

RISIKOKOMMUNIKATION: NUTZEN FÜR DIE SICHERHEITSPOLITIK

Risikokommunikation zwischen politischen Entscheidungsträgern, Behörden, Experten und der Öffentlichkeit gilt als zentraler Bestandteil im amtlichen Umgang mit komplexen und vernetzten Risiken. Bis anhin findet das Konzept aber fast nur im Bereich von Technik- und Umweltrisiken Verwendung. Die Anwendung der Risikokommunikation im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik kann die Öffentlichkeit für spezifische Probleme sensibilisieren, das Handeln von Behörden besser legitimieren und so die Strategiefähigkeit von politischen Akteuren im Falle einer Krise erhöhen.



In der Sicherheitspolitik wurde die Risikokommunikation bisher vernachlässigt.

istockphoto.com

Die Risikokommunikation ist in verschiedenen Bereichen gut etabliert. So wird etwa die Gefahr einer globalen Pandemie von nationalen und internationalen Behörden schon seit Monaten über zahlreiche Kanäle kommuniziert. Ziel solcher Informationskampagnen ist es, die Öffentlichkeit zu sensibilisieren, frühzeitig individuelle Reaktionen auf einen allfälligen Ausbruch anzuleiten und die Rückkehr zur Normalität nach einer Pandemie zu beschleunigen.

Anders als im Bereich von Gesundheitsrisiken ist die Risikokommunikation im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik in der Schweiz praktisch inexistent. Dies führt immer wieder zu Schwierigkeiten. Das Fehlen einer präventiven Kommunikation, die es der Öffentlichkeit erlaubt, auftauchende Probleme und Handlungsoptionen realistisch einzuschätzen, führt dazu, dass die Öffentlichkeit im Falle von

Krisen dem scheinbar unvorbereiteten Handeln von Entscheidungsträgern häufig mit Unverständnis gegenübersteht. Anschauungsunterricht dafür boten jüngst der Konflikt um das Bankgeheimnis oder das diplomatische Seilziehen mit Libyen.

Die Schweiz ist diesbezüglich kein Sonderfall. Strategien der Risikokommunikation werden in der internationalen Praxis fast ausschliesslich im Bereich von Technik- und Umweltrisiken eingesetzt, beispielsweise im Bereich der Gentechnologie, der Atomkraft oder in gefährdeten Gebieten (Hochwasser, Erdbeben etc.). Dies hat mit der Genese des Risikokonzepts zu tun: Während der Begriff des Risikos im Umweltbereich und in technischen Kreisen bereits in den siebziger Jahren benutzt wurde, hat dieses Konzept den Weg in die Sicherheitspolitik erst in den neunziger Jahren gefunden.

In den siebziger Jahren wurden Risiken weitgehend als regulatorische Expertenangelegenheiten verstanden. Regierungen verhandelten ohne Einbezug betroffener Bevölkerungsgruppen direkt mit der Industrie über Grenzwerte und Gesetzesvorgaben. Teilweise als Reaktion auf Industrie- und Naturkatastrophen forderte die Öffentlichkeit vermehrt Mitsprache beim Risikomanagement. In diesem Kontext entwickelte sich die Risikokommunikation zu einer etablierten Komponente eines partizipativen Diskurses. Dies betraf vorerst hauptsächlich sogenannte «individuelle Risiken». Bei solchen Risiken hat das Individuum die Wahl, ob es ein Risiko eingehen will oder nicht (indem es sich beispielsweise für oder gegen den Bau eines Hauses in einer Erdbebenzone entscheidet).

