

Klaus Jürgen Henning
Verbraucherschutz und Partizipation
aus der europäischen Perspektive

Klaus Jürgen Henning

Verbraucherschutz und Partizipation aus der europäischen Perspektive



BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.
ISBN 3-8305-0880-8

Herausgeber: Bundesinstitut für Risikobewertung, Berlin



Risiken erkennen – Gesundheit schützen

Die rechts- und verwaltungswissenschaftliche Arbeit ist hervorgegangen
aus einer Masterarbeit an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege
Berlin im Rahmen des Studiums Europäisches Verwaltungsmanagement

© 2004 BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Axel-Springer-Straße 54 B · 10117 Berlin

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,
der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
1. Einleitung.....	9
2. Verbraucherschutz bei Lebensmitteln und Chemikalien	13
2.1 Privater Interessenausgleich und Notwendigkeit staatlicher Eingriffe.....	13
2.2 Neue Herausforderungen in Europa.....	16
2.3 Einflüsse durch die Globalisierung	18
3. Risikobewertung und Risikomanagement im Verbraucherschutz	21
3.1 Drei Elemente der „Risikoanalyse“	22
3.2 Voraussetzungen der Bewertung von Risiken	27
3.3 Politische Elemente von Risikobewertungen.....	30
4. Partizipation im Verbraucherschutz.....	35
4.1 Chancen der Partizipation im Verbraucherschutz.....	36
4.2 Drei Ebenen der Partizipation	42
4.3 Formen der Partizipation.....	44
4.4 Rechtlicher Rahmen für Partizipation im Verbraucherschutz	46
5. Soziokulturelle Aspekte: Großbritannien, Frankreich, Deutschland	49
6. Partizipation im Verbraucherschutz: Großbritannien	53
6.1 Information.....	53
6.2 Öffentliche Konsultationsverfahren	55
6.3 Öffentliche Veranstaltungen, Hearings, Verbraucherkomitee	58
6.4 Versuch der Objektivierung von Erfolgen	59
6.5 Bewertung der britischen Partizipationsbemühungen.....	59
7. Partizipation im Verbraucherschutz: Frankreich	61
8. Partizipation im Verbraucherschutz: Deutschland.....	63
9. Partizipation im Verbraucherschutz: Andere EU-Mitgliedstaaten	67
10. Einwände gegen Partizipation im Verbraucherschutz	71
10.1 Aufwand und Verzögerungseffekte	71
10.2 Verwissenschaftlichung, Politisierung, Verrechtlichung.....	72
10.3 Verwischung von Verantwortlichkeiten und Orientierungslosigkeit.....	74

11. Schlussfolgerungen	77
11.1 Internationalität und Einheit staatlichen Auftretens	78
11.2 Effizienz und Ehrlichkeit	79
11.3 Strukturierung und Ritualisierung.....	80
11.4 Zielsetzung: „Gute Arbeit, bessere Produkte“ statt „Glaubwürdigkeit“	81
12. Zusammenfassung.....	83
Literaturverzeichnis	85
Verzeichnis der Abbildungen	89
Verzeichnis der Abkürzungen.....	91
Anhang.....	93

Vorwort

Lebensmittel und Chemikalien begleiten unser Leben täglich. Ihre Risiken für Verbraucher werden nicht mehr nur national diskutiert und reglementiert, sondern vor allem auf europäischer Ebene.

In Deutschland bewertet das Bundesinstitut für Risikobewertung sowohl Lebensmittelrisiken als auch Risiken von Chemikalien und Chemieprodukten und legt fachliche Optionen für das staatliche Management dieser Risiken vor. Die selbständige wissenschaftliche Bundesbehörde agiert im Konzert der europäischen Behördenlandschaft. Der Umgang mit Risiken von Produkten wird oft von Angst, Unsicherheit, Ohnmachtsgefühlen und Aggressionen begleitet. Sowohl Verbraucher als auch Wirtschaft fühlen sich im System des Verbraucherschutzes nicht ausreichend berücksichtigt. EU und Mitgliedstaaten, Parlamente und mit Risikobewertung im Verbraucherschutz betraute Behörden sind daher bemüht, neue Wege zu gehen und für Befriedung zu sorgen.

Nach den Weißbüchern der EU über Europäisches Regieren, Lebensmittelsicherheit und Chemikalienpolitik ist einer der Wege, die zu einem rationaleren Umgang mit Produkten und ihren Risiken in Staat, EU und Gesellschaft führen sollen, die verstärkte Teilhabe, Partizipation, der Bürger an den Risikobewertungen, die allen Verbraucherschutzmaßnahmen zugrunde zu legen sind. Chancen und Risiken von Partizipation im Verbraucherschutz bedürfen der näheren Untersuchung, wenn die eingesetzten Instrumente ihren Zweck erfüllen sollen.

Das Feld kann nicht nur einer bestimmten Disziplin überlassen werden. Toxikologie und Recht, Mikrobiologie und Publizistik, Chemie und andere Fächer sind beteiligt an staatlichen Risikobewertungen, die Verbraucherschutzmaßnahmen vorbereiten. Ein koordiniertes Zusammenwirken öffentlicher Einrichtungen soll in der Bevölkerung Sensibilität schärfen und Angst abbauen und durch sachgerechte öffentliche Diskussion Beiträge zu Rationalität und Demokratie im Verbraucherschutz leisten. Das vorliegende Buch soll zum Verständnis der europäischen Rahmenbedingungen für Partizipation im Verbraucherschutz beitragen.

Professor Dr. Reiner Wittkowski
Vizepräsident des Bundesinstituts für Risikobewertung

Berlin, im September 2004

1. Einleitung

Lebensmittel und Gegenstände des täglichen Bedarfs wie Kleidung, Kosmetika, Spielwaren oder Reinigungsmittel, häufig aus chemischen Stoffen hergestellt, befriedigen die Basisbedürfnisse des Menschen. Sie sind wichtige Produkte am Markt und beherrschen die Alltagswelt.

Die tatsächlichen oder vermuteten Risiken solcher Verbraucherprodukte¹ sind Anlass zu Beunruhigung, Angst² und gelegentlich Wut. Die Bewältigung der Produktrisiken durch Wirtschaft und Staat scheint oft fernab von Bürgern und Verbrauchern zu geschehen. Obwohl die Werbung eine Identifizierung mit „unseren Produkten“ propagiert, finden z.B. Rückrufe für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände, anders als in der Automobilbranche, oft verschämt und verdeckt statt.

Behauptet daher jemand im öffentlichen Raum, ein Verbraucherprodukt sei geeignet, die menschliche Gesundheit zu schädigen und würde rechtswidrig vertrieben, gelingt ihm oft der Sprung in die Presse – manchmal treffen die Fakten, Meinungen und Bewertungen zu, manchmal nicht. Und manchmal finden wichtige Nachrichten über Produktrisiken während einer langen Zeit wissenschaftlicher Auseinandersetzung unter Experten nicht die notwendige Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Dies hat die Erfahrung mit dem Risiko „BSE durch Rindfleischprodukte“ gelehrt, das nach dem Risiko der Übertragung von HIV durch Blutprodukte zum Kristallisationspunkt der neueren Verbraucherschutzdiskussion in Europa geworden ist.

- BSE
- Hormonfleisch
- Dioxine in Eiern
- Methanolzusätze
- spanisches Speiseöl
- Listerien und Salmonellen
- Holzschutzmittel im Innenraum
- Weichmacher in Kinderspielzeug
- Zahnschäden durch süße Kindertees
- entero-hämorrhagische Escherichia coli (EHEC)
- Gesundheitsschäden nach Inhalation von Lederspray
- Resistenzen gegen Schädlinge und Krankheitserreger
- krebserregendes Acrylamid in Keksen und Bratkartoffeln

Abb. 1: Risikomeldungen, Gegenstand von Verbraucherängsten

1 Gesetzliche Definition: § 2 Abs. 3 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz

2 Zur Angst durch die „Informationskrise“: P. Huber, Meldepflichten, Information und Warnung, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2004, S. 241

Selbst perfekte Gesetze schaffen allenfalls eine rationale Basis zum Umgang mit Risiken und Konflikten, können aber allein Produktrisiken nicht bewältigen. Zu schwierig ist die Umsetzung von Gesetzen, zu komplex sind Realität und Interessenlagen. Die EG-Kommission soll sogar der Ansicht sein, eine Produktüberwachung finde europaweit vielfach schlicht nicht mehr statt³. Im Krisenfall macht sich daher aus Sicht des verwirrten Verbrauchers, der sich als bloßes Objekt im Marktgeschehen und unzureichend informiert fühlt, Hilflosigkeit breit. Lebensmittel- und Chemieskandale betreffen nicht nur die jeweiligen Käufer riskanter Waren, sowie Verkäufer und Hersteller. Sie können Panik erzeugen, Warenströme steuern und politische Rahmenbedingungen ändern, bis hin zu Regierungskrisen. Im Jahr 2000 waren wegen der deutschen BSE-Krise Gesundheitsministerin und Landwirtschaftsminister zurückgetreten.

Moderne Gesellschaften rufen daher nach einer neuen *Kultur zur Bewältigung von Risiken* im internationalen Lernprozess. Können Staat und Behörden, ohne zu beschwichtigen oder unnötige Aufgeregtheit zu erzeugen, den Anstoß für eine solche neue Kultur geben? Ist mehr Teilhabe des Bürgers und Verbrauchers an Diskussion und Entscheidung über Produktrisiken ein gangbarer Weg, um die Risiken und die Ängste besser zu bewältigen?

Um diese Frage zu klären, muss gezeigt werden, was in Deutschland und Europa als staatliche Maßnahme der Partizipation im Verbraucherschutz möglich ist und was damit erreicht wird, welche Fehlvorstellungen vermieden werden sollten, und was empfohlen werden kann.

Die deutsche Perspektive ist im zusammenwachsenden Europa durch den Vergleich der Partizipationsbemühungen anderer Staaten zu ergänzen, damit das Mögliche und Sinnvolle sichtbar wird. Der Umgang mit Risiken im Wirtschaftsleben ist heute zu großen Teilen europäisiert⁴. Zur Beurteilung von Risikobewältigungsstrategien sind daher Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten einzubeziehen. Diese konnten unter anderem durch eine Fragebogenaktion bei den nationalen Verbraucherschutzbehörden in der EU zum Jahreswechsel 2003/2004 und durch eine systematische Beobachtung der zuständigen nationalen Behörden in *Großbritannien, Frankreich und Deutschland* gewonnen werden⁵.

Strategien partizipativer Risikobewertung sind in den drei großen Mitgliedstaaten Großbritannien, Frankreich und Deutschland besonders gut vergleichbar. Diese Staaten liegen als Untersuchungsobjekt nahe, weil sie für verschiedene Traditionen in der Informations- und Kommunikationspolitik stehen. Kleinere Mitgliedstaaten wie z. B. Dänemark mit seinen ca. 5 Mio. Einwohnern mögen fortgeschrittene Strategien der partizipativen Risikobewertung anwenden. In Staaten und Gesellschaften mit mehr als 50 Mio. Einwohnern und entsprechend einflussreichen Interessenverbänden und sonstigen staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen liegen die Probleme

3 T. Klindt, Das neue Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, Neue Juristische Wochenschrift 2004, S. 469 f

4 U. di Fabio, Editorial, Stoffrecht, 2004, S. 1

5 Ergebnisse der Fragebogenaktion: Kapitel 9; Behördenverzeichnis: Anhang

staatlicher Kommunikation aber eher anders als in kleinen Staaten, und die Übertragbarkeit der Instrumente auf große Staaten und Gesellschaften ist eher weniger wahrscheinlich.

Das Thema Partizipation und Verbraucherschutz wird auf zwei Politikfelder des *gesundheitlichen* Verbraucherschutzes begrenzt: *Lebensmittelsicherheit* und *Chemikaliensicherheit*. Angelegenheiten von Preisbildung und Wettbewerb sollen nicht behandelt werden. Auch andere Felder des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wie etwa Arzneimittelsicherheit oder Strahlenschutz werden unberücksichtigt gelassen. Auf allen Gebieten des gesundheitlichen Verbraucherschutzes liegen unterschiedliche Sonderinteressen, Branchenstrukturen, Behördenstrukturen, Rechtsvorschriften, Wissenschaftsdisziplinen und Fachsprachen vor, die jeweils Sonderbedingungen schaffen. Das Differenzierungsmerkmal der Fachsprachen ist bei der Bewertung und Bewältigung von Gesundheitsrisiken besonders hervorzuheben. Es wird selten systematisch in den Blick genommen, hat aber wesentlichen Einfluss auf Ablauf und Ergebnisse der staatlichen Bewertungen und Entscheidungen. Es ist nicht gleichgültig, ob ein Pharmakologe oder Epidemiologe über die Unbedenklichkeit eines Produktes oder Stoffes zu urteilen hat, ob die Aufgabe der Risikobewertung einem Toxikologen, Veterinärmediziner, Biologen oder Lebensmittelchemiker zufällt⁶, oder ob ein Richter einen Rechtsstreit zur gleichen Frage entscheidet.

In der *Methode der Darstellung* wird im folgenden auf interdisziplinäre Verständlichkeit Wert gelegt, wobei toxikologische, mikrobiologische, rechtswissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Fachbegriffe natürlich nicht vermeidbar sind. Wenn Fragen des Verbraucherschutzes nicht in möglichst klarer und für alle Fachdisziplinen verständlicher Sprache abgehandelt werden, trägt dies weder zur Wahrheitsfindung bei, noch schafft es Vertrauen in Risikobewertung und Risikomanagement. Allenfalls stärkt es Machtansprüche der Einzeldisziplinen und deren Vertreter. Das in wissenschaftlichen Publikationen erfolgreiche Drittelprinzip (ein Drittel verständlich, ein Drittel nur für Fachleute verständlich, ein Drittel unverständlich und unwiderlegbar) wird bewusst nicht eingesetzt.

Ein Beispiel dafür, wie notwendig Verständlichkeit in Risikobewertungsdebatten ist, hat der öffentliche Diskurs zur Bioethik in den Jahren 2001 und 2002 gegeben, der in der Bundesrepublik Deutschland stattgefunden hat und international als beispielhaft anerkannt worden ist. Auch in diesem Diskurs ist deutlich geworden, wie viel Missverständlichkeit die unterschiedlichen naturwissenschaftlichen Fachsprachen, auf deutsch oder englisch, in die Debatte einbringen können.

Die Angst vor Produktrisiken kann der Staat dem Bürger und Verbraucher nicht nehmen. Er kann verantwortliches Handeln der Hersteller – und der Verbraucher

6 Zu widersprüchlichen Vorverständnissen verschiedener naturwissenschaftlicher Disziplinen: H. Schütz, H. P. Peters, Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bundeszentrale für politische Bildung, 2002, www.bpb.de/popup_d_ruckversion.html?guid=J5E9N1, /11.8.2004, S. 3. Für Kulturwissenschaftler mag es eine anregende Aufgabe sein, die impliziten Voraussetzungen der verschiedenen Fachsprachen im Interesse von Klarheit und Wahrheit, Logik und Widerspruchsfreiheit zu entwirren.

– nicht ersetzen und ein gefahrfreies Produktangebot nicht garantieren. Er kann aber Rahmenbedingungen für möglichst risikoarme Produkte schaffen, und er kann den Bürger an der staatlichen Bewertung von Produktrisiken teilhaben lassen, die staatliche Schutzmaßnahmen vorbereiten soll, wo sie notwendig sind. Er kann auch auf die unerlässliche Sorgfalt des Verbrauchers selbst im Umgang mit Produkten hinweisen und transparent machen, wie fachkompetente Behörden in Kontakt mit Verbrauchern und Unternehmen rechtsstaatlich, fair und effektiv für ein verbessertes Produktangebot sorgen können.

Öffentlich erarbeitete Bewertungen mögen eine rationale Grundlage für die Zuordnung von Verantwortung in der Gesellschaft und eine Basis für sachgerechten Umgang mit Produkten werden. Und die vermehrte Teilhabe der Bevölkerung an Bewertungen könnte einen Beitrag zur Bewältigung menschlicher Angst leisten.

2. Verbraucherschutz bei Lebensmitteln und Chemikalien

2.1 Privater Interessenausgleich und Notwendigkeit staatlicher Eingriffe

Früher war scheinbar alles einfacher, auch im Verbraucherschutz.

Die Wirtschaft brachte Waren für den täglichen Bedarf des Menschen auf den Markt, z. B. Lebensmittel, Haushaltschemikalien und sonstige Chemikalien. Die Verbraucher kauften, was sie wollten, und was sie sich leisten konnten. Wenn sie durch die Produkte in ihrer Gesundheit beeinträchtigt wurden, machten sie Ersatzansprüche gegen den *Verkäufer* geltend. Verbraucher können Verkäufer allerdings aus dem Kaufvertrag nur haftbar machen, wenn diese – wie beim Durchbrechen der Kühlkette für verderbliche Lebensmittel – ein Verschulden an Risiko und Schaden trifft.

Oft liegt der Fehler allein beim Produzenten, mit dem Verbraucher keine Vertragsbeziehung verbindet. Weil Verbraucher auch Ansprüche gegen *Hersteller*, die durch den Vertrieb fehlerhafter Produkte eine Gefahrenquelle eröffnet hatten, geltend machen wollen, entwickelte die Rechtsprechung in den europäischen Staaten Grundsätze der Herstellerhaftung mit Beweiserleichterungen für Verbraucher. Im Vereinigten Königreich betraf der leading case für die Herstellerhaftung ein Lebensmittelrisiko, einen Gesundheitsschaden durch eine tote Schnecke in einer Flasche Ginger Ale⁷. Die Grundsätze der Regelungen haben sich europaweit angeglichen.

Von alters her ist bekannt, dass die Drohung mit Schadensersatzansprüchen und Strafverfolgung im Gemeinwesen nicht einen ausreichenden Schutz vor Risiken bietet. Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage bieten nicht genug Schutz. Verbraucher sind, da am Markt häufig systematisch schwächer, auf staatliche Hilfe angewiesen, vor allem, wo vorbeugend gehandelt werden muss. Es kann nicht gewartet werden, bis die sprichwörtlichen Kinder reihenweise in den Brunnen gefallen sind und Wellen von Schadensersatzforderungen die Vertriebseinstellung eines riskanten Produktes erzwingen.

Der Verbraucher erwartet vom Staat, dass dieser präventiv notwendige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergreift, wenn z. B. gesundheitsschädliche Lebensmittel oder Ledersprays mit tödlichen Risiken auf den Markt gebracht werden, oder wenn der Verbraucher durch Irreführung in seiner Wahlfreiheit eingeschränkt wird. Der Vertrieb gefährlicher und irreführender Produkte, so wünscht der Bürger im Zweifel, soll verboten, die Verantwortlichen sollen ggf. auch strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden (Beispiel aus dem Sektor Chemikaliensicherheit in Deutschland: Lederspray

⁷ „Snail case“, *Donoghue v. Stevenson*, vgl. P.S. Atiyah, *The Sale of Goods*, Camelot Press Ltd., London, 1971, S. 107. Ähnlich bedeutsam in der deutschen Verbraucherschutzrechtsprechung: Bundesgerichtshof, *Neue Juristische Wochenschrift* 1969, S. 269 ff („Hühnerpestfall“/Zivilrecht) und Landgericht Aachen, *Juristenzeitung* 1971, S. 507 ff („Contergan“/Strafrecht)

mit Todesfolge⁸). Gesundheit und Selbstbestimmungsrecht sind die beiden durch Regelungen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes geschützten Rechtsgüter⁹. Die Vehemenz vieler Verbraucherschutzdebatten, in denen Produktgefahren befürchtet, abgestritten oder relativiert werden, ist nur dadurch zu erklären, dass es in Wirklichkeit vorwiegend um Angst vor Fremdbestimmung, weniger um Angst vor Gesundheitsbeeinträchtigungen, geht. Die Fokussierung auf Gesundheitsrisiken kann den gesellschaftlichen Diskurs in die Irre führen. Aber natürlich bleibt der Gesundheitsschutz in einer verwissenschaftlichten Welt, in der fast alle Bürger in jeder Verbraucherschutzkontroverse Nicht-Spezialisten sind, wesentliche Aufgabe des Staates und seiner Behörden.

Schutzgüter im Verbraucherschutz

- Gesundheit
- Freiheit/Autonomie (keine Irreführung)

Abb. 2: Staat und gesundheitlicher Verbraucherschutz

Gesetzgeber haben daher auf nationaler und europäischer Ebene öffentlich-rechtliche Regelungen geschaffen, die im Interesse der Produktsicherheit von der nationalen Exekutive umzusetzen sind. Rechtsgrundlagen finden sich u. a. im Lebensmittelrecht, das den Vertrieb gefahrenbehalteter Produkte und die Irreführung verbietet, im Chemikalienrecht, das Kennzeichnungen vorschreibt und Verbote ermöglicht, und im Produktsicherheitsrecht. Im europäischen Binnenmarkt sind Sicherheitsstandards und Schutzmaßnahmen stets auch an primären europarechtlichen Vorschriften zu messen: An den Vorschriften des Art. 153 EG-Vertrag, der europäischen Rechtsgrundlage für Verbraucherschutz, und des Art. 30 EG-Vertrag, der Ausnahmen von der Handelsfreiheit im Interesse des Gesundheitsschutzes zulässt. Diverse Bestimmungen des sekundären Gemeinschaftsrechts: Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, wirken auf die nationalen Rechtsordnungen ein.

Bei der Festlegung gesetzlicher Normen und Standards findet eine Teilhabe der Gesellschaft in der Form statt, wie sie für Gesetzgebungsverfahren in demokratischen Staaten vorgeschrieben ist. Insbesondere werden betroffene Verbände angehört. Die z. B. im Weißbuch der EG-Kommission „Europäisches Regieren“ empfohlene *Partizipation* in der modernen Gesellschaft geht aber hinsichtlich des zu beteiligenden Personenkreises und des Themas darüber hinaus, praktische Fragen der Umsetzung von Produktstandards geraten stärker in den Blick¹⁰.

8 Bundesgerichtshof, Neue Juristische Wochenschrift 1990, S. 2560 ff. Das Risiko hatte die damalige Verbraucherschutzbehörde des Bundes, das Bundesgesundheitsamt, entdeckt und öffentlich bekannt gegeben. Die Gerichte haben die verantwortlichen Manager der Herstellerfirma zu empfindlichen Haftstrafen verurteilt.

9 G. Borchert, Verbraucherschutzrecht, 2. Auflage, C.H. Beck Verlag, München, 2003, S. 2

10 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig, Brüssel, 2001, S. 437.

Die Umsetzung selbst wohlbegründeter und auch von der Wirtschaft im Interesse des fairen Wettbewerbs begrüßter Verbraucherschutzgesetze – in Deutschland vor allem durch Behörden der Bundesländer, die zum Teil von Bundesbehörden unterstützt werden, – stößt auf erhebliche Probleme. Dies beruht auf der Tatsache, dass die Produkte vielfältig, die notwendigen Informationen schwer zu erhalten, die denkbaren und tatsächlichen Risiken schwierig darzulegen und wissenschaftlich zu beweisen sind. Der Staat stößt an die Grenzen seiner Möglichkeiten¹¹. Und er hat bei jeder Schutzmaßnahme mit fachlichen und rechtlichen Gegenvorstellungen zu rechnen, da der betroffene Unternehmer im Zweifel Auflagen und Verbote nicht hinnehmen will und wissenschaftliche Aussagen ins Feld führt, die den Stand des Wissens zu Gefährdung und Irreführung nach seiner Lesart darstellen. Staatliche Maßnahmen, die sich im nachhinein als nicht ausreichend begründet erweisen, können zu Schadensersatzansprüchen führen und einen Ansehensverlust der Behörden bedeuten. Die Sorge davor wird schnell zum politischen Problem. Bereits Meinungsäußerungen von Behörden in der Öffentlichkeit haben, da tatsächlich nicht hinreichend abgesichert und so nicht zutreffend, zur Verurteilung auf Schadensersatz in Millionenhöhe geführt: Das sog. Birkel-Urteil¹² hat die Überwachung in Deutschland seit 1990 für viele Jahre nachhaltig gelähmt.

Für einige wenige Produktgruppen ist dem Vertrieb ein *staatliches Produktzulassungsverfahren* vorgeschaltet, um Gesundheitsrisiken und Irreführung zu vermeiden: Im wesentlichen Humanarzneimittel, Tierarzneimittel, Pflanzenschutzmittel, gentechnisch veränderte Lebensmittel und Biozidprodukte. Der Hersteller hat den zuständigen Bundesbehörden die Unbedenklichkeit, und ggf. die Wirksamkeit, durch Vorlage wissenschaftlicher Unterlagen nachzuweisen, wenn er das Produkt vermarkten will. Nur nach Maßgabe der Zulassungsentscheidung darf das Produkt vertrieben werden. Die Notwendigkeit dieser präventiven staatlichen Eingriffe zum Schutz des Verbrauchers ist international allgemein anerkannt, Hersteller können offenbar nach allgemeiner Ansicht bei diesen Produkten ohne staatliche Verwaltungsverfahren die Sicherheit des Verbrauchers nicht ausreichend gewährleisten. Die Einführung von Zulassungsverfahren ist Ausdruck des Vorsorgeprinzips¹³.

An den behördlichen Entscheidungen in Zulassungsverfahren sind oft Sachverständigenkommissionen beteiligt. Zahlreiche spezialisierte Bundesbehörden nehmen am Zulassungsprozess teil. Europäische Abstimmungsverfahren mit immer zahlreicheren Behörden über Kultur- und Sprachgrenzen hinweg nehmen in Zulassungsverfahren auf EU-Ebene zu, wie auch alle Normierung im Verbraucherschutz stark von der EU beeinflusst ist. Dies alles sind partizipative Elemente, die bereits in staatlichen Verwaltungsverfahren Wirklichkeit geworden sind. Sie machen allerdings die Abläufe im Verbraucherschutz einigermassen aufwändig und für Außenstehende unübersichtlich.

11 Zur Einschätzung der EG-Kommission zur Ineffizienz staatlicher Produktüberwachung: Fußnote 3.

12 Landgericht Stuttgart, Neue Juristische Wochenschrift 1989, S. 2257ff; Oberlandesgericht Stuttgart, Neue Juristische Wochenschrift 1990, S. 2690 ff.

13 Erklärung der EG-Kommission zur Anwendung des Vorsorgeprinzips, KOM 2000, 1 end, Seite 25.

2.2 Neue Herausforderungen in Europa

In den letzten 20 Jahren hat sich das Bild des staatlichen Verbraucherschutzes in Industriestaaten, also auch in der Europäischen Union, dramatisch verändert.

Die Gesellschaft erwartet vom demokratischen, sozialen Rechtsstaat zunehmend, dass er zum Schutz seiner Bürger Mitverantwortung für Massenprodukte und für Fehler der Wirtschaft übernimmt. Er soll nicht erst beim Vorliegen einer Gefahr, sondern schon bei konkretisiertem Gefahrenverdacht und bei Risiken Maßnahmen zum Schutz der Bürger ergreifen. Risiken sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Gefahren, bei denen die Behörden mangels genügender Kenntnisse über die Einzelheiten der Sachverhalte und die maßgeblichen Kausalverläufe zu einer Gefahrenprognose nicht präzise im Stande sind, und die daher in besonderer Weise einer „Risikobewertung“ bedürfen¹⁴.

Das gestiegene Schutzbedürfnis des Verbrauchers und die vermehrten Ansprüche an den Staat hängen mit der ins Verwirrende gesteigerten Vielfalt der auf dem Markt angebotenen Produkte zusammen. Der einzelne Verbraucher ist oft nicht fähig, den Markt und sämtliche Produkte mit ihren Eigenschaften hinreichend zu überblicken sowie alle notwendigen Verhaltensregeln im Umgang mit ihnen zu beherrschen. Die Informationstätigkeit der Wirtschaft trägt gelegentlich nicht hinreichend zur notwendigen Orientierung des Verbrauchers bei. Manchmal fehlen notwendige Warnhinweise (Beispiel aus dem Sektor Lebensmittelsicherheit in Deutschland: zahnschädigende Kindertees¹⁵), oft fehlt Sachlichkeit.

Insbesondere nach Bekanntwerden des Lebensmittelrisikos BSE zwischen 1985 und 1995, das inzwischen in Großbritannien 137 menschliche Todesopfer gefordert und die Volkswirtschaften Milliardensummen gekostet hat, entsteht in den Verwaltungen der EU-Mitgliedstaaten langsam ein neuer Verwaltungstyp, die „Risikoverwaltung“¹⁶. Die nationalen Verwaltungsbehörden werden „überdacht“ von Institutionen der EU. Dies sind neben Rat und Kommission zunehmend auch nachgeordnete EU-Behörden wie die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit und das Europäische Chemikalienbüro.

Vom Staat wird nunmehr nicht nur ein Eingreifen bei polizeilich und wissenschaftlich präzise festgestellten Gefahrenlagen gefordert. Es werden Vorfeldaktivitäten des Staates und der EU angemahnt.

14 Bundesverwaltungsgericht, Deutsches Verwaltungsblatt 2002, S. 1562 ff.

15 Bundesgerichtshof, Neue Juristische Wochenschrift 1995, S. 1286 ff. Das damalige Bundesgesundheitsamt hatte für zahnschädigende Kindertees Sicherheitsmaßnahmen gefordert und eine jahrelange zivil- und strafrechtliche Debatte ins Rollen gebracht.

16 U. diFabio, Risikovorsorge – uferlos?, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 163.

Einerseits bestehen die geforderten Aktivitäten in einer strengeren Normsetzung im Sinne von Vorbeugeprinzip *und* Vorsorgeprinzip¹⁷ und in ausreichenden Überwachungsmaßnahmen im Hinblick auf normentsprechende Lebensmittel und Chemikalien. Neue europäische Rechtsgrundlage für die Lebensmittelsicherheit ist die so genannte Lebensmittel-Basisverordnung aus dem Jahr 2002¹⁸. Der Entwurf für eine neue europäische Rechtsgrundlage für die Chemikaliensicherheit¹⁹ wird zur Zeit diskutiert. Unter „Normen“ werden im Produktsicherheitsrecht nicht nur staatliche Rechtsvorschriften, sondern nach dem „new approach“ der EG auch außerstaatliche Festlegungen von Einrichtungen wie DIN und CEN verstanden, die unter maßgeblichem Einfluss der Wirtschaft zustande kommen²⁰.

Andererseits, und das ist in dieser Art neu, werden staatliche Maßnahmen der *Information und Kommunikation* über mögliche Gefahren und Risiken erwartet. Hilfreiche Einrichtungen wie die Stiftung Warentest und die Verbraucherzentralen reichen nicht aus. Durch „weiche“ staatliche Maßnahmen, rechtlich: „schlichtes Verwaltungshandeln“, wollen Bürger und Verbraucher zunehmend in Angelegenheiten der Produktsicherheit einbezogen und mit ihren Ängsten vor Gesundheitsgefahren und Irreführung ernster genommen werden. Im gesundheitlichen Verbraucherschutz entsteht das Bedürfnis nach Information über staatliche Verfahren und Erkenntnisse bezüglich der Produktrisiken und nach *Partizipation und Mitbestimmung* hinsichtlich staatlicher Schutzmaßnahmen.

Nachdem im Zusammenhang mit der traumatischen BSE-Krise die SANTER-Kommission gegen die PRODI-Kommission ausgewechselt werden musste, hat sich die EU-Kommission in den Jahren 2000 und 2001 mit ihren Weißbüchern zur Lebensmittelsicherheit, zur Chemikaliensicherheit und zum Europäischen Regieren an die Spitze dieser Bewegung gestellt²¹. Die Weißbücher fordern von der EU und ihren Mitgliedstaaten mehr Partizipation, Risikokommunikation, Offenheit und Transparenz. Dabei sind die Vorstellungen darüber, was darunter zu verstehen ist, im einzel-

17 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Anwendung des Vorsorgeprinzips, KOM (2000) 1 endgültig, Brüssel, 2000; Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 31/7; im folgenden: „Lebensmittel-Basisverordnung“.

