

**Evaluierung der Kommunikation über  
die Unterschiede zwischen  
„Risiko“ und „Gefährdungspotenzial“**

**Dr. Ellen Ulbig**

Bundesinstitut für Risikobewertung BfR / Berlin

**Dirk Scheer**

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH / Heidelberg

## • Einführung

### EU – Ebene

---

European Policy Centre fordert 2003 die Unterscheidung zwischen „risk“ und „hazard“ hervorzuheben und die Umsetzung auf nationaler Ebene zu prüfen.

### Nationale Ebene / BfR Abteilung für Risikokommunikation

---

#### Klärung:

- unterschiedliche Verwendung der Begriffe „risk“ / „Risiko“ und „hazard“ / „Gefährdungspotenzial“ bzw. „Gefährdung“
- unklares Verständnis der Begriffe

#### bei den am Risikokommunikationsprozess beteiligten Akteuren

Risikobewerter, Wissenschaftler, Risikomanager, „interessierte Kreise“ (z.B. NGOs, Wirtschaft, Behörden, Verbände)

Unter dem Begriff NGOs werden im Rahmen des Projektes alle Vertreter in nichtstaatlichen und nicht Wirtschaftinteressen vertretenden Institutionen im Risikokommunikationsprozess zusammengefasst.

## • Einführung

Ursachen für Kommunikationsprobleme können sein:

unterschiedliche gesetzliche Vorgaben (z. B. Definition von Schädigung)



unterschiedliche Schadensauffassungen

+

unterschiedliche Lage mit Folgeaktivitäten wie

Konkurrenz  
zwischen den  
Akteuren

Instrumentalisierung des  
Kommunikationsprozesses

Wissensdefizite

verschiedene  
emotionale und kognitive  
Bearbeitungsstile

unterschiedliche soziale  
Rollen (Experte/Laie)

mediale Verstärkung

Glaubwürdigkeits- und  
Koordinationsdefizite

- Einführung

Beauftragung des **Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH** und die **DIALOGIK gGmbH**

### **Aufgaben**

- Untersuchung des Verständnisses und der Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotenzial“ **in der Risikokommunikation** unter Einbeziehung von Akteuren der Behörden, NGOs, Wirtschaft und Verbänden.
- Entwicklung von Handlungsempfehlungen und –optionen für mögliche organisatorische Maßnahmen von Behörden.

- Einführung

## Projektdesign

---

## Evaluation

- Literaturanalyse
- Empirie
  - Experteninterviews
  - Fokusgruppen
- Abschlusskolloquium
- Handlungsempfehlungen





# Evaluierung der Kommunikation über die Unterschiede zwischen „Risiko“ und „Gefährdungspotential“

**Dirk Scheer**

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH / Heidelberg

**Dr. Ellen Ulbig**

Bundesinstitut für Risikobewertung BfR / Berlin

**Erstes BfR-Symposium Risikokommunikation**

**4. / 5. Dezember 2008, Berlin**



# Inhalt

---

## 1. Methodik

## 2. Empirie-Konzeption

## 3. Ausgewählte Ergebnisse Empirie

- Risikokonzeptionen
- Bedeutung und Praxis der Risikokommunikation
- Probleme/Herausforderungen der Risikokommunikation

## 4. Fazit

# Methodik

- **Methode Experteninterviews**

- **Expertenauswahl**

- Relevanz und Bedeutung im „Konzert der Interessengruppen“
- themen- bzw. fachspezifische Nähe zu BfR-Themen
- namentliche Experten, die eng mit BfR zusammenarbeiten

- **Fragebogendesign**

- teil-standardisierter und zielgruppenspezifischer Fragebogen
- Mischung offener und geschlossener Fragestellungen
- Insgesamt 26 ExpertInnen

- **Methode Fokusgruppen**

- **Fokusgruppen**

- Drei Fokusgruppen Behörden (8 Teilnehmer), NGOs (12 Teilnehmer) und Unternehmen und Wirtschaftsverbände (4 + 3 Teilnehmer) durchgeführt

- **>> Auswertung**

- **Qualitativ & Quantitativ**

- „Tendenzaussagen“ – nicht repräsentativ



# Empirie Konzeption

## • Themenfelder Befragung und Fokusgruppen

### – I. Risikokonzeptionen:

- **Risikokommunikation: Verständnis und zentrale Aufgaben der Akteure**
- **Begriffsverständnisse: Die Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“**
- **Aspekte der Risikobewertung: unterschiedliche Akteurssichtweisen**
- **Einfluss, Motive, Kompetenzen: Akteure in der Risikokommunikation**

