

Partizipative Risikokommunikation

Wege zu einer risikomündigen Gesellschaft

Zusammenfassung

In einer demokratischen Gesellschaft kann der Umgang mit gesundheitlichen Risiken angesichts von Skandalen, wie z. B. BSE, Nitrofen oder Acrylamid, nicht mehr ohne eine dialogische Auseinandersetzung mit den relevanten Akteuren gelingen. Sicherlich kann Kommunikation kein „Nullrisiko für alle“ bringen, doch die Frage, ob Differenzen zu gesellschaftlichen und ökonomischen Krisen führen, hängt häufig davon ab, wie mit diesen Bewertungsdifferenzen kommunikativ umgegangen wird. Gerade hier ist die derzeitige Praxis des behördlichen Umgangs mit Risiken unglücklicherweise mit Mängeln behaftet. Gelingende Risikokommunikation übernimmt eine unverzichtbare Aufgabe im Rahmen einer Risikoregulierung. Im folgenden Beitrag werden Wege aufgezeigt, wie betroffene Individuen oder Gruppen befähigt werden können, auf Basis vorhandener Erkenntnisse und verbleibender Unsicherheiten Risiken selber zu beurteilen. Dazu werden Stufen einer partizipativen Risikokommunikation vorgeschlagen, die sich auf unterschiedliche Ziele und Adressaten konzentrieren. Mit einer breiten Palette an erprobten kommunikativen Instrumenten kann auf die besonderen Anforderungen reagiert werden, wie sie beispielsweise eine behördeninterne Kommunikation oder die Beteiligung von Experten und Interessengruppen, aber auch eine Kommunikation mit der allgemeinen Öffentlichkeit stellen.

Schlüsselwörter

Risikokommunikation · Risikobewertung · Beteiligung · Unsicherheit · Öffentlichkeitsarbeit

Risikoauslösende Umstände werden innerhalb der Bevölkerung häufig unterschiedlich beurteilt und haben, wie es am Beispiel Mobilfunk zu beobachten ist, auch unterschiedliches Verhalten zur Folge. Dies kann von euphorischer Zustimmung bis hin zu gewalttätiger Zerstörung von Sendemasten gehen. Entscheidungen über Maßnahmen, vor allem im Rahmen von Grenzwertsetzungen, stoßen daher häufig auf Unverständnis, Verweigerung und teilweise sogar auf erhebliche Konfliktbereitschaft. In demokratischen Gesellschaften kann der Erwartung an öffentliche Legitimierung getroffener Regelungsentscheidungen nur durch dialogische Kommunikation entsprochen werden. Dabei geht es allerdings weder um schlichte Mitteilung behördlicher Festlegungen, noch um Versuche die Betroffenen von der Akzeptabilität unvermeidbarer „Restrisiken“ zu überzeugen. Im Zentrum einer partizipativen Risikokommunikation steht die Vorstellung, betroffene Bürger bei ihrer eigenen Entscheidungsfindung im Umgang mit Risiken zu unterstützen, ihnen zu einer Risikomündigkeit zu verhelfen. Dies bedeutet, dass jedes betroffene Individuum oder jede betroffene Gruppe auf Basis der vorliegenden Erkenntnisse der Folgen von Risikoquellen, einschließlich der verbleibenden Unsicherheiten und Probleme, befähigt werden soll, eine eigene Beurteilung der Risiken durchzuführen zu können. Dabei leistet Risikokommunikation dann einen Schlüsselbeitrag, wenn es gelingt, Inhalt und Form des aktuellen Kenntnisstandes adressatengerecht darzustellen und Dialogverfahren mit den betroffenen Bürgern mit klar definierten Mandaten zu initiieren.

Neuralgische Punkte für die Risikokommunikation

Die Analyse gesundheitlicher Risiken offenbart 3 Problempunkte, die die Hoffnung auf eine einfache Handhabung zerstreuen [1]. Gesundheitliche Risiken zeigen sich als komplexe Ursache-Wirkungs-Mechanismen, häufig gekennzeichnet durch nicht-lineare Effekte, verzögerten Wirkungseintritt oder nicht eindeutig erkennbare intervenierende Variablen. Zudem ist die dabei gewonnene Erkenntnis fast immer unsicher, also statistischen Abschätzungssicherheiten (Konfidenzintervallen) unterworfen und abhängig von gewählten Problemeingrenzungen und getroffenen Annahmen. Die Quantifizierung ist daher zwangsläufig interpretationsfähig. Häufig berühren die Folgen von Risiken auch Bereiche, die besonders wertbeladen sind, wie etwa die Nutzung von Stammzellen für die Forschung. Dann tritt zu der Unsicherheit noch ein hohes Maß an Ambivalenz der Bewertung von Risikofolgen.

Wissenschaftliche Möglichkeiten im Rahmen einer Risikoabschätzung konzentrieren sich entweder auf Extrapolationen der statistischen Auswertungen von Vergangenheitsbeobachtungen (versicherungsmathematischer Ansatz) oder auf Synthesen berechneter Ausfallereignisse von Einzelkomponenten

© Springer-Verlag 2003

R. Carius
Akademie für Technikfolgenabschätzung
in Baden-Württemberg,
Industriestraße 5, 70565 Stuttgart
E-Mail: rainer.carius@ta-akademie.de

R. Carius · O. Renn

Participatory risk communication. Ways toward risk maturity

Abstract

Facing intensive food scandals such as BSE, nitrofen, or acrylamide, risk management cannot be successful without a dialogue involving persons in charge and relevant stakeholders. Certainly, communication cannot reduce risks for everyone, but has an important impact on whether different risk assessments lead to a societal or economic crisis. In this regard, the performance of responsible authorities often shows deficits. Therefore, successful risk communication plays an essential role in risk regulation. The following article focuses on the question of how to enable affected individuals or groups to make their own risk assessment based on the available scientific knowledge and taking into account remaining uncertainties. The paper proposes different steps of participatory risk communication focussing on various aims and groups. A panoply of well-proven instruments can be used to meet the special demands of communication, for example, within authorities, or with experts and interest groups, or communication with the public.

Keywords

Risk communication · Risk analysis ·
Participation · Uncertainty · Public relations

(technischer Ansatz) oder Modellierungen von Dosis-Wirkungs-Beziehungen (Gesundheitsschutz). Diese Ansätze beruhen alle auf der möglichst genauen Erfassung der beiden zentralen Komponenten eines Risikos: Ausmaß des möglichen Schadens und Wahrscheinlichkeitsabschätzung für dessen Eintreffen.