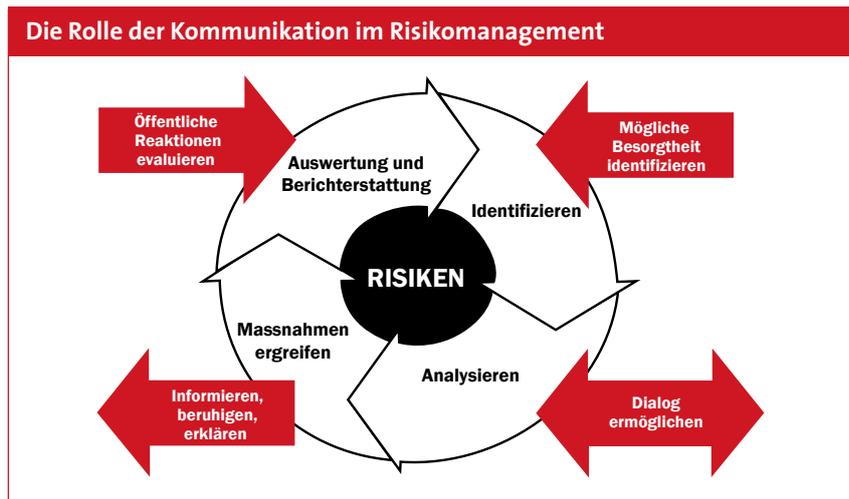
Auch in der Sicherheitspolitik spielen öffentliche Risikoperzeptionen eine zentrale Rolle. Ein Dialog über aussen- und sicherheitspolitische Risiken vor dem Ausbruch einer eigentlichen Krise kann die gesamtgesellschaftliche Krisenresistenz erhöhen. Darüber hinaus kann die Risikokommunikation behördliches Handeln während einer Krise legitimieren und dessen Akzeptanz erhöhen. Eine mangelnde Kommunikation birgt die Gefahr, dass die Öffentlichkeit politischen Entscheidungen Unverständnis entgegenbringt oder sie als schlecht geplante Kurzschlussreaktionen wahrnimmt. In solchen Fällen droht der Entzug der öffentlichen Unterstützung, was die Strategiefähigkeit der politischen Akteure entscheidend reduziert.

Risikokommunikation: Konzept und Ziele

Risikokommunikation umfasst Kommunikation jeglicher Art, die der Identifikation, der Abschätzung, der Bewertung und dem Management von Risiken dient. Risikokommunikation steht demzufolge in enger funktionaler Verbindung zum Risikomanagement. In privaten Unternehmen und bei öffentlichen Behörden kann Risikokommunikation die transparente Vermittlung des internen Risikomanagements beinhalten und ist dann Teil der Öffentlichkeitsarbeit. Einem solchen Verständnis steht die Kommunikation von gesellschafts- und sicherheitspolitischen Risiken sowie deren Bewältigung gegenüber.

Risikokommunikation ist aber nicht Krisenkommunikation. Risikokommunikation umfasst den gesamten Kommunikationsprozess in allen Phasen des Risikomanagements (vgl. Grafik); Krisenkommunikation nur die Kommunikation während eines aussergewöhnlichen und unerwarteten Ereignisses, also des eingetretenen Risikos. Die Krisenkommunikation zielt auf die Überwindung dieses aussergewöhnlichen Zustands und auf die Wiederherstellung des Normalzustands ab und versucht, bleibende Schäden für die involvierten Institutionen zu minimieren. Im Gegensatz dazu versucht die Risikokommunikation, Betroffene durch Information, Dialog oder auch durch aktive Beteiligung in die Lage zu versetzen, auf der Basis von Fakten persönliche Beurteilungen der jeweiligen Risiken vornehmen zu können und so die Risikomündigkeit von Laien zu erhöhen. Weiter dient Risikokommunikation auch dazu, offizielles Vorsorgeverhalten zu erklären.

Es lassen sich zwei in der Regel zeitlich aufeinanderfolgende Komponenten der Risikokommunikation unterscheiden: In *Fachdialogen* kommunizieren Fachexperten miteinander, um gemeinsame Risikobewertungen vorzunehmen und damit eigentliches Risikowissen zu erzeugen. *Öffentliche Diskurse* zielen auf die Vermittlung und Erörterung dieses Risikowissens in der Öffentlichkeit ab. Im Idealfall ist Risikokommunikation ein offenes Abgleichen von Informationen und Argumentationen. Dabei gilt es, die unterschiedliche Risikowahrnehmung der Beteiligten zu berücksichtigen. Häufig klaffen Laien- und Expertenwissen weit auseinander. In öffentlichen Diskursen ist auch der Kreis der Beteiligten wesentlich grösser als in Fachdialogen. Die Wissensgrundlagen, Einstellungen und Werthaltungen der beteiligten



Darstellung basierend auf UK Cabinet Office, *Communicating Risk Guidelines* [1].

