

# Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

## Theorie und Praxis der Risikobewertung - Voraussetzungen und Entwicklungsmöglichkeiten des BfR\*

Beitrag des BfR vom 7. Mai 2003

### Aufteilung von „Risikobewertung“ und „Risikomanagement“ in Deutschland

Es ist schon eine pikante Konstellation. Im Sommer des Jahres 2002 erlässt der Deutsche Bundestag in Folge der deutschen BSE-Krise ein Gesetz, mit dem die damalige Bundesinstitution für gesundheitlichen Verbraucherschutz aufgelöst und ihre Personal- und Sachmittel im wesentlichen in zwei neue Bundesbehörden überführt werden: Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)<sup>1</sup>. Diese Behörden sollen die Funktionen „Risikobewertung“ und „Risikomanagement“ getrennt wahrnehmen und den Verbraucherschutz dadurch verbessern. Das heißt: Das BfR erledigt die Risikobewertung im Verbraucherschutz, das BVL wird mit Risikomanagementaufgaben betraut. Der Gesetzgeber erwartet durch die Neuorganisation Effizienzgewinne<sup>2</sup>. Das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) veröffentlicht gleichzeitig ein Diskussionspapier, das sich gegen die behördliche Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement als nicht sinnvoll ausspricht.<sup>3</sup> Wer behält Recht?

Ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der Neuorganisation sollen Brücken zwischen Theorie und Praxis des Verbraucherschutzes geschlagen werden, damit wird einem Hinweis der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft gefolgt. Sie hat gesagt, Politik findet im richtigen Leben statt, nicht unter Laborbedingungen<sup>4</sup>. Im folgenden werden die Voraussetzungen und Chancen für die Risikobewertung durch das BfR geschildert.

Der Gesetzgeber hat dem BfR 29 Aufgaben<sup>5</sup> aufgetragen, die sämtlich mit staatlicher Bewertung und Bewältigung von Gefahren und Risiken, von Täuschung und Irreführung, also mit Angstbewältigung in Staat und Gesellschaft, zu tun haben. Das BfR hat Verbraucherschutzmaßnahmen anzuregen, Handlungsrahmen aufzuzeigen, öffentliche Risikokommunikation zu betreiben und Gefahrenabwehrmaßnahmen nach dem Stand der Wissenschaft gerichtsfest zu begründen. Allerdings soll es die Bewertungen nicht selbst in die Praxis umsetzen, dies sollen Risikomanagementeinrichtungen tun: die EU-Kommission, die Parlamente des Bundes und der Länder, Bundesministerien und Landesministerien, und die Schwesterbehörde des BfR, das BVL.

Die Bewertungen erfolgen auf verschiedenen Rechtsgebieten. Rechtsgrundlagen sind zu finden

- im Recht der Lebensmittel und Bedarfsgegenstände – auch der gentechnisch veränderten Lebensmittel -,
- im Recht der Pflanzenschutzmittel – deren Rückstände wir in Lebensmitteln vermeiden wollen,

---

\* Autor: Klaus Jürgen Henning, BfR, Vortrag gehalten auf einer Veranstaltung des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag

<sup>1</sup> Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 06.08.2002, BGBl. S. 3082

<sup>2</sup> Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 08.04.2002, BT Dr. 14/8747, S. 1

<sup>3</sup> Böschen et al., Pro und Contra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement, Diskussionspapier 10 des Büros für Technikfolgeabschätzung beim Deutschen Bundestag

<sup>4</sup> Interview im TAGESSPIEGEL, 27.04.2003

<sup>5</sup> [www.bfr.bund.de](http://www.bfr.bund.de) – Das Institut – Rechtsgrundlagen

- im Recht der Biozide – dazu gehören z. B. Holzschutzmittel und Schädlingsbekämpfungsmittel,
- im Recht der Chemikalien, die den Verbraucher hunderttausendfach begleiten, mit ihrem Nutzen, und mit ihren Risiken, und
- im BfR-Errichtungsgesetz.