Die Sozialwissenschaften haben darüber hinaus noch eine Vielzahl so genannter qualitativer Faktoren, die die Wahrnehmung eines Risikos beeinflussen, identifizieren können [2, 3]. Bezogen auf die Risikosituation hängt die Risikowahrnehmung z. B. von „Freiwilligkeit der Risikoübernahme“, „persönlichem Kontrollvermögen“ oder „Vertrauen ins zuständige Risikomanagement“ ab. Rückt man eher die Risikoquelle ins Blickfeld, können beispielsweise „Gewöhnung an die Risikoquelle“, „Schrecklichkeit der mit dem Risiko einhergehenden Folgen“ oder „sinnliche Wahrnehmbarkeit des Risikos“ ausschlaggebend sein. Personen, die weniger analytisch-differenzierend an ein Risiko herangehen (häufig als Laien bezeichnet), erfassen eine Risikosituation daher eher ganzheitlich. Ihr Zugang ist einerseits einfacher, weil unmittelbar und intuitiv; andererseits auch umfassender, da neben den klassischen Risikodimensionen „Schaden“ und „Eintrittswahrscheinlichkeit“ zusätzlich qualitative Faktoren berücksichtigt werden.

Defizite derzeitiger Praxis

Unglücklicherweise ist die derzeitige Praxis des behördlichen Umgangs mit Risiken (die Risikokommission hat hierfür den Begriff der „Risikoregulierung“ eingeführt) mit unterschiedlichen Mängeln behaftet [4]. Zunächst existieren innerhalb der tangierten Wissenschaften, wie z. B. Ökologie, Medizin, Ökonomie, Recht, Technik, unterschiedliche Risikoverständnisse mit teilweise inkompatiblen Begrifflichkeiten, die eine Verständigung erschweren [5]. Zudem fehlt häufig eine funktionale Trennung zwischen wissenschaftlicher Risikoabschätzung und abwägendem Risikomanagement. Wissenschaftliche Abschätzung und der Entscheidungsprozess über die Zumutbarkeit der Folgen für Wirtschaft, Technik oder Gesellschaft werden vermengt und führen auf der einen Seite zu einem Steuerungsdefizit öffentlicher Verwaltungen [6], zum anderen aber auch zu

einem Vertrauensverlust der Öffentlichkeit in die Objektivität und „Unbestechlichkeit“ der risikoabschätzenden Behörden oder Gremien. Ebenfalls fehlen standardisierte Verfahrensregeln zur Ermittlung von angemessenen Maßnahmen zur Risikoreduktion sowie Kriterien, die den Handlungsspielraum zwischen zwingend notwendiger Gefahrenabwehr einerseits und angemessener Vorsorge andererseits begrenzen. Die überwiegende Anzahl von Abschätzungen gesundheitlicher Risiken ist auf Krebserkrankungen orientiert, andere Endpunkte und Schutzziele (chronische Erkrankungen, psychosomatische Beschwerden) bleiben meist unberücksichtigt. Nicht zuletzt führen zersplitterte Zuständigkeiten von Bund-, Länderministerien und -behörden und Delegation an nichtstaatliche Kommissionen, Arbeitskreise und Ausschüsse zu einer uneinheitlichen Vollzugspraxis. Die Folge sind kaum nachvollziehbare Schlussfolgerungen, teils inkonsistente Festlegungen durch die Normsetzenden, begriffliche Konfusion über den Inhalt und die Bedeutung von Grenzwerten, weil die Schutzziele nicht übereinstimmen, sowie eine nicht einheitliche Praxis der Intervention in den verschiedenen Bundesländern. Aufgrund dieses uneinheitlichen Bildes wundert es nicht, dass direkt Betroffene, aber auch die allgemeine Öffentlichkeit mit Unverständnis, Ablehnung oder gar Konfliktverhalten reagieren.

Potenzial der Risikokommunikation

Auf eine Vielzahl gesundheitlicher Risiken, die von uns weder sinnlich wahrgenommen werden und die wir auch nicht persönlich erfahren haben, werden wir meist mittelbar durch Kommunikation aufmerksam. Es ist daher auch nicht nur der Inhalt, sondern auch die Form der Kommunikation über Risiken selbst, die die Einstellung und das Verhalten gegenüber der Risikoquelle beeinflusst. Am Beispiel Mobilfunk wird die jeweilige Bewertung des wahrgenommenen Risikos bereits durch entsprechende Begriffsschöpfungen offenkundig. Obwohl beide Personengruppen von derselben Risikoquelle sprechen, verdeutlichen die einen durch Verwendung des Begriffs „Elektromog“ bereits ihre Ablehnung, während andere ihre Haltung der Unbe-

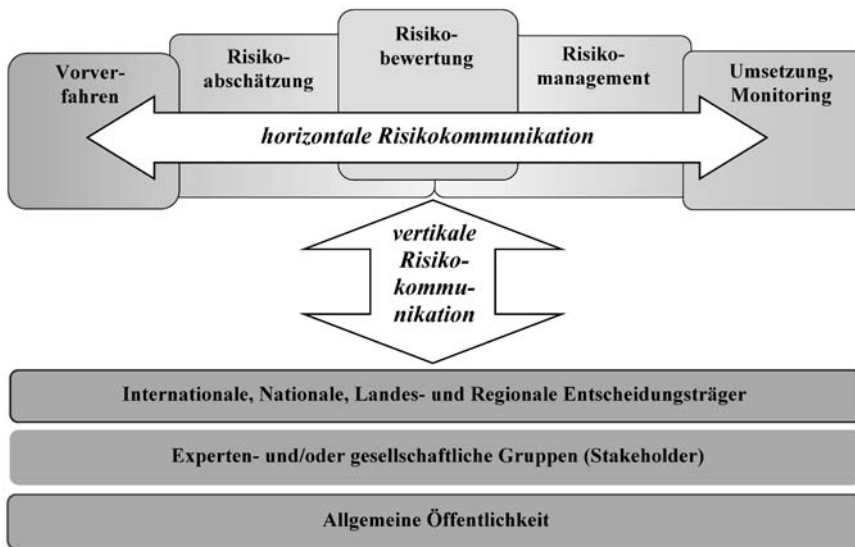


Abb. 1 ▲ Risikokommunikation im Risikoregulierungsprozess

denklichkeit mit dem Begriff „Elektromagnetische Umweltverträglichkeit“ zum Ausdruck bringen.

