

# TECHNISCHE HILFELEISTUNG

## MOYENS DE DÉBLAIEMENT

### TECHNISCHE BIJSTAND



Anfrage  
demande  
aanvraag

Angebot  
offre  
aanbod

Angenommen  
accepté  
aangenomen

Entsandt  
envoyé  
gestuurd

		Anzahl nombre aantal
Trupp zur Befreiung eingeklammerter Personen équipe pour le sauvetage de personnes bloquées reddingsploeg voor beknelde personen		60
Trupp zur Befreiung verschütteter Personen équipe pour le sauvetage de personnes ensevelies reddingsploeg voor bedolven personen		61
Taucher plongeurs duikers		62
Instandsetzungseinheiten (Strom, Gas, Wasser) unités spécialisées dans le rétablissement d'urgence d'électricité, gaz, eau potentieel ter instandhouding (strom, gas, water)		63
Hydraulischer Spreizer écarteur hydraulique spreiders	64	Hydraulische Schere cisaille hydraulique scharen
Motorbetriebene Winde treuil mécanique lieren	66	Hebekissen cousin d'air de levage hefkussens
Brenn- und Schneidgeräte groupes oxy-acétylénique las- en snijapparatuur	68	
Verschütteten-Suchgeräte détecteur acoustique pour personnes ensevelies akustische opsporingsapparatuur voor bedolven personen		69
Rettungshundestaffel équipe avec des chiens de sauvetage reddingshonden ploeg		70
Radader bulldozer laadsschop		71
Autokran grues automotrices kraanwagens	mit avec met	Hubkraft capacité de levages hefvermogen
Rettungsboote mit Motor embarcations de sauvetage avec moteur reddingsboten met motor	72 74	ohne Motor sans moteur zonder motor
Notstromaggregate groupes électrogènes noodstroomaggregaten		76
Bleuchtungsgeräte groupes d'éclairage lichtaggregaten		77
Trinkwasseraufbereitungsanlage unités pour la fabrication d'eau potable drinkwaterzuiveringsinstallaties		78



## **Bilateral and multilateral Information on the basis of mutual assistance agreements at the example of Austria**

Dr. P. Kis (A)  
1998

### **Facts and Figures**

Austria is a Federal Republic with a population of slightly more than 7,9 million people in an area of about 83,900 square kilometres. Its nine Federal Provinces are subdivided into 2.304 local government units.

This nine Federal Provinces are

Burgenland / capital Eisenstadt  
Carinthia / capital Klagenfurt  
Lower Austria / capital St. Pölten  
Upper Austria / capital Linz  
Salzburg / capital Salzburg  
Styria / capital Graz  
Tyrol / capital Innsbruck  
Vorarlberg / capital Bregenz  
Vienna / federal capital

Austria is situated in the southern part of Central Europe and has common borders with as much as eight neighbouring countries. Austria's border has an overall length of 2707 km, of which 814 km are shared with Germany, 466 km with Czech Republic, 102 km with Slovakia, 352 km with Hungary, 328 km with Slovenia, 427 km with Italy, 35 km with Liechtenstein and 166 km with Switzerland.

### **Information and communication systems**

Crucial prerequisites for effective crisis management are ensuring prompt communication with a minimum of delay and harmonizing of all activities.

In addition to structural measures such as:

- establishing of coordinating bodies
  - drafting of disaster control and alerting schedules,
- installation of technical communication and early warning systems is required.

For this purpose, a Federal Alarm Centre has been installed in the Federal Ministry of Interior, and Provincial Alarm Centre in the provinces.

The Federal Alarm Centre serves as a permanently staffed headquarters for supraregional and international disaster control.

The Federal Alarm Centre has clearly defined tasks within the warning and alerting system to be operated jointly by the Federal and provincial governments, i.e.:

- to recognize hazardous situations,
- to give out warnings, and
- to give out alerts and
- to become active within supraregional and international disaster relief.

The Federal Alarm Centre is:

- the central body of the federal warning and alerting system (including central siren control, dedicated telephone lines), and
- the monitoring point of the early radiation warning system.

The Federal Alarm Centre acts as contact point as defined in bilateral and multilateral disaster relief and radiation protection agreements for:

- reporting on incidents and accidents,
- reporting on occurrences that may generate anxiety in the population,
- ways of cooperation, and
- possible assistance in the case of a disaster.

Should a supraregional or international disaster or crisis occur, the Federal Alarm Centre serves as a:

- reporting, coordinating and liaison point for the provincial alarm centres,
- central information exchange point between all bodies concerned in Austria and abroad, and
- message relay centre for the National Crisis Management Board in case of crises.

At the Federal Alarm Centre is the control centre for the flying police and helicopter rescue service, too.

The Provincial Alarm Centres are Civil Protection Centres at the provincial level. Their task is to warn and alert the public in case of imminent danger and to coordinate rescue and relief forces during major disasters or catastrophes.

### **International Cooperation**

Together with other responsible authorities and organizations, the Federal Ministry of the Interior endeavours to install an transfrontier emergency service. Efforts for such a transfrontier assistance are gaining ground bilaterally and multilaterally, especially within the framework of the EU on supranational level, the NATO-Partnership for Peace on multinational level and the UN on international level.

As mentioned above, Austria is neighboring to 8 countries, namely

- |   |                |           |
|---|----------------|-----------|
| * | Germany        | (EU/NATO) |
| * | Czech Republic | (PfP)     |
| * | Slovakia       | (PfP)     |
| * | Hungary        | (PfP)     |
| * | Slovenia       | (PfP)     |
| * | Italy          | (EU/NATO) |
| * | Liechtenstein  | (EFA)     |
| * | Switzerland    | (PfP)     |

Austria has bilateral agreements in the fields of

Disaster Relief	Radiation Protection	Environmental Protection
with		
Germany	Germany	
Czech Republic	Czech Republic	Czech Republic
Hungary	Hungary	Hungary
Slovak Republic	Slovak Republic	
Slovenia	Slovenia	
Liechtenstein		
	Poland	Poland
	Belarus	
	Russia	
	Ukraine	
	Tajikistan	

In the framework of the multilateral agreements Austria has signed the UN/IAEA conventions, and the C.E.I. agreement on the forecast, prevention and mitigation of natural and technological disasters.

As already mentioned, the Federal Alarm Centre of the Federal Ministry of the Interior acts within the EU, the UN/IAEA, the UN/DHA, the UN/ECE, the NATO / PfP and within the framework of multi- and bilateral agreements on relief assistance, radiation protection and conservation of the environment, as national contact point to which accidents or incidents causing public anxiety are reported and to which issues concerning cooperation or possible assistance may be addressed.

Immediate information about possible catastrophes abroad is thus guaranteed to be relayed to the responsible authority at any time.

## **Zusammenarbeit von Nachbarstaaten bei Nuklearunfällen am Beispiel Frankreich**

J. Lebrot (F)

1998

Merci Monsieur le Président.

Si vous permettez, je vais vous présenter les excuses de la France, parce qu'il était prévu effectivement que nous présenterions un sujet sur la coopération en matière nucléaire. Pour ce qui est des deux collaborateurs qui auraient dû m'accompagner, l'un est hospitalisé, et l'autre a eu un événement extrêmement grave dans sa famille. Donc ce que je vous propose, Monsieur le Président, c'est que nous reportions l'intervention de la France qui était prévue pour ce séminaire au 3ème séminaire, celui qui a trait à la communication et à ses problèmes.

Ceci étant dit, je vais vous présenter un petit peu la réforme de la défense et de la sécurité civile en France avec ses conséquences qui est la création d'une direction tout à fait particulière et le centre national de gestion de crises.

Afin que nous précisions bien les choses, il faut savoir qu'en France, depuis 17 mois à peu près, il y a une réflexion de fond concernant la sécurité à la fois des citoyens et des territoires. Je m'explique : la sécurité civile, la protection civile, on sait tous ce que c'est, et vous en faites tous les jours. En France on a été plus loin compte tenu de deux facteurs principaux, d'une part la diminution de la menace militaire et d'autre part le reformatage des armées françaises puisque vous savez que nous abandonnons la conscription, c.-à.-d. le service national du citoyen le 1er janvier 2002. Cela a nécessité que l'on remette à jour, parce qu'il existait dans les textes, le concept de défense civile, celui-ci englobant la sécurité civile. Je vais vous donner, si vous voulez, lecture du texte qui prévoit les missions qui sont confiées au ministre de l'Intérieur, qui est le responsable de par la loi de la défense civile. Sa première mission, c'est pourvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations, car l'action du gouvernement doit continuer quoi qu'il arrive. Seconde mission : assurer la sécurité générale du territoire. Voyez que là, on sort de la sécurité civile, on est dans le domaine de la sécurité publique.

Troisièmement, protéger les milieux civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations, et quatrièmement, prendre en matière de protection civile, voyez que nous y arrivons, les mesures de prévention et de secours que requiert en toutes circonstances la sauvegarde des populations. C'est donc là que se situent l'alerte, l'information, le secours, les soins, et l'hébergement éventuellement s'il y a besoin de

déplacer les populations. Et enfin, la dernière mission qui n'est pas forcément la plus facile à réaliser, c'est entretenir et affermir la volonté de résistance des populations aux effets des agressions, agressions de toute nature. Alors, compte tenu de ce développement du concept de la défense civile, le concept, il faut le faire passer dans les actes. Depuis 18 mois, comme je vous disais, a été créée une nouvelle direction de la défense et de la sécurité civile. Par fusion de deux services, un service du haut fonctionnaire de défense, placé auprès du ministre, qui s'occupait de défense civile, et de la direction de la sécurité civile. Les deux fusionnés ont donné naissance à la direction de la défense et de la sécurité civile. En même temps qu'a été créée cette direction, les anciens bâtiments qui s'avéraient trop petits et non fonctionnels ont été abandonnés au profit d'une construction récente dans laquelle nous sommes. C'est ce bâtiment, mais surtout les missions que l'on exécute à l'intérieur que je vais vous présenter aujourd'hui.

Donc, j'ai choisi pour nos amis anglophones de présenter en anglais et donc je vous présenterai en français. Excusez-moi, je n'ai pas de vidéo graphe en allemand, mais si j'avais su, je l'aurais fait. Donc ce bâtiment qui est tout nouveau est placé à Asnières-sur-Seine. Pour ceux qui connaissent Paris ou pour ceux qui ont vu des photos de Paris, je vais vous dire où ça se trouve. Asnières-sur-Seine donc c'est ce bâtiment, vous avez ici le quartier de la Défense. Et si on remonte par ici, on arrive à l'Arc de Triomphe et si nous partons par là, à 12 km nous avons l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Donc nous ne sommes pas de vrais Parisiens, je dirais que nous ne sommes pas Parisiens parce que l'on est de l'autre côté de la Seine, mais il n'empêche que l'on est quand même tout à côté. Là vous avez comme dans toutes les grandes villes - la photo a été prise à une bonne heure parce qu'on ne voit pas d'embouteillages.

Donc, c'est un bâtiment qui comporte sept étages et sur ces sept étages, l'un d'entre eux est dédié à l'opérationnel. C'est le 5ème étage qui comporte un centre d'opération. Ce centre d'opération occupe une superficie supérieure à 200 m<sup>2</sup>, je vais pas vous donner le détail de tout ce qu'il comporte parce que vous avez la même chose chez vous. Simplement, ce qu'il me semble important de vous dire, c'est qu'il est composé d'une salle opérationnelle et d'une salle de synthèse. La salle opérationnelle comprend 13 postes de travail qui sont équipés chacun avec des ordinateurs, etc., etc. Il y a un mur d'images, un mur de cartes et un système cartographique qui permet de dresser des cartes extrêmement précises des événements et éventuellement de positionner les unités que nous envoyons à l'extérieur du territoire national. Ensuite les liaisons radio, c'est tout ce que vous pouvez imaginer. Ce qui est nouveau pour nous au moins, c'est que vous verrez que dans chacune des salles de crise, il y a un système de visioconférence. Ça veut dire quoi ? On s'est dit à un moment, mais s'il y a une crise grave, le ministre étant relativement éloigné parce qu'il faut 20 minutes en voiture pour

y aller dans de bonnes conditions, il est intéressant que le ministre ait dans son bureau une relation directe par images avec les gens et le patron du centre opérationnel. Donc, il y a dans l'ensemble de la maison un certain nombre de centres de visioconférence. Il y a un centre de transmission qui, lui, a deux caractéristiques : d'abord, il est en liaison avec l'ensemble des pays du monde via tout un système de liaisons satellitaires, etc. Il est sécurisé bien entendu et il peut permettre d'intervenir directement sur les ondes à partir d'un studio, sur les ondes de France Inter ou France Infos, qui sont les deux radios nationales d'information. En outre, nous avons une liaison privilégiée urgente avec l'agence France-Presse de façon à pouvoir les renseigner, mais c'est à double sens. Nous sommes en contact permanent avec l'agence France-Presse. Je suppose comme beaucoup de vos pays, les dépêches de l'agence France-Presse tombent en même temps dans les rédactions des grands quotidiens et des grands médias.

Et un centre de crise. Alors, ce centre de crise n'est, je vous expliquerai tout à l'heure, n'est actionné que dans certaines circonstances. Donc l'ensemble fait le quartier général de la défense et de la sécurité civiles française. Alors, le centre d'opération, lui, est bien entendu de permanence 24 heures sur 24. Il a pour mission de coordonner les opérations de secours et de renseigner le gouvernement sur tous les événements de sécurité ou de défense civile qui se passent sur le territoire national sauf les événements de sécurité publique qui intéressent la police nationale. Nous verrons tout à l'heure comment la liaison se fait entre les deux salles opérationnelles.

Ça veut dire quoi ? Ça veut dire que ce centre fournit au ministre de l'Intérieur tous les matins à 7 heures un état de la situation générale du territoire à la fois Métropole et outre-mer. Et dans le monde éventuellement, si au cours de la nuit il s'est passé un certain nombre de choses. Vous verrez tout à l'heure que dans les interventions que nous avons faites à l'extérieur au cours de ces quatre ou cinq derniers mois, ça arrive toujours suivant la loi dite de l'ennui maximum toujours soit la nuit, soit le samedi, soit le dimanche. Et quand je dis ennui, en français on dit autre chose, mais je n'ose pas le dire ici.

Le centre de transmission, comme je vous l'ai dit tout à l'heure, contrôle et est en liaison avec la plupart des pays étrangers et reçoit bien entendu, via le réseau satellitaire, les informations venant des différents médias mondiaux et c'est lui qui est chargé de la sécurité et de la sûreté des systèmes d'information. Ça, c'est une fonction un peu particulière, parce qu'il y a un service qu'on appelle le fonctionnaire sécurité défense sécurité des systèmes d'information, qui ne fait que cela. Comment protège-t-on les liaisons gouvernementales d'une part,



comment fait-on pour que des hackers n'arrivent pas à pénétrer les réseaux informatiques du ministère de l'Intérieur ?

Alors, le centre de crise. Le centre de crise, comme je vous disais tout à l'heure, n'est pas actionné d'une manière quotidienne. Il est capable de monter en puissance et il doit monter en puissance pour suivre les grosses opérations de défense et de sécurité civile et il monte en puissance progressivement quand l'événement nécessite une coordination interministérielle. Le meilleur exemple que je puisse vous donner, ce centre de crise a été mis en place dans sa configuration maximale pour la première fois bien entendu à l'occasion de la Coupe du Monde de Football.

Alors, ce quartier général peut simultanément suivre trois événements et un événement exceptionnel. Le meilleur exemple que je puisse vous donner, c'est ce qu'on a fait ces derniers mois. Donc, simultanément, nous avons suivi une catastrophe de grande ampleur sur l'Hexagone, sur le territoire national métropolitain, une grande manifestation, la Coupe du Monde de Football, une crise majeure générée à l'occasion d'une grande manifestation ou mettant en cause éventuellement des menaces d'attentat terroriste, et une intervention à l'extérieur de l'Hexagone au profit des territoires ou départements d'outre-mer français, ou dans des pays tiers qui demanderaient l'intervention et l'aide de la France, ou dans le cas d'une convention OTAN-ONU.

Ce centre de crise est à la disposition bien sûr du directeur du cabinet des ministres et des directeurs et directeurs généraux du ministère de l'Intérieur, et il est en liaison constante avec la cellule d'urgence du ministère des Affaires étrangères parce que, bien entendu, quand une intervention, nous allons le voir un peu plus loin, est demandée à la France, cela passe par le canal ministère des Affaires étrangères, affaires étrangères cellule d'urgence, ministère de l'Intérieur, centre opérationnel et d'aide à la décision.

Voilà l'organigramme de notre direction et la manière dont elle travaille. Je les explique, parce que il faut que je traduise un petit peu les sigles. HFD : vous trouvez HFD là, vous trouvez HFD ici. Dans le système français, chaque ministre, sauf bien entendu le ministre de la Défense qui a un caractère militaire, chaque ministre dispose d'un service haut fonctionnaire de défense qui est rattaché directement au ministre, qui est chargé de préparer et de contrôler en interministériel pour le compte du ministre, les opérations de défense et de sécurité civiles. L'ensemble des hauts fonctionnaires de défense ont dans chacun de leurs ministères autorité sur les directions générales et directions qui composent ce ministère. Donc, le haut fonctionnaire de défense du ministère de l'Intérieur, lui, rappelez de ce que je vous ai

dit au début, est en même temps directeur de la sécurité civile. Il est donc directeur de la défense et de la sécurité civiles. Il dispose bien entendu de ce centre de crise. Nous sommes en relation avec les autres ministères. Nous avons le concours d'experts à chaque fois qu'un problème se pose et que nous ne disposons pas sous la main de l'expert nécessaire pour donner le renseignement dont on aurait besoin et il dispose également, vous voyez que la liaison est en traits pleins, des moyens nationaux de la direction de la défense et de la sécurité civiles. Nous le verrons plus loin, le déminage, les Canadairs, etc. etc. Nous sommes en liaison, comme je vous le disais, là aussi permanente, avec la cellule de la police nationale DGPN, voulant dire Direction Générale de la Police Nationale, et avec le centre opérationnel interarmées qui est l'organe de gestion de crise pour les militaires de l'État-major des armées. Cet état-major regroupant armée de terre, marine, armée de l'air et gendarmerie nationale. Nous sommes en liaison et nous intervenons au profit sur le territoire national des préfets qui peuvent être à la fois - je vous expliquerai ce qu'est une zone de défense - les préfets de région et les préfets de département. Le système administratif français est ainsi fait que le préfet est le seul et unique représentant de l'État, donc un homme interministériel dans les départements, les zones administratives et les zones de défense. Voilà le découpage de la France en zones de défense.

Pourquoi est-ce que cela a été fait comme ça ? Parce que, en cas d'événements nécessitant le renfort des moyens militaires à la fois en hommes et en matériel, on s'est aperçu qu'il était beaucoup plus facile d'avoir un correspondant du préfet dans la zone, un correspondant militaire qui soi-même travaille constamment avec le préfet, de lui dire en cas de crise, le préfet lui dit : "J'ai besoin de moyens de levage parce que je n'en ai pas dans le secteur civil ; j'ai besoin d'un certain nombre d'hommes parce qu'il y a des détonateurs sur les plages, ce qui est arrivé il y a quatre ans dans le Finistère et le Morbihan, je voudrais ça le plus rapidement possible". A ce moment-là, le général commandant de la région militaire qui correspond à cette zone de défense, lui, soit prend une unité qui est dans sa zone, la met à disposition du préfet, soit s'il n'a pas les moyens disponibles, s'adresse à Paris qui lui dit, ce sera telle unité, tel moyen que nous donnons en renfort, vous les aurez dans deux heures, quatre heures, huit heures. Voilà pourquoi ceci est intéressant. En outre, vous voyez les petits sigles, ce sont les moyens aériens dont nous disposons notamment les hélicoptères, dans chacune des zones de défense. Nous n'avons qu'une seule base de Canadairs qui est à Marignane, qui est ici, et les autres petits sigles, ce sont les équipes de démineurs. Vous remarquerez qu'on en a beaucoup plus par ici, parce que, effectivement, je dirais, tous les ans il y a un certain nombre de munitions de la première guerre mondiale qui remontent. En gros, il faut savoir que les équipes de déminage neutralisent 4 000 tonnes d'explosifs par an. C'est beaucoup, et ça nous pose des problèmes, un de stockage, deux de lieux pour faire péter le

truc. C'est un vrai problème, parce que, comme on disait tout à l'heure concernant les résultats du groupe de travail d'hier soir, la population est de moins en moins prête à accepter ces nuisances-là. Et si vous avez besoin de stocker des obus chimiques, par exemple, croyez-moi, les élus et la population montent très vite au créneau. C'est une question non pas de rapport de forces, mais beaucoup de pédagogie et de diplomatie.

Alors, l'aide humanitaire vis-à-vis de l'extérieur. Comment est-ce que cela se passe ? Je crois que c'est intéressant, nous sommes toujours dans le domaine de la gestion de crise. Comment ça se passe ? Bon, nous avons un pays ici, un pays X qui connaît un problème majeur et qui a besoin d'aide. Il s'adresse à l'ambassade de France, donc c'est la voie diplomatique, et l'ambassade de France va s'adresser via son ministère, donc via la cellule d'urgence dont je vous parlais tout à l'heure, qui elle aussi est 24 heures sur 24, au ministère de l'Intérieur, et ça arrive chez nous. A partir du moment où l'autorité politique a dit pas de problèmes, nous envoyons dans les pays qui ont fait la demande soit des experts, ça peut être quelque fois simplement une équipe de trois personnes, soit des unités de secours, soit des hôpitaux de campagne ou une aide médicale pour assistance.

Alors, quels sont les moyens que nous pouvons envoyer et mettre à disposition soit d'un département, soit d'un pays qui nous en aura fait la demande ? Les moyens de la sécurité civile, ce qu'on appelle les moyens nationaux. Encore une fois, j'insiste bien, ce sont des moyens civils. Tout ce que vous connaissez, que vous mettez en pratique chacun chez vous, toutes les unités militaires de la sécurité civile, alors je vous l'ai dit, ce sont des moyens civils, mais je vous parle de militaire. Ce qu'il faut savoir, c'est que la sécurité civile a à sa disposition quatre unités d'intervention et d'instruction de la sécurité civile qui sont composées de militaires mais qui ne font que des missions civiles et qui sont composées à 20% de militaires de carrière et à 80% d'appelés du contingent. Vous voyez donc, compte tenu de ce que je vous ai dit tout à l'heure, la conscription est abandonnée à partir du 1 janvier 2002, que nous avons là un problème qui est en train de se résoudre parce que le gouvernement, on a réussi à prouver au gouvernement, donc au Premier ministre, qui arbitre en fin de compte au point de vue budgétaire, que ces unités étaient particulièrement intéressantes et donc qu'il fallait les faire passer du système des appelés au systèmes de professionnels. Donc, nous garderons nos unités d'intervention de la sécurité civile. Bien entendu, les Canadiens, tout le monde les connaît, les experts, Météo France, extrêmement important, Météo France, notamment parce que comme l'a dit M. Barisich tout à l'heure, dans l'esprit de son intervention, les problèmes, ça franchit les frontières. Donc, nous avons besoin de savoir ce qui se passe partout dans le monde, notamment concernant nos territoires

et départements d'outre-mer qui sont dans les zones à risque cyclonique. Et enfin, les autres ministères. Voilà les Canadairs, qui n'est en fait pas un Canadair mais un avion d'observation.

Quelles sont les missions ? Les missions de ces avions-là peuvent être des missions de reconnaissance. Sur un endroit particulier, il peut arriver dans un endroit - et c'est ce qui s'est passé en Amérique centrale - que des zones soient impossibles à poser pour les avions. Donc à ce moment-là, un certain nombre de missions de reconnaissance sont effectuées pour savoir, pour prendre un petit peu la teneur du terrain, les problèmes qui se posent, et de façon à adapter les moyens. Un certain nombre de détachements aéroportés, et enfin les experts qui sont également envoyés par air. Voilà en ce qui concerne si vous voulez la présentation de ce centre-là.

Alors, il me semble intéressant peut-être pour finir de vous présenter une intervention internationale de la France avec un côté un peu particulier.

Vous avez, je pense, tous entendu parler de l'ouragan George dans l'Atlantique Sud ; c'est une coquine, cette photo. Ce qu'il faut savoir, je ne vous ai pas tout dit tout à l'heure, c'est que dès qu'il se passe dans le monde quelque chose qui peut donner lieu à crise et à problèmes de sécurité civile, le centre opérationnel et d'aide à la décision suit l'événement même s'il ne se passe pas sur le territoire national français. En l'occurrence, au mois de septembre ... fin de la bande....

chaotique, si bien que les météorologues ne savaient pas où il allait. Parce que, en fait, théoriquement, voilà le parcours qu'il aurait dû suivre, et il passait ici sur les Antilles françaises. Donc la Martinique et la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Quand la trajectoire a été prévisionnelle, a été connue, et que l'ouragan se tenait par ici, le ministre de l'Intérieur a décidé de prépositionner en Martinique et en Guadeloupe des unités de la sécurité civile pour intervenir après le passage de l'ouragan George. Ce George était un vrai coquin, parce que, en fait, au lieu de passer ici, il est monté là, et il est descendu ici. Donc il a évité les Antilles françaises. Et malheureusement, il a touché Haïti et voyez, il a touché la République dominicaine. Donc voyez, la Guadeloupe est là, la Martinique est un petit peu plus bas, alors au lieu de passer comme ça, voyez, il est parti, il a remonté et il est redescendu. Ce qui a donné que le centre du cyclone se retrouvait ici, sur Haïti qui est là, et sur la République dominicaine. Je crois que tout le monde a eu de la chance dans cette affaire-là, malgré malheureusement les morts, parce que non seulement les Antilles françaises ont été épargnées, mais compte tenu du fait que nous avons ici des forces qui étaient prépositionnées, la demande de secours adressée à la France par Haïti et par la République dominicaine a été prise en compte très vite et les secours sont arrivés dans la journée. Donc,

voilà un événement un peu particulier sur lequel la France est intervenue, et j'allais dire, le plus vite qu'on pouvait faire, compte tenu de ce qui avait été prévu pour les secours dans nos départements d'outre-mer. Alors, en guise de conclusion et concernant ces interventions à l'extérieur, entre le mois de juin 1998 et le mois de novembre 1998, c'est-à-dire maintenant, la direction de la défense et de la sécurité civile française est intervenue au Brésil, en Argentine, au Paraguay, en Bolivie, en Malaisie, au Viêt Nam, en Grèce, en Croatie, au Kenya, en Haïti, à Saint-Domingue, au Honduras, au Nicaragua et au Salvador. Voyez que c'est une coopération internationale qui est extrêmement importante parce qu'on sait qu'on peut faire appel à nous et que, ceci dit sans chauvinisme, nous avons une mission qui consiste à apporter une aide aux populations au service desquelles nous sommes. Et la coopération internationale est probablement le meilleur vecteur, je crois, pour l'amitié entre les peuples.

Voilà , j'ai terminé mon intervention, je suis à votre disposition si vous souhaitez me poser des questions. Il y a si vous le permettez, en dehors des interprètes que j'aimerais remercier, c'est le technicien qu'on voit pas, qui est derrière son truc, mais si j'ai pu faire une intervention grâce à mon PC, c'est grâce à lui. Alors je le remercie publiquement.

Merci beaucoup.

**SYSTÈMES D'INFORMATION ET D'ALERTE  
STANDARDISÉS AU NIVEAU DE L'UNION  
EUROPÉENNE –  
UNE TÂCHE POUR L'AVENIR ?**

M. Gauché (F)  
1998

Avant d'essayer de répondre à cette question, laissez-moi tout d'abord remercier tous les intervenants et les participants de cet atelier pour leurs exposés brillants, leurs questions et travaux en groupe, qui ont montré leur grand intérêt à faire partager leurs expériences et leur engagement à faire progresser dans leurs propres pays et administrations les performances de leurs systèmes d'alerte et d'information.

Les organisations, les techniques et les aspects culturels de l'utilisation de ces systèmes ont été largement débattus et je suis sûr que, comme moi, chacun a appris quelque chose de nouveau, et souhaite en faire bénéficier son administration à son retour dans son propre pays.

Ces journées ont donc été très riches et je crois que ce premier atelier du grand projet majeur « de l'urgence à la crise », piloté par l'Allemagne, est un « booster » remarquable pour les actions et initiatives entreprises dans le cadre de ce premier Programme d'Action Communautaire en matière de protection civile.

Simplement un petit rappel:

Lors de la première réunion des Directeurs Généraux de la protection civile des États membres, en 1995, à Nainville-les-Roches, le Directeur Général suédois avait évoqué « l'information des citoyens » comme sujet de réflexion à développer au niveau communautaire.

Mais ce n'est que lors de la dernière réunion des Directeurs Généraux, en octobre dernier, que, compte tenu du support que pouvait apporter maintenant la Commission grâce à la Décision du Conseil du 19 décembre 1997, l'unanimité des États membres s'est faite sur ce thème, et a fait l'objet d'une proposition de projet concret de la part de la France ; proposition qui pourrait bénéficier des résultats du présent projet majeur initié par l'Allemagne. L'interconnexion de ces deux projets majeurs paraît tomber sous les sens à la lumière des discussions et échanges qui ont eu lieu.

Revenons maintenant à la question initialement posée. Dans le domaine de « l'Alerte et de l'information du public en cas de développement d'une crise » j'ai le net sentiment, partagé je pense, que le besoin d'un rapprochement des systèmes existants a été exprimé. Les raisons en sont multiples ; on a évoqué l'explosion des moyens d'information moderne, la recherche d'alerter le plus grand nombre possible de citoyens concernés, la mobilité géographique des populations à travers les États membres, le problème de compréhension transfrontalière des alertes et l'assistance mutuelle. Toutes ces raisons ou conditions conduisent à essayer de trouver un « modus operandi » souple afin que la diversité des transmissions d'alerte et d'information tende vers une uniformisation tout en tenant compte des investissements déjà consentis.

C'est maintenant le rôle du leader du projet, l'Allemagne, assistée par le groupe de pilotage du projet (F – UK – IRL – NL – S – I), de clarifier les objectifs envisageables dans ce sens, de décrire les besoins communs.

Au niveau de la coopération européenne: une approche consensuelle pourrait s'enclencher à l'issue du projet.

Ainsi, à l'issue du projet, l'Allemagne pourrait proposer, en tenant compte des autres composantes qui vont être débattues dans les 2 autres ateliers, notamment celui sur les problèmes de communication, un certain nombre d'orientations, de lignes directrices, et de recommandations. Ces « outputs » pourraient servir de plate-forme pour poursuivre et approfondir la réflexion et aboutir à des propositions opérationnelles auxquelles les États membres pourraient adhérer.

Les résultats de ce présent projet pourraient, et même doivent, être intégrés au projet proposé par la France afin de former un tout cohérent sur l'information du public.

C'est donc dans la perspective de 1999 et au-delà qu'est faite cette suggestion et même cette invitation. Une souplesse dans ces deux grands projets majeurs concertés doit s'établir et se poursuivre pour trouver une ou des solutions à un grand système intégré d'information au niveau communautaire.

La question est donc maintenant de trouver et garantir une vision commune dans le domaine de cette information du public. Les États membres sont assurés du plein soutien des Services de la Commission pour mener à bien cette tâche au bénéfice des citoyens dans le but de leur assurer une meilleure protection.

## Auswertung

Der Workshop behandelte die Verfahren und Vorgehensweisen in verschiedenen Mitglieds-ländern der europäischen Gemeinschaft zur Warnung und Information der Bevölkerung bei Unfällen, Notfällen bzw. Großschadenereignissen und Katastrophen. Dabei wurden insbesondere Aspekte der grenzüberschreitenden Information und Warnung betrachtet, da Naturereignisse oder technisch bedingte Katastrophen keine Grenzen (nationalstaatlicher Art) beachten.

Die Teilnehmer am Workshop arbeiteten in 3 Gruppen und diskutierten jeweils nach einer Inputphase.