Die Gefahren und Risiken, die bewertet werden müssen, sind bunt, wie man der Presse täglich entnehmen kann. Sichtbare Eisbergspitzen waren im Jahr 2002 die Risiken von Acrylamid und Nitrofen in Lebensmitteln. Bewertungen im Verbraucherschutz sind vielgestaltig. Sie müssen in hoher Zahl und mit großer Kontinuität, in kurzen Fristen, nach zumindest in den verschiedenen Rechtsgebieten jeweils einheitlichen Maßstäben, und nach dem sich wandelnden Stand der Wissenschaft abgegeben werden. Sie müssen auf eine Weise formuliert werden, die für die Regulierer der Gefahren und andere Adressaten verwendbar ist, und sie müssen vor Gericht und im wissenschaftlichen Wettbewerb Bestand haben.

## **Risikobewertung im Verbraucherschutz**

Gesundheitliche Bewertungen lassen sich in vier Kategorien einteilen:

1.) Die Politik benötigt Bewertungen zu ihrer Beratung. Die Bewertungen müssen, wie das TAB-Diskussionspapier<sup>6</sup> fordert, rechtlich und politisch übersetzbar sein, daher muss die bewertende Stelle über die rechtlichen, politischen und administrativen Rahmenbedingungen des Risikomanagements informiert sein. Externer Sachverstand ist in die Erkenntnisgewinnung z.B. auch über moderne Kommunikationsmittel, etwa mailing lists und den Zugriff auf externe Datenbanken, einzubeziehen.

Beispiele für die Politikberatung sind Fragen nach dem Muster, wie groß die Gefahr durch BSE oder durch Acrylamid in Lebensmitteln für den Menschen sei, und was man tun könne. Die Abgabe von Handlungsoptionen gehört untrennbar zur Bewertung, so sieht es auch der Gesetzgeber, sonst sind Risikobewertungen von Seiten einer Behörde nutzlose Glasperlenspiele, l'art pour l'art, ohne Folgen für den Verbraucherschutz, und das Geld des Steuerzahlers kaum wert. Eine Kundenorientierung zu organisieren und ein Auftragsmanagementsystem in der bewertenden Behörde einzurichten, ist daher eine anspruchsvolle Herausforderung.

2.) Bewertungen werden in der Wissenschaftsadministration benötigt. Es muss z.B. wissenschaftlich geklärt werden, ob ein Pflanzenschutzmittel oder ein Holzschutzmittel nach den Unterlagen im Zulassungsdossier des Herstellers und nach dem Stand der Wissenschaft unvermeidbare Risiken enthält, und ob und mit welcher Deklaration der Staat das Produkt zulassen darf und muss. In staatlichen Zulassungsverfahren ist das Vorsorgeprinzip gesetzgeberisch am augenfälligsten verwirklicht; es bedarf der sorgfältigen täglichen Einlösung durch das BfR. Die Zulassungsaufgaben erfordern wegen der Europäisierung von Recht und Verfahren im Verbraucherschutz eher mehr als weniger wissenschaftliche Kapazität in Bundesbehörden, sind aber in den von der BSE-Krise angeregten Debatten zu unrecht in Politik und Öffentlichkeit vollständig in den Hintergrund getreten. Zulassungsverfahren generieren wesentliche Erkenntnisse über Risiken, auch über Risiken nicht zulassungspflichtiger Produktgruppen, an die der Staat ohne die gesetzlich geforderten Zulassungsdossiers der Hersteller nicht herankäme. Das Nichtwissen, das erkenntnistheoretisch bei der Risikobewertung in Staat und öffentlichen Risikodiskussionen Sorgen bereitet, wird durch Zulassungsverfahren eingrenzbar.

---

<sup>6</sup> Böschen et al., Pro und Contra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement, Diskussionspapier 10 des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag

3.) Bewertungen sind Hauptaspekt moderner Risikokommunikation. Sie sind einprägsam und effektiv an die Öffentlichkeit zu bringen und zu diskutieren. Aufklärung und Offenheit stoppt Ängste. Der homepage des BfR können stets seine neuesten Risikobewertungen entnommen werden. Manche Verbraucher wünschen sich darüber hinaus eine partizipative Risikokommunikation dergestalt, dass Bewertungs- und Entscheidungsprozesse für Risiken offengelegt werden, und eine zumindest intellektuelle Beteiligung weiter Kreise: Sie wollen ihre Risiken selbst managen.

