



Rahmenempfehlungen* für den Einsatz von Social Media im Bevölkerungsschutz



In seiner Sitzung vom 6./7.11.2013 in Lübeck hatte der AK V beschlossen, eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundes (BBK) einzurichten. Diese hat den Auftrag, Empfehlungen für den Umgang mit sozialen Medien im Rahmen des Bevölkerungsschutzes zu erarbeiten.

Die Arbeitsgruppe verständigte sich auf folgende Schwerpunkte für den Einsatz sozialer Netzwerke im Bevölkerungsschutz und bearbeitete diese vorrangig:

- Einsatzmöglichkeiten sozialer Netzwerke zur Steuerung ungebundener Helfer und Spontanhelfer bei Katastrophenlagen
- Einsatzmöglichkeiten sozialer Netzwerke zur Gewinnung von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern für die Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz
- Einsatzmöglichkeiten sozialer Netzwerke für die zusätzliche Gewinnung lagerelevanter Informationen zwecks Verbesserung des Krisenmanagements einschließlich der Lagebeurteilung und der Prognose

* AK V empfiehlt Freigabe Beschluss und Bericht
Die IMK nimmt den Bericht der länderoffenen
Arbeitsgruppe mit „Empfehlungen zum Umgang mit
den sozialen Medien im Rahmen des
Bevölkerungsschutzes“ (Stand: 07.04.16) zur Kenntnis.



Dementsprechend sind die Rahmenempfehlungen wie folgt gegliedert:

Vorbemerkungen

Allgemeine Einsatzmöglichkeiten von Social Media im Bevölkerungsschutz

Rahmenempfehlungen

Teil I: Allgemeine Einsatzmöglichkeiten und deren Grundlagen

Teil II: Einsatzmöglichkeiten zur Gewinnung und Steuerung von ungebundenen Helfern und Spontanhelfern

Teil III: Einsatzmöglichkeiten von Social-Media-Monitoring

Ausblick

Vorbemerkungen

Unter dem Begriff „Social Media“ werden unterschiedliche digitale Technologien und Plattformen zusammengefasst, über die sich Nutzer informieren, untereinander austauschen, eigene Inhalte verbreiten und mit anderen zusammenarbeiten können. Am verbreitetsten sind bisher Blogs, Foren, soziale Netzwerke (insbes. Facebook), Multimediaplattformen (z. B. YouTube) und Wikis. Jeder fünfte deutsche Internetnutzer nutzt Social Media inzwischen auch als Nachrichtenquelle¹.

Dabei sind Social Media in den Bereich der digitalen Kommunikation eingebettet und als Kommunikationskanäle als Teil der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit zu betrachten.

Um einen verantwortungsvollen Umgang mit Ressourcen und Geldern zu gewährleisten, sollte der aktive Einsatz von Social Media strategisch und zielgerichtet erfolgen und zunächst krisenunabhängig geplant werden. Inwiefern eine Umsetzung als zielführend erachtet werden kann, ist dabei jeweils mit Blick auf die personellen, finanziellen und technischen Ressourcen zu prüfen.

Allgemeine Einsatzmöglichkeiten von Social Media im Bevölkerungsschutz

Generelle Einsatzfelder im Bevölkerungsschutz sind u. a.

- die Beobachtung sozialer Medien (sog. Social-Media-Monitoring), insbesondere für
 - › die Gewinnung lagerelevanter Informationen und als Unterstützung der Lageerhebung (Darstellung eines möglichst umfassenden Bildes der aktuellen Situation, Informationen zu potenziellen Schadensstellen usw.) sowie
 - › die Erstellung eines öffentlichen Stimmungsbildes
- die (dialog-orientierte) Kommunikation mit der Bevölkerung, insbesondere für
 - › die Risikokommunikation²,
 - › die Zurverfügungstellung von Informationen über den Zivil- und Katastrophenschutz (Darstellung von Erreichbarkeiten und Zuständigkeiten) sowie
 - › die langfristige Gewinnung und Bindung ehrenamtlicher Helfer
- die interne Kommunikation (z. B. Live-Chat, Direktnachrichten-Dienste)
- die ereignisbezogene Krisenkommunikation³ (auch in Echtzeit), insbesondere für
 - › die Warnung der Bevölkerung
 - › Informationen zum Ereignis mit Verhaltenshinweisen
- das Ressourcenmanagement (Steuerung von Nachfragen und Angeboten von Hilfsgütern, Organisation Nachbarschaftshilfe usw.)
- die (Selbst-)Organisation der Bevölkerung über soziale Medien hinsichtlich Hilfeleistung und Spenden für Betroffene (z. B. Crisis Mappers und