18 Siehe vorangegangene Fußnote.

19 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und der Verordnung (EG) über persistente organische Schadstoffe, KOM (2003) 644 endgültig.

20 T. Klindt, Der „new approach“ im Produktsicherheitsrecht des europäischen Binnenmarktes: Vermutungswirkung technischer Normung, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2002, S. 133 ff.

21 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, KOM (1999) 719 endgültig, Brüssel, 2000; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch Strategie für eine künftige Chemikalienpolitik, KOM (2001) 88 endgültig, Brüssel, 2001; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig, Brüssel, 2001.

nen ebenso wenig klar definiert wie das Verbraucherleitbild in der EU („durchschnittlich informiert, aufmerksam und verständig“). Mangelnde Präzision erschwert die Verwirklichung guter Vorsätze.

Zur Unklarheit beim Verbraucherleitbild, dessen Festlegung als Konflikt mit Informationsbedürfnissen angesehen werden kann²²: Einerseits weisen Kommission und Europäischer Gerichtshof die Vorstellung zurück, Herstellerinformationen müssten sich an unterdurchschnittlich intelligenten Verbrauchern orientieren²³, andererseits wollte die Kommission vor den allseits bekannten und vermeidbaren Risiken des Rauchens durch drastische Maßnahmen schützen, die zum Teil vor den Augen des Europäischen Gerichtshofs nicht Bestand hatten. Zur Unklarheit beim Verständnis von Partizipation: Der Hauptzweck von Partizipation wird von interessierter Seite darin gesehen, die Wirtschaft zu aktivem Lobbying aufzufordern. Der Europäische Gesetzgeber sehe sich von den komplexer werdenden Wirtschaftsstrukturen überfordert und wisse sich anders nicht zu helfen²⁴.

2.3 Einflüsse durch die Globalisierung

Ein Überblick über den gesundheitlichen Verbraucherschutz in der EU darf den Faktor Globalisierung nicht außer acht lassen.

Staatliche Verbraucherschutzmaßnahmen, Informations- und Kommunikationsaktivitäten isoliert in nationaler und europäischer Perspektive zu betrachten, lässt wesentliche Einflüsse unberücksichtigt. Es gibt ein globales Mehrebenensystem, dessen Interaktionen in die Betrachtung von Partizipation und Öffentlichkeit im Verbraucherschutz einbezogen werden müssen.

Die erste Ebene bilden die Mitgliedstaaten mit ihren Untergliederungen bis in regionale und lokale Behörden. Sie verfügen über ein nationales Behördennetzwerk, das Verbraucherschutzmaßnahmen betreibt.

Die zweite Ebene, die Europäische Union, verstärkt seit Jahren ihre Verbraucherschutzaktivitäten, insbesondere durch die für den Lebensmittelsektor und den Chemikaliensektor zuständigen Kommissare. Andere Kommissare sind für andere Verbraucherschutzfragen zuständig, z.B. für Arzneimittelrisiken, Elektrosmog und Mobilfunk. Hier werden europäische Behördennetzwerke geschaffen (vgl. Kapitel 9).

Die dritte Ebene betrifft die weltweiten Normierungssysteme: Lebensmittelbezogene Standards werden auf der Ebene von Welternährungs- und Weltgesundheitsorganisation (WHO/FAO) verhandelt, das Ergebnis sind internationale Normen des sogenannten Codex Alimentarius. Bewertungen bezüglich Chemikalien werden unter anderem durch Aktivitäten von OECD, WHO und UN weltweit harmonisiert. Normierungsprogramme internationaler Organisationen mit behördenähnlichen Funktionen nehmen zunehmend Einfluss auf die nationale und europäische Gesetzgebung.

22 R. Meyer, *Der aufgeklärte Verbraucher – Verbesserungspotentiale der Kommunikation über Lebensmittel*, Deutscher Fachverlag, Frankfurt, 2004, S. 51.

23 P. Gregor, *Claims*, *Food&Recht* 12/2003, S. 8.

24 A. Geiger, *Lobbyisten – des Teufels Advokaten*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2003, S. 385.

Die vierte Ebene und weltweit oberste Instanz für freien Handel und für mit Gesundheitsschutz und Irreführung begründete Handelshemmnisse und Importverbote ist die Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO)²⁵. Im Rahmen der Streitbeilegungsmechanismen der WTO werden Verbraucherschutzmaßnahmen einzelner Staaten bestätigt oder in Frage gestellt²⁶. Im Ergebnis können WTO-Streitigkeiten zu massiven Handelssanktionen der Staaten gegeneinander führen. Beispiele für verbraucherbezogene Auseinandersetzungen zwischen der EU und den USA bieten die Weigerung der EU, sogenanntes Hormonfleisch zu importieren, und das Moratorium für gentechnisch veränderte Lebensmittel in der EU. Das verbraucherpolitisch mit zahlreichen Fachgutachten zur *Bewertung der Risiken* begründete Hormonfleischverbot ist vor den Gremien der Welthandelsorganisation als fachlich nicht stichhaltig und daher rechtswidrig beurteilt worden, die USA haben Handelssanktionen erlassen²⁷.

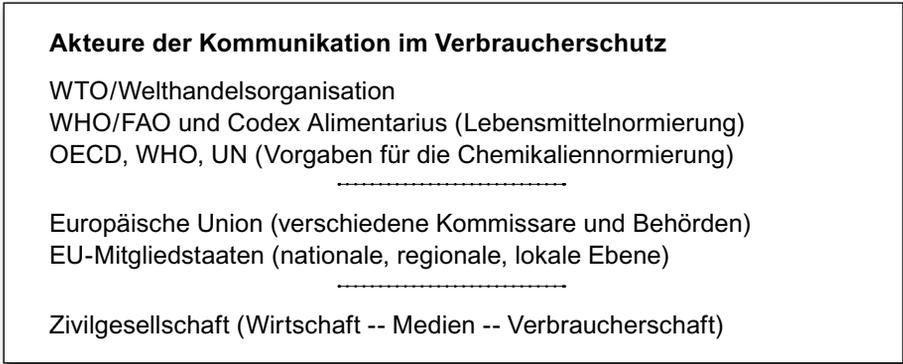


Abb. 3: Globales Mehrebenensystem im Verbraucherschutz

Unterhalb, oder besser: außerhalb der staatlichen und überstaatlichen Ebenen kommuniziert die Zivilgesellschaft, also Wirtschaft und Verbraucherschaft, die durch NGO's national und international Akteure aufstellen.

Und die Fach- und Laienpresse beobachtet und berichtet über alle Ebenen hinweg und unterliegt eigenen Interessen und Beeinflussungen.

25 Allgemein zum Einfluss des Welthandelsrechts auf das nationale Lebensmittelrecht vgl. D. Eckert, Die neue Welthandelsordnung und ihre Bedeutung für den internationalen Verkehr mit Lebensmitteln, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 1995, S. 363 ff; J. Gelbert, Die Risikobewältigung im Lebensmittelrecht, Verlag P.C.O., Bayreuth, 2001, S. 101 ff.

26 Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15.4.1994, Bundesgesetzblatt 1994 II, S. 1625 ff; Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen vom 15.4.1994, Amtsblatt der EG 1994, L 336/40; Übereinkommen über technische Handelshemmnisse vom 15.4.1994, Amtsblatt der EG 1994, L 336/86. .

27 Näheres zum Verfahren in: B. Eggers, Die Entscheidung des WTO Appellate Body im Hormonfall, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1998, S. 147 ff. Der Europäische Gerichtshof hat die Schadensersatzklage eines französischen Fleischhandelsunternehmens, das sich durch die Aktion der EU geschädigt sah, abgewiesen, Europäischer Gerichtshof, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2003, S. 758 ff. .

3. Risikobewertung und Risikomanagement im Verbraucherschutz

Eine *Gefahr* ist in Naturwissenschaften und Polizeirecht als Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadens und Ausmaß des zu erwartenden Schadens definiert²⁸. Je kleiner der mutmaßlich drohende Schaden, desto geringer die Gefahr. Ein *Risiko* ist nichts anderes²⁹, nur dass Eintrittswahrscheinlichkeit und drohender Schaden schwerer zu ermitteln sind³⁰. Besteht Anlass zur Besorgnis wegen möglicher Risiken, sind aber Eintrittswahrscheinlichkeit und drohender Schaden weitgehend unbekannt, ist das Risiko zwar nicht gleich Null. Aber es ist jedenfalls mathematisch-naturwissenschaftlich nicht berechenbar.

Anders wird der Begriff Risiko in der Versicherungsmathematik verstanden, aus der das Vokabular der sogenannten Risikoanalyse stammt. Die Versicherungswirtschaft vergleicht Vertragsabschlüsse und Schadensfälle und monetarisiert diese mit Hilfe der Versicherungsmathematik, um künftige Risiken und Versicherungsprämien berechnen zu können³¹. Eine Versicherung verfügt über eine solide Datenbasis, die relativ sichere Prognosen über künftige Schadensereignisse zulässt. Die Risiken der Lebensmittel und anderer Verbraucherprodukte sind mangels vergleichbarer sicherer Daten nicht in vergleichbarer Weise abzuschätzen.

Nicht nur wissenschaftlich reproduzierbare Faktoren sind daher für die Beurteilung von Verbraucherrisiken maßgebend, sondern z. B. auch die subjektive *Wahrnehmung*, wie der „Chill-Faktor“ das Kälteempfinden beeinflusst. Wissenschaftliche Risikoforschung, Massenmedien und Öffentlichkeit scheinen oft zu unterschiedlichen Risiko einschätzungen zu kommen, haben aber jeweils ihre eigene Berechtigung; keine Sichtweise ist der anderen prinzipiell überlegen³².

Das englischsprachige Begriffspaar hazard ./ risk, etwa: Gefährdungspotential ./ Gefahr, entspricht im übrigen nicht dem Begriffspaar Gefahr – Risiko. Es hat in Toxikologie und Mikrobiologie die Funktion, bestimmte Sachverhalte fachlich besser differenzieren zu können.

28 P. Jung, Der Risikobegriff in Wissenschaft und Gesellschaft, Bundesgesundheitsblatt 2003, S. 542, 545.

29 J. Gelbert, Die Risikobewältigung im Lebensmittelrecht, Verlag P.M.O., Bayreuth, 2001, S. 17; M. Holle, Die öffentlich-rechtliche Verantwortung und Haftung: Vorsorgeprinzip, Rückverfolgbarkeit, Stufenverantwortung, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2004, S. 241, 310; im gleichen Sinne Art. 3 Nr. 9 Lebensmittel-Basisverordnung. Die verwirrende Vielfalt möglicher und widersprüchlicher Risikodefinitionen wird aufgezeigt in: Risikokommission, Abschlußbericht, Limbach Verlag, Salzgitter, 2003, Anlage 2, S. 4.

30 Bundesverwaltungsgericht, Deutsches Verwaltungsblatt 2002, S. 1562 ff.

31 M. Toepfer, Umweltrecht, 2. Auflage, C.H. Beck Verlag, München 1998, S. 440.

32 H. Schütz, H. P. Peters, Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit, in: Bundeszentrale für Politische Bildung, Politik und Zeitgeschichte, 2002, www.bpb.de/popup_druckversion.html?guid=J5E9N1, S. 1 / 11.8.2004.

3.1 Drei Elemente der „Risikoanalyse“

Eine neuere Fachterminologie, die auch in den rechtlichen Sprachgebrauch eingeht, unterscheidet bei Lebensmitteln und Chemikalien – anders als z. B. bei Arzneimitteln oder Strahlenrisiken – zwischen Risikobewertung und Risikomanagement. Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation sind die drei Elemente der sogenannten *Risikoanalyse*.

Die Terminologie der Risikoanalyse wurde in den letzten 20 Jahren vor allem in angloamerikanischen Ländern entwickelt und in internationale Normungsgremien eingeführt. Sie ist inzwischen durch Art. 3 Nr. 10 – 13 der Lebensmittel-Basisverordnung rechtlich verankert. Allerdings sind Bedeutung und Funktion der Begriffe und vor allem die Schnittstellen im einzelnen noch recht unklar³³.

Risikoanalyse ist entgegen dem üblichen Sprachgebrauch nicht eine Analyse der Situation. (Eine Analyse der Situation hat staatlicher Bewertung und Entscheidung in ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahren voranzugehen.) Risikoanalyse stellt vielmehr einen Oberbegriff für Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation dar. Auf der europäischen Ebene sind bereits die ersten Streitigkeiten zwischen der mit Risikobewertung betrauten Behörde und den für Risikomanagement zuständigen Institutionen darüber aufgetreten, welche Rechte und Pflichten gegenseitig zu beachten sind. Die im Jahr 2002 gegründete Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit beklagt Eingriffe von Kommission, Rat und Parlament in ihre Unabhängigkeit bei Risikobewertungen³⁴.

Risikobewertung:

Als Risikobewertung wird im Verbraucherschutz eine sachverständige Stellungnahme zu Art und Höhe von Gesundheitsrisiken verstanden, die

- wissenschaftliche Fakten deskriptiv wiedergibt (z. B. Tierversuchsergebnisse),
- diese interpretierend für den Gesundheitsschutz des Menschen bewertet, und
- Optionen für die Verringerung oder Eliminierung von Risiken darstellt, wenn staatliche Maßnahmen zur Risikominimierung geboten erscheinen.

Behördliche Risikobewertungen begründen Auflagen und Verbote der Produktsicherheit durch konkret-spezifische Maßnahmen, etwa Verwaltungsakte in der Produktzulassung oder in der Überwachung des Lebensmittelverkehrs, und durch abstrakt-generelle Regelungen in Gesetz und Verordnung. Risikobewertungen können auch begründen, warum solche Maßnahmen nicht erforderlich sind, weil nach dem Stand

33 W. Berg, Risikokommunikation als Bestandteil der Risikoanalyse, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 529, 540; K. J. Henning, Theorie und Praxis der Risikobewertung, Rundschau für Fleischhygiene und Lebensmittelüberwachung, 2004, S. 27 ff.

34 Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Schreiben vom 19.5.2004 an die Kommission, www.efsa.eu.int/mboard/initiatives/catindex_de.html/3.6.2004. Zur Konkurrenz der EU-Einrichtungen für Bewertung, Management und Kommunikation weiterhin: P. Huber, Meldepflichten, Information und Warnung, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2004, S. 241, 246.

des Wissens eine befürchtete Gefahr nicht droht. Die Betonung des Prinzips der Risikoabwehr bedeutet nicht das Bestreben nach risikoloser Utopie³⁵.

Professionelle Risikobewertungen erfolgen in international erarbeiteten, standardisierten Formen der Wissenschaftsadministration³⁶, die zum Teil Eingang in Rechtsvorschriften gefunden haben³⁷. Diese Verfahren und Formen prägen den Inhalt der Risikobewertungen; sie werden in den Fachwissenschaften nicht allgemein beherrscht. Standards zur Ausgestaltung der Risikobewertungen im einzelnen liegen vor, z.B. durch eine deutsche Verbraucherschutzbehörde des Bundes, das Bundesinstitut für Risikobewertung³⁸. Allgemein üblich ist eine formale Gliederung der Stellungnahme in die Kapitel

- Identifikation des betreffenden Agens,
- Charakterisierung des Gefährdungspotentials („hazard“),
- Beschreibung der Exposition,
- Darstellung des Risikos, sowie
- Handlungsoptionen.

Die Risikobewertung bezüglich Lebensmitteln legt den gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Entstehung, Auftreten und Vorkommen der im Lebensmittel vorgefundenen Noxe dar und deren mögliche Wirkungen auf den menschlichen Organismus unter Berücksichtigung von verschiedenen Populationen (Kinder, Alte, Kranke). Sie enthält ggf. Handlungsempfehlungen im Interesse des Verbraucherschutzes, z. B. zur Festlegung von Höchstmengen des Stoffes im Lebensmittel. Auf die *Gesundheitsgefahr* bezogene Messgrößen („Wie viel Milligramm Noxe pro Kilogramm *Körpergewicht* ist hinreichend gefahrenfrei?“) müssen dabei umgerechnet werden auf die *Gefahrenquelle* („Wie viel Mikrogramm Noxe pro Kilogramm *Lebensmittel* ist hinreichend gefahrenfrei, wenn es verzehrt werden soll?“). Diese Umrechnung erfolgt unter Berücksichtigung „weicher“ Kriterien: Sie hängt ab vom bestimmungsgemäßen oder vorauszusehenden Verzehr durch die Bevölkerung mit allen ihren Subpopulationen. Und sie ist anfällig für Missverständnisse über die

35 G. Lewandowski, Sicherheitsentscheidungen bei Arzneimitteln zwischen Wissenschaft und Politik, Deutsche Apotheker Zeitung 1980, S. 1368.

36 H. Marquardt/S. Schäfer, Lehrbuch der Toxikologie, 2. Auflage, Verlagsgesellschaft Stuttgart, Stuttgart, 2004, S. 1179.

37 Z. B. Verordnung (EG) 1488/94 zur Festlegung von Grundsätzen für die Bewertung der von Altstoffen ausgehenden Risiken für Mensch und Umwelt gemäß Verordnung (EG) 793/93 des Rates.

38 Bundesinstitut für Risikobewertung, Leitfaden für gesundheitliche Bewertungen, 2003, http://www.bfr.bund.de/cms/detail.php?template=internet_de_index_js/15.1.2004; auch: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, First Report on the Harmonisation of Risk Assessment Procedures, Part 1: The Report of the Scientific Committees advising the European Commission in the area of human and environmental health, 26.-27. October 2000, http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/ssc/out83_en.pdf/15.1.2004; Codex Alimentarius, Procedural Manual, www.codexalimentarius.net/procedural_manual.stm/15.1.2004; auch: Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umwelt und Gesundheit. Risiken richtig einschätzen. Sondergutachten, Verlag Metzler-Poeschel, 1999, Stuttgart.

Aussagekraft von Grenzwerten verschiedener Art, wie z.B. die Auseinandersetzung über Dioxinwerte in schottischem Lachs zeigt³⁹.

Wie im Lebensmittelrecht geht man auch bei der Risikobewertung nach dem Chemikalienrecht vor. Man stellt Stoffe, deren voraussichtliche Verwendung und die zu erwartende Exposition des Menschen dar und schlägt Managementoptionen vor. Die EU-weit harmonisierten Vorschriften sehen für Chemikalien und chemische Produkte als Deklarationsvorgaben unter anderem Sicherheits- und Warnhinweise (R + S Sätze) vor. Die Empfehlung solcher Verbraucherschutzmaßnahmen gehört mit Angaben zu Gefährdungspotential und Exposition zum Ergebnis des Gutachtens.

Von den EU-weit gemeldeten 100.000 chemischen Stoffen sind wegen widerstreitender Interessen, komplizierter rechtlicher und fachlicher Vorgaben und umständlicher Verfahren in den letzten 10 Jahren nur rund 30 Stoffe „abschließend“ bewertet worden. Die Chemikalienregulation war nach allgemeiner Ansicht nicht erfolgreich⁴⁰. Daher wird zur Zeit an einer Reform der EU-Vorschriften gearbeitet⁴¹. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über Chemikalienrisiken, ihre Bewertung und ihre Umsetzung können die Gesundheit von Chemikarbeitsern und von Verbrauchern schützen. Verbraucher gehen täglich mit Chemikalien, Chemieprodukten und Bedarfsgegenständen um, darüber hinaus findet sich mancher Schadstoff in Spuren als Kontaminante in Lebensmitteln wieder. Die Erkenntnisse aus der Chemikalienbewertung können daher zur Bewertung der Risiken kontaminierter Lebensmittel beitragen. Ein Beispiel ist der krebserregende Stoff Acrylamid. Im Jahr 2002 wurde festgestellt, dass mit Acrylamid in Lebensmitteln zu rechnen ist, für dessen Beurteilung konnte auf Daten aus der Chemikalienbewertung zurückgegriffen werden⁴².

Was für die Bewertung *chemischer Risiken* bei Lebensmitteln und Chemikalien gilt, beansprucht auch Geltung für die Bewertung mikrobiologischer Risiken in Lebensmitteln, z. B. durch Bakterien, Viren, BSE usw. Die mikrobiologische Risikobewertung etabliert zur Zeit ähnlich differenzierte Risikobewertungssysteme, wie sie die Wissenschaftsadministrationen für chemisch-toxikologische Risiken bereits entwickelt haben.

39 TIMES vom 28.3.2004, Gluttons for Punishment, www.timesonline.co.uk/printFriendly/0,,1-100-1055642,00.html/31.3.2004.

40 U. Lahl, Reach und die politische Entscheidungsfindung in Deutschland, Nachrichten aus der Chemie 2004, S. 25.

41 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und der Verordnung (EG) über persistente organische Schadstoffe, KOM (2003) 644 endgültig, Brüssel, 2003.

42 Näheres zum Risiko auf der Homepage des BfR: http://www.bfr.bund.de/cms/detail.php?template=internet_de_index_js; und bei der WHO: www.who.int/foodsafety/publications/chem/en/acrylamide_full.pdf.

Risikomanagement:

Im Gegensatz zum Begriff Risikobewertung stehen staatliche *Maßnahmen*, die das Risiko eliminieren oder begrenzen sollen. Dieser gedanklich nachfolgende zweite Schritt gründet auf Risikobewertungen und wird als *Risikomanagement* bezeichnet⁴³. Am Beispiel werden die beiden gedanklichen Schritte deutlicher:

Beim belgischen Eierskandal im Jahr 2001 haben Eier, die über Futtermittel mit Dioxin belastet waren, in die Lebensmittelkette Eingang gefunden. Werden in solchen Fällen mit Hilfe der modernen Möglichkeiten chemisch-analytischer Wissenschaft Spuren des Schadstoffs festgestellt, bedarf es der Risikobewertung, wenn keine unmissverständlichen gesetzlichen Grenzwerte vorliegen, die zum Eingreifen zwingen. Durch die Risikobewertung wird festgestellt, ob und inwieweit durch den Verzehr der Lebensmittel Gesundheitsrisiken drohen. In der Risikobewertung werden auch Optionen für Managementmaßnahmen beschrieben – z. B. ein Vertriebsverbot für „Dioxineier“. Es folgt, als Risikomanagement, die Umsetzung der Maßnahmen als EU-Vorschrift, Gesetz oder Verwaltungsakt. Oder die Umsetzung unterbleibt aus wirtschaftlichen, politischen oder praktischen Gründen oder wird verschoben – etwa, weil die notwendigen parlamentarischen Mehrheiten nicht zustande kommen.

Ein weiteres Beispiel für die Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement sind Rückstände von Tierarzneimitteln und Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln. Im Zulassungsverfahren werden wissenschaftliche Erkenntnisse über die Produkte und deren mögliche Rückstände in Lebensmitteln geprüft und Optionen für rechtliche Entscheidungen erarbeitet (Risikobewertung), dann wird die Zulassung erteilt oder versagt (Risikomanagement)⁴⁴. Aus dem Produktzulassungsverfahren liegen den Behörden wissenschaftliche Erkenntnisse über mögliche Risiken der Rückstände und Analyseverfahren vor, die für Überwachungsaktivitäten genutzt werden können. Diese Erkenntnisse hat der Unternehmer als „Herr über die Gefahrenquelle“ im Zulassungsverfahren darzulegen. Die gesetzlichen Pflichten zur Erarbeitung, Vorlage und Offenlegung – oder Geheimhaltung – von Informationen der Antragsteller aus Zulassungsverfahren entscheiden über Kenntnis oder Unkenntnis von Risiken in Staat und Gesellschaft. Sie sind international nicht einheitlich, was zu Datenlücken führen kann.

Das politische Steuerungssystem der Risikoanalyse ist noch im Aufbau. Die Qualität des Public Managements wird sich unter anderem an der Kooperation zwischen politischer Ebene (z.B. Ministerien) und administrativer Ebene (andere Behörden) zeigen, sie ist stets entscheidend abhängig von der Kompatibilität mit der politischen

43 Die Kompetenz zur Normkonkretisierung übt normalerweise eine einzige den Verwaltungsakt erlassende Behörde aus, zu diesem Zweck legt sie z.B. Grenzwerte fest, Bundesverwaltungsgericht, BVerwGE 72, S. 300, 319. In Deutschland wird die Normkonkretisierung im Lebensmittel- und Chemikalienrecht in der Regel durch mindestens zwei Bundesbehörden vorgenommen, da der Gesetzgeber Risikobewertung und Risikomanagement im Prinzip auf verschiedene Behörden verteilt hat.

44 In Deutschland wird Risikobewertung und Risikomanagement für Zulassungsverfahren von Tierarzneimitteln *nicht* in zwei Behörden getrennt durchgeführt, § 77 Abs. 3 Arzneimittelgesetz. Anders bei Pflanzenschutzmitteln.

Steuerung – ein entscheidender Unterschied zwischen dem Management im Staat und in der Industrie⁴⁵.

Risikokommunikation:

Risikomanagement und Risikobewertung haben mehr oder weniger auch mit Macht und mit Wissen-Wollen und Nicht-Wissen-Wollen zu tun⁴⁶; Wissen ist Macht. Die Risikokommunikation ist der dritte gedankliche Schritt der Risikoanalyse und hat die Funktion, Machtausübung im Interesse demokratischer Transparenz offen zu legen, und zwar durch zielgerichteten Informations- und Meinungs austausch über das jeweilige Risiko, über Risikofaktoren und über Risikowahrnehmung⁴⁷. Dazu gehört, auf die unterschiedlichen Größen und Bedrohungspotentiale von Gefahren und Risiken hinzuweisen, Beurteilungskriterien der Risikobewertung deutlich zu machen (Näheres: Kapitel 3.3), über an der Entscheidungsfindung beteiligte Einrichtungen und Personen, national und international, aufzuklären und Risikodiskurse in größere Zusammenhänge zu stellen.

Ein Grund für die Bedeutung der Risikokommunikation liegt in der Entwicklung unterschiedlicher Fachsprachen, im englischen Sprachraum wie im deutschen Sprachraum; Übersetzungsfehler zwischen Toxikologen, Mikrobiologen, Chemikern usw. können die Risikoermittlung erschweren⁴⁸. Das gleiche gilt im Verhältnis zwischen Naturwissenschaften, Publizistik und Rechtswissenschaft, gleiche Worte scheinen zunächst unterschiedliche Bedeutungen und Funktionen zu haben. Zur Verständigung sind interdisziplinär einheitliche Begriffe notwendig. Erst bei Bewusstsein und Akzeptanz unterschiedlicher Denkweisen kann im Einzelfall z. B. über Vorsorgeprinzip und Vorsichtsprinzip unmissverständlich diskutiert werden.

Die Risikokommunikation von Unternehmen verfolgt im übrigen andere Ziele als die Risikokommunikation des Staates und der EU.

Jeder Produzent stellt den Nutzen seiner Produkte in den Vordergrund. Unternehmen sind gut beraten und zum Teil rechtlich verpflichtet, auch die Risiken ihrer Produkte zu kommunizieren, will sagen, dem Verbraucher bekannt zu machen. Unternehmen sind oft noch besser beraten, wenn sie *über* die Produktrisiken im Sinne eines interaktiven Austausches kommunizieren⁴⁹. Gerade im Krisenfall lässt sich dadurch Vertrauen gewinnen, für Produzenten und Produkte.

Dagegen muss der Staat – politische Führung und Verwaltung – von Partikularinteressen absehen und integrativ wirken können. Es darf ihm grundsätzlich nicht darauf

45 A. Wegener, European Governance and Management, Fernstudienagentur des FVL, Berlin, 2003, S. 34.

46 H.-J. Luhmann, Die Blindheit der Gesellschaft – Filter der Risikowahrnehmung, Gerling Akademie Verlag, München, 2001, S. 55, am Beispiel der Contergan-Katastrophe. Näheres: Kapitel 3.3.

47 Art. 3 Nr. 10 VO (EG) 178/2002; W. Berg, Risikokommunikation als Bestandteil der Risikoanalyse, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 529; T. Wiedemann, Risikokommunikation für Unternehmen, VDI, Düsseldorf, 2000, S. 90.

48 H. Schütz, H. P. Peters, Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Aus Politik und Zeitgeschichte, 2002, S. 3.

49 T. Wiedemann, Risikokommunikation für Unternehmen, S. 7.

ankommen, für bestimmte Produkte⁵⁰ oder wissenschaftliche Standpunkte um Vertrauen zu werben oder Misstrauen zu schüren. Es geht vielmehr darum, aufmerksam zu machen auf rationale Bewertungsgrundsätze, die Beachtung bestehender Regeln und ordnungsgemäße Verfahren im Sinne einer Moderation für einen sachgerechten Verbraucherschutz. Wichtig ist, Erkenntnisprozesse öffentlich zum Ergebnis zu führen und damit den Bürger an der Willensbildung, soweit möglich, mitwirken zu lassen⁵¹. Das Selbstbestimmungsrecht des Verbrauchers⁵² steht im Schwerpunkt der Kommunikation.

Die sozialwissenschaftlichen, publizistischen, verwaltungswissenschaftlichen Methoden der Risikokommunikation des Staates ähneln teilweise den Methoden der Unternehmen. Sie haben mit Öffentlichkeitsarbeit zu tun, gehen aber darüber hinaus.

Staatliche Risikokommunikation hat zur sachkundigen Befriedung der unterschiedlichen Ansichten in rechtlich und verfahrensmäßig geordneten Abläufen beizutragen. Der Gerichtsprozess als gesetzlich geregeltes Verfahren der öffentlichen Wahrheits- und Entscheidungsfindung, in dem Sachverständige auf dem Hintergrund unterschiedlicher Interessen ihre Meinungen darlegen, bietet ein Modell für die Prozesse staatlicher Risikokommunikation an. (Ob „die Wahrheit“ im Gerichtsprozess gefunden wird, ist bekanntlich ungewiss, meist sind alle Sachverständigen hinterher von ihrer Ansicht ebenso überzeugt wie vor dem Prozess. Jedenfalls wird aber ein *durch das Verfahren* als akzeptabel legitimierter Wissensstand für den aktuellen Fall festgelegt.)

Die eigenen Grundeinstellungen und wissenschaftlichen Ansichten der für Staat und Behörden handelnden Personen haben im Interesse des Gemeinwohls hinter der Risikobewertung und sonstigen Positionen der jeweiligen Behörde zurückzustehen. Wichtiges rechtliches Gütesiegel für staatliche Risikokommunikation ist die Freiheit von Befangenheit, für Behördenmitarbeiter in Deutschland durch § 21 Verwaltungsverfahrensgesetz vorgeschrieben.

3.2 Voraussetzungen der Bewertung von Risiken

Erkenntnistheoretische Grundlagen:

Aus erkenntnistheoretischer Sicht gilt für die Risikobewertung: Die Ungewissheit ist meist größer, als man vermutet.

Die Naturwissenschaften können Risiken häufig – und gerade im Zweifelsfall – entgegen laienhafter Hoffnung und Erwartung nicht in mathematischer Art exakt fest-

50 U. Lahl, Reach und die politische Entscheidungsfindung in Deutschland, Nachrichten aus der Chemie 2004, S. 27.

51 Vgl. W. Schmitt Glaeser, Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: J. Isensee/P. Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts II, C.F. Müller, Heidelberg, 1987, S. 52 f.

52 W. Berg, Risikokommunikation als Bestandteil der Risikoanalyse, S. 539. Zu den Themen, die den Staat im Interesse des Gemeinwohls besonders interessieren, gehört das Spannungsfeld zwischen Geheimhaltungsrechten und Offenbarungspflichten des Produzenten im Zusammenhang mit risikorelevanten Informationen.

stellen und beziffern. Bei immer genauerer Betrachtung stellen sich wissenschaftliche Gewissheiten als bezweifelbar heraus, ebenso wie nach der Heisenbergschen Unschärferelation die Beobachtung eines Gegenstandes diesen zu verändern vermag⁵³. „Was wir wissen, ist ein Tropfen. Was wir nicht wissen – ein Ozean.“ Im neuesten deutschen Lehrbuch der Toxikologie⁵⁴ wird diese Weisheit von Isaac Newton zum Ausgangspunkt genommen. Risikobewertungen sind, wie alle Wissenschaft, im Grunde nur „Vermutungswissen“, das heißt, für Widerlegung offen⁵⁵. Zunächst konsistent erscheinende Risikoberechnungen unterliegen dem Risiko der Falsifikation⁵⁶. Den Risikobewertungen liegen im übrigen in der Regel unterschiedliche wissenschaftliche Vorgaben, Axiome und Vorstellungen zu Grunde⁵⁷, sie sind nicht widerspruchsfrei.

