



Foto: Fabian Dosch 2013, BBSR

# RISIKOKOMMUNIKATION IN DER RAUMPLANUNG

Ein Handlungsfeld zwischen bewährtem Alltagshandeln  
und notwendiger Professionalisierung

**Risikokommunikation in der räumlichen Planung ist Alltagshandeln. Dennoch: Je komplexer und präsenter Risiken und ihre Bewältigung sind, desto weniger lässt sie sich einfach nebenher erledigen. Risikokommunikation braucht Profis, auch in der räumlichen Planung.**

---

## Sascha Saad

ist Diplom-Geograph, Psychologe M.Sc. und eingetragener Stadtplaner IKS (Ing. Kammer Saarland), seit 1993 Partner in der agl | Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung. Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem die Themen Klimawandel und Risikovorsorge in der räumlichen Planung.

[saschasaad@agl-online.de](mailto:saschasaad@agl-online.de)

## Andrea Maria Hartz

ist Diplom-Geographin und eingetragene Stadtplanerin IKS (Ing. Kammer Saarland), seit 1993 Partnerin in der agl | Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung. Arbeitsschwerpunkte sind Transformations- und Kooperationsprozesse im Kontext der räumlichen Planung.

[andreahartz@agl-online.de](mailto:andreahartz@agl-online.de)

## Was ist Risikokommunikation?

Wenn Menschen kommunizieren, tauschen sie Informationen aus und verständigen sich „mithilfe von Sprache oder Zeichen“ (vgl. Duden 2019). Bei der Risikokommunikation geht es dabei um Wissensinhalte zu und Wahrnehmung von Risiken sowie um Einstellungen und Verhaltensweisen im Umgang mit Risiken (Edwards/Bastian 2001: 147). Darüber definieren sich die Kommunikationsaufgaben. Dies gilt auch im Kontext der räumlichen Planung, die sich zunehmend mit Natur- und Technikgefahren befasst. „Informieren, Beteiligen und Kooperieren“ als wesentliche Kommunikationsaufgaben in Planungsprozessen (Bischoff et al. 2005) reichen dabei nicht aus. Ziele der Risikokommunikation bestehen ebenso darin, Einstellungen gegenüber Risiken zu verändern, die Umsetzung von Vorsorgemaßnahmen zu vertreten, Verhaltensänderungen herbeizuführen und Impulse zur Eigenvorsorge zu setzen (Covello 1991; Fischhoff 1995).

Risikokommunikation stellt eine komplexe Herausforderung dar, da bereits der zentrale Gegenstand – der Risikobegriff selbst – durch unterschiedliche Schulen geprägt ist und differenziert betrachtet werden muss (vgl. Marti 2016; Steffensen et al. 2009; Bechmann/Stehr 2000): „Die unterschiedlichen Definitionen gründen teilweise auf divergierenden Risikowahrnehmungen und -bewertungen einzelner Akteure sowie auf den historisch gewachsenen, vielfältigen Verständnissen in den verschiedenen Fachdisziplinen“ (Marti 2016: 9). Risikokommunikation setzt daher bereits bei der Klärung an, wie Risiko in welchem Kontext verstanden wird.

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen unterscheidet zwischen sechs Risikotypen (WBGU 1999: 58 ff. in Marti 2016); dazu gehören unter anderem

- der Risikotyp „Damokles“: Hier ist der Eintritt eines Schadens als sehr unwahrscheinlich einzuschätzen, dieser besitzt jedoch ein großes Schadensausmaß. Ein Beispiel dafür sind Technikrisiken wie die Kernkraft.

- der Risikotyp „Zyklus“: Er ist wie bei Erdbebenrisiken in Bezug auf das Schadensausmaß bestimmbar, jedoch bestehen große Unsicherheiten über die Eintrittswahrscheinlichkeit.
- der Risikotyp „Kassandra“: Er steht für einen Typ, bei dem die Latenzzeit bis zum Eintritt des Schadens sehr lange ist (z. B. beim Klimawandel oder der Grundwasserverschmutzung). Daher wird eine rechtzeitige Reaktion zur Risikominimierung unwahrscheinlicher.

Die Risikokommunikation sollte daher auf die unterschiedlichen Risikotypen abgestimmt werden. Es geht darum, das Verständnis für Risikoarten und Maßnahmen wie auch für individuelle oder institutionelle Verhaltensänderungen zur Risikominimierung zu fördern.

Laut BBK ist Risiko die „Kombination aus der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Ereignisses und dessen negativen Folgen“ (BBK 2019: 45). Allerdings lassen sich viele raumbedeutende Risiken in der räumlichen Planung auch mit objektiven Risikodefinitionen letztlich nicht eindeutig bemessen oder quantifizieren. Es bleiben somit viele Unsicherheiten, sowohl in Bezug auf die Bestimmung und Bewertung von Risiken als auch hinsichtlich angemessener Vorsorgemaßnahmen. Unsicherheiten werden heute zunehmend offen und transparent kommuniziert – etwa im Kontext des Klimawandels. Hier werden Unsicherheiten von Modellsimulationen beispielsweise hinsichtlich einer Einschätzung der zukünftigen thermischen Belastung explizit angesprochen (Mastrandrea et al. 2010).

Damit hängt Risikokommunikation in erheblichem Maße vom betrachteten Risiko, den erwartbaren Schadenspotenzialen sowie den vielfältigen Unsicherheiten im Umgang mit den jeweiligen Risiken ab.

## Zwischenmenschlich läuft die Risikokommunikation nach den allgemeinen Kommunikationsregeln ab

Das Transmissionsmodell nach Shannon/Weaver (1949) zählt zu den frühen Encoder-/Decoder-Modellen. Es zeigt, wie sich Nachrichten über Sprache oder Zeichen ver- und entschlüsseln lassen, wie sie am besten ausgetauscht werden und welche Störungen auftreten können. Watzlawick (2000) geht dabei davon aus, dass Kommunikation nicht nur sachorientiert erfolgt, sondern interessengeleitet ist. Kommunikationsstörungen beruhen meist auf (unbewussten) Regelverstößen: Gerade die Kommunikationsregel, dass jede Nachricht einen Inhalts- und einen Beziehungsaspekt besitzt, wird oftmals weder vom Sender noch vom Empfänger reflektiert. Über Metakommunikation rücken diese Axiome stärker ins Bewusstsein.