¹ Quelle: BITKOM (2015)

² Unter Risikokommunikation ist der Austausch von Informationen und Meinungen über Risiken zur Risikovermeidung, Risikominimierung und Risikoakzeptanz zu verstehen.

³ Krisenkommunikation wird definiert als der Austausch von Informationen und Meinungen während einer Krise zur Verhinderung oder Begrenzung von Schäden an einem Schutzgut.



sogenannte Spontanhelfer beim Sommerhochwasser 2013)

Diese unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten bedingen einander und wirken zusammen. Sie lassen sich daher nicht voneinander trennen.

Rahmenempfehlungen

Teil I: Allgemeine Einsatzmöglichkeiten und deren Grundlagen

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe legt bezüglich der allgemeinen Einsatzmöglichkeiten sozialer Netzwerke im Bevölkerungsschutz und der erforderlichen Grundlagen für den Einsatz von Social Media folgende Empfehlungen vor:

- (1) Social Media sind ressourcenintensiv. Im Zentrum ihres Einsatzes sollte deshalb immer die Zielfrage stehen: Welches Ziel wird mit dem Einsatz von Social Media verfolgt?
Abhängig von Zielen, Zielgruppen und verfügbaren Ressourcen können andere Maßnahmen als sinnvoller für die Kommunikation mit dem Bürger erachtet werden als die Nutzung etablierter sozialer Netzwerke wie Facebook oder Twitter oder die Entwicklung eigener Social-Media-Lösungen (z. B. über eine Kommentar-Funktion auf einer Website). Es wird deshalb empfohlen, Social Media nicht wahllos als Lösung zu sehen, sondern bei Bedarf ihren Einsatz strategisch zu begleiten.
- (2) Social-Media-Plattformen sind ein ergänzender Kanal der Risiko- und Krisenkommunikation. Wird ein entsprechender Bedarf festgestellt, sollte der Einsatz von Social Media jedoch möglichst krisenunabhängig geplant und etabliert werden.
- (3) Social Media eignen sich als Kommunikationskanal für verschiedene Szenarien – von der Mitarbeitergewinnung über den Bürgerservice bis zur Krisenkommunikation. Eine enge Anbindung an die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wird deshalb als sinnvoll erachtet.
- (4) Die Kommunikation über Social Media ist dialogorientiert. Dieser Paradigmenwechsel in der Kommunikation sollte sich auch in internen Prozessen und Strukturen widerspiegeln. So können interne Abläufe und Abstimmungen technologiegestützt beschleunigt werden (z. B. durch Social Intranets, zentrales Wissensmanagement). Es sollte überprüft werden, inwiefern Social-Media-Redakteure im Alltag mit „kommunikativer Prokura“ ausgestattet werden können (ähnlich der Rolle des Pressesprechers, entsprechende Qualifikationen und Schulungen hinsichtlich bestehender Richtlinien vorausgesetzt). Insbesondere bei Ereignissen sollte die Social-Media-Redaktion unmittelbar über aktuell geltende Sprachregelungen etc. informiert werden.
- (5) Insbesondere in der Krisenkommunikation schaffen soziale Medien neue Herausforderungen: Nutzer fordern schnelle Informationen. Dennoch müssen falsche oder fehlerhafte Aussagen durch die Katastrophenschutzbehörden vermieden werden. Hier gilt es zwischen dem Anspruch an Schnelligkeit und dem Anspruch an Vollständigkeit abzuwägen. Darüber hinaus wächst das Risiko von Falschmeldungen, die gezielt oder unbeabsichtigt von Nutzern über soziale Medien verbreitet werden. Dies stellt zusätzliche Anforderungen an die kommunikativen Fähigkeiten. Neben der Erfahrung im Umgang mit nutzergenerierten Inhalten können dabei auch Handlungsempfehlungen und Leitfäden (z. B. das Verification Handbook) unterstützen, nutzergenerierte Inhalte auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen.
- (6) Es wird empfohlen, die / den Pressesprecher / in beziehungsweise die Zuständige / den Zuständigen für die Öffentlichkeitsarbeit für die Krisenkommunikation in den zu bedienenden Social-Media-Kanälen zu schulen. Auch sollte die Social-Media-Redaktion insbesondere während einer Krise unmittelbar über aktuell geltende Sprachregelungen etc. informiert werden, um auf Anfragen reagieren zu können.
- (7) Es wird empfohlen, mit Aufbau einer Einsatzführungsorganisation (Krisen- / Katastrophenschutzstab) zur Bewältigung von Großschadenslagen bzw. Katastrophen auch Social Media in diese Struktur zu integrieren. Beispielsweise zeigten die Erfahrungen aus dem Hochwasser 2013, dass die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bei Bildung einer Einsatzführungsorganisation aus dieser heraus erfolgen sollte, um eine unnötige zweigleisige Krisenkommunikation (Stab / Verwaltung) zu vermeiden. Dieses schließt die Nutzung von Social Media als Bestandteil der Krisenkommunikation ein.
- (8) Es wird empfohlen, gesicherte Erkenntnisse möglichst zeitnah über alle verfügbaren bzw. von der Behörde genutzten Kanäle zu veröffentlichen. Social Media können die Behördenkommunikation dabei jedoch nur ergänzen. Denn was über Social Media mitgeteilt wird, sollte ebenfalls als Information sowohl auf der behördeneigenen Website als auch über andere eingesetzte Kanäle der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Bürgertelefon, Presse-Statements) verbreitet werden, um auch Menschen, die Social-Media-Plattformen nicht nutzen wollen oder können, Zugang zu diesen Informationen zu ermöglichen.