Ein Beispiel für die Inkonsistenz von Risikobewertungssystemen bieten Rückstandshöchstwerte für Wirkstoffe, die sowohl in Tierarzneimitteln als auch in Pestiziden vorkommen („dual use – Stoffe“). Sie werden zum Teil je nach Herkunft entweder als in Lebensmitteln zu riskant oder als gerade noch akzeptabel bewertet und reguliert. Tatsächlich ist es aber für die menschliche Gesundheit gleichgültig, woher ein Rückstand mit Schädigungspotential stammt.

Diese wissenschaftlichen Unsicherheiten sind für Verbraucher schwer verständlich. Sie haben oft ein laienhaftes Verständnis von Wissenschaft und von den Begrenzungen menschlichen Wissens und meinen, alle Produkte, für die sie gutes Geld bezahlen, müssten garantiert gefahrenfrei sein, ein für alle mal, und ohne Zweifel.

Die Verbraucher werden in falschen Erwartungen an wissenschaftliche Aussagen unterstützt von Vertretern wissenschaftlicher Fachkreise, die eine Allmacht ihrer Wissenschaft suggerieren. Die Unterstützung erfolgt teils in der ehrlichen Überzeugung, dass Wissenschaftler besser wüssten, was Verbraucher zu beunruhigen habe und was nicht, teils unter augenzwinkerndem Eingeständnis der eigenen Interessen, z.B. als gern mit originellen Meinungen in Medien auftretender Universitätsprofessor.

Wenn die latente Unsicherheit des Verbrauchers durch den Eindruck vergrößert wird, wissenschaftliche Fakten würden von Produzenten, Experten oder Behörden unterdrückt, verschleiert und verdreht, und Geschäftemacherei und politische Intrigen stünden dahinter, erntet das öffentliche System des gesundheitlichen Verbraucherschutzes Angst und Panik. Aus der Erfahrung solcher Situationen wird der Ruf nach *Transparenz, Offenheit, Risikokommunikation und Partizipation* laut.

53 Zu den erkenntnistheoretischen Zusammenhängen: H.J. Störig, Kleine Weltgeschichte der Philosophie, 16. Aufl., Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1993, S. 642.

54 H. Marquardt/S. Schäfer, Lehrbuch der Toxikologie, 2. Auflage, Verlagsgesellschaft Stuttgart, Stuttgart, 2004, S. 192.

55 K. Popper, Auf der Suche nach einer besseren Welt, Piper Verlag, München 1987, S. 18, 49.

56 Zu den von Karl Popper aufgezeigten erkenntnistheoretischen Grenzen der Wissenschaften: H.J. Störig, Kleine Weltgeschichte der Philosophie, S. 711 f.

57 O. Renn, R. Carius, H. Kastenholz, M. Schulze, Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation, unveröffentlichtes Gutachten für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stuttgart, 2003, S. 11.

Der Trend zu mehr Transparenz wird systematisch verstärkt durch das Bedürfnis der Finanzmärkte nach rechtzeitiger Information über einen anstehenden Vertriebsstopp wirtschaftlich relevanter Produkte. Ein Indiz dafür ist der Fall, dass leitende Mitarbeiter einer Zulassungsbehörde erst durch Anfrage von US-Brokern von Verhandlungen über Produktrisiken erfahren, die zwischen Behörde und Firma auf unterer Ebene geführt werden.

Rechtliche Grundlagen:

Bei Entstehung und Verbreitung staatlicher Risikobewertungen ist zu beachten, dass Recht und Politik spezifische Informationsbedürfnisse haben und unterschiedlich mit Informationen umgehen müssen, je nach dem, ob ein Risiko *de lege lata* oder *de lege ferenda* beurteilt wird. Bei der Bewertung von Risiken nach Maßgabe des geltenden Rechts, z.B. zur Frage, ob ein Lebensmittel gesundheitsgefährdend ist (§ 8 LMBG), hat die Risikobewertung Bezug zu nehmen auf den gesetzlichen Sprachgebrauch und die Rechtsprechung, die derartige Risiken nach den geltenden Vorschriften unter Einschaltung von Sachverständigen bereits vielfältig bewertet und wissenschaftlich-rechtliche Beurteilungskriterien gebildet hat. Wer die Funktion der dort verwendeten Begriffe nicht kennt, formuliert schnell an der Sache vorbei. Eine Risikobewertung, die als Managementoption eine Rechtsänderung vorschlägt, gelten diese Einschränkungen nur begrenzt.

Risikobewertungen haben aus rechtlicher Sicht weiterhin zu beachten, dass die Exekutive kein Bewertungs- und Entscheidungsmonopol hat:

Hersteller und andere für die Beschaffenheit von Lebensmitteln und Chemikalien primär Verantwortliche dürfen nicht warten, bis der Staat seine Bewertungs- und Entscheidungsverfahren abgeschlossen hat. Sie haben vielmehr von sich aus in eigener Verantwortung zu bewerten und zu entscheiden, ob sie die Ware vertreiben dürfen, und ob die Ware nach dem Stand der Wissenschaft den gesetzlichen Vorgaben („gesundheitlich unbedenklich“, „zum Verzehr geeignet“, „nicht gesundheitsschädlich“, „nicht irreführend“ u.a.) entspricht. Eine falsche Entscheidung kann straf- und schadensersatzrechtliche Folgen haben.

Jeder *fachlichen* Risikobewertung liegt daher implizit auch eine *rechtliche* Beurteilung des Sachverhalts auf Grund lebensmittelrechtlicher oder chemikalienrechtlicher Vorschriften zugrunde. Für Wirtschaft und Verwaltung kann es im Ergebnis keine Unterschiede in der Normauslegung und Normanwendung, also in Risikobewertung und Risikomanagement, geben. Ein Produkt ist entweder irreführend und gesundheitsschädlich und daher rechtswidrig im Verkehr – oder nicht. Im Streit zwischen Wirtschaft und Verwaltung, was Stand der Wissenschaft ist, und wo Risiken nicht mehr akzeptabel sind, entscheiden die Gerichte⁵⁸.

58 Zu den fachlichen und rechtlichen Schwierigkeiten bei Änderung des wissenschaftlichen Sachstands in Produktzulassungsverfahren K. Fischer, „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Pflanzenschutzrecht, Lexxion Verlag, Berlin, 2004.

Diese Rechts- und Interessenlage hat zur Folge, dass Hersteller staatliche Risikokommunikation und Partizipation im Verbraucherschutz sorgfältig verfolgen, und naturgemäß ggf. auch beeinflussen. Der Informations- und Meinungsaustausch der beteiligten Personen vollzieht sich häufig auf informellen Wegen, nicht selten auf wissenschaftlichen Symposien und in anderen Räumen der Wissenschaften. Ständiger fachlich-rechtlicher Austausch ist zweckmäßig, um die Reaktionen der „anderen Seite“ einschätzen zu können, weil im Krisenfall schnelle Entscheidungen gefragt sind. Notfalls im Streit, aber professionell.

3.3 Politische Elemente von Risikobewertungen

Der Ruf nach *Partizipation in der Risikobewertung*, der Begriff wird oft synonym gebraucht für die Begriffe Offenheit, Transparenz und Risikokommunikation, ist nicht nur deshalb rational, weil wissenschaftliche Begründungssysteme nicht allseits widerspruchsfrei sind und offene Diskussionen Wertungswidersprüche verringern können. Der Ruf nach Partizipation hat seinen Grund vielmehr auch darin, dass die Bewertung von Risiken häufig keine rein naturwissenschaftlich-statistische Angelegenheit sein kann. Risiken werden durch Verbraucher, Staat, Wirtschaft und Experten nicht nur in rein statistischer Art nach der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und der Schadenshöhe beziffert. (Schon diese Ausgangsfaktoren sind, wie bei Wahrscheinlichkeitsrechnungen mit vielen Unbekannten nicht anders zu erwarten, relativ ungenau, fast kann man gelegentlich sagen: spekulativ⁵⁹.) Risiken werden vielmehr unter Zugrundelegung von Wertmaßstäben *bewertet*. Es gibt keine statistisch-mathematischen Vorgaben darüber, wann und wie solche Bewertungsfaktoren, die Wahrnehmung und Entscheidung maßgeblich beeinflussen, in Risikobewertungen einzufließen haben, allenfalls rechtliche.

Zu solchen Bewertungsfaktoren zählt die Besorgnis, ein Risiko könnte menschliche Lebensgrundlagen bedrohen (so die Gegner gentechnisch veränderter Organismen in Lebensmitteln), oder ein Risiko sei unnatürlich (so Kritiker der Flut von Zusatzstoffen in Lebensmitteln).

Erscheint ein Risiko durch den Betroffenen beherrschbar, wird es als vergleichsweise gering betrachtet⁶⁰. Ein Beispiel ist die aktive Teilnahme am Straßenverkehr. Wer Risiken selbst steuern kann, für den verlieren sie an Bedrohlichkeit – ein entscheidender Bewertungsmaßstab für Verbraucherrisiken. Daher spielen Fragen der Deklaration

59 Versuche, die Anzahl von „Krebstoten“ aufgrund bestimmter Lebensmittel- und Chemikalienrisiken als objektiven Vergleichsmaßstab einzuführen („Risikovergleiche“, „Risikoranking“, vgl. z.B. K. Heilmann, *Das Risiko der Sicherheit*, S. Hirzel Verlag, Stuttgart, 2002, S. 25 ff), führen nicht weit. Zahlen sind stark abhängig vom gewählten mathematischen Berechnungsmodell, geben die Wirklichkeit oft nicht adäquat wieder, und blenden die entscheidend relevanten *Bewertungsmaßstäbe* aus, vgl. K. J. Henning, *Theorie und Praxis der Risikobewertung*, Rundschau für Fleischhygiene und Lebensmittelüberwachung, 2004, S. 27 ff.

60 O. Renn, *Was Verbraucher als riskant wahrnehmen*, transparent, Ausgabe 03, 2003, S. 8.

in Sicherheitsfragen der Lebensmittel und Chemieprodukte eine wesentliche Rolle. Bei Arzneimitteln ist die ständige Verbesserung der Beipackzettel im Sinne des informed-consent-Konzeptes ein Dauerthema. Verbrauchern geht es dabei nicht um die Größe des Risikos, sondern um Selbstbestimmung statt Fremdbestimmung, Freiheit statt Unfreiheit.

Ein Angstfaktor in der Risikobewertung sind Unsicherheiten bei der Sachverhaltsfeststellung. Ein Beispiel ist die BSE-Krise in Deutschland im Jahre 2000, als nicht klar beschrieben werden konnte, wie lange wie viele Rinder in Deutschland schon von BSE infiziert waren, und wie viele Rinder mit welchen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit bereits in die Nahrungskette gelangt waren⁶¹. Hinzu kam, dass die staatlichen Regulierungsmechanismen als insuffizient betrachtet wurden.

Weitere Bewertungsfaktoren sind Bekanntheitsgrad und Neuheit des Risikos und die Gewöhnung an das Risiko. Je weniger ein Risiko zuvor bewusst war, desto dramatischer wird es bewertet, wenn es Aufmerksamkeit erregt. Andererseits: Wenn ein neu erkanntes Risiko schon seit Menschengedenken besteht, wird es nicht als dramatisch wahrgenommen, auch wenn nach dem Stand der Wissenschaft statistisch mit einer gewissen Todesrate zu rechnen ist. Die moderate öffentliche Diskussion über den krebserregenden, erbgutverändernden Stoff Acrylamid in Lebensmitteln, die im Jahre 2002 durch eine schwedische Untersuchung angestoßen worden war⁶², dürfte auf diesen Faktor zurückzuführen sein. Die toxikologischen Eigenschaften des Stoffes zeigen ein gesundheitsschädliches Potential, der Stoff kann aber in allen erhitzten kohlenhydrathaltigen Lebensmitteln auftreten, und angebrannte Bratkartoffeln werden bereits seit Generationen gegessen. Die Angelegenheit ist in der öffentlichen Wahrnehmung nicht zum echten „Skandal“ geworden, bei aller gebotenen gründlichen Behandlung in Medien und europäischen Parlamenten.

Auch der vorhandene oder fehlende Nutzen eines Produktes kann bewertungsrelevant sein. Chemische Holzschutzmittel mögen in den Tropen für die Holzerhaltung im Innenraum benötigt werden, in europäischen Wohnungen ist ihre prophylaktische Anwendung unnützlich. Mögliche neurologische Gesundheitsschäden der Bewohner rechtfertigen die deutsche Position, solche Produkte generell als nicht für die Anwendung in Innenräumen zulässig anzusehen. Ob im umgekehrten Fall Nahrungsergänzungsmittel, für die neben Ernährungszwecken gesundheitlicher Zusatznutzen geltend gemacht wird, mehr Nebenwirkungen als andere Lebensmittel rechtfertigen, bleibt zweifelhaft; die Behauptungen über den Zusatznutzen sind weitgehend ungeprüft und schwer zu verifizieren, ein Zulassungsverfahren gibt es nicht.

61 Zur Entwicklung vgl. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 3 Jahre BSE in Deutschland, Pressemitteilung Nr. 284/2003, Bonn, 2003.

62 Vgl. z.B. Spiegel 48/2003 vom 24.11.2003, „Acrylamid in Lebkuchen“.

Definition von Risiko und Gefahr

Gefahr und Risiko sind ein Produkt aus
Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und Ausmaß des Schadens.

Bewertungsfaktoren (Beispiele)

- Neuheit des Risikos
- Beherrschbarkeit des Risikos
- Bekanntheitsgrad des Risikos
- „Natürliches“ oder „unnatürliches“ Risiko
- Nutzen oder fehlender Nutzen des riskanten Produktes
- Verdacht der Bedrohung menschlicher Lebensgrundlagen
- Unsicherheit bei der Feststellung von Wahrscheinlichkeit und Schadensausmaß
- Verdacht auf Verschleierung, Verniedlichung und Ausnutzung von Ahnungslosigkeit

Abb. 4: Faktoren der Bewertung von Risiken durch Verbraucher, Staat und Wirtschaft

Risikobewertungen haben also eine wissenschaftlich-faktische und eine wertbezogen-„politische“ Komponente. Risikobewertungsbehörden versuchen, auf Grund eines möglichst umfassenden wissenschaftlichen Meinungsspektrums anzugeben, welche Entscheidung im Verbraucherschutz unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Beweis- und Streitlage ein Höchstmaß an Konsens in den betroffenen wissenschaftlichen und praktischen Disziplinen und in der Öffentlichkeit verspricht⁶³. Das Bundesverwaltungsgericht⁶⁴ formuliert in einem Urteil aus dem Jahr 2002:

„... Das setzt eine Risikobewertung voraus, die – im Gegensatz zur Feststellung einer Gefahr – über einen Rechtsanwendungsvorgang weit hinaus geht und mehr oder weniger zwangsläufig neben der Beurteilung der Intensität der bestehenden Verdachtsmomente eine Abschätzung der Hinnehmbarkeit der Risiken sowie der Akzeptanz oder Nichtakzeptanz der in Betracht kommenden Freiheitseinschränkungen in der Öffentlichkeit einschließt, mithin in diesem Sinne „politisch“ geprägt oder mitgeprägt ist.“

Richtern ist aus der Erfahrung mit wissenschaftlichen Sachverständigen vor Gericht weiterhin bewusst, dass unterschiedliche *Interessen* eine unterschiedliche Sichtweise

63 G. Lewandowski, Sicherheitsentscheidungen bei Arzneimitteln zwischen Wissenschaft und Politik, Deutsche Apotheker Zeitung 1980, S. 1368, 1370.

64 Bundesverwaltungsgericht, Deutsches Verwaltungsblatt 2002, S. 1562.

der (wissenschaftlichen) Wahrheit und damit unterschiedliche Ergebnisse von Risikobewertungen bedingen können. Ein praktisches Beispiel ist der Wissenschaftsstreit um das Risiko von Hormonfleisch zwischen der EU und den USA.

Interessenbedingt gegensätzliche Expertenansichten in Entscheidungsprozessen sind schon früher aufgefallen, z.B. dem römischen Dichter Lukian:

„Das ist seltsam, dass Männer, die sich für Sachverständige ausgeben, einander widersprechen und von einerlei Sache nicht einerlei Begriff haben.“

Oder Bertrand Russel:

„Es ist auffallend, in welchem Maße sich alle beobachteten Tiere so verhalten haben, dass sie immer gerade die Ansichten bestätigten, die die jeweiligen Forscher schon vor Beginn der Beobachtungen besaßen.“⁶⁵.

Auch das wissenschaftlichen Verbandsvertretern gelegentlich vorgeworfene Phänomen „Wes‘ Brot ich ess‘, des‘ Lied ich sing“ spricht nicht für Gewissenlosigkeit, wie Erkenntnisse der modernen Psychologie zeigen. Es beruht auf den Naturgesetzen der menschlichen Erkenntnisgewinnung, die mehr Einflussfaktoren und Interessen ausgesetzt ist, als im Einzelfall bewusst sein mag.

Auch aus den unvermeidbaren Einflüssen von Interessen, Werten und Sichtweisen folgt, dass staatliche Risikobewertung mehr ist als das Zusammenzählen aller naturwissenschaftlichen und statistischen Studienergebnisse oder eine Risikoberechnung nach der Anzahl der bekannten Schadensfälle⁶⁶.

Und Interessen gibt es im Verbraucherschutz reichlich. Zu denken ist an

- das Herstellerinteresse, Waren zu verkaufen und Risiken klein erscheinen zu lassen,
- das Interesse des Konkurrenten, Risiken von Konkurrenzprodukten hervorzuheben,
- das Interesse von Verbraucherorganisationen, ihre Sichtweise des Risikos durch Dramatisierung in den Vordergrund zu stellen und den Medien mitzuteilen,
- das Medieninteresse an guter Unterhaltung des Publikums mit spannenden Kontroversen aus dem täglichen Leben,
- das Interesse von Forschern an Forschungsgeldern zur Beforschung eines Risikos,
- das Interesse von wissenschaftlichen Fachdisziplinen an der Vermehrung ihrer wissenschaftlichen Reputation, auch im Wettstreit mit anderen Disziplinen, und
- Interessen an der Anerkennung der eigenen Person und an der eigenen Karriere.

65 Zitate: M. Bockisch, Forschung und Entwicklung im Novel Food Verfahren, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 392.

66 Auf Zahlenvergleiche in der Risikobewertung stellt z. B. stark ab: K. Heilmann, Das Risiko der Sicherheit, S. 25 ff.

Die Interessen „des Verbrauchers“ auf dieser Landkarte zu finden, ist im Einzelfall nicht leicht, und das Interesse des Gemeinwohls gegenüber Individualinteressen sachgerecht zu formulieren und zu bestimmen – und durchzusetzen – ist traditionelle Staatsaufgabe.

Risikobewertung und Interessenkonflikte

- Herstellerinteressen
- Konkurrenteninteressen
- Dramatisierungsinteressen
- Medieninteressen
- Forscherinteressen
- Interessen von Wissenschaftsdisziplinen
- Persönliche Interessen

Abb. 5: Dem Verbraucherschutz potentiell entgegenstehende Interessen

4. Partizipation im Verbraucherschutz

Partizipation bedeutet, die Gesellschaft in staatliche Abläufe und Entscheidungen besser einzubinden und Öffentlichkeiten und Einzelne an staatlichen Entscheidungen vermehrt teilhaben zu lassen⁶⁷: Staaten beteiligen Bürger, Verbände von Interessenten und andere Organisationen intellektuell am staatlichen Handeln und an der Entscheidungsfindung.

Die Bedeutung partizipativen Kommunizierens kann kaum unterschätzt werden. Kommunikation ist die Operation, mit der sich soziale Systeme reproduzieren, nach Niklas Luhmann das „zentrale Netzelement“ für die Definition und den Erhalt der Gesellschaft⁶⁸. Kommunikation über Gesundheitsrisiken – Risikokommunikation – ist ein elementares Bedürfnis des Menschen.

Kommunikation kann schon in der reinen Information des Wissenden gegenüber Nichtwissenden bestehen. Solche Art von Risikokommunikation ist wichtig, aber nur notwendige Voraussetzung von Partizipation, nicht ihre volle Verwirklichung. Nur gelegentlich reicht eine Presseinformation über einen Risikoverdacht im Verbraucherschutz aus, um die gesellschaftliche und staatliche Maschinerie von Verbänden, Behörden und Politikern in Gang zu setzen, mit allen Unwägbarkeiten eines solchen Prozesses. An staatlicher Entscheidung tatsächlich teilzuhaben setzt aber für Bürger und Verbraucher die Möglichkeit der Einflussnahme voraus, also eine Dialogmöglichkeit vor der Entscheidung.

Offenheit gehört untrennbar zur Partizipation. Die Teilhabe der Gesellschaft an Analyse, Bewertung und Entscheidung im Verbraucherschutz kann nicht erfolgen, ohne dass die relevanten Informationen über ein Gesundheitsrisiko der betroffenen Wirtschaft, den Verbraucherverbänden, den wissenschaftlichen Fachöffentlichkeiten und der Öffentlichkeit offengelegt werden. Anderenfalls würden Partizipationsbemühungen zur Farce. Legitime Geheimhaltungsinteressen der Wirtschaft sind zu berücksichtigen. Datenschutz und Eigentumsschutz konkurrieren mit Verbraucherschutz, wo durch Verschweigen vorhandener Kenntnisse über Risiken, z.B. aus Studien an Tier und Mensch, Gesundheitsrisiken entstehen können⁶⁹. Die Grenzen zwischen legitimer Geheimhaltung und nicht legitimer Verheimlichung werden in verschiedenen Rechtsordnungen unterschiedlich gezogen. Selbst die Offenheit beim Staat bereits vorliegender Informationen für den Verbraucher ist national unterschiedlich ausgeprägt. Viele EU-Mitgliedstaaten haben wie Deutschland keine „freedom of information“-Regelungen (Übersicht: Abb. 10.2 in Kapitel 9).

67 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig, Brüssel, 2001, S. 4, 19.

68 N. Luhmann, Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie. Suhrkamp, Frankfurt, 1996, S. 191 ff.

69 U. Lahl, *Reach* und die politische Entscheidungsfindung in Deutschland, Nachrichten aus der Chemie 2004, S. 26 f.

4.1 Chancen der Partizipation im Verbraucherschutz

Die Chancen von Partizipation im Verbraucherschutz lassen sich den drei Prinzipien Demokratieprinzip, Sozialstaatsprinzip und Rechtsstaatsprinzip und dem Ziel höherer Effektivität zuordnen.

Chancen von Partizipation im Verbraucherschutz:

- Mehr Demokratie
- Mehr Sozialstaat
- Mehr Rechtsstaat
- Höhere Effektivität

Abb. 6: Chancen der Partizipation

Demokratieprinzip:

Demokratische Institutionen des Staates versuchen, die Bürger in das politische Geschehen einzubeziehen. Es soll ein politisch – d. h. für die Gemeinschaft der Menschen und nicht nur für die eigene „Ich-AG“ – handelndes Bürgertum herangebildet werden. Solche Bürger sind Basis des demokratischen Staates, und die Publizität ist demokratisches Gebot, da sie demokratisch gebotene Beteiligungschancen eröffnet⁷⁰. Die EU hat wegen der Strukturdefizite in ihrer bisherigen Verfassung an vermehrter demokratischer Legitimation ein besonderes Interesse und unterstützt die Tendenzen aktiv.

Wird der Verbraucher in Risikobewertungen einbezogen, gleichgültig, welche Fachkenntnisse er besitzt, wird seine Entscheidungsfähigkeit und seine Wahlfreiheit tendenziell gestärkt⁷¹. Er kann sich selber eine Meinung bilden, ob er für sich und für die Gesellschaft die Risiken für vertretbar hält⁷². Durch Partizipation wird die demokratisch gebotene öffentliche Entwicklung von „Standpunkten des öffentlichen Interesses“ gefördert. Welche wissenschaftlichen Fakten, welche Kriterien, welche Werte und welche Verfahrensweisen zur Erarbeitung von Risikobewertungen herangezogen werden, berührt die Interessen aller Verbraucher, und zwar auch dann, wenn sie Details nicht verstehen. Sie können sich immerhin sachkundigen Rat suchen oder sich sachgerecht organisieren. Eine offene Diskussion von Risikobewertungen kann auch dazu führen, falsche Vertreter des Gemeinwohls zumindest zu relativieren, wenn nicht zu entlarven.

70 E. Gurlit, Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, S. 1125.

71 „Risikomündigkeit“, vgl. R.F. Hertel, Behördliche Risikokommunikation, Bundesgesundheitsblatt 2003, S. 587.

72 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch Strategie für eine zukünftige Chemikalienpolitik, KOM (2001) 88 endgültig, S. 28.

Bewertungen und Entscheidungen durch Experten in nationalen und internationalen Einrichtungen und Gremien werden hinsichtlich der demokratischen Legitimation besonders kritisch diskutiert. Nicht selten werden gesundheitsschützende Grenzwerte unter Einschaltung wissenschaftlicher Gremien festgesetzt, denen die demokratische Legitimation fehlt. Der parlamentarische Gesetzgeber oder die durch Gesetze legitimierten Staatsbehörden delegieren dabei ihre Macht zur Definition, was im einzelnen abstrakt oder konkret gesundheitsgefährlich ist, an Sachverständige. Der Teufel des Verbraucherschutzes steckt aber im fachlichen Detail, und gelegentlich behaupten Sachverständige, nackte, beweisbare Tatsachen darzulegen, wo subjektive Einschätzungen oder Bewertungen stattfinden. Partizipation kann in dieser Situation zum prozeduralen Grundrechtsschutz beitragen, auch wenn Partizipationsverfahren keine demokratische Legitimierung im Sinne einer Mehrheitsentscheidung des Volkes ersetzen. Immerhin können Zirkel der außerparlamentarischen Normsetzung etwas geöffnet werden⁷³.

Die Funktion einer Konsensbildung in der Öffentlichkeit wird man der Partizipation allerdings nicht generell zusprechen können⁷⁴. Zu viele öffentlich diskutierte und sogar parlamentarisch entschiedene Fragen bleiben im demokratischen Gemeinwesen im Streit. Das spricht nicht gegen Partizipation. Das demokratische Ideal ist nicht die Übereinstimmung in strittigen Fragen, z. B. in der sog. Grünen Gentechnik, sondern die sachgerechte Artikulation von Differenz. Zumindest kann angestrebt werden, durch partizipative Risikobewertungen langfristig einen gewissen Konsens in der Bevölkerung über Beurteilungs- und Bewertungsgrundsätze zu erhalten.

Partizipation kann dazu beitragen, dass Verbraucher einen Teil des Lebensrisikos im Umgang mit Verbraucherprodukten als selbst zu verantwortendes Risiko verstehen⁷⁵. Die Bereitschaft zur Aufnahme der Informationen, zur Verarbeitung der Informationen und zur Beachtung von Risikominimierungsmaßnahmen, wie sie Hersteller oder Staat empfehlen, kann durch Teilhabe wachsen.

Sozialstaatsprinzip:

Zum Wesen des Sozialstaats gehört es, staatlicherseits die Schwäche einzelner Bürger, soweit notwendig und möglich, durch geeignete Vorkehrungen zu mindern.

Schwäche kann in der Informationsgesellschaft in Unwissenheit bestehen. Beim Kauf und Verzehr von Lebensmitteln sieht sich der Verbraucher einer Informations-

73 Die EU-Kommission hat zu diesem Zweck zwei Mitteilungen herausgegeben: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission. Grundsätze und Leitlinien., KOM (2002) 713 endgültig, Brüssel, 2002; sowie Mitteilung „Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission“, KOM (2002) 704 endgültig, Brüssel, 2002.

74 S. Bösch, W. Viehöfer, P. Wehling, Partizipative Verfahren als Elemente gesellschaftlicher Gestaltungsöffentlichkeiten, unveröffentlichtes Gutachten für das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Augsburg, 2003, S. 7 und 9.

75 W. Berg, Risikokommunikation als Bestandteil der Risikoanalyse, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 541.

lage ausgesetzt, die es ihm nicht immer ermöglicht, die Risiken zu beherrschen. Das gleiche gilt beim Kauf von und Umgang mit Chemikalien und Chemieprodukten. Übrigens ist von dieser Strukturschwäche auch jeder akademisch gebildete Verbraucher betroffen: Kein wissenschaftlicher Experte überschaut alle Produktrisiken von Lebensmitteln und Chemikalien. Lieschen Müller und Prof. Luise Müller stehen im Prinzip vor dem selben Dilemma. Diese Strukturschwäche der Verbrauchersituation berührt nicht nur die Gesundheit, sondern auch die Freiheitsrechte des Verbrauchers (siehe Kapitel 2.1).

Partizipation im Verbraucherschutz kann zum Ausgleich dieser Strukturschwäche beitragen. Bürger, Verbraucher, Politik, Wissenschaften, Wirtschaft und Verwaltung sollen im Hinblick auf einen sachgerechten Umgang mit Produktrisiken im Dialog dazulernen. Dabei geht es nicht nur um Faktenwissen über Gesundheitsgefahren und Noxen und ihre Vermeidung, sondern auch darum, wer offene Fragen beantworten kann, wo Streit und Nichtwissen herrschen, und wie die Verantwortung zwischen Wirtschaft, Staat, Presse, Individuum und Experten verteilt ist. Die Folge einer partizipativen Risikobewertung kann im jeweiligen Fall die Stärkung des öffentlichen Bewusstseins für das Leben im Risiko sein. Man kann sich von der Partizipation eine Verringerung der Expertendominanz über diejenigen, die über Risiken entscheiden müssen, versprechen⁷⁶. Über Risiken treffen nicht nur staatliche „Risikomanager“ Entscheidungen, sondern mit den täglichen Kaufentscheidungen auch alle Verbraucher.

In der Wissensgesellschaft kann es aus diesen Gründen zu den Staatsfunktionen gerechnet werden, Fortbildungsanstöße zu geben und Möglichkeiten der Informationsgewinnung aufzudecken. Diese Bildungsmöglichkeiten sind nicht nur für den Laien auf einem jeweils spezifischen Wissenschaftssektor, der ihn als Verbraucher betrifft, von Belang, sondern auch für den Fachmann hinsichtlich der an seine Wissenschaftsdisziplin angrenzenden Wissenschaftsdisziplinen.

Teilhabe an Informationen, Verfahren und Entscheidungen kann Verbrauchern auch die Wahrnehmung eines wesentlichen Verbraucherrechts⁷⁷ erleichtern: Sich zu gemeinsamen Interessenvertretungen zusammenzufinden, und Interessen – ähnlich wie Gewerkschaften gegenüber Arbeitgebern – gemeinsam effektiver zu vertreten. Die Bewegung der Bürgerinitiativen liefert Beispiele für solche Vorgehensweisen. Da Marktmechanismen Interessen nicht automatisch ausgleichen – eine Beobachtung, die zur Gründung von Einrichtungen wie Stiftung Warentest Anlass gegeben hat – können Partizipationsanstrengungen des Staates als Katalysator für gemeinsame Interessenvertretung von „Schwächeren am Markt“ wirken.

Rechtsstaatsprinzip:

Öffentlichkeit staatlichen Handelns ist rechtstaatliches Gebot⁷⁸.

