

Behördliche Risikokommunikation in Deutschland – Perspektiven & Herausforderungen



Constance P. Baban

Nummer 12 · April 2013

Als zentrales Element für den gesellschaftlichen Umgang mit Risiken und für die Bewältigung von Krisen gewinnt in Deutschland das Thema Risikokommunikation nicht nur vermehrt an Relevanz, sondern wird als konstitutives Element einer neuen Risikokultur gefordert.¹ Während die Kommunikation von Risiken in einigen behördlichen Ressorts bereits geübte Praxis und Teil des behördlichen Handelns ist – so zum Beispiel im Gesundheits- und Verbraucherschutz – ist die Risikokommunikation in vielen anderen Bereichen kaum ausgebildet, zumal die Implementation als behördliche Praxis auch mit Herausforderungen verbunden ist.

Perspektiven für behördliche Risikokommunikation in Deutschland

Die Bedeutung von Risikokommunikation als Instrument des behördlichen Risiko- und Krisenmanagements sowie auch die Auseinandersetzung mit diesem Thema innerhalb der behördlichen Praxis und der Sicherheitsforschung wächst.² Die Gründe hierfür sind vielfältig. So wird zum Beispiel diskutiert, dass die rechtzeitige Kommunikation von Risiken und damit die Vorbereitung der Bürger auf spezifische Risiko- sowie auf Krisensituationen die gesellschaftliche Resilienz fördern helfe und auch den Staat bei der Wahrnehmung seiner Schutzpflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern unterstütze. Im Hinblick auf den nationalen Schutz kritischer Infrastrukturen wird Risikokommunikation in der KRITIS-Strategie des Bundesministeriums des Innern (BMI) sogar als Teil einer neuen Risikokultur gefordert, denn „[e]in 100%-iger Schutz der Infrastrukturen und ihrer Leistungsfähigkeit ist weder von Seiten des Staates, noch von Seiten der Betreiber zu gewährleisten. Das bisherige Sicherheitsdenken muss sich hin zu einer neuen ‚Risikokultur‘ transformieren.“³

Berücksichtigt man darüber hinaus das sogenannte ‚Verletzlichkeitsparadoxon‘, welches in ausdifferenzierten Gesellschaften charakteristisch für die Verarbeitung von Krisen ist, bekräftigt sich dies umso mehr. Das Verletzlichkeitsparadoxon leitet sich ab aus dem „Umstand, dass sich mit zunehmender Robustheit und geringerer Störanfälligkeit ein durchaus trügerisches Gefühl von Sicherheit entwickelt und die Auswirkungen eines ‚Dennoch-Störfalls‘ überproportional hoch sind“.⁴ In der KRITIS-Strategie des BMI wird das Verletzlichkeitsparadoxon wie folgt definiert: „In dem Maße, in dem ein Land in seinen Versorgungsleistungen weniger störanfällig ist, wirkt sich jede Störung umso stärker aus.“⁵ In tatsächlichen Krisenfällen von gesellschaftlicher Relevanz ist der Staat, sind die Behörden deshalb auf ein wie auch immer spezifiziertes Mitwirken und Mitwissen der Bevölkerung angewiesen. Entsprechend könnte behördliche Risikokommunikation als Teil einer Risikokultur bereits im Vorfeld wichtige Brücken zwischen den Behörden und den Bürgerinnen und Bürgern bauen. Im Idealfall entstünde so ein Kreislauf aus Risikoanalyse, -bewertung und -kommunikation.

Was ist Risikokommunikation?