chen. Die Website sollte dabei das Zentrum der Online-Kommunikation darstellen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass Online-Angebote auch über mobile Geräte (wie Smartphones und Tablets) aufgerufen werden können.

- (9) Social Media sind eine Daueraufgabe. Verpflichtet man sich, einen Kanal für die eigene Kommunikation einzurichten, muss dieser dauerhaft gepflegt und betreut werden. Diese Betreuung muss langfristig sichergestellt sein – von der inhaltlichen Pflege bis zur zeitnahen Beantwortung von Fragen – und ist ohne entsprechend qualifiziertes Personal nicht zu bewerkstelligen. Als Mindestqualifikation werden empfohlen: Erfahrung im Umgang mit Social Media und der Kommunikation mit Nutzern über Social Media (Community Management); gutes Verständnis für die Regelungen der Katastrophenschutzbehörde hinsichtlich der Kommunikation über Social Media; Erfahrungen in der Risiko- und Krisenkommunikation sowie mit Krisenmanagementstrukturen sind von Vorteil.

Teil II: Einsatzmöglichkeiten zur Gewinnung und Steuerung von ungebundenen Helfern und Spontanhelfern

Während des Sommerhochwassers 2013 war deutschlandweit ein neues Phänomen zu beobachten: Über soziale Netzwerke – allen voran Facebook – organisierten sich tausende Menschen, um selbst bei einem Hochwassereinsatz mit anzupacken, Betroffenen zu helfen, Einsatzkräfte und freiwillige Helfer zu unterstützen oder Spenden zu sammeln und zu verteilen. Für dieses Phänomen haben sich inzwischen unterschiedliche Begriffe – z. B. „Spontanhelfer“ oder „ungebundene Helfer“ – etabliert.

