

Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz

Hans-Peter Weinheimer



(Foto: Wikipedia)

Risikokommunikation, eine nicht ganz neue staatliche Aufgabe. Wieder belebt, politisch aktuell gefordert, wissenschaftlich erklärt und weiterentwickelt, jedoch bisher nur rudimentär und eher zögerlich in tatsächliches Verwaltungshandeln umgesetzt. Die Forderung nach einer anlassunabhängigen, präventiven Kommunikation von Risiken hat auch bei uns in Deutschland eine lange Geschichte.

Bereits in den 1970er Jahren wurde der Begriff unter dem Eindruck der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Risiken von Großtechnologien, insbesondere der Kernenergie und der chemischen Industrie, eingeführt. Seveso (1976), Bhopal (1984) und Tschernobyl (1986) sind Wegmarken einer Diskussion, die seit Ende der 1980er Jahre auch auf andere Risiken einer immer komplexer werdenden, globalisierten Welt erweitert wurde. Naturkatastrophen, Technologie- bzw. Industrieunfälle, Infektionskrankheiten/Pandemien, Lebensmittelsicherheit, Organisierte Kriminalität und der transnationale Terrorismus sind neben den aktuellen Krisen des globalen Finanzraums und der europäischen Währung die Risiken, die sich nahezu täglich in konkreten Gefahrenlagen und Bedrohungen manifestieren und mit denen Menschen meist ohne hinreichende Vorbereitung konfrontiert werden. So ist Risikokommunikation eine Aufgabe, die in allen Politikfeldern, so auch im Bevölkerungsschutz, ihre Berechtigung hat.

Risiken des 21. Jahrhunderts

Wie das Beispiel Fukushima, aber auch die Ereignisse um die Vogel- und Schweinegrippe bei uns, eindringlich gezeigt haben, ist die Reaktion der Menschen immer noch geprägt von Ängsten und Unsicherheiten aufgrund mangelnden Wissens um Zusammenhänge und Wirkungspotenziale moderner, hoch komplexer und diffuser Sicherheitsrisiken. Die Menschen fühlen sich zu Recht zunehmend alleine gelassen mit einer immer komplizierteren Welt, deren durchaus wahrgenommene Bedrohlichkeiten und Gefahren Erklärungen verlangen. Nicht zuletzt auch mit Blick auf eine Beteiligung an den Planungen staatlicher Vorkehrungen zu ihrer Bewältigung.

Risikobegriff und politische Zielformulierung

Bürgerbeteiligung

Neben dem Bedürfnis nach Erläuterung und Verstehen ist das Verlangen der Bürger nach Teilhabe am politischen

Prozess unübersehbar. Große Teile der Bürgerschaft erwarten frühzeitige Information, Transparenz staatlicher Planung und nicht zuletzt die Möglichkeit, eigene Ansichten und Argumente einbringen zu können. Jenseits der inhaltlichen Wertung haben hier die so genannte Occupy-Bewegung oder auch die Vorgänge um „Stuttgart 21“ zumindest Signalwirkung. Die Kommunikation von Risiken ist also eingebettet in einen Prozess, der die stärkere Öffnung des Staates gegenüber der Gesellschaft zum Gegenstand hat. „Open Government“ bzw. in der Weiterentwicklung „Corporate Governance“ sind die Stichworte dieses gesellschaftspolitischen Megatrends einer aktiven Bürgergesellschaft.

Unter Beachtung dieser generellen Entwicklungslinien stellt sich auch im Politikfeld Bevölkerungsschutz die Frage, wie man mit bekannten und anerkannten Risiken umgeht, um gewappnet zu sein, wenn diese sich als konkrete Gefahren manifestieren. Man hat erkannt, dass auch Deutschland für die Zukunft nicht

ausschließen kann, dass es mit bedeutsamen Gefahren- und Schadenslagen konfrontiert werden kann, denen sich Staat und Gesellschaft stellen müssen. Das Rational lautet: Der Staat wird den Schutzauftrag gegenüber der Bevölkerung nicht alleine leisten können. Es bedarf der stärkeren Inpflichtnahme des Bürgers zur Gewährleistung von Schutz und Sicherheit in einer auch künftig gefährlichen und konfliktträchtigen Welt, in der sich die Menschen vielfältigen Herausforderungen und Gefahren ausgesetzt sehen.