Zur Definition von Kommunikation

Allen Auseinandersetzungen mit dem Thema Risikokommunikation sollte zunächst die Auseinandersetzung mit dem jeweils zugrunde gelegten Kommunikationsbegriff vorausgehen. Im Kontext der Kommunikation von Risiken kann ein falsches Verständnis von Kommunikationsprozessen und der Wirkung von Kommunikation sowohl zu unangemessenen Herangehensweisen als auch zu falschen Erwartungen an Risikokommunikation führen. Das sogenannte Sender-Empfänger-Modell von Shannon und Weaver, welches sich ursprünglich auf technische Kommunikation bezog, wurde in den Anfängen

der Kommunikationswissenschaft auch auf soziale Kommunikation übertragen und prägt zum Teil noch heute das Alltagsverständnis von Kommunikation. Während in den Kommunikationswissenschaften das vereinfachte Sender-Empfänger-Modell zur theoretischen Konzeptualisierung des Kommunikationsprozesses schon seit langem durch komplexere Veranschaulichungen abgelöst worden ist, lohnt dennoch der Verweis auf dieses für soziale Kommunikation unzureichende Verständnis, um zu verdeutlichen, wie Kommunikation nicht verstanden werden sollte:

Abbildung 1

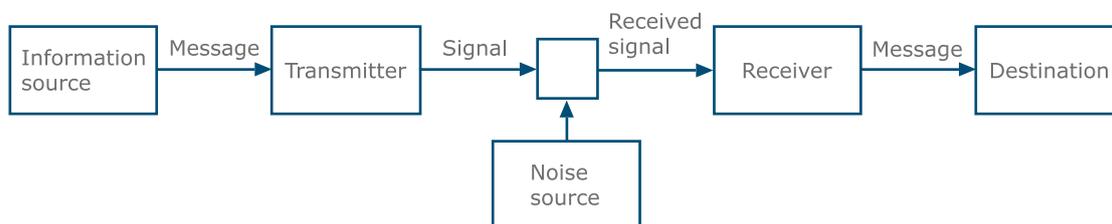


Abbildung 1: „Shannon and Weaver’s ‚mathematical model‘“, Quelle: McQuail/Windahl, 1998, S. 17.⁶

Überträgt man dieses Modell auf die soziale Kommunikation – sei sie nun zwischenmenschlich oder medienbasiert – wird ein lineares Verständnis von Kommunikation etabliert, welches zusammengefasst unterstellt, dass eine Nachricht im Idealfall eins zu eins zwischen ‚Sender‘ und ‚Empfänger‘ übertragen wird. Insbesondere für das Feld der Risikokommunikation wäre diese Annahme einer Eins-zu-eins-Übertragung von Informationen an die Bürgerinnen und Bürger irreführend. So kritisieren dieses lineare Kommunikationsverständnis auch Georg Ruhrmann und Matthias Kohring in ihrer Studie über „Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen“⁷ und fassen Kommunikation entsprechend nicht als „einseitige Übertragung von Informationen.“⁸ Hierbei ist der Hinweis der Autoren relevant, dass dieses Verständnis von Kommunikation ein hierarchisches sei und damit einhergehe, dass die Bedeutung der übermittelten

Information durch den Sender festgelegt werde.⁹ Denn „[d]er Rezipient wird als ein passiver Empfänger betrachtet, den es in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen gilt.“¹⁰ Der Kommunikationsprozess ist jedoch vielmehr als ein „eigenständiger Konstruktionsprozess des Rezipienten“¹¹ zu fassen. Dabei ist es der Rezipient, der die Bedeutung der Nachricht erst vor seinem eigenen Erfahrungshintergrund konstruieren muss.¹² Je nachdem für welchen Kontext man nun einen Kommunikationsbegriff festlegt, kommt zudem noch hinzu, dass der Kommunikationsprozess nicht nur ein Rekonstruktionsprozess ist, sondern als wechselseitiger Prozess gefasst werden muss, das heißt im Idealfall eben nicht einseitig verläuft. Nur über einen solchen wechselseitigen Prozess kann langfristig ein Verstehen aller beteiligten Akteure sichergestellt werden.

