

Strahlentelex

mit **ElektrosmogReport**

Unabhängiger Informationsdienst zu Radioaktivität, Strahlung und Gesundheit

ISSN 0931-4288

www.strahlentelex.de

Nr. 396-397 / 17. Jahrgang, 3. Juli 2003

Risikobewertung und Risikokommunikation:

Auf mehr „Effektivität durch Harmonisierung“ und auf „Kommunikation und Beteiligung zur Förderung von Vertrauen in Institutionen“ setzt die Risikokommission der Bundesregierung bei der Risikoregulierung.

Seite 1

Krisenmanagement und Krisenkommunikation:

Zwischen staatlicher Unfähigkeit, Engagement der Bürger und „Hysterie“ bewegte sich das Spektrum der Reaktionen in Deutschland nach dem Reaktorunglück von Tschernobyl. Bericht eines Beteiligten.

Seite 3

Risikobewertung und Risikokommunikation

Risikokommission wünscht sich einen „effektiveren Umgang mit Gesundheitsrisiken“

Die sogenannte ad hoc-Kommission der Bundesregierung zur "Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz" (Risikokommission) hat ihren Abschlußbericht vorgelegt.

Am 6. Juni 2003 hat die Risikokommission der Bundesregierung nach fast dreijähriger Tätigkeit ihren Abschlußbericht vorgelegt. Die beim Bundesamt für Strahlenschutz angesiedelte und mit 19, überwiegend aus Wissenschaft und Verwaltung stammenden Personen besetzte Kommission war im Oktober 2000 von

den Bundesministerien für Gesundheit und für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eingesetzt worden. Sie sollte neue Ansätze zu Verfahren der Risikoregulierung im gesundheitlichen Umweltschutz entwickeln.

„Die Politik kann keine risikofreie Gesellschaft schaffen. Was wir aber leisten können,

ist mit Risiken besser umzugehen. Das heißt, wir müssen Risiken früher erkennen, nachvollziehbar bewerten und einheitliche, vergleichbare Standards setzen“, sagte die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesumweltministerium Simone Probst bei der Entgegennahme des Berichts.

„Es gilt nun, die einzelnen Vorschläge der Kommission zu prüfen. Es soll künftig nachvollziehbar sein, warum Standards so und nicht anders festgelegt werden, dabei soll die Öffentlichkeit stärker als in der Vergangenheit in diesen Prozeß eingebunden werden.“ Das sagte die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesgesundheitsministerium Marion Caspers-Merk.

Als Grund für die Einsetzung der Kommission im Oktober 2000 wird der von vielen Beobachtern beklagte widersprüchliche und häufig nicht nachvollziehbare Umgang mit umweltbezogenen Gesundheitsrisiken in Deutschland genannt. Gleichartige Risiken werden bislang oft unterschiedlich beurteilt, je nachdem in welchem Medium (etwa Wasser oder Luft) oder in welchem Zusammenhang (am Arbeitsplatz oder in der (Wohn-)Umwelt) sie auftre-

ten. Dazu kommen logische Widersprüchlichkeiten und mangelnde Abstimmungen zwischen beteiligten Gremien.

In Deutschland gibt es heute mehr als 10.000 Standards im umweltbezogenen Gesundheitsschutz. Beispiele sind die Grenzwerte für Lärm, Chemikalien und Strahlung, Richtwerte für die Innenraumluft und Selbstverpflichtungen wie im Mobilfunk. Diese entstehen bisher in vielschichtigen und meist undurchsichtigen Verfahren.

So ist in der Vergangenheit in Deutschland eine öffentliche Diskussion über die sogenannten EU-Grenzwerte für die Strahlenbelastung von Nahrungsmitteln stets abgelehnt worden. Die an der Festsetzung beteiligten deutschen Behörden begründeten dies mit Zuständigkeiten der Europäischen Union (EU). Jüngstes Negativbeispiel im Bereich des Strahlenschutzes ist die federführend vom Bundesumweltministerium verfaßte, seit dem 1. August 2001 geltende neue Strahlenschutzverordnung, die für Deutschland nicht nur einen schlechteren Strahlenschutz festlegt als die europäischen Empfehlungen vorgeben, sondern sogar fehlerhafte, physikalisch unlogi-

sche und in sich widersprüchliche Zahlenvorgaben und Regelungen enthält, für die Begründungen nicht gegeben werden.