Recht und Gesetz fordern, dass staatlichen Risikoentscheidungen eine möglichst richtige Risikobewertung zugrunde legen, und dass der Staat am Wahrheitsgrund-

76 Böschen et al. (Fußnote 74).

77 G. Borchert, Verbraucherschutzrecht, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 2003, S. 5.

78 E. Gurlit, Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, S. 1126.

satz orientiert fair und nicht unverhältnismäßig vorgeht. Jede staatliche Bemühung um Partizipation hat sich im Verbraucherschutz der Wahrheitsfindung verpflichtet zu fühlen: Entscheidungsrelevante Sachverhalte sollen effizient aufbereitet, Fachmeinungen ausgetauscht und Entscheidungen nach den Regeln der Logik überprüft werden. Die Verfahren müssen sich nach rechtlichen Grundsätzen richten und fachwissenschaftliche Besonderheiten beachten, um akzeptiert zu werden. Sie bedürfen der Einübung und Ritualisierung vor den Augen der Öffentlichkeit, wenn sie für ihren Zweck hinreichend wahrgenommen werden und Wirksamkeit entfalten sollen. Geeignete Verfahren legitimieren Ergebnisse. Eine rechtzeitige gesellschaftliche Auseinandersetzung über Gesundheitsrisiken kann für den Gesetzgeber risikopolitische Gestaltungsspielräume sichtbar machen, zur Qualitätsverbesserung der Entscheidungen durch Dialog, Konsultation und ausgewogene Expertennutzung beitragen⁷⁹, und für mehr Kohärenz, Berechenbarkeit und Rechtssicherheit staatlicher Entscheidungen sorgen. Skepsis ist allerdings der Erwartung gegenüber angebracht, durch partizipative Risikobewertung sei mit einer höheren Bereitschaft der Betroffenen auf Rechtsmittelverzicht zu rechnen (so aber z. B. die Risikokommission⁸⁰).

Ob Verbraucherschutzmaßnahmen, also im Extremfall das Vertriebsverbot für ein Produkt mit Nebenwirkungen, gerechtfertigt und legitim sind, lässt sich mangels letzter Sicherheit in Risikobewertungsfragen oft schwer entscheiden. Man sollte nicht annehmen, dass Experten in pluralistischen Gesellschaften durch ihr pures persönliches Ansehen, oder Behörden allein durch ihren Gesetzesauftrag, überzeugen – die betroffenen Interessen sprechen dagegen. Wenn der Gesetzgeber im konkreten Fall keine Detailentscheidung getroffen hat, sollte eine staatliche Risikobewertung die Richtigkeit der Ergebnisse auch durch Partizipationsverfahren legitimieren. Dazu gehört auch eine ordnungsgemäße *Dokumentation* von Verfahren und Ergebnis⁸¹.

Nicht nur der Verbraucher, auch die Wirtschaft hat Freiheitsrechte und legitime Interessen. Sie muss mit dem Ergebnis von Risikobewertungsverfahren leben und kennt die Praxis des Marktes. Die Rechte und Interessen beider Seiten gilt es, z. B. bei der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen des Produzenten und der Abgrenzung zur geheimnisfreien Risikoinformation, in geordneten Verfahren auszugleichen. Ohne eine ausgewogene Haltung und ohne kritische Prüfung auch der Argumente von Industrievertretern verlieren Behörden Vertrauen, auch wenn sie sich kurzfristig mit so genannten mutigen Entscheidungen der Zustimmung der Medien erfreuen und ihr Image aufbessern mögen⁸².

79 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig, Brüssel, 2001, S. 39.

80 Risikokommission, Abschlußbericht, Limbach Verlag, Salzgitter, 2003, S. 56.

81 O. Renn, R. Carius, H. Kastenholz, M. Schulze, Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation, unveröffentlichtes Gutachten für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stuttgart, 2003, S. 10.

82 kritisch insofern zu mancher traditionellen Öffentlichkeitsarbeit: R. F. Hertel, Behördliche Risikokommunikation, Bundesgesundheitsblatt 2003, S. 589.

Eine Partizipation bei Risikobewertungen führt im Verbraucherschutz, wenn sie sachgerecht durchgeführt wird, zur Förderung des Rechtsfriedens. Ein sichtbares, korrektes und nachvollziehbares Aufarbeiten von Problemen stärkt unter Umständen längerfristig das Vertrauen in staatliches Handeln und in die Experten, auf die sich der Staat stützen zu können meint⁸³. Eine Stärkung der Glaubwürdigkeit der Regulierungsinstanzen, der Regulierungsverfahren und der Regulierungspersonen kann wiederum die Sozialverträglichkeit von Entscheidungen erhöhen. Dabei tun Risikobewertungsbehörden gut daran, nicht allwissend aufzutreten und ausdrücklich auf Wissenslücken hinzuweisen.

Staatlicherseits ist dafür zu sorgen, dass wissenschaftliche Außenseiterpositionen in der Debatte einen angemessenen Ort finden. Wissenschaftliche Systeme neigen zur Ausgrenzung auch von solchen Außenseitern, die maßgeblich zur Wahrheitsfindung beitragen.

Die Erwartung, dass durch eine Partizipation der Dissens über bestimmte Risiken gesellschaftlich geringer und die Akzeptanz von Produkten generell höher wird, dürfte täuschen. In Einzelfällen mag sich der Dissens bei Verbrauchern gegenüber dem „offiziellen Ausgang“ der Debatte und gegenüber der „Expertensicht“ sogar vertiefen. Die Bioethikdebatte und die öffentliche Diskussion über Gentechnik sprechen über längere Jahre gegen Harmonisierungseffekte. Aber auch bereits eine offene gesellschaftliche Diskussion in eingeübten, sachgerechten Verfahren mit transparenter Darlegung auch der für die Wissenschaft noch offenen Fragen kann dem Verbraucher ermöglichen, mit seiner Angst rational umzugehen. Er kann z.B. in offenen Risikodiskussionen geäußerte Kausalvermutungen durch geeignete eigene Kaufentscheidungen „ausleben“, ob sie nun von der herrschenden wissenschaftlichen Meinung geteilt werden oder nicht. Er kann die öffentlich diskutierten Produkte meiden, wie er es nach der deutschen BSE-Krise im Jahre 2001 ein halbes Jahr lang eindrucksvoll getan hat.

Effektivitätsprinzip:

Die Partizipation im Verbraucherschutz kann dazu beitragen, dass Risikobewertungsprozesse effektiver werden.

Verwaltungen agieren nicht mehr nur hoheitlich-bürokratisch, sondern setzen auf frühzeitiges Verhandeln, Beraten und Überzeugen, um Einhaltung und Vollzug von Gesetzen sicherzustellen⁸⁴. Je mehr Menschen an der Wahrheits- und Entscheidungsfindung beteiligt sind, desto unwahrscheinlicher wird es, dass wesentliche Aspekte übersehen werden, vorausgesetzt, die Verfahren sind sachgerecht modelliert. Partizipation kann Druck auf Industrie – und Behörden – zur Rechenschaftslegung verstärken⁸⁵. Alltagsgesichtspunkte können in wissenschaftliche Erwägungen einfließen,

83 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig, Brüssel, 2001, Seite 25.

84 A. Wegener/K. Becker, Staats- und Verwaltungstraditionen in Europa, Fernstudienagentur des FVL, 2. Auflage, Berlin, 2003, S. 47.

85 C. Callies, Zur Maßstabswirkung des Vorsorgeprinzips im Recht, Verwaltungsarchiv 2003, S. 413.

und die angemessene Berücksichtigung von nicht-statistischen Faktoren der Risikobewertung (siehe Kapitel 3.3) kann durch Partizipation sichergestellt werden.

Häufig wird beklagt, dass es zu Einzelproblemen der Risikobewertung nur eine handvoll Experten auf der Welt gäbe, die Dioxinexperten, die BSE-Experten, die Experten für endokrine Disruptoren usw. Ob dies tatsächlich so ist, oder ob sich ohne Not geschlossene Kreise gebildet haben, ist häufig weder für Politiker und Verwaltungen, noch für Wirtschaft und Verbraucherverbände klar zu erkennen. Werden Diskurse über Risiken in Fachkreisen und in der Allgemeinheit eröffnet und verbreitert, wird die Grundlage dafür gelegt, dass sich die Diskurs- und Entscheidungsstandards in demokratischen Gesellschaften international entwickeln und annähern.

Strategien zur Konfliktbearbeitung in der Gesellschaft können durch Partizipation effektiver werden. Das bedeutet nicht Konfliktvermeidung, aber rationalere Konfliktbewältigung. Wird die Wahrnehmungskompetenz der Bürger vergrößert, wird staatlicherseits Problemsensibilität geschaffen. Beurteilungskompetenz und Entscheidungsvermögen der Bürger wachsen. Dies ist gerade im Umgang mit Gesundheitsgefahren von wesentlicher Bedeutung für das Freiheitsgefühl, und gelegentlich auch tatsächlich für die Gesundheit, des Verbrauchers.

Bei selbstbewusstem Einsatz der Instrumente kann durch Partizipationsbemühungen auch dem Effekt entgegengewirkt werden, dass der sich zurückziehende Staat in der globalisierten Welt die Kontrolle über riskante Produkte zu sehr verliert. Dazu muss die agierende Behörde als neutral, verbrauchernah und effektiv bekannt sein. Steuert der Staat Partizipationsverfahren, kann er das Timing von Debatte und Entscheidung beeinflussen. In manchen Fällen kann eine Beschleunigung der Diskussion über die Risikobewertung geboten sein, manchmal eine Entschleunigung, je nach dem, wie es die Gefahrenverdachtslage und der Stand der Wahrheitsfindung erfordern.

Die geschilderten Funktionen von Partizipation sind für den Verbraucherschutz insgesamt vielversprechend. Die Risikokommission⁸⁶ hat nach mehrjähriger Beratung im Jahr 2003 den Einsatz von Verfahren und Instrumenten der Partizipation bei der Risikobewertung für den Bereich des *umwelt*bezogenen Gesundheitsschutzes mit folgenden Argumenten empfohlen:

„Eine angemessene Beteiligung der Betroffenen und organisierter gesellschaftlicher Gruppen an der Entscheidungsfindung ist sachlich, rechtsstaatlich und demokratisch geboten, da die Definition des Schutzziels, die Festlegung von Konventionen bei der Abschätzung sowie der Auswahl und Abwägung risikoreduzierender Maßnahmen von gesellschaftlichen und politischen Zielsetzungen bestimmt werden.“

86 Risikokommission, Abschlußbericht, Limbach Verlag, Salzgitter, 2003, Seite 14.

4.2 Drei Ebenen der Partizipation

Die Art und Weise von Partizipation richtet sich zunächst nach dem Kreis, der an der Risikobewertung teilnehmen soll. Infrage kommen einschlägige Wissenschaftsdisziplinen, also Experten, betroffene Behörden im In- und Ausland, und die Gesellschaft (einschließlich Experten, Behörden und Politik). Interessenvertreter („Stakeholder“) wirken auf allen Ebenen auf den Prozess ein, nicht nur im formalen Prozess der Gesetz- und Verordnungsgebung. Bei der Beteiligung von Interessenvertretern auf jeder der drei Ebenen sind spezifische Besonderheiten zu beachten.

Warum kommt es auf die Unterscheidung gerade dieser drei Beteiligungsebenen an⁸⁷?

Eine Vermischung gerade dieser drei Ebenen führt in der Praxis in besonderer Weise zu einem Verlust an Transparenz, Offenheit und Fairness der Debatte: Die Diskussionsebene der Gesellschaft, in der vor allem mit politischen Argumenten um Einzelinteressen und das Gemeinwohl gefochten wird, die wissenschaftliche Ebene, auf der zwar nicht Interessenfreiheit und objektive Richtigkeit erwartet werden kann, aber als gemeinsames Ziel eine naturwissenschaftliche Argumentationsbasis gesucht wird, und die Ebene von Regierungen, Ministerialbürokratie und Fachbehörden, auf der Meinung und Interesse des Staates und der Europäischen Union organisiert und artikuliert werden sollen, um das Gemeinwohl auf wissenschaftlicher, rechtlicher und politischer Basis zu fördern.

Unterschiedliche Partizipationsebenen

- Ebene der Wissenschaften (verschiedene Disziplinen)
- Ebene der Behörden (regional, national, international)
- Ebene der Gesamtgesellschaft

Abb. 7: Abhängigkeit der Beteiligung von der Beteiligungsebene

Partizipation auf Expertenebene:

Soll die Partizipation auf der Ebene der Wissenschaften eingeführt, aber auch auf Experten beschränkt werden, bieten sich Verfahren der wissenschaftlichen Konsensbildung wie Expertenworkshops oder Konsensuskonferenzen an. Zu beachten ist, dass es nicht „die“ Expertenebene und „die“ wissenschaftliche Öffentlichkeit gibt. Ebenso wenig gibt es in der Realität „die“ Wissenschaft im Singular. Der viel zitierte Stand der Wissenschaft ist eine juristische Denkfigur, und die Festlegung einer Po-

⁸⁷ Die Risikokommission hat für jegliche Risikokommunikation fünf Typen der Beteiligung definiert, dabei allerdings nicht speziell auf Risikobewertung im Gegensatz zum Risikomanagement abgehoben, Risikokommission, Abschlußbericht der Risikokommission, S. 54 f.

sition als Wissensstand erfordert normative Festlegungen, die im Verbraucherschutz vor allem durch staatliche Bewertungsbehörden und Gerichte erfolgen. Die Wahl der Disziplinen und Personen, die an einer Risikobewertung beteiligt werden sollen, bestimmt mit über das Ergebnis. In den Bereich der reinen Experten-Partizipation gehören im Verbraucherschutz gesetzlich vorgesehene Experten-Kommissionen, die Bundesbehörden beraten und entscheidenden Anteil an Risikobewertungen haben können. Gesetzlich geregelte Beispiele für solche Expertenkommissionen finden sich im Pflanzenschutzrecht (Pestizidrückstände) und im Arzneimittelrecht (Tierarzneimittelrückstände). Von zunehmender Bedeutung sind auf europäischer Ebene die Experten-Panels bei der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit.

Mehr Partizipation auf Expertenebene könnte auch die Chance vergrößern, dass Mindermeinungen im Meinungswettstreit eine größere Chance erhalten. Die Erkenntnis, dass FCKW-haltige Produkte eine Gefahr bergen, hat beispielsweise erst einen mühsamen Weg zurückgelegt, bevor sie wissenschaftlich anerkannt wurde⁸⁸.

Experten nehmen nicht nur in gesetzlichen Kommissionen an staatlichen Risikobewertungen teil, sondern auch in vielfältigen anderen Formen der Beratung von politischen Entscheidungsträgern, bevor diese die parlamentarische Debatte aufsuchen⁸⁹. Die Experten sind im übrigen national und international verflochten, sie treffen sich gelegentlich öfter im internationalen als im nationalen Kontext. Dies schafft neue Bedingungen für die staatliche Wahrheits- und Entscheidungsfindung in Politik, Behörden und Gerichten.

Partizipation auf Behördenebene:

Die Standardform von Partizipation auf der nationalen Behördenebene in Deutschland sind Informations- und Abstimmungsverfahren in Bund-Länder-Arbeitsgruppen – und am Telefon.

Partizipation auf der Ebene verschiedener Bundesbehörden erfolgt in gesetzlich geregelten Formen (Einvernehmen oder Benehmen), wenn verschiedene Behörden an gesetzlichen Zulassungsverfahren beteiligt sind, z. B. im Chemikalienrecht, im Pflanzenschutzrecht, im Biozidrecht und im Tierarzneimittelrecht.

Analog zur nationalen Ebene entstehen europäische Behördennetzwerke unter Beteiligung von Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen, damit die Verbraucherprodukte EU-weit einheitlichen Bewertungen unterzogen werden. Ein Beispiel für behördeninterne Risikokommunikation auf EU-Ebene ist auch das Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel, Art. 50 Lebensmittel-Basisverordnung. Aus diesem internen System gelangen Mitteilungen auch an die europäische Öffentlichkeit.

88 H.-J. Luhmann, *Die Blindheit der Gesellschaft – Filter der Risikowahrnehmung*, Gerling Akademie Verlag, München, 2001, S. 195.

89 R. Mayntz, *Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells*, in: A. Murswiek, *Regieren und Politikberatung*, Leske + Budrich, Opladen, 1994, S. 17 ff.

Gelegentlich agieren Behördenmitarbeiter als Einzelkämpfer, ohne tatsächlich die abgestimmte Ansicht ihrer Organisation zu vertreten. Geordnete interne Partizipation und Hierarchie werden außer Kraft gesetzt, internationale Experten-Netzwerke erleichtern dies. Der Auftrag des Gesetzgebers an Behörden, als juristische Person einheitlich und kohärent aufzutreten, ist in einer Welt von Spezialisten immer schwerer zu erfüllen. Es lohnt daher, eine Partizipation zwischen Behörden sicherzustellen, damit der Staat dem Bürger (Produzent und Verbraucher) möglichst als Einheit gegenübertritt.

Behörden leisten wie Experten Politikberatung. Politiker wollen sich vor der parlamentarischen Debatte auch in den Fachbehörden sachkundig machen⁹⁰. Expertenebene und Behördenebene bilden zum Teil Schnittmengen⁹¹. Die unübersichtlichen staatlichen Mehrebenensysteme in Europa laden im übrigen wohl gelegentlich zum Missbrauch⁹² und zur unerkannten Beeinflussung durch die Lobby ein.

Partizipation auf der Ebene der gesamten Gesellschaft:

Soll „die Gesellschaft“ an einer Risikobewertung teilhaben, werden die Formen der Partizipation vielfältiger. Diese Ebene ist für eine Gesamtbetrachtung der Partizipation im Verbraucherschutz am ergiebigsten, die Experten- und die Behörden-Ebene wirken auf die gesellschaftliche Debatte ein. Interessenvertreter („Stakeholders“, „Lobbyisten“, „Akteure“) beeinflussen auf allen drei Ebenen, aber natürlich besonders auf der Gesellschaftsebene. Sie bedürfen zum Teil der Berücksichtigung durch besondere Formen der Beteiligung.

4.3 Formen der Partizipation

Ausgangspunkt von Partizipation und notwendiges Element ist eine zuverlässige, zeitnahe, verständliche *Information* der Bevölkerung über die Risikobewertung von Lebensmitteln und Chemikalien.

Täglich werden Produkte staatlich auf ihre Risiken überprüft und, z.B. in Zulassungsverfahren, Risikobewertungen erstellt und daraufhin Entscheidungen getroffen. Die Menge aller möglichen Informationen aus den diversen zuständigen Behörden in Deutschland, Europa und der Welt würde die Aufnahmefähigkeit des allgemeinen Publikums hoffnungslos überfordern. Natürlich geben Zeitungen und Fernsehsender nicht alle Inhalte von Amtsblättern und Behördenentscheidungen wieder. Amtliche Routineinformationen können trotzdem für betroffene Branchen, und in Einzelfällen ganz plötzlich auch für größere Kreise der Bevölkerung, wichtig werden.

90 K. J. Henning, Beratung der Politik durch das Bundesgesundheitsamt in: A. Murswiek, Regieren und Politikberatung, Leske + Budrich, Opladen, 1994, S. 66.

91 Zur Partizipation an der Schnittstelle zwischen Experten und Wissenschaftsadministration: K. J. Henning, Wissenschaftliche Empfehlungen als Verwaltungsmittel, Bundesgesundheitsblatt 1980, S. 125 ff.

92 K. J. Henning, Theorie und Praxis der Risikobewertung, Rundschau für Fleischhygiene und Lebensmittelüberwachung, 2004, S. 27 ff.

Die Strukturierung und Positionierung des Informationsangebots der Verwaltung für Bürger und Verbraucher, Experten, Pressevertreter und Politiker ist aufwändig. Gute Informationen zur Bewertung von Risiken können Beteiligten, Betroffenen und Interessierten ihrerseits einen Ausgangspunkt für Informationsmaßnahmen geben, die zumindest eine Veränderung des *Prozesses* der Risikobewertung bewirken: Äußerungen in führenden Medien oder von namhaften Politikern beispielsweise beschäftigen diejenigen, die mit der Bewertung der Risiken betraut sind, und mögen von Fall zu Fall auch in *Bewertungsergebnisse* einfließen. Voraussetzung für solche partizipativen Effekte ist, dass nicht nur bereits feststehende, abgeschlossene und unveränderbare Bewertungsergebnisse bekannt gemacht werden. Außerdem sollte die Informationspraxis die nationale und europäische Agenda des Verbraucherschutzes widerspiegeln und nicht wesentliche Probleme aussparen.

Zum Zwecke der Transparenz liegt eine strukturierte Form öffentlicher Teilhabe an Risikobewertungen nahe, wie sie in US-Bundesbehörden seit Jahrzehnten geübt wird: *Öffentliche Konsultationsverfahren*. Bewertungsbehörden können – wenn die rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen dies erlauben – die Öffentlichkeit aktiv in einen Bewertungsprozess einbeziehen, indem sie Thema und Bewertungsentwürfe veröffentlichen und zur Kommentierung aufrufen, z. B. regelmäßig im Internet. Die Behörden können die Kommentare – die nach den Erfahrungen der USA vor allem von Insidern, aus Interessenverbänden und Expertengremien, stammen – ggf. berücksichtigen oder begründet zurückweisen.

Eine weitere Form der Partizipation ist die öffentliche Anhörung von Betroffenen, Vertretern organisierter Gruppen oder Experten (*Hearings*). Dieses in den USA weit- hin übliche Instrument ist in Deutschland in der Arzneimittelregulation einige Jahre lang erfolgreich angewandt, aber dann nicht weiter verfolgt worden (sog. Fachöffentliche Sondersitzungen nach dem Stufenplan gemäß § 63 Arzneimittelgesetz). Für die Bewertung *umweltbezogener Gesundheitsfragen* empfiehlt die Risikokommission für Deutschland Anhörungen zu „Abschätzungsergebnissen“. Bemerkenswerterweise sollen sich Experten offenbar erst untereinander einigen und nicht noch einmal vor der Öffentlichkeit angehört werden⁹³. Das Instrument der Anhörung kann also verfahrensrechtlich verschiedenartig ausgestaltet werden, was für den Erfolg, wie immer man ihn definiert, entscheidend sein kann.

Weitere Formen der Partizipation erscheinen für *behördliche* Risikobewertungen eher nicht relevant, sondern gehören mehr in den Bereich der allgemeinpolitischen Debatte und der *Umsetzung* von Risikobewertungen: Die Propagierung wichtiger Verbraucherthemen kann u.a. durch Enquetekommissionen erfolgen, Stakeholder-Diskurse können wie zur Grünen Gentechnik 2001 vor den Augen der Öffentlichkeit durchgeführt werden, und politische Generaldebatten können, wie zur Bioethik 2002 (Stammzellen, Embryonenschutz), in großem Stil und mit viel allgemeinpolitischem

93 Risikokommission, Abschlußbericht, S. 57. Dieser Vorschlag geht von einem definitiven Abschluss der wissenschaftlichen Debatte voraus, den es wissenschaftstheoretisch nicht geben kann, vgl. Kapitel 3.2.

Aufwand betrieben werden. Das Österreichische Lebensministerium und andere haben neue Möglichkeiten der Einbindung von Menschen in politische Debatten umfangreich aufgelistet und erklärt⁹⁴.

Im übrigen gehören zu den geschilderten Partizipationsmaßnahmen vorbereitende Aktivitäten, z. B. systematische Kontakte der Verbraucherschutzbehörde zu Verbraucherorganisationen⁹⁵, die ihrerseits partizipativ wirken können.

4.4 Rechtlicher Rahmen für Partizipation im Verbraucherschutz

Die rechtlichen Arbeitsbedingungen einer partizipativen Risikobewertung sind in Europa nicht einheitlich.

Wenn der Staat unter dem Aspekt der *partizipativen Risikobewertung* gegenüber der Zivilgesellschaft Informations- und Kommunikationsaktivitäten im Verbraucherschutz betreiben will, sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Art Staatstätigkeit definiert sein, damit kein Streit entsteht. Das „Informationsverwaltungsrecht“ ist aber ein sehr junges Rechtsgebiet, das in Deutschland lediglich im Bereich staatlicher Warnungen und Empfehlungen, zuletzt durch das sog. Glykol-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, eine gewisse Konsolidierung erfahren hat⁹⁶.

Anders die Rechtsordnungen in anderen Mitgliedstaaten der EU. In Großbritannien darf die Verbraucherschutzbehörde z.B. grundsätzlich ein riskantes Lebensmittel mit Bezeichnung und Herstellerangabe in der Öffentlichkeit nennen, sie tut es auch. In Deutschland ist die Rechtslage für den Hersteller günstiger. So bleiben für die Zulässigkeit mancher Kommunikationsaktivitäten des Staates Fragen offen, was die praktische Arbeit der Behörden nicht erleichtert und die vergleichende Beurteilung der Partizipationsinstrumente in verschiedenen Staaten und die Übertragung von Erfahrungen auf andere Staaten erschwert.

Generell wird man feststellen können, dass sich bei den Kommunikationsaktivitäten im Verbraucherschutz staatliche Ebene und Zivilgesellschaft einigermäßen gleichbe-

94 Österreichisches Lebensministerium, Partizipation und Umweltmediation in Europa, Wien, 2002, www.partizipation.at/deutsch/basis.html /9.11.2003; Auflistungen auch in: J. Beckmann, G. Keck, Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung, Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden Württemberg, Stuttgart, 1999.

95 O. Renn, R. Carius, H. Kastenholz, M. Schulze, Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation, S. 145; Leitbilder und Szenarien der Kommunikation, z.B. Anleitungen für sachgerechte Einladungen für Fachgespräche, für einwandfreie Tagesordnungen, für effiziente Diskussionsleitung und ordnungsgemäße Dokumentation: ebenda, S. 124 ff.

96 Die Warnung des Bundesgesundheitsministeriums 1985 vor mit Diethylenglykol kontaminierten Weinen war rechtmäßig: Bundesverfassungsgericht, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2002, S. 614 ff.; Meinungen zum Urteil: P. Huber, Meldepflichten, Information und Warnung, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2004, S. 241 ff; zu dem Problem vgl. auch T. von Danwitz, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Produktempfehlungen, in: R. Streinz, Verbraucherinformation und Risikokommunikation, Verlag P.C.O., Bayreuth, 2004, 83 ff; C. Gusy, Verwaltung durch Information, Neue Juristische Wochenschrift 2000, S. 977 ff.

rechtigt gegenüberstehen, auch wenn dies unter Hinweis auf Staatsmacht und traditionelle Staatsvorstellungen gelegentlich bezweifelt wird⁹⁷:

Zwar *können* staatliche Warnungen oder sonstige staatliche Kommunikation einen stärkeren Einfluss auf die Verbraucher und somit auf den Markt haben als andere Äußerungen. Sie unterliegen daher auch besonderen Sorgfaltspflichten, dem Willkürverbot und besonderer öffentlicher Beobachtung und Einflussnahme⁹⁸. Andererseits sind die Presse und die Wirtschaft, insbesondere durch ihre werblichen Bemühungen, den staatlichen Kommunikationsaktivitäten oft rein faktisch überlegen. Und auch Verbraucherschutzorganisationen haben ein hohes Kommunikations- und Aktivierungspotential, ihnen wird auf bestimmten Feldern stärkere Glaubwürdigkeit als dem Staat zugesprochen.

97 W. Porsch, Die Macht der Information, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 180.

98 Vgl. z. B. das „Birkel-Urteil“, Oberlandesgericht Stuttgart, Neue Juristische Wochenschrift 1990, S. 2690 ff.

5. Soziokulturelle Aspekte: Großbritannien, Frankreich, Deutschland

Die europäischen Staaten haben Partizipation im Verbraucherschutz nicht voraussetzungslos erfunden und plötzlich eingesetzt. Am Beispiel von Großbritannien, Frankreich und Deutschland kann gezeigt werden, dass rechtshistorische Entwicklungen und soziokulturelle Grundeinstellungen die Art und Weise prägen, wie Risikobewertungen und Verbraucherschutzfragen in verschiedenen Gesellschaften und Kulturen mit Fachöffentlichkeiten und allgemeiner Öffentlichkeit kommuniziert werden.

In allen drei Staaten gibt es bei der staatlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung zwei Phänomene, die sich in Kommunikationsaktivitäten auswirken: Das Vorgehen ist entweder mehr auf Autorität und Charisma ausgerichtet, oder mehr auf Konsultation und Partizipation. Als Vorteil *autoritärer Strukturen* gelten: Klarheit, Erfolgsorientierung, Betonung der Verantwortlichkeit, Schnelligkeit und Erkennbarkeit von Entscheidungsgrundsätzen. Den *Konsultationsstrukturen* werden positiv zugerechnet: Eine angemessenere Berücksichtigung von Komplexität der Wirklichkeit, eine auf Fairness und Ausgleich verschiedener Meinungen zielende Verfahrensorientierung, die Einbeziehung von mehr Gesichtspunkten, Personen und Institutionen, und eine größere Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeit bedeutet, dass staatliche Entscheidungen – sind sie nach längerer öffentlicher Diskussion einmal getroffen – eher akzeptiert, umgesetzt und beachtet werden.

Grundmuster staatlichen Handelns in Großbritannien, Frankreich und Deutschland	
<i>Autorität und Charisma</i>	<i>Konsultation und Partizipation</i>
<ul style="list-style-type: none">• Erfolgs- und Ergebnisorientierung• Verantwortlichkeit• Schnelligkeit• Klarheit, Verlässlichkeit	<ul style="list-style-type: none">• Verfahrens- und Diskursorientierung• Einbeziehung verschiedener Standpunkte• Nachhaltigkeit• Flexibilität

Abb. 8 : Phänomene staatlicher Willensbildung und Entscheidungsfindung

In *Frankreich* sind Staat und Politik in besonderem Maße geprägt von Autorität und Charisma. Frankreich gilt als Staat, in dem die Selbstorganisation der Gesellschaft relativ gering, der Glaube an staatliche Problemlösungen relativ groß ist⁹⁹. Das trifft auch auf den Verbraucherschutz zu. Die Erwartung der Gesellschaft an den Staat ist

99 J. Schild, Länderbericht Frankreich, Fernstudienagentur des FVL, Berlin, 2000, S. 8 f.

groß, dies wirkt auf die Wahrnehmung der Staatsfunktionen ein. Die Epoche des Sonnenkönigs wirkt nach, die statistische „Regelungskultur“ überwiegt¹⁰⁰. Das lässt von vornherein geringe öffentliche Partizipationsbemühungen im Verbraucherschutz, eine starke Orientierung der Risikobewertungen an staatsinternen und allenfalls fachöffentlichen Entscheidungsgängen und eine starke Regelbezogenheit vermuten.

In *Großbritannien* ist dagegen eher eine Orientierung an Konsultationsmechanismen zu erwarten. Dort steht man dem Anspruch an Staatsmacht und an Regelungen durch *statutory law* (z. B. Verbotsgesetzen) zum Schutz des Verbrauchers traditionell skeptischer gegenüber. Die „Verhandlungskultur“ überwiegt. Man vertraut in der pragmatischen Tradition des *common law* eher auf ex-post-Regelungen, wenn wissenschaftlich bewiesen und allgemein akzeptiert ist, dass eine Noxe die Gesundheit des Verbrauchers schädigt. Diese Grundhaltung setzt im Interesse des Verbrauchers ein offenes Informationssystem voraus, damit Risiken rechtzeitig öffentlich verifiziert oder Befürchtungen als unbegründete Angst zurückgewiesen werden können. Wegen dieser pragmatischen Haltung ist im UK ein größeres Angebot von Instrumenten der Partizipation zu erwarten.

Im Gegensatz zum UK findet sich im kontinentalen Europa relativ häufig eine philosophisch geprägte Achtung vor der „stillen Wahrheitsuche“ einzelner Wissenschaftler und eine heimliche Skepsis gegenüber Wissenschaftsmarketing. In der angloamerikanischen Welt erscheint dagegen der typische Wissenschaftler eher als Manager, dem es stärker darauf ankommt, wie seine Fakten und Wertungen von anderen wahrgenommen werden. Diese Eigenschaft des britischen Experten erleichtert Risikokommunikation und Partizipation.