Diese Teilhabe kann allerdings nur dann Realität werden, wenn es gelingt, den Bürger für die Voraussetzungen seines eigenen Schutzes zu interessieren. Dieses Engagement entsteht jedoch nur, wenn sich Betroffenheit einstellt, ohne dass zusätzliche Ängste erzeugt werden. Ein schmaler Grad, der nur begangen werden kann, wenn man das zweifellos bestehende Dilemma von Absicht und Wirkung erkennt und von daher die Sensibilität aufbringt, die hier das Vorgehen begleiten muss. Man wird also nur über einen Prozess des vertrauensvollen Miteinanders erfolgreich sein können, der vor allem anlassunabhängig und eben nicht nur ereignisorientiert betrieben werden muss. Eine Aufgabe, die im höchsten Maße anspruchsvoll, aber auch zwingend erforderlich ist, will man den grundgesetzlich geforderten Schutzauftrag des Staates gegenüber seinen Bürgern auch in der Zukunft sicherstellen und erfolgreich gestalten.

Was haben wir also aktuell unter staatlicher Risikokommunikation zu verstehen; welches sind die Anforderungen an behördliches Handeln in diesem schwierigen Prozess, und entspricht derzeit die Realität des Verwaltungshandelns dem politisch und wissenschaftlich eindeutig formulierten Anspruch an den Risikokommunikationsprozess? Ein Prozess, der im Idealfall diskursiv gestaltet werden sollte. Dies bedeutet partnerschaftliches Verfahren des Austauschs zwischen staatlichen Institutionen und den Bürgern auf Augenhöhe. Dabei ist das angestrebte Ergebnis mehr Klarheit und nicht unbedingt Einigkeit. Mit diesem veränderten Anspruch in den Dialog einzutreten, wird eine Herausforderung ersten Ranges für künftiges Verwaltungshandeln und bedarf daher auch eines erheblichen internen pädagogischen Aufwands.

„Der Staat wird den Schutzauftrag gegenüber der Bevölkerung nicht alleine leisten können. Es bedarf der stärkeren Inpflichtnahme des Bürgers zur Gewährleistung von Schutz und Sicherheit in einer auch künftig gefährlichen und konfliktträchtigen Welt, in der sich die Menschen vielfältigen Herausforderungen und Gefahren ausgesetzt sehen.“



(Foto: Wikipedia)

„Die Occupy-Bewegung hat zumindest Signalwirkung“

Risikobegriff

Ausgangspunkt für eine anlassunabhängige Kommunikation von Risiken ist der Risikobegriff selbst. Allgemein formuliert kann man dem Begriff zwei Merkmale zuweisen: zum einen die zu erwartenden Konsequenzen einer Handlung oder eines Ereignisses und die Unsicherheit ihres Eintreffens. Risiko setzt ein Mindestmaß an Gestaltbarkeit der Zukunft und damit Vermeidbarkeit von unerwünschten Ereignissen durch vorbeugendes Handeln voraus. Risiken sind somit Produkte des menschlichen Geistes. Von daher gilt es, die Begriffe Gefahr und Risiko wie man Krisenkommunikation von Risikokommunikation trennen muss, was auch in politischen Verlautbarungen leider nicht immer gelingt.

Die klassische Risikoformel, wie sie auch ein aktuelles Glossar des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) formuliert, lautet: „Maß für die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines bestimmten Schadens an einem Schutzgut unter Berücksichtigung des potenziellen Schadensausmaßes“. Diese Definition ist jedoch durch die Ereignisse von Fukushima in Frage gestellt. Die Schutzkommission beim Bundesminister des Innern hat

hierzu richtigerweise in ihrem 4. Gefahrenbericht von 2011 festgestellt: „Die Katastrophe in Japan und die daraus resultierenden Reaktionen in Deutschland machen deutlich, dass im Zusammenhang mit ‚Seltenen Ereignissen mit extrem hoher Schadensschwere‘ die für sehr viele Betrachtungsfälle zweckdienliche und bewährte Auffassung des Risikos als Produkt aus der Schadensschwere

und Eintrittswahrscheinlichkeit gesellschaftspolitisch unzulänglich ist“.