4.) Auch Gerichte und Verbraucherorganisationen erhalten vom BfR wissenschaftliche Informationen zur Bewertung von Risiken.

### **Grundlagen der Aufgabentrennung**

Die Ergebnisse von gesundheitlichen Bewertungen sollen den Verbraucher schützen. Schutzgut im Verbraucherschutz ist in Deutschland nicht nur die Gesundheit, sondern auch die Wahlfreiheit des Verbrauchers, wie am Gesetzgebungsvorhaben des Verbraucherinformationsgesetzes deutlich wird. Er soll vor Irreführung und Täuschung geschützt werden. (Dies wird in anderen Staaten z.B. in der Gentechnik etwas anders gesehen.) Auch wer von der Ungefährlichkeit gentechnisch veränderter Lebensmittel überzeugt ist, soll nach deutscher und europäischer Vorstellung wählen können, ob er „Gentechnik“ oder „Natur“ kauft. Vor Irreführung geschützt werden soll der Verbraucher z.B. auch hinsichtlich der gelegentlich unseriösen Gesundheitsversprechen in der Werbung für Nahrungsergänzungsmittel, die uns gegenwärtig überschwemmen. Zum Schutz gehören zwei Komponenten: Die Bewertung und deren Realisierung.

Ein Vater der Idee, Bewertungen im Verbraucherschutz von Managemententscheidungen abzukoppeln, ist wohl das völkerrechtliche Vertragswerk der Welthandelsorganisation (WTO), das 1995 in Kraft getreten ist. Damit wissenschaftliche Erkenntnisse über Gesundheitsrisiken nicht für protektionistische Marktschranken politisch missbraucht werden, soll transparent sein: Welche Bedenken der Risikobewertung einerseits und der Politik andererseits werden im konkreten Fall gegen den freien Warenverkehr mit bestimmten Produkten erhoben. Die Strukturen der FAO/WHO-Einrichtung "Codex Alimentarius" sehen seit Jahrzehnten eine Zweiteilung in Risikoabwägungsgremien und Risikomanagementgremien vor, und die Normen des Codex haben über das Vertragswerk der WTO Einfluss auf nationale Rechtsordnungen.

Als Mutter der Idee von der Zweiteilung in Risikobewertung und Risikomanagement kann der von-Wedel-Bericht<sup>7</sup> genannt werden, der dem Bundeskanzler im Jahr 2001 anlässlich der BSE-Krise vorgelegt worden ist. In dem Bericht wird neben vielen anderen Verbesserungen des Verbraucherschutzes eine Trennung der Bereiche Risikobewertung und Risikomanagement gefordert. Allerdings wird nicht von zwei Behörden gesprochen.

Das Jahr 2002 brachte stürmische Entwicklungen in der „Risikoanalyse“: Neue EU-Strukturen und eine neue EU-Risikobewertungsbehörde wurden durch die sogenannte Lebensmittelbasisverordnung eingerichtet, die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit<sup>8</sup>. In Deutschland wurde als Korrespondenzbehörde das Bundesinstitut für Risikobewer-

---

<sup>7</sup> v. Wedel, Bericht Schwachstellenanalyse im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Nahrungsmittelsicherheit vom 10.07.2001, [www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)

<sup>8</sup> Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, Amtsblatt der EG, L 31/1. (Nach den anfänglichen Vorstellungen des Präsidenten der EG-Kommission Prodi sollte die Behörde Risikobewertungs- und -managementfunktionen in sich vereinen.)

tung eingerichtet. Die Risikokommission<sup>9</sup> und das Büro für Technikfolgenabschätzung<sup>10</sup> veröffentlichten Vorstellungen über die Risikoanalyse<sup>11</sup>.