Auch die Form der Kommunikation beeinflusst das Verhalten gegenüber einer Risikoquelle.

Insbesondere in modernen, wertpluralistischen Gesellschaften sind Skepsis und Misstrauen gegenüber behördlichem Handeln verbreitet. Aber gerade bei Risikoaussagen sind Regulierungsgremien auf einen Vertrauensbonus angewiesen. Dieser darf von ihnen aber nur erwartet werden, wenn die Kommunikation proaktiv und kontinuierlich betrieben und an den Bedürfnissen der Kommunikationspartner ausgerichtet wird. Der Umgang mit den angesprochenen Risikomerkmale (Komplexität, Unsicherheit, Ambivalenz) einerseits und die notwendige Einbindung gesellschaftlicher Akteure in den Abwägungsprozess andererseits machen verständigungsorientierte Verfahren notwendig. Vorhandene Gestaltungsspielräume schaffen Chancen für die Vielfalt methodischer Ansätze einer Risikokommunikation, in zwei Aufgabenfeldern (Abb. 1):

- Risikokommunikation soll die Integration der Ergebnisse aus den Phasen Schutzzielefestlegung, wissenschaftliche Risikoabschätzung, Risikomanagement und Maßnahmenumsetzung, bzw. -kontrolle sicherstellen. Damit

fällt einer „horizontalen“ Risikokommunikation innerhalb des Risikoregulierungsprozesses die Querschnittsaufgabe zu, anschlussfähige Schnittstellen zu schaffen und so den Prozessfortschritt zu unterstützen.

- Risikokommunikation hat ebenfalls die Aufgabe, gesellschaftliche Akteure (sog. Stakeholder) im Prozess der Risikoregulierung angemessen zu beteiligen. Durch die „vertikale“ Risikokommunikation können Argumente und Werthaltungen von außerhalb des eigentlichen Regulierungsprozesses stehenden Personen und Institutionen integriert werden. Mit dieser Beteiligung bei Entscheidungen unter Unsicherheit werden gesellschaftliche Präferenzen und Werturteile in den Prozess der Abwägung bei Zielkonflikten eingebunden. Erst dadurch gewinnt der Entscheidungsprozess seine politische Legitimierung in einer wertpluralistischen Gesellschaft. Neben der Kommunikation mit den Stakeholdern muss auch eine angemessene Kommunikation mit der allgemeinen Öffentlichkeit gesucht werden. Risikokommunikation hat hier die Aufgabe, Vorgehen, Argumentationen, Begründungen und Ergebnisse aller Phasen des Regulierungsprozesses nachvollziehbar darzustellen und in die allgemeine Öffentlichkeit zu transportieren.

Im Rahmen dieser Aufgabenfelder kann Risikokommunikation zusätzlichen Nutzen stiften, sowohl bei politisch legiti-

mierten Entscheidungsträgern und deren beratenden Experten, als auch bei Vertretern gesellschaftlicher Gruppen, Betroffenen oder Verbrauchern. Darunter sind zu nennen:

- Wahrnehmungskompetenz verbreitern und Problemsensibilität schaffen,
- Verständnis und Wissen verbessern,
- Einstellung, Akzeptanz und Verhalten verändern,
- Beurteilungskompetenz verbessern und Entscheidungsvermögen unterstützen,
- Konflikte und Krisengefahren bearbeiten,
- Glaubwürdigkeit und Vertrauen in Regulierungsinstanzen stärken.

Auch wenn Risikokommunikation die Minimierung von Bewertungsdifferenzen anstrebt, so ist die Erwartung eines Risikokonsenses ebenso unrealistisch wie der Glaube, Risikoregulierung könne ein Nullrisiko für alle Beteiligten erreichen. Ob allerdings Bewertungsdifferenzen zu gesellschaftlichen und ökonomischen Krisen führen, ist häufig davon abhängig, wie mit verbleibenden Differenzen kommunikativ umgegangen wird. Deshalb übernimmt insbesondere beim Risikomanagement die Risikokommunikation eine unverzichtbare Aufgabe.

Wie können diese Aufgaben nun erbracht werden, und welche Anforderungen muss dazu Risikokommunikation erfüllen? Zunächst sind einige allgemeine Anforderungen zu berücksichtigen [7]:

Breite und Kontinuität. Risikokommunikation findet zeitgleich auf mehreren territorialen Ebenen (WHO, EU, Bund, Land, Region) und funktionalen Ebenen (Exponierte, Experten, Regulierende, Interessierte, Multiplizierende) statt. Zwischen diesen Ebenen bestehen häufig Dissonanzen, auch als Folge von Informationsmangel, Interpretationsdifferenzen oder Missverständnissen. Risikokommunikation sollte daher möglichst breit und auf Kontinuität ausgerichtet sein, um den gegenseitigen Informationsaustausch zu etablieren und zu verstetigen.

Gemeinsame Sprache. Wichtiger Schritt in Richtung jeder Risikokommunikation ist das Finden einer gemeinsamen

Sprache. Jargon und spezifische Begriffsinterpretationen innerhalb zahlreicher Fachdisziplinen machen diesen Schritt bereits in der Wissenschaft notwendig. Besonders hemmend kann sich ein Mangel an gemeinsamer Begrifflichkeit auf die Kommunikation mit Akteuren außerhalb der Wissenschaft auswirken, weil die Begriffe entweder unbekannt oder bereits mit abweichenden Bedeutungsinhalten belegt sind. Auch die zum frühestmöglichen Zeitpunkt initiierte Risikokommunikation steigt praktisch immer in bereits laufende, d. h. auf gewissen Annahmen beruhende Kommunikation ein. Eine gemeinsame Wellenlänge zu finden erfordert ein hohes Maß an Sensibilität und sprachlicher Variabilität. So ist beispielsweise der Begriff „Grenzwert“ je nach Fachdisziplin mit unterschiedlichen Bedeutungen belegt und führt häufig zu Irritationen. Deshalb müssen Bedeutungen nicht nur erläutert, sondern nach Möglichkeit auch in die Sprache der Adressaten übersetzt werden.

Ein wichtiger Schritt der Risikokommunikation ist das Finden einer gemeinsamen Sprache.