Für eine bessere Verständlichkeit wird folgende Definition vorgeschlagen:

- **Spontanhelfer** sind in keinerlei Strukturen von Hilfsorganisationen eingebunden, wollen aber bei der Bewältigung unterstützen. Bei ihnen kann – im Gegensatz zu ehrenamtlich organisierten Freiwilligen – nicht von einer Vorausbildung und Erfahrungen im Bevölkerungsschutz ausgegangen werden. Sie können allerdings über andere relevante Erfahrungen und Qualifikationen verfügen und entsprechend eingesetzt werden. Sie organisieren sich eigenständig über soziale Netzwerke oder mithilfe anderer digitaler Kommunikationsmöglichkeiten (z. B. Nachrichtendienste wie WhatsApp), indem sie sich spontan entstehenden Initiativen anschließen oder eigene Initiativen gründen. In der Vergangenheit wurde beobachtet, dass sich Spontanhelfer überwiegend an zentrale Stellen und Hotspots wenden, städtische Randgebiete oder ländliche Gebiete jedoch weniger bzw. gar nicht unterstützt werden. Jüngst ist eben-

falls zu beobachten, dass sich auch spontan gewachsene Strukturen formalisieren, indem sie einen Verein gründen (z. B. Moabit hilft e.V.).

- In Abgrenzung zu Spontanhelfern, die sich selbstständig organisieren, sind jene Helferinnen und Helfer zu sehen, die nicht ehrenamtlich organisiert im Bevölkerungsschutz tätig sind, deren Einsatz aber über Plattformen bereits im Bevölkerungsschutz eingebundener Strukturen (wie z. B. Team Bayern oder Team Mecklenburg-Vorpommern des Roten Kreuzes) erfolgt. Sie haben sich auf einer Plattform registriert und entscheiden ereignisabhängig, ob und inwiefern sie als Helfer aktiv werden können. Die vorherige Registrierung erlaubt es, besondere Kenntnisse und Qualifikationen abzufragen und diese Helfer ihren Fähigkeiten entsprechend einzusetzen. Darüber hinaus ermöglicht der ereignisunabhängige Kontakt über die Plattform, Grundkenntnisse über den Bevölkerungsschutz zu vermitteln, z. B. durch Seminare vor Ort (s. Team Bayern) oder Online-Angebote. Da diese Helfer nicht ehrenamtlich für eine Hilfsorganisation oder Freiwillige Feuerwehr tätig sind, werden sie im Folgenden als **ungebundene Helfer** bezeichnet.

Hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten von sozialen Netzwerken zur Gewinnung ungebundener Helfer / Spontanhelfer bei Katastrophenlagen legt die Bundesländer-AG folgende Empfehlungen vor:

- (1) Die Einbindung von ungebundenen Helfern und Spontanhelfern sollte in bereits etablierte Einsatz- und Krisenmanagementstrukturen erfolgen. Der Aufbau paralleler Strukturen sollte vermieden werden.
- (2) Eine Möglichkeit zur langfristigen Integration von Menschen in bereits etablierte Strukturen des Bevölkerungsschutzes und zu einer vereinfachten Gewinnung von freiwilligen Helfern in einer Lage besteht in einer vorherigen Registrierung (z. B. per E-Mail oder SMS). Dies setzt zwingend die Einwilligung der betreffenden Personen zur fortgesetzten Mitwirkung im Bevölkerungsschutz voraus. Möglich ist eine Registrierung daher nur in einem transparenten Verfahren bzw. Registrierungstool. Über eine entsprechende Plattform kann beispielsweise auch abgefragt werden, über welche besonderen Fähigkeiten und Qualifikationen (z. B. LKW-Führerschein, Programmierkenntnisse, Impfstatus, Sprachkompetenz) ein solcher ungebundener Helfer verfügt.
- (3) Social Media können ein effektiver Kanal der Werbung von ungebundenen Helferinnen und Helfern bzw. für eine entsprechende Plattform sein. Um auf entsprechende Angebote hinzuweisen (z. B. in Form



von Kampagnen), bedarf es ausreichender Mittel und Ressourcen.