Zu den zentralen Empfehlungen der Risikokommission gehört nun, die Verfahren in den Bereichen von Risikoabschätzung und Risikomanagement durch verbindliche Leitlinien zu harmonisieren. Dabei sollen künftig Verfahrensabläufe und Ergebnisse öffentlich dokumentiert und Entscheidungen begründet werden. Wissenschaftliche Risikoabschätzung sollte so verständlich und transparent gestaltet werden, daß sie auch von Nichtfachleuten nachvollzogen werden kann, heißt es. Im Bereich des Strahlenschutzes werden dagegen bisher solche Abschätzungen auch Fachleuten vorenthalten – mit der Begründung, diese seien Privateigentum der Autoren. Nun soll nach den Vorstellungen der Kommission Risikokommunikation ein eigenständiges Arbeitsfeld in Verwaltungen werden.

Der Abschlußbericht kann von den Internetseiten www.bmu.de, www.bmgs.de und www.apug.de heruntergeladen werden.

Vier zentrale Forderungen eines 10-Punkte-Programms

Die Kommission hat sich auf fünf Kernbegriffe verständigt, die von einem Vorverfahren (Früherkennung, Prioritätensetzung und Festlegung von Rahmenbedingungen) über eine Risikoabschätzung und Risikobewertung sowie das Risikomanagement insgesamt zu einer „Risikoregulierung“ führen sollen.

Eine klare Trennung zwischen wissenschaftlicher Analyse und politischer Bewertung, eine einheitliche und transparente Vorgehensweise bei der Abschätzung wie beim Management von Risiken, mehr Aufmerksamkeit für Kommunikation und Beteiligung der Öffentlichkeit sowie die Errichtung eines koordinieren-

den Risikorates, sind für die Mitglieder der Risikokommission die vier Kernforderungen ihres 10-Punkte-Programmes zur Reform der Regulierungspraxis für umweltbezogene Gesundheitsrisiken.

„Mehr Effektivität durch Harmonisierung“

Als wesentlichen Eckpfeiler ihrer Empfehlungen bezeichnet die Risikokommission eine Abstimmung von Verfahren zur Abschätzung von Risiken mit denen zur Bewertung von risikoverringenden Maßnahmen. Vor allem drängt sie auf eine stärker wissenschaftlich abgestützte Form der bilanzierenden Bewertung von Maßnahmen zur Verringerung von Risiken. Dazu hat die Kommission Leitfäden für Risikoabschätzung und Risikomanagement sowie eine Anleitung für sogenannte Vorverfahren ausgearbeitet, mit Schutzzielbestimmung, Frühwarnung, Prioritätensetzung und Entscheidung über die weitere Verfahrensweise. Zudem hat sie der Bundesregierung Maßnahmen für eine intensivere Harmonisierung von Umwelt- und Gesundheitsstandards im europäischen und internationalen Maßstab empfohlen.

„Koordination durch einen Risikorat“

Als Kernstück der institutionellen Reformvorschläge wird die Einrichtung eines zentralen Risikorates mit angegliederter Servicestelle für Risikokommunikation bezeichnet. Dieser soll umweltmedien- und kontextübergreifend Leitlinien für den Umgang mit Risiken entwerfen und weiterentwickeln, im Vorfeld der Risikoregulierung ein Frühwarnsystem organisieren, Qualitätssicherung bei der Risikoabschätzung sicherstellen und koordinierende Stelle für Abschätzungsverfahren sein. Er soll auch die Verhandlungsführung bei öffentlich kontrovers geführten Bewertungsdebatten übernehmen. Der Risikorat soll das Recht

und die Pflicht haben, die Bevölkerung über besondere Gesundheits- und Umweltgefahren zu informieren. Nach Vorstellung der Kommission sollte sich der Risikorat aus national und international anerkannten Expertinnen und Experten aller risikorelevanten Disziplinen zusammensetzen und auf Zeit von der Bundesregierung berufen werden. Von der Einrichtung des Risikorates verspricht sich die Kommission auch eine „Verschlankung“ der bestehenden Gremienvielfalt.

„Legitimation durch Kommunikation und Beteiligung“

Ganz besonders betont die Risikokommission die Frage der Kommunikation und Beteiligung der Öffentlichkeit. Risikokommunikation ist nach Auffassung der Kommission

Risiko als Glücksspiel

„Wird das Zufallsprinzip als Bestandteil des Risikos anerkannt, dann ist die Wahrnehmung von stochastischer Verteilung von Gewinnchancen dem technisch-wissenschaftlichen Risikokonzept am nächsten. Nur wird dieses Konzept von Laien bei der Wahrnehmung und Bewertung technischer Risiken so gut wie nie angewandt.“

„Die Bedeutung der qualitativen Merkmale zur Beurteilung von Risiken bietet eine nahe liegende Erklärung für die Tatsache, dass ausgerechnet die Risikoquellen, die bei der technisch-wissenschaftlichen Risikoabschätzung als besonders risikoarm abschneiden, bei der Bevölkerung den größten Widerstand auslösen. Die als kontrovers angesehenen Risikoquellen, wie etwa die Gentechnik oder die Kernenergie, werden besonders häufig mit negativ besetzten Attributen, Freizeitrisiken dagegen mit eher positiven Attributen assoziiert.“