Grundsätzlich wird auf die Interdependenz der Kommunikation verwiesen, also auf eine gegenseitige Abhängigkeit und Beeinflussung (auch Kontrolle) der Sender- und Empfängerwelt, die häufig zu Kommunikationsstörungen führt. Watzlawick differenziert zudem zwischen symmetrischer Kommunikation (auf Augenhöhe) und komplementärer Kommunikation (Hierarchie/Machtgefälle). Ein wichtiger Aspekt bei der Kommunikation in der räumlichen Planung ist, dass Personen Rollen im Organisationsumfeld und innerhalb der Institutionen einnehmen. Die Rollen definieren daher primär die Beziehungsaspekte zwischen den Akteuren.



Foto: Dirk Michler, Saarbrücken

Schulz von Thun (2000) beschreibt die vier Seiten einer Nachricht, die aufzeigen, wie komplex sich das Kommunikationsgeschehen zwischen Sender und Empfänger darstellt: Eine Nachricht besteht demnach aus

- einem Sachinhalt (Worüber informiere ich? Worüber werde ich informiert?),
- der Selbstoffenbarung (Was zeige ich von mir? Was zeigt die Person von sich?),
- dem Beziehungsaspekt (In welchem Verhältnis stehen wir zueinander?) und
- dem Appell (Was sollst du tun, denken, fühlen? Was soll ich tun?).

Das Kommunikationsmodell nach Hargie (2013) greift diese Kommunikationsaspekte mit auf und hebt wie auch Watzlawick (2000) den Person-Situation-Kontext hervor. Das Wissen und die Vorerfahrung der Person, das Selbstkonzept und die Persönlichkeit bilden konstituierende Merkmale bei der Wahrnehmung, der Übermittlung von Botschaften und dem daraus entstehenden Feedback in der Kommunikation.

Das intentionale Kommunikationsmodell von Grice (1975; 1993) zielt darauf ab, Kommunikation auf Kooperation auszurichten. Unabhängig von sonstigen Zielen der Personen dient Kommunikation hier der optimalen Verständigung zwischen Sender und Empfänger. Dabei sollen vier Maxime befolgt werden:

- Die Maxime der Quantität zielt im Kern darauf ab, die notwendigen Informationen so gut als möglich darzubieten, also nicht zu wenig und nicht zu viel mitzuteilen.
- Die Maxime der Qualität verweist darauf, „wahre“ und/oder gut begründete Informationen zu präsentieren.
- Die Maxime der Relevanz dient dazu, nichts Irrelevantes oder Nebensächliches zu transportieren.
- Die Maxime der Klarheit appelliert, eine klare Sprache zu verwenden, sich an logische und zeitliche Folgen zu halten, Mehrdeutigkeit und Weitschweifigkeit zu vermeiden.

Diese grundlegenden Aspekte zwischenmenschlicher Kommunikation können helfen, Risikokommunikation im Alltagshandeln und der Planungspraxis besser zu verstehen und zu optimieren.

## Für die Risikokommunikation in und zwischen Organisationen kommen weitere Rahmenbedingungen ins Spiel

Risikokommunikation ist ein sozialer Prozess, den viele Rahmenbedingungen beeinflussen. Institutionelle Kommunikation verfolgt dabei gesellschaftliche Zwecke. Sie ist in der Regel sehr stark formalisiert und wird häufig durch gesetzliche Grundlagen und Vorschriften bestimmt (Ehlich/Rehbein 1980; Porilla/Ten Thije 2007; Becker-Mrotzek 2001). Die Idee der Verwaltungseinheit führt dazu, dass einheitliche und abgestimmte Positionen und Meinungen nach außen präsentiert werden: Behördenmitarbeiter agieren als Agenten der Institution; sprachlich orientiert sich die Kommunikation an Sachverhalten (Herzberger 2013). Formelle Kommunikation wird in der Regel dokumentiert. Institutionelle Kommunikation verfolgt dabei spezifische Ziele und ist funktional in den institutionellen Handlungszusammenhang eingebunden (Becker-Mrotzek 2001).

Die Kommunikation zwischen den behördlichen Agenten und den Bürgern als Klienten verläuft häufig asymmetrisch, also im Sinne Watzlawicks komplementär und nicht auf Augenhöhe. Durch Ungleichheiten in Bezug auf Wissen, Macht und Professionalität der Akteure kommt es oftmals zu einer asymmetrischen Experten-Laien-Kommunikation (vgl. Becker-Mrotzek 2001; Wodak 1987; Herzberger 2013), die viele Situationen der Risikokommunikation kennzeichnet. Seit den 1990er-Jahren werden die Wissensdefizite, Verständigungsprobleme und Kommunikationsstörungen zwischen Behörden, Wissenschaft und Laien verstärkt thematisiert. Risikowahrnehmung, Risikoakzeptanz und Vertrauen sowie unterschiedliche Urteilsheuristiken stehen dabei im Fokus der Diskussion (Marti 2016).