In *Deutschland*, dem Ausgangspunkt vieler europäischer Grenzwert- und Vorsorgekonzepte im Verbraucherschutz, wird sowohl großer Wert auf (ex-ante) Regeln als auch zunehmend auf offene gesellschaftliche Debatten gelegt. Möglichst viele, strikte und klare Regelungen im Verbraucherschutz stehen in der (durchaus auch positiven) Tradition der „guthen Policey“ des aufgeklärten Absolutismus deutscher Territorialfürsten. Den offenen Debatten stehen angloamerikanische Modelle Pate, vor allem die Praxis der US Food and Drug Administration – FDA – und der US Environmental Protection Agency – EPA -. Und es gibt eine lebendige Tradition engagierter Bürgerinitiativen¹⁰¹. Beide Grundmuster staatlichen Handelns, Autorität und Konsultation, sind in Deutschland etwa gleich stark vertreten.

Als eine deutsche Besonderheit im Verbraucherschutz gilt, dass Experten besonders hohe Wertschätzung erfahren, und dass fremdwortreiche „Wissenschaftlichkeit“ Stel-

100 Zu den Unterschieden von Regelungs- und Verhandlungskultur: A. Wegener/K. Becker, Staats- und Verwaltungskulturen in Europa, Fernstudienagentur des FVL, 2. Auflage, Berlin, 2003, S. 48.

101 L. Hennen, Experten und Laien – Bürgerbeteiligung und Technikfolgenabschätzung in Deutschland, in: S. Schicktanz, J. Naumann (Hrsg.), Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik, Leske + Budrich, Opladen, 2003.

lungennahmen besondere Weihe verleiht¹⁰². Diese deutsche Eigenheit korrespondiert mit einem Bonmot aus Brüsseler Amtsstuben: Wo Exzellenz der Argumente gefordert sei, böten Italiener Eloquenz, und Deutsche – *Eminenz und Magnifizienz*. Partizipation ist auch in Deutschland nicht eine Veranstaltung, in der das Publikum zu lernen hat, was Experten sagen, sondern ein interaktiver Prozess¹⁰³. Ein Indiz für die deutsche Expertenbezogenheit ist auch der Abschlussbericht der von zwei Bundesministerien eingesetzten Risikokommission. Sie empfiehlt zur Verbesserung von Risikobewertung und Partizipation im umweltbezogenen Gesundheitsschutz die Einrichtung einer neuen exklusiven Expertenbehörde „Risikorat“, um Widersprüche in Normungssystemen auszuräumen und größeres Vertrauen in die Risikoregulation zu erreichen¹⁰⁴.

Eine weitere deutsche Besonderheit im Verbraucherschutz wird durch das in die englische Sprache als Lehnwort aufgenommene Stichwort *german angst* skizziert. In Deutschland besteht eine kulturell bedingte hohe Sensibilität der Bevölkerung in Fragen des Verbraucherschutzes und des Umweltschutzes.

Sensibilität kann einerseits zu rechtzeitiger Erkenntnis von Risiken und zu frühzeitigen Gegenmaßnahmen, andererseits aber auch zu Überreaktionen führen. Auf den Verständnishorizont der Partner ausgerichtete Partizipationsbemühungen erscheinen daher in Deutschland besonders aktuell. Der in die französische Sprache als Lehnwort aufgenommene Ausdruck *le waldsterben* ist ein Indiz dafür, dass kritische, wissenschaftlich belegbare Phänomene in Deutschland frühzeitig erkannt werden können, deren wissenschaftliche und gesellschaftliche Diskussion in anderen Staaten zunächst als hysterisch belächelt wird.

Um erfahrungsgestützt beurteilen zu können, wie die theoretischen Chancen der Partizipation im Verbraucherschutz (Kapitel 4.1) in der Praxis genutzt werden, und welche Einwände gegen Partizipation zu beachten sind (Kapitel 10), werden im folgenden zunächst die Partizipationsbemühungen Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands gegenübergestellt und erörtert. Anschließend werden die Verbraucherschutzbehörden der anderen EU-Mitgliedstaaten in die Betrachtung einbezogen, deren Positionen mit Hilfe einer Fragebogenaktion erhoben worden sind.

102 Kritisch zur Expertenbezogenheit in Deutschland: R. Mayntz, Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: A. Murswiek, Regieren und Politikberatung, Leske +Budrich, Opladen, 1994, S. 17; H.-J. Luhmann, Die Blindheit der Gesellschaft, S. 88; S. Bösch, W. Viehöfer, P. Wehling, Partizipative Verfahren als Elemente gesellschaftlicher Gestaltungsöffentlichkeiten, S. 13, 16.

103 So die verbindliche Rechtsnorm des Art. 3 Nr. 13 Lebensmittel-Basisverordnung.

104 Risikokommission, Abschlußbericht, S.16.

6. Partizipation im Verbraucherschutz: Großbritannien

6.1 Information

Das Informationsangebot der britischen Behörde für *Lebensmittelsicherheit* vor allem auf seiner Homepage ist übersichtlich, umfangreich und beeindruckend¹⁰⁵. Im Internet gibt die Food Standards Agency – FSA – über acht Seiten Stichworte an, zu denen umfangreiche Dokumente vorliegen und von jedermann – Wissenschaftler, Behördenmitarbeiter, Organisationen und Verbraucher – eingesehen werden können.

Die FSA verdankt ihre Gründung, ihre besondere Rechtskonstruktion mit Unabhängigkeit und ministerieller Weisungsfreiheit und ihre Offenheit und Transparenz der BSE-Krise, die weltweit von Großbritannien ausgegangen ist, mit ihren Todesopfern und Milliardenkosten. Die Rückgewinnung von Verbrauchervertrauen durch Kommunikation der Behörden ist in Großbritannien ein Dauerthema¹⁰⁶. In der Fragebogenaktion, bei der alle Verbraucherschutzbehörden in der EU, die Risiken bewerten, nach Partizipationsbemühungen gefragt worden sind, hat die FSA alle Fragen mit „ja“ beantwortet (Fragebogen im Anhang).

Zur Zuständigkeit der britischen Lebensmittelbehörde gehören außer Fragen der Standardsetzung auch Überwachungsaufgaben, die in Deutschland in die Zuständigkeit von Behörden der Bundesländer fallen. So wird auf der Internetseite beispielsweise auch über die Verfolgung illegaler Importe, über den Rückruf von Produkten und über die Hygiene in Gaststätten berichtet. Produkte werden mit Herstellerangabe genannt. Die Bündelung von Fragen der Lebensmittelsicherheit in einer Behörde, die gleichzeitig für Risikobewertung und Risikomanagement zuständig sind, macht aus britischer Sicht Partizipation leichter.

Für die *Chemikaliensicherheit* in Großbritannien ist die Behörde Health and Safety Executive – HSE – zuständig. Die Startseite des Internetangebots der HSE¹⁰⁷ lässt allerdings kaum erkennen, dass die Behörde sich als Verbraucherschutzeinrichtung versteht, sie ist stark auf den Arbeitsschutz ausgerichtet. Das Informationsangebot bzgl. Chemikaliensicherheit ist auf wenige Stoffe begrenzt, es geht auf Verbraucherbelange weniger ein. Auf der Homepage der HSE sind Dokumente über die gesundheitliche Bewertung *chemischer Stoffe* zu finden. Im Vergleich zur FSA-Homepage fällt auf, dass mehr Fach- als Laiensprache verwendet wird, die Allgemeinverständlichkeit leidet. Auf die Dokumente zur Chemikalienbewertung wird nicht an hervorgehobener Stelle des Internetangebots hingewiesen. Die Überwachung der Industrie, in Deutschland Sache der Bundesländer, steht im Vordergrund. Ein typisches Beispiel

105 FSA-Homepage, www.foodstandards.gov.uk.

106 K.C. Calman, Communication of risk: choice, consent, and trust, *Lancet* 360, 2002, S. 166 ff; Lord Philips, J. Bridgeman, M. Ferguson-Smith, The bovine spongiform encephalopathy (BSE) inquiry (The Philips Enquiry). Findings and conclusions, Volume I. The Stationary Office, London, 2001.

107 HSE-Homepage, www.hse.gov.uk.

für Informationen aus dem Überwachungsbereich sind Ausführungen zu Gerichtsentscheidungen, mit denen Verantwortliche in der Industrie wegen Verstoßes gegen das britische „Environmental Health and Safety Law“ verurteilt worden sind¹⁰⁸.

Offenheit prägt die Haltung britischer Verbraucherschutzbehörden. Erörterungen von Gesundheitsrisiken sind relativ unkompliziert, der Humor in der Auseinandersetzung auch in strittigen Fragen erleichtert den Umgang. Bei der FSA wird mit Selbstbewusstsein auf behördeninterne Standards bei der Beantwortung von Verbraucherfragen verwiesen. Diese internen Verwaltungsvorschriften sind im Internet nachzulesen¹⁰⁹. „Code of Practice on Openness“ ist die Überschrift einer Verwaltungsvorschrift der FSA. Als ein Programmpunkt der FSA wird darin angegeben: „Disclosure of information will be the norm.“ Hinter demonstrativer Offenheit scheint der Grundsatz des „government in the sunshine“ auf, der in britischen Behörden verbreitet ist.

In Frankreich und Deutschland ist das Informationsverhalten von Behörden dagegen im allgemeinen erkennbar zurückhaltender. Dem entspricht ein rechtliches Grundverständnis, das Verwaltungsverfahren traditionell zunächst als interne Angelegenheit zwischen den Verfahrensbeteiligten ansieht, also zum Beispiel zwischen Antragsteller und Zulassungsbehörde im Zulassungsverfahren, ohne Einbeziehung späterer Konsumenten des Produktes (so für Deutschland § 13 Verwaltungsverfahrensgesetz). Das Recht zur Akteneinsicht in Verwaltungsvorgänge für jedermann als Prinzip („freedom of information“) ist in Großbritannien, nicht aber in Frankreich und Deutschland normiert.

Mit ihren Informationen, auch mit Informationskampagnen, geht die FSA nicht nur national, sondern auch regional vor und agiert zum Beispiel zu bestimmten Verbraucherschutzthemen nur in Schottland oder nur in Wales. Regionale und lokale Aktionen der nationalen Behörde im Zuständigkeitsbereich regionaler und lokaler Behörden setzt eine partizipative Kommunikation zwischen den Behörden voraus (vgl. Kapitel 4.2).

Durch französische und deutsche Behörden erfolgen solche regionalen und lokalen Aktionen prinzipiell nicht. Die nationalen Behörden betrachten den Staat als einheitliches Zielgebiet und beachten die Zuständigkeiten der regionalen Behörden (Landesbehörden).

Hervorzuheben ist die Kürze, Einfachheit und Prägnanz, mit der die FSA Bewertungen unter der Überschrift „your questions answered“ abgibt. Ein Beispiel zur Kontamination von Chili-Pulver mit dem Stoff Sudan I¹¹⁰:

108 www.HSE.gov.uk/press/2003/e03244.htm /23.12.2003.

109 FSA, Code of Practice on Openness: http://www.foodstandards.gov.uk/aboutus/how_we_work/copenbranch/ 15.1.2004. Die US Agency For Toxic Substances And Disease Registry hat ebenfalls nützliche Regeln guter amtlicher Kommunikation veröffentlicht, „A Primer on Health Risk Communication Principles and Practices“, <http://atsdr.cdc.gov/HEC/primer.html>.

110 www.foodstandards.gov.uk/foodindustry/guidancenotes/foodguid/sudanguidance/15.12.2003.

„If I have eaten a contaminated chilli product, has my health been damaged?
– There is no immediate risk of illness. If you have eaten a product occasionally any possible risk is likely to be very small. Frequent eating of contaminated products over a long period of time would increase that risk.“

Informationen der Behörden erreichen den Verbraucher zumeist über die Presse. Sie sind relativ klar und verständlich und geben Signale zur Verbesserung des Verbraucherschutzes. Das Vertrauen der Presse zu gewinnen, ist daher offensichtlich wichtig, besonders in einem Land, von dem BSE seinen Ausgang genommen hat. Die FSA nutzt den Zugang zur Presse systematisch und mit hohem Aufwand, erstellt Vorankündigungen von wichtigen Erklärungen und Aktionen, und versucht auch sonst, die Arbeit der Presse zu erleichtern. Dabei ist die erklärte und rechtlich abgesicherte Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Behörde offenbar von Vorteil im Umgang mit Journalisten und im öffentlichen Ansehen.

Britische Behörden müssen die bekannte Grobheit der englischen Boulevardpresse berücksichtigen. Sie nimmt auf Gesundheitsrisiken, die durch Berichterstattung selbst entstehen, kaum Rücksicht. Ein Beispiel bietet das Lebensmittelrisiko durch Semicarbazid. Spuren des im Tierversuch schwach krebserzeugenden und schwach erbgutverändernden Stoffes waren 2003 europaweit in Glaskonserven entdeckt worden. Sie stammen offenbar aus Kunststoffbeschichtungen bestimmter Deckel¹¹¹. Im Gegensatz zur deutschen und französischen Presse war die Nachricht z. B. in der Daily Mail vom 16.10.2003 der Aufmacher. Herausgestellt wurde eine Bedrohlichkeit für Babys („Jars of Baby Food in Cancer Alert“). Es ist zu befürchten, dass verängstigte Eltern bei einer derartigen Informationspolitik die Ernährung ihrer Babys in einer Weise umstellen, die gesundheitlich mehr schadet als nutzt.

6.2 Öffentliche Konsultationsverfahren

Beide britische Verbraucherschutzbehörden nutzen das Internet, um öffentlich zu bestimmten behördlich zu bearbeitenden Themen sachdienliche Hinweise, also Fakten und Meinungen, einzuholen.

Die HSE wendet sich mit ihren Aufrufen zur Stellungnahme, dem Inhalt der zu bearbeitenden Themen und der Form der Aufrufe nach zu urteilen, vor allem an Betroffene und Beteiligte im engeren Sinne, insbesondere an Industrie und Gewerkschaften. Die FSA wendet sich dagegen offiziell sowohl an das allgemeine Publikum als auch an Lebensmittelwissenschaftler, beteiligte Unternehmen und Organisationen und leistet in ihren Erklärungen Übersetzungsarbeit von der Fachsprache zur Laiensprache. Da die gestellten Fragen zum Teil sehr spezielle chemische, toxikologische, medizinische und mikrobiologische Fachkenntnisse verlangen, ist allerdings auch bei der FSA nicht immer klar, ob die Aufrufe sich nicht doch eigentlich nur an Fachkreise wenden.

111 Näheres zur Risikobewertung von Semicarbazid auf der homepage des BfR: http://www.bfr.bund.de/cms/detail.php?template=internet_de_index_js/10.1.2004.

Die Vorgehensweise bei der Konsultation der Öffentlichkeit zeigt in beiden Behörden große Übung mit dem Instrument derartiger Aufrufe. In Gesprächen mit Mitarbeitern der FSA wird auf das Vorbild der US-Food and Drug Administration hingewiesen. Die Behörden stellen eine Frage in den öffentlichen Raum, machen in einem Ausgangsdokument eigene inhaltliche Vorgaben, geben Anfangs- und Enddatum des Konsultationsverfahrens an und bitten öffentlich um Stellungnahmen. Nach Ablauf der Termine werden die Eingaben in den Behörden bearbeitet, und das Ergebnis wird nach angemessener Zeit im Internet und evtl. auch auf anderen Wegen, z. B. über Pressemitteilungen, bekannt gegeben. Die Ergebnisse vorangegangener Befragungsaktionen sind im Internet leicht zu finden.

Die Teilnehmer an derartigen Partizipationsverfahren gewinnen den Eindruck, dass sie behördliche Stellungnahmen beeinflussen können, und dass die Stellungnahmen des Bürgers in staatliche Bewertungen und Entscheidungen einfließen. (Verifizieren lässt sich der Eindruck im einzelnen naturgemäß selten.)

Wonach sich die Auswahl der Fragen richtet, die der Öffentlichkeit in einem Konsultationsverfahren zur Mitbestimmung vorgelegt werden, ist nicht klar festzustellen. Aktualität und zu erwartende Resonanz sind als Kriterien zu vermuten. Wie die nationale Agenda der Diskussion über Lebensmittelfragen oder über Chemikaliensicherheit festgelegt wird, unterliegt politischen, fachwissenschaftlichen und behördeninternen Überlegungen, die sich aus Internetangebot und Befragungsaktionen nicht im einzelnen erschließen lassen.

Welche aktuellen Fragen die Behörde behandelt, ohne die Öffentlichkeit zu konsultieren, erfährt man natürlich erst, wenn die Behörde in diesen Angelegenheiten öffentlich entscheidet. Das ist im Prinzip auch nicht viel anders möglich. Die britischen Behörden geben daher jedermann Gelegenheit, allgemeine Stellungnahmen einzusenden, auch über das Internet. Dadurch kann der Anstoß, bestimmte Verbraucherprobleme im staatlichen Bereich zu behandeln, von der Gesellschaft ausgehend in den staatlichen Bereich Eingang finden, ohne dass der Weg über Politik und Parlament genutzt werden muss.

Zur FSA im besonderen:

Die Lebensmittelbehörde FSA hat in der Fragebogenaktion angegeben, pro Jahr 2-3 Konsultationsverfahren durchzuführen. Eine typische Konsultations-Kampagne der FSA betrifft die Angaben auf Lebensmittelverpackungen, mit denen auf Allergene hingewiesen wird, die ein Risiko für bestimmte Bevölkerungsgruppen bedeuten können. Es geht um die Frage, ob Allergiker durch die übliche Lebensmitteldeklaration (z.B. „kann Haselnuss enthalten“) angemessen in ihrem Recht auf Gesundheit und Wahlfreiheit geschützt sind, oder ob staatliche Vorschriften die Situation ändern sollten. Das Problem liegt u.a. in der fehlenden Gehaltsangabe und der Unsicherheit, ob das konkrete Lebensmittel tatsächlich das Allergen enthält – wenn nicht, müsste der Allergiker ohne Not auf bestimmte Produkte verzichten.

Die Konsultation wird im Internet wie folgt angekündigt¹¹²:

„May contain“ consultation launched
Tuesday, 09 December 2003
The Food Standards Agency is today
launching a consultation on the use of
alternative phrases to „may contain“ on food labels.

Bei der FSA werden Risikobewertung und Risikomanagement, dem Behördenauftrag entsprechend, nicht getrennt behandelt. Die FSA appelliert an das ganz praktische Interesse der Öffentlichkeit an der Beeinflussung von Angaben auf der Verpackung „ihrer“ Lebensmittel. Der Wunsch der Bevölkerung, das Verhalten der Wirtschaft über staatliche Einflussnahme mitzubestimmen und zu steuern, dürfte eine wesentliche Motivation für Teilnehmer an den Konsultationen sein.

Im Gegensatz zu den französischen und deutschen Lebensmittelbehörden gehört die Zulassung von Tierarzneimitteln oder Pflanzenschutzmitteln nicht zu den Aufgaben der FSA. Daher werden derartige Verfahren auch nicht von der Öffentlichkeitsarbeit und von Partizipationsbemühungen berührt. Dies ist interessant, weil sich aus der Kenntnis von Zulassungsdossiers der Hersteller Rückstandsprobleme für Lebensmittel jeweils besser beurteilen lassen. Die Entdeckung solcher Probleme setzt spezielle Fachkenntnisse voraus, die sich zum Teil kaum anders als aus dem Zulassungsdossier gewinnen lassen. Überwachung findet oft nur, was mit spezifischen chemisch-analytischen oder mikrobiologischen Methoden gesucht wird, und oft sucht nur der, der den Anlass für die Suche erkennen kann.

Zur HSE im Besonderen:

Die Chemikalienbehörde HSE beteiligt Fachöffentlichkeiten und allgemeine Öffentlichkeit an der Beurteilung der stofflichen Eigenschaften einzelner Chemikalien, der Bewertung von Nutzen und Risiken sowie an Vorschlägen zur Regulierung. Die Chemikalien sollen in einem wissenschaftlich gehaltenen Dokument umfangreich und möglichst umfassend bewertet werden (chemische Kenngrößen, inhärentes Gefährdungspotential, zu erwartende Exposition des Arbeitnehmers/Verbrauchers, notwendige Gesundheitsschutzmaßnahmen u.ä.). Unbekannte Faktoren der Bewertung (uncertainties) werden in den endgültigen Stellungnahmen der Behörde ausdrücklich ausgewiesen (Beispiel: Bewertungsdokument für den Stoff Phenol¹¹³). Es handelt sich lediglich um Stoffbewertungen, nicht um Produktbewertungen. Wie Verbraucherprodukte beschaffen sein müssen, die diese Stoffe enthalten, geht aus dem Dossier allenfalls mittelbar hervor.

Die Risikobewertungen im Chemiesektor sind nicht auf gesundheitliche Aspekte begrenzt, sondern betreffen auch Kosten-Nutzen-Erwägungen. Hierin liegt ein nicht unwesentlicher Unterschied zu Konsultationen im Lebensmittelsektor. Bei Fragen der

112 www.foodstandards.gov.uk/news/newsarchive/maycontainconsultation.htm /12.12.2003.

113 www.hse.gov.uk/ria/chemical/phenol.htm /22.12.2003.

Lebensmittelsicherheit werden Kostengesichtspunkte in allen drei Vergleichsstaaten nicht in dieser Weise gegen menschliche Gesundheit abgewogen. Die HSE unterscheidet wie die FSA im Gegensatz zu den französischen und deutschen Behörden in ihren Bekanntgaben nicht zwischen Risikobewertung und Risikomanagement.

6.3 Öffentliche Veranstaltungen, Hearings, Verbraucherkomitee

Die FSA geht hinsichtlich der Partizipation, auch was die Öffentlichkeit von Veranstaltungen betrifft, deutlich weiter als die HSE. Es werden öffentliche Veranstaltungen durchgeführt, damit sich jedermann ein Bild von Arbeitsweise und Neutralität der Behörde machen und über aktuelle Verbraucherschutzthemen aufgeklärt werden kann. Wenn der Verwaltungsrat der FSA (Board) tagt, kann dies zum Teil im Internet live verfolgt werden. Vorbereitende Unterlagen und die Tagesordnung werden vorher veröffentlicht, so dass jedermann den Diskussionsprozess verfolgen kann. Jährlich werden 2-3 öffentliche Hearings zu Verbraucherthemen durchgeführt¹¹⁴.

Nach ihrem Code of Practice on Openness ermutigt die FSA auch ihre Expertengremien, im Prozess der Risikobewertung möglichst offen zu agieren, so weit es Geheimhaltungsvorschriften zulassen („as open as possible when there are commercial confidentiality constraints“¹¹⁵). In den Expertengremien soll neben Personen mit wissenschaftlichem Sachverstand auch ein Verbrauchervertreter Mitglied sein.

Ein regelmäßig tagendes Verbraucherkomitee soll die Arbeit der FSA begleiten und bewerten und sicherstellen, dass auf Sichtweise und Interessen der Verbraucher ausreichend eingegangen wird. Weiterhin finden zahlreiche Treffen von betroffenen Organisationen mit der Behörde statt. Die Behörde konsultiert die Organisationen, um Meinungen über das Vorgehen der Behörde einzuholen, außerdem werden spezielle Probleme der Lebensmittelsicherheit besprochen.

Von den britischen Behörden wird es als Vorteil für die Partizipation und den Erfolg der Behörde angesehen, dass Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation in jeder Facheinheit der Behörde geleistet werden und leitende Mitarbeiter alle Aspekte ihres Fachthemas auch in der Darstellung gegenüber der Presse beherrschen. Die drei Aspekte der Risikoanalyse seien auch praktisch schwer zu trennen, es bestünden viele Wechselwirkungen, sonst könne man die staatlichen Entscheidungen schwer verteidigen.

Die britischen Behörden betonen, sie hätten Vertrauen bei der Öffentlichkeit gewonnen, wenn sie offen legten, auf welchen Gebieten sie nicht genug Kenntnisse besitzen. Die HSE macht in ihren Stoffdossiers Angaben zum „Nichtwissen“. Die FSA weist ausdrücklich auf den Erfolg von Erklärungen hin, in denen sie Nichtwissen zugegeben habe. Dies sei auf gute Resonanz gestoßen. Beispiele seien Stellungnahmen zum Auftreten der Maul- und Klauenseuche in Großbritannien und zur Dioxinentstehung durch die Verbrennung von Tierkadavern.

114 Angabe der FSA in der Fragebogenaktion, vgl. Kapitel 9, und S. T. Siefgen, Dossier Großbritannien – Die Food Standards Agency, London, unveröffentlichtes Kurzgutachten, Bonn, 2002, S. 8.

115 www.foodstandards.gov.uk/aboutus/how_work_openbrunch/htm/19.12.2003.

6.4 Versuch der Objektivierung von Erfolgen

Anders als die HSE bemüht sich die FSA mit erheblichem Aufwand, erreichte Erfolge sichtbar zu objektivieren. Zu diesem Zweck werden regelmäßig öffentliche Meinungsbefragungen eingesetzt. Außerdem wird das Verhalten der Verbraucher durch Befragungen eruiert. Diese Surveys sollen zusammen mit den Konsultationsverfahren Aufschluss geben, welchen Standard der Lebensmittelsicherheit der Verbraucher wünscht, und was er von der FSA erwartet. Die FSA sammelt aktiv Standpunkte ein („collect views“)¹¹⁶.

Diese Methoden unterliegen zum Teil der Kritik, da sie einen starken allge-
meinpolitischen Einschlag haben¹¹⁷. Meinungsumfragen erinnern an Wahlpro-
gnosen und werden von französischen und deutschen Behörden in dieser Art
nicht angewandt. Die Methode, das Verbraucherinteresse behördlicherseits
durch Meinungsumfragen zu ergründen, verspricht in der Tat nicht unbedingt
objektive Ergebnisse, sondern erfasst unter Umständen nur von Tagesereignis-
sen beeinflusste unverbindliche Stimmungen der Befragten. Befragungen und
die Bekanntgabe der Befragungsergebnisse können im übrigen ihrerseits als
Beeinflussungsinstrument genutzt werden, was Misstrauen der Verbraucher
erzeugen kann. Das heißt andererseits nicht, dass normative Methoden der Be-
stimmung des Verbraucherinteresses, wie sie in Deutschland und Frankreich
angewandt werden, keinen Ansatz zu Kritik bieten.

Der an Grundsätze der Qualitätssicherung erinnernde Ansatz des FSA, Erfolge über-
haupt zu objektivieren, ist in jedem Fall bedenkenswert. Er entspricht der britischen
Verwaltungskultur, die seit vielen Jahren gewohnt ist, ihre Ergebnisse systematisch
mit Hilfe von sog. performance indicators zu messen und durch benchmarking zu
vergleichen¹¹⁸. Der Trend ist international; auch die OECD-Leitlinien zur Risikokom-
munikation bei Chemikalien bestehen auf der Evaluierung des Erfolgs jeder Risiko-
kommunikations – Kampagne¹¹⁹.

6.5 Bewertung der britischen Partizipationsbemühungen

Die britischen Partizipationsbemühungen sind von Behörde zu Behörde unterschied-
lich. Ein Vergleich von FSA (Lebensmittelsicherheit) und HSE (Chemikaliensicher-
heit) zeigt gemeinsame Ansätze von Transparenz und Einbeziehung von Verbrau-
chern, aber dramatische Unterschiede in Umfang und Durchführung.

¹¹⁶ www.foodstandards.gov.uk/yourviews/htm/12.12.2003.

¹¹⁷ S. T. Siefken, Dossier Großbritannien – Die Food Standards Agency, London, unveröffentlichtes Kurzgutachten, Bonn, 2002, Seite 5.

¹¹⁸ R. Rooke, Country Report: Anglo-Saxon Countries (Great Britain and Ireland), Fernstudienagentur des FVL, Berlin, 2001, S. 26 f.

¹¹⁹ OECD, OECD Guidance Document on Risk Communication for Chemical Risk Management, Paris, 2002, S. 25.

Die FSA hat aufgrund ihrer Rechtsform und ihres gesetzlichen Auftrags und auf dem Hintergrund des wegen BSE auf dem Lebensmittelsektor eingebrochenen Verbrauchervertrauens in staatliche Regulation die überzeugendsten und vielfältigsten Partizipationsinstrumente im britischen Verbraucherschutz, möglicherweise auch im europäischen Vergleich. Die FSA nutzt die oben dargestellten Funktionen und Formen der Risikobewertung (Kapitel 3) und berücksichtigt in ihren Risikobewertungen sowohl die Tatbestandsmerkmale von Gefahr und Risiko (Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und Schadenshöhe) als auch weitere Faktoren, die Risikobewertungen beeinflussen (vgl. Kapitel 3.3).

Die breite Nutzung von Partizipationsinstrumenten, wie sie durch die FSA – und zum Teil auch durch die HSE – demonstriert wird, verbessert die öffentliche Diskurskultur. Sie ist jedoch keine Garantie für grundlegend besseren Verbraucherschutz und ein verbrauchergerechteres Produktangebot als in anderen europäischen Staaten. Zu vielfältig sind die Einflüsse, die auf Partizipationsbemühungen einwirken können, und die Informationen, die insgesamt auf den Verbraucher und sämtliche am Verbraucherschutz beteiligten Organisationen einwirken, als dass monokausale Erklärungen verifiziert werden können. Es ist nicht festzustellen, dass „Verbraucherstandpunkte“ durch öffentlichen Diskurs unbedingt eine stärkere Durchsetzungskraft erhalten. Möglicherweise ist die Teilhabe an Bewertung und Entscheidung von Seiten der Anbieter oft professioneller, „wissenschaftlicher“ und wirkungsvoller als von Verbraucherseite.

Die FSA unterliegt, wie andere Verbraucherschutzbehörden auch, der Kritik, bei aller Kommunikation Verbraucherpositionen nicht genügend zu berücksichtigen¹²⁰. Der Vorwurf, Partizipation werde systematisch zur Beruhigung der Verbraucher eingesetzt, lässt sich allerdings nicht belegen. Die Tendenz, den Verbraucher in gekonnter Weise ein Übermaß an Informationen und Aktionen im Verbraucherschutz zuteil werden zu lassen, kann aber möglicherweise dazu beitragen, dass das Ziel einer wirkungsvollen Partizipation verfehlt wird, wenn dem Verbraucher vor lauter Information und Aktion die Orientierung verloren geht. Einige Interessenvertreter der Verbraucher haben der FSA wegen der Informationsflut ihre Mitarbeit in Konsultationsverfahren aufgekündigt¹²¹.

120 Drastisch z.B. Times vom 28.3.2004, Gluttons for Punishment, www.timesonline.co.uk/31.3.2004.

121 S. T. Siefken, Dossier Großbritannien – Die Food Standards Agency, London, S. 7.

7. Partizipation im Verbraucherschutz: Frankreich

Nationale französische Behörde für *Lebensmittelsicherheit* ist die 1999 gegründete Agence française de Sécurité sanitaire des aliments¹²² – AFSSA –. Aufgaben der *Chemikaliensicherheit* werden vom Ministère de l'écologie et du développement – Umweltministerium – wahrgenommen¹²³.

Wie in Großbritannien, so ist auch in Frankreich die Information des Verbrauchers in Lebensmittelangelegenheiten umfangreicher und ausführlicher als in Sachen Chemikaliensicherheit.

Auf der Internet-Seite der AFSSA werden Communiqués und Dossiers zur Verfügung gestellt, die einen Eindruck von den in Frankreich aktuellen lebensmittelbezogenen Problemen geben. Unter den Communiqués ist das Thema BSE oft vertreten. Dossiers sind wissenschaftlicher gehalten als viele britische Internetbeiträge, es gibt beispielsweise zahlreiche Dossiers, die sich detailliert mit verschiedenen Aspekten des Themas Dioxin befassen. Unter der Spezialisierung leidet naturgemäß die Verständlichkeit. Die Bearbeitung von Trinkwasserproblemen nimmt einen großen Raum bei den wissenschaftlichen Stellungnahmen der AFSSA ein.

Die Informationen geben einen Eindruck von der staatlichen Beschäftigung mit dem Verbraucherschutz und von den Arbeitsergebnissen der Lebensmittelbehörde. Die AFSSA ist mit der Risikobewertung befasst, nicht mit dem Risikomanagement, und nicht mit Überwachungsfunktionen. Die Konstruktion, durch die Bewertung institutionell von Management getrennt wird, soll ihre Unabhängigkeit sicherstellen. Insofern ähnelt die AFSSA mehr dem deutschen Bundesinstitut für Risikobewertung – BfR – als der FSA.