Aus dem Abschlußbericht der Risikokommission zum Thema Risikowahrnehmung

integraler Bestandteil des gesamten Regulierungsprozesses, der in der Vorphase der Regulierung beginnt und mit der Umsetzung von Maßnahmen endet. Die Anstrengungen der Risikokommunikation sollten frühzeitig einsetzen, umfassend und auf die Anliegen der Betroffenen bezogen sein, heißt es. Die Kommission spricht sich auch für eine „angemessene Beteiligung gesellschaftlicher Akteure“ an der Entscheidungsfindung aus. Denn die Definition des Schutzziels, die Festlegung von Konventionen bei der Abschätzung sowie der Auswahl und Abwägung risikoreduzierender Maßnahmen werde von gesellschaftlichen und politischen Zielsetzungen bestimmt.

„Kommunikation und Beteiligung zur Förderung von Vertrauen in die Institutionen“

Je mehr Individuen und Gruppen die Möglichkeit hätten, aktiv an der Risikoregulierung mitzuwirken, desto größer sei die Chance, daß sie Vertrauen in die Institutionen entwickelten und auch selbst Verantwortung übernehmen, heißt es in dem Abschlußbericht. Allerdings diene Beteiligung der Entscheidungshilfe, nicht aber der Verteilung der Verantwortung auf möglichst viele Schultern.

So bedeutet Beteiligung bei der Risikoregulierung für die Risikokommission auch nicht Mitentscheidung beteiligter Gruppen und Individuen. Zur Beteiligung zählt sie vielmehr in einem gestaffelten Verfahren interne Abstimmungsverfahren innerhalb einer Behörde, fachliche Kommentierungen zwischen verschiedenen Behörden, Diskurse mit externen Experten und Betroffenen, Beteiligung von Betroffenen und Vertretern organisierter gesellschaftlicher Gruppen und erst zuletzt eine Beteiligung auch der allgemeinen Öffentlichkeit. Letztes unter anderem zur „Steigerung der Bereitschaft von Betroffene-

nen, auf Rechtsmittel zu verzichten, wenn sie an der Entscheidung mitgewirkt haben und ihre Interessen einbezogen worden sind“.

Reine Informationskampagnen sind im Konzert sich häufig widersprechender Experten, unsachgemäßer und verkürzter Berichte in den Medien, widersprüchlicher Politik, der Komplexität der Sachverhalte und „angesichts der Schwierigkeit, stochastische Aussagen verständlich zu machen“, selten erfolgversprechend, findet die Risikokommission. Deshalb seien neben den Beteiligungsverfahren auch „Dialoge“ mit „Außenstehenden“ erforderlich. Dazu empfiehlt die Risikokommission dezentral angebotene öffentliche Foren, Podiumsdiskussionen, Talkshows und Exkursionen sowie ein „clearing house“ für öffentliche Risikodebatten im Internet.

„Durch mehr Beteiligung und Dialog“, so der Vorsitzende der Risikokommission, Professor Dr. Ortwin Renn von der Stuttgarter Akademie für Technikfolgenabschätzung, „soll allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, auf der Basis der Kenntnis der faktisch nachweisbaren Auswirkungen, der verbleibenden Unsicherheiten und der vertretbaren Interpretationsspielräume eine persönliche Beurteilung der jeweiligen Risiken vorzunehmen.“ Dieses Ziel nennt die Kommission „Risikomündigkeit“.

„Impuls für weitere Debatten“

Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit sind am 25. Juni 2003 in Brüssel im Rahmen des Welt-Risiko-Kongresses einem größeren internationalen Fachpublikum vorgestellt worden. Eine Debatte über die Empfehlungen ist mit einer Konferenz im Herbst 2003 auch in Deutschland geplant.

Thematisch hat sich die Risikokommission auf die Regu-

lierung von Risiken im „Normalbetrieb“ beschränkt, weil für Unfälle und Störfälle eine gesonderte Störfall-Kommission eingerichtet worden war. Die Ergebnisse seien auch auf die Zuständigkeitsbereiche des Ministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und auf den Arbeitsschutz übertragbar.

Kommentar

Ihrem Auftrag entsprechend hat sich die Risikokommission auf die Bearbeitung von Risiken durch staatliche Regulierung konzentriert. Dabei werden Risiken als gegeben angenommen, auf die es staatlich zu reagieren gilt. Die Kommission plädiert dabei für „eine klare funktionale Trennung zwischen Risikoabschätzung und Risikomanagement“ und zwar „um zu verhindern, daß die wissenschaftliche Risikoabschätzung mit ökonomischen, technischen, sozialen und politischen Abwägungsaspekten des Risikomanagements vermischt wird“. Die Kommission setzt hier offenbar auf die Reinheit der Wissenschaft. Das ist anrührend.