Die Zweiteilung ist für die Welthandelsorganisation besonders plausibel. Die WTO und die damit zusammenhängenden völkerrechtlichen Verträge haben auch ein wenig Verbraucherschutz im Blick, aber hauptsächlich den Abbau von Handelshemmnissen. Wenn man erkennen will, ob Staaten durch Einfuhrverbote Protektionismus betreiben, liegt eine gedankliche und organisatorische Separierung von tatsächlichen Gesundheitsbedenken auf der einen Seite und anderen politischen Faktoren auf der anderen Seite nahe. In diesem völkerrechtlich geordneten Verfahren hat z. B. das Verbot der EU, sogenanntes Hormonfleisch aus den USA einzuführen, im Streitbeilegungsverfahren der WTO keine Zustimmung gefunden. Anders als bei internationalen Organisationen ist national eine Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement in verschiedene staatliche Behörden allerdings die seltene Ausnahme.

### **Hintergrund neuer Organisationskonzepte im Verbraucherschutz**

Warum stehen überhaupt in diesen Jahren national und international gerade in Europa die Organisationsstrukturen des Verbraucherschutzes auf dem Prüfstand? Man kann neben den als Anlass für Veränderungen herangezogenen Lebensmittelskandalen und der rapide sinkenden Halbwertszeit des menschlichen Wissens drei Faktoren für verstärkten Änderungsbedarf der Instrumente des Verbraucherschutzes nennen:

- Die mit dem wachsenden Welthandel einhergehende Internationalisierung der Normungssysteme, die ihre Berechtigung im zunehmend grenzüberschreitenden Vertrieb von Produkten findet. (Die verschiedenen Rechts- und Normungstraditionen verstecken sich geradezu hinter Begriffs-, Definitions- und Mentalitätsproblemen und können nur mühsam ans Licht gezerrt werden.)
- Die zunehmende Integration der EU. (Das Lebensmittelrecht ist größtenteils EG-Recht und wird durch EG-Institutionen bestimmt. Die Mitgliedstaaten mit ihren Parlamenten und Behörden verlieren schrittweise Souveränität und Gestaltungsmacht.)
- Die Aufweichung von Institutionen als allgemeine Zeiterscheinung.

Der letztgenannte Punkt bedarf der Erläuterung:

Als wenn es nicht schon international kompliziert genug wäre. OECD-Gremium geben ständig Chemikalienbewertungen heraus, jeder Mitgliedstaat kann sie unterschiedlich interpretieren und widersprüchliche Konsequenzen für den Verbraucherschutz ziehen. Dokumente des Codex Alimentarius enthalten Forderungen an die Mitgliedstaaten (z.B. Rückverfolgbarkeit), die offenbar verschieden verstanden werden. Jahre wird an EU-Vorgaben zur Bekämpfung der vom Tier auf den Menschen übertragbaren Krankheiten gearbeitet, was nationale Regelungen zumindest nicht erleichtert.

Nein, auch national werden Zuständigkeitsfragen und Bewertungskompetenzen, bspw. im Bund-Länder-Verhältnis, schwerer durchschaubar. Der Staat wird umgebaut, er zieht sich

---

<sup>9</sup> Renn, Erster Bericht über die Arbeit der Risikokommission, Bundesministerium für Umweltschutz, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2002

<sup>10</sup> Bösch et al., Pro und Contra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement, Diskussionspapier 10 des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag

<sup>11</sup> Analysieren – bewerten – entscheiden lautet die Abfolge jedes Entscheidungsprozesses. Die Terminologie der „Risikoanalyse“, die auf verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedlich verwendet wird, halten sich nicht an diese Bedeutung. Die Entscheidung („Risikomanagement“) wird z. B. als Teil der Analyse definiert, vgl. etwa Erwägungsgrund 17 der Lebensmittelbasisverordnung. Die Interpretation und die Funktion der Begriffe, die zudem noch Verbindungen zur angloamerikanischen Fach- und Rechtssprache haben, sind im einzelnen noch ungeklärt.