Adressatenorientierung und Offenheit. Die Vielzahl der Akteure, ihre unterschiedlichen Anliegen und Funktionen machen eine Risikokommunikation notwendig, die Verständnis für die jeweiligen Bedürfnisse der Kommunikations-

partner mitbringt. Insbesondere aus Sicht der Öffentlichkeit kann dieses Kommunikationsbedürfnis in der Diskussion über faktische Beweise und Wahrscheinlichkeiten, über Leistungsprofil, Kompetenz und Erfahrung von Institutionen oder über gegensätzliche Weltanschauungen und Wertesysteme bestehen. Während bei der Kommunikation über Beweise und Wahrscheinlichkeiten noch rational und evidenzbasiert argumentiert werden kann, ist dies bei einer Diskussion über Weltanschauungen und Wertesysteme nur sehr eingeschränkt möglich. Daher nimmt hier die Wahrscheinlichkeit, zu Übereinstimmungen zu kommen, drastisch ab und die Konfliktgefahr zu. Umso wichtiger ist es deshalb, Risikokommunikation nicht als einen einseitigen Prozess zu verstehen, sondern ihn offen zu halten für den gegenseitigen Dialog, unter Einbeziehung der direkt betroffenen Personen.

Glaubwürdigkeit. Eine weitere Forderung an eine gelingende Risikokommunikation besteht in der Herstellung einer Atmosphäre der Glaubwürdigkeit und der Etablierung von Vertrauen in Regulierungsinstanzen. Dazu sollten sachbezogene Inhalte, Bewertungsverfahren und -kriterien transparent gemacht und die daraus abgeleiteten Interpretationen in einer Form dargestellt werden, die von den Kommunikationspartnern als plausibel angesehen, also unmittelbar nachvollzogen werden kann. Der Aufbau ei-

ner konsistenten Argumentation ist dabei ebenso hilfreich wie das Ermöglichen einer (empirischen) Überprüfung durch die Adressaten. Besonders wichtig für den Aufbau von Vertrauen ist es, diejenigen Argumente und Begründungen schriftlich zu dokumentieren, die im Verlauf des Regulierungsprozesses zu Bewertungen und Abwägungsentscheidungen geführt haben. Ebenfalls sollte festgehalten werden, wie Ergänzungen oder Gegenargumente von Dritten im Regulierungsprozess verwendet wurden. Das Internet bietet eine geeignete Plattform, um diese Dokumentation allen Interessierten zugänglich zu machen.

Mehrstufige Partizipation in der Risikokommunikation

Risikoregulierung kann nur dann gesellschaftliche Akzeptanz finden, wenn Kommunikation mit den Akteuren auch zu Verständigung führt. Dies bedeutet aber nicht, dass jedem Individuum zu jeder Zeit und zu jedem beliebigen Thema eine Beteiligungsmöglichkeit eingeräumt werden müsste. Zwar nimmt die Wahrscheinlichkeit, dass behördlichem Handeln Vertrauen entgegengebracht wird, zu, je mehr den handelnden Personen die Möglichkeit zur Teilhabe am Regulierungsprozess eingeräumt wird. Ebenfalls verbessert sich mit Teilhabe die Chance, dass Personen die Verantwortung für ihr Handeln übernehmen. Allerdings darf partizipative Risikokommunikation nicht dazu führen, effektives und rechtzeitiges Risikomanagement zu behindern oder gar gesetzlich vorgeschriebenen Regulierungsprozessen entgegenzuarbeiten. Eine Partizipation gesellschaftlicher Akteure, die über den gegenseitigen Austausch von Informationen hinausgeht, soll nur dort ermöglicht werden, wo dies sachlich notwendig und demokratisch geboten ist. Dabei ist eine zu enge Begrenzung der Mitwirkungsmöglichkeiten ebenso problematisch wie eine allzu große Ausweitung. Im ersten Fall fühlen sich die angesprochenen Personen nicht wirklich eingebunden und vermuten zu Recht oder zu Unrecht nur eine Ritualisierung der Beteiligung im Sinne eines Alibis für die Politik. Im zweiten Falle macht sich die Regulierungsbehörde selbst handlungsun-

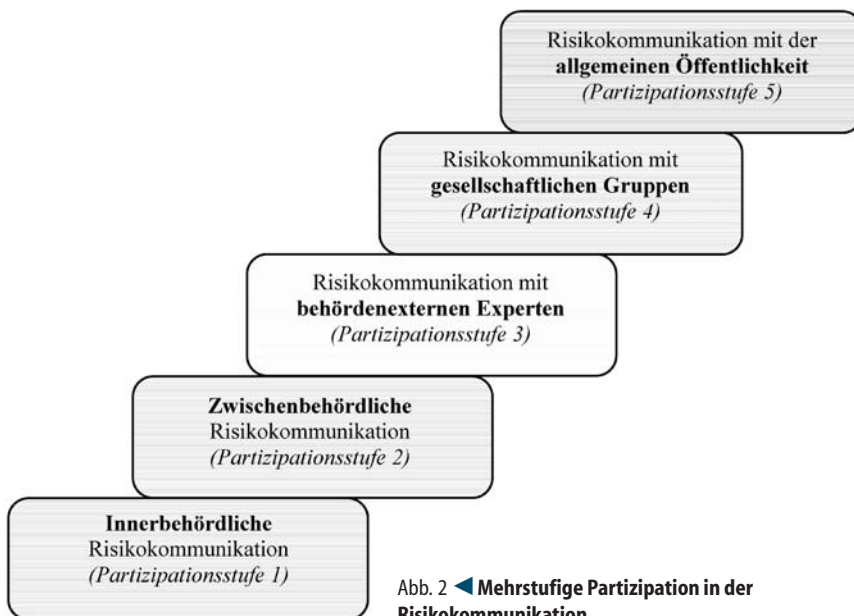


Abb. 2 ◀ Mehrstufige Partizipation in der Risikokommunikation

fähig, weil sie zu viele Beteiligungsmaßnahmen zu integrieren versucht. Wichtig ist die richtige Mischung. Als Faustregel kann hier gelten: Beteiligung ist dann unbedingt erforderlich, wenn das Risiko bestimmte Maße der Komplexität (dann sind eher Experten gefragt), der verbleibenden Unsicherheit (dann sind eher die Stakeholder gefragt) oder der Ambivalenz (dann ist ein breiter gesellschaftlicher Diskussionsprozess gefragt) übersteigt. Mit einer solchen Differenzierung sind für den Regulierungsprozess deutliche Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen zu erwarten [8].