### – II. Bedeutung und Praxis der Risikokommunikation

- Erfolgreiche Vorgehensweise im Bereich Risikokommunikation
- Einbindung von Akteuren und Erfolg versprechende Beteiligungsformen
- **Informationsflüsse**

### – III. Probleme und Herausforderungen der Risikokommunikation

- **Zentrale Probleme der Risikokommunikation**
- Fallbeispiele für konfliktbeladene Risikokommunikation
- **Ansätze für Verbesserung in der Risikokommunikation**

### – IV. Gute Risikokommunikation bzw. Einschätzung Akteure Risikokommunikation

- Assoziation mit den Begriffen „Risikokommunikation mit unterschiedlichen Zielgruppen“
- Allgemeine Erfahrungen der Akteure

# I. Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen I

- **Risikokommunikation: – Zentrale Aufgaben –**
  - **Behörden:**
    - Umfassend: Identifikation, Abschätzung, Bewertung, Management, Kommunikation
  - **NGOs:**
    - Kommunikation und Kontrollfunktion
  - **Wirtschaft:**
    - Verantwortung für „eigene“ Risiken
    - Kommunikation von Fachwissen an Behörden und Kunden
- >> Erstaunlich kohärente Aufgabenbeschreibung je Akteur
- >> Deutliche Unterschiede im Aufgabenprofil

## I. Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen II

- **Begriffsverständnisse: „Risiko“ / „Gefährdungspotential“**
  - **Verständnis Begriffe** –
    - **Behörden:**
      - Begriffsdefinition von Disziplinen abhängig
      - häufig toxikologisches Verständnis
      - Arbeitsdefinition nach EU-Verordnung 178/2002
    - **NGOs und Wirtschaft:**
      - tlw. toxikologisches Verständnis (wenn auch diametral definiert)
      - Konkret vs. abstrakt (als Rechtskategorie)
      - Tatsächlich vs. theoretisch (hypothetisch)
      - Individuelle / subjektives Bedrohungsempfindung
      - Kosten / Nutzen Abwägung
      - Keine definatorische Unterscheidung
      - Bedeutungslosigkeit in der Praxis