zurück. Hunderte von "Fachschiene", wie es im Wissenschaftsjargon heißt, erodieren Institutionen an Recht und Geschäftsordnungen vorbei und entziehen sich geordneter Willensbildung in den für die Entscheidungsfindung legitimierten Behörden und Ministerien. Einer der Tricks ist die Ausnutzung von Mehrebenensystemen: Will z.B. ein Referatsleiter im Ministerium eines deutschen Bundeslandes einen Fortschritt auf seinem Fachgebiet erreichen, kommt er gelegentlich über die Risikobewertung und daraus folgende Maßnahmen mit seinem Vorgesetzten nicht schnell ins Reine - oder das Land mit anderen Bundesländern oder mit dem Bund. Dann wendet er sich doch am besten telefonisch an den Fachkollegen in Brüssel, der wie er Veterinärmediziner oder Mediziner, Chemiker, Biologe oder Strahlenhygieniker ist, und bittet um eine geeignete Frage oder Stellungnahme an die Bundesrepublik Deutschland. Diese wird ihm dann durch die Instanzen gereicht, das mag seinen Zwecken dienen. Man kann verstehen, dass Wirtschaft und Verbraucherorganisationen von intransparenten staatlichen Abläufen nicht begeistert sind, jedenfalls, wenn die Ergebnisse solcher Deals sich gegen ihre Interessen richten. Verantwortung diffundiert.

Ziel muss es im Verbraucherschutz sein,

- klare Verantwortlichkeiten bei Entscheidungen und Konflikten zu schaffen und zu erhalten,
- die Kakophonie interdisziplinärer Expertensysteme einzudämmen, und
- Orientierungswissen von neutraler Seite vorzuhalten, das in geeigneten, rechtsstaatlich geprägten Abläufen im Interesse des Verbrauchers dargeboten wird.

Zur Bedienung dieses Bedarfs kann das BfR beitragen.

### **Erfolgsfaktoren des BfR**

Das BfR mit seinen 600 Mitarbeitern, darunter ca. 200 Wissenschaftler, etabliert sich schrittweise. Es wurde zum 1. November 2002 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Erste Vorschläge zu Organisationsstruktur und Kosten der Neuorganisation in BfR, BVL und Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft liegen nunmehr in Gestalt eines Organisationsgutachtens vor. Am 1. Mai hat der neue Präsident der Behörde, Herr Professor Hensel, seinen Dienst angetreten.

Das Gesetz erklärt die Bewertungen des BfR für fachaufsichtsfrei, allerdings mit der Einschränkung, dass außerhalb des Verbraucherressorts das fachliche Weisungsrecht anderer Bundesministerien bestehen bleibt, z. B. des Bundesumweltministeriums für Schadstoffhöchstmengen- oder Chemikalienbewertungen.

Beim Übergang in neue Strukturen gibt es naturgemäß Probleme. Ob in BfR und BVL Bewertungen doppelt erfolgen dürfen oder sollen, ist z. B. eine der offenen Fragen. Die Risikobewertung von Tierarzneimitteln, wie z. B. Antibiotika für Tiere, deren Rückstände in Lebensmitteln, mit möglichen Resistenzbildungen, wir vermeiden wollen, obliegt nach den gesetzlichen Vorschriften zusammen mit der Zulassungsentscheidung dem BVL. Grund für die systemwidrige Aufteilung ist unter anderem die Ressortzuständigkeit des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherheit für das Tierarzneimittelrecht. Auch sonst lassen sich in der Praxis Risikobewertungs- und Risikomanagementaufgaben schwerer trennen als vermutet. Eine andere offene Frage ist, wie man die notwendige Profilbildung beider Behörden so gestaltet, dass nicht gegeneinander gearbeitet wird. Referenzlaboratorien sind (noch) in beiden Behörden untergebracht. Die Personalaufteilung zwischen beiden Behörden hat zu Defiziten im BfR geführt, die einen Bearbeitungsstau bei der Bewertung in bestimmten Zulassungsverfahren zur Folge haben. Insgesamt erscheinen die Übergangsprobleme allerdings bei gutem Willen und Geschick lösbar.

## Erwartungen an das BfR

Die Erwartungen an das BfR sind in Gesetz und politischer Diskussion häufig angesprochen worden: Wird in der Wissenschaft oder in der Bevölkerung ein Anlass zur Besorgnis vor Gesundheitsgefahren gesehen, kann das BfR in seinem Kompetenzbereich auf den Plan treten. Wo die Koordination von Risikoabschätzungen notwendig wird, hat das BfR seine Aufgabe. Ein Beispiel für widersprüchliche Risikobewertungen sind ADI-Werte für dual-use-Stoffe, also Chemikalien, die aus der Pestizidanwendung und aus der Tierarzneimittelanwendung als Rückstände in Lebensmitteln auftreten können. Die national und international üblichen Berechnungssysteme führen zu unterschiedlichen duldbaren Werten für ein und denselben Stoff.