Nachfolgend wird das Ergebnis der Gesamtauswertung kurz dargestellt:

- die Frage nach gemeinsamen, länderübergreifenden Informations- und Warnsystemen (bezogen auf technische Ausgestaltung) findet ein geteiltes Echo:
  - \* einerseits werden sie nicht für erforderlich gehalten.  
Die nationalen und regionalen Besonderheiten können so besser berücksichtigt werden.
  - \* andererseits wird die Frage positiv beantwortet, wenn sie sich auf einen einheitlichen Standard hinsichtlich Sirensysteme bezieht.  
Dabei soll nur der Standard vorgegeben werden. Wie die technische Realisierung erfolgt, bleibt nicht zuletzt den finanziellen Mitteln vorbehalten.

Gemeinsam ist die Forderung nach einem umfassenden, intensiven länder-, grenzüberschreitenden Informationsaustausch und der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen und Institutionen.

- dieser Austausch und die Zusammenarbeit sollte sich auf alle Szenarien beziehen, die grenzüberschreitend auftreten können:
  - \* alle Arten von Naturereignissen
  - \* Waldbrände
  - \* nukleare, biologische, chemische Unfälle; einschl. Epidemien
  - \* Unfälle auf Transportwegen
  - \* Schiffs-/Flugzeugunglücken
  - \* Wasserverunreinigungen
  - \* Satellitenabstürze
  - wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, daß es u.a.



- \* zentrale Ansprechpartner gibt, die rund um die Uhr präsent sind und die Informationen schnell und einfach austauschen können
  - \* Informationen über vorhandene, grenznah nutzbare Ressourcen gibt
  - \* abgestimmte Begriffe und Inhalte als Grundlage für gemeinsame Aktivitäten gibt.
- 
- es sollte eine Harmonisierung dahingehend angestrebt werden, daß möglichst gleiche Signale, mit gleicher Bedeutung und vergleichbaren Verhaltensregeln für die Bevölkerung existieren. Dies erleichtert die Information und Warnung in unmittelbarer Grenznähe als auch bei Ereignissen in von Touristen besuchten Regionen. Von daher wäre auch eine visuelle Unterstützung zur Warnung und Information mit Hilfe von allgemein bekannten Piktogrammen erwägenswert.
  - wichtig erscheint eine frühzeitige Aufklärung der Bevölkerung und ständige Bewußtseinsbildung hinsichtlich der Verhaltensmaßnahmen in Gefahrensituationen.
  - es wird ein Forschungsbedarf gesehen, die mit der Warnung und Information der Bevölkerung verbundenen sozio-kulturellen Unterschiede innerhalb der EU herauszufinden.

## Evaluation

The workshop addressed the processes and modes of procedure in various member states of the European Community to warn and inform the population in the event of accidents, emergencies or major events involving damage, and disasters. In particular aspects involving international information and warning were examined, as natural events or technological disasters are not subject to the constraints of borders (of the national political kind).

The participants in the workshop worked in 3 groups and after a respective input phase held a discussion on:

- the issue of joint, international information and warning systems (relating to technical design) met with a divided response:
  - \* On the one hand they were not considered to be necessary. Special national and regional features can in this manner be better accounted for.
  - \* On the other hand, the question was answered in a positive manner if it relates to a uniform standard with regard to siren systems. Here only the standard should be stipulated. How to technically realise such stipulations remains not least constrained by financial resources.

All participants were in favour of a comprehensive, intensive, international exchange of information and collaboration among the countries and institutions involved.

- The exchange and the collaboration could relate to scenarios which could be of an international nature:
  - \* all types of natural events
  - \* forest fires
  - \* nuclear, biological or chemical accidents including epidemics
  - \* accidents on transportation routes
  - \* ship/aircraft accidents
  - \* water contamination
  - \* satellite crashes

- In this connection it appeared important that, among other things
  - \* there are central contact persons who are present around the clock and who can exchange information quickly and without complications
  - \* there is information on existing resources near the borders
  - \* there are agreed upon terms and definitions to serve as the basis for joint activities
  
- Harmonisation should be attempted so that signals which are as similar as possible, having the same meaning and comparable rules of conduct exist for the population. This facilitates the information and warning process in the proximity of borders as well as events which take place in regions frequented by tourists.  
For this reason a visual support of warning and information with the aid of generally known pictograms should also be considered.
  
- Early education and information of the population and constant inculcation of the conduct measures in the event of dangerous situations appear to be important.
  
- A need for research was seen to determine socio-cultural differences which exist within the EU with respect to warning and information of the population.

## Rapport

Cet atelier a porté sur les procédures et les actions d'alerte et d'information de la population dans les différents Etats membres de la Communauté européenne en cas d'accidents, de situations d'urgence et/ou d'événements provoquant de grands dégâts ou de catastrophes. On s'est particulièrement préoccupé des aspects concernant l'information et l'alerte transfrontalières puisque les catastrophes naturelles ou technologiques ne respectent pas les frontières (nationales !).

Les participants ont travaillé en trois groupes et chaque groupe a discuté après une phase d'intrant.

Voici exposé brièvement le résultat de l'exploitation globale:

- La demande de systèmes d'information et d'alerte communs, transfrontaliers (se référant à leur réalisation technique) a provoqué des réactions diverses:
  - \* d'un côté, on les a considérés comme superflus.  
Les particularités nationales et régionales peuvent être ainsi mieux prises en compte;
  - \* de l'autre, on les a estimés nécessaires quand on se réfère à un standard uniforme pour les systèmes à sirènes.  
Mais on ne devrait en imposer que le standard, la réalisation technique dépendant en dernier lieu des crédits disponibles.

Il y a eu un animité pour exiger un vaste et intensif échange d'informations transfrontalier et une coopération entre les instances et les institutions concernées.
- Cet échange et la coopération devraient se référer à tous les scénarios qui peuvent se produire transfrontalièrement:
  - \* les catastrophes naturelles de tous genres
  - \* les feux de forêt
  - \* les accidents nucléaires, biologiques, chimiques; y compris les épidémies
  - \* les accidents sur les voies de communication
  - \* les catastrophes ferroviaires/aériennes
  - \* les pollutions de l'eau
  - \* les chutes de satellites

- Il apparaît important dans ce contexte:
  - \* qu'il y ait notamment des interlocuteurs présents vingt-quatre heures sur vingt-quatre qui puissent échanger des informations rapidement et sans difficulté
  - \* que des informaticiens sur les ressources existantes, utilisables près de la frontière, soient disponibles
  - \* qu'on ait harmonisé les notions et les contenus comme base des activités communes.
  
- L'harmonisation devrait être effectuée de façon à qu'il existe des signaux si possible semblables, ayant la même signification et des règles de conduite comparables pour la population. Cela faciliterait l'information et l'alerte à proximité immédiate de la frontière ainsi qu'en cas d'événements dans des régions touristiques.  
C'est pourquoi, Il faudrait aussi envisager d'appuyer visuellement l'alerte et l'information à l'aide de pictogrammes connus partout.
  
- Une information précoce de la population et une sensibilisation constante en matière de mesures de sécurité dans les situations de danger, sont considérées comme importantes.
  
- On estime que des recherches devraient être entreprises pour découvrir s'il existe au sein de l'UE des différences socioculturelles liées à l'alerte et à l'information de la population.

**Teilnehmerliste****Barisich, Alessandro**

European Commission at:  
Boulevard du Triomphe, 174, B - 1160 Brussels  
Tel.: 0032 2 299 22 48  
Fax: 0032 2 299 03 14  
eMail: alessandro.barisich@dg11.cec.be

**Barry, John**

Department of Environment & Local Government,  
Room 45, Custom House, IRL - Dublin 1  
Tel.: 00353 1 6793377  
Fax: 00353 1 8742710  
eMail: john\_barry@environ.irlgov.ie

**Behrens, Svend**

Danish Emergency Management Agency  
Datavej 16, DK - 3460 Birkerød  
Tel.: 0045 4582 5610  
Fax: 0045 4582 6565  
eMail: sb@brs.dk

**Berenbak, Benjamin**

Ministry of the Interior and Kingdom Relations  
Chroomstraat 151, NL - 2718RJ Zoetermeer  
Tel.: 0031 79 368 2716  
Fax: 0031 79 361 4986  
eMail: Berenbak.jaap@lcz.minbiza.nl

**Berged, Hans**

Swedish Rescue Services Agency  
Karolinen, S - 65180 Karlstad  
Tel.: 0046 54 104000  
Fax: 0046 54 102889  
eMail: hans.berged@kd.srv.se

**Dr. Braese, Hanns-Hendrik**

Bayerisches Staatsministerium des Innern  
Odeonsplatz 3, 80539 München  
Tel.: 089 2192-2567  
Fax: 089 2192-2612  
eMail: BASIS-Hotline@t-online.de

**Bronselae**r, Marc  
Civiele Bescherming  
Koningstraat 66, B - 1000 Brüssel  
Tel.: 0032 2 506 48 07  
Fax: 0032 2 503 14 30  
eMail: MARC.BRONSELAER@EMAIL.MIG.BE

**East**, Ray  
Emergency Planning Division, Home office,  
50 Queen Anne's Gate, UK - London SW1H 9AT  
Tel.: 0044 171 273 2334  
Fax: 0044 171 273 2865  
eMail: eprg.ho.qag@gt.net.gov.uk  
Website: www.open.gov.uk/home-off/epd

**Gauché**, Michel  
European Commission at:  
Boulevard du Triomphe, 174, B - 1160 Brussels  
Tel.: 0032 2 295 82 19  
Fax: 0032 2 299 03 14  
eMail: Michel.GAUCHE@DG11.cec.be

**Hemelinckx**, Kristoff  
Civiele Bescherming  
Koningstraat 66, B - 1000 Brüssel  
Tel.: 0032 2 506 48 22  
Fax: 0032 2 503 14 30  
eMail: KRISTOFF.HEMELINCKX@MIBZ.FGOV.BE

**Hiller**, Werner  
Magistratsdirektion Wien  
- Hilfs- und Sofortmaßnahmen -  
Rathausstr. 1, A - 1882 Wien  
Tel.: 0043 1 4000 75231  
Fax: 0043 1 4000 99 75231  
eMail: HIL@MDH.MAGWIEN.GV.AT

**Kagioulis**, Dimitris  
General Secretariat for Civil Protection of Greece,  
2 Evagelistrias Street, GR - 10563 Athen  
Tel.: 0030 1 3248135  
Fax: 0030 1 3248122  
eMail: dimikag@otenet.gr

**Karagianni, Dimitra**  
General Secretariat for Civil Protection of Greece,  
2 Evagelistrias Street, GR - 10563 Athen  
Tel.: 0030 1 3248102, 3248128  
Fax: 0030 1 3248122  
eMail: ohne

**Dr. Kis, Peter**  
Bundesministerium für Inneres, Abt. IV/1,  
Herrengasse 7 / Postfach 100, A - 1014 Wien  
Tel.: 0043 1 53126 2781  
Fax: 0043 1 53126 2706  
eMail: zivilschutz@mail.bmi.gv.at

**Kuschfeldt, Wolfgang**  
Sächsisches Staatsministerium des Innern,  
Archivstraße 1, 01097 Dresden  
Tel.: 0351 564 3415  
Fax: 0351 564 3409  
eMail: ohne

**Lebrot, Jaques**  
Ministere de l'Interieur  
Direction de la Defense et de la Securite Civiles  
87/95 Quai du D. Dervaux,  
F - 92600 Asnieres Sur Seine  
Tel.: 0033 1 56047241  
Fax: 0033 1 56047600  
eMail: ohne

**Molitor, Franz-Josef**  
Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz  
Ramersbacher Straße 95,  
D - 53474 Bad Neuenahr-Ahrweiler  
Tel.:02641 381 202  
Fax:02641 381 210  
eMail:AkNZ-Ahrweiler@t-online.de

**Natario, Rui**  
Servicio Nacional de Proteccad Civil  
Av. do Forte, P - 2795 Carnaxide  
Tel.: 00351 1 4247230  
Fax: 00351 1 4247171  
eMail: ohne



**Nussbaumer, Jean Jacques**  
Ministere de l'Interieur  
Direction de la Defense et de la Securite Civiles  
87/95 Quai du D. Dervaux,  
F - 92600 Asnieres Sur Seine  
Tel.: 0033 1 56047241  
Fax: 0033 1 56047600  
eMail: ohne

**Dr. Nüßler, Dieter**  
Feuerwehr Aachen  
Stolberger Straße 155, 52068 Aachen  
Tel.: 0241 9441 100  
Fax: 0241 9441 108  
eMail: FEUERWEHR@MAIL.AACHEN.DE

**Peltola-Lampi, Tiina**  
Ministry of the Interior  
Kirkkokatu 12, FIN - 00170 Helsinki  
Tel.: 00358 9 160 2957  
Fax: 00358 9 160 2969  
eMail: tiina.peltola-lampi@sm.intermin.fi

**Peter, Hanno**  
Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz  
Ramersbacher Straße 95,  
D - 53474 Bad Neuenahr-Ahrweiler  
Tel.:02641 381 203  
Fax:02641 381 210  
eMail:AkNZ-Ahrweiler@t-online.de

**Poser, Holger**  
Freie und Hansestadt Hamburg  
Behörde für Inneres, Amt für Innere Verwaltung und Planung  
Johanniswall 4, 20095 Hamburg  
Tel.: 040 3286 2662  
Fax: 040 3286 4827  
eMail: poserholger@mailcity.com

**Ravara, Nuno**  
Servicio Nacional de Protecçad Civil  
Av. do Forte, P - 2795 Carnaxide  
Tel.: 00351 1 4247208  
Fax: 00351 1 4247171  
eMail: ohne

**Ring, Kevin**

Department of Environment & Local Government,  
Room 45, Custom House, IRL - Dublin 1  
Tel.: 00353 1 6793377  
Fax: 00353 1 8742710  
eMail: KEVIN\_ring@environ.irgov.ie

**Schneider, Detlev**

Hessisches Ministerium des Innern und für  
Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz  
Friedrich-Ebert-Allee 12, 65185 Wiesbaden  
Tel.: 0611 353 400  
Fax: 0611 353 426  
eMail: ohne

**Vainio, Taito**

Ministry of the Interior  
Kirkkokatu 12, FIN - 00170 Helsinki  
Tel.: 00358 9 160  
Fax: 00358 9 160 4672  
eMail: taito.vainio@sm.intermin.fi

**Vogt, Alfred**

Amt für Zivilschutz und Landesversorgung  
Messinastraße 5 / Postfach 45, FL - 9495 Triesen  
Tel.: 0041 - 75 236 69 15  
Fax: 0041 - 75 236 69 24  
eMail: Alfred.Vogt@azslv.IIv.li

**Vrolijk, Arle**

Ministry of the Interior and Kingdom Relations  
Chroomstraat 151, NL - 2718RJ Zoetermeer  
Tel.: 0031 79 368 2717  
Fax: 0031 79 361 4986  
eMail: Vrolijk.arle@lcz.minbiza.nl

**Waldecker, Karl**

Bundesministerium des Innern  
Ulrich-von-Hassel-Straße 76, 53123 Bonn  
Tel.: 0228 681 2177  
Fax: 0228 681 2032  
eMail: Karl.Waldecker@BMI.bund400.de

**Wall, Raoul**  
Swedish Rescue Services Agency  
Karolinen, S - 65180 Karlstad  
Tel.: 0046 54 104000  
Fax: 0046 54 102889  
eMail: [raoul.wall@kd.srv.se](mailto:raoul.wall@kd.srv.se)

# **Workshop**

## **“Communication Problems”**

## Communication Problems in the Event of a Volcanic Eruption

F. Colcerasa (I)  
1999

Population information and continuous training are key elements of the activity carried out by the Administration in order to safeguard human life and property and to protect the environment. They are essential to the achievement of a positive result.

Once the stages of risk assessment, prevention, mitigation and restoration have been identified, it is possible to note (table 1) that the population information and training activity represents the basis for a safe and reliable method to cope with hazardous situations.

In my opinion the identification of a suitable approach to the problem of communications is strictly connected with the immediate and final solution of all problems covered by the previous workshop. This was focussed on the research of a common definition for the concepts of crisis, emergency and catastrophe. Now the crucial stages of assessment, prevention and mitigation are clearly identified. In my opinion definition differences are only formal and do not refer to an inability to recognise real conditions and characteristics of a potential event or a potentially hazardous event to be tackled with any possible resources. This means that a formal problem cannot jeopardise the efficacy of action aimed at developing a method for coping with the risk.

Obviously, the socio-economic, cultural, historical and political background differs substantially among EU countries. This is a problem to be solved in the long term, because the response method of agencies and public bodies derives from the real comparison between the social system (and related functional parameters) and the hazardous event. It is also true that these differences do not prevent the possibility of identifying and perceiving, through personal experience, when potentially hazardous events require the adoption of measures for the safeguard of human life, property and the environment.

Therefore the specific issue under discussion may be summarised according to the following main goals:

- A) To ensure a homogenous level of protection for any possible risk scenario, taking into account the most severe possible event and territory vulnerability;
- B) To ensure the correct, timely and understandable information to population, both in ordinary situations and in emergencies. For this purpose it is necessary to achieve:
  - a homogeneous preparedness level within the population
  - a written and spoken language, which must be homogeneous and universally understood, covering safety issues, both for permanent and temporary population. (resident population and people in transit)

Therefore, the knowledge of different situations arising from comparisons at local and national levels is extremely necessary. It allows us:

- a) to identify common criteria for the risk assessment connected with specific accident scenarios (scientific analysis):

- b) to learn about habits, ways of life and traditions of local populations, in order to evaluate safety levels and service quality (social analysis);
- c) to define behaviour models and information procedures in case of risk, both during prevention (potential accidents) and emergencies or catastrophes (real accidents and/or situations provoking social unrest)(psychological analysis);

For item (a), common values and criteria have already been achieved which are accepted world-wide. As to items (b) and (c), it is still necessary to define reference criteria, especially for acceptable risk levels and the quality of social and emergency services to be provided, according to the way the target group “perceives” the problem.

Within this framework, which is independent of the type of risk scenario; the problem of public information and communications plays an important role. It is necessary to develop an in-depth analysis of social and environmental features of the reference area, of psychological aspects of mass behaviour, including the relationship with mass-media.

In this presentation, the problem of public communication will be dealt with by drawing attention to a typically Italian risk: volcanoes and relative risk scenarios. For some of them, specific literature is also available concerning past events (Fig. 3 and 4). The expected phenomena are the eruptions (of differing severity) of Etna, Stromboli, Vulcano, Vesuvius and Phlegraean Fields and consequent damage for the territory concerned, according to its vulnerability.

The severity of the environmental impact of the above-mentioned volcanoes is due to the eruption consequences and other possible connected phenomena, such as an earthquake. Thus the Administration had to pinpoint some priority areas (the Vesuvius and Etna regions) in order to deepen the scientific knowledge of the volcanic risk.

This analysis has given way to a Plan for the Vesuvian area, which has been completed in its general framework, with a particular stress on communications issues. Before presenting the selected options and the work done, it seems useful to provide a short description of the Vesuvius Emergency Plan.

### **Vesuvius Hazard Emergency Planning** (enclosed)

(Fig.22)

With regard to public communications in emergencies, the activity of information and training must start before the actual emergency stage. The complexity and structure of the plan, together with the size of the territory likely to be affected by the event, require the active participation of all citizens, without doubts or uncertainty regarding the behaviour and actions to be adopted at different stages.

The enclosed maps and tables show the territorial extension (Fig. 18) and population figures (Table 2). It should be noted that the Plan, according to the expected scenario and event evolution, foresees the evacuation of all people present in the area: it plans a prevention action, not an intervention after a catastrophe. Therefore communication plays a significant role between local authorities and public bodies responsible for the interventions. Likewise it is important between local authorities and the population during the warning, alarm and emergency stages. The specific and strategic aspects of the Plan have been cared for by

several working groups. Each of them has already concluded or is now concluding its work, developing a synergy with all other groups. This was true especially for the following items:

- 1) monitoring and warning systems (Fig. 7, 8 and 9)
- 2) evacuation plans and related means and methods, taking into account the various zones and transportation systems (Fig. 20 – road network);
- 3) territory vulnerability based on zones and infrastructures;
- 4) utility systems (water and energy supplies, radio and phones networks, health services, etc.);
- 5) population rescue;
- 6) public information and training (both before and during the emergency);
- 7) communications and relationship with journalists and the mass-media.

**OPERATIONS OUTLINE****NATIONAL EMERGENCY PLAN**

I Phase		II Phase	III Phase
ATTENTION		PRE-WARNING	ALARM
		Civil Protection Dept.	Command and Control Centre
Scientific Community	Civil Protection System	1) Declaration state of emergency	1) Evacuation of 18 Municipalities controlled and carried out through public transportation (trains, ferries and coaches)
National Volcanology Group	Naples Prefecture	2) Civil Protection operational Committee	2) Departure of heads of families by private car
Vesuvian Observatory	Convenes CCS	3) Appointment of Government Commissioner	3) Activation of the stand-by Operational Centre
National Group for Earthquakes	Supports logistically the scientific community	4) Intervention models: activation of C&C Centre	
	Organises search & rescue teams	5) Activation of C.C.S. within the Prefectures of Campania and of other hosting regions	
	Organises population information together with Mayors of affected towns	6) Activation of regional and provincial Civil Protection bodies, both in Campania and in all other hosting regions	
		7) Deployment of rescuers	
		8) Installation of shelters for yellow zone in Sele and Volturno valleys	
		9) Loading of shelters for west Naples municipalities	



**OPERATIONS OUTLINE**NATIONAL EMERGENCY PLAN

IV Phase WAITING	V phase DURING THE EVENT	VI phase AFTER THE EVENT	
Command & Control Centre	Command & Control Centre	C & C Centre	Civil Protection Dept.
1) Withdrawal of rescuers	1) Possible activation of the stand-by Operational Centre of C.C.S.	Inspection of the territory with the aid of teams co- ordinated by National Scientific Groups and provided by:	1) Decision on population return
2) Re-location of Operational Centres C.O.A. from the yellow zone	2) Event control for possible relocation of yellow area inhabitants	- region - province - municipalities - Provv. OO.PP.	2) Repeal of state of emergency
3) Control of evacuated areas from the outer border of hazardous zone	3) Data collection, processing and classification concerning event development and emergency intervention		

The Plan highlights the role of the Municipality which is considered its key element. It provides the perfect (formal and operational) correlation between local/national authorities and resident population.

The analysis has started with the classification of population features, using not only the usual reference parameters, but also qualitative and social aspects, such as: age, civil status, family composition, health conditions, income, educational level, ability or willingness to move autonomously.

Municipalities and local authorities have launched a consistent and widespread information effort towards all social strata. The Prefecture of Naples, school authorities and the Vesuvian Observatory are carrying out a special educational project within the well-known “Safe school” programme. The project involves compulsory school pupils and their families. Its aim is to heighten awareness and encourage acceptance of the concept of seismic/volcanic risk, according to accurate risk assessment and perception. Information provided to citizens concerns not only the event, but also the impact on people and buildings. Furthermore, it presents methods, procedures and resources available to cope with emergencies and the different options among possible actions according to family necessity or preference. Thus, once the alarm has been given, it is possible to know immediately the number of the sick in need of transportation to the hospital (as a sheltered area), those who need public transportation and people moving by private car.

In light of the duration and severity of the event, it will be possible to choose whether and how many people are to be sent to local reception camps or to be moved to another region as envisaged by the Plan (Fig. 21). At municipal, provincial, regional and national levels the plan must be constantly updated with regard to how people will be transported, addresses, size and composition of the moving group, itineraries, departure point, departure time, distance to be covered, sectors, gates, etc.).

Communication is arranged on a local and national basis, through related technological and organisational reference tools and systems. Well-trained and suitably equipped personnel of an ad-hoc organisation manages the transportation of people at different stages. Many aspects were analysed in detail during the planning stage: the home-to-home supply of information on provisions and guidelines to concerned people, the monitoring of people transfer (from their houses to meeting area and marshalling sites), the monitoring of road networks and means of transportation (by land, by sea, by air), the maintenance of public order and safety, the management of technical safety, the social, health and technical support of the population. The following structures are envisaged by the Plan (Fig. 23-29): Committee Operative di Protezione Civile (Civil Protection Operational Committee: regional level), Sale Operative Nazionali di settore (National Operational Centres of Specific Sectors), Prefectures, CCS (Rescue Co-ordination Centres), COA (Area Operational Centres), COM (Joint Operational Centres), COC (Municipal Operational Centres). These have been charged with the task of implementing correctly and smoothly the whole set of emergency guidelines targeted to different social groups: citizens, students, workers, employees, housewife, service operators, according to different activities (industrial and civil production, social and public services, etc.). From the very beginning of the alarm, the mass-media will work in close co-operation with officials responsible for the emergency management in order to achieve the goal of dedicated and appropriate information. The work still to be done is vast, above all to get perfectly acquainted with the social characteristics of the area subject to the seismic/volcanic risk and the resident population, subdivided into meaningful categories: age, sex, activity, residence, health conditions, income, and so on.

Some drills of the briefly presented module have already been carried out. During these exercises some difficulties or gaps came to light, connected with the comprehensive management of the Vesuvius Plan. One of the most critical aspects was the alarm time schedule, featuring a system based on local population and its awareness of the operational plan. It is the Plan's nature itself which requires a constant updating and sharpening of the emergency management and information activity. Any change in society or in related mass psychology requires a new intervention model and, of course, a new dynamic information approach to keep up with such modifications.

We have no reliable and accurate news or information dealing with the quality of public communication during volcanic emergencies, except for some limited events, with insufficient records, which took place recently on Etna (Zafferana area) and Ghomboli. Therefore, the model proposed on the Vesuvius Plan and the on-going research are based on the comparative study of other similar scenarios, on theories concerning mass behaviour, on social and psychological studies, and on similar emergencies to which one can refer for a first theoretical evaluation.

I mean, e.g. the experience gained in the 80's during the Pozzuoli bradyseism (Fig. 30 and 31). This phenomenon led to the necessity of evacuating more than 5,000 people from the historic centre to safer suburban areas. I would like to point out that Pozzuoli is also included in the Vesuvian emergency area. It was a situation similar to that suspected for the Vesuvius eruption (even if on a smaller scale) with regard to the step-by-step development of the phenomenon and the evolution of alarm phases. On that occasion it was possible to learn lessons regarding the impact of a monitored catastrophic event on a large population. It also clearly showed the difficulties met by local and national authorities in developing and implementing initial measures for understanding and protecting people. Later on, further problems arose in reshaping the plan, particularly in terms of construction and communication with targeted subjects. Huge efforts were needed to identify new safe locations and, above all, to inform inhabitants of the severity of the threat posed by bradyseism. The hardest job was to explain the situation to different social groups (young or old residents and students, fishermen, artisans, etc.) and the siting of provisional structures to shelter evacuated people, causing unavoidable changes in the way of life of families and individuals. Political authorities and central and peripheral administrations fought a strenuous battle to co-ordinate information and implement guidelines which were often hindered and harshly criticised. It took a long time to locate the right place to build the new residential area for evacuated people and now, that the *dark* period is over, a new threat is coming to light: the volcanic risk.

Let's hope that on the basis of that previous experience society will be more ready to accept technological innovations and the relationship between social groups and public bodies. This has also been the case in the adoption of sometimes heavy measures affecting life quality and social organisation.

In the 80's, society was not ready to understand and accept the risk and its consequences. Nowadays, thanks to an increased knowledge and awareness of the precarious conditions of our environment, there is the common feeling that some consequences, such as a possible long-term settlement in different but safer areas are more acceptable when presented as part of an accurate operational plan.

Among Plinian, sub-Plinian and minor eruptions, the scientific community definitively identified, as an event expected in the short/medium term, a sub-Plinian eruption similar to the one which occurred in 1631.

Therefore, the expected phenomena are identified as follows:

- 1) formation of a Plinian column on the crater top, consisting of cinders, lapilli and pumice powder, falling from heights of 13 to 19,000 metres and variable depending on the wind direction (during the first 10/11 hours from the eruption);
- 2) violent intermittent explosions (about 16 hours after the first phenomenon);
- 3) formation of burning clouds (about 1 hour after the second phenomenon);
- 4) emission of phreatic and magmatic cinders after the third phenomenon.

Together with the fourth phenomenon, even remarkable floods can occur. The Plinian column causes a great amount of cinders, lapilli and pozzolana stones of variable size and thickness to fall to the ground. Everything depends on the distance from the crater and on weather conditions.

The area close to the crater can be affected by falling boulders and stones. The burning clouds and the pyroclastic flows may completely destroy the territory: there is no way out because of their high speed.

In 1631, besides the burning cloud phenomenon, a sea-quake occurred, with waves from 2 to 5 metres high. The phenomenon of phreatic and magmatic cinders happened in the final phase of the paroxysmic activity and was accompanied by floods which affected a very large area surrounding the volcano base.

On Jan. 20, 1995 the National Volcanology Group achieved the work previously presented, connecting the expected physical phenomena to the scenario and underlining the following:

- most of the casualties are to be found in areas concerned by burning clouds and pyroclastic flows;
- falling cinders and wet lapilli may cause the collapse of flat roofs in a large area;
- mud flows and floods may produce secondary events that can be very serious even at a long distance. An immediate swelling of Appennine rivers and a probable flooding of the plain and Nola must be expected.

As far as warning signs, nowadays the Vesuvius can be considered the most monitored volcano in the world. First of all we must remember that the Vesuvian Observatory is a scientific centre created in order to analyse and study the Vesuvian phenomena. At present it is managed by Prof. Lucia Civetta.

Besides monitoring tools, the warning signs for eruptions can be:

- the elevation of the crater bottom;
- earthquakes;
- roars, trembling, etc.;
- the lowering of well levels;
- variations of the seaboard outline;
- the beginning of smoke emission from the crater.

**PHASE 2      Assessment of the volcanic phenomena impact on territory and population. Identification of hazard areas and of people involved.**

The National Volcanology Group has assigned the first phase of the work to local scientific bodies and to the Fire Brigade Regional Inspectorate. Both were charged with the study of volcano phenomena impact on territory and population. In fact, the “territorial subdivision into zones” was the basis of the scientific research work, that is the identification of Municipalities and populations involved.

According to the previous events and to the information provided by the National Volcanology Group, it is considered to be “destructive” the explosion to burning clouds and/or pyroclastic flows as well as to falling cinders and lapilli for a thickness higher than 100 kg/sqm. The areas concerned by this kind of phenomena are the Red, Orange and Green Zones, reported in order of decreasing probability. There are 18 Municipalities, for a total of 586,417 inhabitants, divided into 175,000 family groups, as showed by the diagrams and tables enclosed.

The area where the phenomena will not be destructive is the Yellow Zone. Here falling cinders and lapilli are not sufficient to destroy roofs (less than 100 kg/sqm) and remarkable floods may occur but always temporary ones.

The Yellow Zone, like the other ones, was identified by deduction, although the eruption effects greatly depends on wind conditions.

**PHASE 3      Plan strategy definition, following the expected impact.**

According to the Plan, the Red, Orange and Green Zones should be completely evacuated, as there would be no way out for anyone after the expected phenomena. Therefore, the 18 Municipalities included in these areas should be evacuated taking into account that most of the houses would be destroyed or unusable. Even if some of them were saved, most of the public infrastructures would be damaged for a long period. Therefore, the inhabitants of these areas would be lodged in different places where they would stay for a long time. Some of the inhabitants of the Yellow Zone should be temporarily sent away, but the majority would come back to their houses.

**PHASE 4      Planning features, necessary to achieve plan strategies.**

About 600,000 people should be sent away from an area absolutely lacking in means of transport and provided with restricted road networks. The Commission estimated that it would take a week to evacuate the area. As it established that safety margin requires about a week, the evacuation must begin 15 days before the expected eruption. It is estimated that the region of Campania cannot accommodate 600,000 people for a very long period; therefore the commission suggested to the Under-secretary of State that all other regions could host these people, trying (as far as possible) to keep together in the same region at least all the inhabitants of a single Municipality. Hence a mutual assistance co-operation between Municipalities and Regions was proposed and ratified by the State – Region Conference, on the initiative of the Civil Protection.

Certainly, 600,000 people cannot be sent away on the sole initiative of public administration, but the heads of family, in particular, should be active, both keeping everybody calm and

carrying out plan directions. The dramatic condition of public infrastructures doesn't allow the Commission to privilege one exodus system rather or another one. All means of transport will be used in order to move them. Every Municipality depending on its position and on the host Region, was provided with a public means of transport, by land, rail or sea. Besides, it was established that the heads of family would leave by car, after filling it with possessions.