Innerbehördliche Risikokommunikation (Partizipationsstufe 1)

Sie betrifft die Beteiligung von Fachkräften innerhalb öffentlicher Regulierungsinstanzen (Abb. 2). Damit sind Experten aus verschiedenen Fachabteilungen oder Arbeitsgruppen einer Behörde gemeint, die eine Risikoquelle aus unterschiedlichen Perspektiven oder mit unterschiedlichem Fokus (z. B. unterschiedliche Endpunkte wie Toxikokinetik, akute Toxizität, Kanzerogenität usw.) abschätzen. Besondere Herausforderungen an die Risikokommunikation der Stufe 1 sind vorhandene disziplinar- und fachhierarchische Beziehungsmuster, die einen Verständigungsprozess erschweren können, insbesondere dann, wenn mit historischen Analogien oder internen Hausregeln („das machen wir schon immer so“) argumentiert wird. Ausgangspunkt der Risikokommunikation bildet meist ein erster schriftlicher Entwurf einer wissenschaftlichen Risikoabschätzung. Die darin verwendete Gliederung strukturiert die anschließende Diskussion bereits vor und kann so die Kommunikationseffektivität erhöhen. Ein hohes Maß an Verständigung darf erwartet werden, wenn angestrebte Ziele klar benannt, die Quellen verwendeter Daten und Argumente transparent und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen nachvollziehbar dargestellt werden. Annahmen und Vermutungen müssen als solche benannt werden. Gelingt es zudem noch, diejenigen Argumente, die für die gefolgerten Schlüsse auch tatsächlich herangezogen wurden (gleichsam wie ein roter Faden), deutlich kenntlich zu machen, erhöht dies die Effizienz. So wer-

den die Lesenden schrittweise mitgenommen auf dem Weg von den Ausgangsbedingungen zu den Schlussfolgerungen.

Besonderes Merkmal schriftlicher Kommunikation ist ihre stetige Verfügbarkeit an unterschiedlichen Orten und zu allen Zeiten. Darüber hinaus ist sie beliebig kopierbar und kann zügig verbreitet werden. Ein Text kann in Ruhe geschrieben und durch Varianten in Struktur, Umfang und Begrifflichkeit adressatenorientiert angepasst werden. Allerdings ist schriftliche Kommunikation meist eine Einweg-Kommunikation, d. h. ohne die Chance zur direkten Rückmeldung. Dieses Defizit kann aber verringert werden, wenn die Möglichkeit der Kommentierung, beispielsweise durch Nutzung von geeigneter Software mit Änderungsverfolgung o. ä. geschaffen wird.

Zwischenbehördliche Risikokommunikation (Partizipationsstufe 2)

Sind von einer Risikoregulierung die Zuständigkeiten verschiedener Regulierungsinstanzen betroffen, so sind deren Vertreter zu beteiligen. Akteure dieser Stufe 2 können Personen aus Behörden sein, beispielsweise mit unterschiedlichen territorialen oder funktionalen Zuständigkeiten (z. B. Verbraucherschutz, Arbeitsschutz, Ökotoxikologie, usw.). Vordringliche Aufgabe ist hier Abgleich und fachliche Kommentierung hinsichtlich des berücksichtigten Datenmaterials und der daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen. Dabei geht es nicht um eine Vereinheitlichung der Ergebnisse, sondern primär um die Vermeidung von Inkonsistenzen oder um die Vermeidung von Regulierungsversäumnissen, z. B. aufgrund überlappender oder fehlender Zuständigkeiten. Ausgangspunkt der Risikokommunikation in Stufe 2 bildet in der Regel ebenfalls ein schriftlicher Entwurf, der – wie in Stufe 1 – mündlich diskutiert werden kann. Die zwischenbehördliche Kommunikation stellt ähnliche kommunikative Anforderungen wie Stufe 1.

Mündliche Kommunikation bietet aufgrund der Möglichkeit zur unmittelbaren Rückmeldung seitens der Kommunikationspartner die Gelegenheit, flexibel auf die Gesprächspartner zu reagieren und so die Verständigung zu

erleichtern. Das Gespräch kann zudem als ein gemeinsames Ereignis betrachtet werden, das dazu beiträgt, gegenseitige Aufmerksamkeit zu sichern und mögliche Missverständnisse des Textes auszuräumen. Die Vielfalt der verfügbaren kommunikativen Instrumente ermöglicht eine kreative Anpassung an einen Gesprächsverlauf. Aber auch das Gespräch hat Schattenseiten, denn aufgrund seiner Dynamik können auch neue Missverständnisse entstehen, die durch unachtsame Wortwahl oder inkonsistente Vorverständnisse der beteiligten Gesprächsteilnehmer entstehen können. Die rasche Fortentwicklung eines Gesprächs erschwert „Zuspätkommen“ den Quereinstieg. Zwischenergebnisse sind meist flüchtig und wegen ihres Ereignischarakters selten so eindrücklich vermittelbar wie in der schriftlichen Kommunikation. In Gesprächen reagieren Akteure häufig sensibel auf bestehende Hierarchiegefüge. Gespräche begünstigen Teilnehmende mit starken verbalen und nonverbalen Kompetenzen und unterliegen einer Verzettelungsgefahr, wenn sie unbefriedigend strukturiert oder moderiert werden.

Risikokommunikation mit behördenexternen Experten (Partizipationsstufe 3)

In dieser Stufe steht die Kommunikation zwischen behördlichen Fachkräften und externen Experten bzw. Wissenschaftlern im Vordergrund. Wenn sich beispielsweise in der Partizipationsstufe 1 oder 2 herausstellt, dass aufgrund der Ausgangslage eine eindeutige Risikoabschätzung nicht möglich ist, dann empfiehlt sich eine Beteiligung behördenexterner Experten. Die Auswahl der Experten soll dabei die Bandbreite der herrschenden wissenschaftlichen Ansicht widerspiegeln, möglichst alle relevanten Disziplinen berücksichtigen und sich auf möglichst unabhängige Personen konzentrieren. Das wesentliche Ziel der Risikokommunikation in Stufe 3 besteht darin, einen Beitrag zu einer umfassenden Klärung der Risikosituation und einer dazugehörigen Differenzierung in Bereiche hoher und geringerer Erkenntnisunsicherheit zu leisten. Dabei gilt es sowohl eine Verbreiterung der Wissensbasis zu erreichen als auch die Verdichtung der Schluss-

folgerungen im Risikoregulierungsprozess voranzutreiben. Um diese Ziele zu erreichen, können als Partizipationsinstrumente diskursive Workshops, Delphi-Verfahren oder wissenschaftliche Konsensuskonferenzen eingesetzt werden (Übersicht 1).

