

Herausgegeben von Ellen Ulbig, Rolf F. Hertel, Gaby-Fleur Böll

# **Kommunikation von Risiko und Gefährdungspotenzial aus Sicht verschiedener Stakeholder**

Abschlussbericht

Autoren:

Dirk Scheer

(Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, seit 11/2008: Interdisziplinärer Forschungsschwerpunkt Risiko und Nachhaltige Technikentwicklung, Universität Stuttgart)

Stefan Gold

(Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, seit 01/2008: Fachgebiet Internationales Management, Universität Kassel)

Christina Benighaus, Ludger Benighaus, Julia Ortleb  
(Dialogik, Stuttgart)

Ortwin Renn

(Dialogik, Stuttgart; ZIRN, Universität Stuttgart)

## **Impressum**

BfR Wissenschaft

Herausgegeben von Ellen Ulbig, Rolf F. Hertel, Gaby-Fleur Böhl

Kommunikation von Risiko und Gefährdungspotenzial aus Sicht  
verschiedener Stakeholder

Bundesinstitut für Risikobewertung  
Pressestelle  
Thielallee 88-92  
14195 Berlin

Berlin 2010 (BfR-Wissenschaft 01/2010)  
158 Seiten, 14 Abbildungen, 26 Tabellen  
€ 10,-

Druck: Umschlag, Inhalt und buchbinderische Verarbeitung  
BfR-Hausdruckerei Dahlem

**ISSN 1614-3795 ISBN 3-938163-56-9**

**Inhalt**

<b>Vorwort</b>		<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b>		<b>7</b>
1.1	<b>Projekt im Überblick</b>	<b>7</b>
1.2	<b>Gliederung des Berichts</b>	<b>9</b>
<b>2 Methodische Vorgehensweise</b>		<b>11</b>
2.1	<b>Projektverlauf: Verfahrensschritte</b>	<b>11</b>
2.2	<b>Methode Experteninterview: Erläuterung, Anwendung, Empirie</b>	<b>15</b>
2.3	<b>Methode Fokusgruppen: Erläuterung, Anwendung, Empirie</b>	<b>18</b>
2.4	<b>Qualitätssicherung</b>	<b>22</b>
<b>3 Ergebnisse I: Literaturanalyse</b>		<b>25</b>
3.1	<b>Literaturoauswertung</b>	<b>25</b>
3.1.1	Kommunikation von „Risiko“ und „Gefährdung“ durch Institutionen	25
3.1.2	Akteure in der Risikokommunikation mit Behörden	28
3.1.3	Risikowahrnehmung	32
3.1.4	Kommunikationsmodelle, -strategien und -verfahren	36
3.1.5	Herausforderungen der Risikokommunikation	40
3.1.6	Erfolgreiche Risikokommunikation: Beispiel Umsetzungshilfen	43
3.2	<b>Interpretation der Ergebnisse</b>	<b>46</b>
<b>4 Ergebnisse II: Empirie Experteninterviews und Fokusgruppen</b>		<b>49</b>
4.1	<b>Ergebnisdarstellung Experteninterviews</b>	<b>49</b>
4.1.1	Darstellung des Expertensamples	49
4.1.2	Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen in der Risikokommunikation	51
4.1.3	Bedeutung und Praxis der Risikokommunikation	71
4.1.4	Herausforderungen der Risikokommunikation	78
4.2	<b>Ergebnisdarstellung Fokusgruppen</b>	<b>85</b>
4.2.1	Teilnehmende der Fokusgruppen	85
4.2.2	Begriffsverständnisse: Die Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“	86
4.2.3	Herausforderungen der Risikokommunikation	92
4.2.4	Rahmenbedingungen einer gelingenden Risikokommunikation	96
4.2.5	Beispiele der Teilnehmenden aus der Praxis	98
4.2.6	Anforderungen und Wünsche an eine „gute Risikokommunikation“	102
4.3	<b>Diskussion der Ergebnisse</b>	<b>105</b>
<b>5 Handlungsempfehlungen</b>		<b>111</b>
5.1	<b>Zusammenstellung von Handlungsempfehlungen</b>	<b>111</b>
5.2	<b>Handlungsfelder und Maßnahmen</b>	<b>117</b>
5.3	<b>Exkurs: Partizipationsverfahren in der Risikobewertung</b>	<b>128</b>

<b>6</b>	<b>Fazit</b>	<b>135</b>
<b>7</b>	<b>Literatur</b>	<b>143</b>
<b>8</b>	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>151</b>
<b>9</b>	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>153</b>

## Vorwort

Das Bundesinstitut für Risikobewertung hat den gesetzlichen Auftrag, aktive und partizipative Risikokommunikation zu betreiben. Eine der Aufgaben besteht in der Klärung des Verständnisses und der Verwendungspraxis der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“, die für die Risikokommunikation auf Grundlage der Ergebnisse der Risikobewertung von zentraler Bedeutung sind. Die bisherigen Erfahrungen der Risikokommunikation haben gezeigt, dass die Begriffe aufgrund verschiedener Blickwinkel von Behörden, NGOs, Verbänden und Wirtschaft unterschiedlich verwendet werden, so dass es zu Missverständnissen bei der Risikokommunikation kommen kann. Das Bundesinstitut für Risikobewertung initiierte und förderte ein Projekt, das Ursachen der unterschiedlichen Anwendungen und Interpretationen der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ bei den am Risikokommunikationsprozess Beteiligten untersucht hat. Mit der Durchführung des Projektes wurde das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH und die Dialogik gGmbH beauftragt.

Der vorliegende Bericht beruht im Wesentlichen auf dem Abschlussbericht zum Projekt „Kommunikation von Risiko und Gefährdungspotential“, das von Juli 2006 bis Juni 2007 durchgeführt wurde.

Im Mittelpunkt des Projektes standen die Ziele

- das Verständnis und die Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ in der Risikokommunikation unter Einbeziehung von Akteuren der Behörden, NGOs, Wirtschaft und Verbänden zu untersuchen,
- Handlungsempfehlungen und -optionen für mögliche organisatorische Maßnahmen zur Optimierung der Risikokommunikation zu entwickeln.

Die Ergebnisse der Untersuchungen lassen die Vielschichtigkeit des unterschiedlichen Verständnisses und der Verwendung der beiden Begriffe erkennen. Abgeleitet aus der Literaturanalyse und empirischen Untersuchungen in Form von Experteninterviews und Fokusgruppen sind die Ursachen dafür im unterschiedlichen Begriffsverständnis der wissenschaftlichen Fachdisziplinen und Akteure zu suchen. Letztere werden nach sechs Akteurstypen unterschieden: Medien, Öffentlichkeit, regulative Instanzen/Behörden, Verbände/Nichtregierungsinstitutionen, Wirtschaft/Industrie und Wissenschaft. Weitere Ursachen liegen in der Lebenswelt und der Risikokonzeption der Akteure begründet, die nach Darstellung der Studienergebnisse einen entscheidenden Einfluss auf deren Risikowahrnehmung ausüben. Infolgedessen werden unterschiedliche Interessen vertreten und hinsichtlich der Einschätzung eines Risikos auch dementsprechend kommuniziert. Mit zunehmenden Wissensdefiziten nimmt die Wahrscheinlichkeit für grundlegende Verständigungs- und Kommunikationsprobleme zu. Dabei ist die Kommunikation über Gefährdungen im Allgemeinen anfälliger für Verständigungsprobleme zwischen den beteiligten Akteuren als die Kommunikation von konkreten Risiken, da bei diesen per definitionem ein hoher Wissensstand vorhanden sein muss. Nicht zuletzt erfordern unterschiedliche Schutzziele der Fachdisziplinen je nach Risikoart und Situation auf das Gefährdungspotential bezogene oder auf das Risiko bezogene Strategien zum Schutz der menschlichen Gesundheit.