Obviously, the Plan requires experts to carry on a special analysis of road conditions and of means of transport, as well as of the territory through the identification of exit and entry "gates", the latter ones being very important to the Rescue Service.

The Yellow Zone population could be lodged in permanent and/or provisional structures within the Region, first of all because these families are bound to come back as soon as possible, and secondary because fewer people would need a real evacuation.

The plain of Sele in the South and the plain of Volturno in the North are the areas chosen to place provisional lodging structures. The previous experiences during the Irpinia earthquake in 1980 suggested a general size reduction on management structures, in order to lodge no more than 250 people in each camp. In the Provinces of Naples and Salerno a population census was held, or a total of 906,579 citizens.

#### **PHASE 5      Definition of the management structure of the emergency during the different phases.**

To plan the evacuation of 600,000 people from critical areas and of hundreds of thousands of people from the Yellow Zone, we need to identify the different phases, in order to calculate the time necessary for emergency, pre-alarm and alarm phases and to define competence and responsibilities.

5 phases were identified, as shown on Fig. 22 of the Plan.

The first phase, the so-called "**attention**" phases, is carried out by the scientific community, responsible for giving the first alarm to the authorities and for increasing control with the co-operation of the Prefecture of Naples and the Civil Protection.

The "pre-alarm" phase, the second one, is directed by the Dept. Of Civil Protection and ends with the rescuers' arrival on the site, after the state of national emergency has been declared by Civil Protection.

The "alarm" phase is managed by the territorial Command and Control Centre and involves the complete evacuation of the 18 Municipalities included in the Red, Orange and Green zones while the entire territory is protected by the police.

In the "waiting" phase, the fourth one, lasting about one week, the territory is cleared by the inhabitants and eruptions don't occur yet. Rescue teams withdraw to the yellow Zone close to the sector which will be subject to a temporary evacuation. The Command and Control Centre is also charged with the fourth phase.

In the "during the event" phase the Command and Control Centre, together with the scientific community, records all the phenomena, identifies the Yellow Zone sector to be evacuated and moves the families from that area.

In the “after the event” phase, the last one, the responsibility rests at first on the C&C Centre and later on the Civil Protection Dept. The Commission believed, and still believes, that the final homecoming operation might be as dangerous as the evacuation, that’s why the C&C Centre is extremely important. The end of the emergency, such as its beginning, is a technical and political event, therefore it falls within the Civil Protection Dept. competence.

As shown in Fig. 22, each emergency phase corresponds to a different level of the scientific community and to different risk indicators. The first phase alone corresponds to two levels of interest and, hence, to two risk indicators.

It takes a long time to arrange the C&C Centre, since it seems necessary to ensure on the one hand the unity of the operational control, the co-ordination of the interventions and a reference point for the central bodies, on the other the accurate monitoring of territory and population. It becomes an extremely fragmentary operation.

It is, therefore, advisable to appoint a Plan Director (working in the capacity of Government Delegate), 14 support officials (to be nominated during the drawing-up of the Plan), 4 Co-ordinators for the operative sectors and 1 for international relations. Each co-ordinator supervises a relief co-ordination centre, where the 14 support functions are checked.

Sector A deals with the evacuation and relies on 5 Air Operations Centres (Centri Operativi di Aria-C.O.A.), corresponding to the 5 zones (Red/1), Orange/2 and 2, Green/4, Yellow/5). Each C.O.A. reports to the Joint Operational Centre (Centri Operativi Misti-C.O.M.), totalling 23 more than the Municipalities involved as some of them need 2 C.O.M..

Sector B covers the relationships with 16 host Prefectures and 17 Regional Councils.

Sector C deals with the management of people being evacuated from the Yellow Zone and relies on 3 C.O.M. in the province of Naples and 2 C.O.A. in the province of Salerno.

Sector D manages the areas in the region of Campania designed to accommodate families coming from the Yellow Zone.

Sector § sees to the international relations.

## **PHASE 6 Special Procedures.**

Some special procedures concern specific planning aspects, for example the Plan assigns the “transit gates” for the evacuation only to specific C.O.M.s

Another special procedure concerns the large industrialised area around Naples (refineries and storage plants). Actually, the fall of cinders, lapilli, etc. is likely to affect the above-ground vessels. Each body and/or agency involved in the Civil Protection Service for this area has to draw up its own detailed emergency plan. Thus, the Vesuvius Plan will become a series of guidelines with a set of enclosed documents containing the detailed plans.

According to my opinion, each detailed plan must be a feasible and signed project, so that responsibilities and competence of each party will be clear.

## **PHASE 7 Study of public information models.**

The key to the Plan, according to the Commission, is the ability of the heads of family and citizens to be active parts in the operation.

Well, every time, we speak of the Vesuvius hazard our words fall on deaf ears or are considered ridiculous. The Commission, however, believes that if the issue is faced in a simple and truthful way from the very first school-years and later on with deeper scientific exactness at higher educational levels, in a few years it will be possible to tackle the problem in this area with more common sense and tranquillity. This territory has often been subject to public and private frauds, with violations harmful to population even without eruptions. By supporting this new approach we carry out an intervention of high social, cultural and moral value.

Of course, it is very difficult to condense all these scientific and behavioural concepts, especially in a decaying socio-economic background. In this sense, the approach chosen by the Commission represents a challenge which cannot be given up. This means that the information tools must be of adequate value and significance.

At present, there are some on-going initiatives which we have to complete, calling also for the necessary funding.

### SUPPORTING THE PLAN

Initiatives started in the past, have found now the logical solution in the Plan.

To draw up the Plan the operative structure has developed a series of mathematical models, which can be used in all planning activities, independently of the Vesuvius hazard. 14 planning equations have been identified, thanks to the experience gained abroad by some members of the Commission.

At the operative level the Commission is proud to have produced a final paper concerning the seismic vulnerability of the 18 Municipalities. The group, co-ordinated by Prof. Alberto Cherubini, has employed municipal and regional technicians, who offered a global support. The fact that these bodies are beginning to feel involved in the problem looks very promising for the future.

### DIFFICULTIES FACED

The first, serious problem was the usual one in the Civil Protection sector: i.e. to bring together different bodies and organisations (civil, military, dependent, independent, professional and voluntary ones). We think that to solve this problem each representative of concerned organisations has to realise that he/she is serving the Country without expecting any reward. We cannot say that all this is easy, but in the end the perseverance of a few achieved the wanted effect and later on nobody made demands or laid claims to primogeniture.

Unfortunately, there is the tendency to make officials participate in the planning Commission without granting them the possibility to decide autonomously. On the one hand this slows down the work, on the other it is a source of tension within the Commission. The basic rule should be clear: any civil/military body that participate in a Civil Protection planning has to make its own resources available to the Plan.

Another difficult problem was to decide whether the drawing up of the Plan had to follow a centralised or decentralised system. Finally, the thesis of one of the planners appointed by the Dept. was accepted: the Plan drawing must be considered a centralised activity. Though the



Plan is a tool of national interest, it is clearly based on responsibilities at a local level. The importance of knowing the territory, the environment, the demographic and socio-economic background has imposed this choice on the Plan, and probably on all planning types. On the contrary, the Plan management makes indispensable to identify a Managing Authority, a “Commissario ad acta” appointed by the Government, because of the extension of the territory, the magnitude of the expected phenomena and the relative mobilisation and use of resources.

The third problem was the lack of appropriate cartographic tools. Concerning this, I would like to stress the necessity of establishing in our Country a central authority charged with the development and updating of maps to be used by the Public Administration. During our research we received several offers, but it dealt with economic offers already available to other administrations.

Finally, the “Vesuvius hazard” planning was slowed down by the lack of suitable software programmes. This was particularly serious because Naples cannot be considered as one of the smallest Italian Provinces and the Civil Protection Service does not exist only for the Vesuvian area.

Anyway, there was a positive aspect in the lack of specific software: it gave us the possibility to study and develop new programmes, setting up a control system linking the Prefecture, the University of Pisa and the Vesuvian Observatory which would have never been produced if the Prefecture were not short of such means.

## **PRESENT SITUATION**

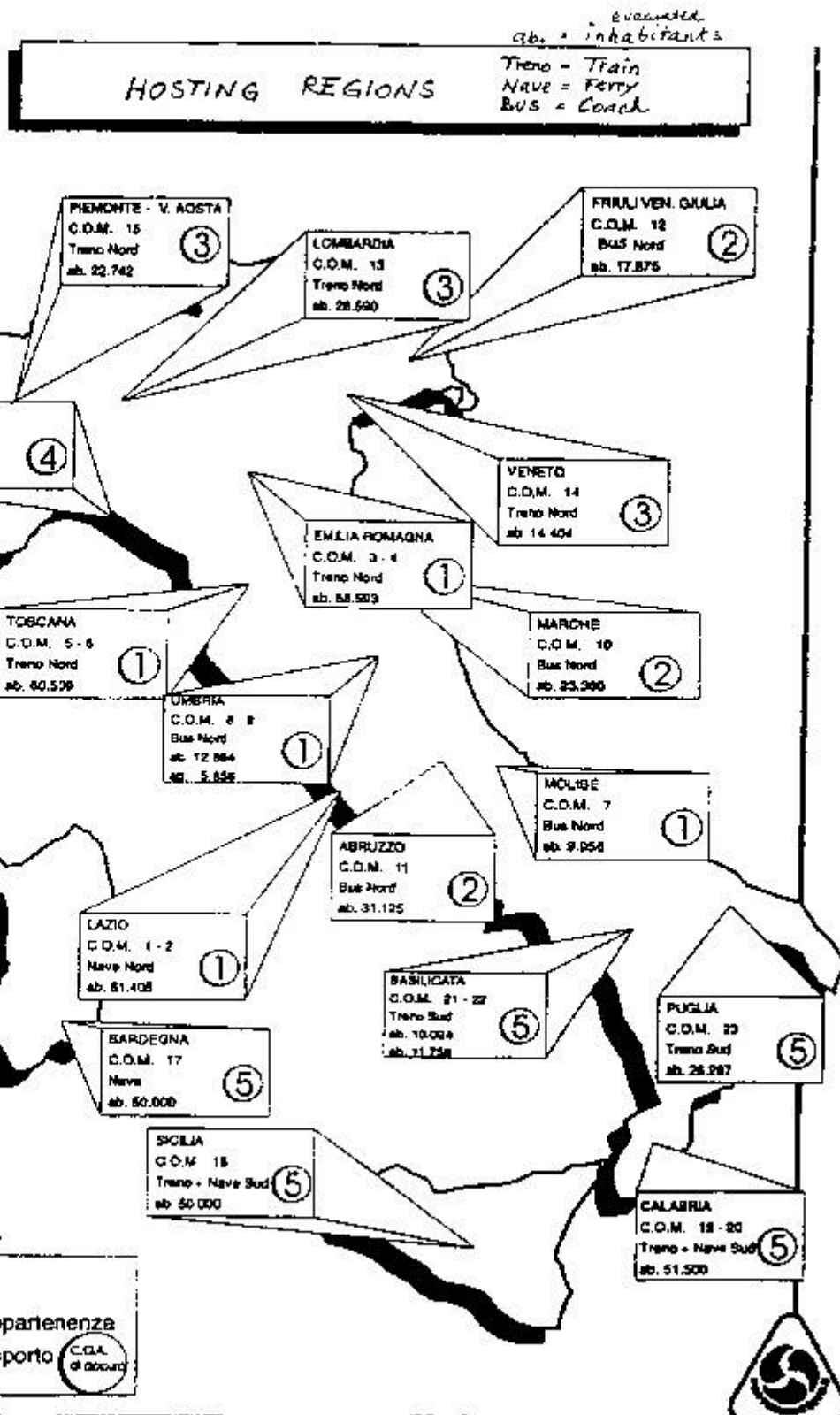
Nowadays, the Emergency plan for the Vesuvius hazard represents a guiding tool at a governmental level, i.e. a suitable departure point towards further implementations. It is not a closed system, but it is open to all contributions.

Firstly, the scientific community (basing its analysis on already existing plans) has the possibility of investigating thoroughly the aspects of provision of control for local bodies, which it turns:

- at the emergency level have to study carefully their municipal and provincial plans, to ensure the safety of human life and property, also thanks to the full awareness and correct functioning of the intervention sectors;
- at the prevention level have to raise the problem awareness in themselves and in the citizens and to adjust technical and administrative tools, as well as available funding, to local situation and planning needs.

Secondly, the intervention forces have to co-ordinate with scientific exactness their mobilisation efforts, according to changes in needs and knowledge and, hopefully, to develop new territorial policies, aimed at making their job easier.

Thirdly, the educational sector has to integrate, as soon as possible, this subject matter in the school programme, updating teachers and developing new teaching aids.



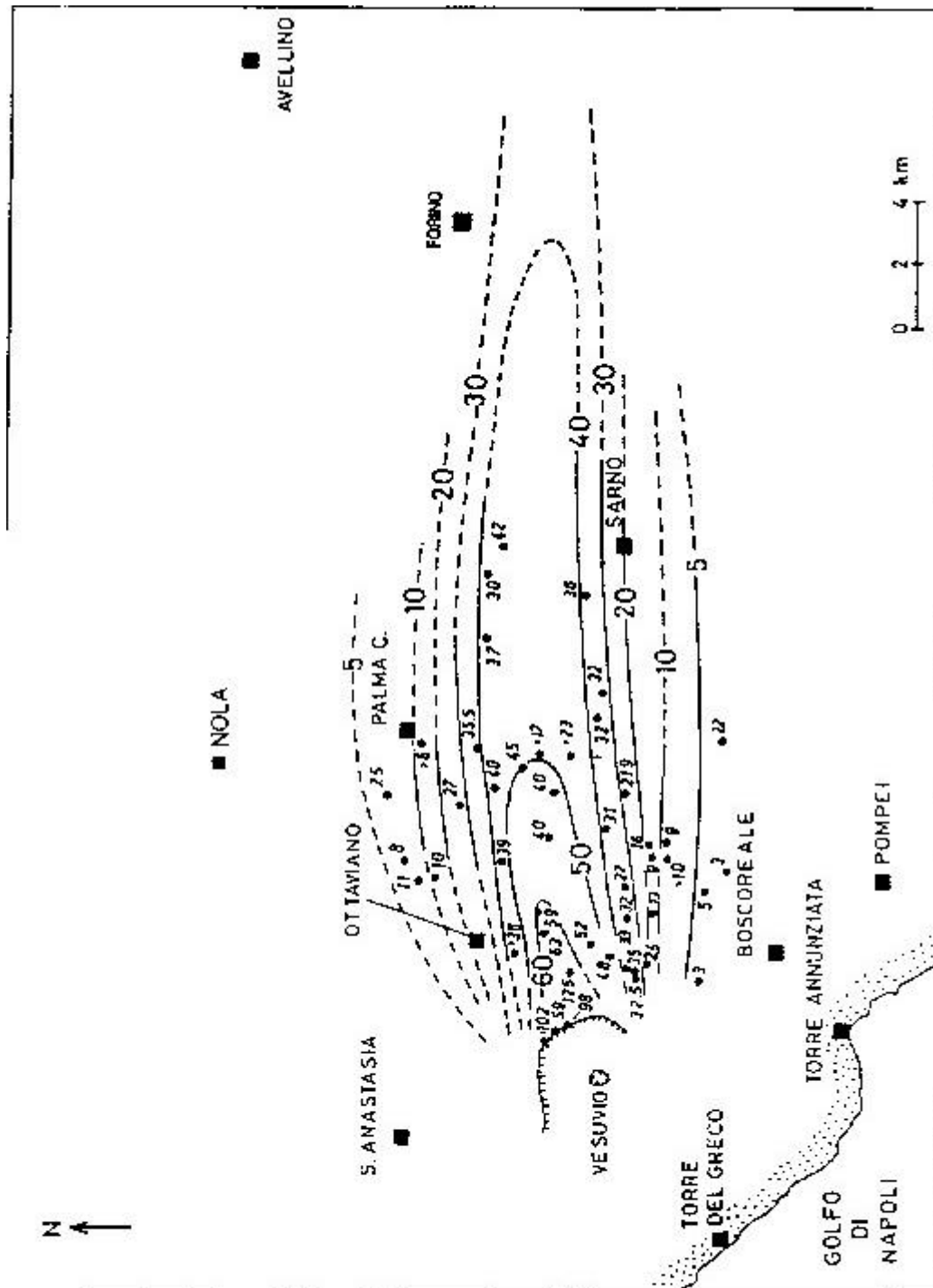


fig 3 FALL-OUT PLUME (CINDERS AND LAPILLI) IN 1631 DURING THE ERUPTION PLINIAN PHASE.  
 Note that the plume is directed towards east because of the high wind speed

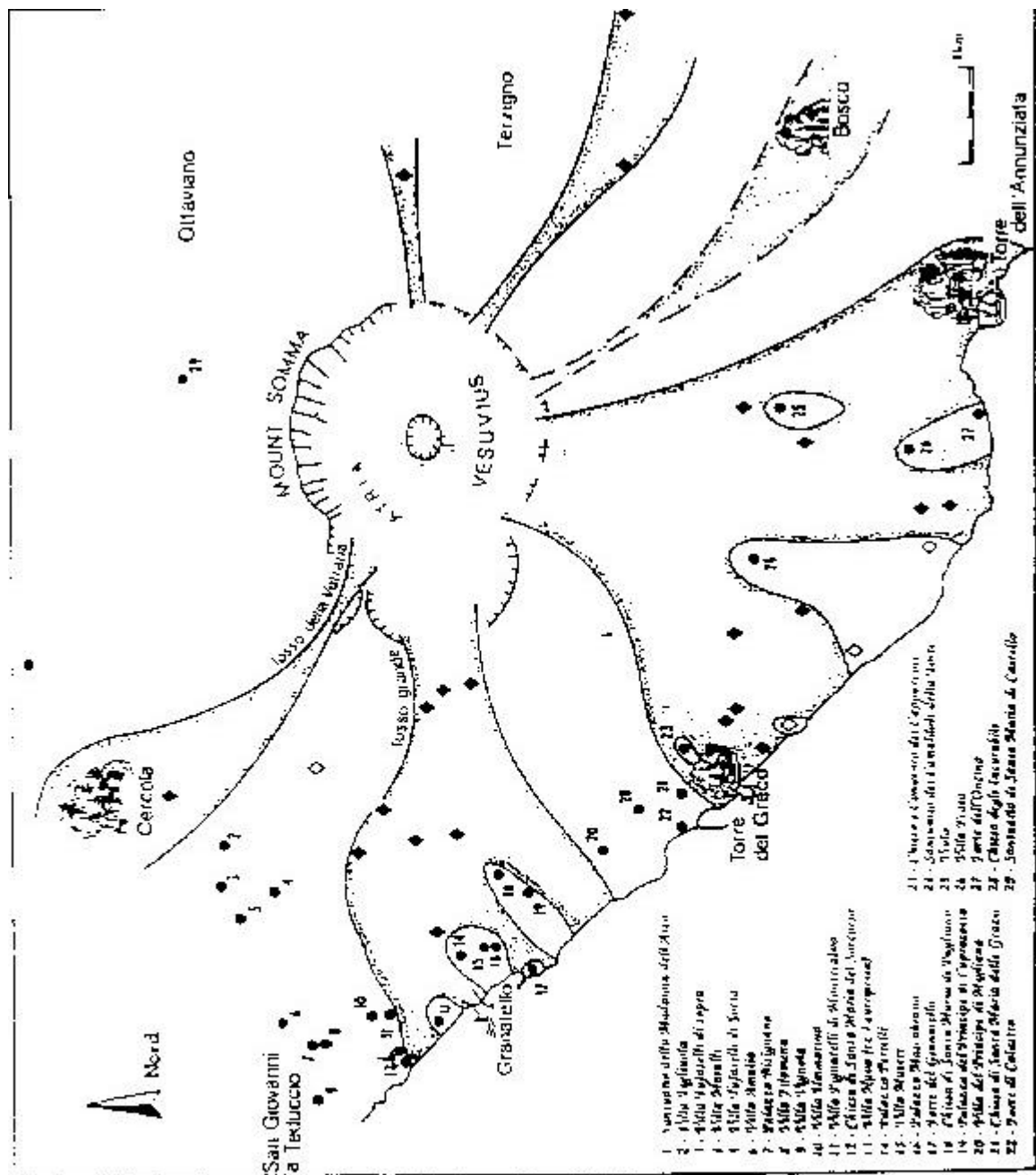


Fig. 4 - DISTRIBUTION OF PYROCLASTIC FLOWS IN THE 1631 ERUPTION (Rosi et al. 1993). The map is based on historic records and visual inspection of eruption deposits in the countryside

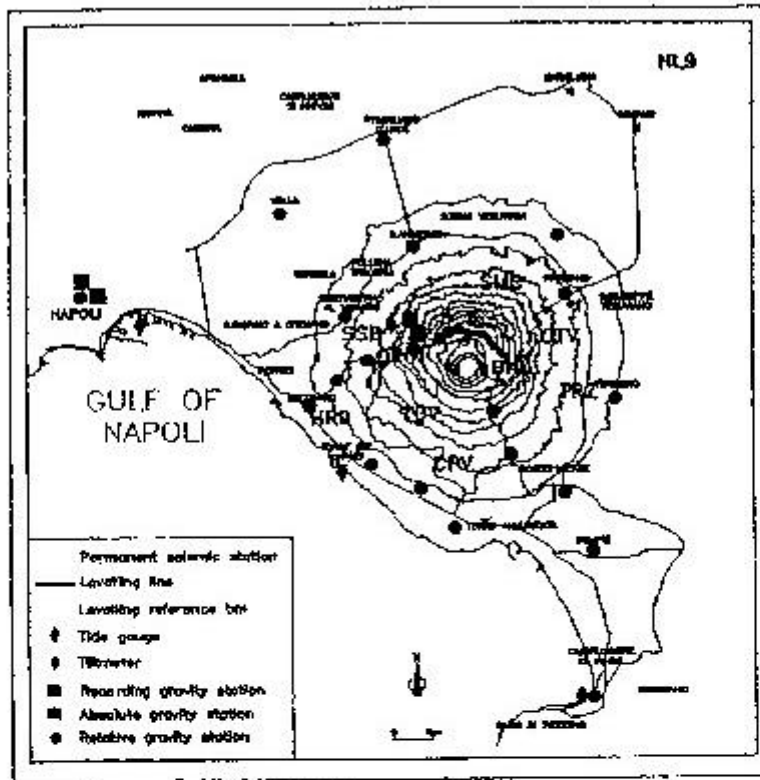


fig 7 - GEOPHYSICAL MONITORING SYSTEM OF THE VESUVIAN OBSERVATORY

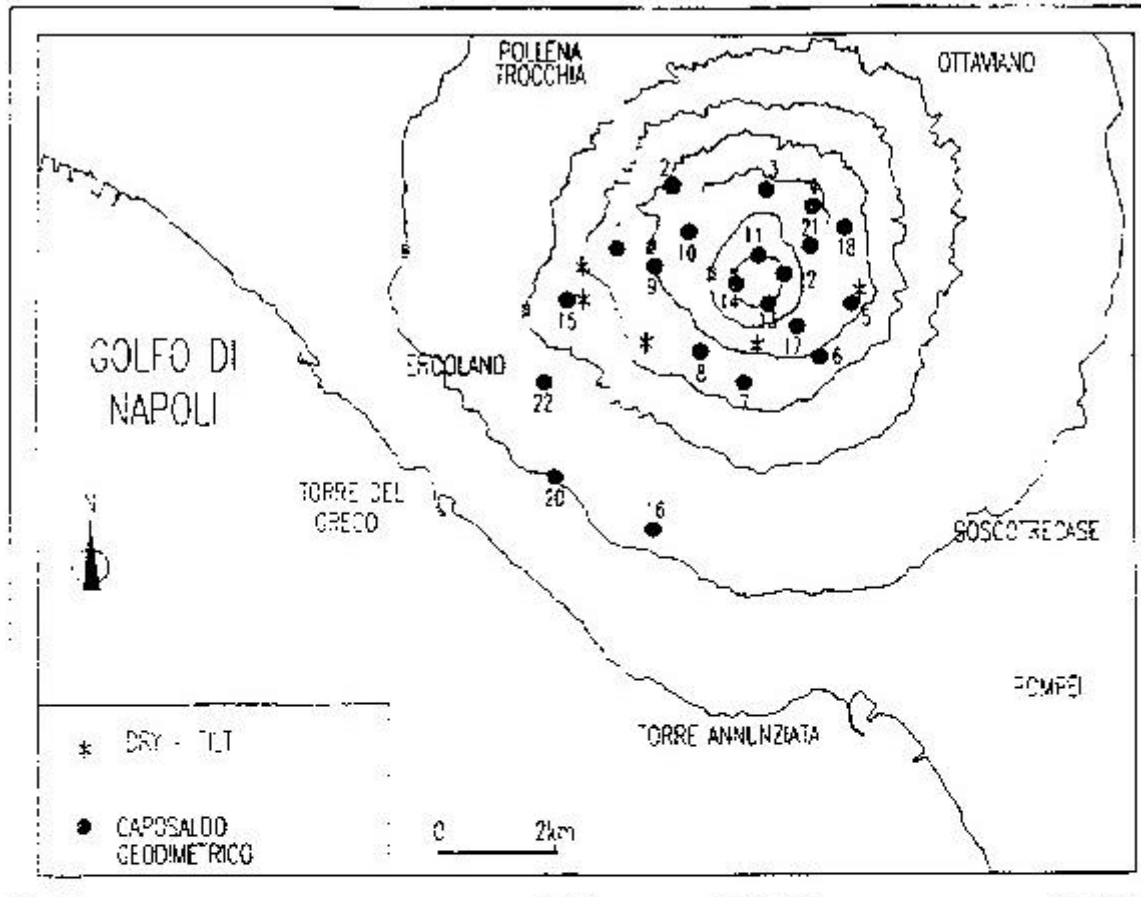
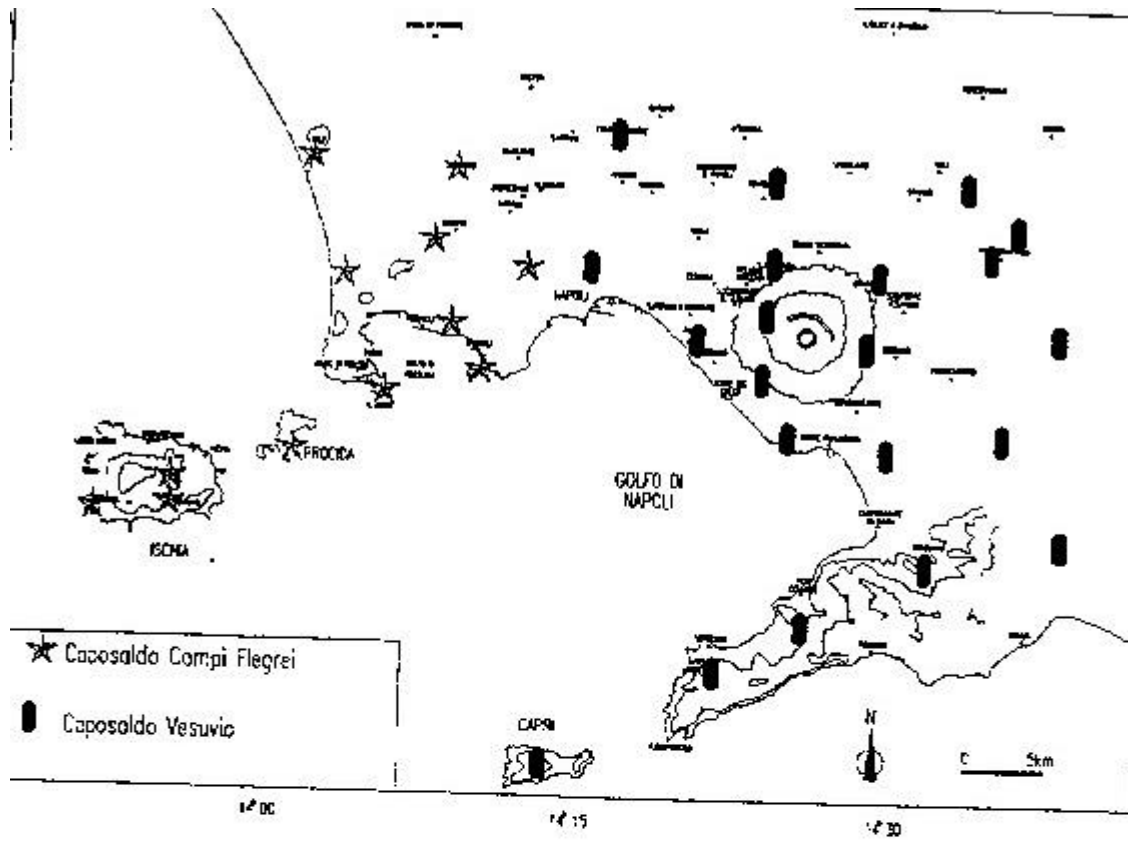


Fig. 8 - VESUVIUS PLANIMETRIC NETWORK



5. 9 - GEOGRAPHICAL INFORMATION NETWORK IN NAPLES PROVINCE

## Kommunikationsprobleme nach Stromausfall

E. Stark (GB)

1999

Good Morning, Ladies and Gentlemen,

My name is Elizabeth Stark. I am the Policy Manager for Scotland working for the Energy Regulator of the privatized Electricity and Gas Industries in Britain.

I know that the energy industries are structured differently in different European countries. So it may help if I briefly describe the relevant role of the regulator.

The regulator is responsible for a wide range of issues in gas and electricity markets including protecting consumers' interests in terms of price and, more importantly for today, quality of service. And also in electricity, handling consumers' complaints against companies. A separate organization, the Gas Consumers' Council, currently handles complaints from gas customers.

I'll start by illustrating why communication is such a big problem during major supply interruptions. This chart shows information flows during a more normal power outage, small-scale, not affecting large number of customers, probably under 24 hours long. Customer Wings, their supply company, may well already know that the supply is off, if not, they contact the distribution company who programs the work until power is restored. This all happens very quickly, very easily.

In contrast to that chart is what happens during system emergencies. I was interested in the outcome of one of your workshops talking about the defining of emergencies. There is no definition of a system emergency standard across Britain. Each electricity company has their own definition.

There are lots of arrows going in lots of different directions. Not surprisingly, there is a lack of clarity about the relative responsibility of the different parties. Communication links break down. People try to find alternative routes to obtain or pass on information. Control of information is lost, leading to confusion, duplication of effort and delays in sorting out problems. So what has the regulator been doing ?

The regulator's will in relation to major supply interruptions includes considering the amount of capital investment the distribution and supply companies should make in their various systems. In that context, the first point : we commission independent research into customers' views. In terms of handling complaints, we have carried out two major investigations into



companies' performance in severe weather. Following winter storms at the end of 1997 and beginning of 1998, and the Boxing Day storms of 1998, and reports due to be published shortly on that.

As most of our work in the area has been in the field of electricity, I am limiting my comments to that.

First I'll talk briefly about our research.

The figures on this slide relate to the views of domestic customers only. What is most noticeable is how few people appear to even attempt to contact their company. Only about 30%. But bear in mind that very few customers suffer long or major interruptions to supply. More worrying from the regulator's point of view are the problems customers have getting through to their company at all. Equally, wherever a large area is affected, many customers assume that one of their neighbours will already have rung the company, and won't try.

Contrast: domestic consumers' reaction with business customers. We have also been speaking to these customers to have their views. The 1999 research shows that 56% of business customers get in touch, and only 36% don't try to get in touch. But there are different drivers for the business customers as there is a potential for significant financial loss for them.

So, when customers contact their company, what information do they want? Or perhaps more precise, what information do they think they want? How long will they be without electricity? I found out that even now, 10% of domestic customers don't appear to want to know how long they are going to be without supply. Business customers : 98% of them do want to know how long they will be without supply. But even there, 2% don't blame it to me. Explain.

Another point in this: more people are looking for information on how to cope without electricity. Modern society is much more reliant on electricity supply, much more reliant on electrical equipment, and that probably explains that increase. Over the same period of time, that more people are seeking more information, you know that customers put on increasing importance on having an uninterrupted supply. In 1997, 63% considered it very important, in 1999, 87%.