Risikokommunikation mit gesellschaftlichen Gruppen (Partizipationsstufe 4)

Häufig besteht der Grund für mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz von Maßnahmen zur Risikoregulierung nicht im Vorwurf, die Behörden hätten vorhandenes Wissen ignoriert oder nur unangemessen berücksichtigt, sondern hängt mit der Frage der inhaltlichen Festlegung von Schutzziele, Schutzniveaus oder der Prioritätensetzung bei konkurrierenden Schutzziele zusammen. Deshalb lenkt die Risikokommunikation in Stufe 4 das Augenmerk auf die unterschiedlichen Werte und Abwägungskriterien, die in einer pluralen Gesellschaft weit gestreut sind. Aus diesem Grund ist eine möglichst frühzeitige Beteiligung von Vertretern gesellschaftlicher Gruppen bereits in der Phase der Vorverfahren, also bei der Festlegung der Schutzziele, Schutzniveaus und bei der Prioritätensetzung erforderlich.

Die Risikokommunikation zwischen Behörden und Vertretern gesellschaftlicher Gruppen zielt auf die Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens.

Liegen Erfahrungen oder fachliches Wissen der gesellschaftlichen Gruppen mit Relevanz für die Beurteilung der Risikoquelle vor, dann sollten diese in die Risikoabschätzung einfließen. Bei der Abschätzung geht es dabei ausschließlich um die Berücksichtigung von Wissen und Erfahrung, nicht um die Berücksichtigung der Interessen der gesellschaftlichen Gruppen. Die Interessen sind dann in den Phasen des Risikomanagements einzubeziehen.

Die Risikokommunikation in Stufe 4 zwischen behördlichen Fachkräften und Vertretern gesellschaftlicher Gruppen zielt auf die Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens und konzentriert sich auf den Austausch risikorelevanter Informationen (Wissensstand,

Interpretationen, Schlussfolgerungen, Bewertungen). Hilfreich sind dazu Kommunikationsformen, die das Verständnis für die gegenseitigen Standpunkte und deren Hintergründe erleichtern. Darunter sind vor allem Evidenznachweise, Interpretationen und Bewertungen sowie die Einigung über das weitere Vorgehen zu nennen. Idealerweise könnte die Risikokommunikation aufzeigen, wie die Belange und Anliegen der gesellschaftlichen Gruppen in den Regulierungsprozess Eingang finden. Dabei sind auch mögliche (wirtschaftliche oder soziale) Nachteile für einzelne Gruppen als Folge von Abwägungsentscheidungen transparent zu machen und ihre Unvermeidbarkeit nachvollziehbar zu begründen.

Das Leitbild für eine so verstandene kommunikative Haltung der Regulierungsinstanzen ist von dem Selbstverständnis eines gesellschaftlichen Dienstleisters geprägt, der die Anliegen der Gruppen ernst nimmt, aufgreift und konstruktiv bearbeitet. Bringen die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen Offenheit und Dazulernbereitschaft mit, stimmen die wesentlichen Voraussetzungen für einen gelingenden Verständigungsprozess. Als Instrumente können in Stufe 4 z. B. runde Tische oder Mediationsverfahren eingesetzt werden.

Risikokommunikation mit der allgemeinen Öffentlichkeit (Partizipationsstufe 5)

Die Kommunikation mit der allgemeinen Öffentlichkeit bereitet besondere Probleme, da allgemeine Öffentlichkeit ein Konstrukt für eine Vielzahl nicht organisierter Gruppen ohne direkt adressierbare Repräsentanten darstellt. Verfahren der Risikokommunikation in dieser Stufe sind daher immer diffuser und riskanter als diejenigen in den Stufen 1 bis 4. Allerdings gibt es trotz dieser Einschränkungen wichtige Gründe für die aktive Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit in die Risikokommunikation. In bestimmten Situationen, vor allem dann, wenn die lokalen Interessen von Bürgern durch risikoregulierende Maßnahmen betroffen sind, ist auch eine direkte Partizipation dieser Personen in den Prozess der Entscheidungsfindung und -umsetzung vorteilhaft.

Hauptsächlich bei Risiken, die in der Gesellschaft kontrovers diskutiert werden, z. B. gesundheitliche Risiken aufgrund der Gentechnik oder Risiken durch elektromagnetische Strahlung, sollte die Risikokommunikation mit der allgemeinen Öffentlichkeit bereits frühzeitig, also in der Phase der Vorverfahren gesucht werden. Dabei geht es um grundsätzliche Fragen der Akzeptanz solcher Risikoquellen, denn jedes Mitglied der Gesellschaft ist hiervon betroffen. Des Weiteren sind für die Risikokommunikation in Stufe 5 solche Risiken zu betrachten, für die kein wissenschaftlich erkennbarer Schwellenwert vorliegt und daher Tolerabilitätsgrenzen festgelegt werden müssen. Welche Risiken noch als tolerabel gelten können, erfordert einen breiten gesellschaftlichen Diskurs. Solche Diskurse sind auch dann geboten, wenn Folgen von Risikoregulierungsmaßnahmen mit wirtschaftlichen Belastungen verbunden sind, die weit über das normalerweise übliche Maß hinausgehen (z. B. kostenintensive Schutzvorkehrungen vor terroristischen Angriffen).

In dieser Partizipationsstufe können neben den eher klassischen Instrumenten wie Anhörung, Podiumsdiskussion, öffentliche Gremiensitzung auch neuere Instrumente wie Bürgerkonsensuskonferenz, Bürgerforum und Zukunftswerkstatt eingesetzt werden. Darüber hinaus sollte die öffentliche Risikokommunikation mediengestützte Instrumente (Broschüren, schriftliche Infoblätter, Informationsvideos, Telefon-Hotline, Internet-Webseiten, aktives Internetforum, moderiertes Chat etc.) und ereignisorientierte (eventorientierte) Instrumente (Präsentationen, Ausstellungen, Bildungsmessen, Schulbesuche, erlebnispädagogische Exkursionen, Talkshows, Tag der offenen Tür etc.) umfassen. Diese Instrumente mit breiter Wirkungskraft schaffen die Möglichkeit, auch solche Personen zu erreichen, die klassischen Informationsinstrumenten bisher kritisch gegenüberstanden.

