen, den bisherigen Anteil in der Bevölkerung signifikant zu steigern. Ein ehrgeizigeres Ziel bestünde beim ersten KPI darin, den Anteil von nur knapp einem Viertel der Bevölkerung, der sich durch Hochwasser selbst („voll“ oder „eher“) bedroht sieht auf die Hälfte zu steigern. Im Fall des zweiten KPI könnte die Vorgabe lauten, die Zustimmung zur Aussage „Jeder einzelne muss selbst vorsorgen, um sich vor Hochwasserereignissen zu schützen“ von rund 60 Prozent auf rund 80 Prozent zu steigern.

Als dritter wesentlicher Faktor ist die Einschätzung der eigenen Selbstwirksamkeit im Hinblick auf Hochwasserschutzmaßnahmen anzusehen, also die Überzeugung, dass eigenes Handeln hier wirklich etwas bewirken kann. Die Selbstwirksamkeit ist in der Befragung, die der Situationsanalyse zugrunde liegt, nicht erhoben worden. Daher können auch nur schwerlich quantitative Vorgaben hierzu gemacht werden. Das diesbezügliche Ziel kann also nur weich formuliert werden: Der Anteil von Personen, die sich als selbstwirksam im Hinblick auf Hochwasserschutzmaßnahmen sehen, ist zu steigern.

Als weiterer psychischer Faktor, der für das unzureichende Vorsorgehandeln verantwortlich ist, hat sich das hohe Vertrauen in bestehende Schutzmaßnahmen erwiesen. Problematisch - weil in Zukunft möglicherweise nicht mehr zutreffend – ist die Ansicht von fast drei Vierteln der Bevölkerung, die bestehenden Hochwasserschutz-Einrichtungen würden ihre Sicherheit bei anstehenden Hochwasserereignissen gewährleisten. Allerdings erscheint es nicht sinnvoll, hieraus als Ziel abzuleiten, das Vertrauen in diese Maßnahmen zu untergraben. Sinnvoll könnte allenfalls das Ziel sein, das Bewusstsein in der Bevölkerung dafür zu schärfen, dass es absolute Sicherheit nicht geben kann und dass der Klimawandel auch zu Wettersituationen führen kann, für die die bestehenden Schutzsysteme nicht ausgelegt sind.

Diese hier formulierten psychographischen Ziele sind sinnvoll, weil erwartet werden darf, dass Ihre Erfüllung das Handeln anstoßen und so helfen wird, die Ziele bei den Vorsorgemaßnahmen zu erreichen. Gleichwohl kann und sollte die Kommunikation auch direkt auf Handlungserfolge abzielen. Die zielführenden Einstellungen sind schließlich in der Bevölkerung schon weit verbreitet. Neben der weiteren Verbreitung dieser Einstellungen sind vielmehr Gelegenheiten zu schaffen sich entsprechend zu verhalten und durch Informationen auf diese Gelegenheiten aufmerksam zu machen (Nudging-Strategie, vgl. Kapitel 3.3).

3.2. Zielgruppen

Bevölkerung

Die Befunde der Befragung geben in einigen Punkten Hinweise darauf, wie die Zielgruppen jenseits der Differenzierung in Personen, die in hochwassergefährdeten Gebieten leben — einerseits — und die übrige Bevölkerung im Grenzgebiet — andererseits — noch stärker zu differenzieren sind. So bestätigt sich klar, dass die Sicht auf Hochwasserrisiken in vieler Hinsicht stark von der Betroffenheit abhängt, die einerseits aus bisherigen persönlichen Erfahrungen von Hochwasser und Starkregen auf der anderen Seite durch Wohnsitz in Risikogebieten besteht. Dabei sind beide Faktoren am stärksten in Kombination wirksam. Von Seiten der untersuchten Soziodemographie erweist sich allein das Alter als prägend: Jüngere sind weit schwächer für Hochwasserrisiken sensibilisiert. Und schließlich gibt es eine psychographische Wahrnehmungskluft zwischen der Bevölkerungsmehrheit, die eine (verstärkte) Gefährdung durch Hochwasser wahrnimmt (und diese mit dem Klimawandel in Verbindung bringt) und Denen, die dies nicht tun.