Apart from this research we have conducted two major investigations following the storms in the winters of 1997 and 1998. Now my apologies: the 9th report on the 1999 storms has not yet been published although I will be referring to some of the messages coming out of that investigation, I can't refer to it on the slides. Christmas '97, over 900,000 supply interruptions, New Year 1998, over 800,000 supply interruptions. Boxing Day 1998 : nearly 1 million supply interruptions. I should stress that power interruptions on this scale are actually very rare. Although the effects of global warming may suggest that they will become more frequent.

The problems we see, the main problem is that companies cannot cope with the sheer volume of contacts during a major supply emergency. The telephone systems don't cope. This leads to communication breakdowns between companies and consumers, internally between supply and distribution companies, between the field staff and managers in control centres and with other emergency services. This means that essential information does not get to where it is needed. This leads to delays in programming essential work planning which lines need to be fixed first. And sometimes a failure to identify particularly vulnerable customers. That is a particularly emotive subject. I'd like to give you one example what this can mean to a customer.

We had one customer contact us to explain their experiences. They had rung their company over 50 times pleading to have the supply restored. They had a young, very ill baby, and they worried for their health and their safety. The company, they found, did not take them seriously. But where a company is attempting to handle hundreds of thousands of calls, they may well fail to identify such priority successfully. And that is one area where we are encouraging companies to revisit their own strategies.

That is the negative side of our experience. But lessons have been learnt from that experience. In particular, there is a general agreement that we need more pro-active use of local radio and media. This can reduce the strain on the company's own communication systems by ensuring consumers have an alternative source of information. For example, if companies put out bulletins on local radio, consumers may not feel the need to ring the companies so frequently.

The downside of mismanaging media which companies have so often done can result in senior managers in the companies being deflected from managing the interruption of supply to managing journalists. Not a good use of anybody's time. Positive links with the media benefit everybody.

Another area where improvement is needed is to have dedicated communication links to local police and councils. Councils in particular will provide emergency accommodation where that's necessary. Electricity companies have had mixed success in this area. Most have separate telephone lines direct to these services. And they provide regular updates. In some cases, staff from the companies work with the local authorities on their switch-boards. Other local authorities reports' of disaster lack of communication which causes more work for everyone. And why is that? The problem sometimes seems to be that personal feelings or styles can interfere with professional relationships. A company can be very successful in dealing with one local authority in that area and fail miserably with another. It's not consistent even within one electricity company. We all agree that we need clear formal routes of

communication which must be supported by senior managers. Also we need clear channels of communication between companies' field staff and control centres. If severe weather bringing down electricity lines, it can also be bringing down the telephone lines. Then the companies have to rely on alternative forms of communication, commonly radios, faxes. Faxes in particular do not appear that effective. We still try to work out where some of the faxes went to on the Boxing Day's storms, because we have not had an answer from them yet.

Companies depend on lot of information from customers in finding faults, and also leave a line for information from their field staff. If you don't have the information from the customers and the field staff going into the middle, then it does not go back out to people who need that information to sort out which work needs to be done.

A last item on that list is also the most important: honesty, openness. Consumers' perception is frequently that companies are lying to them. A simple example when this prolonged power cuts it rings up. When will my power supply be back on? It will be back on tonight, and it isn't. Customer rings back: You said, my supply will be back on. It isn't. What's happening? I'm sorry, it will be on tomorrow night. Next night: My supply it still isn't on. What's going on? I'm really sorry, we've got lots of problems. It'll be on tomorrow night. Next night? This happened to some customers seven, eight days. Funnily enough, they stopped believing what they've been told.

Then there is even more blatant examples. Another customer told us of the occasion they rang the company. What's happening? When are you going to fix the fault? Don't worry about it. There's someone working on it right now. Customer is replying: I am looking out of the window, with a broken power cable flapping around, and there is no one anywhere near it. Don't do it, guys! It is not a good idea! So the clear message is: If you don't know the answer, say you don't know the answer. If you're not sure what the answer is, say you're not sure. Doing anything else destroys trust. And remember: In this situation the companies always relied on information from the customers as the customers are relying on information from the companies.

I will tempt to summarize what will happen in a well what I call a well managed system emergency. Clearly, in an ideal world, there wouldn't be any major power failures. Once you accept they do happen, how would they be handled? Well, ideal situation. Everyone involved would be able to contact the relevant person. Telephone systems would be able to cope, and everyone would be able to access the information they needed. Consumers may contact the supply company, with information also coming from the media. The distribution company would manage the bulk of communication as the organization responsible for the wires, the other ones who work, if you like, the managers. So the distribution company needs to ensure

that the media is regularly updated, so media can warn the consumer. Equally, distribution company must keep local authorities updated, so local authorities can also plan accordingly.

If information flows are managed successfully, that produces the volume of contacts each body tempts to handle, and clarifies responsibilities. Successful information flows would also result in shorter power cuts. If a customer's information is passed down the line and is acted upon quickly, then the engineers know where to go and what to do more quickly.

In the outcome of all this, the regulator cannot force the companies to do anything. We do not manage their management of system emergencies. We do, however, have the interest of consumers apart. So we do our best to encourage them to improve what they do. Right now, we are encouraging the companies to share their best practice. Different companies are more successful in different areas. But none of them are great. They can all improve. And that is one of our main aims. Unfortunately, the only way to test success with improved emergency planning is to see what happens if and when the next system emergency happens. I do not want to depress any of you, but we better all hope that the next such emergency does not go on site with any millenium problems this winter.

I am happy to take questions.

## Psychologische Aspekte der Kommunikation

H. Schmidt (D)

1999

Folgen Sie mir bitte einmal geistig in Ihre eigene Familie:

Sie kommen vom Einkaufen zurück, haben unter anderem einen Schokoriegel gekauft und Ihnen kommt Ihr kleiner Sohn entgegengeläufig. Sie ziehen den Schokoriegel aus der Tasche, halten ihn Ihrem Sohn vors Gesicht und sagen: „Schau mal, dieser tolle Schokoriegel, den bekommst du nicht“.

Die Reaktion des Kindes darauf dürfte überall auf der Welt identisch sein. Diese Wirkung ist vergleichbar mit Ihrer Reaktion wenn Sie mit einem Verbot konfrontiert werden, egal ob visuell oder akustisch. Der Effekt ist immer gleich.

Es ist natürlich denkbar, dass Ihr Kind ohnehin danach fragt, ob sie ihm etwas Schokolade mitgebracht haben wenn Sie vom Einkaufen zurückkommen. Aber den Schokoriegel gezeigt zu bekommen und ihn dann nicht zu erhalten, das sorgt für Frustration. Und Frustration führt zu Aggression, und das war es dann für den Teddybären Ihres Sohnes.

Warum erzähle ich Ihnen das? Es geht jetzt nicht darum, Ihnen Erziehungstips für Ihre Kinder zu geben. Zielsetzung ist vielmehr Ihnen zu zeigen, dass wir alle mit unserer Sprache im Regelfall sehr ungenau umgehen und gelegentlich vergessen, dass es, bezogen auf die Ablaufprozesse in unserem Gehirn, Probleme bei der Verarbeitung von Informationen gibt.

Jeden Tag wird zu unzähligen Malen von Einsatzkräften, welche sich auf einer Führungsposition befinden, eine Anordnung, ein Befehl oder eine Anweisung an nachgeordnetes Personal erteilt, die inhaltlich nicht dem entsprechen, was der Nachgeordnete jetzt tatsächlich benötigt. Ausgefallene Führungskräfte **-psychisch** ausgefallene Führungskräfte- neigen dazu, einzelne Alternativen auszuschalten. Aber leider wirklich nur eine Einzige.

Die Führungskraft, die nicht mehr weiß was getan werden soll, hat immer noch im Hinterkopf die Grundinformation: Du musst führen! Erteile Befehle! Und die Information an das eigene Personal lautet dann beispielsweise: „**Nicht** zur Scheune laufen“. Die Einsatzkräfte reagieren auch sofort. Jetzt rennen sie gemeinsam zum Kindergarten. Prompt erfolgt die nächste Information von der Führungskraft: „**Nicht** zum Kindergarten laufen“.

Wieder wird lediglich eine Einzige von Milliarden Möglichkeiten ausgeschaltet, aber es bleiben immer noch Milliarden weitere Optionen offen. Jetzt rennt das Personal zur Schule.

Und wiederum wird ein ‚klarer‘ Befehl seitens der Führungskraft erteilt: „**Nicht** zur Schule laufen“.

Aus Sicht der Führungskraft wird geführt, denn es werden immerhin Befehle erteilt. Der Vorgesetzte meint die Lage im Griff zu haben, und das Ergebnis bedeutet im schlimmsten Fall die Produktion einer Anzahl an Toten, die man hätte verhindern können.

Leider ist es so, dass ein Verbot nicht vernünftig vermittelbar ist ohne gleichzeitig ein Bedürfnis nach dem Verbotenen auszulösen. Nun bin ich ja nicht der einzige Mensch auf der Welt der dieses weiß; daher muß die Frage erlaubt sein: ‚Warum kann man denn kein besseres Verbotsschild aufbauen?‘ Warum arbeiten wir nicht einfach mit einer anderen Möglichkeit, ein Verbot darzustellen? Die Antwort ist recht einfach, wenn auch unbefriedigend: Es gibt keine bessere Möglichkeit.

Seit Tausenden von Jahren versucht die Menschheit Verbote auf eine positive Art und Weise zu vermitteln. Gelungen ist es bisher noch nicht. Manchmal müssen wir mit negativen Aussagen kommunizieren und können nur hoffen, dass die Fehlerquote in der Praxis relativ gering bleibt.

Wenn Sie jetzt einmal an die Kindererziehung zurückdenken, wird Ihnen vielleicht bewußt, was Kinder Tag für Tag zu ertragen haben. Die wenigsten Eltern formulieren ihre Aussagen nämlich auf eine Art und Weise, dass sie positiv sofort umzusetzen sind. Es werden mit Masse verneinende Aussagen benutzt:

„Wackele nicht mit dem Stuhl“ Eine ‚tolle‘ Idee. Nun wackelt das Kind mit dem Tisch.  
„Hau nicht mit dem Löffel in den Spinat“. Schön, dann haue ich eben mit dem Löffel auf die Kartoffeln. Das ist ja nicht verboten worden. „Hau nicht auf die Kartoffeln“. In Ordnung, dann hau ich jetzt eben in die Soße. Und so weiter und so weiter.

Wir finden schon genügend Ausweichmöglichkeiten um von der einen verbotenen Alternative zu einer anderen zu wechseln. Dies wäre unnötig, wenn von Anfang an mögliche Alternativen auf Null reduziert würden durch eine eindeutige Auftragserteilung.

Sie werden bei Kommandoeinheiten, wie sie überall auf der Welt existieren, Fehler in diesem dargestellten Bereich nicht oder nur sehr selten finden. Ob in England die SAS, der Special Air Service, oder in Deutschland die Grenzschutzgruppe 9, dieses und ähnliches Personal wird so ausgebildet, dass von Seiten der Führungskräfte positive, und damit sinnvolle und sofort umzusetzende Aussagen getroffen werden können.

Ich möchte Ihnen einmal mittels einer Folie, die von Professor Dr. Ungerer von der Universität Bremen erstellt wurde, darstellen, wie unsere Verarbeitung im Gehirn grundsätzlich funktioniert. Sie sehen hier oben die Begriffe ‚Arbeitsspeicher und Gegenwartsdauer‘ und auf der linken Seite die Unterbegriffe ‚**Visuell**‘ - unsere optische Aufnahme -, ‚**Auditiv**‘ – die Wahrnehmung übers Gehör - und ‚**Taktil**‘ - den Bereich des Anfassens, des Begreifens -.

Ein gesunder Mensch ist in der Lage als Erwachsener pro Sekunde 3 bis 5 verschiedene Eindrücke optisch wahrzunehmen, über das Gehör 3, und im taktilen Bereich ebenfalls 3.

Aus dem Gedächtnisspeicher kann ich pro Sekunde 3 verschiedene Informationen abrufen und ich kann das Ganze auch in 3 verschiedene Aktionen pro Sekunde einfließen lassen. Darüber hinaus sind wir in der Lage, ebenfalls pro Sekunde, 3 Verknüpfungen aus den verschiedenen

Bereichen durchzuführen. Diese Informationsfülle ist gewaltig, aber das Problem besteht darin, dass wir den oben bezeichneten Arbeitsspeicher haben, in dem nur über 5 bis 6 Sekunden aktiv gearbeitet werden kann. Dann erfolgt ein geistiger ‚Neustart‘. Das Ganze wurde jetzt sehr vereinfacht dargestellt. Mir ist selbstverständlich bekannt, dass sich unter uns ein Psychiater im Raum befindet, dem sich jetzt vielleicht der Magen umdreht über diese Art der Vereinfachung. Aber es erscheint mir wichtig, Ihnen deutlich zu machen, weshalb wir geistige ‚Aussetzer‘ haben. Innerhalb dieser 5 bis 6 Sekunden könnte unser Gedächtnis überfordert sein, und ich nehme über einen Zeitraum von vielleicht 1 bis 2 Sekunden keine Einzelinformation mehr wahr. Jetzt schließt sich gleich der Kreis.

Ich erhalte als Befehl den Hinweis: „Laufe nicht zur Scheune!“ Durch die Ausschüttung der Stresshormone über die Nebennierenrinde bedingt, fallen Teile meines Gedächtnisses aus, und wenn ich Pech habe, genau die Zeitphase, in welcher die Verneinung stattgefunden hat. Ich höre also nur: „Laufe zur Scheune!“ Also tue ich auch das, was ich gehört habe und was mir demzufolge auch befohlen wurde.

Dieser exakte Ausfall lässt sich im Vorhinein nicht ausrechnen. Ich weiß nur, **dass** er eintreten kann, bei einigen schneller, bei anderen deutlich langsamer und seltener. Aber jeder Mensch wird früher oder später von diesen nicht vernünftig verarbeiteten Wahrnehmungen heimgesucht. Dieser Part, den ich Ihnen versucht habe zu vermitteln, soll nichts anderes erreichen, als Ihnen deutlich zu machen, wie notwendig es ist, in allen Bereichen - egal ob im Bereich von Stabspersonal oder im Bereich von Einsatzkräften - auf die korrekte Anwendung von Anordnungen und Anweisungen zu achten. Denken Sie nicht nur positiv, sondern formulieren Sie Ihre Anweisungen und Befehle auch positiv um den Betroffenen auch unter

stärksten Stressbelastungen die Möglichkeit einer sinnvollen, fehlerfreien und effektiven Umsetzung zu geben.

Ich könnte Ihnen eine absolut unmögliche Aufgabe stellen, indem ich frage, wie sieht die Information: „Auf dieser Seite ist **kein** Haus“ gezeichnet aus?

Es ist in der Praxis einfach nicht möglich diese Aufgabe bildhaft darzustellen. Die meisten werden ein Haus zeichnen und es durchstreichen. Das heißt: Sie zeichnen genau das, was Sie eben nicht zeichnen sollen. Wir haben nicht die Möglichkeit, eine negative Information als Einzelinformation in unser Gedächtnis einzuspeichern. Sie muss erst decodiert werden über mehrere positive Informationen.

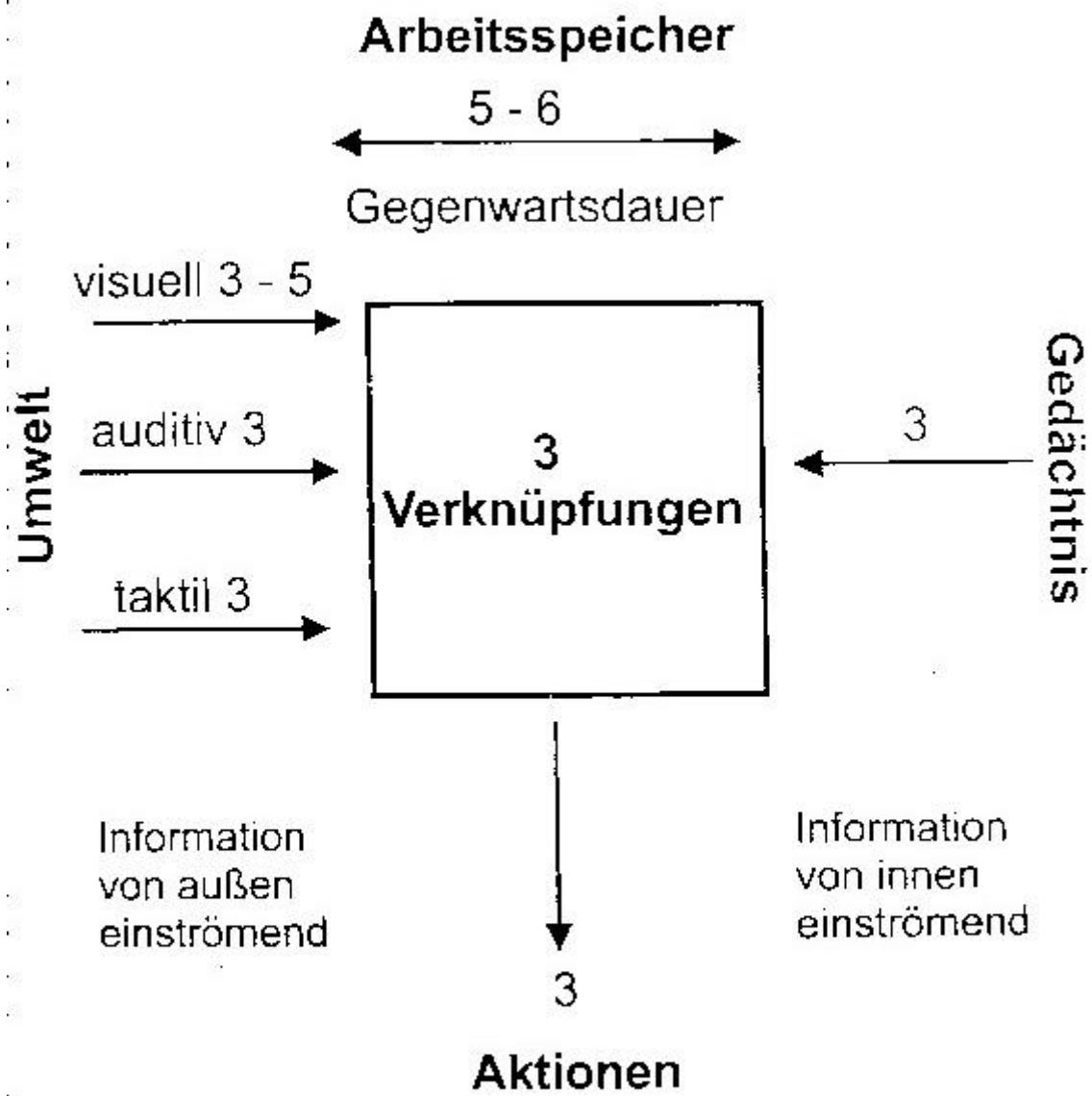
Gestehen Sie Ihrem gesamten nachgeordneten Bereich zu, dass er, bezogen auf belastende Rahmenbedingungen, stark unter Stress steht und dass er demzufolge negativ formulierte Anordnungen nicht unmittelbar begreifen und umsetzen kann.

Ich möchte diesen Teil, der nur als **ein** psychologischer Aspekt herausgegriffen wurde, jetzt beenden und mich bei Ihnen dafür bedanken, dass niemand eingeschlafen ist, wie es bei einer solch trockenen Thematik durchaus passieren kann.

Für Fragen von Ihnen stehe ich natürlich gerne zur Verfügung.

Haben Sie vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.





## **Kommunikation in der Krise**

H. Peter (D)

1999

Im ersten Vortrag heute morgen geht es in der Überschrift um die Frage: „Kommunikation in der Krise“. Man könnte auch, wenn man es direkt als Frage formuliert „Kommunikation in der Krise?“ zweideutig behandeln und ich möchte zunächst einmal einige Abgrenzungen zu diesem Thema liefern.

In der Gruppe, die dieses Projekt vorbereitet und begleitet hat, wurden verschiedene Fragen diskutiert, beispielsweise, dass man sich um Wirtschaftskrisen unterhalten könnte, ökologische Krisen, politische Krisen, über technische Kommunikation, also sozusagen die Hardware und auch den Fall von Unglücken, Großschadenereignissen und Katastrophen. Und wir haben verabredet in dieser Gruppe, dass wir uns weder über die Fragen der Ökologie und der Ökonomie noch über politische Krisen unterhalten wollen. Wir wollen dies auch nicht tun über die technische Kommunikation, also über Hardware und ähnliches -obwohl das ja ein sehr spannendes Thema ist-, wenn wir z.B. an die Einführung digitaler Techniken im Bereich der Gefahrenabwehrbehörden in ganz Europa denken, sondern wir wollen tatsächlich bei der Frage der Kommunikation als Folge von Unglücken, Großschadenereignissen oder Katastrophen bleiben. Sie sehen hier eine Luftbildaufnahme des ICE-Unglücks in Eschede im letzten Jahr. Herr Weiler, unser Landrat, hat das ja gestern schon kurz thematisiert. Und ich hatte sehr häufig die Gelegenheit, den Vortrag des Leitenden Notarztes, der die ersten 24 Stunden Verantwortung für die medizinische Rettung an der Unfallstelle trug, zu hören. Er sagte, was die Hardware betraf, es habe überhaupt keinen Zweck mehr gehabt, ein Funkgerät einzuschalten; die Frequenzen waren alle überbelegt. Man habe sich der alten Form des Melders, also der persönlichen Informationsübertragung bedient. Das wäre das sicherste gewesen, und an so einer kleinräumigen Einsatzstelle das geeignete Medium der Informationsübertragung.

Einige grundlegende Aspekte in diesem Zusammenhang. „Kommunikation in der Krise“ bedeutet natürlich zunächst einmal: Wie spreche ich verschiedene Zielgruppen an? Wie sage ich ihnen, was passiert ist? Wie sage ich ihnen, was sie nun tun müssen, um aus einer bestimmten Situation wieder herauszukommen in eine für sie normale Situation.

Es kann aber auch bedeuten: „Die Krise der Kommunikation“. Und dafür haben wir viele Beispiele bei Großschadenereignissen gehabt. Diese Krise der Kommunikation hat dann ein

zweites Schlagwort, welches sehr eng damit verbunden ist, nämlich die Frage der Akzeptanz. Wird das akzeptiert, was behördliche Stellen, was offizielle Stellen, was Firmenvertreter oder wer auch immer zu diesem Zeitpunkt sagen. Es gibt genug Beispiele, wo die Kommunikation in die Krise kam. Denken Sie an den Brand in Basel bei der Firma Sandoz vor vielen Jahren mit einer gigantischen Rheinverschmutzung. Denken Sie an eine Situation, die wir hier in Deutschland hatten am 28.08.1988; das Flugunglück in Ramstein. Wenn Sie heute deutsche Kollegen fragen, was habt ihr davon noch in Erinnerung, fallen ihnen eigentlich immer nur negative Schlagzeilen dazu ein. Also, es gibt nicht nur dann die Krise oder das Unglück selber, sondern auch noch die Krise der Kommunikation. Es stellt sich natürlich die Frage, wie verhöte ich so was? Kann ich so etwas präventiv aufarbeiten? Wie muss ich vorbereitet sein?

Ich denke, das sind Fragen, die damit verbunden sind. Wir haben ein Beispiel in Deutschland, ein Grubenunglück in Nordhessen, wo es zu einem sogenannten Bumerang-Effekt kam. Ein Effekt, welcher der Kommunikationswissenschaft sehr bekannt ist. Es wird Rede und Gegenrede präsentiert. Das ganze wird dann vor den Medien öffentlich gemacht und die Medienvertreter haben eine einmalige Gelegenheit, die Verantwortlichen dieses Ereignisses gegeneinander auszuspielen. Die Erfahrung war: Die ersten zwei Tage gab es über die Rettungsmaßnahmen bei diesem Grubenunglück eine positive Berichterstattung, am 3. Tag kippte es, und am 4./5. Tage wurden die Verantwortlichen in den Medien regelrecht zerrissen. Ich darf auch an ein anderes Ereignis in Österreich erinnern: Das Grubenunglück in Lassing. Herr Herrsche, hat auf dem Kongress des Schweizer Roten Kreuzes in Nordwil im März dieses Jahres sehr eindrucksvoll geschildert, dass einer oder sogar zwei Einsatzleiter *nervlich zerrüttet* zurückgetreten sind von ihren Aufgaben, weil sie -ich sage das mal in der deutschen Umgangssprache- *in den Medien fertig gemacht worden sind*. Es gibt also eine ganze Menge Beispiele über Effekte und ein Negativeffekt der Kommunikation wäre ein sogenannter Pyrrhussieg, d.h. wir bekommen zwar vor jedem Gericht recht, aber mit jedem Verhandlungstermin wird das Ereignis wieder in die Medien gezerrt. Es wird wieder in die Erinnerung des Publikums gerufen. Auch das ist nicht besonders positiv. Medien fragen am 1. und 2. Tag des Ereignisses: Was ist passiert? Wie viel Tote gibt es? Wie viel Verletzte? Am 3. und 4. Tag gehen die Fragen weiter: War man eigentlich ausreichend vorbereitet? Wer trägt die Verantwortung, wenn man es nicht war? Welche Fehler wurden begangen? Sie konnten das in der Berichterstattung zu Eschede par excellence verfolgen, die Siegesmeldung jedes Senders war, dass er mehr Tote hatte, als der andere. Und hinterher stellten sich natürlich diese Meldungen sehr häufig als falsch heraus. Und dann kam man zu der Ursache. Sie

erinnern sich an diesen abgesprungenen Radreifen, der dazu geführt hatte, dass kurz vor einer Weiche im Bahnhof Eschede ein Waggon entgleiste und gegen den Brückenpfeiler knallte. Dann kamen nicht die Rettungsarbeiten in das Fegefeuer der Öffentlichkeit, sondern die Deutsche Bahn AG. Ich möchte also hier deutlich hervorstellen; es gibt positive Berichterstattung, z.B. über die Rettungsmaßnahmen in Eschede, aber auch dann die Kritik am Verursacher, wer immer es gewesen sein mag und wer die Verantwortung trug.

Ein ganz wichtiger Aspekt bei Großschadensereignissen, bei Unglücken und Katastrophen ist, dass Kommunikation häufig kein sachlicher Diskurs ist, im Sinne von akademischer Rede und Gegenrede; nein im Gegenteil, es kommt nur auf eins an. Das Publikum muss überzeugt werden. Deshalb werden die Positionen ständig wiederholt, d.h. man macht rhetorische Kommunikation, man macht Appelle, die Kommunikation bekommt diese sogenannte appellative Struktur und hier ist es dann schon fast eine Strategie, dass man aneinander vorbeiredet, denn der sachliche Kontakt und der sachliche Austausch wird überhaupt nicht gesucht. Grundsätzlich eröffnen sich dem Kommunikator zwei Möglichkeiten: Er kann in der Krise abtauchen und sagen: „Interessiert mich alles nicht. Keine Stellungnahme. Ich sage dazu überhaupt nichts.“, oder er geht offensiv an die Sache ran. Wir mussten feststellen, dass die 1. Strategie -das Abtauchen- eine gewisse Zeit Erfolg hat, dann aber anscheinend doch mehr sich ins Negative verkehrt und der Betreffende auf der Verliererseite sich befindet. Wer offensiv reagiert, wer die Auseinandersetzung mit den Medien sucht, scheint letztendlich mehr Erfolg zu haben, d.h. er gewinnt die Initiative zurück und versucht aktiv gegen Manipulationsversuche vorzugehen.

Dabei stellt sich von der Sache her ein grundsätzliches Problem. Handelt es sich bei dem Konflikt um einen Zielkonflikt - und das haben Sie natürlich häufig in den Feldern der Politik, der Ideologie, der Religion und viele andere Bereiche- oder handelt es sich um einen Methodenkonflikt. Das bedeutet: Wie erreiche ich mein Ziel ? Und eine Strategie der Kommunikationsverantwortlichen ist häufig, wenn sie erkennen, dass der Zielkonflikt nicht lösbar ist, vom Ob zum Wie zu kommen, d.h. den Zielkonflikt in einen Methodenkonflikt umzudeuten. Dies ist eine sehr beliebte Strategie auf diesem Gebiet. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auch noch etwas zur - ich sage das mal ganz deutlich- ekelerregenden Form des Scheckbuchjournalismus sagen. Wir erleben das immer wieder, dass unseren Helfern, auch Führungskräften, noch an der Schadenstelle fünfstelligen Summen angeboten werden, um Bilder zu bekommen, um Statements zu bekommen, um Adressen von Geschädigten zu bekommen, wir haben es erlebt, dass Auskunftstelefone der Verwaltung missbraucht wurden, um Adressen von Opfern zu bekommen und dort live zu filmen. Es

werden fünfstellige Summen für Filme geboten, alleine in der Intention, das Material vom Markt zu nehmen, damit kein anderer Vertreter der Konkurrenz es bekommt. Wir wissen aus glaubhaften Schilderungen der Einsatzleiter, dass bei einem Ereignis, das hier im Nachbarkreis stattgefunden hat, wo ein Amokläufer in einem Amtsgericht 8 Leute per aufgesetztem Kopfschuss tötete, sich selber dann in die Luft sprengte, noch an der Einsatzstelle dem Einsatzleiter für das Dokumentationsvideo, das die Behörde gedreht hatte, von einem Medienvertreter eine fünfstellige Summe geboten wurde. Das sind natürlich Auswüchse, mit denen man auch im Katastrophenschutz als Verantwortlicher zu kämpfen hat. Ich denke, hier sind natürlich sehr stark unsere Einsatzkräfte und Führungskräfte vor Ort gefordert.

Wichtig in diesem Rahmen ist eine proaktive Strategie, dass man nicht mehr reagiert, sondern selber Herr des Geschehens wird. Auch für die Medienarbeit muss man ein Alarmplanung haben.

Als nicht nur Alarmplanung im Sinne eines Planes für den Massenanfall von Verletzten, wenn gefährliche Stoffe austreten oder wenn der Strom langfristig ausfällt, sondern wirklich auch einen Ablauf- und Alarmplan für die Kommunikation in einem Krisen- und Katastrophenfall. Wie könnte so ein Ablaufplan aussehen? Natürlich zunächst muss man tatsächlich eine Aufbauorganisation schaffen, d.h.: Wer ist eigentlich verantwortlich? Wer wird alarmiert? Wer arbeitet den Verantwortlichen für die Information zu?. Es muss konkrete Vorstellungen über eine Arbeitsorganisation geben, die man bereit ist, in diesem Fall aufzubauen. Und mir tut dann immer der ja mit anderen Dingen befaßte Pressesprecher der Kreisverwaltung leid, der sich auf einmal mit Katastrophenschutz auseinandersetzen ums, denn wir wissen das von Ereignissen , bei denen wir mehr Medienvertreter bei Schadenereignissen vor Ort hatten als Einsatzkräfte, der Arme würde versinken, wenn er alleine bliebe. Wie mache ich das, um in dieser Situation angepaßt zu überleben? Natürlich dasselbe, was ich sonst auch im Katastrophenschutz mache. Ich baue einen Stab auf für ungewöhnliche Ereignisse, die ich beherrschen ums und stelle dem Verantwortlichen diesen Stab an die Seite.

Drei Aspekte der Kommunikation möchte ich nur betonen, weil auch die Zeit hier überhaupt nicht reicht, das herauszuarbeiten. Die Medien müssen informiert werden und das müssen sie akut und live. Es wird kein Medienvertreter in den Stab der Katastrophenschutzbehörde kommen, um dem Landrat irgendwelche Statements abzurufen, nein, sie möchten da vorne an die Einsatzstelle sein und dort die Bilder machen. Sie wissen, es ist den Kollegen im Landkreis Celle gelungen, beim ICE-Unglück die Einsatzstelle so abzuriegeln, dass kein

Pressevertreter an die Einsatzstelle kam. Man hat sie dann sozusagen an der kurzen Leine auf Bundeswehr-Lastwagen verladen, und sie konnten dort dann ins Schadengebiet fahren und nachdem die Opfer geborgen und gerettet waren, dort Bilder machen. Das hat zwar zu einigem Murren bei der Presse geführt, aber man hat diesen Weg strikt eingehalten und ich denke, letztendlich war er konsequent und erfolgreich. Zur Information, -der Punkt ist wichtig-, die Medien wollen Live-Informationen und nicht Stunden später über irgendwelche Theorien informiert werden. Sie brauchen Bilder und sie brauchen aktuelle Bilder.