Aus den empirischen Ergebnissen werden Handlungsempfehlungen für vier als besonders relevant erachtete Themenfelder der Risikokommunikation entwickelt und Maßnahmen vorgeschlagen. Als ein Themenfeld wird die Berücksichtigung der unterschiedlichen Risikokonzeptionen genannt. Vorgeschlagen werden u. a. Formen der Stakeholderbeteiligung im Prozess der Risikobewertung. Ein weiteres Themenfeld betrifft den Aufbau bzw. Ausbau von Kommunikationskompetenzen bei den am Risikokommunikationsprozess beteiligten Akteuren. Vorgeschlagen werden Maßnahmen wie Kommunikationsschulungen und –trainings und gegenseitiges Coaching von Behörden und Stakeholdern. Darüber hinaus wird als drittes Themenfeld empfohlen, die Risikokommunikation nach Inhalt und Form an Zielgruppen aus-

zurichten. Hierzu werden beispielsweise die Etablierung zielgruppenspezifischer Zwei-Wege-Kommunikation sowie neue Wege für das Kommunizieren mit der Bevölkerung vorgeschlagen. Das vierte Themenfeld bezieht sich auf den Bereich der „Transparenz und Koordination“ in der Risikokommunikation, die auch eine koordinierte und zielgruppenorientierte Kommunikation durch behördliche Institutionen einschließen soll. Konkrete Empfehlungen werden gegeben, die sowohl Einzelmaßnahmen innerhalb von Behörden betreffen als auch Maßnahmen zur Optimierung des Informationsaustauschs mit Stakeholdern und der Öffentlichkeit.

Die in den Handlungsempfehlungen vorgeschlagenen Maßnahmen reichen zum Teil weit in die Zukunft, zum Teil sind sie auch bereits Bestandteil der geübten Praxis. Mit Sicherheit geben sie Anlass dazu, die vorgeschlagenen Maßnahmen zu diskutieren und nach Möglichkeit in der Praxis zu erproben.

Der vorliegende Bericht richtet sich an alle interessierten Kreise, die am Prozess der Risikokommunikation beteiligt sind. Das BfR will mit diesem Projekt zu einem besseren Verständnis der Begriffsproblematik unter den Akteuren und zur weiteren Optimierung der Risikokommunikation beitragen.



Professor Dr. Dr. Andreas Hensel  
Präsident des Bundesinstituts für Risikobewertung

## 1 Einleitung

Das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH und die Dialogik gGmbH wurden vom Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) beauftragt, eine Untersuchung von möglichen Kommunikationsproblemen bei der Verwendung und Umgang mit den Begriffen „Risiko“ und „Gefährdung“ (bzw. Gefährdungspotential) im Bereich der Risikokommunikation durchzuführen. Ziel des Projektes war es, Verständnis und Verwendungspraxis der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ bzw. „Gefährdungspotential“ in der Risikokommunikation aus den Blickwinkeln von Behörden, NGOs, Verbänden und Wirtschaft zu untersuchen und darauf basierend Handlungsempfehlungen und -optionen für zukünftiges Handeln des BfR zu erarbeiten, um externe Akteure wie Verbände, NGOs, Wirtschaft oder andere Behörden in den Kommunikationsprozess des BfR besser einzubeziehen. Die Projektlaufzeit betrug zwölf Monate – von Juli 2006 bis Juni 2007. Der hier vorgelegte Endbericht dokumentiert das durchgeführte Forschungsvorhaben.

### 1.1 Projekt im Überblick

#### Projekthintergrund

Risikokommunikation zielt auf den interaktiven Austausch von Informationen (Abschätzungen, Bewertungen, Meinungen) über Gefahren und Risiken zwischen verschiedenen, am Kommunikationsprozess beteiligten Akteuren ab. Dabei treten immer wieder Missverständnisse und Kommunikationsprobleme zwischen den Akteuren auf, die auf vielfältige Ursachen zurückgeführt werden können, beispielsweise:

- Instrumentalisierung des Kommunikationsprozesses für eigene Zwecke (z. B. Herausstellen der Chancen von Technologien oder Furchtappelle),
- verschiedene emotionale und kognitive Verarbeitungsstile (z. B. affektive Reaktionen),
- unterschiedliche soziale Positionen (Experte/Laie) oder auch
- Wissensdefizite, Risikofallen und Auslegungsdifferenzen.

Ein Kommunikationsproblem, so die Hypothese dieser Untersuchung, geht von der undeutlichen Begriffsbestimmung und Verwendung der beiden zentralen Termini „Risiko“ und „Gefährdung“ bzw. „Gefährdungspotential“ aus. In der Literatur ist keine einheitliche Definition dieser Begriffe zu finden<sup>1</sup>. Und auch die Akteure, die Risiken kommunizieren, verwenden diese Begriffe mit unterschiedlichem Bedeutungsinhalt oder auch synonym, so dass Missverständnisse in der Information und Kommunikation vorprogrammiert sind. Folgende Fragestellungen waren daher im Vorhaben forschungsleitend:

- Gibt es ein unterschiedliches Verständnis und eine unterschiedliche Verwendung der Begriffe bei Stakeholdern?
- Woran liegt die unterschiedliche Verwendung dieser Begriffe?
- Welche Ursachen können für die verschiedenen Herangehensweisen identifiziert werden?
- Wie und was kann die behördliche Risikokommunikation zu einer gelingenden Kommunikation beitragen?

#### Arbeitsdefinition der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ im Projekt

Als Arbeitsgrundlage dieser Untersuchung wählten die Bearbeiter Begriffsdefinitionen, die beim BfR gängig sind (BfR 2005):

*Der Begriff Gefährdung/Gefährdungspotential („hazard“) beschreibt in der Toxikologie das dem Stoff (Chemikalie) innewohnende Potential, eine schädigende Wirkung beim Zielorganismus zu verursachen. Grundlage dafür bilden Dosis-Wirkungsbeziehungen.*

<sup>1</sup> Vgl. die Definitionen zu Gefährdung und Risiko in Kapitel 3.1.1.

Der Begriff Risiko („risk“) umfasst das Produkt aus Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens. Grundlage für die Ermittlung der Eintrittswahrscheinlichkeit bilden Expositionsdaten.

### Zielsetzung

Die Zielsetzung des Vorhabens fokussiert zunächst auf die Untersuchung von möglichen Kommunikationsproblemen bei Verwendung und Umgang mit den Begriffen „Risiko“ und „Gefährdung“ (bzw. Gefährdungspotential) im Bereich der Risikokommunikation. Daran anschließend sollen Handlungsempfehlungen für mögliche organisatorische Maßnahmen von Behörden entwickelt werden. Als Adressaten stehen insbesondere Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und (wirtschaftliche) Verbände im Vordergrund. Die Bearbeiter verfolgen konkret folgende Forschungsziele:

**Forschungsziel 1:** Rekonstruktion des Verständnisses und der Verwendungspraxis der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ bzw. „Gefährdungspotential“ in der Risikokommunikation aus den Blickwinkeln von Behörden, NGOs, Verbänden und Wirtschaft

Im Rahmen des ersten Forschungsziels sollen Verständnis, Umgang und Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung(spotential)“ in der Risikokommunikation insbesondere bei NGOs, Verbänden, Behörden und Wirtschaft untersucht werden. Betrachtet man die öffentliche Diskussion genauer, lässt sich vermuten, dass viele Akteure aus dem Bereich der Umweltschutzgruppen und der NGOs ihre Kommunikation überwiegend auf Aspekte der Gefährdung von Umwelt und Gesundheit aufbauen. Wirtschaft und viele Behörden hingegen richten ihre Kommunikation stärker auf die Exposition bzw. die Eintrittswahrscheinlichkeit von Gefährdungen aus. Sie haben eher den Risikobegriff im Blick.

**Forschungsziel 2:** Entwicklung von Handlungsempfehlungen und -optionen für mögliche organisatorische Maßnahmen von Behörden

In einem zweiten Schritt sollen nach Auswertung einer empirischen Erhebung (Interviews und Fokusgruppen) Handlungsempfehlungen und -optionen für zukünftiges Handeln von öffentlichen Institutionen, insbesondere des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) abgeleitet werden. Ziel ist es, externe Akteure effizient und effektiv in den Kommunikationsprozess über Risiken einzubeziehen und sie in geeigneter Form zu beteiligen.

### Konzeption des Projekts

Das Projekt unterschied insgesamt fünf Projektphasen, die auf den Projektzeitraum von 12 Monaten aufgeteilt wurden (vgl. Tabelle 1):

Tab. 1: Projektphasen und Zeitplan

Projektphasen	Projektmonate (Juli 2006 bis Juni 2007)											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Detailkonzeption des Projektes	☞											
2. Literaturrecherche und -analyse												
3. Erhebung von empirischen Daten					📖							
4. Auswertungsphase (Empirie)					☞							
5. Synthesephase										◀		📖

Abstimmungsgespräche: ☞

Abschlusskolloquium: ◀

Berichtslegung: 📖



Im Mittelpunkt der Projektdurchführung stand die Erhebung von empirischen Daten in der dritten Projektphase, in der 53 Experten aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbezogen wurden.