Dies bedeutet für den Bevölkerungsschutz, dass in der staatlichen Vorsorgeplanung der Faktor Eintrittswahrscheinlichkeit an Relevanz eingebüßt hat und durchaus auch höchst unwahrscheinliche Ereignisse staatliche Aufwendungen künftig rechtfertigen. Umso wichtiger wird es sein, die frühzeitige Auseinandersetzung mit Risiken zu suchen. Insbesondere wenn wir sie als Gefahren- und Schadenereignis bisher noch nicht erleben mussten und sie womöglich in „national bedeutsamer“ Ausprägung erwartet werden können.

Politische Zielsetzung

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat 2009 in einem Strategiepapier („Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz“) eine ebenso treffende wie tief greifende Vorgabe formuliert: Als Voraussetzung für die Realisierung des strategischen Ziels „Vorbereitung der Gesellschaft/ Bevölkerung auf aktuelle und künftige Herausforderungen“ wurde neben der „Schaffung eines Systems ... zur Krisenkommunikation“ die „Entwicklung einer Kultur der Risikokommunikation auf allen Ebenen“ gefordert, die als langfristiger Dialog über Chancen und Risiken angelegt sein muss. In die gleiche Richtung zielt im Übrigen auch die Innenministerkonferenz mit ihrem Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008/2009, indem sie feststellt: „Das Sicherheitsdenken der Bevölkerung muss zu einer neuen Risikosensibilisierung gewandelt und die Selbsthilfefähigkeit verbessert werden“. Insgesamt ein politischer Auftrag an die nachgeordneten Verwaltungen, der letztlich, gelingt es ihm zu realisieren, die Voraussetzung darstellt für:

- Krisenkommunikation, die dann erforderlich wird, wenn die zuvor kommunizierten Risiken sich tatsächlich als Gefahr bzw. Schaden manifestiert haben. Sie ist somit der „Austausch von Informationen und Meinungen während einer Krise zur Verhinderung oder Begrenzung von Schäden an einem

nicht nachhaltig in ein Vertrauensverhältnis wandeln können. Wir werden also mehr tun müssen als Diskussionen wissenschaftlicher und politischer Eliten im Fernsehen zu übertragen oder Broschüren zu verteilen, und seien sie noch so gut gemacht. Die Menschen müssen tatsächlich erreicht werden, sie müssen letztlich durch Menschen überzeugt werden, dass ihr Mittun unerlässlich ist, um auch in katastrophalen Lagen als Einzelner und als Gemeinschaft bestehen zu können. Wenn es unsere Gesellschaft unmittelbar trifft, insbesondere wenn wir mit einer Gefahren- und Schadenslage konfrontiert werden, die nicht nur physisch sondern vor allem auch psychisch-emotional national bedeutsamen Charakter entwickelt, werden wir unter den derzeitigen Bedingungen die erforderliche und von der Politik zu Recht geforderte Selbsthilfebereitschaft- und Fähigkeit bzw. Widerstandsfähigkeit kaum aufbringen können. Trotz erkennbarer Anstrengungen staatlicher Stellen klaffen also Anspruch und Wirklichkeit behördlicher Risikokommunikation noch unübersehbar auseinander. Was muss also getan werden, um der durchaus unmissverständlich formulierten Zielsetzung näher zu kommen?

Empfehlungen

Die folgenden ausgewählten Empfehlungen, die die Realisierung einer „Entwicklung der Kultur“ einer behördlichen Risikokommunikation unterstützen sollen, sind zum Teil der Broschüre „Standpunkt zivile Sicherheit – Behördliche Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz“ entnommen. Der Autor hatte die Möglichkeit, mit einer Arbeitsgruppe beim Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) in Potsdam das Thema Risikokommunikation zu untersuchen und mit Experten zu diskutieren. Das Ergebnis ist in der o.a. Broschüre veröffentlicht (<http://www.bigs-potsdam.org/index.php/de/projekte/risikokommunikation>). Der Arbeitsgruppe ging es vor allem um eine konzeptionelle Auseinandersetzung mit der staatlichen Zielsetzung und ihrer Überführung in Verwaltungshandeln im Bereich des Bevölkerungsschutzes. Von daher sind es die ressortinternen Schritte im föderalen System, die als Erstes in den Blick genommen werden müssen, um eine Risikokommunikationskultur entwickeln zu können. Zunächst gilt es, das politische Ziel „Kultur einer Risikokommunikation“ in die Verwaltungen zu tragen. Es bedarf der überzeugenden persönlichen Vermittlung – „His Master's Voice“ – durch die Entscheidungsträger der politischen Gremien und der Ministerien. Priorität und Ernsthaftigkeit einer