Der nächste Punkt ist die Information der Bevölkerung. Ich habe das Beispiel immer noch im Kopf, dass mir hier der Chef einer großen Berufsfeuerwehr sagte: In der betreffenden Stadt hatte man einen Schadstoffausbruch. Dieser Beamte des höheren feuerwehrtechnischen Dienstes saß in seiner Leitstelle und sollte auf einmal eine Meldung für die Medien und für die Bevölkerung konzipieren, wie sie sich verhalten sollten. Vollkommen unmöglich. Der Druck der Ereignisse, der ständige Druck der Handlungen, die von ihm verlangt wurden als Verantwortlichen, hat ihm keine Sekunde Ruhe gelassen, eine Pressemeldung respektive eine Meldung für Lautsprecherdurchsagen überhaupt erfolgreich formulieren zu können. Also nach dem Motto: Bitte keine Panik, Ihnen wird schon nichts passieren aber weiter können wir ihnen nicht helfen. So kann man dann die Bevölkerung nicht informieren. Das muss gezielt vorbereitet sein. Und ein Punkt, den ich für genau so wichtig halte, ist die Information der Mitarbeiter, d.h. in der verantwortlichen Behörde, die Helfer auch draußen an der Schadenstelle, wobei ich jetzt den Helfer mal als Sammelbegriff sehe. Dazu gehören auch die Führungskräfte. Auch die wollen wissen, was ist eigentlich passiert. Sie wissen, wie schnell Gerüchte aufkommen und das ganze in eine sehr schiefe Richtung tendieren lassen. Heute kommt etwas hinzu - eine schnelle Information durch die elektronischen Medien.

Auch hier ein Beispiel aus einer Großstadt: Absturz einer kleinen Sportmaschine in der Nähe eines Flughafens. Der stationierte Löschzug rückt aus; ist auch der erste an der Einsatzstelle. Als der Führungsbeamte von der Hauptfeuerwache hinzugezogen wird, in der Alarmierungskette an erster Stelle stehend, fährt vor ihm schon der Übertragungswagen eines großen deutschen Privatsenders. Also, dieses Beispiel macht es deutlich; man muss schnell reagieren. Und lassen sie mich da auf einen Aspekt hinweisen, der mir auch erst bei dem Kongress in Nottwil sehr deutlich wurde. Das Internet hat das Informationsmonopol der Medien und der Behörden gebrochen. Je größer die Internet-Gemeinde werden wird auf dieser Welt, desto schneller werden Nachrichten verbreitet und nicht nur die Nachrichten von offizieller Seite oder die, die gesteuert werden sollen. Nein, jeder tut seinen Senf dazu, ob per

eMail, in einer Newsgroup oder auf der eigenen Internetseite. So kam es, dass eben der erste ausführliche Bericht über die Rettungsmaßnahmen in Eschede von dem Führer einer Schnell-Einsatz-Gruppe aus Burgdorf in Norddeutschland im Internet auftauchte. Jeder klickte natürlich per Link diese Pages an und , noch lange bevor irgendwelche offiziellen Stellungnahmen kamen, wurde man schon über Dinge informiert, die vielleicht gar nicht so nach aussen dringen sollten und die sich auch hinterher - das muss ich ganz deutlich sagen - nicht als richtig erwiesen haben. Aber er war der Erste, er war der Schnellste und mancher hat sogar die Bilder, die sie über den rechten Maus-Klick auf ihre Diskette laden konnten, entsprechend übernommen. Ich darf in diesem Zusammenhang auf eine der klassischen Informationsverwirrungen hinweisen, die wir in Deutschland gehabt haben. Meine deutschen Kollegen werden sich vielleicht erinnern. Beim Flugzeugabsturz in Ramstein tauchte um 20.00 Uhr in den Nachrichten ein Arzt auf, der sagte, dass die Infusionsbestecke nicht aufeinandergepasst hätten. Deutsche und amerikanische Systeme wären nicht kompatibel gewesen. Das geistert heute noch durch die Medien. Man hat alle diese Infusionsbestecke, deren man habhaft werden konnte untersucht, und sie können es im Untersuchungsbericht des Deutschen Bundestages nachlesen, dass sich der Chef dieses Arztes für diese Äußerung entschuldigt hat, denn sie stimmt nicht.

Aber ich sagte vorhin, fragen sie jemanden nach dem, was er über Ramstein weiß. Dann sagt er, die Infusionssysteme hätten nicht zusammengepasst. Dies war eine Fehlinformation. Die Richtigstellung ist natürlich nicht über die Medien.

An dieser Stelle noch mal der Hinweis auf die Hardware. Wenn sie keine Kanäle haben, auf denen sie übertragen können, gelangt ihre Information nicht an den Adressaten. Und in Bezug auf die Medien heißt das: Sie müssen über gesicherte Kommunikationslinien verfügen. Information der Bevölkerung heißt: Habe ich genug Lautsprecherwagen? Sind die Fahrrouten abgesteckt? Wie lange brauche ich, bis ein Fahrzeug einen Warnbezirk bearbeitet hat? Für die Information der Mitarbeiter und der Helfer gilt dies genauso. Wir haben dem in Deutschland Rechnung getragen. Wir hatten in den 70iger Jahren bei den Waldbränden in der Lüneburger Heide die Erfahrung gemacht, dass wir eine starke Stabsorganisation im Katastrophenschutz benötigen. Das hat sich dann auch entsprechend durchgesetzt, und zwar in einer Empfehlung der Innenminister und Innensenatoren der Länder in Form einer Führungsvorschrift - die Katastrophenschutz-Dienstvorschrift 100. Diese ist nicht mehr das Aktuellste, sondern es gibt z.Z. eine neue Feuerwehrdienstvorschrift, welche die klassischen Bereiche des Stabes vorsieht. Natürlich den Leiter des Stabes, den S3, so nennen wir denjenigen, der sich um

Einsatz kümmert, an den S4, der die Versorgung regelt; den S2, der für die Lage verantwortlich ist und den S1, das ist derjenige, der sich um das Personal kümmert. Wenn sie jetzt hier lesen Kommunikation, dann heisst das technische Kommunikation, also im Sinne von Fernmeldedienst. Und dann kommt eine neue Funktion, um die sich eigentlich unser Thema hier dreht. Wir möchten dort jemand haben, der sich um die Öffentlichkeitsarbeit kümmert. Also einen Verantwortlichen in der Stabsorganisation des Katastrophenschutzes, der diese Dinge be- und abarbeitet. Ich denke, auch die Kommunikationsseite muss sich vorbereiten, und wir haben heute in vielen Landesgesetzen über den Katastrophenschutz das Verlangen nach einer sogenannten Gefährdungsanalyse. Also nicht mehr Katastrophenschutz pauschal, sondern was passiert denn eigentlich im betreffenden Landkreis? Was könnte passieren? Welche Risiken drohen? Welche Gefährdungen sind möglich?

Wenn ich als Kommunikator schon weiß, was bei mir droht und was von den Katastrophenschützern als Gefahr angesehen wird, kann ich mich schon viel gezielter vorbereiten.

Die Frage ist natürlich: Wie entwickeln sich denkbare Schadenereignisse? Welche Folgen könnten sie haben? Eine Schadstoffwolke, - sie haben es je vielleicht den Medien entnommen gestern kam es zu einer Explosion eines Rheinschiffes in Dormagen bei der Befüllung mit Benzin, hat natürlich eine ganz anderen Konsequenz als eine Anzahl von Toten bei einem Rockkonzert.

Welche Ziele und Strukturen der Kommunikationsarbeit will ich verfolgen? Was will ich mit meiner Kommunikationsarbeit eigentlich erreichen und in welcher Arbeitsorganisation wickele ich sie ab? Es ist eigentlich kaum glaubhaft - aber es ist so -; man macht sich nicht mal Gedanken darüber, was passiert denn, wenn meine Kommunikation schief geht. Wie reagiere ich denn darauf? Habe ich ein Worst-case-Szenario für eine fehlgeleitete Kommunikations- und Informationspolitik? Auch daran wird kaum gedacht. Man kann aber sehr genau Aktionspotentiale vorher planen. Welche Medien benutze ich? Wie ist der Zugang zu den Medien?

Wir haben zwei große Feuerwehren im Bundesland Nordrhein-Westfalen, die in die laufenden Sendungen von Hörfunksendern eingreifen und Warndurchsagen machen können an die Bevölkerung. Dies ist schnelle Kommunikation mit der Bevölkerung.

Habe ich die Frage nach den Aktionspotentialen beantwortet, kommt die Frage der Schulung der Verantwortlichen. Sie müssen ein Media-Training bekommen. Nichts ist schlimmer vor



der Weltpresse als ein stotternder Verantwortlicher, der über die Lage etwas sagen muss und es nicht in Worte fassen kann. Last but not least auch das, was wir im Katastrophenschutz als die Ultima ratio empfinden, der Vorbereitung. Man muss Übungen durchführen. Auch die Leute, die für Kommunikation und Information verantwortlich sind, müssen das tun.

Soweit meine Damen und Herren meine Ausführungen zum Thema: Wie mache ich Kommunikation in der Krise

Das andere, schwierige Thema lautet:: Wie führe ich die Kommunikation aus der Krise heraus, die ich u.U. mit meiner Bevölkerung und mit den Geschädigten habe? Wir haben hier von Seiten des Bundesamtes für Zivilschutz und der Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern vor einigen Jahren einen Forschungsauftrag vergeben. Dieser Forschungsauftrag hat sich mit diesen Fragen befasst, und ich trage in aller Kürze nur vier Thesen vor, die entsprechend bitte bei ihnen dann zur Diskussion führen sollten.

1. These: Akzeptanz und Nichtakzeptanz ist das Produkt der Kommunikation vor der Katastrophensituation.

Und ich denke, wenn sie über die Seveso 2-Richtlinie der Europäischen Kommission nachdenken, ist das ja eigentlich genau der Ausfluss, dass man vorher den Bürger informiert, was könnte ihm passieren und wie kann er sich vorbereiten, und er nicht aus so einem Dornröschenschlaf geweckt wird, wenn die Lautsprecherwagen durch die Straßen fahren oder die Medien entsprechende Warnmeldungen verbreiten.

2. These: Risikokommunikation ist ein Schwerpunkt vor Krisenkommunikation

Das bedeutet: Wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist, ist es eigentlich zu spät. Ich muss dem Bürger vorher sagen, mit welchen Risiken er sich auseinanderzusetzen hat und was auf ihn zukommen könnte. Das wäre entsprechende Vorbereitung.

3. Akzeptanz! Unter Akzeptanz verstehe ich hier in einem ganz banalem Sinne. Von Gehorsam bis hin zu politischer oder ideologischer Akzeptanz. Dies ist das Produkt langfristig angelegter Prozesse. Das heißt: Ich erreiche Akzeptanz nicht von heute auf morgen, auch nicht mittelfristig. Hier muss ich viele, viele Dinge in Betracht ziehen und muss das als eine ganz langwierige Aufgabe verstehen. Last but not least Akzeptanz kann nur über

einen Dialog erreicht werden, und in diesem Sinne muss der Dialog mit dem Bürger gepflegt werden und der Bürger muss in diesen Dingen, die er sieht, auch ernstgenommen werden. Was kann ich also summa summarum zur Optimierung beitragen?

Obwohl wir es nicht thematisieren wollen, es fällt im Zusammenhang immer wieder auf, ich brauche geeignete und sichere Informationskanäle. Ich brauche Kriterien für eine Informationsplanung und was mir sehr wichtig ist, - und das ist vielleicht verständlich, weil wir hier an einer Ausbildungseinrichtung sind - , ich müsste etwas in Form eines Rahmenplanes für ein Mustercurriculum zur fachlichen Ausbildung von Informationsfachleuten haben. Diese Leute trainieren, sie vorbereiten auf diese Situationen, ihnen die entsprechenden Tools an die Hand geben, damit sie entsprechend positiv reagieren können.

4. Und zum Abschluß meiner Präsentation gehe ich davon aus, dass Kommunikation eine Runde Sache sein sollte, also ein Kuchen der schmeckt. Ich muß wissen, was wird gesagt; ich muß wissen, wie kommt es rüber. Erinnern sie sich bitte an den Ausspruch dieses Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Bank. Das ist in Deutschland ein geflügeltes Wort geworden über die besagten „Peanuts“. Also, auch die Wortwahl muss angemessen sein in der Situation. Dann: Wem sage ich es, die Zielgruppen hatte ich vorhin bereits genannt. Wer sagt es, häufig kommt man zu der Auffassung: Information ist Chefsache. Dies ist sicherlich nicht falsch, aber es gibt auch mal Ausnahmen davon, Wann wird es gesagt, der Zeitpunkt, wann ich eine Information bringe, ist äußerst wichtig. Und zum Schluß: Womit wird es gesagt, da sind wir noch mal bei dem Thema Informationskanal. Wenn dies ein runder Kuchen ist und jedes Stück zusammen passt und wohl geschichtet ist, dann denke ich, kann Kommunikation eine vernünftige Sache werden. Nur der Weg dorthin ist länger, als wir bisher gedacht haben.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

## **The Fire in the Premises of the Macedonian Association in Göteborg, October 29-30, 1998**

S. Alexandersson (SWE)  
1999

### **Preface**

On Thursday, October 29, at approximately 11:40 p.m. a fire occurred in a two-storey brick building. The fire resulted in 63 fatalities and 215 injured. It was the most serious fire in modern times in Sweden. The fire has brought an indescribable sorrow and pain to the whole country.

The rescue work was performed by 50 persons from The Fire and Rescue Services, 40 Ambulance orderlies and other medical staff, from the Police 35 persons were engaged. Those involved in the rescue operation succeeded in saving 60 youths from death.

### **The first call**

The first call to Gothenburgs Fire and Rescue Services was made by a immigrant in pretty good Swedish, but the panic and the noise from the fire surrounding him led to the fact no address was comprehended and the first response was delayed by a couple of minutes.

The alert came to the nearest fire station with an uncertain address.

"Investigation, Backa-plan? Macedonian Association? Hercules Street?"

The crew in the first fire engine knew there was a foreign club by Backa Theatre, one of the men had had an ambulance transport from a Macedonian Club earlier so they decided to go there.

Due to the nearness to Lundby fire station the first force arrived only 3-4 minutes from the call to the scene of the fire.

The first-engines and rescue squads were consequently on the scene six minutes after the call was received. By that time the second floor in which the discotheque was held the fire was at its most. The those waiting for the Fire Brigade six minutes is an eternity.

"When we approached the area we discovered smoke above the roofs.

At Backa Theatre everything looked peaceful, but when we drove round the corner to the scene of fire we were met by total chaos with screaming youths everywhere. The youths ran towards the fire engine screaming and waving their arms. Some of them climbed onto the fire engine and took a ride to the scene. At this point we didn't know what had really happened since other buildings hid the club premises from us. The engine driver had to use his horn together with the other emergency signals and lights to get enough space to continue. When we had rolled a few meters and were able to see the burning building, I understood that this was something unusual, but up to that moment I could not even imagine what terrible tragedy would unfold in the following hours" the Station -officer said.

Since the whole area in front of the building was full of screaming and desperate burnt youths and there was a fully developed fire in the building we got the impression that everybody was safe outside the building.

When the truck had rolled a few more meters the picture totally changed. There were people looking through two of the windows. In the area below the windows lay injured youths. Those who were on the inside pushed so that those in the windows were pushed out and fell to the ground from a height of 21 feet. Some jumped out. The whole scene was chaotic.

Reinforcements were demanded immediately over the radio. The task was quickly determined to be focused strictly on saving lives.

A further five more Fire Stations were alerted followed by 11 more ambulances from the Fire Brigade and from the region. Within 20 minutes 50 firemen and 30 ambulance orderlies and two medical teams were on the scene.

### **Rescue operation**

The rescue was severely complicated at first by the great number of injured on the ground and all the other shocked people who ran about desperately.

An extension ladder and at the same time a turntable-ladder was raised to the windows on the second floor. Over the ladders 20 people were brought out alive. One of the firemen went up the staircase at the main entrance. On his way up to the second floor he passed a lot of injured. He at once realized that it was impossible to enter the premises. The door was completely blocked by human bodies. At least 15 youths were jammed together in the door opening without any possibility to get fire. The fireman heard unbearable screaming from behind the wall of bodies. Two girls from the bottom of the bodies called for help, but the fireman had first to take away the bodies on the top of the heap. Without any further safety precautions firemen jumped into the building through the windows down to the floor 90 inches below. They landed among a lot of bodies of which some still moved. The firemen had some problems to start the rescue because several of those involved cried for help and clung onto the firemen's breathing apparatus and clothes. It was not easy to get free. One of the firemen called via radio for a scaling ladder in order to lift someone up to the windows. The ladder came rapidly through the window and he managed to lift a girl up this way. Using the ladders a total of 20 persons were rescued. Eventually the wall of bodies was released and the firemen from inside could see a light from the entrance opening. They started to carry bodies in that direction and succeeded in saving many youngsters. From outside the door other firemen assisted by hauling out to the open air.

One measure that probably saved lives was the application of a smoke fan in the opening to the entrance staircase, so the trapped could get fresh air to breathe.

This operation saved about 40 persons via the entrance stairway and 20 through the windows.

### **On the ground**

During the rescue operation the seriousness of the injuries increased and some died during the treatment on the ground. The police first tried to establish cordons but failed because of the great number of shocked and aggressive youths that tried to help their friends.

After a while the police let them into the area again to sit down besides their friends and the situation improved for the fire and medical forces. A fireman broke into a car showroom close to the burning building. The purpose was to use it as a casualty collecting point. A station

officer was told to be responsible for the collecting point, which was supplied with stretchers, blankets and medical articles. Inside the hall the medical team worked with life-saving treatment and made the necessary priorities, before the fast transportation to hospitals. At the beginning it was nearly impossible to work properly inside the hall because of the great number of shocked people, relatives and some that criticized how the teams performed on the treatment. The Police were told to clean the hall of youngsters that had a good effect.

Ambulances were called from the Gothenburg rescue services and several near by communities. Taxis and private cars also made transportation. Parents came to meet their sons and daughters before and after the fire brigade arrived.

Altogether there were 85 severely injured persons transported in 15 ambulances to 4 different hospitals. A total of 215 persons from the disco inferno needed some sort of treatment in hospitals. There was no delay at any hospital or any critical loading and all transport-operators worked well. What was remarkable was that as many as 7 patients was put into the first ambulance excluding crew. It was of course from safety point of view an unsuitable way to deliver the patients to hospitals. But the transport time was quick and it worked well in saving lives.

All the deceased were carried out from the premises by the firemen assisted by policemen. The Police started the unpleasant identification work. A decision was taken to transport the dead in 9 ambulances to a new mortuary keeping 188 boxes where the identification was finished.

### **The cause of the tragedy**

Based on my own opinion the following, significant factors were considered as having contributed to the loss of so many lives in this incident:

- Too many people (394) on the premises made for 150
- Furniture and combustible contents on the staircase, Emergency Exit. One exit blocked from the beginning
- The fire started in the lower part of the emergency stairway
- The fire was discovered late
- One smoke generator was in use in the dancing hall
- A poorly explained address was given on the first call which meant a 2-3 minutes delay

The Commission of Inquiry, The Board of Psychological Defense, The Swedish Rescue Services Agency, etc.

### **Red Staff**

At the HQ a "Red staff" was established.

The staff that was led by Chief Fire officer Ake Jacobsson quickly made **tree** overreaching decisions regarding the strategy.

1. Support to the FB personnel
2. Re-establish the effectiveness and striking power of the Fire-department

### 3. Take control of the information to the media

The debriefing work started early. The first member of the Debriefing-team was called in and started planning the support to the personnel. As it happened, quite a few of the team members were already involved in the accident and therefore not available. The first decision, apart from relieving the firefighters involved, was to ensure that food was available at the fire stations. This procedure has proven very necessary important as a gesture, a strong symbol of care and empathy.

To re-establish the striking power and secure the relief of the personal involved in the fire oncoming shift were recalled on duty. The fire stations were filled very quickly and when the firefighters who were on duty returned they were all immediately released.

#### **The Catastrophe Co-ordination Group and the Information Staff**

Gothenburgs Catastrophe Co-ordination Group was initiated. The Head of Rescue Services on Duty is responsible for the initiation of the group. The Staff Leader informed the City Director who immediately decided to go to the rescue central. The group established in the same premises at the HQ next door to the red staff. Immediately they began to initiate all Urban District Administrations (SDF) in order to, as soon as possible, organize and prepare the SDF-organization for a "support and information task beyond the normal" and thereby be able to give support directly to involved families, individuals and other citizens in their areas.

The preplanning and the experiences gained from previous events now proved very important. It was a great advantage to gather the disaster management from the Fire-department, City council, Police and Hospital together at the same place. Some of the advantages were as follows: easy updates, face to face communication and coordination of press conferences.

#### **Media**

According to previous planning the information staff of the FB were supported by the City council's press officer. Joint press conferences were summoned every fourth hour and representatives from FB, Police, the city and the hospitals were present. This way of giving regular information meant that the pressure decreased on the management staff and definitely on the firefighters involved. On Sunday, the press interest culminated when journalist from 10 nations were represented at the press conference.

During the rescue operation the atmosphere was very agitated and aggressive. The media made live interviews with victims and witness. Some of them were still in shock others very angry or sad. Accusations openly racist. They were accused of being negligent not doing their job properly because the victims were not Swedish. These allegations were quickly and willingly spread by the media and became the established truth among victims, friends and their relatives. The fire brigade was completely taken by surprise, it had never in its history been subjected to such open mistrust or aggression. We were used to being appreciated and respected wherever we came and almost whatever we did, but no this time. I think that the

reason for this mistrust can be found not only in the fire but has to be looked at and understood in a broader social context.

Who were affected and how did it happen? One of the early rumors was that this must be the work of a racist group out to kill immigrants as most of them who participated in the party came from outer suburban areas where the numbers of immigrants are high and the social conditions are low. Their trust in Swedish authorities and anyone associated with them was low from the start. Many did not see it as a coincidence that it was mostly young people with a foreign background who were hit. It was a natural consequence of discrimination and racism. Explanations that were later published didn't really have much effect since the prime source of media information for many immigrants is television broadcast from their native countries. When the fire brigade and the Police tried to give their side of the story it was seen as a way of escaping responsibility from the authorities.

### **Dealing with aggression**

The aggressive atmosphere that had developed on the scene and the rumors that were going round, quite willingly spread by the press, soon made it an established truth that the FB had failed. For the first time many firefighters and EMS personnel were met with hostility and suspicion in their contact with the public. This was especially true in areas with many immigrants. Incidents were reported at the morning meetings with the management group. It varied between verbal abuse, gestures and cars blocking the progress of fire engines and ambulances. The FB had to do something to stop these rumors and re-establish its reputation. A year before the FB had started a group that was to work with incident-based fire prevention and education. They followed up fires in the neighborhoods and provided fire prevention education at day care centers and schools.

This group was contacted by a school, which they had previously visited. The principal was worried regarding the very strong reactions concerning the fire that appeared at his school and asked for help. The school had lost several pupils and have had several injured. When the group came in to the class they were immediately attacked verbally. Many rose up and shouted that the firefighters were racists and murderous! The atmosphere was very agitated. The group managed not to be provoked but stayed calm. They listened for a while, then started to inform and discuss how the BB worked. It took a couple of hours but in the end they parted as friends. This incident was the first obvious sign how inflamed the situation was in these schools and among the young immigrant groups. Together with the school's representatives and social workers they decided to go around the schools of Gothenburg and inform them about the fire. It was a long and straining job, but very successful. They met a lot of hostility, a lot of aggression and despair. In most cases they managed to start a dialog and break through the wall of hostility. Turning the aggression around to a constructive dialogue I believe that these meetings face to face, were necessary to defuse the situation. A dialogue through the media or, as was suggested, with a video would probably only worsen the situation.

### **The Hospitals**

The hospitals were of course taken by surprise at the sudden rush of patients. The intensive care units worked under hard pressure. The condition of the victims was not really the

problem. The ICU units were used to and had the skill and competence to work with critical patients. The pressure was the enormous rush of visitors. They felt as if they were under siege. It wasn't just relatives, but friends and would-be friends of the victims. And they all demanded unlimited access! The hospital became the place to be in. There were people in the corridors and wards 24 hours a day, making accusations of racism when the staff refused access to patients, concerned about their critical condition. The dead had all been transported to the pathology unit for identification and postmortem examinations. This meant that all their friends and next of kin gathered at that hospital. Due to the fact that many of the victims were badly burned and the police wanted to be absolutely sure regarding the Id, it took several days before everyone was identified. The waiting added, of course, to the burden for the relatives, the hospital staff and the crises management teams supporting the relatives and friends.

### **The Police**

During the inquiry the Police has been utterly restrained with information. This is because lessons learned after the murder of Prime Minister Olof Palme. At that time the police let out speculations that led to rumours that they later couldn't stop.

The Police have also had big problems with getting the kids to talk. Many weren't allowed to go to a party like this and now they didn't want to be revealed. There were also elements that were well known by the police from previous incidents and because of that they now don't tell the truth. This made it hard for the police to complete the investigation from the fire, which made the relatives and friend even more suspicious and accused the police to withhold information. The affected families have started their own investigation because they don't trust the police.

Some of the difficulties that arose were due to the fact that representatives from the city didn't know enough about the different cultures and religions. For example wasn't one of the Heads of the urban city administration allowed to participate at funerals because she was a female and women were not allowed.

During the first week began meetings between immigrant's associations and representatives from FB, police and the city. The purpose of that was to inform what had really happened and what will happen from that day on. Throughout these meetings the feeling was a bit tensed. People in Sweden act correct and based on facts, while most of the immigrants are wider in their gestures and engaged when they talk. These meetings went on for a whole week.

Later on the same group from FB; police and the city met next of kin to the victims. Even at this time the purpose was to inform and try to clear up circumstances.

We also participated in radio broadcasts from Radio Iran answering questions from the listeners.

After approx. 4 months the next of kin were "guided" round in the fire ground.

### **IBPW**

The project "Incident Based Preventing Work" has been very engaged in schools based in connection with the incident. The purpose of the work in the schools is to answer questions



and sometimes meet anger aimed at the work of the Fire and Rescue Services. The interest has increased and the group get a very good feedback from teachers and students.

Still IBPW and personnel from the fire meets families in order to answer even more questions about how their kids died. This summer the team will arrange 6 camps for kids involved in the fire.

The city has throughout this work been very generous to the families. Each family got 20,000 Skr in contribution to cover the funeral costs. Many parents have had free taxi travels to and from the hospital. Some next of kin have also got a free flight from their home country to participate in the funeral ceremony.

Every family has also been visited by the Urban City Administration in order to help.

The aim for all these activities have been to keep the families together and try to avoid further disunion.

During the first day at school after the fire the city even succeeded to hold the media away so that the pupils could have their memorials in peace.

All measures that the city made were powerful and generous. Every possible circumstance that could happen was thought of and actions were made to prevent or ease the frictions that could appear.

Several signs of disturbances were noticed the first weeks.

Also the Government gave their full support to the families and to the personnel involved. The Prime Minister visited Gothenburg the day after the fire. The following weeks several other ministers and the King and the Queen came to Gothenburg to show their participation in what had happened.

### **Lessons learned.**

Our work is important even long after we have left the fireground. We have a lot of information that are vital for affected people to go further on. IBPW and its work is a very valuable asset for us in the future.

Times are changing.

We can no longer automatically count on respect and admiration from the public just because we come from the FB. We used to be a mirror of society and the public we served. They recognised their own sons and fathers in our faces. Apparently, they no longer do! This is truly a great challenge for us to win this respect back.

The number of employees with a foreign background in the fire department is today less than 1%. Among the citizens of Gothenburg it is around 20%. This imbalance must change. We have to start recruiting from minority groups. The firefighters must go out in the areas where they work. Visit schools and invite people to visit the fire stations, become part of society and create contact with everyday life and everyday people.

Get to know the immigrants.

Our experience from this catastrophe is that we are badly prepared to meet all our immigrants. Such a simple thing as to shake hands with a muslim woman is unthinkable.

#### Preplanning

At this time we were well prepared in many ways. Years of work with debriefing activities, staff training, co-operation with the city administration, hospitals and police paid off. This was necessary to make decisions under stress.

I like to finish by quoting one of the firefighters:

“I have been a firefighter for 20 years. Every day I have gone to work with joy. Everyday I have worked out physically to keep in shape. Every day I have practised my skills with my work friends. When I entered that room and started to carry out those people, I knew why. In that moment I focused every hour of exercise and training on one big effort. I gave all I had. I’ve never been so tired in my whole life. The only thing I regret is that I didn’t train some more.”

## Intervention de la Délégation Française RÔLE DES MÉDIAS

M. J. Darrot (F)  
1999

« La vérité est purement et simplement une question de style ».

Oscar WILDE : « Le déclin du mensonge » - Éd. Complexe – Bruxelles 1990

« On en arrive à ce paradoxe que plus on communique, moins on informe donc plus on désinforme »

Jean LANGLOIS – Collectif « Guerre et télévision » - Valence – CRAC – 1991

« Nous ne souffrons pas d'incommunication mais au contraire de toutes les forces qui nous obligent à nous exprimer quand nous n'avons pas grand chose à dire (...) Créer n'est pas communiquer mais résister ».

Gilles DELEUZE

Cité par Pierre LE PAPE – Le Monde – 27 novembre 1998

### I – ANRHROPOLOGIE DE LA CRISE

La tragédie grecque mettait en scène la crise : montée en puissance d'un destin héroïque malheureux, puis son dénouement, inéluctable mais libérateur. Crise individuelle (pour le héros) et crise collective (pour le chœur et pour le Public), elle impliquait toute la communauté des spectateurs par l'empathie, de la montée d'angoisse jusqu'à la catharsis libérateur : sa fonction essentielle était précisément de faire découvrir et assimiler les mythes fondateurs de la Cité. On pourrait dire que Corneille, Racine, Claudel, Camus et Sartre n'ont pas fait autre chose, et aussi avec une construction sensiblement différente, Shakespeare et les auteurs romantiques : les spectateurs sont placés devant des choix déchirants, dans l'angoisse de la montée en crise, et conduits au soulagement d'un dénouement dans la résignation, le sacrifice ou l'ironie amère.

Essayons un raccourci : au théâtre antique a succédé le petit écran de la télévision.

« Mais chut ! Quelle lumière pointe à la fenêtre ?

(...) elle parle et pourtant ne dit mot, c'est son regard qui parle. »

Celui qui s'exprime ainsi n'est pas un critique de télévision : c'est Shakespeare (Roméo et Juliette, II – 2), ici rapporté par Marshall MAC LUHAN<sup>1</sup> en 1967, année où Guy DEBORD publie « La société du spectacle »<sup>2</sup>, dix ans après le texte de Roland BARTHES "Le mythe d'aujourd'hui"<sup>3</sup>. Textes abondamment cités dans le tout récent ouvrage d'Ignacio Ramonet « La tyrannie de la communication »<sup>4</sup>. « Une des questions importantes concerne la capacité des grands médias de masse à enrichir notre imaginaire, à créer des mythes aujourd'hui : comment rendent-ils compte de cet univers en mutation ? Quel récit proposent-ils du monde

<sup>1</sup> Marshall Mac Luhan: "Pour comprendre les médias" - Points - Seuil - 1967

<sup>2</sup> Guy Debord: "La Société du spectacle" - Buchet-Chastel - Paris 1967

<sup>3</sup> Roland Barthes: "Mythologies" – Points Seuil – Paris 1957

<sup>4</sup> Ignacio Ramonet: "La tyrannie de la communication" - Galilée - Paris 1999

qui nous environne ? Quels objets nous présentent-ils comme emblèmes du désarroi moderne ? ».