Zum einen führten die Bearbeiter 26 fragebogengestützte Experteninterviews durch. Auf Basis eines standardisierten Fragebogens wurden Experten vornehmlich aus wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verbänden, NGOs und Behörden zu Verständnis und Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ befragt. Die Verantwortung für die Durchführung der Experteninterviews lag beim IÖW gGmbH.

Zum anderen wurden drei Fokusgruppen mit Vertretern aus Wirtschaft, Verbänden und NGOs sowie Behörden durchgeführt, um die Dynamik des Argumentationsverlaufs zu simulieren und eine gruppengestützte Einschätzung zu „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ zu erhalten. Insgesamt haben die Bearbeiter 27 Personen in die Fokusgruppen einbezogen. Die Verantwortung für die Durchführung der Fokusgruppen lag bei der Dialogik gGmbH.

## **1.2 Gliederung des Berichts**

Der hier vorgelegte Endbericht stellt das Forschungsprojekt vor und fasst die Ergebnisse zusammen. Dies umfasst Projektkonzeption, den Projektverlauf sowie die Forschungsergebnisse und deren Interpretation.

Der Bericht skizziert zunächst in Kapitel 1 den Forschungsgegenstand anhand von zwei Forschungsfragen. Kapitel 2 beschreibt im Überblick die Konzeption des Projektes. Es zeigt Konzeption und Vorgehensweise bei der Durchführung der Literaturanalyse und der empirischen Datenerhebung. Kapitel 3 stellt die Ergebnisse der Literaturanalyse dar. Es enthält die Resultate der Literatúrauswertung zu relevanten Themenstellungen wie Begriffe „Gefährdung“ und „Risiko“, Akteure in der Risikokommunikation, Erklärungsansätze zur Risikowahrnehmung und sozialen Kommunikation sowie Problembereiche und Umsetzungsmaßnahmen in der Risikokommunikation. Kapitel 4 schließt daran an mit der Darstellung der empirischen Ergebnisse aus den durchgeführten Experteninterviews und Fokusgruppen. Kapitel 5 umfasst die Handlungsempfehlungen in vier Themenfeldern mit konkreten Maßnahmenvorschlägen sowie einem Exkurs über Partizipationsverfahren in der Risikobewertung. Der Bericht schließt mit einem kurzen Gesamtfazit in Kapitel 6.



## 2 Methodische Vorgehensweise

### 2.1 Projektverlauf: Verfahrensschritte

#### Verfahrensschritte im Projekt (Projektplan)

Anhand der in Tabelle 2 aufgeführten Projektphasen können folgende Verfahrensschritte unterschieden werden:

**Tab. 2: Übersicht der Verfahrensschritte im Projekt nach den Projektphasen**

1. Detailkonzeption des Projektes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkretisierung der Zielsetzung und Ausgestaltung des Projektes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestaltung der Qualitätssicherung: Einbindung von Experten, Aufstellung von Kriterien</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzeption der Auswertung (Empirie)</li> </ul>
2. Literaturrecherche und -analyse
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Festlegung von Kriterien zur Auswahl der Literatur</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Literatursuche und -auswahl anhand von Kriterien</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Literaturanalyse zur den einzelnen Fragestellungen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenstellung der wichtigsten Ergebnisse und offener Forschungsfragen</li> </ul>
3. Erhebung von empirischen Daten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Festlegung von Kriterien zur Auswahl der Interviewpartner und Teilnehmer der Fokusgruppen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragebogendesign (Konzeption, Fragebogenentwicklung)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswahl und Anfrage der Interviewpartner</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchführung und Dokumentation der Einzelinterviews</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokusgruppendesign (Konzeption, Fragenkatalog)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswahl und Einladung der Teilnehmer für die Fokusgruppen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchführung und Dokumentation der Fokusgruppe</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstellung des Zwischenberichtes</li> </ul>
4. Auswertungsphase (Empirie)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstimmungsgespräch beim BfR in Berlin</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswertung der Einzelinterviews</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswertung der Fokusgruppen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synthese der Ergebnisse, Aussagen und offene Fragen</li> </ul>
5. Synthesephase
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abschlusskolloquium: Durchführung und Auswertung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenführung der Ergebnisse (Abschlussbericht)</li> </ul>

## 1. Detailkonzeption des Projektes

In Projektphase 1 wurde zunächst der Projektplan des Antrages konkretisiert und das Vorgehen genau konzipiert (vgl. Tabelle 2). So wurden die Methoden der Interviews, das Design des Fragebogens (Interviews) bzw. -katalogs (Fokusgruppen) und die anschließende Auswertung der Daten auf die Zielstellungen des Projektes abgestimmt. Um ein zielgerichtetes und nachvollziehbares Vorgehen zu gewährleisten, legten die Bearbeiter zudem Selektionskriterien zur Literatursuche sowie Auswahl von Interviewpersonen fest.

## 2. Literaturrecherche und -analyse

Im Fokus der inhaltlichen Bearbeitung des Themas stand Definition und Verwendung der Begriffe „Gefährdung“ und „Risiko“ sowie indirekt die Frage der Risikokommunikation mit Stakeholdern, also zwischen Behörden und externen Akteuren, wie NGOs bzw. Verbänden. Im Rahmen einer umfangreichen Literaturrecherche und -analyse wurden ca. 400 Literaturquellen recherchiert und auf deren Relevanz für die Forschungsfrage gesichtet. Dabei fiel auf, dass wenig Literatur speziell zur Unterscheidung der Begriffe zu finden ist und die Literaturquellen hauptsächlich die Anwendung von Risiken oder Gefährdungen beschreiben. Näher ausgewertet wurden ca. 100 verschiedene Literaturquellen.

*Kriterien für die Literatúrauswahl waren in erster Priorität:*

- behandelt die Themen „Risiko“, „Gefährdung“ oder „Gefährdungspotential“ bzw. die englischsprachigen Begriffe „risk“ and „hazard“,
- definiert die Begriffe „Risiko“, „Gefährdung“ oder „Gefährdungspotential“,
- enthält konzeptionelle Überlegungen zum Thema Risikokommunikation,
- beschreibt Kommunikationsmodelle der Risikokommunikation,
- gibt gute/schlechte Beispiele der Risikokommunikation von Behörden, NGOs und Wirtschaft wieder,
- stellt Maßnahmen und (soziologisch-kommunikative) Modelle vor,
- analysiert Risikokommunikation und Beteiligungsverfahren,
- stellt Anwendungsfelder vor (Lebensmittel, Chemikalien, Strahlung).

*Kriterien für die Literatúrauswahl in zweiter Priorität waren:*

- berücksichtigt Verbandsforschung (Wie sind die Organisationen aufgestellt? Wie kommunizieren Sie? Was erwartet der Verbraucher?)
- benennt Konfliktfelder der Risikokommunikation

Ziel der inhaltlichen Aufbereitung war die Entwicklung eines anwendungsorientierten Kommunikationskonzeptes, das (Risiko-)Kommunikation zwischen allen Beteiligten in einzelne Kommunikationsschritte, -inhalte und -instrumente untergliedert und unterschiedliches Kommunikationsverhalten transparent macht und begründet. Es wurden die verschiedenen Anwendungskontexte von „Risiko“ und „Gefährdung“ sowohl im englischen, deutschsprachigen und internationalen Sprachgebrauch analysiert und auf verschiedene Anwendungsebenen bezogen, darunter fielen: Chemikalien, Lebensmittel, Trinkwasser, Strahlung u. a.

## 3. Erhebung von empirischen Daten

### *Vorbereitung der Interviews*

Schwerpunkt der empirischen Untersuchung im Projekt waren die Interviews mit externen Akteuren, wie NGOs, Verbände, Behörden und Wirtschaft bezüglich der Anwendung und des Umgangs mit den Begriffen „Risiko“ und „Gefährdung“. Deren Verwendungs- und Bedeutungskontexte sollten aus verschiedenen Blickwinkeln erhoben werden, um Verständnisunterschiede bzw. Missverständnisse in den verschiedenen Phasen des Kommunikationsprozesses zu identifizieren. Die Vorbereitungsphase der Interviews wurde in die Arbeits-

schritte Auswahl des Teilnehmerkreises, Befragungsdesign und Gestaltung des Fragebogens bzw. Fragekataloges untergliedert.