Risikokommunikation versus Krisenkommunikation

Oftmals wird der Begriff Risikokommunikation mit Krisenkommunikation gleichgesetzt. Eine Gleichsetzung dieser beiden Ausprägungen von Kommunikation in sicherheitsrelevanten Kontexten überdeckt jedoch das Potenzial von Risikokommunikation: Im Gegensatz zur Krisenkommunikation ist Risikokommunikation der Krisenkommunikation vorgelagert und stellt insofern eine Ergänzung zu deren Praxis dar. Dabei soll Risikokommunikation jedoch mehr als eine bloße Ergänzung sein. Vielmehr ist sie, wie Hans-Peter Weinheimer hervorhebt, eine „anlassunabhängige Risikokommunikation, die eben nicht erst unter dem Druck realer Schadensereignisse stattfin-

den darf. Denn dann wäre es auch bereits Krisenkommunikation, deren Wirkung sich unter solchen Bedingungen kaum positiv entfalten könnte.“¹³ Risikokommunikation ist insofern anlassunabhängige Kommunikation von Risiken und zielt darauf ab, ein Vertrauensverhältnis zu etablieren.¹⁴ Im Gegensatz zur Krisenkommunikation, die erst greift, wenn es bereits zu einer Krise gekommen ist, oder zumindest bereits erste Anzeichen dafür erkennbar sind, ist Risikokommunikation deshalb vielmehr als eine präventive Maßnahme einzuordnen, die nicht nur die Grundlage für erfolgreiches Risiko-, sondern auch für ein erfolgreiches Krisenmanagement legen kann.

Charakteristika des behördlichen Risikokommunikationsprozesses

Als eine Möglichkeit, den Prozess der behördlichen Risikokommunikation theoretisch zu plausibilisieren, kann auf eine Formel des amerikanischen Politik- und

Kommunikationswissenschaftlers Harold D. Lasswell Bezug genommen werden:

Abbildung 2

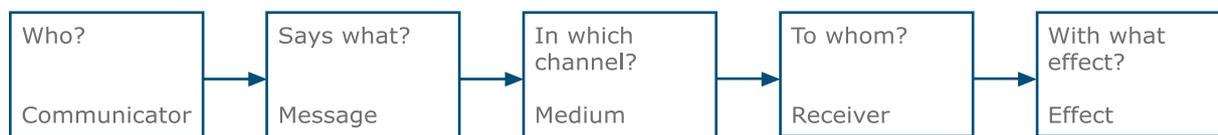


Abbildung 2: „Lasswell Formula with corresponding elements of the communication process“, Quelle: McQuail/Windahl, 1998, S. 13.¹⁵

Zwar ist auch die Lasswell-Formel nur ein Modell, und damit immer nur der Versuch einer Annäherung an tatsächliche Kommunikationsprozesse, dennoch lassen sich in Anlehnung an dieses Kommunikationsmodell die wesentlichen Elemente des behördlichen Risikokommunikationsprozesses in Deutschland veranschaulichen:

- **Kommunikatoren** wie z.B. Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen
- **Inhalte** basierend auf gemeinsamer Risikoanalyse und -bewertung und abhängig vom Kontext
- **Medien** wie z.B. traditionelle Medien (Pressemitteilungen und -konferenzen, Flyer, Veranstaltungen etc.) sowie neue Medien (Webseiten, Social Media, Bürgerforen etc.)

- **Empfänger bzw. Adressaten** wie z.B. andere Behörden, (Teile der) Bevölkerung, Betreiber Kritischer Infrastrukturen und Verbände
- **Effekte und Ziele** wie z.B. Information, Transparenz, Aufmerksamkeit, Resilienz, Prävention, Vertrauen, unter Berücksichtigung von intendierten und nicht-intendierten Folgen

Diese einzelnen Elemente verdeutlichen die Komplexität eines Risikokommunikationsprozesses, denn sie variieren je nach Kontext. Über diese Aufgliederung lässt sich jedoch zunächst eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema Risikokommunikation vereinfachen. Zudem lassen sich die unterschiedlichen Herausforderungen bei der Implementation von Risikokommunikation als behördliche Praxis individuell anhand der einzelnen Elemente betrachten.