Théâtre antique, télévision : l'analogie est loin d'être un court-circuit. Car déjà les auteurs grecs et romains ont traité des mêmes personnages et des mêmes drames avec des nuances mythiques et, disons une "médiologie" extrêmement variées. La fonction du chœur et des pleureuses, le port ou non du masque antique, la part respective du destin et des états d'âmes du héros sont sensiblement différents chez Eschyle, Sophocle et Euripide, pourtant contemporains. Plusieurs siècles après eux, Sénèque dans "Hercule à Oeta" figure la fin du héros sur le bûcher comme un véritable chant stoïcien. Et voilà qu'aujourd'hui, c'est René GIRARD<sup>5</sup> dans "La violence et le sacré" qui pense régler ses comptes avec Sigmund FREUD à travers l'œuvre de Sophocle : au personnage d'Oedipe choisi par Freud comme figure emblématique du complexe, il oppose celui encore d'Hercule dans « Les Trachiniennes » de Sophocle où le héros écrasé de souffrance exige de son fils qu'il le mette à mort et épouse sa veuve. Inversion du sens mythique d'un même acte, cette fois sans culpabilité (Hyllos, fils d'Héraclès) : « Je ne saurais être coupable en obéissant à mon père »).

Il n'est pas indifférent que dans la bourgeoisie occidentale aux prises avec son ancestrale culpabilité, le développement récent du comportementalisme s'accompagne d'un retour à Sénèque et aux stoïciens. Le destin s'y trouve dé conflictualisé, dégagé de son histoire et Roland BARTHES y verrait l'illustration d'une des figures centrales du mythe occidental bourgeois : « L'évaporation miraculeuse de l'histoire (...) le mouvement par lequel la bourgeoisie transforme la réalité du monde en image du monde, l'Histoire en Nature »<sup>6</sup>.

La naissance de la psychanalyse à l'aube du XXe siècle est marquée par une hésitation scientifique encore très actuelle cent ans après. D'abord convaincu que les névroses seraient l'effet d'un traumatisme événementiel premier, Freud a cette formule dans la célèbre lettre 69 à FLIESS (1897) : « Je ne crois plus à ma neurotica. » Il indique alors que le « trauma » n'est pas dans l'évènement historique mais dans l'histoire que l'individu se raconte, c'est-à-dire son fantasme. Aujourd'hui les cliniciens confrontés dans les suites de catastrophes au « PTSD » (Post-Traumatic Syndrom Disorder) sont unanimement convaincus du mécanismes fantasmatique des névroses traumatiques. Plus précisément, ce qui fait traumatisme c'est l'empêchement à construire un fantasme dans un engagement actif de la vie psychique. Cet empêchement peut être lié à l'horreur de l'évènement, la vie psychique étant entièrement mobilisée dans des fonctions premières de survie, ce qu'on appelle le « stress » en ses multiples formes, terme lancé par SELYE en 1940.

Adaptatives et positives tant pour l'activité psychique que physiologique, certaines manifestations du stress peuvent, on le sait, entraîner des séquelles pathologiques sérieuses, qui ont fait naître la notion de "blessés psychiques", formule très pertinente introduite non par des médecins mais par des journalistes, dans le quotidien France Soir en 1988 après l'accident de la gare de Lyon. D'où les mesures préventives aujourd'hui pratiquées autour du « débriefing » visant à permettre aussi précocement que possible aux victimes comme aux sauveteurs ou aux soldats, de déployer dans une fantasmatisation personnelle, en phase avec l'histoire et les liens sociaux du sujet, le travail de la pensée. Codifiée initialement en 1917 dans les troupes alliées par le psychiatre américain SALMON, ces techniques ont fait leurs preuves et s'enrichissent d'applications particulières. Elles sont par exemple l'outil privilégié des Cellules Médico-Psychologiques d'Urgence récemment mises en place par les autorités civiles. En Belgique, la découverte horrible des jeunes victimes du tueur Dutroux en 1997 a conduit un groupe de pédopsychiatres autour du Professeur Jean-Yves HAYEZ à organiser

<sup>5</sup> René Girard : "La violence et le sacré" - Grasset - 1972

<sup>6</sup> Roland Barthes : "Mythologies" - Points Seuil - 1957

dans l'urgence, à une heure de grande écoute, une émission télévisée en direct avec un petit groupe de jeunes enfants. Les enfants dessinaient et s'adonnaient à une rêverie dans laquelle une tendre identification aux victimes occupait une place centrale. Restaurer une capacité de rêverie dans la population des enfants, rouvrir des pistes de dialogue parents-enfants dans une société en état de choc était l'objet de ce travail en vérité original et plutôt inédit. Quelques années plus tôt en République roumaine après la chute de Ceausescu, un service de pédopsychiatrie organisait des soirées où des vieillards de village racontaient aux enfants réunis des contes du folklore ancestral. Ici, il s'agissait dans une population opprimée dans sa spontanéité mentale et sa culture, de rétablir encore une activité de rêverie partagée. Méga Outil télévisuel dans le premier cas, sobriété médiatique à échelle humaine dans l'autre, le recours à la médiation pour articuler le travail mythique est chaque jour présent et nous reviendrons sur ces expériences d'animation des rapports média praticiens décideurs. Signalons d'emblée que dans les deux cas les canaux habituels d'information disfonctionnaient gravement. Discrédit de l'information judiciaire en Belgique, aboutissant à la démission de plusieurs membres du gouvernement. Affaires en Roumanie, du faux charnier de Timisoara où se déroulait précisément l'expérience relatée.

Nous sommes là confrontés non plus au traumatisme individuel mais à des phénomènes collectifs, lesquels ne sauraient être réduits à la somme des comportements individuels. Il est aujourd'hui établi que le Moi individuel est en construction interactive avec une dimension sociale qui resurgit spontanément dans certaines situations, notamment de crise de l'individu ou du groupe. René KAËS a ainsi décrit un « appareil psychique groupal »<sup>7</sup>, situé aux confins de l'intra-psychique et de l'intersubjectif. Les liens sociaux qui garantissent l'appartenance réciproque de l'individu et de la communauté pourraient s'établir en résonance entre l'histoire personnelle et celle de la société, à travers deux opérateurs qui sont le ciment originaire du collectif, que ce collectif soit minuscule, national ou à l'échelle de l'humanité :

- un contrat narcissique
- un pacte de dénégation.

Le premier est l'acte d'alliance entre l'identité individuelle et collective. Le second est l'impératif d'oblitération des origines historiques du collectif et plus précisément de leur violence.

Le groupe une fois né traverse ensuite des étapes évolutives. On pourrait dire qu'il se « civilise » selon trois critères :

1°) Dans la mesure où son unité groupale survit à la progression des différences entre ses membres et composantes. Dans un groupe avancé (dit « homomorphe ») les individus exercent des pensées différentes qui se reconnaissent et s'affrontent. Dans un groupe archaïque (dit « isomorphe »), ils sont tenus de penser tous la même chose.

Ce premier critère est fonction de la qualité narcissique.

---

<sup>7</sup> René Kaës : "L'appareil psychique groupal" - Ducrot - 1976

2°) A mesure qu'il oblitère la violence qui l'a constitué à son origine historique. Ce deuxième critère est fonction de la qualité du pacte de déni et plus précisément de ce qu'on pourrait appeler son "degré d'insonorisation".<sup>8</sup>

3°) À mesure qu'il accède à la capacité de construire les mythes dans lesquels il se reconnaît. KAËS décrit quatre moments groupaux, historiquement successifs, dont le premier est la phase « d'illusion groupale » et l'ultime est la phase « mythopoétique » c'est-à-dire précisément l'accès à la construction commune des mythes.

En situation de crise ou de menace, le collectif semble s'adapter comme l'individu : pour assurer sa survie, il régresse à des étapes antérieures rassurantes de son développement, dans un équilibre qui peut être plus ou moins réversible. Ajoutons deux aspects dynamiques qui viennent compliquer un peu la lisibilité de ces manifestations régressives du groupe social (mais en font aussi la richesse) :

1°) Comme l'individu qui connaît des crises de développement (l'angoisse des huit mois, la crise de l'adolescence...) les crises politiques, sociales, économiques... sont aussi des étapes de « croissance » du collectif. Étapes critiques que Karl MARX a particulièrement analysées.

2°) Les étapes évolutives du groupe sont précisément caractérisées par de nouveaux agencements entre l'individuel et le collectif, ce qui nécessite à chaque fois de nouvelles grilles de lecture, et précisément, dans les situations de crise ou de catastrophe. La mythologie qui prévalait jusque là comme ciment du groupe semble déstabilisée. Cet aspect s'ajoute aux difficultés des commentateurs, qu'ils soient décideurs, témoins, journalistes.

## II – LA DIMENSION PSYCHOSOCIALE DES CATASTROPHES

On distingue habituellement trois types de catastrophe.

1°) **Les catastrophes naturelles** : tremblements de terre, inondations, invasions de sauterelles...

2°) **Les catastrophes accidentelles et technologiques** : qui sont dues à la maladresse de l'homme et posent selon Louis CROCQ le problème du mythe de Prométhée.<sup>9</sup>

3°) **Les catastrophes de guerre** (bombardements, exodes...)

Les attentats sont des événements qui procèdent partiellement des catastrophes de guerre mais qu'il conviendrait d'étudier à part.

4°) Louis CROCQ y ajoute la catégorie des **catastrophes de société**, type panique du stade de Heysel en 1985. Ni technologiques ni naturelles, elles ne sont provoquées que par l'humeur et la réaction émotionnelle des hommes. Elles posent l'entière question du Moi collectif qui n'est pas individuel mais social et qui fit l'objet de la thèse inaugurale de LE BON en 1895<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> J-F Revel : "Mémoires" - Plon - 1997

<sup>9</sup> Louis Croq : "La dimension psychosociale des catastrophes" – Journal européen des urgences – volume IX – décembre 96 – n°4, pages 138-143

<sup>10</sup> G. Le Bon : "Psychologie des foules" - Paris - Alcan -1895 – Paris - PUF - 1971

Précisons que cet ouvrage précède de deux ans la panique de l'incendie du Bazar de la Charité à Paris et se réfère plus aux foules révolutionnaires qu'aux paniques.

CROCQ rappelle également les trois critères habituels de la catastrophe :

1°) Survenue d'un évènement brutal, soudain et destructeur.

2°) Destruction matérielle ou perturbations importantes dans la géographie humaine (inondations de récoltes...)

3°) Survenue dans le même lieu et dans le même temps d'un grand nombre de victimes.

4°) CROCQ réfute un quatrième critère avancé par certains auteurs : les moyens de secours seraient débordés... « Il n'en est rien, dit-il, ceux-ci ne sont pas débordés, ils sont simplement mis en tension »<sup>11</sup>. On reconnaît ici la sagesse et le sang-froid du Médecin Général. Les élèves officiers apprennent à l'École de Guerre à rédiger ainsi pour l'État-Major, le rapport d'une armée en déroute : « Les troupes se retirent dans l'ordre en défendant chaque mètre de terrain et en infligeant de lourdes pertes à l'ennemi... »

5°) En revanche, CROCQ introduit un critère essentiel : la société est frappée dans ses fonctions vitales, dans ses « réseaux » comme disent les urbanistes. C'est le **critère psychosocial**, qui retiendra ici toute notre attention.

Les systèmes de production distribution consom d'énergie, d'eau potable, de nourriture, de soins médicaux, d'hygiène, d'abris pour les gens... sont coupés. Et souvent le système de circulation des biens et des personnes, de communication et d'information, et même parfois de gestion de morts. « Dans une société bien faite, le mort qui sort de la salle d'opération va ensuite à la morgue où il attend un peu, et par la suite il est honoré d'une manière lente, individuelle dans les églises ou dans les temples et on l'enterre dans le cimetière, le plus profondément possible pour que son spectre ne vienne pas nous tirer les pieds la nuit pour nous reprocher de ne l'avoir pas assez honoré. »<sup>12</sup>

Au tunnel du Mont-Blanc le 26 mars 99, les sauveteurs ne pouvaient pas approcher le site. On ignorait s'il y avait trois ou soixante morts. On devait en dénombrer « environ 41 » mais l'essentiel du travail de la Cellule Médico-Psychologique fut d'expliquer aux familles que la plupart ne seraient jamais identifiés, qu'il n'y aurait pas de cadavres ! Quel cérémonial inventer pour ritualiser un tel deuil ? « Toutes les fonctions de la société, conclut CROCQ, même les plus secrètes comme celle de la gestion des cadavres, sont altérées par la survenue d'une catastrophe ».<sup>13</sup>

La « gestion de la crise » impliquera ainsi, à côté des actions de portée opérationnelle visant à coordonner les interventions de chacun, d'autres actions de portée symbolique dont le sens importe plus que les faits opératoires, car il s'agit de préserver ou de promouvoir les liens mythiques par lesquels la communauté garantit ses tensions, sa cohérence et son identité continue. Ces actions relèveraient d'une sorte de « méta-gestion », et on comprendra qu'elles dépendent énormément du traitement médiatique des évènements. Ou plutôt de la qualité de communication entre autorités, médias et populations. Nous serons amenés à évaluer quel progrès culturel suppose de part et d'autre une telle optimisation.

---

<sup>11</sup> L. Crocq – Article cité

<sup>12</sup> L. Crocq – Article cité

<sup>13</sup> L. Crocq – Article cité

Notons que déjà en 1968 parmi les douze « dimensions génériques » de la crise retenues par ROBINSON<sup>14</sup> (voir tableau), plusieurs font référence plus ou moins directement avec un niveau très tendu de communication et le sixième critère mentionne explicitement « l'inadéquation de l'information disponible ».

Dans un article de 1989, J. METROT<sup>15</sup>, anesthésiste réanimateur, à l'époque vice-président du Centre Européen de Médecine de Catastrophe, proposait de développer l'information et la communication **en amont** de la crise : "Il s'agit de développer une culture du risque et ce, bien évidemment sans alarmisme. Cette culture du risque et l'apprentissage des moyens d'autoprotection sont parfaitement développés dans un certain nombre de pays (Japon, Grèce, Italie pour le risque sismique, États-Unis pour les cyclones et les ouragans) (...) dans l'objectif de déclencher le processus d'apprentissage des réflexes de protection. Cette information doit posséder comme principale caractéristique d'être **claire, crédible et utile** ». Détaillant en outre le dispositif à recommander **pendant** la crise puis **en aval** (pour faciliter le retour à la normale) il insiste sur un fréquent facteur d'échec : « Une totale méconnaissance entre eux des partenaires ayant à gérer la crise. Les médias en tant que formidable caisse de résonance de l'évènement n'inspirent que méfiance aux autorités. Les autorités, souvent dans les premières heures encore mal informées elles-mêmes, inspireront de la méfiance aux médias. Ce climat de suspicion réciproque permettra l'émergence des rumeurs, murmures et autres fausses nouvelles qui ne feront que s'amplifier au fil des heures et des jours. Il s'agit pour éviter les écueils de mettre en place un véritable **partenariat fondé sur la connaissance réciproque des obligations et impératifs de chacun**. Ce partenariat permettra d'informer en temps réel les populations et les participants à la chaîne de secours (...) La gestion de la crise impose une politique totalement transparente de l'information en éloignant toutes les craintes qui ne semblent être en fait que des prétextes, en commençant par celles de créer la panique au sein **d'une population dont on méconnaît toujours les capacités positives d'adaptation** ».

Enfin, en 1995 à Bruxelles un colloque franco-belge réunissant notamment les Directions de la Sécurité Civile et de la Santé tirait un bilan prospectif sur lequel nous reviendrons et concluait notamment que « l'efficacité du plan (national psychosocial de catastrophe) repose sur la qualité des personnels, mais aussi sur le traitement des informations dans le temps et dans l'espace. Le **maintien de liens entre les victimes** (blessés, impliqués, familles, sauveteurs...), nécessite la collecte et l'exploitation de renseignements d'origines variées en provenance notamment de la Justice pour les décédés, de la Santé pour les blessés ». Les représentants français notaient de leur côté que l'accompagnement psychosociologique relevait encore en grande partie de l'improvisation. En particulier, en dépit de progrès récents, il existait encore peu de coordination entre les initiatives sectorielles en matière d'accompagnement psycho-social : Ministère des Affaires Sociales, Ministère de l'Intérieur (Direction de la Sécurité Civile), initiatives spontanées (compagnies aériennes, associations...)

La mise en place très récente en France des Cellules d'Urgence Médico-Psychologique, dont le pilotage est interministériel semble porteuse d'un réel progrès. Même si leur évaluation est aujourd'hui prématurée, on doit relever que localement, elles sont totalement dépourvues de

<sup>14</sup> "Crisis" in: International Encyclopedia of the Social Sciences, volume III - New-York - 1968

<sup>15</sup> J. Metrot : "Gérer la crise, informer, communiquer". Revue Soins Psychiatriques n°106-107, août/septembre 1989 – pages 25-27.



moyens propres. Des coordinations régionales et nationales permanentes existent et permettent notamment une formation solide et une préparation des équipes. Mais les interventions locales en situation de catastrophe mobilisent de grandes équipes de soignants volontaires prélevées sur des services hospitaliers ordinairement actifs, qui se trouvent ainsi désorganisés au moment où ils seraient le plus utiles. De plus, les programmes de formation sont « financés » sur les budgets hospitaliers, déjà étroitement encadrés. Enfin, les exercices d'entraînement restent rares et peu coordonnés. Le fonctionnement et la coordination des équipements permanents s'en trouvent ignorés ou mal repérés dans le dispositif de crise. On peut craindre que cet ensemble de dysfonctionnements structurels aboutisse à négliger voire à briser un savoir-faire disponible, particulièrement précieux en situation opérationnelle. Mais l'expérience n'en est qu'à son début.

Avant d'évoquer plus précisément le rôle des médias dans la crise, soulignons encore avec J. METROT que « l'information et la communication se situent au centre du processus de gestion opérationnelle de la crise (...) Penser qu'un P.C. de crise se résume à un certain nombre de moyens téléphoniques est l'erreur la plus fréquente »<sup>16</sup>. Relevons un autre piège qui semble s'ouvrir récemment, et qui consisterait dans la pratique à s'en remettre aux volontaires de la Cellule Médico-Psychologique d'Urgence pour tout ce qui est de la communication avec les « blessés psychiques » que sont les familles, les impliqués, les sauveteurs... Lors de la rencontre citée de 1995 le Centre Belge de Psychologie précisait :

- pour une personne décédée, on recense en moyenne vingt victimes psychiques (la famille, le voisinage, les collègues de travail...)
- pour un sauveteur décédé en service commandé, le nombre passe à environ cinquante victimes (la famille, le voisinage, les collègues de travail, les responsables du service, les formateurs, les responsables hiérarchiques...)

Il y a là des données qui suggèrent aux autorités une démarche de communication beaucoup plus étoffée et globale que la seule intervention des soignants psychiatriques.

### III – POUVOIR ET MÉDIAS : MALAISE DANS LA COMMUNICATION

Le décideur en situation de crise a toutes les raisons de veiller à la communication : nous l'avons suffisamment pressenti, tant dans les facteurs psychosociologiques de la crise que dans la dynamique du psychotraumatisme individuel, où le travail de représentation personnelle est essentiel. Mais on a aussi quelques raisons de s'interroger sur la qualité des partenaires que sont aujourd'hui les médias dans le champ même de la communication.

Si les médias sont devenus, dans notre contexte de mondialisation, un quatrième pouvoir avec l'exécutif, le législatif et le judiciaire, Ignacio RAMONET n'hésite pas à lui attribuer hiérarchiquement le second rang<sup>17</sup>. Encore ce second pouvoir par la puissance s'exerce-t-il, dans son domaine de compétence légitime qui est celui de l'information, avec une tyrannie qui n'a d'égal que ses bévues. Captifs des exigences du spectaculaire, mobilisés dans des tâches de représentation, « les journalistes se répètent, s'imitent, se copient, se répondent et s'emmêlent au point de ne plus constituer qu'un seul système informationnel au sein duquel il

---

<sup>16</sup> Ibid

<sup>17</sup> I. Ramonet, ouvrage cité, page 56

est de plus en plus ardu de distinguer les spécificités de tel média pris isolément. Et l'irruption d'Internet a encore renforcé cette imbrication »<sup>18</sup>.

Si la presse est parfois tombée dans les pièges de l'intoxication (et alors souvent de l'auto-intoxication) les responsables politiques en sont gravement menacés. En 1990, le faux charnier de Timisoara abusait toutes les chaînes télévisées. Jean DANIEL dans le « Nouvel Observateur » se demandait « si nos gouvernants n'auraient pas intérêt de temps à autre à puiser leur inspiration dans la rue ». M. Roland DUMAS, alors Ministre français des Affaires Etrangères semblait lui donner raison en déclarant : « On ne peut assister en spectateur à un tel massacre ». En la circonstance, Ignacio RAMONET plaide coupable : « La Roumanie était un pays fermé et secret depuis des décennies (...) et, brutalement, à la faveur des évènements des centaines de journalistes se sont trouvés au cœur d'une situation confuse, devant en quelques heures et sans le secours habituel des attachés de presse, expliquer ce qui se passait à des millions de téléspectateurs (...) (ils) se sont fait l'écho des rumeurs insistantes **en se basant habilement sur des principes fondateurs de vieux mythes politiques et sur des analogies aux résonances émotionnelles importantes** »<sup>19</sup>. Même légèreté, mêmes impostures sur les mêmes mécanismes au cours de la guerre du Golfe. Ce qui est impressionnant c'est que la suite apparaît presque apostasique. Ignacio RAMONET récuse en effet toute prétention informative en situation de crise : « car décrire en direct et en temps réel un évènement ne permet point aux journalistes de prendre du recul (...) imposer à l'information la vitesse de la lumière, c'est confondre information et actualité, journalisme et témoignage »<sup>20</sup>. Quinze ans plus tôt, avant que la profession bascule dans le vertige technologique, Guy DEBORD, pourtant considéré comme on ne peut plus radical, ménageait quelque ouverture dans sa formulation : « Tout ce qui était directement vécu s'est éloigné dans une représentation »<sup>21</sup>. Représenter la crise, donc contribuer activement à la mise à jour ou à la résistance des « vieux mythes politiques » serait donc devenu pour les journalistes une fonction préférentielle à celle d'informer sur « ce qui est vécu ». Dans un passage intitulé « La victime, le sauveteur et le dignitaire », ils montrent comment le journal télévisé va traiter, **de façon immuable**, un évènement dramatique quel qu'il soit : effrayer les téléspectateurs par les effets de violence du direct (ou de l'illusion du direct), puis les rassurer par l'efficacité et le savoir-faire des autorités interviewées. Que les explications des dignitaires soient vraies ou fausses importe peu : le télé journal propose un univers où tout est vrai, ainsi que son contraire.<sup>22</sup> Certes, Ignacio RAMONET est directeur du « Monde diplomatique », mensuel d'information : il aime à réfléchir et prendre du recul. Mais son pessimisme radical quant à la possibilité même d'informer est partagé par toute l'École de Francfort. Ce pessimisme s'applique aussi aux téléspectateurs pour qui l'information ne serait plus une activité mais une distraction passive. « Or, s'informer fatigue » conclut Ignacio RAMONET. On serait tenté d'objecter qu'**informer**, si tant est que cette tâche fasse encore partie des préoccupations de la presse, pourrait parfois fatiguer aussi les professionnels, dont l'éthique devrait avoir d'autres exigences que la « représentation ».

Dominique WOLTON, directeur de la revue « Hermès » et du laboratoire « Communication et politique » au CNRS, se montre plus encourageant, comme l'indique le titre positif de son ouvrage. Pour contrer les thèses de l'École de Francfort, il construit le terme de « Société individualiste de masse ». Prenant acte de la disparition des relais communautaires anciens

<sup>18</sup> Ibid – page 193

<sup>19</sup> Ibid – page 148

<sup>20</sup> Ibid – page 160

<sup>21</sup> Guy Debord: "La société du spectacle" – Éd. Champ libre – 1983 – page 9

<sup>22</sup> I. Ramonet: Ouvrage cité – page 137

entre la masse et l'individu, il considère que la société de masse peut certes dominer l'individu mais non l'altérer : il conserve une capacité critique. L'intérêt de la télévision serait justement d'offrir un lien structurant entre les échelles et les espaces du collectif et de l'individuel. « Chacun est libre, même si le résultat est celui d'une discrète mais obsédante solitude, expliquant là aussi le retour de cette problématique du lien social »<sup>23</sup>. Poursuivant notre idée nous pourrions alors avancer que l'activité de construction de références mythiques pourrait bien s'exercer précisément, dans cette rencontre éventuellement conflictuelle entre les messages officiels des responsables, la représentation médiatique et la « **capacité critique** » du public.

Sur le terrain opérationnel des catastrophes, notre maître Louis CROCQ semble se ranger, quant au rôle des médias, parmi les optimistes. « Si les médias ont pour caractéristique de jouer sur la surenchère du spectaculaire (...) on regarde la télévision en groupe et on la commente en groupe. L'aspect spectaculaire et la surenchère émotionnelle vont être compensés par le fait que l'angoisse collective est partagée dans le commentaire (...) Les médias ont cette caractéristique de nous présenter avec trop de réalisme et de rapidité ce qui existe : ils donnent corps au fantasme, notre opinion est court-circuitée par la marée émotionnelle qu'engendre l'image (...) mais à l'inverse les médias ont l'avantage de **gérer l'émotion collective**, depuis le premier jour jusqu'au dernier, et de donner des renseignements précis sur une catastrophe (autant que possible les pouvoirs aident les médias sur ce plan-là). Eux Aussi spectateurs, les médias reflètent l'émotion du moment et la gèrent de bout en bout »<sup>24</sup>

De leur côté les Autorités, comme on l'a noté au sujet de la Roumanie, ne sont pas toujours à l'aise quand il s'agit d'animer l'information. Faisons quelques remarques sur ce point, qui concerne en général la communication intérieure à l'Administration et peut-être ce qu'on pourrait appeler la « culture » des décideurs en la matière.

Plus haut nous signalions déjà, avec l'intéressante mise en place des Cellules d'Urgence Médico-Psychologique, le chemin à parcourir tant en matière de coordination interministérielle permanente que dans les dispositifs de communication opérationnelle. Et aussi le piège qui s'amorce et qui consisterait à créer une sorte de service spécial d'animation des contacts, sous-couvert de « debriefing ».

De façon plus permanente, les cabinets des directions ministérielles ont une pratique assez bizarre de la communication. En dépit d'expériences désastreuses telles que l'affaire du sang contaminé en France, l'information des décideurs reste capricieuse, plus en phase avec les mouvements émotionnels de l'opinion qu'avec les mises à jour techniques, économiques ou sociologiques. Une mini-révolte a récemment mobilisé les rangs de la très sage Ecole Nationale d'Administration, pépinière officielle en France des grands commis de l'Etat, autour de la pratique des « notes de synthèse » jugées par les élèves comme formalistes et obsolètes. Le recours parallèle par les ministres successifs à des « Rapports » de circonstance sur des questions politiquement chaudes, dans le souci manifeste de donner le change à l'opinion, constitue le plus souvent un mauvais coup pour les capacités d'élaboration, de proposition et de communication du corps administratif, et même du corps social. Les experts sont souvent mis en vedette au détriment du jeu partenarial et d'une gestion dynamique des conflits. Les représentations émotionnelles sont amplifiées par la promotion médiatique des rapporteurs, et à la fin les rapports ne constituent qu'exceptionnellement un outil politique de communication. À l'inverse, des études techniquement précieuses, souvent conduites dans

<sup>23</sup> D. WOLTON : "Penser la communication" - Flammarion - 1997 - pages 386-387

<sup>24</sup> Louis CROCQ : "La dimension psychosociale des catastrophes" - Journal européen des Urgences- volume IX - décembre 1996 - N°4 - Masson

une concertation dynamique avec les acteurs de terrain, fruits de milliers d'heures de travail méthodique et saluées dans les milieux scientifiques initiés, sont traitées avec désinvolture par les cabinets ministériels. Le ministre destinataire du rapport est souvent un successeur de celui qui a commandé l'étude : il en commandera d'ailleurs lui-même une autre qui subira, par son successeur, le même accueil. L'usage veut que l'étude soit formalisée en trois documents, quelle qu'en soit l'étendue et l'enjeu :

- le rapport proprement dit et ses annexes, souvent plusieurs centaines de pages qui dans les meilleurs cas resteront archivées ... pour les chercheurs.
- Un résumé de trente pages pour le directeur de cabinet.
- Enfin, un « abstract » de huit pages maximum pour le ministre, ou plutôt pour son conseiller technique qui le lui résumera...

C'est décidément une saine colère que celle des jeunes énarques.

Quant aux compétences médiatiques opérationnelles, elles sont en principe la qualité première du responsable politique, avec son charisme propre. Il arrive que l'Histoire lui laisse peu de temps pour apprendre ce métier, il est alors rudement mis à l'épreuve et la règle de base serait d'abord d'animer utilement les mandats de son entourage et de ses partenaires, au lieu de les « doubler ». Après une dramatique avalanche, un préfet prenait récemment une série d'Arrêtés interdisant le ski hors-pistes sur des domaines communaux. Indignation des maires, ricanement des montagnards, finalement annulation des Arrêtés. Au total, beaucoup de désordre inutile. Le bain de sang de la grotte d'Ouvéa en Nouvelle-Calédonie le 5 mai 1988 (opération qualifiée par le rapport officiel du Ministère de la Défense d'« actes contraires à l'honneur militaire »), la mise à mort par les troupes du RAID le 15 mai 1993 d'Erick Schmitt dit « Human Bomb », preneur d'otages d'une classe maternelle de Neuilly dans la Région Parisienne, illustrent de façon pathétique les tensions entre responsables professionnels et politiques en situation d'urgence opérationnelle. À une échelle beaucoup plus modeste ayant pour cadre la situation locale d'une population d'immigrés africains, le préfet réunissait pour un état major de crise les autorités civiles, militaires et judiciaires du département et quelques responsables d'association. Il lança soudain au Procureur de la République : « Vous tenez mal vos juges, ils ne prononcent pas suffisamment de jugements de reconduite à la frontière des clandestins ». Silence consterné du magistrat : l'autorité administrative suprême semblait méconnaître un des fondements juridiques de l'État, la séparation des Pouvoirs.

#### **IV - VERS UN PARTENARIAT MULTIFOCAL**

Résumons-nous : en matière de communication, les décideurs, avec le respect qu'on leur doit, loin de « puiser leur inspiration dans la rue », seraient bien inspirés de balayer devant leur porte. Quant aux médias, dans le meilleur des cas, ils « gèrent » ou simplement reflètent les émotions populaires et les sollicitent du côté des mythes avérés. L'information, ils n'en produisent spontanément pas, se plaignent d'en recevoir trop, amplifient les rumeurs, surinforment et désinforment. Autant dire qu'en temps réel, ils ne peuvent être fiables, pour les décideurs comme pour la population.

Pourtant malgré ce double handicap, et peut-être justement pour tenter de le dépasser, quelles que soient les méfiances et les suspicions réciproques, les rapports dans la crise entre « autorités et médias » sont proprement incontournables. Ils pourraient d'ailleurs apparaître salutaires en combattant les effets de repli sur soi dans chacune des deux positions. Il est en

effet unanimement établi que la transparence et la clarté prévalent, à l'expérience, sur les attitudes de frilosité qui tirent prétexte par exemple du risque de panique : **rien ne « panique » plus une population que l'ignorance**, surtout si celle-ci est perçue comme une attitude délibérée des autorités.

On a suffisamment insisté sur le travail d'amont qui consiste à entretenir au quotidien la culture du risque et l'apprentissage des moyens d'autoprotection. Pendant la crise le PC devra organiser dès le début son dispositif de communication de façon à n'être à aucun moment « débordé » par les impératifs d'information (points de presse, bureaux permanents d'information...). METROT a certes raison de souligner qu'un PC de crise ne se résume pas à « un certain nombre de moyens téléphoniques »; encore faut-il y penser et préparer le dispositif. Dans la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc les téléphones portables des sauveteurs français se sont montrés inutilisables sur le versant italien... Les familles des personnes disparues, et derrière elles les journalistes puis les groupes de pression qui se sont constitués se sont plaints des silences de l'administration et des responsables de la société exploitant le tunnel. Certaines démarches des intervenants de la Cellule Médico-Psychologique ont même été vécues comme intrusives, les familles réclamant des informations et non des étayages émotionnels.