„weiteres“  
Verständnis



## I. Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen III

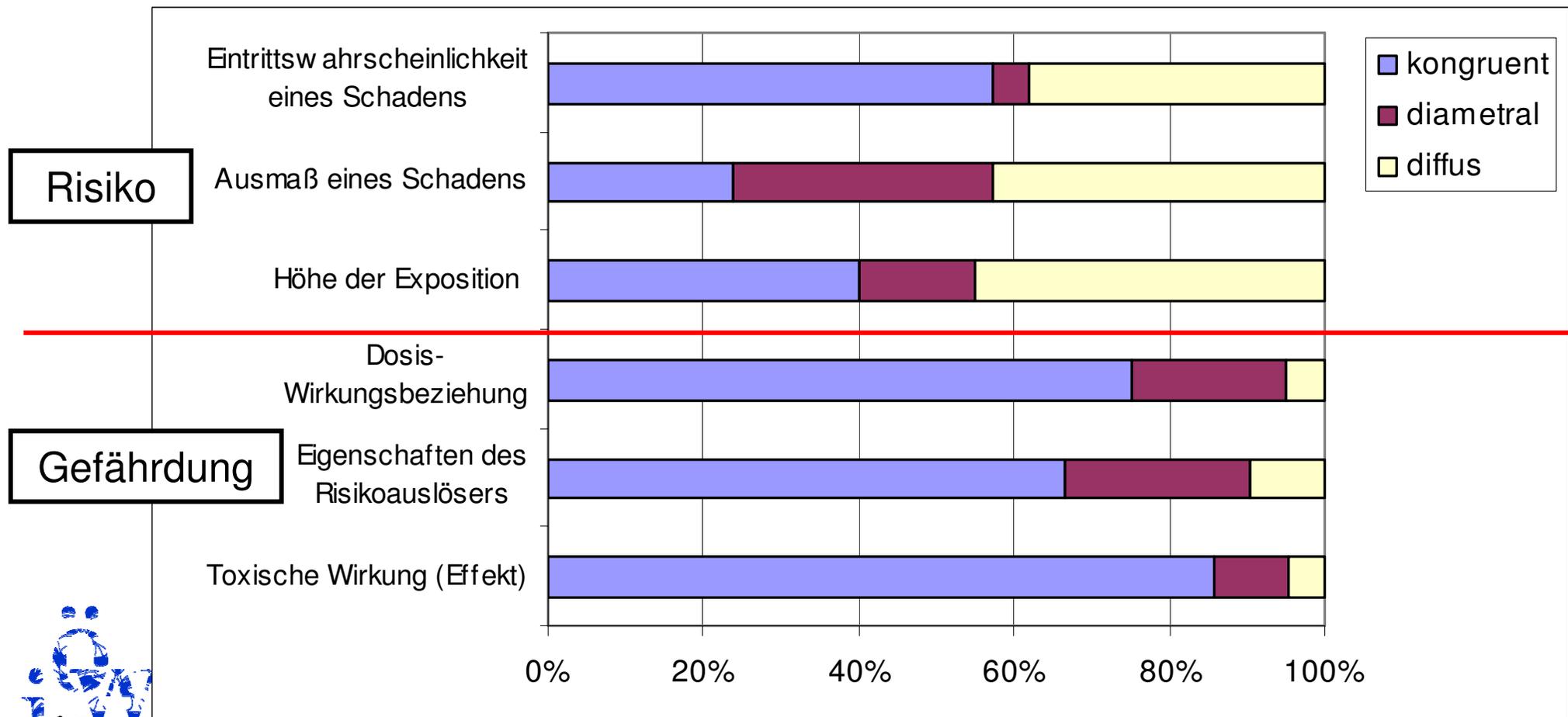
- **Begriffsverständnisse: „Risiko“ / „Gefährdungspotential“**
  - **Verständnis Begriffe** – Bedeutungslosigkeit in der Praxis:
- *Im Deutschen existieren bei diesen Begriffen eigentlich keine großen Unterschiede, dies mag im Englischen etwas eindeutiger sein;*
- *In der Praxis sind die Begriffe irrelevant; dieses abstrakte Verständnis ist kaum brauchbar;*
- *Auf der Bewertungsebene ist diese Unterscheidung sinnvoll, für die Kommunikationsebene aber irrelevant, weil sie nicht zielgruppengerecht aufgenommen werden kann;*
- *Es wird keine differenzierte Betrachtung der Begriffe gemacht, man benutzt eher den Begriff Risiko und dabei wird eher an ein konkretes Beispiel gedacht;*
- *Begriffe werden im Zusammenhang mit gesetzlichen Vorgaben verwendet (z.B. Rückstände bei Pflanzenschutzmitteln). Bei der Risikokommunikation wird keine Unterscheidung gemacht.*

O-Ton

## I. Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen IV

### • Begriffsverständnisse: „Risiko“ / „Gefährdungspotential“

- **Definitionsmerkmale** – Kongruentes, diametrales und diffuses Verständnis von Risiko und Gefährdungspotential



# I. Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen V

- **Begriffsverständnisse: „Risiko“ / „Gefährdungspotential“**
  - **unterschiedliche Verwendung** unter Experten
    - Multidisziplinarität,
    - Kommunikation für unterschiedliche Zielgruppen,
    - ein diffuses Begriffsverständnis,
    - unterschiedliche Interessensorientierung
    - unterschiedliche Risikowahrnehmung

Erklärungs-  
ansätze

## I. Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen VI

### • Aspekte Risikobewertung: Unterschiedliche Akteurssichtweisen

- **Fragestellung:** *Ich möchte Ihnen nun einige Aspekte nennen und Sie bitten, diese in Bezug auf deren Bedeutung für die Risikobewertung zu*

Ranking <i>wichtigste</i> Aspekte Risikobewertung		
Behörden	NGOs	Wirtschaft
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Persistenz (Expositionsdauer)</li> <li>▪ Ubiquität (Ausbreitung der Gefahr)</li> <li>▪ Wahrscheinlichkeit eines Schadens</li> <li>▪ Regulierung Risiko (<b>nur Wirtschaft / NGOs</b>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regulierung Risiko</li> <li>▪ Wahrnehmung Betroffene</li> <li>▪ Persistenz (Dauerhaftigkeit der Exposition)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wahrscheinlichkeit Nutzen</li> <li>▪ Wahrscheinlichkeit Schaden</li> <li>▪ Größenordnung Nutzen / Schaden</li> </ul>