Herausforderungen für behördliche Risikokommunikation in Deutschland

Obwohl dem Thema Risikokommunikation bereits von Seiten der Politik als auch von Seiten der Wissenschaft immer mehr Bedeutung beigemessen wird, befindet sich die Praxis behördlicher Risikokommunikation überwiegend noch in den Anfängen, sieht man von einigen Bereichen wie zum Beispiel Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz ab. So verfügt bislang nur das Bundesinstitut für Risikobewertung über eine eigenständige Abteilung für Risikokommunikation. Entsprechend ist Risikokommunikation noch nicht in dem Maße institutionalisiert wie dies für die Krisenkommunikation gilt, denn der primäre Fokus des behördlichen Handelns liegt in den meisten Ressorts eher auf diesem Aspekt als Teil eines akuten Krisenmanagements. Dies liegt neben institutionellen Hürden – wie Fragen zur behördlichen Zuständigkeit und Finanzierung solcher Maßnahmen – daran, dass die Kommunikation von Risiken selbst mit verschiedenen Risiken verbunden sein kann. So kann Risikokommunikation auch nicht-intendierte Folgen haben, wie zum Beispiel die unnötige Verunsicherung der Bürgerinnen und Bürger sowie die Überschätzung von Risiken, die zugleich im Zusammenspiel mit medialer Berichterstattung noch verstärkt werden können. Darüber hinaus kann die Kommunikation von Risiken auch missglücken, weil die Bürgerinnen und Bürger

gar nicht erreicht werden. Grundsätzlich können die Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Implementation von Risikokommunikation als behördlicher Praxis in Deutschland stellen, auf theoretischer Ebene entlang der einzelnen Elemente des Risikokommunikationsprozesses (siehe oben) diskutiert werden. Für die zukünftige praktische Implementation behördlicher Risikokommunikation für andere Ressorts könnte zudem das Bundesinstitut für Risikobewertung als Vorreiter in diesem Feld herangezogen werden. Als wesentliche Prinzipien für den Prozess der Risikokommunikation hebt das Bundesinstitut für Risikobewertung ‚Transparenz, Verlässlichkeit und größtmögliche Offenheit‘ hervor.¹⁶ Für eine weitere Auseinandersetzung mit dem Thema Risikokommunikation sollten diese Prinzipien sowohl in der Praxis als auch in der Forschung handlungsleitend sein. Als ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur weiteren Implementation von Risikokommunikation auf behördlicher Ebene muss dem Thema sowohl in der Sicherheitsforschung als auch in der behördlichen Praxis noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Hierzu sind insbesondere weitere Arbeiten im Bereich der Sicherheitsforschung und der regelmäßige Austausch zwischen Wissenschaft, Verwaltung, Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern nötig.

Risikokommunikation ist auch eines der Forschungsprojekte des BIGS. Ein Arbeitskreis zur Risikokommunikation unter der Leitung von Oberst a.D. Weinheimer und mit Mitgliedern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Behörden hat sich in den Jahren 2010/2011 mit dem aktuellen Stand der behördlichen Risikokommunikation im Rahmen des Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland auseinandergesetzt. Die Arbeitsergebnisse der Expertenrunde wurden am BIGS veröffentlicht. Im Mai 2012 hat das BIGS darüber hinaus zusammen mit der Akademie der Bundeswehr für Infor-

mation und Kommunikation (AIK) einen Experten-Workshop zum Thema „Stand und Perspektiven behördlicher Risikokommunikation“ durchgeführt. Der Anschlussworkshop in 2013 befasst sich mit dem Thema „Kritische Infrastrukturen als Herausforderung für die sicherheitspolitische Risiko- und Krisenkommunikation“. Insbesondere solche Veranstaltungen bieten die Möglichkeit, gemeinsam aktuelle Herausforderungen zu diagnostizieren und Lösungen zu entwickeln. Sie ermöglichen zudem, die Kluft zwischen Theorie und Praxis zu verringern.