- (4) In der Kommunikation sollte darauf geachtet werden, die Motivation der bereits ehrenamtlich organisierten Freiwilligen nicht zu mindern. Denn auch ungebundene Helfer können ehrenamtliche Organisationen und Freiwilligen Feuerwehren nur ergänzen, nicht ersetzen.

Hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten von sozialen Netzwerken zur Steuerung ungebundener Helfer/Spontanhelfer bei Katastrophenlagen legt die Bund-Länder-AG folgende Empfehlungen vor:

- (5) Spontanhelfer können ereignisabhängig unterschiedlich gut eingesetzt werden. Großschadenslagen, bei denen CBRN-Gefahrenstoffe freigesetzt werden, oder polizeiliche Lagen (z. B. mit terroristischem Hintergrund) eignen sich nicht für die Unterstützung durch Spontanhelfer. Schadenslagen, bei denen eine Vielzahl von Hilfskräften mit geringer oder ohne Ausbildung und besondere Voraussetzungen (z. B. Impfschutz) eingesetzt werden können, z. B. bei Langzeitlagen wie Hochwasser, können für den Einsatz von Spontanhelfern sehr geeignet sein.
- (6) Spontanhelfer haben ein spezielles Informationsbedürfnis. Um der Eigendynamik unter den Spontanhelfern entgegenwirken zu können, gilt es dieses Informationsbedürfnis in allen öffentlichen Kommunikationsmaßnahmen zu bedenken. Wichtig ist bei der Kommunikation mit Spontanhelfern auch, dass Informationen a) schnell und b) leicht verständlich vermittelt werden. Dazu gehört auch, dass Inhalte so aufbereitet werden, dass sie sich für die Weiterverbreitung über soziale Medien eignen. Dies ließe sich beispielsweise durch kurze Sätze, einfache Formulierungen ohne Fremdwörter/Fachbegriffe sowie eine kurze Gesamtlänge erreichen, möglichst ohne wichtige Fragen offen zu lassen. Entsprechende Einsatzmöglichkeiten für Spontanhelfer oder Gründe, die gegen einen Einsatz von Spontanhelfern sprechen, sollten frühzeitig öffentlich und fundiert kommuniziert werden. Für die direkte Kommunikation mit Spontanhelfern empfiehlt sich der Einsatz von Social Media. Gegebenenfalls dennoch auftretende Fragen können hierbei beantwortet werden.
- (7) Es wird darüber hinaus empfohlen, Handlungsempfehlungen für die Bevölkerung zu entwickeln, die im Bedarfsfall direkt veröffentlicht werden können (z. B. über mögliche Sammelpunkte, Verfahren beim Einsatz, Nutzung sozialer Medien durch die Bevölkerung im Ereignisfall).

- (8) Mit Spontan- und ungebundenen Helfern muss in Zukunft bei jedem für den Zivil- und Katastrophenschutz relevanten Ereignis gerechnet werden. Es wird deshalb empfohlen, den Umgang mit Spontan- und ungebundenen Helfern als Forschungs- und Ausbildungsinhalt im Bevölkerungsschutz weiter auszubauen, um Kompetenzen und Strukturen zu erarbeiten. Dies gilt sowohl für die Krisenkommunikation und die Einsatzplanung durch den Krisenstab als auch für den direkten Umgang mit Spontan- und ungebundenen Helfern vor Ort durch die Einsatzkräfte.

Teil III: Einsatzmöglichkeiten von Social-Media-Monitoring

Als Social-Media-Monitoring bezeichnet man die zum Teil automatisierte Erfassung, Sammlung, Analyse und Auswertung von Online-Inhalten (insbesondere in Foren, Blogs, Kommentaren, zum Teil sozialen Netzwerken). Dabei dürfen nach übereinstimmenden Vorgaben der Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder hinsichtlich personenbezogener Daten nur solche Inhalte erfasst und weiterverarbeitet werden, die öffentlich zugänglich oder für die Ausführung eines gesetzlichen Auftrages erforderlich sind. Die Möglichkeiten von Social-Media-Monitoring für die zusätzliche Gewinnung von lagerelevanten Informationen aus sozialen Netzwerken sind in Deutschland deshalb eingeschränkt. Erforderlich ist eine anonymisierte Erfassung und Speicherung aller Daten; eine Profilbildung wird ausdrücklich untersagt.