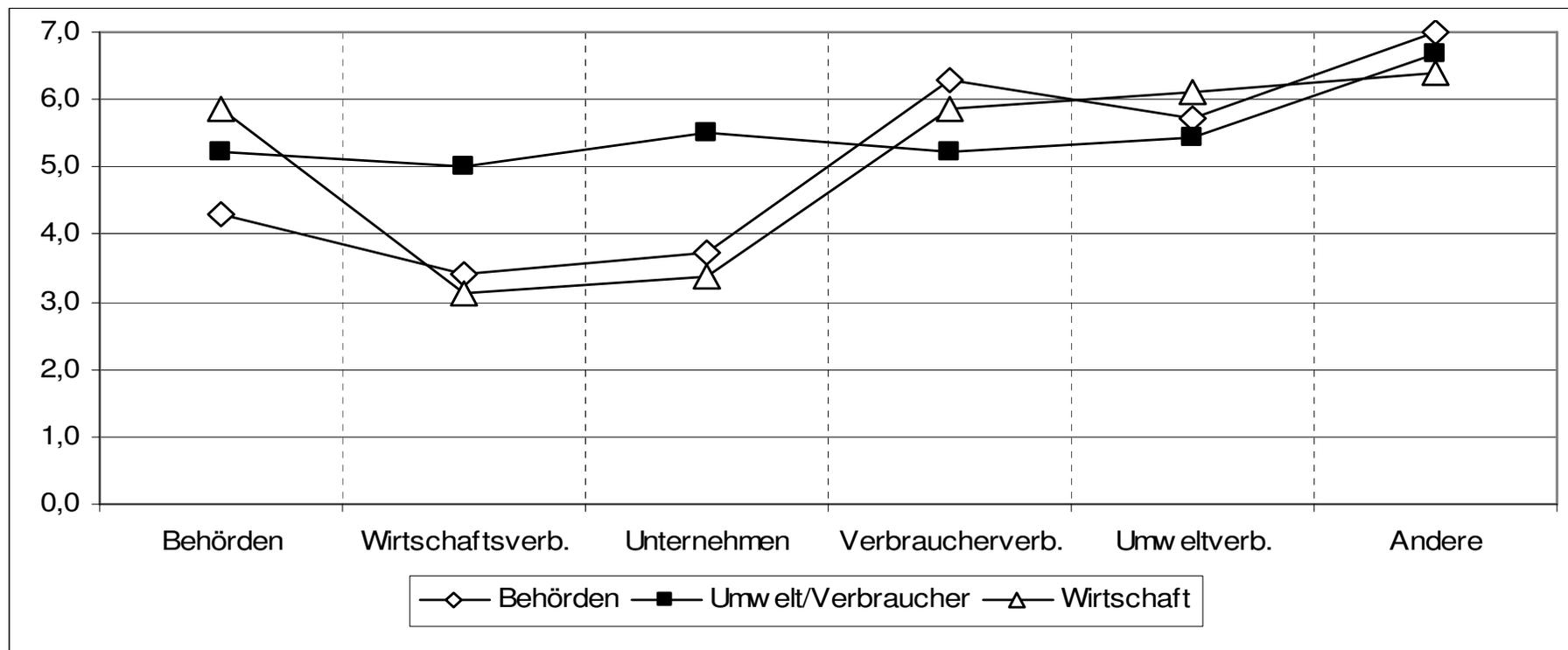
>> kohärente Zuschreibung Bewertungskriterien bei Interviews

>> deutlich unterschiedliche Beurteilungskriterien bei Akteuren (bei Interviews, nicht bei Fokusgruppen)

## I. Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen VII

### • Einfluss, Motive, Kompetenzen: Akteure der Risikokommunikation

- **Fragestellung:** Wer hat Ihrer Meinung nach den größten Einfluss in der Risikokommunikation?