Gruppen sind heterogener. Öffentliche Diskurse gestalten sich daher häufig schwieriger als Fachdialoge.

Risikokommunikation und Sicherheitspolitik

Gerade im Zeitalter von globalen Risiken mit unerwarteten Auswirkungen böte ein systematischer Einsatz von Risikokommunikation in der Sicherheitspolitik gewisse Vorteile. Dabei gilt es aber zu beachten, dass sich Risiken im sicherheitspolitischen Bereich meist substanziiell von Technik- und Umweltrisiken unterscheiden. Sicherheitspolitische Risikokommunikation weist daher einige Eigenarten auf. *Erstens* handelt es sich bei sicherheitspolitischen Risiken normalerweise nicht um individuelle Risiken, sondern um Risiken, die die Alltagspolitik sprengen, weil sie grossräumig auftreten, eine hohe Intensität und ein sehr hohes Schadenspotential aufweisen. *Zweitens* werden sicherheitspolitische Risiken durch eine erhöhte Verwundbarkeit des gesamtgesellschaftlichen Systems charakterisiert (z. B. aufgrund von Abhängigkeiten von technischen Infrastrukturen). Komplexe (technische) Systeme erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Kaskadeneffekten, was umso problematischer ist, als die Verantwortlichkeiten für diese Systeme grösstenteils ausserhalb der Kompetenzen von Regierungen liegen.

Drittens ist im Bereich der Sicherheitspolitik speziell schwer einzuschätzen, welche der erkannten Risiken am wichtigsten sind und wie sich diese in Zukunft weiterentwickeln werden. Sind diese Risiken einmal identifiziert, besteht das Problem *viertens* in der potentiellen Unkalkulierbarkeit aufgrund grosser Ungewissheit. Wissenschaftliche Risikoeinschätzungen basieren in der Regel auf einer mehr oder weniger ausdifferen-

zierten Version des der Versicherungsmathematik entstammenden Risikokonzepts «Risiko = Schaden x Wahrscheinlichkeit». Dabei wird immer davon ausgegangen, dass gesichertes Wissen in Bezug auf Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadensausmass existiert. Im Falle vieler aussen- und sicherheitspolitischer Risiken (Terroranschläge, Ausbruch einer Pandemie, diplomatische Krisen, Handelskonflikte etc.) ist solches gesichertes Wissen aber nicht vorhanden.

Diese spezifischen Charakteristika sicherheitspolitischer Risiken beeinflussen die Risikokommunikation auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik und setzen dieser gewisse Grenzen. *Erstens* ist die von Risikokommunikationsstrategien üblicherweise anvisierte Erhöhung der individuellen Risikomündigkeit bei kollektiven und grossräumigen Risiken nur von zweitrangiger Bedeutung. In diesem Kontext muss die Risikokommunikation primär darauf abzielen, offizielles Vorsorgeverhalten zu erklären und zu legitimieren und das Verhalten der Bevölkerung so zu beeinflussen, dass die Widerstandsfähigkeit («Resilienz», vgl. CSS Analyse Nr. 60 [2]) des gesellschaftlichen Systems erhöht wird (z. B. durch das Kaufen von Schutzmasken oder die Erhöhung der Panikresistenz bei Terroranschlägen).