Auch Risikoforschung, Risikokommunikation und Frühwarnfunktionen sind nach der Vorgabe des Gesetzgebers Sache des BfR. Aufgabe des BfR ist nicht zuletzt das tägliche Geschäft der Risikovorsorge in der Bewertung von Zulassungsanträgen und ähnlichen Verfahren im Lebensmittelrecht, im Pflanzenschutzrecht, im Biozidrecht und im Chemikalienrecht.

## Grenzen des BfR

Zu hohe Erwartungen an das BfR müssen gedämpft werden: Das BfR ist nicht allzuständig, und es ist in der öffentlichen Diskussion nur eine - wenn auch kompetente - Stimme im Konzert. Andere Institutionen haben Bewertungsaufgaben im Verbraucherschutz, die das BfR zu beachten hat, z. B. das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte hinsichtlich der Humanarzneimittel wie im Fall 'Lipobay', das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit hinsichtlich der Tierarzneimittelzulassung, das Bundesamt für Strahlenschutz hinsichtlich der Strahlenrisiken z.B. von Mobiltelefonen und das Robert-Koch-Institut im Infektionsschutz. Die Gentechnik wird gegenwärtig neu geordnet. Bundesländer haben rechtlich in eigener Verantwortung Überwachungsmaßnahmen zu treffen und die als Vorfrage notwendigen Risikobewertungen durchzuführen. (Eine behördliche Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement ist in diesen Behörden nicht erfolgt.) Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Bundesforschungsanstalten, Umweltbundesamt und diverse wissenschaftliche Einrichtungen geben ebenfalls ständig Stellungnahmen zur Bewertung von Risiken ab.

### Anderweitige Bewertungszuständigkeiten (Beispiele):

• Humanarzneimittel („Lipobay“)	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, Paul-Ehrlich-Institut
• Strahlenrisiken („Mobilfunk“)	Bundesamt für Strahlenschutz
• Infektionen („AIDS“)	Robert-Koch-Institut
• Tierarzneimittel („Antibiotika“)	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
• Lebensmittel	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
• Lebensmittel	Bundesforschungsanstalten
• Lärm	Umweltbundesamt
• Agrar-Kontaminanten	Deutsche Forschungsgemeinschaft
• Überwachungsfragen	Behörden der Bundesländer

Und die erste Verantwortung für Risikobewertung und -management hat ohnehin nicht der rahmensetzende und kontrollierende Staat, sondern der Verursacher, bei gefahrbehafteten Produkten also der Produzent.

## Entwicklungsmöglichkeiten des BfR

Die Entwicklungsmöglichkeiten des BfR können wie folgt zusammengefasst werden:

Die Politik, die Wissenschaft und die Öffentlichkeit benötigen Orientierung im Dschungel des Expertentums. Das BfR kann auf seinen Arbeitsgebieten Fachwissen und Verbraucherschutzpositionen aus einer Hand bieten. Nach welchen Riten, Formen und Verfahren "die Politik" als Kunde des BfR beraten wird, ist im einzelnen noch offen - aber entscheidend für den Erfolg.

Die Wissenschaftsadministration im BfR kann einheitliche Maßstäbe in Zulassungsverfahren anwenden, die auch auf die Politikberatung ausstrahlen.