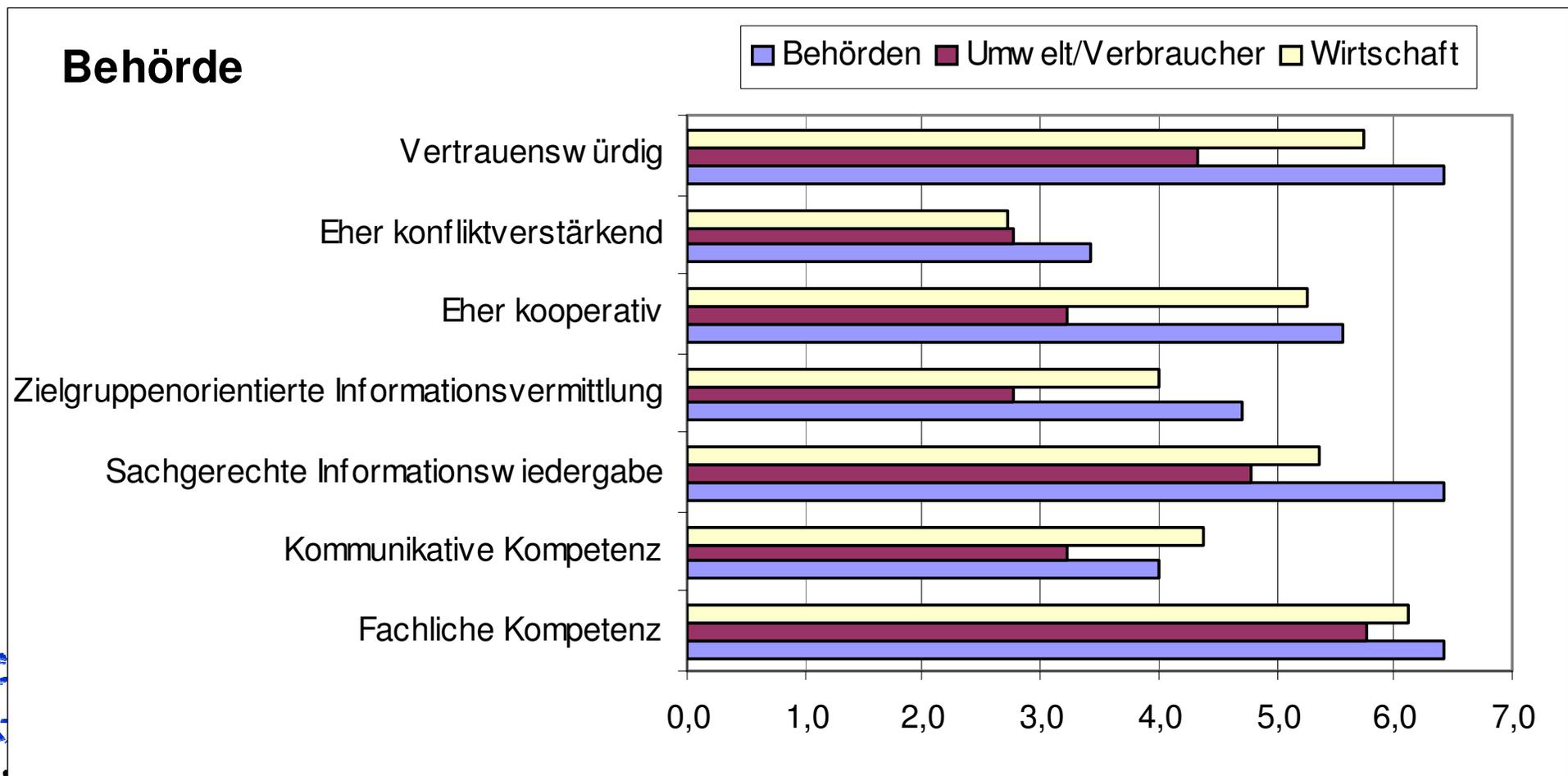


>> größten Einfluss haben Medien und NGOs

>> Einflussabschätzung von Behörden und Wirtschaft fast identisch  
(Ausnahme Behördeneinfluss)

## I. Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen VIII

- **Einfluss, Motive, Kompetenzen: Akteure der Risikokommunikation**
  - **Kompetenzen – Fragestellung:** *Wie schätzen Sie den Akteur „staatliche Behörden“ im Bereich der Risikokommunikation in Bezug auf folgende Aspekte ein?*



# I. Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen IX

- **Einfluss, Motive, Kompetenzen: Akteure der Risikokommunikation**
  - **Kompetenzen** –
    - **Behörden**
      - Einigkeit bei hoher fachlicher Kompetenz und sachgerechter Info-Wiedergabe
      - Seitens Wirtschaft sehr vertrauenswürdig;
      - Kommunikationsfähigkeit und zielgruppenorientierte Info-Vermittlung keine Kernkompetenz
    - **Wirtschaft**
      - Behörden / NGOs schätzen Sachverstand der Wirtschaft
      - allerdings Verbesserungspotential bei sachgerechter Info-Wiedergabe
    - **NGOs**
      - zielgruppenorientierte Info-Vermittlung und Kommunikation ist Kernkompetenz
      - Selbsteinschätzung deutlich kritischer als bei den anderen Akteuren