Die AFSSA legt ersichtlich großen Wert auf Unabhängigkeit, die unter anderem darin besteht, dass sie Empfehlungen an die drei fachaufsichtsführend zuständigen Ministerien abgeben und diese auch veröffentlichen darf. Diese für Frankreich ungewöhnliche Transparenz im staatlichen Sektor kann dazu führen, dass die AFSSA öffentlich kritisch zur Regierungspolitik Stellung nimmt. Diese Rolle der Fachbehörde ist politisch erwünscht. Interessenpolitisch motivierten Einflussnahmen auf fachliche Stellungnahmen zur Lebensmittelsicherheit soll dadurch offenbar ein Riegel vorgehoben werden.

Die AFSSA ist nicht nur für die Risikobewertung in Lebensmittelfragen im engeren Sinne zuständig, sondern anders als FSA und BfR auch in Angelegenheiten der Zulassung von Tierarzneimitteln. Kenntnisse der Tierarzneimittelzulassungsdossiers sind für den Verbraucherschutz wegen möglicher Rückstandsprobleme von Bedeutung.

Die Behörde hat erklärtermaßen das Recht, sich selbst mit Themen der Lebensmittelsicherheit zu befassen, auch ohne einen Arbeitsauftrag von den zuständigen Mini-

122 Homepage: www.afssa.fr.

123 Homepage: www.environment.gov.fr.

sterien zu erhalten. Sie wird auch für so genannte akkreditierte Verbraucherschützer tätig, führt einzelne Informationskampagnen durch¹²⁴ und ist durch Abgabe von Stellungnahmen in Gesetzgebungsprozesse und in internationale Normungsarbeit eingebunden.

Öffentliche Internet-Konsultationen zur Ermittlung von Sachverhalten und Meinungen hinsichtlich spezieller Fragen der Lebensmittelsicherheit finden inzwischen statt (Beispiel 2004: „Fipronil“). Einige Sitzungen von AFSSA-Gremien werden öffentlich abgehalten.

Zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit des wissenschaftlichen Expertentums ist es der Behörde wichtig, Verfahren transparent zu gestalten, auch und gerade, wenn neue Verbraucherprobleme auftreten; über wissenschaftliche Meinungen soll informiert werden, auch wenn sie komplex sind¹²⁵.

Partizipation findet offenbar bisher im wesentlichen auf der Expertenebene statt. Professionelle externe Sachverständige werden in den wissenschaftlichen Meinungsbildungsprozess einbezogen. Auch die Partizipationsebene der Behörden wird offenbar an der Meinungsbildung beteiligt (zu den Ebenen vgl. Kapitel 4.2). Es gibt zwar Treffen mit Verbraucherorganisationen. Diese haben aber nach Behördenangabe noch Probleme im Umgang mit der AFSSA, und es gibt wenige Verbraucheranfragen¹²⁶.

Das geringe Interesse der Verbraucher an der gesellschaftlichen Organisation ihrer Interessen entspricht der soziokulturellen Besonderheit in Frankreich im Gegensatz zu Großbritannien (Kapitel 5) und lässt offenbar staatliche Bemühungen zur Teilhabe der allgemeinen Öffentlichkeit an Risikobewertungen als relativ schwierig erscheinen oder leer laufen. Auseinandersetzungen über die Risiken im Verbraucherschutz und deren Bewältigung finden zumeist in den staatlich-parlamentarischen Verfahren statt, und das Publikum schaut lediglich zu.

Das für *Chemikaliensicherheit* zuständige französische Umweltministerium behandelt, nach dem Internetauftritt zu urteilen, vorwiegend übergeordnete politische Ministerialaufgaben. Auch im Informationsangebot des französischen Umweltministeriums sind, wie bei der AFSSA, Fragen bezüglich Wasserreinheit an hervorgehobener Stelle zu finden. Zum Teil wird auf einzelne Chemikalien eingegangen, so auf PCB in elektrischen Geräten.

Internetbefragungen zu Stoffdossiers oder chemischen Produktrisiken und Hearings finden nicht statt. Insgesamt gewinnt man den Eindruck, dass die Chemikaliensicherheit – wohl auch mangels Interesse aus der Bevölkerung – kaum vor den Augen der Öffentlichkeit stattfindet.

124 S.T. Siefken, Dossier Frankreich – Agence Francaise de la Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA), Paris, unveröffentlichtes Kurzgutachten, Bonn, 2002, S. 6.

125 M.-A. Loulerge, AFSSA, Vortrag beim Europäischen Institut für Öffentliche Verwaltung, Maastricht, 20. Oktober 2003, Manuskript, S. 1.

126 M.-A. Loulerge, ebenda, S. 5.

8. Partizipation im Verbraucherschutz: Deutschland

Die deutschen Verbraucherschutzbehörden Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sind zum 1. November 2002 gegründet worden¹²⁷ und damit jünger als die Verbraucherschutzbehörden in Großbritannien und Frankreich. Das BfR, das nach der gesetzlichen Aufgabenstellung (Risikobewertung, Risikokommunikation) für Partizipation in besonderer Weise zuständig ist, sucht seinen Weg im nationalen und europäischen Konzert.

Anders als die britischen und französischen Behörden hat das BfR die Aufgabe, Risikobewertungen sowohl nach dem Lebensmittelrecht als auch nach dem Chemikalienrecht zu erstellen¹²⁸. Der deutsche Gesetzgeber verspricht sich offenbar eine Verbesserung der Ergebnisse, wenn für beide Politiksektoren Risikobewertungen aus einer Hand geleistet werden. Formale Regeln, insbesondere Zuständigkeitsregelungen, können bekanntlich inhaltliche Ergebnisse steuern. Für das deutsche Konzept der Risikobewertungen aus einer Hand sprechen Effektivitätsgesichtspunkte. Dieselben Risiken der Stoffe, die nach chemikalienrechtlichen Vorschriften bewertet werden müssen, können auch als Lebensmittelkontamination eine Rolle spielen. Wissenschaftliche Beurteilungsverfahren im Lebensmittel- und Chemiesektor müssen ohnehin national und eines Tages weltweit harmonisiert werden.

In den Aufgabenkreis des BfR gehören Risikobewertungen in Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel. Sie sind wegen der Frage der Rückstände für die Lebensmittelsicherheit relevant. Maßnahmen des Risikomanagements gehören dagegen nicht zu den Aufgaben des BfR – ebenso wenig wie bei der AFFSA, anders als bei der FSA. Ähnlich wie bei der FSA und der AFSSA ist die ministerielle Fachaufsicht gegenüber dem BfR aus Gründen der Glaubwürdigkeit eingeschränkt.

Arbeitsschutzaspekte, die bei der Chemikalienbewertung in Großbritannien und Frankreich im Vordergrund stehen, werden in Deutschland von einer Schwesterbehörde des BfR vertreten, der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit.

Managementmaßnahmen des Verbraucherschutzes werden in Deutschland, ggf. unter Zugrundelegung von Risikobewertungen des BfR, sowohl in Lebensmittelsicherheits- als auch in Chemikaliensicherheitsfragen von einer Vielzahl von anderen Behörden getroffen: Die für Verbraucherschutz und Umweltschutz zuständigen Bundesministerien sind federführend bei der Gesetz- und Verordnungsgebung, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Lebensmittel) und die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit (Chemikalien, Biozide) erlassen Verwaltungsentscheidungen, soweit der Bund zuständig ist, Einrichtungen der Europäischen Union treffen in ihrem Zuständigkeitsbereich Maßnahmen, und für viele Fragen der

127 Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6.8.2002, Bundesgesetzblatt I, S. 3082 ff. Rechtsgrundlage für Risikokommunikation: Art. 1, § 2 Abs. 1 Nr. 12 des Gesetzes; vgl. auch Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 14/8747, S. 1.

128 Auch in Italien werden Chemikalienbereich und Lebensmittelbereich von einer einzigen Behörde verantwortet, ansonsten sind in den Mitgliedstaaten der EU mehrere Behörden zuständig.

Lebensmittelsicherheit und der Chemikaliensicherheit sind Behörden der Bundesländer zuständig.

Der viel geschmähte deutsche Föderalismus, dessen Vorteile allseits stillschweigend genossen werden, stellt auch die Partizipation bei der Risikobewertung im Verbraucherschutz vor Sonderprobleme¹²⁹. Da es nach Artikel 83 Grundgesetz grundsätzlich Aufgabe der 16 Bundesländer ist, Bundesgesetze auszuführen, haben vorrangig Landesbehörden die Aufgabe, den Verbraucher nach Maßgabe der Rechtsvorschriften vor gesundheitsschädlichen Lebensmitteln und Chemieprodukten zu schützen, nicht Bundesbehörden. Risikobewertungen sind daher auch genuine Vollzugsaufgabe der Landesbehörden¹³⁰. Nach dem Presserecht haben die Landesbehörden die Aufgabe der diesbezüglichen Öffentlichkeitsarbeit und können in ihrem Aufgabenkreis partizipativ vorgehen. Die Rechtsvorschriften, z. B. das europarechtlich vorgeprägte Gesetz für Geräte- und Produktsicherheit, bieten für Landesbehörden Rechtsgrundlagen für Verbote, Einschränkungen, Auflagen, Anordnungen von Rückrufen und Warnungen vor gefährlichen Produkten. Die Vorschriften setzen mit so genannten unbestimmten Rechtsbegriffen jeweils implizite Risikobewertungen voraus, die durch Landesbehörden in der täglichen Praxis durchgeführt und gleichzeitig in Managemententscheidungen umgesetzt werden.

Information der Öffentlichkeit:

Über seine Risikobewertungen und Stellungnahmen im Verbraucherschutz berichtet das BfR ausführlich auf seiner Homepage¹³¹ und in Pressemitteilungen. Diese Informationsaktivität zeigt das Bemühen um Offenheit und Transparenz.

Es werden eine Vielzahl von Stellungnahmen zu diversen Themen veröffentlicht. Beispiele sind Vorschläge zur Novellierung von Untersuchungsvorschriften in der Geflügelfleischhygiene, eine Einschätzung der Übertragungsgefahr von Q-Fieber aus Tierbeständen über Lebensmittel auf den Menschen, eine Beurteilung von Risiken der Chemikalie Bisphenol A für die menschliche Gesundheit und Hinweise auf Gesundheitsrisiken von Desinfektionsmitteln im Haushalt. Auch Empfehlungen zur Verbesserung einzelner Lebensmittelgruppen, z.B. zur Reduzierung von Schadstoffen in den Produkten, stehen im Internet.

Es geht der Behörde ersichtlich darum, authentische wissenschaftliche Beratungsdokumente für das Management und aufklärende Verbraucherinformationen jedermann zugänglich zu machen. Dies spricht für das Bemühen um Ehrlichkeit und Offenheit. Das BfR will offenbar die wissenschaftliche Bewertung von Risiken darlegen, und zwar ggf. auch schon bevor das Management die Risiken reguliert – zumindest für diejenigen, die fachlich davon verstehen und den Eintrag im Internetangebot finden.

129 Staaten mit traditionell zentralistischer Verwaltungsstruktur können nicht prinzipiell bessere Erfolge vorweisen, sie nähern sich in Europa föderalistischen Strukturen an, vgl. A. Wegener/K. Becker, Staats- und Verwaltungstraditionen in Europa, Fernstudienagentur des FVL, 2. Auflage, Berlin, 2003, S. 43 f.

130 T. Klindt, Das neue Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, Neue Juristische Wochenschrift 2004, 469 f.

131 Homepage: www.bfr.bund.de.

Natürlich sind kurze Antworten auf Verbraucheranfragen, wie sie die FSA veröffentlicht, leichter zu lesen und zu verstehen. Andererseits kann eine originalgetreue, systematische Veröffentlichung ausführlicher Risikobewertungen eher zeigen, wie sich die nationale Agenda gerade mit Themen des Verbraucherschutzes beschäftigt. Der größere Teil des Informationsangebots betrifft Lebensmittelrisiken, auch Informationen zu Chemikalienrisiken sind zahlreich.

Weitere Maßnahmen:

Öffentliche Hearings sind geplant, Internetkonsultationen im Gespräch. Gelegentlich führt das BfR öffentliche Veranstaltungen durch, die sich mit der Bewertung von Risiken beschäftigen. Zu diesen öffentlichen Veranstaltungen wird die Presse eingeladen, Pressekonferenzen werden durchgeführt, und die Öffentlichkeit wird über Pressemitteilungen unterrichtet. Die Veranstaltungen sind bisher eher der Fachöffentlichkeit als der gesamtgesellschaftlichen Öffentlichkeit zuzurechnen. Dies spiegelt sich auch in der Fachsprache wieder, die zum Teil durch die Komplexität der wissenschaftlichen Fragestellungen im Verbraucherschutz geboten ist. Als Beispiele aus der kurzen Zeit seit Gründung der Behörde können ein wissenschaftliches Symposium über Antibiotikaresistenz¹³² (allerdings mit hohen Eintrittspreisen) und ein deutsch-österreichisches Fachgespräch über die Risiken der Verwendung von Desinfektionsmitteln im Haushalt genannt werden¹³³.

132 Näheres auf der homepage des BfR: http://www.bfr.bund.de/cms/detail.php?template=internet_de_index_js/6. 1. 2004.

133 BfR-Pressemitteilung Nr. 24/2003: http://www.bfr.bund.de/cms/detail.php?template=internet_de_index_js.

9. Partizipation im Verbraucherschutz: Andere EU – Mitgliedstaaten

Eine Befragungsaktion zum Jahreswechsel 2003/2004 hat Basisinformationen über die Partizipationsbemühungen der seinerzeit 15 Mitgliedstaaten der EU erbracht. Befragt wurden die für die Lebensmittelsicherheit und für die Chemikaliensicherheit zuständigen nationalen Behörden in der Europäischen Union. Der in der Anlage abgedruckte Fragebogen wurde an die 29 nationalen Risikobewertungsbehörden gesandt, die von der EU-Kommission auf ihrer Internetseite aufgeführt wurden (Fragebogen und Liste der Behörden im Anhang). Die zehn neuen EU-Staaten sind noch nicht einbezogen worden, ihre Behördenstrukturen sind noch im Aufbau.

Basis für die Fragen waren das Weißbuch Europäisches Regieren, das Weißbuch Lebensmittelsicherheit und das Weißbuch Strategie für eine neue Chemikalienpolitik der EU-Kommission.

Rücklauf der Fragebögen		
n = 17 Behörden von 29 nationalen Risikobewertungs-Behörden in der EU (59 %)		
	Behörde zuständig für Lebensmittelsicherheit	Behörde zuständig für Chemikaliensicherheit
A/Österreich ¹	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Belgien ²	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dänemark	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Deutschland ³	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Finnland	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Frankreich	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Griechenland ²	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Irland ²	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Italien ³	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Luxemburg	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Niederlande	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Portugal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Spanien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schweden	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
UK/Großbritannien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1 Für Österreich haben zuständige private Risikobewertungs-Agenturen geantwortet.
 2 Die Lebensmittelbehörde ist zum Teil auch für Chemikaliensicherheit zuständig.
 3 In Deutschland und Italien ist je eine Behörde für beide Sicherheitsbereiche zuständig.

Abb. 9: Rücklauf der Fragebögen aus nationalen Behörden

17 Institutionen – zwölf davon für Lebensmittelsicherheit zuständig, fünf für Chemikaliensicherheit und eine für beide Bereiche – haben den Fragebogen zurückgesandt, also 59 % der einschlägigen Behörden in der EU. Die Fragebögen ergänzen das Bild, das durch die Darstellung der Verbraucherschutzbehörden in Großbritannien, Frankreich und Deutschland gezeichnet werden konnte, und erweitert die Sicht auf Partizipationsbestrebungen in anderen europäischen Staaten.

Die Fragen zu Offenheit und Partizipation im Verbraucherschutz betrafen vor allem die in Kapitel 4 dargestellten Formen und Ebenen der Partizipation. Ergänzend sind Zahlenangaben, zum Beispiel zur Anzahl der Hearings und der Treffen mit Verbraucherorganisationen, abgefragt worden. Um einen Teil der rechtlichen Rahmenbedingungen mit zu erfassen, wurde nach „freedom of information“ – Regelungen gefragt. Die Frage nach der internen Federführung für Partizipation – Fachabteilung oder Sondereinheit – sollte zu einem Einblick in den behördeninternen Ablauf von Partizipation führen.

Die Antworten der Behörden sind in folgenden Aufstellungen zusammengefaßt:

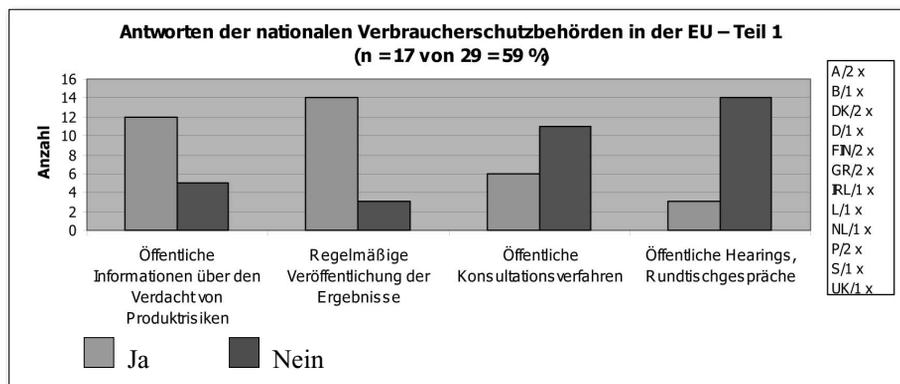


Abb. 10.1: Ergebnisse der Fragebogenaktion, Teil 1

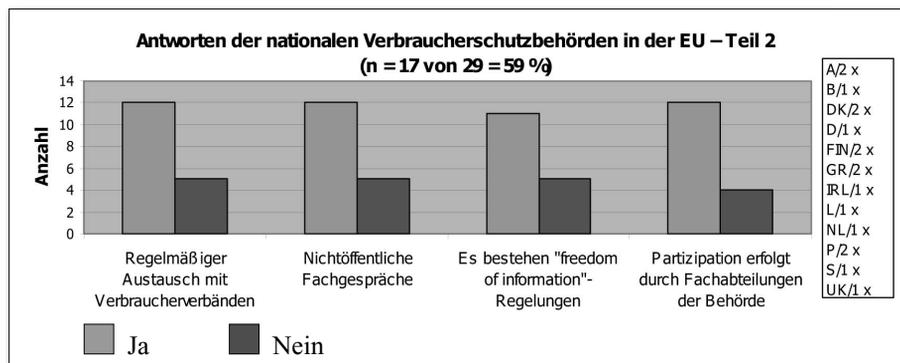


Abb. 10.2: Ergebnisse der Fragebogenaktion, Teil 2

Nach dem Ergebnis der Aktion können, abgesehen von den aus den Abbildungen zu entnehmenden Angaben, die folgenden zusammenfassenden Feststellungen getroffen werden:

1. *Mehr Partizipation in der Lebensmittelsicherheit als im Chemikalienbereich:* Die Ansätze zur Risikokommunikation im Lebensmittelsektor sind erheblich umfangreicher als im Chemikaliensektor.
2. *Spezifischer Einsatz der Instrumente:* Nur bei wenigen Behörden finden alle Instrumente der Partizipation gleichzeitig Anwendung. Die staatlichen Mittel zur Beteiligung werden offenbar auf die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen abgestimmt und im Einzelfall in spezifischer Weise eingesetzt.
3. *Anzahl der Partizipationsverfahren:* Die Behörden, die Partizipationsverfahren durchführen, geben die Anzahl von Konsultationsverfahren durchschnittlich mit 10 pro Jahr an, die Anzahl öffentlicher Hearings mit 4, die Anzahl öffentlicher Informationen über den hinreichenden Verdacht eines Produktrisikos mit 15, die Anzahl der Treffen mit Verbraucherverbänden mit 6. Für nichtöffentliche Expertengespräche lagen die Angaben zwischen 6 und 43 pro Jahr.
4. *Unterschiedliches Verständnis von Risikobewertungen:* Bei der Zählung von Risikobewertungen gab es international große Unterschiede: Die meisten Behörden gaben an, ca. zehn Risikobewertungen pro Jahr durchzuführen, einige haben das entsprechende Feld mit einem Fragezeichen versehen oder eine etwas höhere Zahl genannt. In Schweden werden dagegen 100, in Deutschland sogar über 300 Risikobewertungen pro Jahr gezählt. Offenbar wird der Begriff „Risikobewertung“ (risk assessment, risk evaluation, évaluation des risques) in den Staaten der EU unterschiedlich verstanden und zum Teil nur für hervorgehobene wissenschaftliche Sonderbewertungen verwandt, nicht für das alltägliche Geschäft standardisierter staatlich-wissenschaftlicher Gesundheitsgutachten. Solche dürfte die politische Leitung allerdings von jeder staatlichen Wissenschaftsadministration erwarten.
5. *Binnenorganisation der Behörden:* Nach den Angaben der Behörden wird die Partizipation im Verbraucherschutz überwiegend in der Federführung der Fachabteilungen durchgeführt, zum Teil aber auch in Sondereinheiten. Das lässt darauf schließen, dass jeweils behörden- und mentalitätsspezifische Lösungen für die Organisation dieser Schnittstelle gesucht werden.
6. *Belastender Umbau der Behörden:* Aus der Fragebogenaktion hat sich eine weitere für die Einschätzung der Partizipation in den EU-Mitgliedstaaten relevante Erkenntnis ergeben: Der Umbau in den staatlichen Organisationen des Verbraucherschutzes ist in Europa intensiv und scheint die Arbeitsabläufe zumindest gegenwärtig in vielen Staaten zu belasten. Einige Behörden haben anlässlich der Fragebogenaktion mitgeteilt, dass die organisatorische Situation die Beantwortung der Fragen zur Zeit erschwere oder nicht zulasse. Nicht nur in organisatorischer Hinsicht, sondern auch personell war ein Wechsel in den Verbraucherschutzbehörden der Mitgliedstaaten festzustellen. Auch die Neugründungen von Verbraucherschutzbehörden in Großbritannien, Frankreich und Deutschland zwischen 1999 und 2002 sind ein Anzeichen für starke organisatorische Veränderungen in Europa.

10. Einwände gegen Partizipation im Verbraucherschutz

Europäische Staaten setzen Partizipationsinstrumente im gesundheitlichen Verbraucherschutz nicht überall bewusst expansiv ein wie die britische Lebensmittelbehörde oder verschiedene skandinavische Behörden. Zum Teil sind sie auch sehr zurückhaltend – oder streben die vermehrte Teilhabe der Gesellschaft an den staatlichen Risikobewertungen und den folgenden Entscheidungen über die Produkte noch gar nicht energisch an. Einer der Gründe liegt in den Unterschieden der soziokulturellen Traditionen europäischer Völker, wie sie im britisch-französisch-deutschen Vergleich dargestellt worden sind (Kapitel 5).

Es gibt aber auch eine Reihe von funktionellen Einwänden, die Behörden zögern lassen, Partizipation intensiv zu betreiben. Diese Einwände sind bei der Einführung von Partizipationsverfahren im Verbraucherschutz zu beachten. Die Chancen der Partizipation (Kapitel 4.1) realisieren sich nicht problemlos von selbst. Werden die „Risiken und Nebenwirkungen“ von Partizipation nicht beachtet, drohen Misserfolge für Partizipation *und* Verbraucherschutz.

10.1 Aufwand und Verzögerungseffekte

Ein gravierender Einwand gegen staatliche Partizipationsbemühungen im Verbraucherschutz betrifft den notwendigen Zusatzaufwand.

Partizipation kostet zusätzliche Arbeitskapazität der Behörden, im Zeitalter der Besinnung auf Kernaufgaben des Staates ein schwerwiegendes Argument, wenn Neuerungen eingeführt werden sollen. Es ist für Behörden aufwändig genug, die Fachinformationen über Produktgefahren zu sammeln und zu aggregieren, das Ergebnis entscheidungsrelevant zu formulieren, rechtliche Bedingungen wie das Verhältnismäßigkeits- und das Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen und die Meinung ggf. mit den verantwortlichen Unternehmen – unter Beachtung fachwissenschaftlicher und rechtlicher Aspekte – auszutauschen, um zu einer vertretbaren Sicherheitsbeurteilung zu kommen. Und diese dann vor Gericht zu vertreten und durchzusetzen.

Die Kapazitätsfrage betrifft nicht nur Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit. Spezielle Einheiten sind nur in ca. 25 % der nationalen Verbraucherschutzbehörden in Europa mit der Federführung der Partizipation beauftragt, so die Mitteilungen der Behörden (Kapitel 9). Meist übernehmen Fachabteilungen diese Aufgabe. Die Fachwissenschaftler müssen also selbst neben der Bewertungs- und Entscheidungsarbeit Partizipation betreiben. Anderes Personal kann sie aus Gründen der fachlichen Kompetenz, der notwendigen Kohärenz aller Behördenentscheidungen und der Glaubwürdigkeit nur begrenzt entlasten¹³⁴.

¹³⁴ R.F. Hertel, Behördliche Risikokommunikation, Bundesgesundheitsblatt 2003, S. 589.

Die Einschaltung externer Experten hilft allenfalls begrenzt weiter, wenn staatliche Behörden Verbraucherschutz verantworten sollen. (In der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und anderen europäischen Einrichtungen, die im Grundsatz auf funktionierendem Verbraucherschutz in den Mitgliedstaaten aufbauen, wird Kommissionen, die mit externen Experten besetzt sind, größerer Raum eingeräumt.) Es muss damit gerechnet werden, dass Externe stärker der außerstaatlichen Einflussnahme ausgesetzt sind und begründete Ansichten der Wissenschaftsbehörden über den Stand der Wissenschaft nicht wirkungsvoll vertreten. Jeder externe Wissenschaftler hat das Recht auf seine eigene wissenschaftliche, von Bewertungen geprägte Ansicht, die sich nicht mit der wissenschaftlichen Ansicht decken muss, die von der Behörde vertreten wird, anders als im Dienstbetrieb Wissenschaftler mit abweichenden Meinungen in Behörden.

Die Partizipation bei der Lösung eines anstehenden Verbraucherschutzproblems kostet nicht nur Personalkapazität, sondern auch Zeit. Die Verfahren dauern länger. Risikobewertungen werden später fertig, die staatlichen Schutzmaßnahmen später rechtswirksam. Teilhabe der Gesellschaft kann also als Instrument der Entscheidungsverhinderung genutzt werden, ebenso wie die Bildung von Fachkommissionen und die Erklärung, naturwissenschaftliche Zusammenhänge bezüglich eines Risikos seien noch nicht ausreichend erforscht (zur Rolle der Interessen im Verbraucherschutz: Kapitel 3.3).

Daraus folgt: Mehr Partizipation bringt nicht automatisch mehr Verbraucherschutz, sondern kann gegen Verbraucherschutz ausgespielt werden. Der Glaube an Diskurs und Konsens kann irreführen, oft ist Autorität gefragt. Partizipation ist kein Ersatz für staatliche Wachsamkeit und Sicherheitsmaßnahmen.

- *Den Einwänden kann begegnet werden* durch eine vorsichtige, schrittweise Einführung von Partizipation in den staatlichen Verbraucherschutz und durch schnelle, kontinuierliche, gut eingeübte Abläufe in der Verwaltungsorganisation, die sich in den staatlichen Gesamtzusammenhang optimal einpassen. Eine gewisse Verzögerung der staatlichen Entscheidung lässt sich auch damit rechtfertigen, dass durch weit gespannte Diskussion gewonnenen Entscheidungen tendenziell weniger fachlichen Fehlern unterliegen und größere Chancen auf Befolgung haben (vgl. Kapitel 5).

10.2 Verwissenschaftlichung, Politisierung, Verrechtlichung

Ein weiterer Einwand gegen die Einführung von Partizipation in den staatlichen Verbraucherschutz besagt, die Öffentlichkeit der Risikobewertung und Entscheidungsfindung verwissenschaftliche die Debatte, statt sie verständlicher und für den Bürger nachvollziehbar zu machen, bringe sachwidrige politische Argumente ins Spiel und vervielfältige rechtliche Einwände und Bedenken.

Das sind nicht nur vordemokratische Ängste, sondern reale Klippen.

Natürlich besteht im Verbraucherschutz die Gefahr, dass sich jeder nur noch für den Teil des menschlichen Wissens für zuständig hält, den er sich selbst zugeteilt hat: Der Experte für sein Spezialgebiet, etwa der Mykotoxikologie oder der Pflanzen-genetik, der Politiker für die Interessen und Argumente der Wählerschaft in seinem Wahlkreis, der Jurist für sein Rechtsgebiet und seine Rechtsansicht.

Wer politisieren will, wirft z.B. in die öffentliche Debatte ein, der Staat solle weniger regulieren, der Markt werde für sichere Produkte sorgen. Die Ansicht kann sich regelmäßig auf wissenschaftliche Experten stützen, die das jeweilige Risiko bezweifeln oder relativieren oder zunächst weitere Forschung für nötig halten. Die Ansicht geht gelegentlich mit dem Argument einher, durch übertriebenen Verbraucherschutz würden Arbeitsplätze vernichtet. (Diese Argumentation übersieht Substitutionseffekte. Arbeitsplatzargumente strafen im Verbraucherschutz häufig diejenigen ab, die sich an Sicherheitsstandards, Gesetz und Recht halten.) Nicht nur „Abwiegler“, auch „Aufwiegler“ können politisieren. Andererseits entstehen politische Einflüsse nicht erst durch die Öffentlichkeit der Debatten, sie werden nur sichtbar.

Partizipation kann auch zu mehr rechtlichen Schwierigkeiten führen. Es wird vermehrt zu prüfen sein, was öffentlich gesagt und geschrieben werden darf, was und wer bei der Abfassung der Risikobewertungen zu berücksichtigen ist, wo Geheimhaltungsinteressen berührt sind, was presserechtlich zu beachten ist, was das Verwaltungsverfahrensvorschrift vorschreibt, wie der Gleichheitsgrundsatz beim Gang des Staates an die Öffentlichkeit auszulegen ist, welche rechtliche Bedeutung hunderte von Grenzwerten diverser Gremien haben¹³⁵, wo die Verbraucherschutzgesetze an ihre Grenzen stoßen.

- *Den Schwierigkeiten kann begegnet werden.* Ausgangspunkte sind eine interdisziplinäre Gesamtansicht und möglichst einfache, verständliche Erklärungen. Bemüht sich der Staat hinreichend um Verständlichkeit, kann unnötiger „Wissenschaftlichkeit“ Einhalt geboten werden. Gegen zu viel Politik und Überregulation kann maßvolle Ritualisierung und Rechtsförmlichkeit helfen, wie auch das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren des Gerichtsprozesses die Wahrheitsfindung unterstützt. Auch für die Aufarbeitung von Umweltrisiken wird ein „eindeutiges und nachvollziehbares prozedurales Verfahren“ empfohlen¹³⁶.

135 Zum Streit über die Aussagekraft von Dioxinwerten der WHO, der FSA und der EPA für die Beurteilung von schottischem Lachs beispielsweise siehe TIMES vom 28.3.2004, Gluttons for Punishment, www.timesonline.co.uk/printFriendly/0,,1-100-1055642,00.html /31.3.2004. Verständliche Erläuterungen zur Definition einiger Expositionsgrenzwerte (Rückstandshöchstmenge, ADI, ARfD) auf der Homepage des BfR, www.bfr.de.

136 Risikokommission, Abschlußbericht, S. 13.

10.3 Verwischung von Verantwortlichkeiten und Orientierungslosigkeit

Transparenz von Institutionen und Entscheidungen ist Voraussetzung für wirkliche Teilhabe.