#### *Auswahl des Teilnehmerkreises*

Die in den Interviews angesprochenen Vertreter aus Behörden, NGOs, Wirtschaft und Verbänden stammen alle aus Deutschland. Dabei wurden zum einen themen- und branchenübergreifende NGOs und Verbände, zum anderen aber auch themenspezifische Stakeholder angesprochen.

Wichtig für die Qualitätssicherung des Projektes war die geeignete Zusammenstellung der Interviewpartner und der Fokusgruppen. Hierzu stellten die Projektbearbeiter Auswahlkriterien auf, nach denen die Akteure aus den Bereichen Wirtschaft, Verbände, NGOs und Behörden herausgefiltert wurden. Die Bearbeiter stimmten die Kriterien und die Vorschlagsliste mit dem BfR ab.

#### *Die Kriterien lauteten:*

- Institutionen, die Gefährdungen oder Risiken kommunizieren,
- Institutionen, die schwerpunktmäßig mit Lebensmitteln arbeiten (von der Produktion von risikobezogenen Produkten bis zur Kommunikation über Gefährdungen und Risiken),
- Institutionen aus den Bereichen Chemikalien und Strahlung,
- Bundes- und Landesebenen bei den Vertretern von Behörden, Verbänden und NGOs; große Unternehmen mit eigener Abteilung „Risikokommunikation“ bei Vertretern von Unternehmen,
- eigenes Interesse der Interviewpartner und Teilnehmer an der Thematik.

Bei der Zusammensetzung der Fokusgruppen wurde zudem eine gute „Mischung“ angestrebt, so dass sowohl Bundes- als auch Landesebenen gleichmäßig vertreten und die verschiedenen Bereiche Lebensmittel, Chemikalien und Strahlung abgedeckt waren.

#### *Befragungsdesign*

Die Datenerhebung wurde mithilfe eines standardisierten Fragebogens und -katalogs durchgeführt. Diese primäre Datenerhebung war notwendig, weil keine sekundären bzw. tertiären Daten aus bereits vorhandenen Befragungen vorlagen, die zur Fragestellung von Kommunikationsproblemen bei der Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ Aussagen machen konnten.

Die Bearbeiter wählten als methodischen Ansatz das **fragebogengestützte Experteninterview** (telefonisch und vor Ort), um mit Vertretern aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ins Gespräch zu kommen. Mit dieser Methode können gerade vielschichtige Sachverhalte auf Basis von Expertenwissen untersucht werden. Die Methode der Experteninterviews zielt als Erhebungsverfahren generell auf „das Wissen der Experten um die Sachverhalte, die im Kontext der Fragen zum Untersuchungsgegenstand für die Forscher relevant sind“ (Deeke 1995: 11). Daran anschließend lässt sich Expertenwissen wie folgt definieren: „Expertenwissen ist Wissen, welches eine Person (a) zu einem bestimmten Sachverhalt oder (b) als Beteiligter an einem bestimmten Prozess oder Ereignis hat“ (Kranwischer o. J.: 95). Zudem besteht hier der Vorteil, dass komplexe und umfangreiche Fragebögen zum Einsatz kommen können und in einem vertiefenden Gespräch auch die Möglichkeit des „Nachhakens“ besteht.

Neben den Einzelinterviews wurden **Fokusgruppen** mit den gleichen Zielgruppen durchgeführt, um die Stärke und Überzeugungskraft von Argumenten und Einschätzungen im Dialog mit anderen Personen zu testen und die Standfestigkeit einzelner Positionen im Rahmen des Argumentationsaustausches zu überprüfen (vgl. Krüger 2000, Witte 1998, Lamnek 1998, Henseling et al. 2006). Die Methode Fokusgruppe ist eine klar strukturierte und professionell

moderierte Gruppendiskussion in einem kleinen Kreis (max. 12 Personen) zu einer vorher festgelegten Themenstellung.

Die Kombination von Einzelinterviews und Fokusgruppen gewährleistet, dass eine empirisch abgesicherte Momentaufnahme mit einer Simulation dynamischer Argumentationsführung verbunden wird.

### **Gestaltung des Fragebogens bzw. Fragekataloges**

Die Zielstellungen des Projektes und die ersten Ergebnisse der durchgeführten Literaturanalyse dienten als Leitlinien zur Konzipierung des Fragebogens für die Einzelinterviews und des Fragenkatalogs für die Durchführung der Fokusgruppen. Die Themenblöcke für die Interviews und die Fokusgruppen wurden einander angepasst, um eine Vergleichbarkeit der Daten zu sichern. In enger Absprache mit dem BfR wurden folgende übergeordneten Themenblöcke für beide empirischen Zugänge ausgewählt:

#### **Themenblock I:** Einführung – Stakeholder in der Risikokommunikation

Zielsetzung: Verständnis, Bedeutung und konkrete Tätigkeitsfelder der Befragten im Bereich der Risikokommunikation.

#### **Themenblock II:** Begriffe „Gefährdung“/„Risiko“ in der Risikokommunikation

Zielsetzung: Verständnis und Anwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“. Darüber hinaus weitere Termini, die potentiell für Kommunikationsprobleme verantwortlich sein können sowie Angaben zum Kontext, in dem diese beiden Begriffe verwendet werden.

#### **Themenblock III:** Bedeutung und Praxis von Risikokommunikation

Zielsetzung: Kenntnisse über die derzeit in Deutschland praktizierte Risikokommunikation und Hinweise auf besonders positive/negative Praxisbeispiele.

#### **Themenblock IV:** Probleme (bzw. Herausforderungen) der Risikokommunikation

Zielsetzung: detaillierte Erkenntnisse über wahrgenommene Probleme der Risikokommunikation in Deutschland.

#### **Themenblock V:** Einschätzung Akteure der Risikokommunikation

Zielsetzung: Erwartungen an und Erfahrungen mit den an der Risikokommunikation beteiligten Akteuren.

## **4. Auswertungsphase (Empirie)**

### **Auswertung der Experteninterviews und der Fokusgruppen**

Die empirisch erhobenen Daten wurden systematisch anhand qualitativer und quantitativer Verfahren ausgewertet. Das genaue Vorgehen der Auswertung ist in Kapitel 2.2 beschrieben.

## **5. Synthesephase**

### *Abschlusskolloquium*

Nach Auswertung der Interviews und der Fokusgruppen stellten die Projektpartner die Ergebnisse des Projektes im Rahmen eines eintägigen Kolloquiums einem ausgewählten Teilnehmerkreis (ca. 100 Personen) vor. Die Veranstaltung wurde unter dem Titel:

*„Was ist Risiko? Was ist Gefährdung? Unterschiedliche Akteurssichtweisen bei Akteuren der Risikokommunikation“*

zusammen mit dem BfR in dessen Räumlichkeiten in Berlin am 10. Mai 2007 durchgeführt. Ziel war es, die empirisch gewonnenen Ergebnisse der Analyse, aber vor allem die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen zur praktischen Umsetzung der Risikokommunikation mit den Teilnehmern zu diskutieren und zu bewerten. Neben dem befragten Teilnehmerkreis wurden weitere Vertreter von Behörden, NGOs und Verbänden in Absprache mit dem Auftraggeber eingeladen.

### *Abschlussbericht*

Der Abschlussbericht soll ein umsetzungsorientiertes Konzept für zukünftiges Handeln in der Risikokommunikation zwischen Behörden, NGOs, Öffentlichkeit und Wirtschaft bereitstellen. Dazu dokumentiert er zunächst die Vorgehensweise (Vorbereitung und Durchführung der Interviews) und stellt die aufbereiteten Ergebnisse dar. In einem zweiten Teil werden die daraus abgeleiteten Maßnahmen auf Grundlage der Kolloquiums-Diskussion erläutert und in Form von praxisorientierten Handlungsoptionen formuliert. Die Vor- und Nachteile der einzelnen Maßnahmen-Varianten werden aufgezeigt. Daraus wurden konkrete Empfehlungen für die Risikokommunikation zwischen dem BfR und seinen Stakeholdern abgeleitet.