## II. Bedeutung und Praxis der Risikokommunikation

### • Informationen und Entscheidungskriterien für Risikobewertung

#### – Behörden

- BfR eindeutig verantwortlich für Risikobewertung
- Ermittlung Gefährdungspotential tlw. auch von anderen Behörden
- **Entscheidungskriterium:** Kompetenz und Zuständigkeit

#### – NGOs

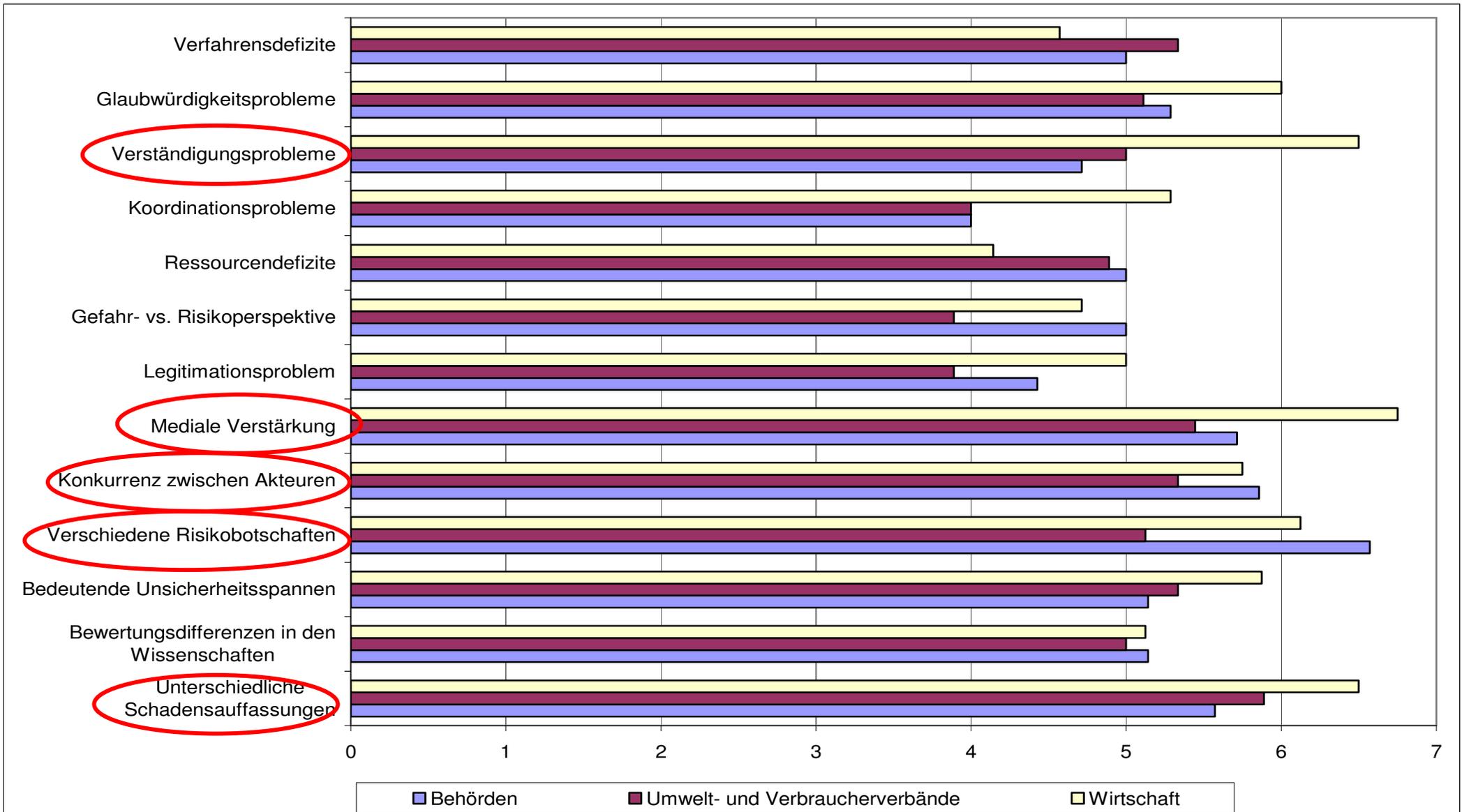
- BfR-Risikobewertungsberichte, Berichte von anderen Behörden als Informationsquelle
- teilweise Stoffbeurteilungen durch eigene Experten
- **Entscheidungskriterium:** thematische / zielgruppenspezifische Relevanz, Betroffenheit, Öffentlichkeitspotential, Schadensausmaß, akuter Handlungsbedarf