Die Verteilung von Verantwortung in Bund, Ländern und Europäischen Institutionen ist im Verbraucherschutz nicht überall für den Bürger hinreichend verständlich. Bewusste und vom Bürger gewusste Allokation von Verantwortung im Staat verbessert die Identifikation des Bürgers mit dem Staat. Erschwert wird dies durch die internationale Kakophonie der Expertensysteme und hunderte von Fachkommissionen mit Normungsaufgaben, die nicht nur staatlich, sondern zunehmend nichtstaatlich gesteuert werden (der „new approach“ in der EG)¹³⁷. Wenn Partizipation diese Schwierigkeit nicht energisch angeht, kann die öffentliche Teilhabe an undurchsichtigen Bewertungsprozessen diese Situation in der allgemeinen Wahrnehmung noch verschärfen, wenn alle möglichen Behörden zu einer Frage Meinungen äußern. Staatliche Sicherheitsentscheidungen per Partizipation zurück in die Gesellschaft zu geben, eine Flucht der Behörden vor der Verantwortung, ist keine Lösung. Die Prozessverantwortung und die Ergebnisverantwortung müssen von Staats wegen öffentlich sichtbar übernommen werden und zuordenbar bleiben.

Die rapide Internationalisierung trägt zur Bildung von *persönlichen* Netzwerken bei. Diese können die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Verbraucherschutzinstitutionen beeinträchtigen, unter dem Deckmantel von Entbürokratisierung und Kollegialität droht zurechenbare Verantwortung abgebaut zu werden. Persönliche Netzwerke legen in Europa leicht demokratisch legitimierte Behörden und Behördennetzwerke lahm.

Wenn in den Medien eine Bewertungsdiskussion geführt wird, verliert der Leser leicht den Überblick über den Sach- und Streitstand. Das gilt auch für von Staats wegen angestoßene Risikodebatten. Verbrauchern und Verbraucherverbänden fehlen notwendige staatliche Orientierungspunkte, wenn öffentliche Diskussionen nicht schnell, effektiv und einleuchtend geführt werden, gefolgt von Auflagen und Verboten oder dem „Freispruch“ des Produkts. Verklausulierte amtliche Warnungen und Verhaltensempfehlungen und amtliche öffentliche Diskussionsbeiträge zu Risikobewertungsfragen sind nicht genug. Sie werden im Zweifel schnell von wissenschaftlichen Gegenmeinungen, rechtlichen Einwänden und politischen Argumenten relativiert, die das Publikum nicht einschätzen kann: Das Interesse erlahmt.

Öffentliche Aufmerksamkeit ist ein hohes Gut, das der Verbraucherschutz einerseits benötigt, das andererseits aber leicht verspielt werden kann. Das Verhältnis zu den Medien, die gelegentlich von Beobachtern zu Akteuren werden, auf Grund welcher Einflüsse auch immer, muss gut austariert sein.

137 T. Klindt, Der „new approach“ im Produktsicherheitsrecht des europäischen Binnenmarktes: Vermutungswirkung technischer Normung, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2002, S. 133.

Daraus folgt: Die Aufforderung zur Teilhabe an Risikobewertungen kann in der Praxis des staatlichen Verbraucherschutzes geradezu kontraproduktiv und entgegen den theoretischen Chancen (Kapitel 4.1) effektivitätsmindernd wirken, wenn sie falsch eingesetzt wird und Verantwortung verwischt.

- *Die Gefahr kann begrenzt werden* durch die Einrichtung einer als neutral bekannten und allseits anerkannten nationalen Behörde, die Diskussionen fair, schnell und effizient steuert, stets zu den anderen zuständigen Behörden und Normungseinrichtungen national und international fachlichen Kontakt hält und die Risikoverfahren bis zu einem vernünftigen Ende begleitet. In Deutschland wird diese Rolle dem neuen Bundesinstitut für Risikobewertung zugeschrieben.

Zur Neutralität gehört neben der Ausrichtung der Behörde am gesetzlichen Auftrag die Unvoreingenommenheit. Der Beginn einer Risikodebatte darf nicht in jedem Fall den Entscheidungszwang zu negativen Risikobewertungen und zu strikten Einschränkungen bedeuten – das Risiko ist nicht immer so groß, wie die Lautsprecher der Gesellschaft annehmen -, aber auch nicht ohne nachvollziehbare Gründe im Sand verlaufen. Die Naturgesetze der Mediengesellschaft verhindern also nicht, dass die Gesellschaft durch behördliche Risikokommunikation dazulernt und Orientierung gewinnt.

11. Schlussfolgerungen

Was ist zu empfehlen? Maßnahmen der Partizipation haben ein Für und Wider. Verschiedene nationale Behörden in Europa haben unterschiedliche Erfahrungen gemacht.

Unter den britischen, französischen und deutschen Verbraucherschutzbehörden kann im besonderen Maße die 1999 aus Anlass der BSE-Krise gegründete britische Lebensmittelbehörde FSA erprobte Instrumente der Partizipation vorweisen. Öffentliche Informationen, öffentliche Konsultationsverfahren, öffentliche Veranstaltungen und Hearings, regelmäßige Kontakte mit Betroffenen und einer festen Gruppe von Verbrauchervertretern sowie öffentliche Bemühungen um Objektivierung der Ergebnisse und Erfolge. Dies sind Instrumente, die auch andere Mitgliedstaaten einsetzen, wie die Fragebogenaktion belegt hat (Kapitel 9).

Fünf Instrumente der Partizipation in Europa

- Information der Öffentlichkeit, insbesondere via Internet
- Öffentliche Konsultationsverfahren
- Öffentliche Veranstaltungen und Hearings
- Verbraucherkomitee, Einbindung von Betroffenen
- Öffentliche Objektivierung der Ergebnisse und Erfolge

Abb. 11: Erprobte Mittel der Partizipation im Verbraucherschutz

Die Frage nach *geeigneten* Instrumenten der Partizipation kann nicht durch schematische Übernahme einzelner Verfahren, die in anderen Staaten angewandt werden, gelöst werden. Jeder der drei speziell untersuchten Staaten hat soziokulturelle, rechtliche, organisatorische und politische Rahmenbedingungen mit spezifischen Vor- und Nachteilen für Wirtschaft und Verbraucher. Zu beachten sind Nationalkulturen, Behördenkulturen und Regulationskulturen, die jeweils spezifische Interessen und Traditionen widerspiegeln (Kapitel 5). Jeder Staat benötigt auf seine Verhältnisse zugeschnittene staatliche Instrumente.

Alle fünf Instrumente der Partizipation sind im Prinzip in der einen oder anderen Weise durch jeden Staat einsetzbar. Ihre Anwendung ist wegen der nützlichen Funktionen einer Partizipation im Verbraucherschutz (Kapitel 4.1) ohne Einschränkung auch für Deutschland zu empfehlen. Es ist ein nationaler Mix von Instrumenten zu modellieren. Auf Details der Durchführung von Partizipationsverfahren kommt es durchaus an, wie das Beispiel der von der Risikokommission empfohlenen Anhörungsgestaltung zeigt (Kapitel 4.3). Dabei sind die in der folgenden Abbildung dargestellten Erfolgsfaktoren von Bedeutung.

Erfolgsfaktoren für partizipative Verfahren

- Orientierung an Wahrheitsfindung und Verbraucherschutz
- Beachtung rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze
- Einbeziehung von Bürgern, Behörden, Wissenschaften
- Kontinuität der Abläufe
- Bekanntheit und Neutralität der agierenden Behörde
- Dokumentation von Verfahren und Ergebnis

Abb. 12: Erfolgsfaktoren für Partizipation

Die Einführung von Instrumenten der Partizipation sollte weiterhin, um den deutschen Erfordernissen und Bedingungen gerecht zu werden, eine Reihe von *Standards* beachten, die aus den vorangegangenen Kapiteln hergeleitet werden können:

11.1 Internationalität und Einheit staatlichen Auftretens

Risikobewertungen im Verbraucherschutz sind keine nationalen Angelegenheiten mehr (Kapitel 2.2 und 2.3). Bei Auswahl und Anwendung von Instrumenten der Partizipation sind internationale Einflüsse zu berücksichtigen, und zwar nicht nur aus der EU, sondern auch aus anderen Staaten wie den USA und der Dritten Welt und vor allem aus den internationalen Organisationen WTO, OECD, UN und WHO/FAO (Codex Alimentarius), die immer größeren Einfluss gewinnen.

Die zu erwartenden internationalen Einflüsse auf die Partizipation in Deutschland sind einerseits inhaltlicher Art, z. B. hinsichtlich der Themenauswahl (z. B. mikrobiologische Risiken von Meeresfrüchten aus Südostasien). Andererseits betreffen sie Partizipationsverfahren als solche: Bei Anwendung der nationalen Instrumente ist mit dem Einfluss internationaler Konzerne und global agierender Verbraucherverbände („Greenpeace & Co“) auf Partizipationsverfahren zu rechnen. Von der Vorgehensweise anderer Staaten bei Risikobewertungen und der Teilhabe der Öffentlichkeit daran kann man in Deutschland – ebenso wie umgekehrt – lernen (Kapitel 7 – 9). Wie deutsche Vorstellungen von Verbraucherschutz, Vorsorge und Nachhaltigkeit im einzelnen international umgesetzt werden können, bedarf auch angesichts des Eigeninteresses internationaler Organisationen immer mehr Aufmerksamkeit.

Aus der behördlichen Praxis in *Großbritannien*, wo auch Überwachungsaufgaben weitgehend bei nationalen, nicht regionalen, Behörden liegen, ist aus deutscher Sicht die ganzheitliche Herangehensweise im Verbraucherschutz bemerkenswert. In Deutschland sind für Risikobewertung und für Risikomanagement im Verbraucherschutz beim Bund verschiedene Behörden zuständig, und zusätzlich spielen die föderalen Landesbehörden in Überwachung und damit zusammenhängenden Bewertungen eine wesentliche Rolle. Also wird es für die Überzeugungskraft des Staates gegenüber

Bürgern, Verbrauchern, Wirtschaft und Presse in Deutschland auf ein einheitliches Auftreten besonders ankommen. Behörden sollten in der Risikobewertung und im Verbraucherschutz möglichst ohne Doppelarbeit miteinander kooperieren, auch was Außendarstellung und Partizipation angeht.

Mit Harmonie ist im politischen, rechtlichen und wissenschaftlichen System aber nicht zu rechnen. Daher müssen die Ablaufstrukturen der Information und Kommunikation sorgfältig modelliert werden. Insbesondere die neue deutsche Risikobewertungsbehörde muss bei seinen Kommunikationsaktivitäten das Räderwerk von Wissenschaft, Recht und Politik sowie von EU, Bund und Ländern gut beherrschen.

Aus der *französischen* Praxis des Verbraucherschutzes ist für Deutschland besonders die Betonung einer starken staatlichen Autorität bemerkenswert. Die staatlichen Kräfte, die mit schwindenden Mitteln geringer werden, bedürfen auch in Deutschland effizienter, selbstbewusster Bündelung, damit der Staat seine Rolle überzeugend spielen kann in einer Zeit, in der sich die Einzelinteressen in der Gesellschaft immer stärker formieren. Ein schwacher, nicht öffentlich überzeugender Staat kann Kontroll- und Sicherheitsdefizite und ein Produktangebot von geringerem Schutzniveau für den Verbraucher zur Folge haben.

Deutsche Partizipationsbemühungen sollten im übrigen in Kooperation mit der europäischen Lebensmittelbehörde erfolgen, damit die nationale Sicht nicht den Blick auf neue Sicherheitsprobleme verstellt. Langsam entwickelt sich eine europäische Öffentlichkeit, die ebenfalls nach Partizipation verlangt und die *nationalen* Öffentlichkeiten beeinflusst.

11.2 Effizienz und Ehrlichkeit

Der Einsatz der fünf Instrumente der Partizipation sollte sich der Funktionen von Partizipation bewusst sein und diese Funktionen nutzen, aber falschen Erwartungen an Partizipation bewusst entgegenzutreten (Kapitel 4.1 und 10). Partizipation ist nirgends ein Allheilmittel, durch ständige Öffentlichkeitsaktionen nach dem Gießkannenprinzip wird der Verbraucher nicht klüger oder vertrauensvoller und das Produktangebot in Europa nicht besser und sicherer. Es muss gezielt und an der richtigen Stelle mit den richtigen Mitteln der Partizipation vorgegangen werden, die im deutschen und europäischen Behördenkonzert nicht gegenläufig sein dürfen. Einmal kann eine Pressemitteilung, ein anderes Mal eine öffentliche Konsultation oder eine öffentliche Sachverständigenanhörung (Hearing) das richtige Mittel der Partizipation sein; in einer anderen Situation muss eine andere Ebene der Partizipation gesucht und z.B. eine rein wissenschaftlich gehaltene Veranstaltung durchgeführt werden (Kapitel 4.2 und 4.3). Partizipation darf keine Eigendynamik um ihrer selbst willen entwickeln. Sie mag dazu neigen, wie politische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Verbraucherschutzbehörden müssen sich bewusst sein, dass Partizipation, auch auf der wissenschaftlichen Ebene, allseits als Einfallstor für Interessen genutzt wird (Kapitel 3.3 und 4.2). Verfahren der Partizipation in Risikobewertung und Verbraucherschutz können eine prophylaktische verbraucherschützende Wirkung haben. Wird Partizipation systema-

tisch und nicht ad hoc betrieben, müssen alle Branchen und Beteiligten sich darauf einstellen, dass ihre Produkte und die dazu angebotenen Informationen von der Behörde öffentlich auf den Prüfstand gestellt werden. Sie werden dann tendenziell ihr Handeln danach ausrichten und bestimmte riskante Produkte vom Markt fernhalten. Vermieden werden sollten Showeffekte, die dem Publikum einen stets effizienten Verbraucherschutz vorgaukeln und Wissensdefizite nicht ausweisen. Das ist nicht durchzuhalten. Auf Kürze, Prägnanz und Verständlichkeit der Erklärungen sollte geachtet, interdisziplinäres Entscheiden eingeübt werden¹³⁸. Besonders in Deutschland dürfte ein guter Eindruck am besten mit einer regelmäßigen, offenen Darlegung der täglichen Behördenarbeit an Risikobewertungen und Verbraucherschutz zu machen sein, so dass der Verbraucher Bemühungen, Erfolge oder ggf. auch Misserfolge der Administration wahrnimmt, wie sie nun einmal sind. Die Partizipation muss sich in der Innensicht der Behörden widerspiegeln und darf nicht aufgesetzt sein. Schnell lernen Journalisten und lernt das Publikum, wenn nur ausgesuchte Teile des Verbraucherschutzes und nur bestimmte Risikobewertungen an die Öffentlichkeit kommen, deren Auswahl zu Spekulationen Anlass gibt.

11.3 Strukturierung und Ritualisierung

Staatliche Signale des Verbraucherschutzes müssen einfach, klar und verständlich gesetzt werden. Die Teilnahme der Öffentlichkeit an Risikobewertungen im Verbraucherschutz sollte auch in Deutschland systematisiert und strukturiert und in nachvollziehbaren Schritten erfolgen¹³⁹. Eine Zerfaserung und Ausdifferenzierung verschiedenartiger Anhörungsverfahren für die drei Partizipationsebenen ist aus Gründen der Klarheit und Verständlichkeit der Kommunikationsprozesse zu vermeiden.

Die Abläufe der Risikokommunikation müssen effizient vorbereitet sein, kleine Pannen, auch in Formalien, können in der Öffentlichkeit große Wirkungen entfalten. Es darf nicht erst viel versprochen und dann mangels materieller oder intellektueller Mittel wenig gehalten werden. Das heißt, die Einführung neuer Partizipationsinstrumente muss deutlich sichtbar, aber schrittweise erfolgen, sonst werden alle Beteiligten überfordert. Weniger ist oft mehr.

Wesentliche Lehre aus der britischen, aber auch aus der US-amerikanischen Praxis, die in Partizipation und Offenheit eine Vorreiterrolle spielt, ist eine amtliche Ritualisierung von Risikobewertung und Entscheidung im Verbraucherschutz. Gerade öffentliche Experten-Hearings und darauf folgende sichtbare Ergebnisse versprechen auch in Deutschland, wo auf Expertenmeinungen besonderer Wert gelegt wird (Kapitel 5), Erfolg.

138 R.F. Hertel, Behördliche Risikokommunikation, Bundesgesundheitsblatt 2003, S. 588.

139 zu Möglichkeiten der Systematisierung siehe Risikokommission, Abschlußbericht, Anhang 1, Seite 1–8.

11.4 Zielsetzung: „Gute Arbeit, bessere Produkte“ statt „Glaubwürdigkeit“

In den nationalen Verbraucherschutzbehörden Europas wird, soweit ersichtlich, einheitlich als zentrales Ziel der Partizipation genannt, Vertrauen und Glaubwürdigkeit beim Verbraucher zu erringen¹⁴⁰. Im Vordergrund scheint zum Teil die Glaubwürdigkeit der Behörde zu stehen.

Ein solches Verständnis vom Ziel der Partizipation ist zwar verständlich, und zur Gewinnung von Akzeptanz zum Teil auch notwendig. Zumindest in Deutschland aber ist ein solches Verständnis unter anderem wegen der zahlreichen in Bund und Ländern an Lebensmittelsicherheit und Chemikaliensicherheit beteiligten Ministerien, Behörden und Kommissionen problematisch. Bürger und Verbraucher stehen im Verbraucherschutz mehr staatlichen Instanzen als in anderen Staaten gegenüber, die sich staatliche Verantwortung für den Verbraucherschutz teilen. Die Verantwortungsverteilung ist für den normalen Verbraucher nicht immer sofort einleuchtend (Kapitel 9). Und die staatliche Verantwortung wird vermischt mit nichtstaatlichen Normungseinrichtungen und Wirtschaftsinstitutionen. Die institutionelle Trennung von Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation bezüglich Lebensmittel- und Chemikaliensicherheit beim Bund und die föderale Struktur mit obersten und nachgeordneten Behörden der Bundesländer wirken nicht unbedingt transparent. Die Tatsache, dass die Wirtschaft die Primärverantwortung für die Sicherheit der Produkte trägt und der Staat nur für Rahmenbedingungen und Kontrolle verantwortlich ist, macht die Situation im Krisenfall unübersichtlich.

Für die zentrale Risikobewertungsbehörde des Bundes, das Bundesinstitut für Risikobewertung, wird es daher darauf ankommen, eine sensible Führerschaft bei der Partizipation im Verbraucherschutz unter Einbindung des Risikobewertungspotentials anderer staatlicher Einrichtungen zu organisieren, die Ziele der Partizipation realistisch und nicht übertrieben optimistisch zu beschreiben, in sachlichen und neutralen Stellungnahmen den Stand der Dinge aufzuzeigen und faire Abläufe und Verfahren der Partizipation in Deutschland und Europa aufzubauen.

Als Ziel der Partizipationsmaßnahmen sollte aus diesen Gründen nicht „Glaubwürdigkeit und Vertrauen“ im Vordergrund stehen. Glaubwürdigkeit gewinnt eine Behörde nicht ein für alle mal, sondern verdient oder verliert sie jeden Tag neu. Es ist im übrigen auch nicht Sache des Staates, Vertrauen zwischen Hersteller und Verbraucher herzustellen¹⁴¹. Die Zielsetzungen und Strukturen der Partizipation in Deutschland müssen dies angesichts der kritischen deutschen Mentalität in besonderem Maße berücksichtigen. Übertrieben positive Darstellungen der Situation und der eigenen Leistungen können schnell als politische „Akzeptanzbeschaffung“ missverstanden und als „Erschleichung des Verbrauchervertrauens“ diskreditiert werden. Mögliche Misserfolge, z. B. der öffentliche Eindruck des Abwiegeln bei Gefahren oder der

140 Ein weltweites Anliegen, vgl. OECD, OECD Guidance Document on Risk Communication for Chemical Risk Management, Paris, 2002, S. 48.

141 U. Lahl, *Reach* und die politische Entscheidungsfindung in Deutschland, Nachrichten aus der Chemie 2004, S. 27.

übertriebenen Aufgeregtheit bei kaum nennenswerten Risiken, sind praktisch nicht zu vermeiden, wenn man in die Öffentlichkeit geht, und von vornherein einzukalkulieren.

Vielmehr sind folgende drei Zielsetzungen von Partizipation im Verbraucherschutz empfehlenswert:

- die Aufklärung des Verbrauchers nicht nur hinsichtlich der *Fakten und Meinungen*, sondern auch hinsichtlich des Nutzens einer sachlichen, aber auch kritisch-selbstbewussten *Haltung* des Verbrauchers gegenüber dem Produktangebot, den dazu vorliegenden Informationen und den in Wirtschaft, Wissenschaft, Presse und Staat Verantwortlichen,
- die Verbesserung des öffentlichen Diskurses über Risiken, Bewertungsfragen und die Agenda des Verbraucherschutzes in der demokratischen Gesellschaft, und
- die offene Darlegung der Arbeitsweise und der Arbeitsergebnisse staatlicher Behörden in Risikobewertung und Verbraucherschutz und deren Nutzen für den Bürger.

Drei vernünftige Ziele der Partizipation

- Aufklärung und kritisches Verbraucherbewusstsein
- Verbesserung des demokratischen Diskurses
- Darlegung von Vorgehen und Nutzen staatlichen Verbraucherschutzes

Schrittweise, und allenfalls als langfristiges Ergebnis, entsteht höheres Vertrauen des Verbrauchers in Staat und EU.

Abb. 13: Ziele und Ergebnis von Partizipation im Verbraucherschutz

Der Verbraucher soll durch staatliches Handeln in die Lage versetzt werden, die Informationen über Risiken und Nutzen von Produkten aus Werbung und Medien, Wissenschaften, Verbänden und Behörden sachgerecht und nach seinen eigenen Interessen zu bewerten.

Erst das Ergebnis einer an derartigen Zielen orientierten staatlichen Arbeit und Partizipation kann dann ein wachsendes Vertrauen und mehr Glaubwürdigkeit des staatlichen Prozesses der Entscheidungsfindung sein. Sichtbares, überprüfbares, effizientes staatliches Handeln ist Voraussetzung für die Zufriedenheit der Bürger mit ihrem Staat.

Von der Zustimmung der Bevölkerung getragene rationale Eingriffe des Staates in den Markt zur Minimierung von Produktgefahren und kritisch-rationales Kaufverhalten der Verbraucher belohnen die jeweils besseren Produkte, mindern Risiken, verbessern den Wettbewerb und möglicherweise den Ruf der auf dem jeweiligen Markt angebotenen Waren.

12. Zusammenfassung

1. *Mehr Partizipation* bei Risikobewertung und Verbraucherschutzentscheidungen nach dem Lebensmittel- und Chemikalienrecht ist die Fortführung des Demokratieprinzips, des Sozialstaatsprinzips und des Rechtsstaatsprinzips. Sie ist empfehlenswert. Politische und rechtliche Basis für die Einführung der Teilhabe von Bürgern und Verbrauchern an der Diskussion und Entscheidung über Produktsicherheit in Europa sind die Weißbücher der EU-Kommission zur Lebensmittelsicherheit, zur Chemikaliensicherheit, zum Europäischen Regieren, die Lebensmittel-Basisverordnung, der Entwurf für ein neues europäisches Chemikalienrecht und in Deutschland die Neuorganisation des Verbraucherschutzes aus dem Jahr 2002. Die Partizipation in der Chemikaliensicherheit hat in Europa gegenüber der Lebensmittelsicherheit einen erheblichen Vorsprung aufzuholen.
2. *Kristallisationspunkt* der partizipativen Risikobewertung bei Lebensmitteln, Chemikalien und Verbraucherprodukten ist in Deutschland das Bundesinstitut für Risikobewertung in Berlin, das nach seinem gesetzlichen Auftrag Risikokommunikation zu betreiben hat. Auch im wissenschaftlichen Diskurs sind Verbraucherinteressen, Interessen der Wirtschaft und Interessen anderer Behörden zu berücksichtigen, denn auch Wissenschaften funktionieren nicht interessenfrei.
3. *Internationale Modelle* der staatlichen Partizipation im Verbraucherschutz sind vorhanden.
4. *Die fünf erprobten Instrumente* der partizipativen Risikobewertung sind die Information der Öffentlichkeit, öffentliche Konsultationsverfahren, öffentliche Hearings, feste Kontakte mit Verbraucherorganisationen und die öffentliche Objektivierung von Ergebnissen im Verbraucherschutz.
5. *Voraussetzung* für die erfolgreiche Einführung von Partizipation ist die Berücksichtigung von Internationalität und Interdisziplinarität, die Einheitlichkeit und Effizienz staatlichen Auftretens und eine Strukturierung und Ritualisierung der Instrumente.
6. *Die Formen* partizipativer Risikobewertung können und müssen an nationale, soziokulturelle und rechtliche Verhältnisse angepasst werden. Besonderer Wert ist auf Verständlichkeit zu legen. Rücksicht ist auf die hohe Sensibilität in Fragen des Verbraucherschutzes, auf die Vielzahl der am Verbraucherschutz beteiligten staatlichen Institutionen und auf Probleme des Föderalismus, auf den Daten- und Geheimnisschutz sowie auf die Informationsfreiheit zu nehmen. Eine wohldozierte Teilhabe der Bevölkerung an exemplarischen Bewertungen und Entscheidungen im Verbraucherschutz nutzt dem Verbraucher, ein Vorgehen nach dem Gießkannenprinzip schadet eher.
7. *Die Chancen* von Partizipation bestehen neben einem Zuwachs an Demokratie, Sozialstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit in höherer Effektivität des Verbraucherschutzes. Sie sollten nicht überschätzt werden. Partizipation kann nur schrittweise eingeführt werden. Unrealistische Erwartungen und falsche Zielsetzungen können zu Umsetzungsfehlern und zum Vertrauensverlust führen.

8. *Zentrales Ziel* der partizipativen Risikobewertung im Verbraucherschutz ist die *Aufklärung* über Fakten und Meinungen, über Akteure und Interessen in Fragen der Produktsicherheit, über Möglichkeiten und Grenzen der Wissenschaften, über den Sach- und Streitstand bei aktuellen Verbraucherrisiken, über Möglichkeiten der Risikobewertung und über Konsequenzen von Risikominderungsstrategien für Gesellschaft und Einzelne. Mit Maßnahmen der Partizipation kann die Verbesserung des demokratischen Diskurses über Risiken und ihre Bewältigung, die offene Darlegung von Arbeitsweise und *Nutzen staatlichen Verbraucherschutzes* und die Förderung eines sachlich-kritischen *Verbraucherbewusstseins* einhergehen. Kritisch auch hinsichtlich eigener Verantwortung bei fehlerhaftem Umgang mit Produkten.
9. *Die zentrale Aufgabe* der Behörden, im Verein mit rational-kritischem Verbraucherverhalten mehr Verbraucherschutz im Sinne von Vorsicht und Vorsorge zu erreichen, darf über den medialen Verlockungen der Partizipation nicht in den Hintergrund rücken. Sie muss erkennbar Kernziel bleiben. Dabei sollten Werte des Gemeinwesens wie Fairness und Recht, Wahrheit und Klarheit vermittelt werden. Gerade Verbraucherschutzbehörden sind Einrichtungen, denen die Bevölkerung gerne Glauben schenken will, und von denen sie bei aller Dynamik des Geschehens stabiles, rechtsförmliches, kohärentes Vorgehen erwartet, das verlässliche Orientierung bietet.
10. *Der Weg der Partizipation im Verbraucherschutz* bedarf eines langen Atems. Die neu in die EU eingetretenen Mitgliedstaaten werden im gemeinsamen Binnenmarkt in den Prozess der Risikokommunikation einbezogen werden. Wenn es den Behörden in Deutschland und Europa im Rahmen der Umstrukturierung des europäischen Verbraucherschutzes gelingt, nicht nur in der täglichen Arbeit Gesundheitsrisiken des Produktangebotes und Irreführung im gesundheitlichen Verbraucherschutz effektiv zu bekämpfen, sondern ihre Arbeit auch unter sachlich-kritischer Beteiligung der Bevölkerung zu erledigen, dann können die öffentlichen Debatten dem Einzelnen helfen, mit besseren Gründen zwischen berechtigten Sorgen und irrationalen Ängsten zu unterscheiden.
11. *Die vier Grundrechte der Verbraucher*, wie sie John F. Kennedy am 15. März 1962 formuliert hat¹⁴², sind nach wie vor eine Herausforderung und bleiben aktuell:

Das Recht auf Sicherheit und sichere Produkte,
das Recht auf umfassende Information,
das Recht auf freie Wahl und
das Recht, gehört zu werden.

142 Abgedruckt in T. v. Hippel, Verbraucherschutz, 3. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden, 1986, S. 281.

