

Von fachlicher Risikoanalyse zu politischer Risikobewertung: Die Vermittlung von Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz in die Politik

Kurzfassung

„Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ und Politik – Aufbau und Ziele der Studie

Die Studie zur politischen Wahrnehmung und Diskussion der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ durch Mitglieder des Deutschen Bundestages (MdB) verfolgt drei Ziele:

- Die Einordnung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ in einen größeren sicherheitspolitischen und wissenschaftlichen Diskurs.
- Die Darstellung der Ergebnisse einer Interviewstudie mit derzeitigen und ehemaligen Mitgliedern des Deutschen Bundestages zur Erschließung von Gründen und Bedingungen für die Wahrnehmung und Verwendung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ (Agenda Setting).
- Die Entwicklung von evidenzbasierten Handlungsempfehlungen zum Ausbau zukünftiger Chancen der behördlichen (Wissenschafts-)Kommunikation mit den Mitgliedern des Deutschen Bundestages.

Einordnung der Risikoanalysen in den sicherheitspolitischen und wissenschaftlichen Diskurs

In Abgrenzung verschiedener Risikodiskurse voneinander wird deutlich, dass sich die „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ derzeit vor allem im Rahmen eines mathematisch-probabilistischen Verständnisses von Risiko bewegen. Die Risikoanalysen ermitteln auf Basis von Eintrittswahrscheinlichkeiten und geschätztem Schaden das mögliche Risiko für Schutzgüter in einem Worst-Case-Szenario. Die Risikoanalysen sind aufgrund des systemischen Charakters von Risiken (hohe Vernetzung von (Sub-)Systemen, hohe Komplexität, Nichtwissen) im Hinblick auf ihre Ganzheitlichkeit begrenzt.

Die Auswertung bisheriger Risikoanalysen zeigt, dass die für die Risikobetrachtung nicht unbedeutenden Aspekte der Wahrnehmung und Reaktion der Bevölkerung momentan noch weitestgehend ausgeklammert werden. Eine Erweiterung um sozio-kulturelle (Risikokultur) und psychologisch-kognitive (Risikowahrnehmung) Ansätze in der Risikobetrachtung würde eine substantiell bedeutsame Ergänzung darstellen.

Der politische Diskurs der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ im Deutschen Bundestag

Im Rahmen einer Inhaltsanalyse wurden für die relevanten Wahlperioden 16 bis 19 im Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP) Dokumente dahingehend untersucht, welche Haltungen die im Bundestag vertretenen Fraktionen gegenüber der „Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz“ im parlamentarischen Diskurs bisher einnahmen.

Auf Basis der Analysen kann festgehalten werden, dass die Risikoanalysen seit 2009 eine nachrangige Bedeutung im parlamentarischen Diskurs haben. Wenn Debatten zu diesem Thema geführt wurden, waren diese von kurzer Dauer und wurden immer durch andere Berichte und

Gesetzesentwürfe begleitet oder initiiert. Generell kann aber festgestellt werden, dass die Aussagen der Mitglieder des Deutschen Bundestags in den Debatten den Risikoanalysen gegenüber gemäßigt bis deutlich positiv ausfielen.

Rezipientenorientierte Wissenschaftskommunikation

Die Risikoanalysen stellen im Wesentlichen ein Instrument zur Kommunikation wissenschaftlicher Erkenntnisse an politische Entscheider:innen dar. Wichtig für den erfolgreichen Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse an politische Entscheider:innen ist:

- der inhaltliche Praxisbezug für politische Entscheider:innen,
- eine Aufbereitung der Ergebnisse für ein fachfremdes Publikum sowie
- eine dialogische Kommunikation der Erkenntnisse.

Die Studie basiert auf dem Theoriemodell des Multiple-Streams-Framework (MSF) (Herweg et al. 2018). Das MSF systematisiert das politische System auf Basis der Grundannahmen, dass innerhalb des politischen Systems eine hohe Ambiguität in Bezug auf die Themensetzung sowie zeitliche Einschränkungen vorherrschen. Das MSF gliedert das politische System in den Policy-Strom (Diskussion von Lösungsvorschlägen bezüglich der Machbarkeit oder Finanzierbarkeit), Politics-Strom (Politische Relevanz und Behandlung der Thematik, zum Beispiel aufgrund öffentlich zugeschriebener Wichtigkeit) und Problem-Strom (Wahrnehmung eines Phänomens als politisch zu adressierendes Problem). Ein Thema muss in den verschiedenen Strömen Relevanz erhalten und diese müssen in Interaktion treten („sich verbinden“), um die Diskussion eines Themas auf der politischen Bühne zu bewirken und schließlich in einem Policy-Wandel zu resultieren. Die Relevanz der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ wurde vor dem Hintergrund dieser theoretischen Annahmen in der RiskPol-Studie empirisch untersucht.