#### – Wirtschaft

- Teilweise Risikobewertung durch Unternehmen
- Durch Wissenschaft / Behörden auf mögliche Gefährdungspotentiale aufmerksam
- **Entscheidungskriterium:** Rechtskonformität (Produktsicherheit, Haftung), Vermeidung Reputationsverlust, mediale Imageschaden, Verbraucherschutz

## III. Probleme / Herausforderungen der Risikokommunikation

### • Zentrale Probleme der Risikokommunikation



## III. Probleme / Herausforderungen der Risikokommunikation

- **Ansätze für Verbesserungen bei der Risikokommunikation**
  - **institutionelle Ausgestaltung**
    - Institutionalisierung neuer Kommunikationsformen (runde Tische, Telefonkonferenzen)
    - themenspezifischen Netzwerken angeregt und die Einrichtung eines Risikorates
    - Ziel: einheitlichen Sprachregelung der Akteursgruppen bei der Kommunikation mit der Öffentlichkeit
    - EU-Ebene: institutionelle Trennung zwischen Risikobewertung und -management
  - **neuer Verfahrensweisen**
    - Einführung quantitative Risikoanalyse (Bsp. England, Holland). Ziel: gesellschaftliche Konsensfindung hinsichtlich eines akzeptablen Wertes für Risiken
    - Abstimmung und Koordination bei Behörden
  - **Good-Practice Ausland**
    - Food Standard Agency (UK): Stakeholderpartizipation, Benennung Herstellernamen
    - Schweiz: quantitative Risikoanalyse
    - EU: Europäischen Humanbiomonitoring-Netzwerk