Dans ce contexte local, signalons qu'entre le tremblement de terre du 14 juillet 1996 (qui n'avait heureusement pas fait de victimes mais d'importants dégâts) et l'accident du tunnel du Mont-Blanc, une petite chaîne locale intitulée « 8 Mont-Blanc » avait dû cesser d'émettre faute de ressources : un tel partenaire, très actif localement, eût été bien utile dans la gestion de la catastrophe comme de ses suites.

Mais d'autres pistes médiatiques, au-delà du réseau professionnel de la presse, sont à ouvrir. Lors du colloque déjà évoqué à Bruxelles en mars 95, l'expérience de la récente inondation dans la région de Dieppe a montré l'intérêt d'un **bulletin municipal quotidien** intitulé « Infos Familles » diffusant notamment des conseils pratiques tant pour l'évaluation des dégâts et pour les attitudes très pratiques (telles que les interruptions d'abonnement d'eau, de gaz, de téléphone, de télévision privée ou les modalités de recours aux assurances) que pour les dispositifs de secours d'urgence, matériels, physiques et psychologiques.

En effet, au-delà d'un partenariat nécessaire et vigilant avec la presse, l'impératif est encore de **créer de nouvelles médiations**. Les expériences relatées des pédopsychiatres de Bruxelles autour de l'affaire Dutroux et de Timisoara en Roumanie ont le mérite d'animer, dans la population, des capacités de réinvestissement de ses destinées historiques et de créer ainsi des relais nouveaux dans le tissu social, en phase avec les ressources toujours négligées de la pensée communautaire. De telles tentatives, à échelle humaine réduite, sont exigeantes en temps mais souvent d'une grande efficacité, même dans les phases opérationnelles des situations de crise, et de toutes façons dans les suites. Rappelons quelques unes des conclusions du colloque de Bruxelles de 95 : en règle, 20% des victimes ont besoin d'un traitement en psychiatrie trois mois après l'évènement. Avec mise en œuvre du soutien psychosociologique (dans lequel l'effort d'information tient une place essentielle), le traitement en psychiatrie ne concerne plus que 2% des victimes.

La réunion de crise que j'évoquais plus haut chez le Préfet s'est soldée par la décision de faire évacuer du foyer qui les hébergeait une communauté de soixante commerçants sénégalais.

Anecdotiquement, c'est au titre de responsable de l'association gestionnaire du foyer que j'étais convoqué là, et la décision me paraissait en effet s'imposer. Averti des graves incidents qui s'étaient produits en pareilles circonstances dans d'autres foyers, j'obtins que l'opération soit différée de huit jours et qu'elle soit conduite par le Colonel de gendarmerie en personne, en présence du Procureur de la République et du Sous-Préfet de l'arrondissement (ce dernier s'y refusa, ce qui est regrettable pour son expérience autant que pour le crédit de sa fonction). Je ne suis pas prêt d'oublier les cinq soirées de palabre au cours desquelles je m'efforçai de préparer sur place les résidents. Rien ne leur fut dissimulé. Malgré leur pratique édifiante de la langue française, il fallut à chaque fois pas moins de trois interprètes en dialectes divers, et céder à d'interminables rituels rhétoriques. Un soir un peu fatigué, je perdis patience et l'un d'eux s'écria : « Si tu perds les nerfs, Président, alors qu'est-ce qu'on fait, nous? ». Le jour venu, les chambres étaient vides, les paquetages prêts, tous les résidents expulsés étaient parfaitement en règle, saluèrent le directeur avec un sourire plutôt narquois et quittèrent les lieux définitivement, au grand étonnement des gendarmes. « Très Régence » commenta le Colonel. Dans la semaine qui suivit, j'eus encore à m'expliquer auprès de nombreux militants d'associations de Solidarité... Ceci pour dire que les associations sont aussi un outil de communication et qu'un travail partenarial respectueux de leur compétence permet parfois d'éviter le pire.

Pour conclure, les impératifs de communication dans la crise, si spécifiques soient-ils et marqués par l'acuité, sont porteurs des enjeux familiers de la communication au quotidien. La crise n'est qu'une occasion pour la communauté humaine, de se reconnaître en créant des liens nouveaux dans des tensions nouvelles. Le paradoxe est qu'une communication idéale peut saturer l'effort de **créer ensemble**. C'est pourquoi j'ai cité en exergue la phrase troublante du philosophe Gilles DELEUZE : « Créer n'est pas communiquer mais résister ».

## ANNEXE

**LES DOUZE DIMENSIONS GÉNÉRIQUES DE LA CRISE**

J.ROBINSON, article « Crisis » dans l'International Encyclopedia of Sciences (1968)

- 1) Point de bifurcation dans une séquence d'évènements.
- 2) Résultat d'une convergence d'évènements.
- 3) Il y a menace pour les buts et objectifs du groupe.
- 4) Les conséquences seront décisives pour l'avenir de tous.
- 5) La nécessité d'agir est ressentie par tous.
- 6) L'information disponibles est inadéquate.
- 7) Incertitude quant à l'évaluation de la situation et formulation des réactions possibles.
- 8) Réduit le contrôle sur les évènements et leur effets.
- 9) La crise accroît la pression temporelle sur les participants.
- 10) La crise exaspère le sentiment d'urgence, produisant du stress.
- 11) Elle modifie les relations entre participants.
- 12) Elle augmente les tensions.

## **Rolle der Medien – aus der Sicht der Praxis Ergebnisse eines Workshops in Easingwold**

B. Butler (GB)

1999

About two, three things about myself and my job, just to set this in context. I trained as a professional actor and a theatre director, and then became a journalist and then became a government spokesman. I consider that to be a transferable skill. Acting is very useful in this job. I am director of communication at the Home Office in the United Kingdom which is in your terms, I guess, the ministry of the Interior or internal affairs, and as such, I am responsible for information policy on the police, the criminal justice system, fire safety, immigration, asylum, extradition, relationship between the government and the monarchy, the regulation of gambling, alcohol licensing, experiments on animals, the incorporation of the European Convention on Human Rights, Freedom of information, anti-terrorism measures, measures against organized crime and emergency planning. And so you can tell that emergency planning does not take up a terrific amount of my time, except in the last two weeks when it has taken up all of my time on two main stories, bomb attacks which you may read about in London, three bomb attacks on successive weekends, and the arrival which, and my German colleagues are fully aware of, the arrival of Kosovan refugees which again sits with me.

I may come back to some of these issues later.

What I specifically want to talk about today is give you some information about an EC-seminar which some of you were at almost a year ago at Easingwold in England, but also to take that forward and to make two very firm proposals to you which I hope we can discuss today.

The Easingwold seminar, to remind you, was in June last year, and I was the rapporteur at that conference. I want to just share with you, remind you some of the conclusions, because they are very relevant to the subject we have already touched on yesterday and today.

I'll quickly go over some of these, and they may be topics for a further discussion. We agreed at that seminar that the local media as opposed to the national media were much more responsible, and we've heard that again this morning. We also agreed that we need to create a culture of security and prevention, and I just like to explain those two words really. Security really over information to make sure the information we gave was right. But also a sense of security in terms of the media for other victims and the rescue workers and the public. And by



prevention, we were really talking about both public information, so prevention of injuries or danger to the public in a situation that is continuing, but also prevention of bad news, in the sense that I am using these two words to mean two different things. But that was to cover a discussion that went on before, maybe a day and a half. We agreed amongst ourselves that there are many different approaches to dealing with the media, and some public authorities used their own media specialists, and some used public relations companies, and that was not something we have touched on today, but it is an issue, and quite a difficult issue sometimes. Because a commercial public relations company acting on behalf of an organization may have a very different agenda to the government's agenda. We agreed and we've talked about this again this morning to go over this quickly that there is a major role for the media in public safety information especially in a crisis which is continuing, where public safety, public health may be at risk. We agreed that there was a difference between north and south Europe on openness, and we had examples of that at Easingwold about different attitudes of different governments across Europe to dealing with the media. Some are very open, some are very very controlled, some countries - I'm not going to name the countries - felt, still, I think, it was better to give as little information as possible. It depends on the government's dealing with the media in that particular country. We all agreed that politics can interfere. We can say that in this room with no ministers present, but there is a political dimension sometimes to these stories where the minister or the government wants to make a public point, and that's not always entirely helpful. I would deny saying that outside this room.

We agreed that some countries would come into this quite late, some have done a good deal of planning, some have not done very much at all. But we all agreed on the need for accuracy and speed in dealing with the media, and I think the story we had this morning about the fire says that I could give other examples of the need to be very accurate and very careful before you give information to the media, but balanced with the need to be very quick in your reaction to the media. I come back to that point.

We all agreed there should be one voice, and we've touched on that yesterday and today, but I actually think that's a point for discussion. But a lot of communication confusion is caused by a variety of people talking to the media from their point of view. You can't stop the victims talking to the media if they want to, but the authorities should talk with one voice. And I think a lot of problems in a lot of the examples we've looked at being caused by failure to deal. And the media don't like exercises. Some people have talked about involving the media. We in Britain involve them in exercises, but they don't like them. They find them time-consuming and unrealistic. We all agreed, and I'm sure we would all agree today on the need for professionalism in dealing with the media. We expect to be professional as rescuers, as planners, as administrators, there is no excuse for not being professional in terms of dealing with the media. And that means training. Training is extremely important. And again, as we have covered this morning, rumour is the most dangerous thing. We had an example I think

from our German colleagues at Easingwold of an incident, I think a chemical incident, where a story in the media which was inaccurate had lured people into danger, led the public into danger. Rumour has to be killed. And we have to operate a 24 hour service. That should go without saying, but sometimes people don't think they do need to offer a 24 hour service in a crisis, not to the media. There is a strong need for local media handlers. And that obviously depends on the geographical structure of the country and the incident, but it can't all be done from the capital, and I think we saw that yesterday even in not a crisis, but a planning situation with the volcanic eruptions. There is no substitute for local knowledge.

We raised the point eleven months ago about training across Europe. And I'll come back to that. We acknowledged that in the host country, the country where the incident is happening, there may be very severe restrictions, and they will vary from country to country, restrictions in terms of the media's access sometimes, almost government control of the media in some areas. That is an aspiration I always worked towards, but never arrive at.

I am also questioned whether there is a standard policy across Europe for media handling. What we did agree upon was that we should share best practice and we should learn from the lessons of others, and I think your other workshops and particularly this workshop have done that. This is my first deliberate mistake, I have downgraded DG 11 to DG 9, I apologize for that, it should be DG 11. M. Barisich was at Easingwold, those who don't know, he is head of the Commission's Civil Protection Unit, and he raised one or two points which I'll lead on to now. But the need for public information plans across Europe, the suggestion of an EU-wide advice data base based on best practice, and he promised action following the Easingwold conference. I'm not trying to be rude of this point to say action not yet, I think today may be the result of some deliberations from 11 months ago.

Quo vadis was my kind of summary of the conference. I have a very simple translation skill, so I'm not risking the jobs of people at the back of the room. I just translate quo vadis as 'where are we going?' And I think where we are going is the establishment of some kind of common round, common approach to dealing with the media, perception of common problems and opportunities, acknowledgement that we will progress in different ways, and agreement that we need more control of the media in a positive sense, and a recognition that the media are in most countries free to speak as they like.

A recognition that we are now living in a world where we have global media, transnational media, and I give the example here of CNN, the American cable network company, who seem to manage to appear almost anywhere in the world within minutes of things happening. How do we deal with that kind of global media? We have talked before and today about the responsibility of the local media, the irresponsibility sometimes of the national media in a particular country, a bit of the media that covers the world or covers a large part of the world

creates other problems. And we heard the problem this morning of the fire in Sweden, the messages that got back to the countries where those people came from. That's a result of global media in a way. How do we deal with that? We have to acknowledge totally now that we are living in a 24 hour news cycle. Frightening, depressing, but also positive in a way. And linked with that the speed at which the media can arrive at the scene of an incident. And I give you a very current example for the last 3 weekends finishing last weekend. As you probably know we had bombs in London. And the alleged bomber was arrested and is going through the legal process now. So no more bombs for the moment.

Last Friday, a week ago yesterday, when the third bomb went off in the centre of London, it went off at 6.30 here. I had been out of my office, I was back into my office at 6.36, 6.37, and there was a broadcast going on. 6 minutes after the bomb, before the emergency services had got to the scene, there was a broadcast. This is a 24 hour BBC service called "News 24" which is a 24 hour news program. People came out of the street where the bomb had gone off and rang, they got their mobile phones and rang the BBC. And BBC just broadcast obviously raw material from people who claimed to have been at the site. With no editorial check on whether that material was accurate, nothing. And we have to live with that technology. There is nothing that we can do about it. And that creates a problem. Live events are not audited. And I actually think I'm trying in the UK to start a debate about the effects of live broadcasting. The broadcasters although they have codes of practice have not brought them up to date in terms of the new technology. Do they have a responsibility when they broadcast events? In the UK we have very strong codes about what you can and can't show. You cannot show dismembered bodies on the streets of London. If you broadcast live, you can't stop it. If they did eventually broadcast live from this bomb site there was a strong possibility there was a second bomb. It could have gone off while they were broadcasting. You could have seen carnage. We have a body that is called a watershed in broadcasting terms of 9 o' clock at night for drama and for other programs that you are not allowed to show certain things before - I think now laughingly - before children have gone to bed. But sure how many children go to bed at 9 o' clock? But there is a very strict code of practice. This doesn't apply, and I think that's an issue that we have to deal with.

Live television by definition has direct access into people's homes. There is no way that the government or anybody else can intervene at that point in the process. You can only react to what has happened. And as was mentioned yesterday and is a very big issue I think, the Internet is almost instantaneous. And again, no way particularly of policing the material. And very difficult to correct and balance the material on the Internet. Continuing to depress you? Where does that leave us? I think it leaves us moving towards what I called it in Easingwold 11 months ago, a protocol. And that protocol would link the emergency services and the media. The question I raise is: Is it possible to go forward across Europe with some kind of protocol between those two groups? Do we need to create some kind of network and group of

emergency planners, government spokesmen and the media? Would there be some value in doing that? The college, this is not your college!, the college facilities at Easingwold are available as a support mechanism and it may be something you wish to discuss.

Do we need a working group? And I will give the example of the media emergency forum which is a UK grouping which my colleague, Mr. Grannet, is chairman. I'll come back to that. But my home department, the emergency planning division of my ministry, is also willing to put some support into these proposals. I can say that because they are not here! But they are!

The problems I think we face are that there is no international consensus on acceptability, and there has been a lot of discussion this morning about acceptance. I use a slightly different word, acceptability, but I am talking about the acceptability of what is broadcast. That is a major problem I think. I give the example of the Gulf War. In certain parts of the war a TV coverage had to be limited, I use the word pooled, there may be 150 TV crews, you can only take 5 into a particular area, so 5 go and film for all the 150, and they pool the material, so that everybody gets the film. There had to be two versions of this in the Gulf War because of the different ethical broadcasting standards of the broadcasters around the world. We could not show certain things in Britain that would be acceptable in America on television. largely dead bodies, mutilated bodies, but other issues as well.

I raised the point next: what about incidents that cross borders? We have talked so far about national incidents, but nuclear incidents, chemical incidents, natural disasters like floods don't know where the boundary is between one country and another. How do we deal with that? Have they ever been tested, I asked 11 months ago. Has there ever been an exercise that covers a group of countries. Yes I think, yes is the answer, but in a very limited way in terms of involving the media. I stand to be corrected. Has it ever been discussed?

I am willing to talk about a model which is the Media Emergency Forum which was set up in the United Kingdom in 1996. This came from a recommendation from a part of the BBC, the British Broadcasting Corporation, and the aim was to understand the priorities of media and those of emergency planners and try to bring those together. It currently meets about twice a year, it is about to meet next Monday when we return from this event. It meets more frequently if there is a major incident, it tries to meet about a month after a major incident trying to draw together the lessons from that incident. And the plan is which I hope we are going to adopt in the coming months that people should shadow other people's jobs, in other words, the broadcasters and the writers who are on the forum will actually go and spend some time with an emergency planner and see what they do. And similarly the emergency planners will spend a day with the BBC or a day out with a TV crew and see the pressures that they operate under, because I think a lot of the misunderstanding is that we don't understand one another's jobs actually. So it's partially an education process. It's a national body, it has government ministerial involvement, it has very senior representatives from the media on it, it

has emergency planners on it, it has emergency services that are represented on it, people are invited to attend the selection process, and its discussions are private. Which actually, if you are dealing with the media in a planning situation, is very important. I am sure Mr. Grannet does not want to create a story out of the meeting of the Forum. So it is quite important to a journalist that are like policemen, they are never off duty. It is important to make the point to them that these are private discussions and not to be broadcast.

The other example I wanted to give you is something called the IPO Hawk, the Information and Press Officers Hawk, which is a UK government publication, and it lists all of the UK Major government PR contacts and the subjects they cover. It covers most government agencies in the UK, and it is freely available to journalists, so they know who to go to in a particular department to talk to, to raise questions. But it is not geared to emergencies. Most of the regulators are included, but not local government contacts at the moment. And it clearly signposts journalists through an out-of-hours-service. So if they want the gist of day town phone-numbers and then there is a system within government in the UK, if you want to get hold of a press officer at night or the weekends, and I have never been involved in a crisis that happens during the day, they always happen at 9 on the weekends. So that's crucial, and I'll come back to that in a minute.

The Media Emergency Forum I think, it's just my idea, could create a model for a European forum of some kind. Questions, I am not here to give answers, I am here to raise questions, the question I would ask is : how could that be organized, and how could it be funded it we thought it was a good idea. As I have said, the expertise of the Emergency Planning College at Easingwold and my own ministry are available. What I do think is that we need a key contacts database and an exchange of information, and the Internet may help us to distribute and deliver that. I also think we need pooled corporate kind of guidance on how to deal with the media so we can learn no one person has all the answers. I have copied for you and I think that has been circulated chapter 5 of a publication that we have produced called 'Dealing with disaster' which is really for emergency planners, and I should have brought a supply with me and made some money. It is available. But there is a chapter in here about dealing with the media and how to set up arrangements particularly for local emergency planners. And I guess there are other - your orange publication - there are other publications as well. We need a mechanism I think for actually pooling and distributing that material.

On the press officers book I am sure there are many other examples in other countries of a similar kind of contacts document which is produced - ours is produced twice a year. But why don't we have one that covers Europe? Why don't we have one that contains emergency contacts? Could it be made available to all the major European media? We all end up with European media on our doorstep if the story is big enough. And we never really have a protocol for how to deal with them. And quite often our reaction I guess is to say : they are

the second audience after the home audience. But they are also capable of being much more dangerous if we don't deal with them properly. And again, if we were to have some kind of European contact directory, who would organize and who would fund it ?

So I leave you with some points about the way forward. Is it feasible to have as I called it a Eurobook? It is not a book about the Euro! Is it possible to have a book, is it possible to have a forum of some kind? Would it be possible to have some kind of major conference, seminar, for the major European media? We have tackled them individually, I am sure the Commission has done some work, I am sure. Do we need to take that forward on a bigger scale? Who will take all this forward? One thought is that the heads of governments, PR advisers could do that. Mike Grannet is the head of the UK Government Information and Communication Service. It could be that we could find the equivalence in other European countries who could actually bring this together, or people from the prime minister's office in those countries. It needs, I think, that kind of high-level commitment to it to actually deliver this.

Thank you.

## Auswertung

In diesem Workshop standen vier Bereiche im Vordergrund, in denen es zu Kommunikationsschwierigkeiten kommen kann:

- die Medien selber
- der Mensch
- das gemeinsame Verständnis sowie
- die Technik.

Aus der Betrachtung dieser Bereiche konnten Kommunikationsprobleme in den nachfolgenden Feldern identifiziert werden und zwar zwischen

- Behörden und Medien,
- Behörden, Betroffenen und Medien im Rahmen des Informationsaustausches,
- Hilfskräften und Betroffenen in Zusammenhang mit der Vorgehensweise der Helfenden und
- im Umgang mit den Medien und deren Recht auf Berichterstattung sowie dem Schutz von Betroffenen vor Sensationsberichterstattung.

Bezogen auf die Medien selber wurde festgestellt, dass sie in einem Spannungsverhältnis zwischen der Konkurrenz zu anderen Anstalten (gleich welcher Art: TV, Radio, Agenturen etc.) und ihrem Auftrag zur objektiven Berichterstattung stehen.

Dies beinhaltet einmal einen zeitlichen Aspekt: Jeder will der schnellste, der erste in der Berichterstattung sein. Zum anderen werden Quoten, Auflagen und ähnliches nur durch eine entsprechende Aufmerksamkeit erzeugende Präsentation erzielt.

Diese Präsentation steht aber manchmal im Gegensatz zu einer objektiven Berichterstattung, da Sensationsmeldungen, Spekulationen über Ursachen der Ereignisse, Bilder/Äußerungen von Betroffenen größere Aufmerksamkeit erregen und sich besser vermarkten lassen.

Auch die Herkunft der Medienvertreter kann Schwierigkeiten hervorrufen - insbesondere, wenn durch das Ereignis bedingt neben lokalen auch nationale und internationale Vertreter anwesend sind, die jeweils einen anderen Erfahrungshintergrund mitbringen.

Dieser unterschiedliche Erfahrungshintergrund trägt dazu bei, dass häufig ein Misstrauen zwischen Medien und Behörden besteht. Behörden unterrichten (aus Sicht der Medien) nicht umfassend genug, halten Informationen zurück, spielen herunter.

Dies kommt in der Berichterstattung dann zum Ausdruck und führt zu Schwierigkeiten im Dreieck Behörden, Medien, Betroffene/Bevölkerung.

Denn die Art der Medienberichterstattung über ein Ereignis beeinflusst die Einstellung der am Geschehen unmittelbar wie mittelbar Betroffenen sowie der Beteiligten (einschließlich der Hilfskräfte) in erheblichem Maße.

Die öffentliche Verwaltung kann die Medien zur Information der Bevölkerung nutzen. Es kann aber auch der umgekehrte Effekt eintreten, dass die Berichterstattung zu Unruhe in der Bevölkerung und zu Demotivation und Frustration bei den Helfern führt.

Einen Beitrag zur Art der Medienberichterstattung leisten sicherlich die organisatorischen und sachlichen Vorbereitungen und bereit gestellten Arbeitsmöglichkeiten seitens der Behörden, die vielfach noch optimiert werden können.

Europa wächst zusammen nicht zuletzt aufgrund der Freizügigkeit zwischen den Staaten der europäischen Union. Mitbürger aus der EU, aber auch aus anderen Staaten, die zugezogen sind, bringen ihre Erlebnisse und Erfahrungen auf der Grundlage ihres Kulturkreises mit, in dem sie geboren und aufgewachsen sind. Diese grundlegenden Erfahrungen aller Bürger eines Landes aber haben entscheidenden Einfluss auf ihre Beziehungen und ihr Verhalten gegenüber Behörden und Medien. Die Prägungen durch den Kulturkreis beeinflussen auch das Verhalten der Bürger in außergewöhnlichen Situationen und legen das Verständnis über Begriffsinhalte fest. Kommunikation steht und fällt mit der Übereinstimmung der Begriffsinhalte zwischen den beteiligten Partnern.

Kommunikation kommt auch nicht ohne Technik, technische Mittel aus. Hier treten insbesondere bei grenzüberschreitenden Ereignissen oder der Hilfeleistung durch Helfer aus Nachbarstaaten Unverträglichkeiten bei der technischen Ausstattung sowie im Sprachgebrauch auf, die zu Schwierigkeiten führen.

Aus der Diskussion in den Arbeitsgruppen ergaben sich zu den einzelnen Feldern die nachfolgenden Lösungsansätze:

### **Medien**

Als grundsätzliches Ziel im Verhältnis zu den Medien ist zu nennen:

Aufbau eines vertrauensvollen, partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Medien und Behörden, auf dessen Grundlage eine objektive Information der Bevölkerung erfolgt.

kurzfristige Maßnahmen:

Ansprechbarkeit bieten für 24h am Tag, insbesondere bei Schadenereignissen

offen, ehrlich, zuverlässig informieren und damit Vertrauen und Glaubwürdigkeit erzeugen

Möglichkeiten für Berichterstattung schaffen:

Räumlichkeiten, Interviews, Mitteilungen, Fototermine etc.



mangelnde Information eingestehen: “Ich kann diese Frage nicht beantworten; aber ich werde die Antwort herausfinden.”

langfristige Maßnahmen:

Aufbau und Ausbau eines Vertrauensverhältnisses durch Informationsaustausch und gemeinsames Training

regelmäßige Kontaktpflege zu den lokalen Medienvertretern, persönliches Kennen der Zuständigen

gegenseitiger Austausch zwischen Behörden und Medien hinsichtlich der Planungen zur Berichterstattung

die beteiligten Behörden sollen nach außen mit einer Stimme sprechen

Ausbildung eines “Ethos” der Berichterstattung, das die Intimsphäre von Betroffenen und Helfern nicht verletzt

Aufbau eines Medien-(Notfall)-Forums, in dem Informationsaustausch betrieben und Grundsätze/Standards der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Medien erarbeitet werden könnten.

Diese Maßnahmen sollten auf lokaler Ebene beginnend umgesetzt und in regionalem, nationalen oder internationalen Rahmen fortgeführt werden.

### **Mensch, kulturelle Wurzeln, gemeinsames Verständnis**

kurzfristige Maßnahmen

Vorbereiten von Informationen, Durchsagen zur Information - auch unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen

Bereithalten von Sprach-Dolmetschern

Planung der Öffentlichkeitsarbeit für verschiedene Bevölkerungsgruppen

Erzeugen von Glaubwürdigkeit/Vertrauen in die Planungen und Arbeit der Behörden durch Präsenz der politisch Verantwortlichen vor Ort

Bereithalten eines “Kulturübersetzers”, der zwischen den verschiedenen Kulturkreisen vermitteln kann.

langfristige Maßnahmen

Nachbereitung und Analyse von Ereignissen

Abstimmen der Öffentlichkeitsarbeit und deren Wirkungen zwischen allen Beteiligten auf lokaler Ebene

Vorbereiten eines Handbuchs (Checklisten, Maßnahmenkataloges) für Planungen, Ausbildung, Einsatz der Öffentlichkeitsarbeit unter Beteiligung der Bürger, der Medien, der Hilfeleistungsorganisationen, der Behörden

Durchführen und Auswerten von trans - kulturellen Studien

Entwickeln eines gemeinsamen Verständnisses über Begriffsinhalte und der Situation angepassten Verhaltensweisen, nicht zuletzt durch die Unterrichtung von Kindern in Kindergärten und Schulen zu Sicherheitsthemen sowie durch Informationskampagnen, Info-Telefone, Bürgertelefon, Broschüren etc.

### **Technik**

Abstimmen von Funkfrequenzen,

Fachaufgabenübergreifende Ausbildung,

Entwickeln/Abstimmen einer grenzüberschreitenden Fachterminologie,

Schaffen eines eigenen Führungsbereiches, der die Kommunikationsfähigkeit bei Schadenereignissen sicherstellt,

auf lange Sicht: Aufbau des TETRA-Netzes.

Weiterhin wurde vorgeschlagen, die in den einzelnen Ländern gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse aus Kommunikationsproblemen bei außergewöhnlichen Ereignissen in einer eigenen Veranstaltung/Workshop zusammenzutragen.

## Evaluation

In this workshop there are four main areas which are to be focussed in which communication difficulties can arise:

- The media itself
- People
- The common understanding and
- Technology

Looking at these areas, communications problems can be identified in the following fields between

- Authorities and the media,
- Authorities, persons affected and the media within the framework of the exchange of information
- Supporting help and persons affected in connection with the mode of procedure of those providing aid and
- In dealing with the media and its right to report along with protection of the persons affected against sensationalism in reporting

With respect to the media itself, it was determined that it is in the line of fire between the competition and other institutions (no matter whether these be TV, radio, agencies, etc.) and its task of providing objective reporting.

This includes first of all a temporal aspect: Everyone wants to be the fastest, the first to issue a report. Secondly, quotas, requirements and similar shall only be attained by a presentation which generates appropriate attention.

This presentation, however, sometime stands in opposition to an objective reporting because sensational reports, speculation about the causes behind events, pictures/statements of persons affected arouse greater attention and can be better marketed.

The origin of media representatives can cause difficulties - in particular if national and international reporters, who have a different background as regards experience in reporting, are present in addition to local reporters as a result of the event.

These different experiences contribute to distrust frequently arising between the media and the authorities. In the view of the media, the authorities do not report comprehensively enough, they withhold information and downplay things.

This is then reflected in the reporting and leads to difficulties in the triangular relationship between the authorities, the media, the persons affected/the population.

The reason behind this is that the type of media reporting on an event influences the attitude of the persons directly or indirectly affected as well as parties involved (including the supporting help) to a significant degree.

The public administration can use the media to inform the population. The opposite effect can also occur, however, namely that the reporting leads to unease in the population and to demoralisation and frustration on the part of the supporting help.

The organisational and material preparations definitely make a contribution to the type of media reporting as do working possibilities made available by the authorities, which can be optimised in many instances.

Europe is growing together - not least due to the freedom of movement between the countries of the European Union. Citizens from the EU, but from other countries as well who have moved to the EU, bring their life experiences on the basis of their cultural group in which they were born and grew up with them.

These fundamental experiences on the part of all the citizens of a country, however, have a decisive influence on relationships and their conduct vis-à-vis the authorities and the media.

The way a cultural group is shaped also influences the behaviour of citizens in exceptional situations and determines how people interpret the contents of language. Communications succeeds and fails with the conformity of these interpretations between the parties involved.

Communication cannot succeed without technology and technological resources, either. Here incompatibilities which in particular occur in the case of international events or when supporting help is being provided from different neighbouring countries can lead to difficulties in the technical resources as well as language use.

The following approaches to solutions as regards the particular fields emanated from the discussion in the working groups.

## **Media**

The fundamental goal in the relationship with the media is:

Establish a relationship between the media and authorities based on trust and confidence, upon the foundation of which the population is provided with objective information.

### Short-term measures

- Be available 24 hours a day, in particular when damage events occur.
- Be open, honest, provide reliable information and thus trust and confidence
- Create possibilities for reporting:  
rooms, interviews, information, photography appointments, etc.
- Deficient information arises:  
"I cannot answer this question; but I will find out the answer."

### Long-term measures

- Establish and expand a relationship based on trust through the exchange of information and joint training
- Regular contact support to local representatives of the media, personal acquaintance with responsible persons
- Mutual exchange between authorities and media with regard to reporting plans
- The authorities involved should speak "with one voice" to the outside world

- Creation of an "ethic" for reporting which does not impinge on the intimacy of the parties affected and helpers
- Establish an (emergency) media forum in which information is exchanged and principles/standards of co-operation between authorities and the media can be drafted.

These measures should first be implemented at the local level and continued within regional, national or international frameworks.

### **People, cultural roots, common understanding**

short-term measures

- Preparation of information, notices on information - including different population groups
- Oral interpreters should be kept at the ready
- Plan public-relations work for different groups of the population
- Create credibility/trust in the planning and work of the authorities through the presence of politically responsible persons on location
- Keep a "cultural translator" at the ready to act as a go-between between different cultural groups

Long-term measures

- Follow-up and analysis of events
- Co-ordination of public-relations work and its impact between all parties involved at the local level
- Preparation of a manual (check-lists, list of measures) for planning, training, use of public-relations work with the participation of citizens, the media, the organisations providing aid and the authorities
- Execution and evaluation of trans-cultural studies
- Develop a joint understanding on the definitions of terms and the situation of appropriate modes of behaviour, not least through instruction of children in day-care centres and schools on safety topics and through information campaigns, information telephones, citizens' hot-lines, brochures, etc.

### **Technology**

- Co-ordinate radio frequencies
- Multi-disciplinary training
- Develop/co-ordinate international technical terminology
- Create an own leadership area to guarantee communications capabilities in the case of damage events
- On the long term: establish the TETRA network

It was in addition proposed to compile the experience and know-how regarding communications problems in the event of extraordinary circumstance in an own event/workshop in the particular countries.