Auf der Grundlage dieser Differenzierungen, lassen sich typische Vertreter innerhalb der Zielgruppe unterscheiden, sogenannte Personas. Sie veranschaulichen, in der Form von fiktiven Figuren die Bedürfnisse, Lebenswelten und Kommunikationsgewohnheiten und machen sie damit für Kommunikationskampagnen greifbar.⁸ Insgesamt werden vier Personas aus der sächsischen Bevölkerung vorgeschlagen, die jeweils relevante Merkmale im Hinblick auf die Hochwasserrisiko-Kommunikation bündeln:

- *Leon*: Bisher nicht betroffener, alleinstehender mittleren Alters, wohnt städtisch zur Miete außerhalb des Risikogebiets, an öffentlichen Angelegenheiten und Politik nicht interessiert, kein Bewusstsein für den Klimawandel und für Hochwasserrisiken.
- *Sara*: Bisher nicht betroffene junge Erwachsene von ca. 20 Jahren, an öffentlichen Angelegenheiten und Politik sehr interessiert, wohnt mit Partner städtisch in der Eigentumswohnung, außerhalb des Risikogebiets, hohes Bewusstsein für den Klimawandel und für Hochwasserrisiken.
- *Gabi*: Bisher nicht betroffene junge Mutter, wohnt mit Familie im ländlichen Risikogebiet zur Miete, an öffentlichen Angelegenheiten und Politik nicht bis mäßig interessiert, eher geringes Bewusstsein für den Klimawandel und für Hochwasserrisiken.
- *Rainer*: war schon einmal betroffen, wohnt in Paarbeziehung im städtischen Risikogebiet im eigenen Einfamilienhaus, agiler Rentner, an öffentlichen Angelegenheiten und Politik interessiert, hohes Bewusstsein für den Klimawandel und für Hochwasserrisiken.

Die Personas können im Zuge der Strategieentwicklung noch konkretisiert werden, etwa durch genauere Beschreibung ihrer Merkmale oder durch veranschaulichende, auch visuell gestaltete Portraits. Die Strategie und Umsetzung der Hochwasserrisiko-Kommunikation sollte sich an diesen Typen orientieren. D. h. die Personas dienen als Entscheidungshilfe dazu, wie Botschaften, Medien und Maßnahmen gewählt werden und vor allem, ob und wie sie differenziert werden sollen.

⁸⁸ Adlin, Tamara/Pruitt, John (2010): *The essential persona lifecycle: Your guide to building and using personas*. New York: Morgan Kaufmann.

Journalisten

Als weitere wichtige instrumentelle Zielgruppe für die Hochwasser-Risikokommunikation sind Journalisten anzusehen. Sie könnten in einer ausgearbeiteten Strategie nach Mediengattungen weiter ausdifferenziert werden. Grundsätzlich ist aber von einer einheitlichen, Medienstrategie auszugehen, die auf Nachrichtenfaktoren fokussiert, die im Mediensystem generell gelten und für hohe Aufmerksamkeit sorgen.

3.3. Grundsätze und Botschaften

Um die skizzierten Ziele zu erreichen, sollte sich die Gestaltung der Hochwasser-Risikokommunikation im deutsch-tschechischen Grenzgebiet -an den folgenden Grundsätzen orientieren. Ihnen liegt die Analyse der Einstellungen und des Problembewusstseins in der Zielgruppe, insbesondere aus den Kapiteln 2.3 und 2.4 zugrunde:

1. Bewusstsein für individuelle Risiken schärfen, die durch den Klimawandel zunehmen,
2. an Selbstverantwortlichkeit für die Risikovorsorge appellieren,
3. Selbstwirksamkeit betonen und Möglichkeiten zu ihrer Verwirklichung aufzeigen,
4. Vorsorgehandeln direkt anstoßen und erleichtern.

Die ersten drei Grundsätze zielen auf die Beeinflussung von Einstellungskomponenten ab, deren mehrheitliche Ausprägungen derzeit einer höheren Verbreitung von individuellen Vorsorgemaßnahmen im Zielgebiet entgegenstehen. Es existieren verschiedene in der Risikokommunikation bereits teilweise gebräuchliche Botschaften, die den Grundsätzen bei der richtigen Formulierung durchaus genügen. Um tatsächlich eine Wirkung zu entfalten sind z.B. folgende Botschaften sinngemäß an die Zielgruppe zu vermitteln und angemessen zu veranschaulichen:

- „Starkregen nimmt nach Häufigkeit und Intensität zu.“
- „Wo und in welchem Ausmaß Unwetter eintreten und Schäden verursachen, wird schwerer vorhersehbar.“
- „Der Staat kann unmöglich alle Risiken absichern.“
- „Du kannst das Risiko für Dich und die Deinen verringern.“
- „Folgende Maßnahmen verringern die Risiken: 1. ..., 2. ..., 3. ...“
- „Handle jetzt!“
- „Das hier kannst Du sofort tun: 1. ..., 2. ..., 3. ...“.