Eine besondere Rolle spielt in diesem Kontext die medienvermittelte Kommunikation. Die Interdependenz von Sender und Empfänger, die bereits für die zwischenmenschliche Kommunikation beschrieben wurde, gilt hier entsprechend. Das ARENA-Modell besagt, „dass verschiedene Interessengruppen über Risiken unterschiedlicher Meinung sind und diese jeweils anders konstruierten Risikovorstellungen mittels medienvermittelter Kommunikation in der Öffentlichkeit als für alle Gruppen mehr oder weniger zugängliche Arena

diskutiert und ausgehandelt werden. Den Medien kommen dabei vielfältige Funktionen zu: Sie fungieren nicht nur als neutrale Informationsvermittler [...], sondern üben auch Frühwarn-, Kontroll- sowie Kritikfunktionen aus und stellen eine Plattform bzw. ein Forum für die verschiedensten gesellschaftlichen Ansichten bereit“ (Bonfadelli 2000: 265 zitiert in Epp et al. 2008: 38). Die medienvermittelte Risikokommunikation kann Wahrnehmungsphänomene und Heuristiken von Individuen erheblich beeinflussen (Marti 2016; Renner 2014). Risiken werden hier meist in Entscheidungszusammenhängen präsentiert (Schütz/Peters 2002). Dabei geht es häufig um die ungleich empfundene Verteilung von Chancen und Risiken infolge politisch-administrativer Regulation – etwa bei der Standortsuche risikoreicher Großanlagen. Kern der Streitfrage lautet dabei häufig: Wie sicher ist sicher genug (Steffensen 2009)?

Renn et al. (2005) formulieren Leitlinien für die behördliche Risikokommunikation und differenzieren dabei zwischen der horizontalen Risikokommunikation innerhalb eines behördlichen Regulierungsprozesses und der vertikalen Risikokommunikation mit Entscheidungsträgern anderer (Planungs-) Ebenen, wissenschaftlichen Experten, zivilgesellschaftlicher Institutionen und der allgemeinen Öffentlichkeit. Die Autoren empfehlen, die Risikokommunikation organisatorisch in den zuständigen Behörden zu verankern. Neben der kommunikativen Begleitung des Abschätzens, Bewertens und Managens von Risiken liegt eine kommunikative Aufgabe darin, kollektive Steuerungsformen in der Risikovorsorge und -bewältigung zu entwickeln. Wichtig dafür sind informationsbasierte, dialogbasierte und beteiligungsorientierte Kommunikationsinstrumente (zur Orientierung, Selbstverpflichtung, Entscheidung).

Mechanismen der Kommunikation und Koordinierung in der institutionellen Kommunikation der Behörden sind darüber hinaus Weisungen, die Entwicklung von Standards bei Arbeits- und Abstimmungsprozessen oder die Entwicklung von Zielvereinbarungen über risikorelevante Themen (Abel 2015).

# Risikokommunikation ist eine zentrale Aufgabe der räumlichen Risikovorsorge

Ziel des Risikomanagements in der räumlichen Planung ist, raumplanerisch relevante Risiken zu minimieren und zu vermeiden sowie Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen von Schadensereignissen zu erarbeiten (agl/prc 2015). In diesem Kontext lassen sich Ziele der Risikokommunikation formulieren, die an unterschiedliche Funktionen gebunden sind (agl/prc 2015: 18):

Organisation und Aufgaben von Risikokommunikation in der räumlichen Planung hängen dabei stark von der Zuständigkeit der Behörde im Risiko-Governance-Prozess ab. So können die Träger der Regionalplanung verschiedene Teilaufgaben im Kontext des Risikomanagements wahrnehmen, die zentral mit Kommunikationsaufgaben verbunden sind. Dazu gehören beispielsweise:

- Die Identifikation raumrelevanter Risiken und die Erarbeitung regionaler Risikoprofile sowie deren Kommunikation nach innen und außen. Klärungsprozesse zum Verständnis der Risiken und zur Evidenzgrundlage zu deren Beschreibung sind hier notwendig.
- Die Risikobewertung gehört zu den behördlichen Kernaufgaben, da sich hieraus auch Entscheidungen für und innerhalb behördlicher Verfahren ableiten. In erster Linie wird auf fachgesetzliche Grundlagen zurückgegriffen. In vielen Fällen sind diese jedoch nicht vorhanden. Demnach müssen Risikobewertungen auf fundierten Grundlagen im Einzelfall begründet und transparent abgeleitet werden. Hier ergeben sich oftmals Konflikte, da unterschiedliche Interessen zu unterschiedlichen Bewer-

## Funktionen in der Risikokommunikation

- Informationsvermittlungsfunktion: Unterschiedliche Adressaten und Zielgruppen erhalten behördlich vorliegende Informationen (etwa einen Gefahrenzonenplan), um ihren Wissensstand und ihre Kompetenzen zu verbessern. Teilweise ist eine Pflicht zur Konsultation gesetzlich verankert, etwa nach Art. 6 SUP-RL, Art. 10 (1) HWRM-RL.
- Informationsgewinnungsfunktion: Die Datenbeschaffung und -aufbereitung zu risikorelevanten Themen gehören zu den Kernaufgaben der Risikokommunikation. Häufig liegt auch bei der Bevölkerung lokales Wissen über vergangene Ereignisse (z. B. Hochwasser) vor, das den Behörden nicht bekannt ist und die Qualität der Risikoanalyse verbessern kann.
- Koordinationsfunktion: In einem Risiko-Governance-Prozess müssen relevante Akteure koordiniert werden. Ein Beispiel ist die Koordination von Hilfskräften im Katastrophenfall durch die zuständige Katastrophenschutzbehörde. Instrumentell kann auch der Gefahrenzonenplan gemäß Art. 10 (2) HWRM-RL zur Abstimmung zwischen Akteuren beitragen. Die Wahrnehmung der unterschiedlichen Koordinationsaufgaben muss geklärt und die Risikokommunikation darauf ausgerichtet werden.
- Rechtsschutzfunktion: Im Fall von rechtsverbindlichen Festlegungen ist den Betroffenen aufgrund des Rechtsstaatsprinzips Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Hier können die Unterstützung und Beratung von Betroffenen hilfreich sein und diese gegebenenfalls erst in die Lage versetzen, ihre Rechte wahrzunehmen.
- Akzeptanzsteigerungsfunktion: Vermittelte Informationen können das Verständnis für behördliche Maßnahmen steigern. Akzeptanz zielt dabei nicht unbedingt auf den Konsens zu einem Ergebnis beziehungsweise Sachverhalt. Auch ein Verfahrenskonsens, der bei einem risikobehafteten Thema für eine transparente Beteiligung und Entscheidungen sorgt, kann die Akzeptanz steigern – selbst wenn kein gemeinsamer Ergebniskonsens mit allen Beteiligten erzielt wurde.
- Vertrauensbildungsfunktion: Der Beziehungsaspekt der Kommunikation lässt sich dazu nutzen, Kompetenz und Vertrauen aufzubauen. Vertrauen ist dabei eine wichtige Grundlage, um die vorgenannten Kommunikationsfunktionen auszufüllen.