Für die Verbesserung des Krisenmanagements einschließlich der Lagebeurteilung und der Prognose kann Social-Media-Monitoring sinnvoll sein, insbesondere dann, wenn Schadensgebiete aufgrund von Infrastrukturschäden nicht oder nur teilweise zugänglich sind. Insbesondere bei Ereignissen, bei denen mit dem Auftreten von Spontanhelfern zu rechnen ist, empfiehlt sich die Beobachtung sozialer Medien, um über mögliche Entwicklungen frühzeitig informiert sein zu können und Hilfsgesuche und -angebote in sozialen Medien besser überblicken zu können. Es wird daher empfohlen, den Einsatz von Social-Media-Monitoring (vergleichbar mit einem Presse-Monitoring) individuell zu prüfen. Dabei ist der verantwortliche Datenschutzbeauftragte zwingend einzubeziehen. Es ist darüber hinaus zu prüfen, inwiefern die Nutzung bestimmter Software und Dienste für ein effizienteres Monitoring rechtlich zulässig ist.

Eine abschließende Aussage hinsichtlich des Einsatzes von Social-Media-Monitoring kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden, da die von der Europäischen Union angekündigte Datenschutz-Grundverordnung neue Rahmenbedingungen für die Beobachtung von Social Media abstecken wird.



Ausblick

Die Auswirkungen moderner Kommunikationsmittel wie Social Media wird zunehmend Einfluss auf die Einsatzbewältigung haben. Selbst wenn die Empfehlungen über den Einsatz Sozialer Medien im Bevölkerungsschutz nicht ausgeschöpft werden, wird eine Vorbereitung flexibler Einsatzstrukturen erforderlich sein. Dementsprechend sollten die taktischen Maßnahmen des Monitorings sozialer Medien sowie die Einbindung von Spontanhelfern/ungebundenen Helfern zunehmend Berücksichtigung finden. Insbesondere Rahmempfehlungen, Einsatzpläne und Dienstvorschriften bedürfen dahingehender Anpassungen.

Quellen

Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland. Veröffentlichung des Arbeitskreises Zivil- und Katastrophenschutz: „Einbindung von Spontanhelfern in die Gefahrenabwehr (Stand 22.10.2015)“.

BITKOM Presseinformation: „Jeder Fünfte nutzt soziale Netzwerke als Nachrichtenquelle“ (veröffentlicht am 15. November 2015 unter <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Jeder-Fuenfte-nutzt-soziale-Netzwerke-als-Nachrichtenquelle.html>).

Deutscher Feuerwehrverband e. V. (DFV) – Broschüre „Die Integration von Spontanhelferinnen und Spontanhelfern in den Katastrophenschutz“ (veröffentlicht unter http://www.feuerwehrverband.de/fileadmin/Inhalt/FACHWISSEN/Fachempfehlungen/DFV-Fachempfehlung_Spontanhelfer.pdf, letzter Zugriff am 5. Februar 2016).

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (DRK): Forschungsprojekt „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz (INKA)“ (veröffentlicht unter <http://www.inka-sicherheitsforschung.de/>, letzter Zugriff am 5. Februar 2016).

Silverman, Craig (Hrsg.): „Verification Handbook“ (verfügbar unter <http://verificationhandbook.com/>, letzter Zugriff am 5. Februar 2016).



Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an:

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)
 Provinzialstrasse 93, 53127 Bonn
 Postfach 1867, 53008 Bonn
 Telefon: +49(0)228-99550-0
poststelle@bbk.bund.de
www.bbk.bund.de