## **2.2 Methode Experteninterview: Erläuterung, Anwendung, Empirie**

### **Erläuterung Experteninterview<sup>2</sup> und Anwendung im Projekt**

#### **Definition Experteninterview**

Experteninterviews sind fester Bestandteil des methodischen Instrumentariums in der empirischen Sozialforschung (Bogener/Menz 2002; Lamnek 1995; Mayering 1990). Diese Methode umfasst ein breites Spektrum unterschiedlicher Ausgestaltungen und ist dadurch je nach Forschungsinteresse in ihrer Anwendung recht flexibel. Für Gläser und Laudel sind „Experten Menschen, die ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzen, und Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen“ (Gläser / Laudel 2004: 10). Da bezüglich der dieser Untersuchung zugrunde liegenden Fragestellung von Kommunikationsproblemen bei Verständnis und Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ keine Analysen bzw. Daten aus bereits vorliegenden Befragungen vorhanden sind, war eine Primärdatenerhebung notwendig. Methodisch erfolgte diese Datenerhebung durch fragebogengestützte Experteninterviews, die zu gleichen Teilen mit Vertretern der drei untersuchten Akteursgruppen (Behörden, Wirtschaft und wirtschaftsnahe Verbände, Verbraucher- und Umweltverbände) durchgeführt wurden. Die Gespräche wurden hierbei zu etwa einem Fünftel persönlich vor Ort, in allen übrigen Fällen telefonisch geführt. Insgesamt wurden 26 Personen bzw. Institutionen befragt. Die Ergebnisse der Befragung wurden für interne Zwecke dokumentiert und für die Auswertung anonymisiert.

#### **Expertenauswahl**

Die Auswahl der Experten orientierte sich prinzipiell am spezifischen Forschungsinteresse. Grundsätzlich musste aber jeder Experte als notwendige Bedingung mindestens eine der folgenden zwei Merkmale aufweisen: Der Experte sollte zum einen Verantwortung für die Konzeption, die Durchsetzung oder die Kontrolle einer Problemlösung tragen und/oder er verfügt über „einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse“ (Meuser et al. 1991: 443). Neben diesen zwei Kriterien haben die Bearbeiter in Abhängigkeit der konkreten Fragestellung des Projektes noch weitere Kriterien zur Auswahl aufgestellt, die bei der Expertenwahl berücksichtigt wurden:

- Relevanz/Bedeutung der Institution bzw. Organisation im „Konzert der Interessengruppen“,
- themen- bzw. fachspezifische Nähe sowohl der Institutionen als auch deren Vertreter zu den im BfR behandelten Themen zu Risiken und Gefährdungen sowie
- Auswahl namentlicher Experten, die eng mit dem BfR zusammenarbeiten.

---

<sup>2</sup> Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird im Folgenden jeweils nicht die männliche und weibliche Form explizit, sondern stets diese Schreibweise verwendet.

### **Fragebogenkonzept und -entwicklung**

Für die Durchführung des Expertengesprächs wird in der Literatur die Ausrichtung an einem teilstandardisierten Leitfaden oder Fragebogen empfohlen, der die den Forscher interessierenden Themen aus dem weiten Spektrum möglicher Gesprächsthemen herausschneidet und so das Gespräch auf für das Untersuchungsziel wirklich Relevante fokussiert (Meuser et al.: 453). Im Rahmen dieses Vorhabens wurde zunächst ein Fragebogenkonzept mit folgenden Aspekten entwickelt:

- Durchführung der Befragung anhand eines teilstandardisierten Fragebogens mit offenen und geschlossenen Fragen.
- Zielgruppenspezifischer Fragebogen mit übergreifenden und gruppenspezifischen Teilen.
- Inhaltliche Untergliederung in fünf Themenblöcke. Je Themenblock sollten ca. 5–6 Fragen gestellt.
- Fragestellungen sollen das eigene Verständnis, die Kontextbedingungen, unter denen die beiden Begriffe benutzt werden, und die daraus abgeleiteten Handlungsoptionen sowie -wünsche abdecken. Damit sollte gewährleistet werden, dass zum einen Kenntnisse und Erfahrungen über die derzeitige Praxis erhoben werden. Zum anderen sollen aber auch Anforderungen, Reformnotwendigkeiten und Verbesserungspotentiale abgefragt werden.

Das Experteninterview kann als quantitativ und/oder qualitativ orientiertes Verfahren – wie auch als Mischform dieser beiden – umgesetzt werden (Bogner et al. 2002: 20; Meuser et al. 1991). Bei der Fragebogenentwicklung in diesem Forschungsvorhaben wurde bewusst eine Mischform zwischen quantitativen und qualitativen Verfahren gewählt. Eine quantitative Ausrichtung in Form von geschlossenen und skalierten Fragetypen zielt primär auf die systematische Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Eine qualitative Ausrichtung hingegen lässt nur bedingt einen systematischen Vergleich zu, zielt aber in erster Linie auf die subjektive Verknüpfung von Wissens- und Bewertungsinhalten, die von der befragten Person in ihrer eigenen mentalen Repräsentation des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen wird. Im Kontext dieses Forschungsprojektes wurden beide Verfahren als vielversprechend und komplementär beurteilt, da sowohl eine vergleichende Betrachtung zwischen den Stakeholdern als auch eine Erhebung von Strukturen individuellen Expertenwissens zu einzelnen Fragestellungen als sehr zielführend eingeschätzt wurde. Die Projektbearbeiter entschieden sich vor diesem Hintergrund für eine Mischform bei der Erarbeitung des Fragebogens.

Die im vorliegenden Projekt durchzuführenden Experteninterviews stützen sich auf einen weitgehend standardisierten Fragebogen mit einer Mischung aus offenen und geschlossenen Fragen. Die Standardisierung des Frageninhalts und der Fragenreihenfolge ist vor allem da zielführend, wo Experten als Lieferanten von Informationen, Daten und Fakten adressiert werden, die nicht auf anderem Wege, etwa über eine Literaturanalyse, in Erfahrung zu bringen sind (Meuser et al.: 448f.). Dies trifft für die Forschungsziele dieses Projektes zu. Inhaltlich deckt der Fragebogen nach einleitenden Fragen verschiedene Facetten der in der Risikokommunikation zentralen Konzeptionen „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ ab; desgleichen geht er auf die Bedeutung und Praxis sowie die Probleme und Herausforderungen der Risikokommunikation ein. Eine Selbst- und Fremdeinschätzung der betrachteten Akteursgruppen bildet den Abschluss. Jeder dieser fünf Themenblöcke zielt einerseits auf die Abfrage des Status quo in der Risikokommunikation in Deutschland und andererseits auf die Identifizierung von Handlungsoptionen, die die Effektivität und Effizienz der zukünftigen Risikokommunikation erhöhen können (vgl. dazu die fünf Themenblöcke in Kapitel 2.1/Erhebung von empirischen Daten). Die Kenntnisse und Erfahrungen aus der derzeitigen Praxis der Risikokommunikation und die von den Experten benannten Positiv- wie Negativbeispiele, Defizite, Reformnotwendigkeiten und Verbesserungsvorschläge bilden die Grundlage, auf die sich dann im fortlaufenden Projekt die Erarbeitung von Maßnahmen und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Risikokommunikation stützt.



### **Durchführung von Expertengesprächen**

Das Gelingen des Expertengesprächs hängt stark von der inhaltlichen Kompetenz und dem Erfahrungswissen zur Gesprächsführung des Interviewers ab. Der Gesprächsführer sollte sich im Vorfeld durch eine umfassende thematische Einarbeitung zum „Quasi-Experten“ (Pfadenhauer 2002: 120) schulen, um so ein zielführendes und ergebnisorientiertes Gespräch auf gleicher Augenhöhe zu ermöglichen (Pfadenhauer 2002: 125f). Im Rahmen dieses Vorhabens konnten die Projektbearbeiter bzw. Interviewer in Bezug auf die Gesprächsführungskompetenz auf ihre umfassende Expertise und langjährige Erfahrung bei der Durchführung von sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekten zurückgreifen. Zur thematischen Einarbeitung war die im Projekt zeitlich vorangehende Literaturanalyse sowie die damit verbundene Fragebogenentwicklung ein wichtiger und entscheidender Bestandteil zur Aneignung von Fachwissen im Forschungsfeld Risikokommunikation.

### **Auswertung der Expertengespräche**

Während geschlossene Fragen mit Hilfe statistischer Methoden, wie etwa Lang- und Streumaße, basierend auf dafür geeigneter elektronische Datenverarbeitung (Excel, SPSS) ausgewertet werden können, geht es bei der qualitativen Auswertung der Antworten auf offene Fragen darum, durch wechselseitiges Vergleichen der einzelnen Texte das „Überindividuell-Gemeinsame“ (Meuser et al.: 453) herauszuschälen. Zur qualitativen Analyse können verschiedene Auswertungsstrategien verfolgt werden (z. B. Transkription, Paraphrase, soziologische Konzeptualisierung).