Quelle: nach agl/prc 2015: 18

tungsmaßstäben führen. Konfliktmanagement ist eine Kernaufgabe der Risikokommunikation. Bei kollektiv zu steuernden Risiken ist daher auch die jeweilige Rolle der Institution (hier Regionalplanung) im Verhältnis zu anderen Behörden (z. B. Fachplanung) zu klären.

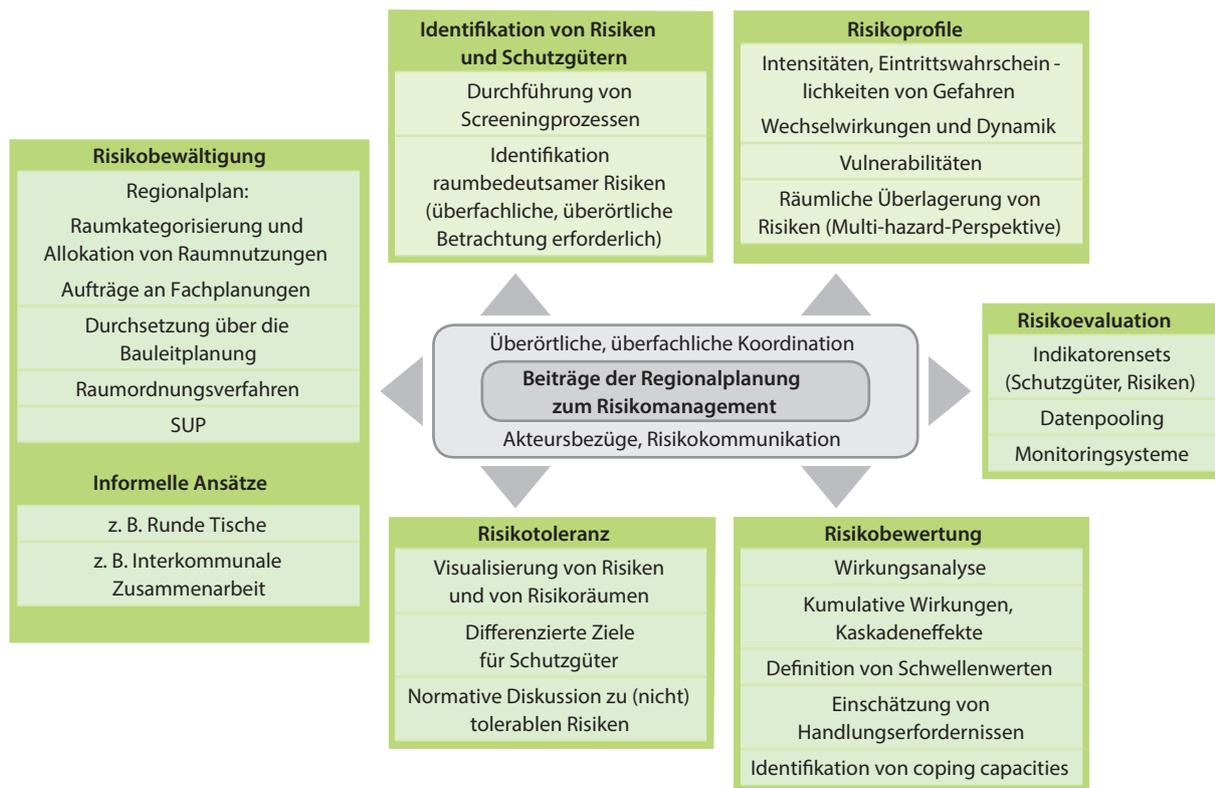
- Die Frage nach der Risikotoleranz ist per se normativ und diskursiv angelegt: Welche Risiken können, wollen oder sollen Gesellschaften tragen? Wie sehen Kosten-Nutzen-Bilanzen beim technischen Risikoschutz gegenüber alternativen Lösungen, beispielsweise dem Siedlungsrückzug, aus? Bezogen auf die Zumutbarkeit von Risiken weisen Bechmann/Stehr (2000) auf das räumliche und/oder zeitliche Auseinanderfallen von Risiken und Nutzen hin, das sich für die Entscheider (die Behörde) ergibt. Trotz aller Komplexität: Akzeptanz und Zumutbarkeit bedürfen eines gesellschaftlichen Konsenses.
- Die Risikobewältigung hängt von den Kompetenzbereichen der Behörden ab. Die Regionalplanung kann auf raumordnerische Instrumente und Planfestlegungen

zurückgreifen. Diese textliche und zeichnerische Form ist Bestandteil der formellen Risikokommunikation. Risikovermeidung und Minimierungsstrategie können über Raumkategorien und die Allokation von Raumnutzungen erfolgen. Instrumente wie Planungshinweiskarten dienen darüber hinaus der horizontalen Kommunikation für andere Plan- und Prüfverfahren auf regionaler Ebene beziehungsweise der Fachplanungen sowie der vertikalen Kommunikation mit der kommunalen Bauleitplanung. Über informelle, oftmals dialogisch angelegte Verfahren lassen sich die Themen der Risikokommunikation adressatengerecht an spezifische Akteure vermitteln.