Zweitens erschwert die grosse Zahl von involvierten (staatlichen und nicht-staatlichen) Akteuren mit sehr unterschiedlichem Risikoverständnis bereits auf Fachdialogstufe eine Einigung im Bezug auf die zu kommunizierenden Botschaften. Oft kann der Staat in solchen Fachdialogen zudem nur als Koordinator auftreten, weil den staatlichen Institutionen wichtiges Fachwissen häufig fehlt. Aufgrund unklarer Zuständigkeiten können die Grenzen zwischen

Fachdialog und öffentlichem Dialog weitgehend verwischt werden. *Drittens* muss die sicherheitspolitische Risikokommunikation an einen breiteren Prozess der strategischen Frühaufklärung (*Horizon Scanning*, vgl. CSS Analyse Nr. 52) gekoppelt werden, damit nicht nur auf Ereignisse reagiert, sondern proaktiv auf mögliche Risiken eingegangen werden kann. *Viertens* ergibt sich bei grosser Ungewissheit bezüglich der Risikobewertung die Gefahr der Überreaktion im behördlichen Informationsverhalten. Behörden lassen sich oft vom Leitsatz «Vorsicht ist besser als Nachsicht» leiten. Die Schweinegrippe zum Beispiel verläuft zurzeit recht milde. Sollte es zu einer Mutation des Erregers kommen, könnte sie sich aber durchaus auch zum Ausgangspunkt eines tödlichen Super-Virus entwickeln, wobei der Zeitpunkt einer Mutation vollkommen unvorhersehbar ist. Ein solches Risiko lässt sich nur schwer vermitteln. Deshalb hält die WHO an der höchsten Alarmstufe fest. Ein ähnliches Verhalten liess sich in den USA lange Zeit im Falle der Terrorwarnung beobachten, wo die «Ampel» ständig auf Orange stand.

Diese Beispiele zeigen, dass Risikokommunikation einer Gratwanderung gleichkommen kann. Wird auf Risikokommunikation verzichtet, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass offizielle Handlungen nicht akzeptiert werden oder die Bevölkerung unvorbereitet von Ereignissen getroffen wird. Wird jedoch zu lange und zu eindringlich vor etwas gewarnt, was nicht eintrifft, besteht die Gefahr eines Glaubwürdigkeitsverlustes und die Botschaft wird nicht mehr ernstgenommen. Hinzu kommt, dass die Wirksamkeit von Risikokommunikation für die Bewältigung einer Krise kaum messbar ist, so dass die Abschätzung ihres Nutzens sowie die Verbesserung der Kommunikationsstrategie nur schwer vorgenommen werden können.

In einer direkten Demokratie ist ein Dialog über Risiken, bei denen so viel auf dem Spiel steht, jedoch unumgänglich. Um das Problem des «falschen Alarms» in den Griff zu bekommen, wäre es sinnvoll, die Grenzen des Wissens angesichts der Vielfalt und Komplexität moderner Risiken direkt zu thematisieren. Im Zentrum einer solchen Debatte müssten die Problematik des «Nicht-Wissen-Könnens» und die Möglichkeiten und Grenzen von Risikoerfassungsmethodologien stehen. Zudem sollten der adäquate Umgang mit Wissenslücken und die Bedeutung von unvollständigen Informations- und Entscheidungsgrundlagen für die politische Steuerung unvoreingenommen diskutiert werden.

Risikokommunikation in der Schweiz

In der schweizerischen Bundesverwaltung kommt der Risikokommunikation generell eine untergeordnete Bedeutung zu. Ebenso wie in anderen Ländern liegt der Fokus auf Krisenmanagement bzw. Krisenkommunikation. Im Krisenfall stehen vorbereitete Organisationen bereit (Krisenstäbe), die für vorhersehbare Ereignisse geschaffen wurden. In besonderen Fällen kommen Ad-hoc-Organisationen (Task-Forces) zum Einsatz. Die Krisenstäbe werden mehr oder weniger regelmässig beübt, wobei immer wieder Mängel insbesondere bei der Krisenkommunikation festgestellt werden (z. B. bei der strategischen Führungsübung vom Januar 2005 zum Thema «Schweinegrippe-Pandemie»). Eine Verbindung zu einer möglichen vorgelagerten Risikokommunikation wurde dabei bisher nicht hergestellt.