Im Rahmen dieses Vorhabens wurden zunächst alle geführten Expertengespräche dokumentiert. Dies erfolgte für jedes Gespräch einzeln in Form der Dokumentation in einer dafür erarbeiteten Eingabemaske, die alle quantitativen und qualitativen Antworten zu jeder Frage erfasst. Die Dokumentation geschah auf Basis der während des Gesprächs durch den Gesprächsführer angefertigten handschriftlichen Manuskripte sowie der Gesprächsmitschnitte. Das vorhandene Material wurde dann in einem weiteren Schritt nach verschiedenen thematischen Gesichtspunkten ausgewertet. Dies umfasst beispielsweise aktueursspezifische Muster des Antwortverhaltens, die Analyse von Verständnis und Verwendung der Termini „Risiko“ und „Gefährdungspotential“, die Zusammenstellung von illustrativen Beispielen in Bezug auf erfolgreiche/nicht erfolgreiche Risikokommunikation oder auch die Positionierung der Akteursgruppen im Kommunikationsprozess (vgl. Kap. 4.1).

Die quantitative Auswertung erfolgte in der Regel auf Basis einfacher Häufigkeitsverteilungen. Dabei wurde zwischen den drei Akteursgruppen (Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, d. h. Umwelt- und Verbraucherverbände) differenziert. Aufgrund der kleinen Gesamtfallzahl ( $n = 26$ ) sind die quantitativen Ergebnisse im statistischen Sinne nicht repräsentativ. Dies trifft insbesondere auch auf Ergebnisse zu, die auf einer aktueursspezifischen Differenzierung beruhen. Ziel dieser quantitativen Auswertung war keine repräsentative Verallgemeinerung von Aussagen über eine Grundgesamtheit, sondern die Gewinnung von inhaltlich plausiblen **Tendenzaussagen** ohne Anspruch auf Repräsentativität.

## 2.3 Methode Fokusgruppen: Erläuterung, Anwendung, Empirie

### Erläuterung Fokusgruppen und Anwendung im Projekt

#### Definition der Methode Fokusgruppe

*Characteristically, a focus group is a discussion around a given topic between 6 to 12 participants, which is monitored, guided if necessary and recorded by the researcher (Bloor et al. 2001: 78).*

Eine Fokusgruppe ist eine qualitative Befragungsmethode, bei der eine Gruppe von InteressensvertreterInnen durch einen Informationsinput zu einem bestimmten Thema zur geplanten Diskussion angeregt wird (nach Henseling et al. 2006: 10). Ursprünglich zur Bewertung von Radio- und Filmprogrammen von Paul Lazarsfeld und Robert Merton in den 40er-Jahren entwickelt (Morgan 1997), fand die Methode dann wegen ihrer pragmatischen Vorgehensweise Eingang in der Marktforschung und Produktentwicklung. Danach entwickelten die Anwender der Fokusgruppen mehrere Stilrichtungen (vgl. Lamnek 1998). Zusammengefasst ist die Methode Fokusgruppe in unterschiedlichen Anwendungsfeldern aus Praxis und Forschung einsetzbar. Fokusgruppen sind nach Steyaert et al. (2006: 127) geeignet für:

- das Einschätzen themenbezogener Interessen und Werte von InteressensvertreterInnen,
- das Gewinnen einer Momentaufnahme der öffentlichen Meinung, wenn ein Gesamtüberblick oder eine Umfrage aus Zeit- oder Kostengründen nicht möglich sind,
- das Sammeln von Beiträgen individueller Personen und Interessengruppen,
- das Einholen detaillierter Reaktionen und Beiträge von InteressensvertreterInnen,
- das Sammeln von Informationen zu Bedürfnissen der InteressensvertreterInnen,
- das Feststellen zusätzlichen Informations- oder Modifikationsbedarfs und
- zur Weiterentwicklung von Beratungsfragen oder -angeboten.

Die Methode Fokusgruppe eignete sich besonders gut zur Überprüfung und Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ in der Risikokommunikation. Im Diskussionsverlauf wurden zusätzlich gezielt Fragen nach der Praxis und nach guten Beispielen der NGOs, Verbände, Behörden sowie der Wirtschaft gestellt und diskutiert, um daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten.

#### Gruppengröße und Teilnehmer

Die Literatur (wie z. B. Witte 2002, Bloor et al. 2002, Henseling 2006, Steyaert et al. 2006) empfiehlt fast durchgängig, die Gruppengröße auf 4 bis 12 Personen zu beschränken. Bei Gruppengrößen unter 4 oder über 12 Personen entwickelt sich häufig keine Gruppeninteraktion, die die Dynamik der Interessen- und Meinungsbildung steuert und sich positiv auf die Diskussionsergebnisse auswirkt. Die Bearbeiter legten daher im Projekt Wert auf eine Gruppengröße, die in dem oben genannten Bereich liegt. An der Fokusgruppe mit NGOs und Verbänden nahmen 12, an der Fokusgruppe mit Behörden acht Personen teil. Die Fokusgruppe Wirtschaft hatte bedingt durch drei Absagen am Tag der Veranstaltung nur vier Teilnehmer.

Wichtig ist zudem, dass sich die Teilnehmenden der Fokusgruppen nicht kennen, da diese sonst dazu tendieren könnten, eigene Untergruppen zu bilden. Dieser Punkt wurde auch bei Auswahl und Einladungsverlauf der Teilnehmer berücksichtigt. So wurden z. B. bei den Behördenvertretern Teilnehmer aus Landes- und Bundesbehörden gemischt. Ebenso wurde bei den NGOs auf eine bunte Mischung der Organisationen, wie Verbraucherzentralen, BUND oder z. B. WWF, Wert gelegt und auch Bundes- und Landesebenen eingeladen. Bei der Gruppe der Wirtschaftvertreter wurden speziell Großunternehmen wie BASF, Bayer oder

CIBA angesprochen, die einen großen Mitarbeiterstamm haben und damit ebenfalls ein gegenseitiges Kennen eher ausgeschlossen wird.

### **Dauer und Aufzeichnung**

Fokusgruppen stellen eine einmalige Diskussionsrunde dar und dauern in der Regel zwei bis drei Stunden. Die Fokusgruppen des Projektes waren auf jeweils 2,5 Stunden konzipiert und fanden für die Bereiche „Behörden“ und „NGOs“ in Stuttgart, für Wirtschaft und Wirtschaftsverbände in Heidelberg statt.

Die Ergebnisse der Fokusgruppen wurden für interne Zwecke mittels Audio und handschriftlicher Notizen dokumentiert, nachfolgend transkribiert und die dokumentierten Daten für die Auswertung anonymisiert.

### **Fragebogenkonzeption und Ablauf**

Im gruppendynamischen Ablauf der Fokusgruppen werden in der Literatur fünf Phasen unterschieden (in Anlehnung an Witte 2002: 12), die Dialogik im vorliegenden Projekt anwendete (vgl. Abbildung 1):

#### **Abb. 1: Phasenablauf der Fokusgruppen**

##### **Phase 1: Begrüßung und Einführung**

Vorstellungsrunde, Vorstellung der Ziele, des Ablaufs, der Diskussionsregeln und Umgang mit den Ergebnissen seitens der Moderatoren, Aufwandsentschädigung.

##### **Phase 2: Einführende Frage**

Start der Fokusgruppe mit einer einführenden Frage. Die Teilnehmer wurden gebeten, gute Risikokommunikation zu beschreiben und anschließend über ihre allgemeinen Erfahrungen mit diesem Themenfeld zu berichten.

##### **Phase 3: Übergangsfrage**

Mit einer weiteren Arbeitsfrage zu Erfahrungen aus ihrer eigenen Praxis wurde die Gruppe gebeten, das Thema in einer größeren Bandbreite zu betrachten. Die Gruppe erkennt, dass es unterschiedliche Ansichten und Meinungen zu diesem Thema gibt.

##### **Phase 4: Hauptfragen**

Anhand der fünf bis sieben Arbeitsfragen wurde das Thema in seiner Tiefe diskutiert. Dadurch gewannen die Bearbeiter die benötigten Informationen.

##### **Phase 5: Schlussrunde**

Am Ende der Diskussion präsentierten die Moderatoren prägnant die Ergebnisse der Gruppendiskussion. Die Teilnehmer wurden gebeten, ihre Meinung kurz zusammenzufassen, zu der Interpretation des Gruppenergebnisses Stellung zu beziehen und evtl. noch fehlende Informationen zu ergänzen.