- Für die Risikoevaluation und das Monitoring braucht es festgelegte Indikatoren und fach- und sektorenübergreifend verfügbare Datenbestände – angesichts der unterschiedlichen Kompetenzbereiche der Institutionen eine durchaus aufwendige Kommunikations- und Überzeugungsarbeit. Indikatoren und Datenbestände lassen sich gegebenenfalls auch mit anderen Behörden und über Expertendiskurse und Gutachten erarbeiten.

## 1

### Beiträge der Regionalplanung zum Risikomanagement



Quelle: agl/prc 2015: 30

## Risikokommunikation im Planungsalltag bewältigen

Analysen zu Akteuren und Akteurskonstellationen helfen dabei, die Position unterschiedlicher Institutionen richtig einzuschätzen und wahrzunehmen. Die Bestimmung von Rollen und Kompetenzen, die Identifikation von strategischen Partnern sowie die Festlegung und Realisierung von Maßnahmen lassen sich so in einer Roadmap zur Risikokommunikation beschreiben.

Im Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten“ wurde ein Konzept zur Risikokommunikation im Rahmen der Hochwasservorsorge entwickelt und Teilaufgaben für die Regionalplanung formuliert (agl/PRC 2017). Dazu zählen unter anderem die Definition notwendiger Informationsgrundlagen für die Risikokommunikation, die Identifikation wichtiger Adressatengruppen der Regionalplanung für die Hochwasservorsorge sowie die Entscheidung über die Art der Zusammenarbeit, die Informations- und Dialogformate (vgl. Abb. 2). Darüber hinaus wurden die Aufgabenfelder der Risikokommunikation in der Regionalplanung nach Adressatengruppen aufgeschlüsselt.

Zentrale Voraussetzung bleibt das Informationsmanagement: Es geht darum, wie der Informationsstand und mögliche Defizite geklärt, wie Grundlagendaten harmonisiert und aufbereitet, wie Informationen transparent und verständlich dargeboten werden. Für das Erstellen von Risikoprofilen in der Hochwasservorsorge sind konsensfähige Indikatorensysteme erforderlich, die insbesondere räumlich differenzierte Aussagen zu Hochwassergefahren (Frequenz und Gefahrenintensitäten), zu Empfindlichkeiten von Schutzgütern und kritischen Infrastrukturen sowie deren Betroffenheit ermöglichen. Darüber hinaus muss sich ein Risikodialog auf valide Informationen zur Festlegung von Schutzzielen und zu Schutzdefiziten, zu Multirisiken oder alternativen räumlichen Entwicklungsszenarien beziehen können. Bei der Kommunikation zu Handlungserfordernissen und Handlungsoptionen geht es unter anderem darum, Aufgaben und Maßnahmen zu priorisieren wie auch Vereinbarungen zur Risikotoleranz, also zur Zumutbarkeit von Risiken, zu treffen.

Im gleichen Projekt sowie im MORO „Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung“ (agl/prc 2015) erbrachten die Recherchen gute Beispiele der Risikokommunikation, die sich für die räumliche Planung in Deutschland nutzen ließen. Hierzu zählt der Praxiskoffer Risikodialog der Nationalen Plattform Naturgefahren in der Schweiz (PLANAT 2015). Er richtet sich als „Werkzeugkiste“ für Risikokommunikation zu Naturgefahren an öffentliche, halböffentliche und private Institutionen. Grundgedanke ist, dass die Informationsarbeit der Gemeinden eine Schlüsselrolle in der Risikokommunikation einnimmt, da diese den unmittelbaren Kontakt zu Betroffenen und Fachbehörden gewährleisten. Der Praxiskoffer gibt den Kommunen Hilfsmittel an die Hand, um eine adressatengerechte Information zu planen und umzusetzen. Er ist so aufgebaut, dass sich auch die Bevölkerung, Unternehmen und private Eigentümer über Naturgefahren und damit verbundene Risiken informieren können – gerade auch im Hinblick auf Möglichkeiten zur Eigenvorsorge (PLANAT 2015: 5). Der Werkzeugkoffer bietet unterschiedliche Hilfsmittel, darunter Checklisten, Praxisbeispiele, Empfehlungen für die Medienarbeit sowie Visualisierungen und Übersetzungshilfen für Fachinformationen.

Weitere Beispiele sind das London Resilience Forum und das London Risk Register. Das bereits 2002 ins Leben gerufene London Resilience Forum ist eine Kommunikationsplattform für die rund 170 Institutionen und Organisationen der London Resilience Partnership, die sich im Katastrophenschutz engagieren. Gemeinsam wollen die beteiligten Akteure die Stadt auf mögliche Notfälle vorbereiten. Dabei koordiniert das Forum die Abstimmung von Zielen und die Aktivitäten der beteiligten Institutionen. Das London Risk Register (London Resilience Partnership 2015) stellt eine Grundlage für die Arbeit des London Resilience Forum dar. Das Kataster gibt Auskunft über unterschiedliche Risiken und ermittelt eine Einschätzung zu Wahrscheinlichkeit und Schadensausmaß. Das Kataster enthält außerdem Angaben zu Kontrollmechanismen, zum Zeitpunkt des letzten Schadenseintritts sowie eine Prognose für das nächste Ereignis. Es verbessert damit behörden- und institutionenübergreifende Strategien zur Vermeidung, Anpassung und Bewältigung. Gleichzeitig liefert es wichtige Hinweise für Unternehmen, die eigene Notfallpläne erarbeiten.