Wie diese Botschaften in der konkreten Kommunikation genau formuliert, detailliert und verpackt werden, durch welche non-verbale Komponenten sie veranschaulicht und gerahmt werden, das muss durch ein konkretes Kommunikationskonzept festgelegt werden, das nach den hier aufgestellten Grundsätzen entwickelt werden sollte.

Es sollte erwogen werden, die Kluft zwischen der mehrheitlich bekundeten Kenntnis des Wandels von Klima und Wetterrisiken und dem unzureichenden Vorsorgehandeln in der Kommunikation explizit anzusprechen. Dies soll beispielhaft an einer Abfolge von konkreten Botschaften verdeutlichen werden, die beispielhaft zu verstehen sind:

- „Zwei von drei Sachsen wissen Bescheid: Mehr Wetterschäden durch Klimawandel!“
- „Aber nur jeder Sechste in Risikogebieten hat richtig Vorsorge getroffen!“
- „Donnerwetter – mach´ Dein Haus sicher, jetzt!“

Der vierte oben aufgestellte Grundsatz trägt der Tatsache Rechnung, dass mangelnde Vorsorge nicht nur — und noch nicht einmal hauptsächlich — aus mangelnder Einsicht in Notwendigkeiten resultiert, sondern aus Bequemlichkeiten und fehlerhaften Kosten-Nutzen-Kalkülen. Statt nur auf Überzeugung sollte man daher auf die Erleichterung und das Anregen

von Vorsorgehandeln setzen. Dies wird auch als Nudging bezeichnet. Damit ist eine Form der Beeinflussung des Verhaltens gemeint, die weder auf Ge- noch auf Verbote setzt, noch auf explizite Überzeugung. Stattdessen werden beim Nudging diejenigen Optionen des Verhaltens, zu denen Zielpersonen veranlasst werden sollen, leichter wahrnehmbar oder leichter durchführbar gemacht. Dadurch werden Akteure — bildlich ausgedrückt — in eine bestimmte Richtung geschubst (englisch: „nudged“). Die gebräuchlichsten Formen bestehen darin, bestimmte Optionen, zu deren Wahl man andere veranlassen will, auffälliger oder leichter wählbar zu machen als ihre Alternativen. Weit verbreitet und effektiv ist z. B. die Variante, bei der eine präferierte Option als Standard vorgegeben wird, für deren Akzeptanz keine weitere Aktion nötig ist, während ihre Abwahl aktives Handeln erfordert (sog. „opt out“).⁹

Kommunikationsmaßnahmen sollten also mit direkten Angeboten zum Handeln verbunden werden. So könnten etwa Formulare für Notfall-Telefonlisten verteilt werden, die Vorgaben oder Kategorien für bestimmte Einträge enthalten und im Rahmen von Aktionen können diese Formulare gleich ausgefüllt werden. Im Rahmen von Aktionen kann außerdem eine Anmeldung zur Beratung für einen Sächsischen Hochwasservorsorgeausweis aufgenommen werden oder die Beratung gleich im Rahmen der Aktion durchgeführt werden.

Die Besonderheiten von Starkregen- und Hochwasserereignissen als Themen der öffentlichen Kommunikation verlangen es, Aufmerksamkeit auch in Phasen ohne Katastrophen zu generieren und dabei zugleich die öffentliche Meinung nicht durch ständige Thematisierung zu ermüden. Jenseits der Kommunikationsinhalte erwachsen hieraus drei weitere Grundsätze das Timing und die Art von Kontakten betreffen:

1. direkte Kontakte mit der Zielgruppe durch Aktionen und Kampagnen herstellen,
2. regionalbezogen kommunizieren,
3. in Aufmerksamkeitswellen kommunizieren,
4. Ereignisse und Nachrichten schaffen.

Der erste und der zweite Punkt erfordern den Aufbau einer Infrastruktur, um Bürger einerseits durch Online-Medien, andererseits durch Aktionen vor Ort zu erreichen. Der dritte Punkt betrifft die Herausforderung, nicht zu gleichförmig und gleichmäßig zu kommunizieren, sondern Aufmerksamkeit durch Dynamik zu generieren. Der vierte Punkt stellt darauf ab, dass Resonanz in der Öffentlichkeit der klassischen Medien wie des Internets weniger durch Aufforderungen und Thesen erzielt wird, sondern durch konkrete Ereignisse, die Nachrichtenwerte aufweisen können (Dynamik, Prominenz). Politik und Verwaltung, die mit der direkten Hochwasservorsorge oder mit der Unterstützung von Vorsorgemaßnahmen durch Bürger befasst sind, haben viele Gelegenheiten Ereignisse zu schaffen, die für die Öffentlichkeit und für die Presse beachtenswert sind. Sie sind durch die begleitende Pressearbeit in Meldungen zu überführen, mit Nachrichtenfaktoren anzureichern und für Journalisten bequem nutzbar aufzubereiten.