Rolle der Öffentlichkeitsarbeit

Neben den dialogischen Verfahren wird auch die klassische Öffentlichkeitsarbeit weiterhin benötigt werden. Es sollte aber deutlich geworden sein, dass die

Übersicht 1: Partizipationsinstrumente

Anhörung. Der wesentliche Vorteil der Anhörung ist die Möglichkeit für Behördenvertreter, die Sorgen und Belange der betroffenen Bevölkerung oder die Interessen der verschiedenen Gruppen kennen zu lernen. Bei einer öffentlichen Anhörung sind im Prinzip alle Betroffenen zugelassen, d. h., das Prinzip einer fairen Repräsentation ist gewährleistet. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass meist nur die Aktivisten und Vertreter von organisierten Interessengruppen zu Anhörungen kommen. Schließlich sind Anhörungen Instrumente des Informationsaustauschs. Die Gruppenvertreter lernen die Ansichten von Fachleuten und Behördenvertreter kennen, die Behördenvertreter werden mit den Problemen und Ansichten der Gruppenvertreter konfrontiert. Die starren Regeln der Anhörung haben jedoch Nachteile. Anhörungen werden meist so spät in der Risikobewertung veranstaltet, dass sie ihren Zweck, nämlich bei schwerwiegenden Einwänden eine Korrektur zu ermöglichen, nicht mehr erfüllen können.

Bürgerforum. Die chancengleiche Einbindung von Vertretern der allgemeinen Öffentlichkeit in lösungsorientierte Entscheidungsprozesse ist das Hauptziel dieser Gruppe von Verfahren. Chancengleichheit kann auf lokaler Ebene dadurch erzielt werden, dass alle potenziell Betroffenen eingeladen werden und ihnen eine Teilnahme logistisch und zeitlich erleichtert wird. Bei umfangreicheren Vorhaben muss dagegen auf eine Auswahl nach dem Freiwilligkeitsprinzip oder nach einem Repräsentationsverfahren (etwa Delegation oder Zufallsauswahl) zurückgegriffen werden. Problemstellungen, die unterschiedliche Lösungsoptionen, jeweils mit Vor- und Nachteilen, umfassen, sind für Bürgerforen besonders geeignet. Ein besonderer Vorteil von Bürgerforen ist auch die Möglichkeit, mehrere Foren parallel mit der gleichen Aufgabenstellung zu betrauen und dadurch die Robustheit der gefundenen Lösungen zu testen. Die wesentlichen Probleme der Bürgerforen liegen auf dem Gebiet der Sachkompetenz und des Folgewissens. Obwohl die Foren die Möglichkeit bieten, Argumente gegenseitig auszutauschen und die Dynamik der Gruppe für die Bewertung der Kompetenz einzusetzen, fehlen explizite Nachweise für Kompetenz und Wissen. Die Bereitschaft, Sachverständige anzuhören, bietet noch keine Gewähr dafür, dass Sachaussagen nach methodischen Gesichtspunkten überprüft worden sind.

Delphi-Verfahren. Beim so genannten Gruppen-Delphi werden ca. 16–20 Experten zu einem gemeinsamen Workshop eingeladen. Wichtig ist dabei, dass die eingeladenen Experten die in der Fachwelt diskutierte Bandbreite an unterschiedlichen Auffassungen und Interpretationen vertreten. Die Teilnehmenden werden in einer ersten Runde in 3–4 Gruppen aufgeteilt und erhalten

dann alle die gleiche Aufgabe, nämlich einen erläuterten Fragebogen auszufüllen. Konsens wird angestrebt, aber abweichende Voten sind möglich. Im Plenum müssen diejenigen Experten, deren Bewertungen signifikant vom Mittelwert aller anderen Teilnehmer abweichen, ihren Standpunkt eingehend vor den anderen begründen und im nicht öffentlichen Streitgespräch verteidigen. Sinn dieses Austauschs von Argumenten ist es, die knappe Zeit für die Kommunikation auf die Themen zu lenken, bei denen offensichtlich die größte Diskrepanz in den Einschätzungen auftritt. Ziel der Diskussion ist es herauszufinden, worin der Dissens begründet liegt und ob die Diskrepanzen durch Informationen und Argumente der anderen Experten aufzulösen sind. In einer zweiten Runde wird das Verfahren in neuen Kleingruppen wiederholt. Bei der Zusammenstellung der neuen Kleingruppen wird darauf geachtet, dass in jeder Gruppe Repräsentanten der Extremgruppen aus der ersten Runde vertreten sind (durch Permutation der Mitglieder). Die Abfolge von Einzelgruppensitzungen und Plenarsitzungen wird so lange fortgeführt, bis keine signifikanten Verschiebungen der Standpunkte mehr auftreten. Am Ende eines Gruppen-Delphis erhält man in der Regel eine wesentlich eindeutigere Verteilung der Antwortmuster. Entweder streuen die Einschätzungen der Experten um einen Mittelwert, oder es bilden sich mehrgipflige Verteilungen. Im ersten Falle ist ein Konsens weitgehend erzielt, im zweiten Fall kann man deutlich mehrere, voneinander getrennte Positionen ausmachen (Konsens über den Dissens). In beiden Fällen liefert das Delphi ausführliche Begründungen für jede Position.

Mediation. Mediationsverfahren sind gekennzeichnet durch das Einschalten eines neutralen Vermittlers zur Konfliktlösung und durch die Zusammenführung von Konfliktparteien, die in einer kommunikationsfördernden Atmosphäre Lösungen miteinander suchen. In den USA ist Mediation eng mit dem Modell des Verhandels und der Kompensation von hinzunehmenden Nachteilen aus der Verhandlungstheorie verbunden. Theoretische Grundlage für die Mediation ist die Spieltheorie und ihre besondere Anwendung in der Verhandlungstheorie. Dabei wird angenommen, dass die verhärteten Positionen der Verhandlungspartner durch Offenlegen ihrer wirklichen Interessen aufgelöst und in Nutzensgewinne für alle Beteiligte überführt werden können (Win-Win-Situation).