## Adressatengruppen für die Raumordnung in der Hochwasservorsorge und Kommunikationsformate

Wasserwirtschaft und weitere Fachplanungen	Kommunen	Zivilgesellschaftliche Institutionen	Politische Akteure	Bevölkerung
<b>Adressatenkreis</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Wasserwirtschaft</li> <li>Naturschutz</li> <li>Denkmalschutz</li> <li>Verkehrs-/Infrastrukturplanung</li> <li>Energie-/Rohstoffplanung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verwaltung</li> <li>Bauleitplanungen</li> <li>Genehmigungsbehörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vereine, Organisationen und Initiativen aus Natur- und Umweltschutz</li> <li>Wissenschaft, Wirtschaft und Sozialpartner</li> <li>Landnutzer (Landwirtschaft, Rohstoffwirtschaft, Tourismus...)</li> <li>Bürgerinitiativen/-vereine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Politische Vertreter/-innen unterschiedlicher Ebenen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bürger/-innen Differenzierung nach Zielgruppen</li> </ul>
<b>Art der Zusammenarbeit</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Behördlicher Austausch in bereits bestehenden Arbeitsstrukturen</li> <li>Ggf. Bildung neuer Arbeitsstrukturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Behördlicher Austausch in bereits bestehenden Arbeitsstrukturen</li> <li>Ggf. Bildung neuer Arbeitsstrukturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informeller Informationsaustausch</li> <li>Informelle Dialogformate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gremienarbeit</li> <li>Ggf. zusätzliche Informations- und Beratungsangebote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zielgruppenorientierte Informationsvermittlung</li> <li>Ggf. proaktive Informationsvermittlung, dialogische Verfahren und Beteiligung, insb. in Zusammenarbeit mit Fachbehörden, Kommunen und Projektträgern</li> </ul>
<b>Dialogausrichtung</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Analytisch, auf fact finding ausgerichtet</li> <li>Beratend-diskursiv</li> <li>Adressatenorientierter Austausch, Verständigung</li> <li>Dialog und Einbindung (Orientierung, Selbstverpflichtung, Entscheidung)</li> <li>Vorbereitung im Diskurs und Verhandlung im politisch-öffentlichen System</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analytisch, auf fact finding ausgerichtet</li> <li>Beratend-diskursiv</li> <li>Direktiv-rahmensetzend</li> <li>Adressatenorientierter Austausch und Verständigung</li> <li>Dialog und Beteiligung (Orientierung, Selbstverpflichtung, Entscheidung)</li> <li>Vorbereitung im Diskurs und Verhandlung im politisch-öffentlichen System</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analytisch, auf fact finding ausgerichtet</li> <li>Beratend-diskursiv</li> <li>Direktiv-rahmensetzend</li> <li>Adressatenorientierter Austausch und Verständigung</li> <li>Dialog und Beteiligung (Orientierung, Selbstverpflichtung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adressatenorientierte Information</li> <li>Beratend-diskursiv (Entscheidungsvorbereitung)</li> <li>Direktiv-rahmensetzend (für die nachgeordneten Ebenen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zielgruppenorientierte Information</li> <li>Beratend-diskursiv</li> <li>Direktiv-rahmensetzend</li> <li>Dialoge und Beteiligung (Orientierung, Selbstverpflichtung)</li> </ul>
<b>Informationsformate</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinsame Veranstaltungen</li> <li>Checklisten/Dossiers/Steckbriefe (zu den Inhalten der beiden Aufgabenfelder)</li> <li>Kartensätze, Web-GIS</li> <li>Risikoregister/gemeinsame Datenbank/Open-Data-Plattform</li> <li>Managementkarten</li> <li>Roadmap zur Maßnahmenpriorisierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinsame Veranstaltungen</li> <li>Checklisten/Dossiers/Steckbriefe (zu den Inhalten der beiden Aufgabenfelder)</li> <li>Kartensätze, Web-GIS</li> <li>Visualisierungen, Filme</li> <li>Risikoregister/gemeinsame Datenbank/Open-Data-Plattform</li> <li>Managementkarten</li> <li>Roadmap zur Maßnahmenpriorisierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Veranstaltungen</li> <li>Aufbereitete Datenblätter („Factsheets“), Kartensätze</li> <li>Broschüren</li> <li>Visualisierungen, Filme</li> <li>Web-Portale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Veranstaltungen</li> <li>Aufbereitete Datenblätter („Factsheets“), Kartensätze</li> <li>Broschüren</li> <li>Visualisierungen, Filme</li> <li>Roadmap zur Maßnahmenpriorisierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Veranstaltungen</li> <li>Aufbereitete Datenblätter, Kartensätze</li> <li>Broschüren, Flyer</li> <li>Visualisierungen, Filme</li> <li>Roadmap zur Maßnahmenpriorisierung</li> <li>Ausstellungen</li> <li>Hauswurfsendung, Zeitungsartikel, Radiobeiträge</li> <li>Webseite, App, Blogs, soziale Netzwerke</li> <li>Bildungsangebote (z. B. VHS, Hochwassertage)</li> </ul>
<b>Dialogformate</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Behörden-/ressortübergreifende Fokusgruppen</li> <li>Strategieworkshop (Fachebene)</li> <li>Fachübergreifende Klausurtagung</li> <li>Expertenhearing</li> <li>Testplanung, Planspiel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gewässerforum für die kommunale Ebene</li> <li>Behörden-/ressortübergreifende Fokusgruppen</li> <li>Strategieworkshop (Bürgermeisterunden/Leitende Planer)</li> <li>Strategieworkshop (Fachebene)</li> <li>Expertenhearing</li> <li>Testplanung, Planspiel</li> <li>Hochwasseraudit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informationsveranstaltungen</li> <li>Gewässerforum mit ausgeprägt dialogischen Elementen wie Infostände, Fish-Bowl etc.</li> <li>Fokusgruppen mit Schlüsselakteuren</li> <li>Runder Tisch</li> <li>Planungsbeirat</li> <li>Hochwasseraudit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gremienarbeit auf unterschiedlichen Ebenen</li> <li>Beratungsgespräch politischen Gruppierungen</li> <li>Klausurtagung</li> <li>Planungsbeirat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informationsveranstaltungen</li> <li>Gewässerforum mit ausgeprägt dialogischen Elementen wie Infostände, Fish Bowl etc.</li> <li>Bürgersprechstunden</li> <li>Beratungsgespräche für Zielgruppen</li> <li>Informationsstände</li> <li>Projektspezifische Formate (Bürgerprojekte)</li> </ul>