Literaturverzeichnis

- Agence française de Sécurité sanitaire des aliments, Homepage : www.afssa.fr/ 1.6.2004
- P. S. Atiyah, *The Sale of Goods*, Camelot Press Ltd., London, 1971
- J. Beckmann, G. Keck, *Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung*, Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, Stuttgart, 1999
- W. Berg, *Risikokommunikation als Bestandteil der Risikoanalyse*, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, Seite 527 ff
- M. Bockisch, *Forschung und Entwicklung im Novel Food Verfahren*, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 390 ff
- G. Borchert, *Verbraucherschutzrecht*, 2. Auflage, Verlag C.H. Beck, München, 2003
- S. Bösch, W. Viehöfer, P. Wehling, *Partizipative Verfahren als Elemente gesellschaftlicher Gestaltungsöffentlichkeiten*, unveröffentlichtes Gutachten für das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Augsburg, 2003
- Bundesinstitut für Risikobewertung, Homepage: www.bfr.bund.de/ 2.1.2004
- Bundesinstitut für Risikobewertung, *Leitfaden für gesundheitliche Bewertungen*, http://www.bfr.bund.de/cms/detail.php?template=internet_de_index_js 15.1.2004
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, *3 Jahre BSE in Deutschland*, Pressemitteilung Nr. 284, Bonn, 2003
- C. Callies, *Zur Maßstabswirkung des Vorsorgeprinzips im Recht*, Verwaltungsarchiv 2003, S. 389 ff
- K.C. Calman, *Communication of risk: choice, consent, and trust*, *Lancet* 360, 2002, S. 166 ff
- Codex Alimentarius, *Procedural Manual*, www.codexalimentarius.net/procedural_manual.stm /15.1.2004
- T. von Danwitz, *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Produktempfehlungen*, in: R. Streinz, *Verbraucherinformation und Risikokommunikation*, Verlag P.C.O., Bayreuth, 2004, S. 83 ff
- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umwelt und Gesundheit. Risiken richtig einschätzen. Sondergutachten*, Verlag Metzler-Poeschel, 1999, Stuttgart
- D. Eckert, *Die neue Welthandelsordnung und ihre Bedeutung für den internationalen Verkehr mit Lebensmitteln*, Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht 1995, S. 363 ff;
- B. Eggers, *Die Entscheidung des WTO Appellate Body im Hormonfall*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1998, S. 147 ff
- U. di Fabio, *Editorial, Stoffrecht*, 2004, S. 1
- U. di Fabio, *Risikovorsorge – uferlos?*, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 163 ff

- K. Fischer, „Stand von Wissenschaft und Technik“ im Pflanzenschutzrecht, Lexxion Verlag, Berlin, 2004
- Food Standards Agency – FSA -, Homepage: www.foodstandards.gov.uk /2.1.2004
- A. Geiger, Lobbyisten – des Teufels Advokaten, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2003, S. 385
- J. Gelbert, Die Risikobewältigung im Lebensmittelrecht, Verlag P.C.O., Bayreuth, 2001
- P. Gregor, Claims, Food & Recht 12/2003, S. 8
- E. Gurlit, Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, Deutsches Verwaltungsblatt, 2003, S. 1119 ff
- C. Gusy, Verwaltung durch Information, Neue Juristische Wochenschrift 2000, S. 977 ff
- Health and Safety Executive – HSE -, Homepage: www.hse.gov.uk /2.1.2004
- K. Heilmann, Das Risiko der Sicherheit, S. Hirzel Verlag, Stuttgart, 2002
- L. Hennen, Experten und Laien – Bürgerbeteiligung und Technikfolgenabschätzung in Deutschland, in: S. Schicktanz, J. Naumann (Hrsg.), Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik, Leske + Budrich, Opladen, 2003
- K. J. Henning, Wissenschaftliche Empfehlungen als Verwaltungsmittel, Bundesgesundheitsblatt 1980, S. 125 ff
- K. J. Henning, Theorie und Praxis der Risikobewertung, Rundschau für Fleischhygiene und Lebensmittelüberwachung, 2004, S. 27 ff
- K. J. Henning, Beratung der Politik durch das Bundesgesundheitsamt in: A. Murswiek, Regieren und Politikberatung, Leske + Budrich, Opladen, 1994, S. 59 ff
- R. F. Hertel, Behördliche Risikokommunikation, Bundesgesundheitsblatt 2003, 586 ff
- T. von Hippel, Verbraucherschutz, 3. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1986
- M. Holle, Die öffentlich-rechtliche Verantwortung und Haftung: Vorsorgeprinzip, Rückverfolgbarkeit, Stufenverantwortung, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2004, S. 308 ff
- P. Huber, Meldepflichten, Information und Warnung, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2004, S. 241 ff
- P. Jung, Der Risikobegriff in Wissenschaft und Gesellschaft, Bundesgesundheitsblatt 2003, S. 542 ff
- T. Klindt, Der „new approach“ im Produktsicherheitsrecht des europäischen Binnenmarktes: Vermutungswirkung technischer Normung, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2002, S. 133 ff
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung „Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission“, KOM (2002) 704 endgültig, Brüssel, 2002
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Anwendung des Vorsorgeprinzips, KOM (2000) 1 endgültig, Brüssel, 2000
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig, Brüssel, 2001

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission. Grundsätze und Leitlinien., KOM (2002) 713 endgültig, Brüssel, 2002
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, First Report on the Harmonisation of Risk Assessment Procedures, Part 1: The Report of the Scientific Committees advising the European Commission in the area of human and environmental health, 26.-27. October 2000, http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/ssc/out83_en.pdf /15.1.2004
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit KOM (1999) 719 endgültig, Brüssel, 2000
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch Strategie für eine künftige Chemikalienpolitik, KOM (2001) 88 endgültig, Brüssel, 2001
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und der Verordnung (EG) über persistente organische Schadstoffe, KOM (2003) 644 endgültig, Brüssel, 2003
- U. Lahl, Reach und die politische Entscheidungsfindung in Deutschland, Nachrichten aus der Chemie 2004, S. 25 ff
- G. Lewandowski, Sicherheitsentscheidungen bei Arzneimitteln zwischen Wissenschaft und Politik, Deutsche Apotheker Zeitung 1980, S. 1368 ff
- M.-A. Loulerge, AFSSA, Vortrag beim Europäischen Institut für Öffentliche Verwaltung, Maastricht, 20.10.2003, unveröffentlichtes Manuskript
- H.-J. Luhmann, Die Blindheit der Gesellschaft – Filter der Risikowahrnehmung, Gerling Akademie Verlag, München, 2001
- N. Luhmann, Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1996
- H. Marquardt/S. Schäfer, Lehrbuch der Toxikologie, 2. Aufl., Verlagsgesellschaft Stuttgart, Stuttgart, 2004
- R. Mayntz, Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: A. Murswiek, Regieren und Politikberatung, Leske +Budrich, Opladen, 1994, S. 17 ff
- R. Meyer, Der aufgeklärte Verbraucher – Verbesserungspotentiale der Kommunikation über Lebensmittel, Deutscher Fachverlag, Frankfurt, 2004
- Ministère de l'ecologie et du developpement, Homepage: www.environment.fr /1.6.2004
- OECD, OECD Guidance Document on Risk Communication for Chemical Risk Management, Paris, 2002, [http://www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/envjm-mono\(2002\)18/11.1.2004](http://www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/LinkTo/envjm-mono(2002)18/11.1.2004)
- Österreichisches Lebensministerium, Partizipation und Umweltmediation in Europa, Wien, 2002, www.partizipation.at/deutsch/basis.html /9.11.2003

- Lord Philips, J. Bridgeman, M. Ferguson-Smith, The bovine spongiform encephalopathy (BSE) inquiry (The Philips Enquiry). Findings and conclusions, Volume I. The Stationary Office, London, 2001
- K. Popper, Auf der Suche nach einer besseren Welt, Piper Verlag, München 1987, S. 18
- W. Porsch, Die Macht der Information, Zeitschrift für Lebensmittelrecht 2003, S. 175 ff
- O. Renn, Was Verbraucher als riskant wahrnehmen, transparent, Ausgabe 03, 2003, S. 8 ff
- O. Renn, R. Carius, H. Kastenholz, M. Schulze, Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation, unveröffentlichtes Gutachten für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stuttgart, 2003
- Risikokommission (auch: Ad-hoc Kommission „Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland“), Abschlußbericht, Limbach Verlag, Salzgitter, 2003
- R. Rooke, Country Report: Anglo-Saxon Countries (Great Britain and Ireland), Fernstudienagentur des FVL, Berlin, 2001
- J. Schild, Länderbericht Frankreich, Fernstudienagentur des FVL, Berlin, 2000
- W. Schmitt Glaeser, Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: J. Isensee/P. Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts II, C.F. Müller, Heidelberg, 1987, § 31
- H. Schütz, H. P. Peters, Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bundeszentrale für politische Bildung, 2002, www.bpb.de/popup_druckversion.html?guid=J5E9N1, /11.8.2004
- S.T. Siefken, Dossier Frankreich – Agence Francaise de la Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA), Paris, unveröffentlichtes Kurzgutachten, Bonn, 2002
- S.T. Siefken, Dossier Grossbritannien – Die Food Standards Agency, London, unveröffentlichtes Kurzgutachten, Bonn, 2002
- Spiegel 48/2003 vom 24.11.2003, „Acrylamid in Lebkuchen“
- H.J. Störig, Kleine Weltgeschichte der Philosophie, 16. Auflage, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1993
- TIMES vom 28.3.2004, Gluttons for Punishment, www.timesonline.co.uk/printFriendly/0,,1-100-1055642,00.html /31.3.2004
- M. Toepfer, Umweltrecht, 2. Auflage, C.H. Beck Verlag, München, 1998
- US Agency For Toxic Substances And Disease Registry, A Primer on Health Risk Communication Principles and Practices, <http://atsdr.cdc.gov/HEC/primer.html> /1.6.2004
- A. Wegener, European Governance and Management, Fernstudienagentur des FVL, Berlin, 2003
- A. Wegener/K. Becker, Staats- und Verwaltungstraditionen in Europa, Fernstudienagentur des FVL, 2. Auflage, Berlin, 2003
- T. Wiedemann, Risikokommunikation für Unternehmen, VDI, Düsseldorf, 2000

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1:	Risikomeldungen, Gegenstand von Verbraucherängsten.....	9
Abb. 2:	Schutzgüter im gesundheitlichen Verbraucherschutz.....	14
Abb. 3:	Globales Mehrebenensystem im Verbraucherschutz	19
Abb. 4:	Faktoren der Bewertung von Risiken	32
Abb. 5:	Dem Verbraucherschutz potentiell entgegenstehende Interessen	34
Abb. 6:	Chancen der Partizipation	36
Abb. 7:	Abhängigkeit der Beteiligung von der Beteiligungsebene	42
Abb. 8:	Phänomene staatlicher Willensbildung und Entscheidungsfindung...	49
Abb. 9:	Rücklaufquote der Fragebögen.....	67
Abb. 10.1:	Ergebnisse der Fragebogenaktion, Teil 1	68
Abb. 10.2:	Ergebnisse der Fragebogenaktion, Teil 2	68
Abb. 11:	Erprobte Mittel der Partizipation im Verbraucherschutz	77
Abb. 12:	Erfolgsfaktoren für Partizipation	78
Abb. 13:	Ziele und Ergebnis von Partizipation in Deutschland.....	82

Verzeichnis der Abkürzungen

Abs.	Absatz
AFFSA	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (F)
Art.	Artikel
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung (D)
BSE	Bovine spongiform encephalopathy
CEN	Europäisches Komitee für Normung
DIN	Deutsches Institut für Normung
EPA:	Environment Protection Agency (USA)
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDA:	Food and Drug Administration (USA)
FSA:	Food Standards Agency (GB)
HSE:	Health and Safety Executive (GB)
NGO:	Non Governmental Organization
Nr.	Nummer
OECD:	Organization for Economic Development
S.:	Seite
UK:	United Kingdom, Großbritannien
UN:	United Nations
USA:	United States of America
u. U.:	unter Umständen
vgl.:	vergleiche
WTO:	World Trade Organization
WHO:	World Health Organization

Anhang

Fragebogen	94
Erläuterung zum Fragebogen	95
Startseiten der Homepages von Behörden der Risikobewertung	
– Bundesinstitut für Risikobewertung (D)	96
– Food Standards Agency (GB)	97
– Health and Safety Executive (GB)	98
– Agence Francaise de Sécurité Sanitaire des Aliments (F)	90
– Ministère de l'ecology et du developpement (F)	100
Behördenverzeichnisse	
– 15 nationale Verbraucherschutzbehörden in der EU (Lebensmittelsicherheit)	101
– 15 nationale Verbraucherschutzbehörden in der EU (Chemikaliensicherheit)	102

Bitte zurücksenden an das Bundesinstitut für Risikobewertung: **Fax:** 0049 30/8412 3374, **E-Mail:** k.hemming@bfr.bund.de
 Bei Rückfragen an das Bundesinstitut für Risikobewertung: **Tel.:** 0049 30/8412-3302

**Diesen Fragebogen bitte bis
20.12.2003 zurückfaxen.**

Fragebogen **Partizipation und Öffentlichkeit im Europäischen Verbraucherschutz**

- Lebensmittelsicherheit und Chemikaliensicherheit -

1. Behörde: _____ EU-Mitgliedstaat: _____

	Lebensmittel- sicherheit	Zuständigkeit und/oder	Chemikalien- sicherheit
2. Unsere Behörde fordert Wissenschaftler und Verbraucher regelmäßig öffentlich auf, zu Risikobewertungen Stellung zu nehmen, um diese Stellungnahmen bei der Entscheidung zu berücksichtigen (Amtsblatt, Internet o. a.).	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐
3. Unsere Behörde führt regelmäßig öffentliche Hearings oder öffentliche Rundtisch-Gespräche zu Risikobewertungen durch, um die Ergebnisse bei der Entscheidung zu berücksichtigen.	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐
4. Unsere Behörde führt regelmäßig nichtöffentliche Fachgespräche mit externen Wissenschaftlern durch, um die Ergebnisse bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐
5. Unsere Behörde hat im Jahr 2003 die Öffentlichkeit informiert, wenn ein hinreichender Verdacht vorlag, dass ein Lebensmittel/eine Chemikalie ein Gesundheitsrisiko darstellen kann.	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐
6. Unsere Behörde pflegt einen regelmäßigen Meinungsaustausch mit den wichtigsten Verbraucherverbänden des Landes.	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐
7. Unsere Behörde nutzt andere Mittel der Partizipation und Öffentlichkeit bei Risikobewertungen. (Wenn ja, bitte nähere Angaben beifügen, ggf. auch PR-Unterlagen, oder auch Internet-Fundstelle angeben.)	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐
8. Unsere Behörde gibt pro Jahr durchschnittlich folgende Anzahl von Risikobewertungen ab. (Beispiele: Stellungnahmen/Entscheidungen in Zulassungsverfahren, Gutachten für politische Entscheidungsträger, o. a.)	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐
9. Unsere Behörde veröffentlicht die Ergebnisse der Risikobewertungen regelmäßig, z. B. im Amtsblatt oder auf der Homepage.	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐
10. Die rechtlichen Vorschriften in unserem Staat sehen vor, dass Bürger in Verwaltungsvorgängen zur Risikobewertung Einsicht nehmen können, soweit nicht Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind. Auch wenn sie nicht am Entscheidungsverfahren beteiligt sind, wie z. B. Hersteller in Anmeldeverfahren.	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐
11. In unserer Behörde werden mit der Partizipation von Akteuren, Wissenschaft und Verbraucherschaft federführend die Fachabteilungen betraut, nicht eine spezielle Organisationseinheit.	ja ☐ nein ☐	ca. Anzahl/J. ☐	nein ☐

Ansprechpartner/in in unserer Behörde für evtl. Rückfragen des Bundesinstituts für Risikobewertung:

Name: _____ **Tel.:** _____ **E-Mail:** _____

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens „Partizipation und Öffentlichkeit im Europäischen Verbraucherschutz“

Das Weissbuch Europäisches Regieren aus dem Jahr 2001 misst Partizipation und Öffentlichkeit in Europa hohe Bedeutung zu (http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0275de02.pdf). Mit dem Fragebogen soll untersucht werden, inwiefern die im Weissbuch aufgeführten Grundsätze im gesundheitlichen Verbraucherschutz bereits praktisch eingeführt sind.

Sollte Ihnen die Antwort auf eine der 11 Fragen nicht möglich sein, rufen Sie bitte an oder mailen Sie uns, oder senden Sie den Fragebogen zurück mit allen Antworten, die Ihnen möglich sind. Sollte für die Beantwortung überwiegend eine andere Behörde zuständig sein, teilen Sie uns die zuständige nationale Behörde bitte umgehend mit.

Für den Erfolg der Fragebogenaktion ist es entscheidend, dass die Fragebögen aus allen Staaten der Europäischen Union von den jeweiligen nationalen Behörden der Lebensmittelsicherheit und der Chemikaliensicherheit bis zum 20. Dez. 2003 zurückgesandt werden. Anderenfalls kann die für Anfang 2004 vorgesehene Rückmeldung an alle nationalen Behörden nicht unter Berücksichtigung aller Mitgliedstaaten erfolgen.

Erläuterung zu Frage 1: Bitte vergessen Sie nicht anzukreuzen, ob es sich um die national zuständige Behörde für den Bereich Lebensmittelsicherheit oder/und für Chemikaliensicherheit handelt.

Erläuterung zu Frage 2: Unter einer „öffentlichen“ Aufforderung zur Stellungnahme sollte eine Publikationsweise verstanden werden, die zu einem bestimmten Thema in einem für jedermann zugänglichen Medium erfolgt, und deren Inhalt faktisch nicht nur ein paar Dutzend Fachwissenschaftler erreicht.

Unter „Risikobewertung“ sollten z. B. Hinweise und Empfehlungen an politische Instanzen verstanden werden, etwa zu Höchstmengen oder Anwendungsbeschränkungen von Produkten, und Stellungnahmen oder Entscheidungen in gesetzlich geregelten Zulassungsverfahren, Anmeldeverfahren oder Anzeigeverfahren. Weitere Beispiele: Leitfaden, Format für gesundheitliche Bewertungen des Bundesinstituts für Risikobewertung (www.bfr.bund.de).

Bitte geben Sie unter „ca. Anzahl/J.“ an, wie viele Aufforderungen pro Jahr ungefähr abgegeben werden. Bezugspunkt sollten die Jahre 2002 oder 2003 sein.

Erläuterung zu Frage 3: Unter „öffentliche Hearings“ und „öffentliche Rundtisch-Gespräche“ sollten Veranstaltungen verstanden werden, bei denen der Zuhörerkreis nicht auf eine bestimmte Personengruppe beschränkt ist, so dass im Prinzip jedermann zuhören kann. Eine Möglichkeit zu eigenen Beiträgen der Zuhörer ist nicht notwendig.

Erläuterung zu Frage 4: Unter „nichtöffentliche Fachgespräche“ sollten Veranstaltungen verstanden werden, die über die Befragung einzelner externer Wissenschaftler in Einzelfragen hinausgehen und eine gewisse Regelmäßigkeit aufweisen.

Erläuterung zu Frage 6: Bitte tragen Sie unter „ca. Anzahl/J.“ die Anzahl der Treffen mit den Verbraucherverbänden des Landes pro Jahr ein. Bitte kreuzen Sie „ja“ an, ohne eine Anzahl von Treffen anzugeben, wenn es sich nicht um formalisierte Treffen mit einer gewissen Regelmäßigkeit handelt, sondern um Kontakte von Fall zu Fall.

Erläuterung zu Frage 7: Für die Zusendung von Informationsmaterial zu diesem Punkt wären wir dankbar. Wenn eine Zusendung per E-Mail oder Fax nicht möglich ist, nutzen Sie bitte folgende Adresse: Bundesinstitut für Risikobewertung, L 01, Thielallee 88, 14195 Berlin.

Erläuterung zu Frage 9: Bitte kreuzen Sie „ja“ an, wenn die Risikobewertungen grundsätzlich veröffentlicht werden, auch wenn nicht alle Risikobewertungen veröffentlicht werden, und kreuzen Sie bitte „nein“ an, wenn die Veröffentlichung von Risikobewertungen nicht oder nur ausnahmsweise in Einzelfällen erfolgt.

Erläuterung zu Frage 10: Die Frage steht in Zusammenhang mit nationalen Gesetzen wie „Freedom of Informations Act“ oder „Verbraucherinformationsgesetz“.

Erläuterung zu Frage 11: Wenn die Federführung für die Partizipation in Ihrer Behörde unterschiedlich verteilt ist, kreuzen Sie bitte „ja“ an, wenn die Federführung überwiegend bei den Fachabteilungen liegt und nicht bei anderen administrativen Organisationseinheiten wie Kommunikation oder Recht.

Zum Abschluss vergessen Sie bitte nicht, eine Telefonnummer und eine E-Mail-Adresse für evtl. Rückfragen anzugeben.

Vielen Dank.



BfR
Risiken erkennen – Gesundheit schützen

Bundesinstitut für Risikobewertung

Das Institut | Kontakt | Neu | Presse | Veranstaltungen | IFAQ

English 

IA-Z | Sitemap | Hilfe

Suche

Suchbegriff 

Erweiterte Suche 



Biologische Sicherheit >>>



Lebensmittelsicherheit >>>



Sicherheit von Stoffen ... >>>



Produktsicherheit >>>

Bedarfsgegenstände

- Biozide
- Chemikalien
- Kosmetische Mittel
- Lebensmittel
- Pflanzenschutzmittel
- ZEBET
- Empfehlungen
- Datenbanken
- Forschung
- Internationales
- Publikationen
- Impressum

Wissenschaft im Dienst des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) ist die wissenschaftliche Einrichtung der Bundesrepublik Deutschland, die auf der Grundlage international anerkannter wissenschaftlicher Bewertungskriterien Gutachten und Stellungnahmen zu Fragen der Lebensmittelsicherheit und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erarbeitet. Das BfR formuliert, basierend auf der Analyse der Risiken, Handlungsoptionen zur Risikominderung. Das Institut nimmt hiermit eine wichtige Aufgabe bei der Verbesserung des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit wahr. Die Bewertungen sollen für Öffentlichkeit, Wissenschaft und andere beteiligte oder interessierte Kreise transparent dargestellt und nachvollziehbar sein. Die Bewertungsergebnisse werden - unter Wahrung der Vertraulichkeit geschützter Daten - öffentlich zugänglich gemacht. [mehr >>>](#)

Genuss mit unangenehmen Folgen

Der Shiitake-Pilz wird auch in Deutschland als Speisepilz geschätzt, gezüchtet und in größeren Mengen verzehrt. Bei besonders empfindlichen Menschen kann der kulinarische Genuss aber nachträglich durch streifenförmige, peitschenhahnelähnliche Rötungen der Haut getrübt werden. Auslöser dieser seltenen, zum Teil schweren Hautreaktionen ist vermutlich ein natürlicher Inhaltsstoff dieser Pilzart. [mehr >>>](#)

Weitere aktuelle Themen

- ▶ 2-Ethylhexansäure in glasverpackter Babynahrung und in Fruchtsäften (Stellungnahme des BfR vom 20.07.2004)  103,1 KB

Startschuss für Europäischen Zoonosen-Forschungsnetz MED VET NET

Rund 300 Wissenschaftler aus 16 Institutionen in 10 Ländern haben das Europäische Zoonosen-Forschungsnetz MED VET NET ins Leben gerufen. Ziel ist es, die Ausbreitung von Zoonosen besser zu erforschen und wirkungsvolle Strategien zu ihrer Prävention und Bekämpfung zu entwickeln. MED VET NET versteht sich als „Virtuelles“ Forschungsinstitut⁴ und nimmt heute, am 1. September 2004, seine Arbeit auf. (PDF-Datei, 53,5 KB) [mehr >>>](#)



Leitfaden zur Klassifizierung von Gefährdung

Das BfR hat einen Leitfaden für die Einstufung ätzender Stoffe als Gefährdung erstellt. Er fasst die Bewertungspraxis des BfR zusammen und wird allen Personen zur Verfügung.

Internet



Thursday, September 2, 2004

Homepage

- Home
- News Centre
- Diet and Health
- Safety
- Hygiene
- BSE
- Labelling
- GM and Novel Foods
- Your Views
- Interactive Tools
- Industry
- Enforcement
- Science and Research
- About us
- Scotland
- Wales/Cymru
- Northern Ireland
- Contact Us
- Email Updates
- SMS Text Alerts

TELL A FRIEND **PRINTER FRIENDLY** TEXT ONLY

TOP STORIES



Lunchboxes still packed with fat, salt and sugar

Wednesday, 01 September 2004

Children's packed lunches still contain far too much saturated fat, salt and sugar, according to the Agency's second survey of school lunchboxes. [More](#)



A month of lunchboxes

Wednesday, 01 September 2004

To help you pack a healthy balanced lunch for your child, a series of lunchbox ideas have been put together to make sure they balance over the week for energy, total fat, saturated fat, carbohydrate, protein, salt and sugar. Average costings per menu are also given, based on prices derived from three on-line stores. [More](#)



Top tips for a healthier lunchbox

Wednesday, 01 September 2004

The Agency's survey has revealed that three out of four children's lunchboxes fail to meet the Government's nutritional standards for school meals. So to help parents give their children varied and balanced lunchboxes, the Agency has put together some practical tips and suggestions. [More](#)



Lunchbox survey 2004: facts and figures

Wednesday, 01 September 2004

Each year more than 5.5 billion lunchboxes are packed for children in the UK, according to market analysts. [More](#)

Revolution AWARDS 2004
Best public sector online service:
GM food debate

Oily fish

- Our advice
- What's an oily fish?
- Cooking tips
- FAQs
- Scientific report

True OR False ?

Most of the salt in our diet is added at the table

Salt



News Centre | Diet and Health | Hygiene | Safety | BSE | Your Views | Labelling | GM | Industry | Enforcement | Science and Research | About us | About this site | Link to us | Site Map | Access Keys | Disclaimer | direct.gov.uk

© Crown Copyright

Search site

Advanced search

FOOD DIRECTORY A-Z

Ask Sam

What lunchbox foods can salt be found in?



Answer...

... MORE QUESTIONS >

The Agency and Europe



TODAY'S FEATURES

LATEST ALERTS

- MacPhilips palm oil
- Praise palm oil
- Jumbo palm oil
- Jumbo update
- Nature's Harvest

TOP SEARCH TERMS

- BMI
- Jobs
- Salt
- Publications
- HA CCP

Q&As

- Hijiki seaweed
- Pesticide residues
- Natural toxins
- Sudan I

CONSULTATIONS

- Food Safety Act
- Feedingstuffs
- Phytosterol labelling
- Food contact materials
- Contaminants in food

ENFORCEMENT NEWS

- Stakeholder forum minutes
- Food law seminar
- Good practice audits
- Illegal meat guidance
- Enforcement officer training

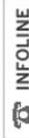
CYMRAEG/
WELSH LANGUAGE

Health & Safety Executive

reducing risks - protecting people



- ABOUT US
- STRATEGIES & PLANS
- WHAT'S NEW
- CONTACT US
- FAQs
- PRESS OFFICE
- YOUR VIEWS
- FORMS
- SMALL FIRMS
- WORKER'S WEBPAGE
- REPORT AN ACCIDENT
- CAREERS IN HSE
- ENFORCEMENT ACTION



INFOLINE

Quick Search

▶ [search smarter](#)

Updated 31.08.04
©2001. Disclaimer

LATEST: Statistics - Occupational heal-



▶ Education

Help and advice on a range of issues including school trips and risk assessment.



▶ Exposure to bugs and germs

Contact with micro-organisms at work. From minor infections up to laboratory accidents.



▶ Manual handling risk assessment

Online tool for lifting, carrying and team handling activities. Includes new interactive scoresheet.

▶ [Press releases](#) ▶ [Campaigns](#) ▶ [Current events](#) ▶ [Links](#)



▶ HSC Business Plan 2004/05

Putting HSC's Strategy into practice. Working in partnership to deliver targets and proposed new Public Service Agreement.



▶ Surface engineering

Modifying the surface of products for decoration and function. Tackling risks in this diverse industry.



▶ Revitalising health and safety

Measuring HSE's ongoing commitment to tackle the causes of accidents and ill health at work.

Your industry ?

Health & safety topics

- ▶ [Gymnast](#)
- ▶ [Free leaflets](#)
- ▶ [Help](#)
- ▶ [Freedom of info.](#)
- ▶ [Other languages](#)
- ▶ [New publications](#)
- ▶ [Science and Innovation](#)
- ▶ [Statistics](#)



HSE BOOKS

New business?
Health and safety starter pack

Directgov
www.directgov.uk
click here

get on





A LA UNE

OGM et alimentation : peut-on identifier et évaluer des bénéfices pour la santé ?

Étude au travers de 4

exemples :

Les plantes résistantes à des insectes La betterave tolérante au glyphosate...



Agence française de sécurité sanitaire des aliments

27/31, avenue du général Leclerc - BP 19 - 94701 Maisons-Alfort

Té debate : +33(0) 1 49 77 13 50 - Fax: +33(0) 1 49 77 26 12

Mé debate : wb.internet@afssa.fr

Bienvenue



Ministère de l'écologie
et du développement durable



English Deutsch Español
plan du site version texte

Accueil
Développement durable
Domaine de l'eau
Evaluation environnementale
Patrimoine naturel
Recherche scientifique
Risques et pollutions

ACTU MINISTÈRE

- ▶ Communiqués
- ▶ Dossiers de presse
- ▶ Archives

- ▶ Le Ministre
- ▶ Le ministère

- ▶ Europe
- ▶ International

ESPACE PROFESSIONNEL

- ▶ Réglementations
- ▶ Marchés publics
- ▶ Formulaires
- ▶ Publications
- ▶ Archives historiques



ment - www.pren





A la une



★ « Bien dans ma ville...sans voiture »
jeudi 26 août 2004



★ La carte des arrêtés préfectoraux de restriction des usages de l'eau en vigueur
lundi 9 août 2004



★ Sécurité et Qualité sanitaire des eaux de baignade : mise en œuvre d'un dispositif expérimental d'information
lundi 26 juillet 2004

Zoom sur



★ Le journal du ministère : Ecologie et Développement durable cherche à mieux connaître ses lecteurs et leurs attentes.
jeudi 26 août 2004



★ Plan climat 2004
jeudi 22 juillet 2004



★ Plan national santé environnement : 2004-2008
lundi 21 juin 2004
Franchir une nouvelle étape dans la prévention de risques sanitaires liés à l'environnement

ESPACE GRAND PUBLIC

- ▶ Jeunes
- ▶ Eco-citoyens
- ▶ Associations
- ▶ 1000 défis
- ▶ Recrutement
- ▶ Métiers

A VOIR



Le p'tit écolo et ses mille et un gestes de l'été

ÉVÈNEMENTS

- 1ère Conférence Nationale : La commande publique, levier du développement durable le 6 septembre 2004
- Prix Entreprises-Environnement 2004 - Appel à candidatures : date limite de remise des projets le 14 septembre 2004
- Opération " Bien dans ma ville... sans voiture " le 22 septembre 2004
- Autras événements...

Verbraucherschutzbehörden in Europa I : Lebensmittelsicherheit

Österreich Austria	Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (BMSG) Stubenring 1 1010 Wien	und	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH Spargelfeldstr. 191 1226 Wien
Belgien Belgium	Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA) WTC III, 8 ème étage 30, Boulevard Simon Bolivar, 1000 Bruxelles		
Dänemark Denmark	Institute for Food Safety and Nutrition Danish Veterinary and Food Agency Mørkhøj Bygade 19 DK-2860 Søborg		
Deutschland	Bundesinstitut für Risikobewertung Thielallee 88 – 92 14195 Berlin	und	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit Rochusstr. 65 53123 Bonn
Finnland Finland	National Veterinary and Food Research Institute Department of Risk Assessment PL/Box 45 Hämeenlinna 57 FIN-00581 Helsinki		
Frankreich France	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) 27-31, avenue du Général Leclerc - BP 19 F - 94701 Maisons-Alfort cedex		
Griechenland Greece	Directorate of Nutritional Policy and Research 5, Karistou Str 115 23, Athens		
Irland Ireland	Food Safety Authority of Ireland Abbey Court Lower Abbey Street Dublin 1-Ireland		
Italien Italy	Istituto Superiore di Sanità Viale Regina Elena, 299 00161 Roma Italy		
Luxemburg Luxembourg	Sécurité alimentaire Cellule de concertation Agriculture- Santé L-2348 Luxembourg		
Niederlande Netherlands	Voedsel en Waren Autoriteit (V.W.A.) Postbus 19506 2500 CM Den Haag		
Portugal	Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar Rua Elias Garcia, nº 30 2704-507 Venda Nova – Amadora		
Spanien Spain	Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESAs) Calle Alcalá 56 28071 Madrid		
Schweden Sweden	National Food Administration Hamnesplanaden 5 Box 622 SE - 751 26 Uppsala		
Großbritannien UK	Food Standards Agency Aviation House 125 Kingsway London WC2 6NH United Kingdom		

Quelle: http://efsa.eu.int/pdf/af_list_de.pdf

(Aktualisiert aufgrund der Fragebogen-Rückläufe – Stand: 09.01.2004)

Verbraucherschutzbehörden in Europa II : Chemikaliensicherheit

Österreich Austria	Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Chemikalienanmeldestelle Spittelauer Lände 5 A - 1090 Wien, Austria
Belgien Belgium	Federal Public Service (FPS) Health, Food Chain Security and Environment, Scientific Institute of Public Health Rue Juliette Wytsmanstraat,14 Brussel
Dänemark Denmark	Miljøministeriet Miljøstyrelsen Strandgade, 29 DK-1401 Copenhagen, Denmark
Deutschland Berlin	Bundesinstitut für Risikobewertung Thielallee 88 – 92 14195 Berlin
Finnland Finland	National Product Control Agency for Welfare and Health (STTV) Chemicals Department PO Box 210 FIN-00531 Helsinki, Finland
Frankreich France	Ministère de l'Environnement Bureau des Substances et Préparations Chimiques 20, Avenue de Ségur F-75302 Paris 07-SP, France
Griechenland Greece	General Chemical State Laboratory, Division of Environment 16, An. Tsocha Street GR-115 21 Athens, Greece
Irland Ireland	Health and Safety Authority Temple Court 10, Hogan Place IRL-Dublin 2, Ireland
Italien Italy	Institute Superiore di Sanità, Laboratorio di Tossicologia Applicata Viale Regina Elena, 299 I-00161 Rome, Italy
Luxemburg Luxembourg	Ministère de l'Environnement, Division des Déchets 18, Montée de la Pétrusse L-2918 Luxembourg
Niederlande Netherlands	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Rijnstraat 8 Postbus 30945 NL-2500 GX The Hague, Netherlands
Portugal	Ministerio do Ambiente, Direcção-Geral Rua da Murgueira-Zambujal Apartado 7585 Alfragide P-2720 Amadora, Portugal
Spanien Spain	Ministerio de Sanidad y Consumo, Dirección General de Salud Pública Paseo del Prado, 18/20 E-28014 Madrid, Spain
Schweden Sweden	National Chemicals Inspectorate (KEMI) PO Box 1384 S-171 27 Solna, Sweden
Großbritannien UK	Health and Safety Executive Rose Court 2, Southwark Bridge UK-London SE1 9HS, UK

Quelle: <http://www.eurunion.org/legislat/chemadd.htm>

(Aktualisiert aufgrund der Fragebogen-Rückläufe – Stand: 09.01.2004)