Runder Tisch. An einem runden Tisch nehmen Vertreter der Behörden und von betroffenen Gruppen gleichberechtigt teil. Nach Festlegung eines Verfahrens, das den Dialog strukturiert und die Rechte bzw. Pflichten aller Teilnehmenden festlegt, werden von den Teilnehmenden die Entscheidungsregeln, die Tagesordnung, die Rolle

des Moderators (etwa als Schlichter), die Reihenfolge der Anhörungen u. a. m. nach dem Konsensprinzip festgelegt. Sobald das Verfahren festgelegt ist, ist es zweckmäßig, die Bandbreite der problemrelevanten gesetzlichen Grundlagen (normativer Aussagen) festzulegen. Verschiedene Verfahren, wie etwa die Wertbaum-Analyse, sind dazu geeignet. Sind die zur Beurteilung notwendigen Werte, Normen und Ziele einmal gemeinsam festgelegt, erfolgt der Austausch von Argumenten. Die Überprüfung von Argumenten lässt sich in Anlehnung an die analytische Entscheidungslogik in Teilschritten vornehmen. 1. Überführung der Werte und Normen in risikorelevante Kriterien. 2. Beurteilung der Bewertungsoptionen anhand der Kriterien durch sachkundige Personen oder Gruppen. 3. Interpretation der Bandbreiten der zu erwartenden Auswirkungen, getrennt für jedes Kriterium. Interpretation bedeutet hier Verknüpfung von Sach- und Wertaussagen zu einem Gesamturteil. 4. Versuch zu einer diskursiven Einigung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Gewichtungen zu kommen. Wenn es zu keinem Konsens kommt, ist auch ein Kompromiss möglich, bei der eine „faire“ Verteilung von Lasten und Gewinnen verhandelt wird.

Workshops/Konsensus-Konferenzen. Besonders im medizinischen Bereich kommen Experten in einem Workshop zusammen, um Behandlungsoptionen zu diskutieren und über einen allgemein gültigen Standard (Therapieempfehlung) zu entscheiden. Der Workshop wird häufig sowohl in Arbeitsgruppensitzungen organisiert, um detaillierte Aspekte zu vertiefen, als auch in Plenarsitzungen, um eine gemeinsame Übereinkunft zu erzielen und allgemein gültige Standards zu erarbeiten.

Zukunftswerkstätten. Die Einbeziehung von Laien in Planung und Entscheidungsfindung ist das Ziel einer Zukunftswerkstatt. Drei aufeinander folgende Phasen – Kritiksammlung, Phantasiephase und Verwirklichungsphase – strukturieren das von Moderatoren begleitete workshopnahe Vorgehen. Dabei wird auf die Einhaltung wichtiger Kommunikationsregeln geachtet, die insbesondere schwächere Diskussionsteilnehmer und Laien gegenüber Fachleuten stärken sollen. Dazu gehört insbesondere das Verbot von Kritik in verschiedenen Phasen, um phantasievolle und originelle Ideen zu provozieren. Ziel ist die Entwicklung von weit reichenden Vorschlägen, die in konkrete Handlungen und selbst organisierte Projekte münden können. Das Verfahren eignet sich besonders für solche Teilnehmungsmaßnahmen, die dem Ziel dienen, die Teilnehmer zu gemeinsamen kooperativen Handlungen anzuregen und selbst organisierte Formen des Risikomanagements zu initiieren.

Politik der reinen Information in einer pluralistischen Gesellschaft selten Einstellungen ändern und auch wenig zu einer rationalen und wertangemessenen Bewertung von Risiken beitragen kann. Die klassische Öffentlichkeitsarbeit sollte daher mehr darauf bedacht sein, die Legitimität des Verfahrens zum Angelpunkt der Information zu machen und weniger die Ergebnisse. Im Rahmen klassischer Öffentlichkeitsarbeit ist es kaum jemand verständlich zu machen, warum der Grenzwert für bodennahes Ozon auf x festgelegt wurde. Verständlich lässt sich aber durchaus in den Medien darstellen, wie ein solcher Grenzwert zustande gekommen ist, welche Interessen berücksichtigt und wie auftretende Zielkonflikte bereinigt wurden. Entweder haben die Konsumenten dieser prozessorientierten Informationen Vertrauen in den

Entscheidungsprozess (dann reichen ihnen diese Information) oder aber sie lassen sich auf die parallel ablaufende dialogische Auseinandersetzung ein. Risikokommunikation muss also eine breite Palette von Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsangeboten umfassen, die alle aufeinander abgestimmt dem in der Einleitung postulierten Ziel der risikomündigen Bürger dienlich sind.

Eine Politik der reinen Information ändert in einer pluralistischen Gesellschaft selten Einstellungen.

Grundlage einer jeden erfolgreichen Risikokommunikation ist daher die Erhöhung des Vertrauens in den vorhandenen Bewertungsprozess und die aktive Teilhabe an den Argumenten und Begründungen, sofern dies nachgefragt wird. Alle in den Dialog einbeziehen zu wollen wäre eine Überforderung des Kommunikationssystems einer jeden Gesellschaft; nur auf die Wirkung von Information zu setzen, bleibt eine Illusion. Erst die richtige Mischung macht den Erfolg der Kommunikation aus. Selbstredend sind dabei die überall nachlesbaren „guten“ Ratschläge für eine wahrheitsgemäße, attraktive und verständliche Aufbereitung der Kommunikationsinhalte zu beachten.

Literatur

1. Klinke A, Renn O (2002) A new approach to risk evaluation and management: risk-based, precaution-based and discourse-based management. *Risk Analysis* 22:1071–1994
2. Fischhoff B, Slovic P, Lichtenstein S, Combs B (1978) How safe is safe enough? A psychometric study of attitudes towards technological risks and benefits. *Policy Sci* 9:127–152
3. Slovic P (1992) Perception of risk: reflections on the psychometric paradigm. In: Krinsky S, Gilling D (eds) *Social theories of risk*. Praeger, Westport, Connecticut, pp 117–152
4. Adhoc-Kommission „Neuordnung der Verfahren und Strukturen der Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland (Risikokommission) (2002) Erster Bericht.
5. Falkenberg G (1996) Kommunikation über Werte. Festsetzung und Spielraum. Umweltbundesamt: Transparenz und Akzeptanz von Grenzwerten am Beispiel des Trinkwassers. UBA-Berichte 6/96. E. Schmidt, Berlin
6. Lahl U (1993) Umwelt-/Gesundheitsvorsorge. Eine Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft. Der Senator für Gesundheit. J.U.S.: Umweltbezogene Gesundheitsvorsorge, Grundlagen, Chancen, Umsetzung. Eigenverlag, Bremen
7. OECD (2002) Guidance document on risk communication for chemical risk management. OECD, Paris
8. Carius R, Kastenholz H, Renn O (2003) Ein mehrstufiges Verfahren der Risikokommunikation für die oberen Bundesbehörden. Ein Leitfaden. Manuskript. Akademie für Technikfolgenabschätzung, Stuttgart