### **Fragenkatalog**

Kennzeichen einer Fokusgruppe ist der Ablauf entlang eines Leitfragenkatalogs, so dass diese Methode häufig auch als „fokussiertes Interview“ oder auch „strukturiertes Gruppeninterview“ bezeichnet wird (Witte 2002: 3, Lamnek 1998: 18). Dialogik entwickelte einen Leitfragenkatalog, der – analog zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Interviews – die fünf

- Themenblock I: Einführung – Stakeholder in der Risikokommunikation
- Themenblock II: Begriffe „Gefährdung“/„Risiko“ in der Risikokommunikation
- Themenblock III: Bedeutung und Praxis von Risikokommunikation
- Themenblock IV: Probleme (bzw. Herausforderungen) der Risikokommunikation
- Themenblock V: Einschätzung Akteure der Risikokommunikation

Der Leitfragenkatalog umfasste einen übergreifenden Teil und akteursspezifische Leitfragen für die einzelnen Zielgruppen Behörden, NGOs und Wirtschaft. Der vollständige Leitfragenkatalog ist in der Anlage I beigefügt.

Den Teilnehmern der Gruppen wurde im Vorfeld der Diskussion zur Orientierung ein einseitiger, grober Programmentwurf zugesandt.

### **Moderation**

Dialogik griff zur Moderation der Fokusgruppen auf die „Questioning-Route-Technik“<sup>3</sup> zurück, die die vollständigen Leitfragen der Moderation im Vorfeld der Fokusgruppe festlegte. Dies erhöhte die Vergleichbarkeit der Fokusgruppendifkussion. Der Fragenkatalog enthielt jedoch noch weitere Themen/Fragen, die Dialogik während der Diskussion vereinzelt einsetzte, um für die Diskussion einen flüssigen Verlauf zu gewährleisten („Topic-Guide-Technik“).

### **Aussagekraft der Fokusgruppen**

Fokusgruppen bieten generell den Vorteil, dass Argumente und Meinungen im Dialog mit anderen Personen entwickelt und deren Standfestigkeit im Rahmen des Argumentationsaustausches überprüft werden können. Die Teilnehmer inspirieren sich bei ihren Äußerungen gegenseitig und Ergebnisse sind umfassender, vielseitiger oder tiefgehender als in einem Einzelgespräch oder Interview. Der Gruppenprozess fördert neue oder unerwartete Argumentationsmuster in der Gruppe zutage. Die Fokusgruppe bietet Ergebnisse, wie die Gruppe über bestimmte Dinge denkt und fühlt und warum bestimmte Meinungen entstanden sind (Witte 2002: 4). Konsensbildung und Entscheidungsfindung gehören jedoch nicht zu den Zielen einer Fokusgruppe (Steyaert et al. 2006: 127).

Fokusgruppen arbeiten mit kleinen Gruppengrößen, und darin besteht auch ihr größter Nachteil: Sie gelten als nicht repräsentativ für die gesamte Zielgruppe, da der befragte Ausschnitt zu klein ist und sie auch keiner Zufallsauswahl im strengen Sinne unterliegen. Um diesen Nachteil zu verringern, werden häufig mehrere Fokusgruppen mit unterschiedlichen Personen aus der gleichen Zielgruppe nacheinander durchgeführt, um Grundmuster der Ideen und der Argumente stärker herausarbeiten zu können. Alternativ empfiehlt sich eine Kombination mit anderen quantitativen und qualitativen Methoden (Methode der Triangulation), wie es in dieser Untersuchung geschehen ist.

---

<sup>3</sup> Die „Questioning-Route-Technik“ legt im Vorfeld der Diskussion die Leitfragen der Moderation genau fest, während die „Topic-Guide-Technik“ lediglich eine Liste der Themen vorschreibt und dem Moderator die freie Wahl der Formulierung lässt (nach Witte 2002: 12).

## **Durchführung und Auswertung der Empirie der Fokusgruppen**

### **Auswertung der Feldnotizen**

Die Bearbeiter haben die Fokusgruppen per Audio aufgenommen und sich einzelne Feldnotizen zum Verfahren gemacht. Die Assistenten (Beobachter) und der Co-Moderator notierten die Feldnotizen, die ebenso wichtig waren wie die eigentliche technische Aufnahme. Auf ihrer Grundlage erfolgte direkt im Anschluss eine kurze Zusammenfassung durch den Moderator und die Assistenten (vgl. Kapitel 3.2.2.). In Anlehnung an Witte (2002: 35) wurden dabei festgehalten:

- Änderungen in der Fragenliste,
- allgemeine Stimmung: Vertrautheit, Begeisterung,
- Charakteristika der Teilnehmer,
- deskriptive Sätze, die Teilnehmer zu Schlüsselfragen verwendet haben,
- Themen, die zu den Schlüsselfragen geantwortet wurden,
- Körpersprache, insbesondere auch Übereinstimmung von Kommentaren und beobachtbarem Verhalten der Teilnehmer,
- Probleme bei der Beantwortung der Fragen und mögliche Revisionen.

Nach der Sitzung wurden jeweils die Schlüsselfragen/-themen und das Verhalten der Teilnehmer notiert und zwischen Beobachter, Moderation und Co-Moderation abgeglichen und zusammengefasst. Im nächsten Schritt wurden die Feldnotizen und Audioaufnahmen gelesen bzw. gehört. Während eines zweiten Lese-/Hördurchganges erfolgte dann eine Markierung der Sequenzen, die sich auf die Fragen des Fragenkataloges bezogen.

Als weitere geplante Schritte der Auswertung wurden die wichtigsten Begriffe im Diskussionsprozess wie „Risiko“ und „Gefährdung“ von den Autoren in Abstimmung mit dem BfR definiert und die Verwendung im Verfahren geprüft. Diese und weitere häufig verwendete Wörter wurden herausgefiltert (Schlüsselwörter) und nach Themen geordnet. Überprüft wurde zudem, in welchem Zusammenhang (Kontext) die Schlüsselwörter verwendet wurden. Nach dieser vorläufigen Auswertung verfassten die Bearbeiter eine erste Zusammenfassung der Ergebnisse. Offene Fragen und Hypothesen wurden zusätzlich aufgelistet und in der weiteren Auswertung überprüft.

### **Qualitative (deskriptive) und quantitative Auswertung**

Für die weitere Auswertung von Fokusgruppenergebnissen gibt es zwei verschiedene Vorgehensweisen: Zum einen kann das Material qualitativ (deskriptiv) ausgewertet werden, zum anderen kann eine quantitative Auswertung der Ergebnisse erfolgen. Das vorliegende Datenmaterial wurde in einer Kombination beider Methoden ausgewertet. Die Projektbearbeiter haben zuerst eine deskriptive Auswertung anhand der folgenden Verfahrensschritte vorgenommen (nach Krüger 1998, 2000 und Witte 2002: 37).

#### **Verfahrensschritte der deskriptiven Auswertung**

##### *Schritt 1: Themenclusterung*

Zuerst wurde das Rohmaterial nach Themen wie Risiko, Gefährdung, Transparenz etc. gesammelt und geordnet. Die Themen wurden anhand der Schlüsselwörter und Fragestellungen der Fokusgruppe abgeleitet.

##### *Schritt 2: Deskriptive Ebene*

Anschließend erfolgte eine Zusammenstellung von Äußerungen zu den einzelnen Themen und Fragestellungen aus dem Rohmaterial der Fokusgruppen. Diese wurden in Aussagen, Kommentare und Stellungnahmen unterteilt. Zusätzlich wurden Zitate, die als Beispiele für die einzelnen Themen im Diskussionsprozess dienen, herausgesucht.

### *Schritt 3: Interpretation der Daten*

Dieser Schritt beinhaltete die Interpretation der Daten und präsentiert bestimmte Bedeutungen. Der Diskussionsprozess wurde dazu nach Änderungen von Meinungen durchsucht. Argumente, die zu diesen Meinungsänderungen führten, wurden entsprechend festgehalten. Diese Argumente stellten wichtige Indikatoren für die Standfestigkeit und Überprüfbarkeit von Meinungen dar.