Quelle: agl/prc 2017: 243

## Risikokommunikation birgt ganz eigene Risiken

Dass die Kommunikation über Risiken jedoch auch ganz eigene Risiken birgt, zeigt unter anderem die Diskussion zu Veröffentlichung kommunaler Starkregenkarten. Gerade von behördlicher Seite wird befürchtet, dass es einerseits zur Fehlinterpretation kommt, andererseits der Datenschutz nicht gewährleistet werden kann, wenn gebäudescharfe und damit personenbezogene Daten ohne Zustimmung der Eigentümer veröffentlicht werden sollen. Im Gegensatz zu den Hochwassergefahren (§ 79 WHG) ist nicht geregelt, dass eine Veröffentlichung erfolgen muss. Um dem Umweltinformationsgesetz Rechnung zu tragen (§ 10 Unterrichtung der Öffentlichkeit) gehen einige Kommunen dazu über, Eigentümern Einsicht in die Karten zu gewähren, diese ansonsten

aber nur für den internen Gebrauch zu nutzen. Andere Kommunen dagegen veröffentlichen Gefahren- und Risikokarten: Möglichkeiten zur Eigenvorsorge sowie die politischen Auswirkungen im Schadensfall bei unterlassener Information sind für sie relevante Argumente (IKT 2018).

Natürlich geht es nicht nur um Fehlinterpretation und Datenschutz, sondern auch um die reale Gefahr von Wertverlusten bei betroffenen Immobilien. Das Phänomen des „deferred investment“ (de Wet 2001 in Greiving et al. 2018: 199) bezeichnet eine Entwicklung im Sinne einer Abwärtsspirale für betroffene Siedlungsbestände nach Bekanntwerden einer Gefährdungssituation.

## Für die Risikokommunikation gilt: Kompetenzen, Strukturen, Schnittstellen ausbauen

In der räumlichen Planung fehlen oftmals die notwendigen Informationsgrundlagen, um Risiken und die Handlungsoptionen zur Minimierung derselben zu verstehen. Risiken dürfen dabei nicht nur unter dem Aspekt der Gefährdung und der Gefahrenabwehr betrachtet werden. Vielmehr müssen die Schutzgüter und damit das Schadensausmaß in den Fokus rücken. Schließlich ist es vordringliches Ziel der Raumplanung, die Resilienz der Schutzgüter vorsorgend zu stärken. Risikokommunikation muss somit sowohl an der Gefährdung als auch an dem Schutz wichtiger Raumnutzungen und -funktionen und natürlich insbesondere des Menschen und seiner Gesundheit ansetzen. Hinsichtlich der Beleuchtung von und Kommunikation zu den beiden Seiten von Risiken besteht erheblicher Nachholbedarf.

Ein weiteres vordringliches Handlungsfeld in der Risikokommunikation ist sicherlich die adressatengerechte Aufbereitung von Informationen zu Risiken. Die für Laien oft unverständliche „Behördensprache“, aber auch die für Stadt- und Raumplaner oft schwer zugänglichen Konzepte der unterschiedlichen Fachdisziplinen stellen in Planungs- und Risikomanagementprozessen ein weites Feld für Kommunikationsstörungen dar, die sich negativ auf den Prozess der Risikovorsorge auswirken können.

Eine wichtige Voraussetzung, um Komplexität im Bereich der Risikovorsorge zu bewältigen, ist der fachliche Diskurs zwischen den Disziplinen zu Fragen der Natur- und Technikrisi-

ken oder gar zu Multirisiken. Mehrere Modellvorhaben der Raumordnung im Kontext von Risikovorsorge, Hochwasserschutz und Siedlungsrückzug sind positive Beispiele dafür, wie es gelingen kann, den Diskurs zwischen verschiedenen Fachdisziplinen zu fördern.

Risikokontroversen in der räumlichen Planung werden vielfach als Akzeptanzprobleme wahrgenommen (Steffensen et al. 2009: 59). Abgesehen von wenigen Dialogen zu Großvorhaben oder Technikfolgen im Allgemeinen steht eine systematisch geführte politische und öffentliche Auseinandersetzung zu Risikotoleranz noch aus. Zumutbarkeitsgrenzen werden allenfalls von Fachbehörden definiert – beispielsweise in Form von Schutzziele in der wasserwirtschaftlichen Hochwasservorsorge. Dazu gehört ein gesellschaftlicher Dialog darüber, welches Schutzniveau in Bezug auf die unterschiedlichen Gefahren bzw. Risiken anzustreben ist, welche Kosten damit verbunden sein können, welches Maß an staatlicher Vorsorge und welche Eigenvorsorge erforderlich wird.

Risikokommunikation in der räumlichen Planung ist in vielen Bereichen Alltagshandeln. Mit zunehmender Komplexität von Risiken und der Risikobewältigung entwickelt sich Risikokommunikation zu einer vordringlichen Aufgabe, die sich nicht mehr „en passant“ erledigen lässt. Hier braucht es eine Professionalisierung – im politischen Raum aber auch und gerade bei Planern.