Die wissenschaftliche Risikoabschätzung beschreibt die Kommission wiederum als „eindeutiges und nachvollziehbares prozedurales Verfahren mit einem hohen Maß an Transparenz, wissenschaftlicher Stringenz und medien- bzw. kontextübergreifender Konsistenz“. Bei komplexen Themen sei zudem „eine pluralistische Beteiligung der Fachöffentlichkeit, bei kontroversen Themen auch der Betroffenen und der organisierten gesellschaftlichen Gruppen nötig“, heißt es weiter. Und es müsse „Einspruchsmöglichkeiten geben“.

Wer das ernst meint, muß spätestens hier Abschied von Vorstellungen einer „reinen Wissenschaft“ nehmen, die keinen Halt mehr zu geben vermögen. Es ist besser, die gelebte Realität zu moderieren. Th.D.●

Krisenkommunikation und Krisenmanagement nach Tschernobyl

Zwischen staatlicher Unfähigkeit, Engagement und „Hysterie“

Ein Bericht über die Reaktionen der Regierung, von Behörden und Menschen nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl. Erlebt und beschrieben von Thomas Dersee.

Kenntnisse und Verlautbarungen direkt nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl

Für den Autor begann die Tschernobyl-Katastrophe erst am 28. April 1986, also zwei Tage nach dem eigentlichen Unfall. Die Nachrichtensendungen hatte er nicht regelmäßig gehört und bis die Zeitungen berichten konnten, brauchte es etwas Zeit. An diesem Tag rief ihn Dr. Ellis Huber an, der spätere Präsident der Ärztekammer Berlin. Er meinte, sie müßten umgehend damit beginnen, die Geschehnisse zu dokumentieren und eine erste Einschätzung der gesundheitlichen Schäden für die Bevölkerung zu geben. Das wurde dann getan.

Innerhalb von zwei Wochen wurde eine Broschüre verfaßt und produziert mit dem Titel „Tschernobyl – Eine Einschätzung der gesundheitlichen Schäden“, herausgegeben von der Fraktion Gesundheit in der Ärztekammer Berlin. Die Autoren waren Dr. Ellis Huber, die Diplom-Soziologin Brigitte Iwert und der Autor dieses Berichtes. Die Broschüre erlebte drei, jeweils aktualisierte Auflagen und 42.000 Stück wurden innerhalb von 3 Monaten verkauft.

Darin hieß es:

„Im Atomreaktor von Tschernobyl fand eine Explosion statt. Sein radioaktives Inventar gelangte in die Umwelt. Die radioaktive Wolke aus strahlenden Teilchen (Radionuklide) enthielt schätzungsweise eine Radioaktivitätsmenge, die etwa 1000 Hiroshima-Bomben entspricht. Die

strahlende Wolke verteilte sich in unterschiedlichem Maße über ganz Europa und darüber hinaus.“

Von der Bundesregierung und deren beamteten Experten wurde die Darstellung der damaligen Sowjetregierung übernommen und bis heute ohne Überprüfung beibehalten, nur 3 bis 5 Prozent des radioaktiven Inventars des Reaktors seien freigesetzt worden. Der große Rest sei im sogenannten Sarkophag begraben. Heute wissen wir, daß unsere erste Einschätzung wohl die richtige war. Der Sarkophag ist ziemlich leer. Konstantin P. Tschetscherov, Physiker am Moskauer Kurchatov-Institut, und Dr. Sebastian Pflugbeil haben das mit Hilfe der Fernsehkanäle ARTE und ZDF in den ersten Wochen des Jahres 2002 gezeigt.

„Der amerikanische Arzt Robert Gale behandelte in Moskau die Opfer von Tschernobyl. Am 18. Mai (1986) kehrte er in die USA zurück und zog eine erschütternde Bilanz:

Dreihundert Sowjetbürger erlitten starke, fünfunddreißig lebensbedrohliche akute Strahlenschäden. 13 Menschen starben bisher an der Strahlenkrankheit, weitere werden sterben.

Bis zu hunderttausend Sowjetbürger werden möglicherweise, so die Prognose des Arztes, unter den Spätfolgen des Reaktorunglücks zu leiden haben. (...)

Andere US-Wissenschaftler erwarten zehntausende von Krebserkrankungen in der UdSSR, Osteuropa und Skandinavien.“

Das war damals aus der Sowjetunion bekannt.

„Gegenüber diesen Regionen wurden die Bundesrepublik und