## Exploitation

Au cours de cet atelier on a examiné en priorité quatre secteurs dans lesquels peuvent se produire des difficultés de communication :

- les médias eux-mêmes
- l'être humain
- la compréhension commune ainsi que
- la technique

En analysant ces secteurs, on a identifié des problèmes de communication dans les champs d'activité suivants, et plus particulièrement entre :

- pouvoirs publics et médias
- pouvoirs publics, victimes et médias dans le cadre de l'échange d'informations
- secouristes et victimes, en rapport avec les modalités d'intervention des secouristes, et
- dans les contacts avec les médias et leur droit à relater les faits, ainsi qu'à propos de la protection des victimes contre les reportages à sensation.

En ce qui concerne les médias eux-mêmes, on a reconnu qu'ils se trouvent dans une situation conflictuelle puisqu'ils doivent remplir objectivement leur mission de couverture tout en devant faire face à la concurrence (quel qu'en soit le type : TV, radio, agences, etc.) et.

Ceci comporte un élément de temps : chacun a la volonté d'être le plus rapide, le premier à couvrir l'événement. D'autre part, on ne peut atteindre une certaine audience, un certain tirage, etc., que si on le présente d'une manière apte à retenir l'attention.

Mais cette présentation est parfois en contradiction avec l'objectivité du reportage du fait que les nouvelles à sensation, les spéculations sur les causes des événements, les images/propos des victimes retiennent davantage l'attention et sont plus facilement commercialisables.

Le lieu d'origine des journalistes peut également créer des difficultés – en particulier lorsque, du fait de l'événement lui-même, des reporters nationaux et internationaux côtoient des reporters locaux, les uns et les autres ayant vécu d'autres expériences.

Cette diversité d'expériences vécues entraîne souvent une attitude de méfiance entre les médias et les pouvoirs publics. Ces derniers (selon les médias) n'informent pas assez largement, retiennent certaines informations, minimalisent.

Tout cela se reflète dans le reportage et provoque des difficultés dans le triangle pouvoirs publics, médias, victimes/citoyens.

Car la qualité de la relation des faits par les médias influence fortement l'attitude des personnes indirectement ou directement concernées par les événements de même que celle des personnes impliquées (y compris les secouristes).

L'administration publique peut faire appel aux médias pour informer les citoyens. Mais l'effet inverse peut se produire : le reportage peut provoquer l'inquiétude de la population et contribuer à démotiver et frustrer les secouristes.

Les mesures préparatoires touchant l'organisation et la pratique, de même que les possibilités de travail mises à disposition par les pouvoirs publics, celles-ci pouvant encore être nettement améliorées, contribuent avec certitude à la qualité du reportage.

L'Europe ne s'unifie pas seulement par la libre circulation entre les Etats de l'Union européenne. Les citoyens de l'UE mais aussi d'autres Etats, qui se sont établis dans ses frontières, apportent avec eux les expériences et connaissances acquises dans le milieu culturel où ils sont nés et sont devenus adultes.

Ces expériences fondamentales de tous les citoyens d'une région donnée ont une influence décisive sur leurs relations et comportement vis-à-vis des autorités et des médias.

Ces empreintes du milieu culturel influencent aussi le comportement des citoyens dans des situations exceptionnelles et déterminent la compréhension de certains concepts. La communication ne peut exister que s'il y a un accord sur le contenu de ces concepts entre les partenaires concernés.

Mais la communication n'est pas possible sans technique, sans moyens techniques. C'est en particulier dans le cas d'événements transnationaux, lorsque des secouristes venant des pays voisins apportent de l'aide que des incompatibilités apparaissent dans l'équipement technique comme dans l'emploi du langage, et entraînent des difficultés.

La discussion au sein des groupes de travail a permis d'élaborer pour chaque secteur les ébauches de solution suivantes :

## **Médias**

Il faut noter comme objectif fondamental dans les rapports avec les médias :

Constitution d'une relation de confiance et de partenariat entre les médias et les pouvoirs publics sur base de laquelle pourra s'élaborer une information objective des citoyens.

Mesures à court terme :

- être accessible jour et nuit, surtout dans le cas de sinistres
- informer ouvertement, honnêtement et fidèlement et ainsi établir un climat de confiance et d'authenticité
- aménager des possibilités pour la couverture médiatique : locaux, interviews, communiqués, points photos, etc.
- avouer un manque d'information :  
« Il ne m'est pas possible de répondre à cette question, mais je trouverai la réponse »

Mesures à long terme :

- création et développement d'une relation de confiance par des échanges d'informations et un entraînement en commun
- entretenir régulièrement les contacts avec les représentants des médias locaux, nouer des contacts personnels avec les responsables
- échanges réciproques entre les pouvoirs publics et les médias quant aux programmations touchant le reportage
- les pouvoirs publics concernés devraient parler d'une seule voix au public

- constituer une « éthique » du reportage, qui évite de blesser l'intimité des victimes et des auxiliaires
- mettre en place un forum -(cas d'urgence) des médias où des informations pourraient être échangées et où on pourrait élaborer les principes/les normes de la collaboration entre pouvoirs publics et médias.

Ces mesures devraient être mises en œuvre, dans un premier temps, au niveau local avant d'être poursuivies à un niveau régional, national ou international.

### **L'être humain, les racines culturelles, la compréhension commune**

Mesures à court terme :

- préparer des informations, donner des informations – aussi à différents groupes de population
- avoir à sa disposition des interprètes
- programmation des relations publiques pour différents groupes de population
- créer un climat de crédibilité/confiance dans les planifications et le travail des pouvoirs publics par la présence sur place des responsables politiques
- avoir à sa disposition un « traducteur culturel » pouvant servir d'intermédiaire entre des milieux culturels différents.

Mesures à long terme :

- faire la synthèse et l'analyse des événements
- coordonner les relations publiques et leur efficacité entre tous les participants au niveau local
- préparer un manuel (check-lists, catalogue de mesures) pour les planifications, formation, intervention des relations publiques en impliquant les citoyens, les médias, les organisations de secours, les pouvoirs publics
- réaliser et évaluer des études transculturelles
- développer une compréhension commune des concepts et un même niveau en ce qui concerne les modes de comportements adéquats, non seulement en informant les enfants des maternelles et des écoles sur des thèmes de sécurité, mais aussi par des campagnes d'information, des numéros de téléphone d'information, des lignes d'information pour les citoyens, des brochures, etc.

### **Technique**

- s'accorder sur les fréquences radio
- formation technique multidisciplinaire
- développer/s'accorder sur une terminologie spécialisée transnationale
- créer sa propre division responsable qui assure la capacité de communication en cas de sinistres
- à longue échéance : mise en place du réseau TETRA



On a par ailleurs proposé de rassembler, dans le cadre d'une manifestation/ atelier spécifique, les expériences et les constatations tirées des problèmes de communication lors d'événements extraordinaires.

**Teilnehmerliste**

**Alexandersson, Håkan**  
Greater Gothenburg  
Fire- and Rescue Service  
Postbox 5204, S - 402 24 Göteborg  
Tel.: 0046 31 3352801  
Fax: 0046 31 3352831  
eMail: HAKAN.ALEXANDERSSON@  
RADDNINGSTJANSTEN.GOTEBORG.SE

**Barry, John**  
Department of Environment & Local Government,  
Room 45, Custom House, IRL - Dublin 1  
Tel.: 00353 1 6793377  
Fax: 00353 1 8742710  
eMail: john\_barry@environ.irlgov.ie  
*bis Mitte 1999:*  
National Community Fire Safety Centre  
Room 710, Horseferry House, Dean Ryle St.  
London SW1P 2 AW  
England  
Tel.: 0044 171 2178735  
Fax: 0044 171 2178740  
eMail: ohne

**Baumtick, Christine**  
Sächsisches Staatsministerium des Innern  
- Referat 41 -  
Wilhelm-Buck-Straße, 01097 Dresden  
Tel.: 0351 564 3411  
Fax: 0351 564 3409  
eMail: ohne

**Bjurman, Ulf**  
Europäische Kommission  
DG XI.C.3  
Rue de la Loi 200  
B - 1049 Brüssel  
Tel.: 0032 2 2951546  
Fax: 0032 2 2990314  
eMail: ulf-bjurman@dg11.cec.be

**Dr. Braese, Hanns-Hendrik**  
Bayerisches Staatsministerium des Innern  
Odeonsplatz 3, D - 80539 München  
Tel.: 089 2192 2567  
Fax: 089 2192 2612  
eMail: BASIS-Hotline@t-online.de

**Brück, Charles**  
Ministere de l'Intérieur  
Service National de la Protection Civile  
1, rue Robert Stümper  
L - 2557 Luxembourg  
Tel.: 00352 49771 411  
Fax: 00352 49771 771  
eMail: protex@pt.lu

**Burdon, Virginia**  
Central Office of Information  
Hercules Road  
London SE1 7 DU  
Tel.: 0044 171 2618762  
Fax: 0044 171 9286974  
eMail: vrburdon@coi.gov.uk

**Butler, Brian**  
Home Office  
Communication Directorate  
50 Queen Anne's Gate  
London SW1H9AT  
Tel.: 0044 171 2733757  
Fax: 0044 171 2732259  
eMail: ohne

**Colcerasa, Fabrizio**  
Corpo Nazionale Vigile del Fuoco  
National Fire Brigade  
Piazza del Viminale, I - 00184 Rom  
Tel.: 0039 06 46536831  
Fax: 0039 06 4817789  
eMail: ohne

**Darrot, Jean**  
Centre Hospitalier d'Annecy  
1 Av de Trésum BP 2333  
F - 74011 Annecy Cedex  
Tel.: 0033 4 50883388  
Fax: 0033 4 50883575  
eMail: ohne

**Fehringer, Wolfgang**  
Bundesministerium für Inneres  
Abteilung für Zivilschutz und zivile Notstandsplanung  
Zivilschutzschule  
Herrengasse 7 / Postfach 100, A - 1014 Wien  
Tel.: 0043 1 728609412  
Fax: 0043 1 728609428  
eMail: zivilschutzschule@telecom.at

**Franke, Dieter**  
Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz  
Ramersbacher Straße 95,  
D - 53474 Bad Neuenahr-Ahrweiler  
Tel.: 02641 381 332  
Fax: 02641 381 218  
eMail: AkNZ-Ahrweiler@t-online.de

**Granatt, Mike**  
Cabinet Office  
Government Information & Communication Service  
70 Whitehall  
London SW1A 2AS  
Tel.: 0044 171 270 6631  
Fax: 0044 171 270 6628  
eMail: mgranatt@cabinet-office.gov.uk

**Grillenhofer, Evelyn**  
Magistratsdirektion Hilfs- und Sofortmaßnahmen  
Rathausstr. 1, A - 1082 Wien  
Tel.: 0043 1 4000 75233  
Fax: 0043 1 4000 9975233  
eMail: gri@mdh.magwien.gv.at

**Hein, Vibeke**  
Danish Emergency Management Agency  
Datavej 16  
DK 3460 Birkerød  
Tel.: 0045 45825400  
Fax: 0045 45826565  
eMail: vh@beredskabsstyrelsen.dk

**Karagianni, Dimitra**  
Greek Ministry of Interior  
General Secretariat for Civil Protection of Greece  
Eufroniou 28, Kaisariani

**Kristoffersen, Niels**  
Gentofte Brandvaesen  
Bernstorffsvej 159, DK - 2920 Charlottenlund  
Tel.: 0045 39980750  
Fax: 0045 39643521  
eMail: nk@gentofte.dk

**Lage, Manuel**  
Servico Nacional de Proteccao Civil  
Av do Forte, P - 2795-512 Carnaxide  
Tel.: 00351 1 4242711  
Fax: 00351 1 4247171  
eMail: snpc.nat@mail.telepac.pt  
mlage@snp.pt

**Landstedt, Jyrki**  
City of Espoo Fire Department  
Postbox 30, FIN - 02631 Espoo  
Tel.: 00358 9 8696800  
Fax: 00358 9 8696861  
eMail: jyrki.landstedt@espoo.fi

**Molitor, Franz-Josef**  
Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz  
Ramersbacher Straße 95,  
D - 53474 Bad Neuenahr-Ahrweiler  
Tel.: 02641 381 202  
Fax: 02641 381 218  
eMail: AkNZ-Ahrweiler@t-online.de

**Nussbaumer, Jean Jacques**  
Ministere de l'Interieur  
Direction de la Defense et de la Securite Civiles  
87/95 Quai du D. Dervaux,  
F - 92600 Asnieres Sur Seine  
Tel.: 0033 1 56047241  
Fax: 0033 1 56047600  
eMail: ohne

**Peltola-Lampi, Tiina**  
Finnish Ministry of the Interior  
Hannusjärvenmäki 2 B  
FIN - 02360 Espoo

**Peter, Hanno**  
Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz  
Ramersbacher Straße 95,  
D - 53474 Bad Neuenahr-Ahrweiler  
Tel.: 02641 381 203  
Fax: 02641 381 210  
eMail: AkNZ-Ahrweiler@t-online.de

**Poser, Holger**  
Freie und Hansestadt Hamburg  
Behörde für Inneres  
Amt für Innere Verwaltung und Planung  
Johanniswall 4, D - 20095 Hamburg  
Tel.: 040 428 3286 2662  
Fax: 040 428 3286 4827  
eMail: Holger.Poser@bfi-a.hamburg.de

**Ravara, Nuno**  
Serviço Nacional de Protecção Civil  
Av. do Forte, P - 2795 Carnaxide  
Tel.: 00351 1 4247 208  
Fax: 00351 1 4247 171  
eMail: snpc.nat@mail.telepac.pt

**Richter, Jonni**  
Innenministerium Schleswig-Holstein  
- Amt für Katastrophenschutz -  
Düsternbrooker Weg 104  
24105 Kiel  
Tel.: 0431 988 3483  
Fax: 0431 988 3480

**Stark, Elisabeth**  
Regent Court  
Office of Electricity Regulation  
70 West Regent Street  
Glasgow G2 2QZ  
Großbritannien  
Tel.: 0044 141 331 1551  
Fax: 0044 141 331 2777  
eMail: estark@offer.gov.uk

**Waldecker, Karl**  
Bundesministerium des Innern  
Ulrich-von-Hassel-Straße 76, D - 53123 Bonn  
Tel.: 0228 681 2177  
Fax: 0228 681 2155  
eMail: Karl.Waldecker@BMI.bund400.de

**Zafeiropoulos, George**  
Greek Ministry of Interior  
General Secretariat for Civil Protection  
2 Evagelistrias Street, 10563 Athens  
Tel.: 0030 1 3248098  
Fax: 0030 1 3248122  
eMail: ohne

**Teil C**  
**Part C**  
**Section C**



## Literaturübersicht

### Berichte und Stellungnahmen

Commission of the European Communities (1995), Report Communication in Crisis, Easingwold

Dynes R, Quarantelli E L (1975), Organizational Response to Major Community Crisis, Final Report from The Disaster Research Center The Ohio State University,

NATO (1999), Compendium of Presentations on Exchange of Information on National Crisis Management Structures and Procedures, EAPC (COEC)N(99)4

OECD (1997), Report of the OECD Workshop on Risk Assessment and Risk Communication in the Context of Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response, Paris

Quarantelli E L (1979), Studies in Disaster Response and Planning, Final Project Report, University of Delaware, Disaster Research Center

Quarantelli E L (1995), Disasters are different: Therefore Planning for and Managing them Requires Innovative as well as Traditional Behaviors, University of Delaware, Disaster Research Center

Quarantelli E L (1998), Disaster Planning, Emergency Management and Civil Protection: The Historical Development and Current Characteristics of Organized Efforts to Prevent and to Repond to Disasters, University of Delaware, Preliminary Paper

Stallings R A (1971), A Comparative Study of Community as Crisis Managment System, Dissertation, University of Delaware, Disaster Research Center

Workshop on Public Awareness in the Area of Civil Protection (1995), Summary Report, Dublin

### Monographien

Falkenberg V (1999), Interviews meistern, F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformation, Frankfurt/M.

Hagen L (1995), Informationsqualität von Nachrichten, Westdeutscher Verlag, Opladen

Home Office (o.J.), Dealing with Disaster, Brodie Publishing Limited, Liverpool

Hug H (1998), Wir, die Geier, Das knallharte Geschäft mit den Fernseh-News, Orell Füssli Verlag, Zürich

Mathes R, Gärtner H-G, Czaplicki A (1991), Kommunikation in der Krise, Institut für Medienentwicklung und Kommunikation, Frankfurt/M.

Ruhrmann G, Kohring M (1996), Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen, Informationspolitik und Akzeptanz, Bundesamt für Zivilschutz, Zivilschutz-Forschung, Bd 27, Bonn

### **Zeitschriften**

Davies H, Walters M (1998), Do all crises have to become disasters? Risk and risk mitigation, in: Disaster Prevention and Management (7), Nr. 5, MCB University Press, Bradford, S 396-400

Johnson H, Kurzak M (1998), Crisis communications – Lessons learned from Ice Storm '98, in: Emergency Preparedness Digest, S 26-28

Mann B (1994), Straight talk: the value of effective disaster communications, in: Emergency Preparedness Digest S 2-5

Smutek-Riemer A (1995), Krisenfrüherkennung: Die Quadratur des Kreises? In: Soldat und Technik Heft 5 S 258-260

Smallman C, Weir D (1999), Communication and cultural distortion during crisis, in: Disaster Prevention and Management (8), Nr. 1, MCB University Press, Bradford, S 33-41

Visini M (1996), Flexibles, teamorientiertes Personal gefragt, in: Zivilschutz, Nr. 3, Bohmann Verlag, Wien, S 36-38

## **Gliederung für ein Trainingsseminar zur Öffentlichkeitsarbeit für Führungskräfte des Zivilschutzes**

### **Die Medien**

1. Journalismus und Massenmedien (Rolle der Medien in der Gesellschaft, gesellschaftlicher Wandel und Medien, Macht der Medien, Medien und Geschäft, private und öffentlich-rechtliche Medien)
2. News und die Auswahl von News (Art der News, Auswahl von News, Wahrheit und News, Interessenlagen bei der Auswahl, Weiterleitung von News)
3. Wirkungen von Medienberichten (Wirkungsforschung, Wirkungsmechanismen)
4. Regeln im Umgang mit Medien (Regeln und Hinweise im Umgang mit Medienvertretern, vorbereitende Beziehungen)
5. Mediengesetzgebung (rechtliche Regelungen im Medienbereich, Pressegesetze)

### **Praktische Fähigkeiten**

6. Vorbereitung einer Pressekonferenz (Regeln zur Vorbereitung, Terminsetzung, schriftliche Unterlagen, Nacharbeit einer Pressekonferenz, Planung des Ablaufes)
7. Schreiben von Meldungen (Regeln und Hinweise zum Verfassen von Meldungen)
8. Presseinformationen (Art und Weise der Informationen, Adressaten, Aufmachung und Stil, Text und Bilder)
9. Pressenotizen
10. Telefoninterview (Vor- und Nachteile von Telefoninterviews, Überraschungseffekte, Auswertung von Telefoninterviews, Umgang mit Fangfragen, die eigene Botschaft)
11. Fernsehinterview (Vor- und Nachteile von Fernsehinterviews, Vorbereitung, Durchführung, Umgang mit kritischen Journalisten, Nachbereitung)
12. Radiointerview (Vor- und Nachteile, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung)

### **Übung I**

13. Einweisung in die Übung
14. Übung und Ausbildung (Schreiben von Presseinformationen, Interviews geben, Vorbereiten einer Pressekonferenz)
15. Nachbereitung der Übung und Ausbildung

### **Vorbereitende Maßnahmen**

16. Abschätzung von Schadenereignissen aus einer Risikoanalyse
17. Denkbare Reaktionen im Informationszentrum

### **Einsatzplan**

18. Materielle Voraussetzungen für ein Informationszentrum
19. Personelle Informationen für ein Informationszentrum
20. Einsatzplan im Schadensfall
21. Beispiele für Checklisten
22. Zusammenarbeit mit Dritten aus der Sicht des Informationszentrums

### **Übung II**

23. Einführung in die Übung
24. Planübung und Anwendung des Einsatzplanes
25. Auswertung der Übung

Seminarabschluss

## **Topics for a media training course for civil protection staff**

### Media

1. Journalism and mass media
2. News and selection of news
3. Effects of media
4. Media rules
5. Media law

### Practical skills

6. Preparing a press conference
7. Rules for writing
8. Press information
9. Notice for the press
10. Telephone interview
11. Television interview
12. Radio interview

### Exercises I

13. Preparing an exercise
14. Exercise and training (press informations, interviews, preparing a press conference)
15. Evaluation of the exercise and training

### Preparing actions

16. Possible disasters as a result of risk assessment
17. Possible reactions of the information center

### Action plan

18. Material preparations for an information center
19. Personnel preparations for an information center
20. Standing orders for the case of a disaster
21. Examples for check lists
22. Plan of cooperation from the point of view of the information center

### Exercise II

23. Preparing an exercise
24. Table top exercise using the action plan
25. Evaluation of the exercise

## **Hinweise zur Vorbeugung von Kommunikationsproblemen**

Die Zuschauer glauben, einen Überblick über das zu  
erhalten, was auf der Welt geschieht,  
Irrtum: Sie erfahren das, was man für sie ausgewählt hat.  
Heiner Hug

### **Zur Situation der Medien**

Katastrophen und Großschadenereignisse sind auch Medienereignisse. Die Anzahl der Medienvertreter an der Schadenstelle geht, je nach Brisanz des Ereignisses, in die hunderte. Dies ist verständlich, denn alle Medien bewegen sich bei solchen Ereignissen in die gleiche Richtung. Man spricht deshalb in Medienkreisen auch vom sogenannten „Mainstream-Journalismus“.

Die Medien haben nur Erfolg, wenn sie aktuelle und frische Meldungen verbreiten. Katastrophenschutzbehörden sollten deshalb verstehen, dass Medienvertreter stets nach Informationen drängen, auch wenn die Bewältigung des Ereignisses noch in vollem Gange ist. Schließlich gibt es einen wichtigen zweiten Grund. Je aktueller ein Fernsehsender mit Nachrichten ist, desto größer ist die Einschaltquote. Je größer die Einschaltquote, desto größer sind die Werbeeinnahmen. „Rabins Tod hinterließ den amerikanischen Networks über 100 Millionen Dollar Werbeeinnahmen.“<sup>41</sup>

Fernseh- und Textagenturen sind die Newsmaker, sie bestimmen, was medienmäßig ein Ereignis wird und was nicht. Die Agenturen stehen teilweise in einem harten Konkurrenzkampf. Neben dem Inhalt einer Meldung zählt natürlich auch die Schnelligkeit.

Den Fernsehagenturen geht es nicht nur um die Textinformationen, sie brauchen auch gute Bilder, denn davon lebt das Fernsehen. Dies erklärt den Drang der Fernsehjournalisten und der Kameramänner, immer nach vorne zu gehen. Die Pressekonferenz mit einem Landrat in der kilometerweit abgelegenen Kreisverwaltung ergibt keine guten Bilder im Sinne der Aktualität. Die Bilder für das Fernsehen sind dort zu machen, wo das Ereignis ist, an der Schadenstelle.

Die Gewohnheiten des Fernsehens in seiner Berichterstattung passen sich laufend an. Wichtig ist bei einem Schadenereignis heute nicht nur die Meinung der Fachleute oder der Führungskräfte des Katastrophenschutzes, wichtig ist auch die Meinung der sogenannten kleinen Leute, also des Feuerwehrmannes am Strahlrohr, des ersten Notarztes oder von nicht betroffenen Passanten, die als erste Zeugen des Geschehens gelten. Diese zuletzt genannten Personengruppen werden möglichst live interviewt, dies erhöht die Glaubwürdigkeit der Informationen, denn schließlich, so die unterschobene Botschaft, hat der Notarzt vor Ort den besseren Eindruck, was wirklich geschehen ist, als der Landrat in der Kreisverwaltung.

„In den Fernsehredaktionen grassiert ein Modewort: Magic Moments. Von diesen magischen Momenten will man heute mehr. Die Fernsehleute haben die Angst vor dem Bild verloren. Jetzt wird eingesetzt, das starke Bild, das emotionale Bild, das voyeuristische Bild“<sup>42</sup>

Eigentlich sollte es selbstverständlich sein, jedoch sind die Regeln der Selbstbeschränkung nicht immer allen Medienvertretern präsent.

Besonderen Schutz sollten Katastrophenopfer im Zustand des Schocks oder Menschen in psychischen Extremsituationen, beispielsweise Angehörige von Verletzten oder Getöteten genießen.<sup>iii</sup> Nach den „Publizistischen Grundsätzen“ des Presserates sind diese Personen besonders schutzbedürftig.

### **Hinweise zum Umgang mit den Medien**

Im Fernsehen kommt zum Bild die Sprache. Diese Sprache sollte kurz und bündig sein. Kein Beamtendeutsch oder eine verwissenschaftliche Sprache. Kurze Hauptsätze eignen sich am besten. Nebensätze verwirren nur.

Für Interviews gilt<sup>iv</sup>:

- Lügen zerstören die Glaubwürdigkeit, denn sie werden aufgedeckt
- Fehler sollten ohne Umschweife zugegeben werden, Vertuschen zahlt sich nicht aus
- Schreiben Sie Journalisten nicht vor, wie diese ihre Arbeit machen sollen.
- Das Ausspielen von Machtpositionen gegenüber Journalisten zahlt sich nicht aus, beispielsweise Drohungen des Interviewpartners über Boykottmaßnahmen oder ähnliches.
- Unwichtige Details oder ständig aufgedrängte Informationen können als Belästigung verstanden werden.
- Wie in jeder Branche gibt es „schwarze Schafe“. Brechen Sie nicht alle Journalisten über einen Leisten, Pauschalurteile sind in diesem Bereich genau so falsch wie in allen anderen auch.
- Schränken Sie die Informationsfreiheit nicht ein, dadurch kann sich Kritik nur verstärken.

### **Hinweise zum Umgang mit der Bevölkerung**

Für die Bevölkerung spielen folgende Fragen eine zentrale Rolle:

- Wie groß ist das Ausmaß der Schäden ?
- Bin ich oder meine Angehörigen persönlich betroffen ?
- In welcher Zeit wird mich das Ereignis treffen ?
- Wie lange wird der Zustand andauern ?
- Wann wird sich die Lage wieder normalisieren ?
- Ist das Ereignis unter Kontrolle ?
- Wo und beim wem bekomme ich Rat und Hilfe ?

Besonders die vorbeugende Information der Öffentlichkeit spielt eine zentrale Rolle.<sup>v</sup>

Akzeptanz und Nichtakzeptanz behördlicher Maßnahmen sind das Produkt der Kommunikation bevor eine Katastrophe eintritt und entstehen durch langfristig angelegte Prozesse.<sup>vi</sup>

### **Praktische Vorbereitung der Katastrophenschutzbehörde**

Für die Bewältigung eines Schadenereignisses müssen sowohl die Einsatzkräfte als auch die im Hintergrund wirkenden Personen für die Betreuung der Medien vorbereitet sein.

Ausgehend von einer Gefährdungsanalyse oder einem Risk assessment des eigenen Bereiches kann auch in Bezug auf die Medien für einen denkbaren Schadensfall viel vorbereitet werden. Besonders bei Industriebetrieben, die beispielsweise den Seveso-Richtlinien unterliegen, lassen sich im Vorfeld wichtige Absprachen treffen, so darüber, wer Aussagen über die Schadenursache und die Schadenhöhe macht.

Die Gefährdungsanalyse hilft sich darauf einzustellen, mit welchen Ereignissen überhaupt zu rechnen ist. Natürlich kann auch das unerwartete geschehen, aber es ist immer besser, sich auf das vorzubereiten, was absehbar ist, als fatalistisch die Hände in den Schoß zu legen. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass Medienverantwortliche in einer Katastrophenschutzbehörde ohne den Sachverstand von Katastrophenschützern nur schlecht handeln können. Der Verantwortliche des Katastrophenschutzes müssen die Sinnhaftigkeit von Maßnahmen deutlich machen, müssen die Probleme erklären, die auftreten oder auftreten können und Erklärungen für Vorgänge liefern, die sich im Verantwortungsbereich des Katastrophenschutzes abspielen.

Neben den Vorbereitungen, die auf der Grundlage von Gefährdungsanalysen und Risikoabschätzungen möglich sind, gehören handfeste materielle und personelle Vorbereitungen..

Die personellen Vorbereitungen betreffen zunächst den Personenkreis, der überhaupt Auskünfte an die Medien geben darf und diejenigen Personen, die innerhalb der Katastrophenschutzbehörde Informationen besorgt, diese für die Medien aufbereitet, sie den Medien zur Verfügung stellt und die Medienvertreter fachgerecht betreut.

Im Vorfeld eines Schadenereignisses muss aber umgekehrt den Helferinnen und Helfern auch eindeutig gesagt werden, dass sie nicht zu Auskünften an die Medien berechtigt sind. Die Information über eine Pressestelle, dass Auskünfte nur der Einsatzleiter oder eine andere besonders befugte Person gibt, helfen dabei weiter. Unvermeidbar ist natürlich, dass einzelne sich über diese Anweisungen aus unterschiedlichen Motiven hinwegsetzen werden. Dann gilt es, falsche Eindrücke von offizieller Seite zu korrigieren. Auch auf solche „Korrekturmaßnahmen“ kann man sich einstellen und kann diese einüben.

Die Personen, die bei einem Schadenereignis informieren sollen, müssen geschult werden, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse sind ständig aufrechtzuerhalten. Fachseminare, Workshops, regelmäßige Treffen, Übungen und kontinuierlicher Kontakt zu den regionalen oder überregionalen Medienvertretern müssen selbstverständlich werden.

Die materiellen Maßnahmen, in der Sprache des Katastrophenschutzes könnte man sagen „Führungsmittel“, dienen dazu, effiziente Arbeit zu leisten. Auch hier ist die Vorbereitung das A und O.

### **Das Informations-Einsatzzentrum**

Eine Großschadenlage oder eine Katastrophe kann, was die Information der Bevölkerung und die Medien betrifft, nicht von einer Person alleine bewältigt werden. Vielmehr ist ein regelrechtes Einsatzzentrum dafür notwendig, da es gilt, eine Vielzahl von Informationen zu sammeln, auszuwerten und zu verteilen.

Analog der bekannten Gliederung im Katastrophenschutz bietet es sich an, eine ähnliche Aufgabenteilung wie in den anderen Stabsstellen vorzunehmen. Dabei sind folgende Aufgabenzuschreibungen denkbar:

Leiter des Informations-Einsatzzentrums

- Gesamtverantwortung für die Informations- und Medienarbeit gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten
- Gesamtkoordination der Informations- und Medienarbeit
- Zentraler Ansprechpartner der Medien

### **S 1 des Informations-Einsatzzentrums**

- Personaleinteilung für das Informations-Einsatzzentrum
- Organisation des inneren Dienstbetriebes
- Organisation und Bereitstellen geeigneter Räumlichkeiten und deren Ausstattung für Pressekonferenzen und ähnliches
- Zusammen mit dem S 6 Einrichtung eines Medienzentrums für angereiste Medienvertreter

*S 2 des Informations-Einsatzzentrums*

- Verfolgen der Medienberichterstattung über das Ereignis
- Auswertung und Darstellung der Berichterstattung

S 3 des Informations-Einsatzzentrums

- Planung des Informationseinsatzes gegenüber der Bevölkerung und den Medien
- Abstimmung der Aussagen im Bereich der KatS-Behörde und Dritten, z.B. Polizei
- Organisation und Betreiben des Bürgertelefons
- Organisation von Pressekonferenzen
- Herausgabe von Pressemitteilungen
- Ad hoc-Planung bei unvorhergesehenen Ereignissen
- Einrichten eines Verbindungspunktes für die Medien am Schadenort
- Organisation von Foto- und Filmterminen vor Ort

### **S 6 des Informations-Einsatzzentrums**

- Bereitstellen und Verfügbarhalten aller notwendigen technischen Ausstattung
- Organisation von Ersatz und Reparatur bei Ausfall von Systemen
- Zusammenarbeit mit anderen Stellen der KatS-Behörde in Bezug auf Kommunikationsmedien- und -technik

---

<sup>i</sup> Hug, H (1998), S 21

<sup>ii</sup> ders., S 95

<sup>iii</sup> vgl. Falkenberg V (1999), S. 25

<sup>iv</sup> nach ders. S 13 ff

<sup>v</sup> vgl. Artikel 13 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen und der Anhang V

<sup>vi</sup> vgl. Ruhrmann et al., Staatliche Risikokommunikation...