# Literatur

- Abel, S. C.**, 2015: Kommunikations-Controlling zur zielgerichteten Steuerung der internen Kommunikation in der Bundeswehr. Dissertation. Fachgebiet Kommunikationswissenschaft, Universität Hohenheim.
- agl; prc – plan + risk consult**, 2015: Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung“. Endbericht, AZ 10.05.06–13.6. Zugriff: [www.agl-online.de](http://www.agl-online.de) [abgerufen am 30.08.2019].
- agl; prc – plan + risk consult**, 2017: MORO Praxis. Handbuch zur Ausgestaltung der Hochwasservorsorge in der Raumordnung. MORO Regionale Entwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten.
- BBK – Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe**, 2019: BBK-Glossar.
- Bechmann, G.; Stehr, N.**, 2000: Risikokommunikation und die Risiken der Kommunikation wissenschaftlichen Wissens. Zum gesellschaftlichen Umgang mit Nichtwissen. *GAIA* 9: 113–121.
- Becker-Mrotzek, M.**, 2001: Gespräche in Ämtern und Behörden. In: Brinker, Klaus et al. (Hrsg.): Text- und Gesprächslinguistik. Ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung. HSK, 2. Halbband. Berlin/New York: 1505–1525.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H.**, 2005: Informieren. Beteiligen. Kooperieren. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Kommunikation im Planungsprozess. Bd. 1, Dortmund.
- Bonfadelli, H.**, 2000: Medienwirkungsforschung II: Anwendungen in Politik, Wirtschaft und Kultur. Konstanz.
- Covello, V. T.**, 1991: Risk comparisons and risk communications: issues and problems in comparing health and environmental risks. In: Kasperson, R. E.; Stallen, P. J. (Hrsg.): Communicating risk to the public: international perspectives. Dordrecht: 79–124.
- Duden**, 2019: Kommunikation, die. Zugriff: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kommunikation> [abgerufen am 30.08.2019].
- Edwards, A.; Bastian, H.**, 2001: Risk communication: making evidence part of patient choices. In: Edwards, A.; Elwyn, G. (Hrsg.): Evidence-based Patient Choice: Inevitable or Impossible? Oxford: 144–160.
- Ehlich, K.; Rehbein, J.**, 1980: Sprache in Institutionen. In: Althaus, P.; Henne, H.; Wiegand, H. E. (Hrsg.): Lexikon der germanistischen Linguistik. Tübingen: 338–345.
- Epp, A.; Hertel, R.; Böhl, G.-F.** (Hrsg.), 2008: Formen und Folgen behördlicher Risikokommunikation. BfR Wissenschaft. Berlin.
- Fischhoff, B.**, 1995: Risk perception and communication unplugged: Twenty years of process. *Risk Analysis*. Nr. 15: 137–145.
- Greiving, S.; Hurth, F.; Gollmann, C.; Kirstein, M.; Fleischhauer, M.; Hartz, A.; Saad, S.**, 2018: Siedlungsrückzug als planerische Strategie zur Reduzierung von Hochwasserrisiken. Raumforschung und Raumordnung. 76. Jg. (3): 193–209.
- Grice, H. P.**, 1975: Logic and conversation. In: P. Cole; Morgan, J. (Hrsg.): Syntax and Semantics. New York: Academic Press. Bd. 3: 41–58.
- Grice, H. P.**, 1993: Logik und Konversation. In: Meggle, G. (Hrsg.): Handlung, Kommunikation, Bedeutung. Frankfurt a. M.: 243–265.
- Hargie, O.**, 2013: Die Kunst der Kommunikation. Forschung – Theorie – Praxis. Bern: Huber.
- Hertel, R. F.; Henseler, G.** (Hrsg.), 2005: ERIK – Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation. BfR Wissenschaft. Berlin.
- Herzberger, G.**, 2013: Das sprachliche und kommunikative Verhalten von Behördenmitarbeitern: Agenten-Klienten-Gespräche in einer Ausländerbehörde. Würzburger elektronische sprachwissenschaftliche Arbeiten. Nr. 13.
- IKT – Institut für Unterirdische Infrastruktur**, 2018. Webseite Kommunales Netzwerk der Abwasserbetriebe. Zugriff: <https://komnetgew.de>.
- London Resilience Partnership**, 2015: London Risk Register. Version 5.
- Marti, M.**, 2016: ENTRIA-Arbeitsbericht-05: Risikoansichten – Wie Merkmale der Person, der Quelle und des Rahmens die Art und Weise beeinflussen, wie Personen die mit der Entsorgung von radioaktiven Abfällen verbundenen Risiken wahrnehmen und bewerten. Zollikerberg, Schweiz.
- Mastrandrea, Michael D.; Field, Christopher B.; Stocker, Thomas F.; Edenhofer, Ottmar; Ebi, Kristie L.; Frame, David J.; Held, Hermann; Kriegler, Elmar; Mach, Katharine J.; Matschoss, Patrick R.; Plattner, Gian-Kasper; Yohe, Gary W.; Zwiars, Francis W.**, 2010: Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties. In: IPCC Cross-Working Group Meeting on Consistent Treatment of Uncertainties.
- PLANAT – Nationale Plattform Naturgefahren**, 2015: Praxiskoffer Risikodialog Naturgefahren.
- Porila, A.; Ten Thije, J. D.**, 2007: Ämter und Behörden. In: Straub, J.; Weidmann, A.; Weidemann, D. (Hrsg.): Handbuch interkulturelle Kommunikation und Kompetenz. Stuttgart: 687–699.
- Renn, O.**, 2008: Risk governance. Coping with uncertainty in a complex world. London.
- Renner, B.**, 2014: Krisen- und Risikokommunikation. Prävention und Gesundheitsförderung. 9. Jg. (3): 230–238.
- Schulz von Thun, F.**, 2000: Miteinander reden. Menschliche Kommunikation. Bern: Huber.
- Schütz, H.; Peters, H. P.**, 2002: Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11: 40–45.
- Shannon, C. E.; Weaver, W.**, 1949: The mathematical theory of communication. Urbana Champaign: University of Illinois Press.
- Steffensen, B.; Below, N.; Merenyi, S.**, 2009: Neue Ansätze zur Risikokommunikation. Produktinformationen vor dem Hintergrund von REACh, GHS und Nanotechnologie. Darmstadt/Göttingen.
- Watzlawick, P.; Beavin, J. H.; Jackson, D. D.**, 2000: Menschliche Kommunikation: Formen, Störungen, Paradoxien. 10. Auflage. Bern: Huber.
- Wodak, R.**, 1987: Kommunikation in Institutionen. In: Ammon, U.; Dittmar, N.; Mattheier, K. J. (Hrsg.): Soziolinguistik – Sociolinguistics. Ein internationales Handbuch zur Wissenschaft von Sprache und Gesellschaft. Berlin/New York: 799–820.