(Foto: BMU)

Das Bundeskabinett hat am 6. Juni 2011 die Gesetzesentwürfe zur Änderung des Atomgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes beschlossen; hier (v.l.): der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Dr. Peter Ramsauer, Bundeswirtschaftsminister Dr. Philipp Rösler und Bundesumweltminister Dr. Norbert Röttgen auf der Pressekonferenz

Aufgabe können nur so glaubhaft verdeutlicht werden. Hierzu gehört auch, dass für alle erkennbar eine der Aufgabe angemessene Ressourcenbereitstellung erfolgt. Gerade in einem föderalen System bedarf es verbindlicher konzeptioneller Grundlagen, um ein gemeinsames Verständnis der Aufgabenwahrnehmung zu erreichen. Dies muss vermittelt und dann auch eingeübt werden.

Die durchaus bekannten und auch anerkannten Risiken, die kommuniziert werden sollen, müssen politisch bewertet und priorisiert festgelegt werden. Dabei bedarf es – wo immer möglich – einer Regionalisierung, um Motivation und Verständnis beim Bürger zu erlangen. Dieser analytische Prozess der Risikoabschätzung und Risikobewertung ist eingeleitet und methodisch entwickelt. Er muss jedoch zügig vorangetrieben und ebenfalls transparent gestaltet werden.

Die Kommunikation – wo immer möglich diskursiv gestaltet – muss auf unterschiedlichen Plattformen, mit spezifischer Methodik erfolgen. Hierzu bedarf es strategischer Partnerschaften zwischen den Verwaltungen/Behörden und sonstigen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (Medien, Industrie, Forschung/Lehre, Schulen und Verbände). Dieser Partner muss sich der Staat jedoch zum Teil erst noch versichern. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit mit den Medien, deren Selbstverständnis man kennen und respektieren muss. Der Schwerpunkt behördlicher Risikokommunikation sollte bei den Kommunen liegen. Hier kann die not-

wendige Betroffenheit und Identifikation mit der eigenen Rolle im Schutzsystem am ehesten erreicht bzw. vermittelt werden. Es können zunächst in einzelnen begrenzten Projekten/Feldstudien Erfahrungen vor Ort gesammelt werden, die bereits zeigen werden, was es für behördliches Handeln bedeutet, in einem partnerschaftlichen und ergebnisoffenen Diskurs „Augenhöhe“ zuzulassen bzw. herzustellen.

Um langfristig den angestrebten Erfolg erreichen zu können, muss man sich als Behörde der gesellschaftlichen Wirklichkeit stellen und sich in einer Weise öffnen, die womöglich einen radikalen Bruch mit vertrauten Verfahrensregeln darstellt. Die Methoden dialogischer bzw. diskursiver Verfahren liegen vor, und sie sind auch – entsprechende Unterweisungen vorausgesetzt – anwendbar. Neben dem Erkenntnisgewinn aus Workshops, Symposien und Studien müssen Verwaltung und Bürger sich in konkreten Projekten annähern und miteinander ins Gespräch kommen.

Für den Bürger muss letztlich konkretes Verwaltungshandeln sichtbar und begreifbar gemacht werden, und die Menschen in den Verwaltungen müssen die Nähe zum Bürger spüren. Dieser grundsätzliche Anspruch einer „Kultur der Risikokommunikation“ ist richtig, gleichwohl aber auch risikobehaftet und verlangt auch von daher weitere wissenschaftliche Begleitung, höchsten Einsatz aller Beteiligten und einen langen Atem. Wichtig wird sein, dass Politik und Verwaltungen die Dimension des selbst gewählten Anspruchs erfassen und wirklich akzeptieren. ■



BIGS-Broschüre