Erhebung zur Wahrnehmung der Risikoanalysen und politischer Diskussion

Zur empirischen Untersuchung der Forschungsfrage, welche Faktoren die Wahrnehmung, Bewertung und Verwendung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ in der politischen Arena beeinflussen, wurden Interviews mit derzeitigen und ehemaligen Mitgliedern des Deutschen Bundestages geführt. Es wurden zwischen November 2020 und Januar 2021 15 leitfadengestützte Interviews (11 aktive MdBs, 4 ehemalige MdBs) und zwei Fokusgruppeninterviews mit wissenschaftlichen Mitarbeitenden von Mitgliedern des Deutschen Bundestages geführt. Die Datenanalyse erfolgte entsprechend der Methode der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse.

Einflussfaktoren auf die Wahrnehmung der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“

Politische Entscheider:innen sind gezwungen, in Anbetracht zeitlicher Limitierungen und einer Vielzahl miteinander konkurrierender Themen und Probleme, Themen entsprechend ihrer jeweiligen zugeschriebenen Relevanz zu selektieren und zu priorisieren. Neben strukturellen Aspekten (inklusive individueller Interessen, Rollen und Wahrnehmungen) nimmt auch die Art der Gestaltung der Kommunikation von Informationsprodukten Einfluss hierauf.

Strukturelle Herausforderungen

Welche Relevanz Sachverhalten beigemessen wird, beeinflussen zum einen strukturelle Faktoren: Die *Greifbarkeit eines Sachverhaltes* und die Wahrnehmung, von einem Sachverhalt betroffen zu sein, führen dazu, dass dieser als politisch zu behandelndes Problem aufgefasst wird. Nicht sichtbare bzw. akute Risiken, welche den Kern der Risikoanalysen darstellen, werden hingegen als abstrakt, theoretisch und schwer greifbar wahrgenommen. Die Wahrnehmung der Risikoanalysen ist auch dadurch erschwert, dass es eines *günstigen Zeitpunktes* bedarf, um Themen auf die Tagesordnung zu bringen, da diese von tagesaktuellen Ereignissen geprägt wird.

Der *institutionelle Kontext*, so etwa die strikte inhaltliche Arbeitsteilung im Parlament sowie die begrenzte Zuständigkeit des Bundes im Bevölkerungsschutz, bedingen die eingeschränkten Möglichkeiten zur Wahrnehmung des Risikothemas und der Risikoanalysen. Die Ergebnisse zeigen darüber hinaus, dass individuelle *Präferenzen* sowie Präferenzen, die sich aus der Parteizugehörigkeit oder der Rolle als Regierungs- oder Oppositionsmitglied ergeben, handlungsweisend für die politischen Entscheider:innen sind.

Auf die Themensetzung und Politikgestaltung wirken sich zudem die öffentliche Aufmerksamkeit für ein Thema sowie die *antizipierte Resonanz der Öffentlichkeit* aus. Durch eine geringe öffentliche Präsenz von Risikothemen erwarten politische Entscheider:innen bei der Thematisierung von Risiken weniger öffentliches Interesse und eher negatives Feedback als bei anderen Themen.

Es hat sich gezeigt, dass die Priorisierung von Präventionsmaßnahmen auch dadurch erschwert wird, dass die Kosten für diese als relativ hoch eingeschätzt werden, während die *finanzielle Tragfähigkeit* unklar ist, da unsicher ist, ob, wann und welche Risiken überhaupt eintreten werden.

Art der Übermittlung und Kommunikation der Dokumente

Schließlich beeinflussen auch *produktspezifische und kommunikative Faktoren* die Wahrnehmung, Bewertung und Verwendung der Risikoanalysen. Die Risikoanalysen, deren inhaltliche Schwerpunktsetzung sowie wissenschaftliche Fundierung als wichtig und hilfreich für die politische Arbeit angesehen werden, führen kaum zu politischem Handeln und werden nicht durch die Breite der politischen Entscheider:innen wahrgenommen.