## Fazit

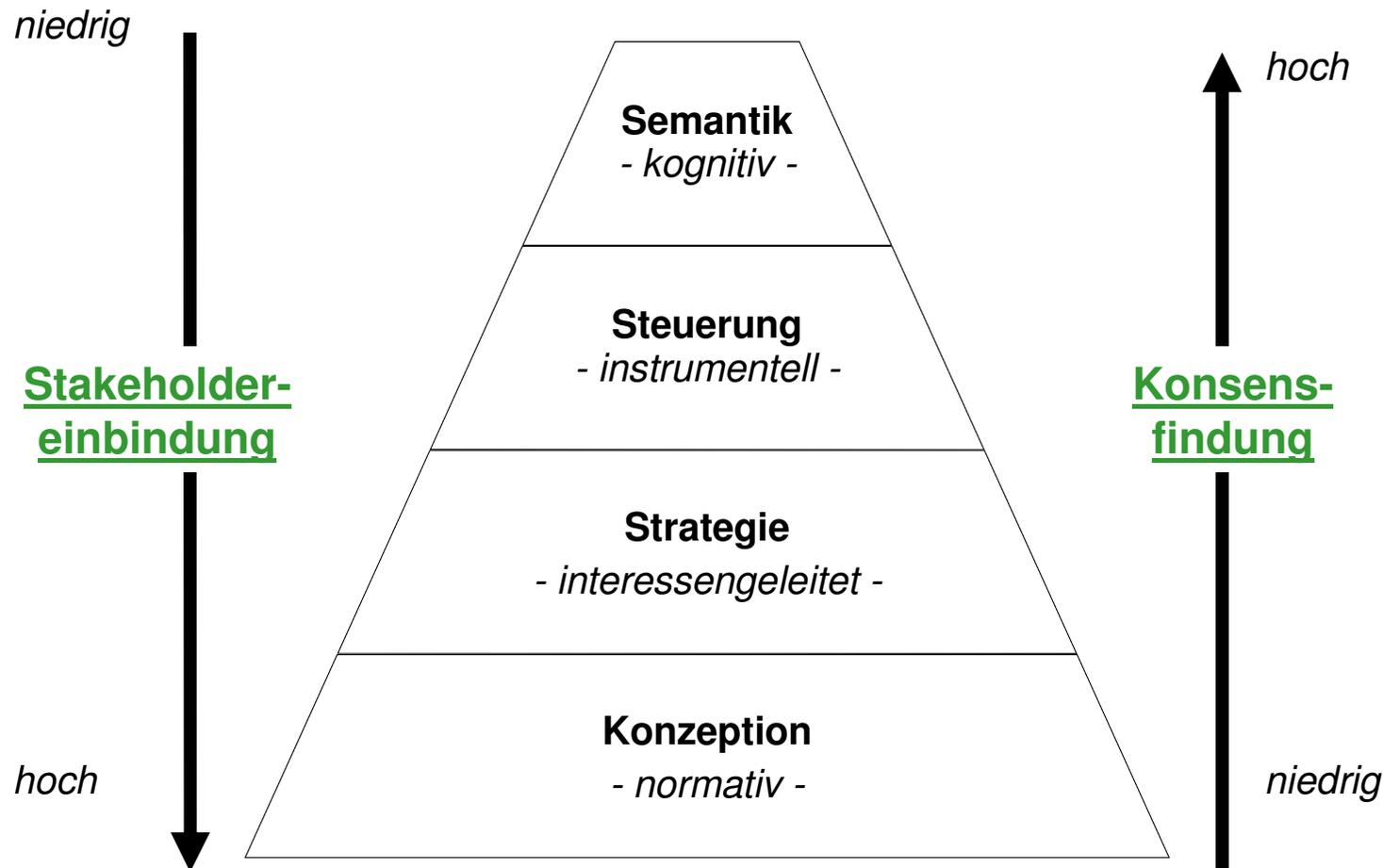
---

- Existenz unterschiedlicher Risikokonzeptionen
- Wahrnehmung von Risiken aus unterschiedlicher Akteursperspektiven hat erheblichen Einfluss auf Art und Weise der Kommunikation.
- Unterscheidung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ für die Kommunikation wenig hilfreich
- Zielgruppenorientierte, abgestimmte Kommunikationsstrategien aller Akteursgruppen
- Übersetzung von Risikobotschaften in unterschiedliche „Akteurssprachen“
- Direkter Kontakt mit den anvisierten Zielgruppen

# Fazit

## „Pyramidenmodell“

Erklärungsdimensionen für unterschiedliche Sichtweisen bei Akteuren der Risikokommunikation





# Vielen Dank!

**Kontakt:**

Dirk Scheer

Email: [dirk.scheer@sowi.uni-stuttgart.de](mailto:dirk.scheer@sowi.uni-stuttgart.de)

Tel: ++49 (0)6221-432391



- Handlungsempfehlungen

Risikokommunikation von staatlichen Institutionen sollte

→ Unterschiedliche Risikokonzeptionen der Stakeholder berücksichtigen, d. h.

- Argumentationspositionen der verschiedenen Akteursgruppen am Beispiel transparent machen
- Stakeholderbeteiligung

→ Kompetenzen aufbauen, z. B.

- Aufbau eines Kompetenznetzwerks „Risiko und Gefährdung
- Kommunikationsschulungen und –trainings

## • Handlungsempfehlungen

➔ Risikokommunikation an Zielgruppen ausrichten, z. B.

- zielgruppenspezifische Zwei-Wege-Kommunikation
- „neue“ Wege für das Kommunizieren mit Verbrauchern

➔ Transparenz und Koordination, z. B.

- Einrichtung eines Krisen-Koordinierungsstabes
- Einrichtung eines Forums „Behörden-Stakeholder-Experten“
- Aktives Kommunikationsverhalten mit der Öffentlichkeit

## Projektpartner

Gaby-Fleur Böl  
Peter Boczek  
Sylke Carstensen  
Christiane Eichler  
Astrid Epp  
Rolf Hertel  
Stephanie Kurzenhäuser  
Torger Möller  
Ellen Ulbig  
René Zimmer

Abteilung Risikokommunikation  
**Bundesinstitut für Risikobewertung**  
Berlin





Risiken erkennen – Gesundheit schützen

# **Danke für Ihre Aufmerksamkeit**

Dr. Ellen Ulbig

Federal Institute for Risk Assessment

Thielallee 88-92 • D-14195 Berlin

Tel. +49 30 - 84 12 - 0 • Fax +49 30 - 84 12 - 47 41

[bfr@bfr.bund.de](mailto:bfr@bfr.bund.de) • [www.bfr.bund.de](http://www.bfr.bund.de)