⁹ Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R. (2008). *Nudge. Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press. Vgl. auch Piasecki, Stefan (2017): "Schubs mich nicht!" Nudging als politisches Gestaltungsmittel. *Bundeszentrale für politische Bildung*, <https://www.bpb.de/lernen/digitale-bildung/werkstatt/258946/schubs-mich-nicht-nudging-als-politisches-gestaltungsmittel>, aufgerufen am 4.12.2019.

3.4. Medien und Maßnahmen

Ein zentraler Punkt der Kommunikationsstrategie besteht also darin, dass die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Stellen, die Unterstützung zur Hochwasservorsorge anbieten, direkt in Kontakt mit der Primärzielgruppe aufnehmen, um durch Nudging Vorsorgehandlungen direkt auszulösen. Allerdings wird es nicht allein möglich sein, direkt über Aktionen mit der Zielgruppe in Kontakt zu kommen.

Sofern Medien eingesetzt werden, sollte die grundsätzliche Media-Strategie darin bestehen, weitgehend ohne bezahlte Werbung auszukommen und stattdessen:

- Eigenmedien vor allem im Online-Bereich auf der Grundlage der vorhandenen Auftritte im Web 1.0 in den Bereich der Sozialen Netzwerke auszudehnen und von dort die relevanten Haushalte einerseits direkt, andererseits über redaktionelle Online-Medien mit hoher Reichweite zu erreichen. Dies erfordert die ständige Kreation neuer Botschaften und Publikumpflege bzw. dialogische Auseinandersetzung mit dem Input, den die digitalen Medien umgekehrt ständig von der Zielgruppe generieren.
- Die klassischen Medien werden vor allem über Pressearbeit und inszenierte Ereignisse erreicht. Dabei ist vor allem an Auftritte von Regierungsvertretern auf allen Ebenen des Freistaats von der Staatsregierung bis zur Kommune zu denken. Diese kostengünstige Option ist durch die Beteiligung von Prominenten aus anderen Bereichen zu ergänzen, etwa aus den Feldern Kultur, Sport und Wirtschaft.

Das Landeshochwasserzentrum soll als Marke weiter etabliert werden und im Zentrum der Öffentlichkeit stehen, was den Hochwasserschutz und die Hochwasserprävention in Sachen angeht. Zugleich soll es als zentrale Relaisstation die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Vorsorgeaktivitäten bündeln und die entsprechende Kommunikation koordinieren. Dazu soll im Einzelnen:

- Eine Webplattform als kommunikatives Zentrum und Portal gestaltet werden,
- Präsenzen bei WhatsApp, Instagram und Facebook Twitter geschaffen werden, und Twitter als Kanal ausgebaut werden,
- eine eigene App in Kooperation mit diesen Sozialen Netzwerken gestaltet werden, über die Vorsorgemaßnahmen ausgeführt werden können, und Informationen hierzu, sowie zu aktuellen Wetter- und Hochwasserdaten abgerufen werden können.
- eine Stelle geschaffen werden, die beim Landeshochwasserzentrum für digitale Öffentlichkeitsarbeit zuständig ist,
- eine Stelle geschaffen werden, die beim Landeshochwasserzentrum für Veranstaltungsmanagement zuständig ist,
- sozialwissenschaftlich solide Forschungen beauftragt werden, die die Wirksamkeit der getroffenen Kommunikationsmaßnahmen und den Erreichungsgrad der Ziele im Hinblick auf die KPIs valide misst und die Anpassung von Strategien und Maßnahmen ermöglicht.

3.5. Ressourcenbedarf

Die oben skizzierten Strategien und Maßnahmen können unterschiedlich intensiv und auf unterschiedlichen Wegen umgesetzt werden. Daher lässt sich hier nur beispielhaft und grob angeben, welche Mittel nötig sind. Die folgende Aufstellung gilt für eine Lösung, die in der Mitte des sinnvollen Spektrums angesiedelt ist:

Einmalig

PR-Konzept incl. Aktionsskizzen für die nächsten fünf Jahre: 20.000,-

Jährlich

| | |
|---|-----------|
| Jahrespauschale PR-Agentur: | 60.000,- |
| Stelle für (digitale) Öffentlichkeitsarbeit TV-L E13: | 65.000,- |
| Stelle für Veranstaltungsmanagement TV-L E13: | 65.000,- |
| Aktions- und Veranstaltungsbudget: | 200.000,- |
| Übrige Sachkosten und Hilfskräfte: | 50.000,- |
| Studie zur Wirksamkeit und Zielerreichungsgraden | 20.000,- |