Fußnoten

1. Vgl. Bundesministerium des Innern (2009): Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen. KRITIS-Strategie. Verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2009/kritis.pdf?__blob=publicationFile [12.04.2013].
2. Siehe hierzu auch Weinheimer, Hans-Peter (2011): Behördliche Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz. Standpunkt zivile Sicherheit Nummer 4. BIGS: Potsdam sowie Weinheimer, Hans-Peter (2008): Bevölkerungsschutz in Deutschland. Kann der Staat seine Bürger schützen? Hamburg: Mittler & Sohn.
3. Bundesministerium des Innern, KRITIS-Strategie, S. 9.
4. Ebd., S. 8.
5. Ebd.
6. McQuail, Denis/Windahl, Sven (1998): Communication Models for the Study of Mass Communication. 2. Auflage. London: Longman. S. 17.
7. Ruhrmann, Georg/Kohring, Matthias (1996): Staatliche Risikokommunikation bei Katastrophen. Informationspolitik und Akzeptanz. Zivilschutzforschung Band 27. Bonn: Bundesamt für Zivilschutz.
8. Ebd., S. 13, Hervorhebung im Original.
9. Vgl. ebd., S. 14.
10. Ebd.
11. Ebd.
12. Vgl. ebd.
13. Weinheimer, Hans-Peter (2012): Behördliche Risikokommunikation. In: Bevölkerungsschutz „Risikokommunikation“, Heft 4/2012. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. S. 6.
14. Vgl. ebd. sowie Ruhrmann/Kohring, 1996.
15. McQuail, Denis/Windahl, Sven (1998): Communication Models. S. 13.
16. Vgl. Bundesinstitut für Risikobewertung unter: http://www.bfr.bund.de/de/risikokommunikation_am_bfr-1798.html [12.04.2013].

IMPRESSUM

Die Brandenburgische Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) gGmbH ist ein unabhängiges, überparteiliches und nicht-gewinnorientiertes wissenschaftliches Institut, das zu gesellschaftswissenschaftlichen Fragen ziviler Sicherheit forscht. Das BIGS publiziert seine Forschungsergebnisse und vermittelt diese in Veranstaltungen an eine interessierte Öffentlichkeit. Es entstand im Frühjahr 2010 in Potsdam unter der Beteiligung der Universität Potsdam und ihrer UP Transfer GmbH sowie der Unternehmen EADS, IABG und Rolls-Royce. Es wird vom Land Brandenburg gefördert. Alle Aussagen und Meinungsäußerungen in diesem Papier liegen in der alleinigen Verantwortung des Autors bzw. der Autoren.

Autor:

Dr. Constance P. Baban
Senior Research Fellow

Titel:

**Behördliche Risikokommunikation in Deutschland –
Perspektiven und Herausforderungen**

Herausgeber:

Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH
Dr. Tim H. Stuchtey (V.i.S.d.P.)

ISSN 2191-6756

Weitere Informationen über die Veröffentlichungen des BIGS befinden sich auf der Webseite des Instituts:

www.bigs-potsdam.org

Copyright 2013 © Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit gGmbH. Alle Rechte vorbehalten. Die Reproduktion, Speicherung oder Übertragung (online oder offline) des Inhalts der vorliegenden Publikation ist nur im Rahmen des privaten Gebrauchs gestattet. Kontaktieren Sie uns bitte, bevor Sie die Inhalte darüber hinaus verwenden.



Geschäftsführender Direktor: Dr. Tim H. Stuchtey
Rudolf-Breitscheid-Straße 178 · 14482 Potsdam

Tel.: +49-331-704406-0 · Fax: +49-331-704406-19 · info@bigs-potsdam.org · www.bigs-potsdam.org