Es existieren in der Schweiz jedoch bereits erste Ansätze im Bereich der Risikokommunikation. So werden bereits Fachdialoge über sicherheitspolitische Risiken durchgeführt. Beispiele hierfür sind die Arbeitsgruppen im Bereich Risiken Schweiz oder im Bereich Schutz kritischer Infrastrukturen unter der Führung des BABS. Diese Fachdialoge werden gegenwärtig noch mehrheitlich verwaltungsintern abgehalten. Eine Ausweitung dieser Fachdialoge auf die Privatwirtschaft und auf andere nicht typisch sicherheitspolitische Akteure wird jedoch der nächste zwingende Schritt sein. Ein strukturierter öffentlicher Dialog im Rahmen des Projekts Risiken Schweiz, der schrittweise aufgebaut werden könnte, wäre unter gewissen Vorbehalten ebenfalls sinnvoll. Da das Projekt praktisch alle Arten von Risiken abdecken will, wird es verschiedene Ansätze für verschiedene Typen von Risiken brauchen. Dazu gehört insbesondere eine klare Definition der Verantwortlichkeiten, Ziele und Aufgaben.

In gewissen Bereichen finden auch bereits öffentliche Diskurse statt. So könnte das Webportal «www.naturgefahren.ch» der PLANAT sinnvoll für das Projekt Risiken Schweiz nutzbar gemacht werden. Auch im Bereich von partizipativen Diskursen wurden erste Erfahrungen gesammelt: Beispiele sind die Kommission Brunner im Vorfeld des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 und die Webplattform der ETH Zürich für den Sicherheitspolitischen Bericht 2009, eine interaktive Websei-

te, die der Bevölkerung die Transkriptionen der Stellungnahmen zugänglich gemacht hat und ihr eine aktive Beteiligung an der sicherheitspolitischen Debatte ermöglichte (vgl. SIPOL WEB). Ebenso ist ein ähnlicher, halböffentlicher Prozess zur Erarbeitung der «Herausforderungen 2011–2015 im Hinblick auf die nächste Legislaturplanung» unter der Führung der Bundeskanzlei geplant.

Alle diese Aktivitäten finden jedoch in einem Umfeld statt, in dem das Verständnis für die Notwendigkeit von Risikokommunikation nur begrenzt vorhanden ist, geschweige denn Überlegungen zu einer übergeordneten Risikokommunikationsstrategie im aussen- und sicherheitspolitischen Bereich angestellt werden. Heutzutage ist jedoch auch ein neutraler Kleinstaat unweigerlich Teil eines globalen Umfelds und wird von Entwicklungen in diesem direkt oder indirekt tangiert. Dies macht eine kohärente Strategie im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik – und einen anhaltenden Dialog über internationale Fragen – unentbehrlich. Um bestehende Risikofelder zu thematisieren, mögliche behördliche Antworten zu erklären und die gesellschaftliche Resilienz gegenüber solchen Risiken zu erhöhen, braucht eine solche Strategie zwingend ein Risikokommunikationskonzept.

Die Verantwortlichkeiten für die Kommunikation im Bereich der Technik-, Natur- und Gesundheitsrisiken sind meist festgelegt und lassen sich eindeutig zuweisen. In aussen- und sicherheitspolitischen Fragen, die meist mehrere Departemente gleichzeitig betreffen, fiel die Verantwortung für die Festlegung der strategischen Position dem Gesamtbundesrat zu. Spezialisierte Einheiten des VBS und des EDA könnten mit der Bekanntmachung dieser Positionen im Rahmen von Fachdialogen und öffentlichen Diskursen beauftragt werden. Durch die Anwendung der Risikokommunikation könnte die Strategiefähigkeit der Schweiz erhöht werden. Dadurch könnten internationale Geschäfte besser vorbereitet, offizielle Massnahmen legitimiert, Imageverluste der Behörden umgangen und verunsicherte Reaktionen der Bevölkerung vermieden werden.

«Durch Risikokommunikation könnte die Strategiefähigkeit erhöht werden.»

- Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler analysen@sipo.gess.ethz.ch
- Bezug und kostenloses Abonnement: www.ssn.ethz.ch