Hier ist eine Anmerkung zu Risikovergleichen notwendig: Der Vergleichbarkeit von Risiken sind enge Grenzen gesetzt, insbesondere, wenn sie in verschiedenen Ressorts und Wirtschaftszweigen und nach verschiedenen Gesetzen bearbeitet werden. Wie soll man auch mögliche Leberschädigungen unbekannter Häufigkeit gegen eine ebenfalls nicht zweifelsfrei zu quantifizierende Krebsgefahr abwägen, oder neurologische Gesundheitsstörungen durch Ausdünstungen von Holzschutzmitteln gegen befürchtete gesundheitliche Folgen von Uranmunition? Auch Angst lässt sich nicht kiloweise quantifizieren. Das Risikobewertungsgeschäft gleicht nicht der Versicherungsmathematik, die Bilanz über Versicherungsabschlüsse und Schadensfälle ziehen kann. (Die Terminologie der Risikoanalyse mit ihrem erkenntnistheoretischen Optimismus stammt auf dem Umweg über die USA aus der Versicherungsmathematik.) Politik und Öffentlichkeit erwarten zu viel von "der Wissenschaft", wenn sie durch ein „objektives Risikoranking“ Konflikte einer Lösung zuführen soll. "Die Wissenschaft" ist meist weniger sicher, als sie zu sein scheint, denn es handelt sich nicht um eine Veranstaltung zur Findung ewiger Wahrheiten, sondern um ein rationales System des ewigen Diskurses. Risikovergleiche sind Glückssache (so die Risikokommission) und werden schnell zur Waffe für Interessen. Ein neu erkanntes Lebensmittelrisiko wird schnell mit dem Risiko des Straßenverkehrs, des Rauchens oder des Alkohols verglichen - und als irrelevant abgetan. Schopenhauer hat den Vergleich als "die Wurzel allen Übels" bezeichnet. Er hat nicht ganz unrecht. Dennoch können natürlich gut strukturierte Ausführungen zur Höhe des Gesundheitsrisikos die Entscheidungsfindung im Verbraucherschutz unterstützen.

Eine weitere Entwicklungsmöglichkeit des BfR liegt darin, deutsche Verbraucherschutzpositionen im internationalen „Wissenschaftsgeschäft“ zu vertreten und auf Logik und Widerspruchsfreiheit zu achten.

Das BfR kann sich wissenschaftlich mit eigener Forschung und seinen Referenzaufgaben qualifizieren und sich und die Politik in der wissenschaftlichen Risikodiskussion auf dem neuesten Stand halten.

Nicht zuletzt wird man vom BfR eine Risikokommunikation erwarten, auch in neuen, standardisierten Formen und Verfahren, z. B. in Hearings wie in den USA, fachlich orientiert, kompetent, neutral und versiert gesteuert, oder durch die Veröffentlichung von Voten der Risikobewertung mit einem Aufruf zur wissenschaftlichen Stellungnahme wie im Vereinigten Königreich. Es wird zu prüfen sein, wie man von Information über Transparenz zu mehr Kommunikation, also zum wechselseitigen Austausch von Kenntnissen und Ansichten, kommen kann<sup>12</sup>. Durch ritualisiertes Vorgehen könnte wohl auch das Gremienchaos vermindert werden, das unter Experten überhand nimmt.

---

<sup>12</sup> Nicht unbedeutende Stimmen meinen, Politikberatung müsste durch Formen der „Gesellschaftsberatung“ ersetzt werden, sofern Wissenschaft auf Wirkung aus ist: Mayntz, Politikberatung und politi-

Der Richter am Bundesverfassungsgericht Prof. diFabio, von dem die Vorlage für die berühmte Mitteilung der EU-Kommission über das Vorsorgeprinzip<sup>13</sup> in der Auseinandersetzung mit den USA stammt, hat zum Thema Risikobewertung angemerkt, dass heute die menschliche Vernunft in Expertensysteme separiert wird. Es wird zu prüfen sein, wie man von Information über Transparenz zu mehr Kommunikation, also zum wechselseitigen Austausch von Kenntnissen und Ansichten, kommen kann. Das überfordert tendenziell jedes Einzelsystem - in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht. Die Fragilität der Begründungssysteme in unserer Gesellschaft nimmt zu. Das macht die Menschen unsicher und führt zu einem Gefühl von Hilflosigkeit und Angst. Politik, Wissenschaft und Recht müssen sich darauf einstellen und, soweit möglich und vernünftig, dagegen wirken.

---

sche Entscheidungsstrukturen, in: Murswick, Regieren und Politikberatung, Leske + Budruck, Opladen, 1994, S. 20

<sup>13</sup> Dazu: Appel, Europas Sorge um die Vorsorge, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2001, S. 395 ff, und Luhmann, Vorsorgeprinzip und wissenschaftliche Expertenkommissionen, Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 2002, S. 129 ff