Aus Sicht der Interviewten kann die Art der Gestaltung der Kommunikation der Risikoanalysen die Wahrnehmung und Umsetzung der Inhalte unterstützen. Des Weiteren wird für die Wahrnehmung der Risikoanalysen als wichtig erachtet: die Nachvollziehbarkeit der Themenauswahl und -bearbeitung, die Aktualisierung von Inhalten angesichts veränderter Rahmenbedingungen und die Überwachung der Umsetzung. Zudem sollten die Inhalte für ein fachfremdes Publikum ansprechend und verständlich aufbereitet und neben der schriftlichen Publikation auch in dialogischer Form übermittelt werden.

Handlungsempfehlungen für die zukünftige Kommunikation der Risikoanalysen

1. Aufbereitung der Inhalte mit konkretem Bezug auf die Zielgruppe und Integration von klaren, an die Adressat:innen angepassten Handlungsempfehlungen.
2. Integration einer Kurzfassung, die die zentralen Inhalte und praktischen Implikationen verdeutlicht und darstellt, für welche Ressorts das Dokument besondere Relevanz hat.
3. Bidirektionale und diskursive Kommunikation der Inhalte zwischen Behörde und Politik, sowohl informeller Natur durch Gesprächsangebote und Informationsveranstaltungen wie auf institutioneller Ebene in Ausschüssen, zum Beispiel durch die Präsentation einer neuen Publikation.
4. Öffentlichkeitswirksame Kommunikation der Inhalte, zum Beispiel über die Präsentation von Ergebnissen in einer Bundespressekonferenz zur Erhöhung der Problemwahrnehmung und der Schaffung von Kontrollmechanismen für die Umsetzung der Inhalte.

Dies kann sowohl die Problemwahrnehmung als auch die Präsenz des Themas auf den Ebenen der Politik und der Policy-Community erhöhen und damit eine politische Thematisierung der Risikoanalysen begünstigen.

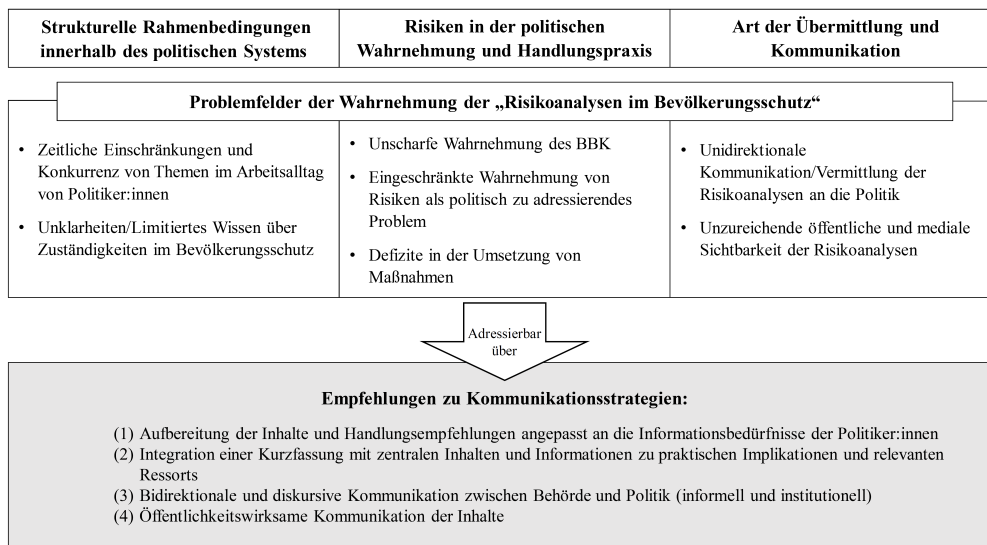


Abbildung 1. Ausgewählte Problemfelder und Empfehlungen zu Kommunikationsstrategien der „Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz“ in die Bundespolitik (eigene Darstellung)

Literaturverweis:

Herweg, Nicole; Zahariadis, Nikolaos; Zohlnhöfer, Reimut (2018): The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In: Christopher M. Weible, Paul A. Sabatier und Christopher M. Weible (Hg.): Theories of the Policy Process. Fourth edition. | Boulder, CO : Westview Press, 2017.: Routledge, S. 17–53.

Nagels, M., Winter, A., Schmidt, J., Peperhove, R., Gerhold, L., Mundt, A., Leichtle, D., Tietze, N. (2021). Von fachlicher Risikoanalyse zu politischer Risikobewertung: Die Vermittlung von Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz in die Bundespolitik. Berlin: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Freie Universität Berlin (Schriftenreihe Sicherheit 29). DOI: 10.17169/refubium-32783