In einer weiteren Analyse wurden die Antworten der Teilnehmer gewichtet. Äußerungen, die auf Erfahrungswissen beruhten, werden dabei höher bewertet als Aussagen vager Vermutungen. Auch wurde der Diskussionsverlauf zu einem Thema/Schlüsselwort noch einmal auf Brüche geprüft (Witte 2002: 26), um Unstimmigkeiten der Interpretation und Argumentation zu erfassen. Hier beispielhaft für die Fragestellung Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ aufgeführt, können folgende Arbeitsfragen bei der Auswertung helfen:

- Prüfung der inneren Übereinstimmung der Teilnehmer: Haben die Teilnehmer ihre Position oder Meinung zur Verwendung der Begriffe Risiko und Gefährdung im Verlauf der Interaktion mit anderen Teilnehmer geändert? Was für Argumente wurden dazu angebracht?
- Spezifizierung der Antworten: Welche der Antworten der Teilnehmer zur Verwendung der Begriffe beruhen auf Erfahrungen? Welche sind vage, unpersönliche Antworten? Die Erfahrungsantworten werden in der Auswertung höher gewichtet.
- „Große Ideen“ oder Brüche im Diskussionsverlauf suchen: Gibt es Ideen, die der Diskussion widersprechen? Hat die Diskussion Ideen kreiert, die eine Herausstellung verdient haben?

### **Transkription und Codierung der Fokusgruppen („quantitative“ Auswertung)**

Als Ergänzung zur qualitativen Analyse erfolgte im Anschluss eine Codierung der Ergebnisse aus den Fokusgruppen. Hierbei wurden nach Witte (2002: 36) die Schlüsselwörter des Diskussionsprozesses erfasst und in Kategorien zusammengeführt, wobei jede Kategorie mindestens zwei bis maximal sieben Wörter enthielt. In einem weiteren Schritt wurden die Schlüsselwörter den einzelnen Kommentaren zugeordnet. Jeder Kommentar wurde nach Zentralthema oder allgemeiner Meinung codiert und umfasste damit mindestens zwei Schlüsselwörter. Durch die Erfassung der Schlüsselwörter konnten letztendlich die Kommentare einer bestimmten Art gezählt und verschiedene Kombinationen und Assoziationen aufgezeigt werden. Individuelle Meinungen konnten außerdem leichter herausgefiltert werden.

## **2.4 Qualitätssicherung**

Die Bearbeiter haben als wichtiges Element der Qualitätskontrolle im Projekt „Rückmeldungsschleifen“ durch das BfR eingebaut. In der ersten Phase wurden bereits die Arbeitsprodukte wie Fragebogen, Einladungsschreiben, Programm der Fokusgruppen, Teilnehmerlisten usw. mit dem Auftraggeber BfR abgestimmt. Alle Änderungswünsche wurden dabei berücksichtigt. Für die Literaturrecherche und Teilnehmerauswahl wurden ebenfalls in Absprache mit dem BfR Kriterien vorab festgelegt, um eine wahllose und willkürliche Suche und Auswahl zu verhindern.

Zur externen Überprüfung der Qualität der Fragebögen und des Leitfragenkatalogs für die Fokusgruppen wurden drei in ihren Fachgebieten profilierte Experten aus „benachbarten“ Wissenschaftsgebieten wie bspw. Chemikalienforschung, Umwelt- und Sozialwissenschaften und Lebensmittelforschung herangezogen. Dabei handelt es sich um:

- Prof. Dr. Arnim von Gleich, Forschungszentrum Nachhaltigkeit, Universität Bremen; Bereich Chemikalienforschung,

- Prof. Dr. Gisela Degen, Institut für Arbeitsphysiologie an der Universität Dortmund,
- Prof. Dr. Dietrich Henschler, emeritus, Universität Würzburg.

Die Fragebogenentwicklung für die Experteninterviews geschah in enger Abstimmung mit dem Auftraggeber. Als zusätzliches Instrument der Qualitätssicherung wurde der Fragebogen den oben genannten drei externen Experten zur Begutachtung vorgelegt. Diese stellten fest, dass das grundlegende Konzept mit Inhalt und Design des Fragebogens und des Fragenkatalogs zur Erreichung der Forschungsziele geeignet sei und bestätigten so die bei der Entwicklung des Fragebogens eingeschlagene Richtung. Auf genereller Ebene bezogen sich die Anregungen der externen Experten auf die Problematisierung der Termini „Risiko“ und „Gefährdungspotential“, welche sowohl sprachsemantisch als auch in ihrer Verwendung in unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen deutliche Unklarheiten aufweisen. Darüber hinaus wurde seitens der Experten eine Reihe von fragetechnischen und inhaltlichen Zuspitzungen geleistet. Diese wertvollen Hinweise, Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge wurden in der Detailkonzeption von Fragebogen und Fragenkatalog an etlichen Stellen eingearbeitet und zum Feinschliff genutzt.

An dieser Stelle möchten wir uns ausdrücklich für die Mitarbeit und die wertvollen Anregungen und Kommentare durch die oben genannten Expertinnen und Experten bedanken.





### 3 Ergebnisse I: Literaturanalyse

#### 3.1 Literatúrauswertung

In einem ersten Schritt des Vorhabens wurde auf inhaltlicher Ebene eine Literaturrecherche und -auswertung durchgeführt. Dazu wurde zunächst eine Vielzahl von Literatur zusammengetragen (ca. 400) und dann nach bestimmten Kriterien ausgewählt. Auswahlkriterien waren Akteursfokus, Anwendungsfelder, Risikokonzeption und Kommunikationsmodell, so dass ca. 100 Literaturnennungen durchgearbeitet und hinsichtlich der Relevanz zur Fragestellung ausgewertet wurden (vgl. dazu Kapitel 2.1., Teil Literaturrecherche). Die inhaltliche Auswertung wird im Folgenden präsentiert. Dabei werden einerseits die relevanten Erkenntnisse der Risikokommunikationsforschung zusammengefasst; andererseits deren Erklärungspotential und Aussagekraft hinsichtlich der projektrelevanten Fragestellung („Kommunikationsprobleme bei Verwendung und Umgang mit den Begriffen „Risiko“ und „Gefährdung“ (bzw. Gefährdungspotential) im Bereich der Risikokommunikation“) diskutiert.

##### 3.1.1 Kommunikation von „Risiko“ und „Gefährdung“ durch Institutionen

*„While technical models of risk are relatively narrow and quantitatively precise, the public's model of risk includes a broader set of qualitative factors relating to the potential seriousness of mishaps, the nature of exposure, and their beliefs about the level of knowledge and credibility of science, industry and government“ (Kraus/Mamfors/Slovic 1992: 221) .*

Das wissenschaftliche Verständnis unterscheidet die Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ bzw. „Gefährdungspotential“ deutlich und trennt die verschiedenen Konzepte, die damit verbunden sind (Schütz et al. 2003: 24). Dabei meint „Risiko“ eine Kombination von Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens. Entscheidend dabei ist die Gewichtung des möglichen Schadensausmaßes mit der Wahrscheinlichkeit einer Exposition und der damit verbundenen Schädigung. Der Begriff „Gefährdungspotential“ bezeichnet dagegen das im Auslöser des Risikos (etwa Stoff, Technologie oder Verhalten) enthaltene Potential an möglicher Gefährdung von Leben, Gesundheit und Umwelt (Jaeger et al. 2001; IRGC 2005). Statt von „Gefährdung“ zu sprechen, wird dann häufig der Begriff „Gefährdungspotential“ verwendet, um die Möglichkeit der Gefährdung hervorzuheben (Schütz et al. 2003: 24). Henschler (2006) bezeichnet den Begriff allerdings als Pleonasmus, da der Begriff „Gefährdung“ bereits das Verständnis des „Potentials“ beinhaltet.<sup>4</sup>

Das Potential einer Chemikalie, einen Zielorganismus, etwa einen Menschen, in seiner Gesundheit zu schädigen, wird als „Gefährdung“ definiert. Als Beispiel könnte der Fliegenpilz gelten, der ein für Menschen tödliches Gift enthält. Solange niemand diesen Fliegenpilz verspeist, gibt es auch kein Risiko, sondern nur eine Gefährdung. Wenn man aber die Wahrscheinlichkeit kennt oder berechnen kann, dass Pilzsucher den Fliegenpilz irrtümlich für einen essbaren Pilz halten und ihn dann verspeisen, kann man aus der Wahrscheinlichkeit der Aufnahme von Fliegenpilzen (Exposition), der damit verbundenen Einverleibung einer bestimmten Menge an Gift und den aufgrund der aufgenommenen Menge erwartbaren gesundheitlichen Auswirkungen (Dosis-Wirkungsbeziehungen) das Risiko errechnen. Unter dem Begriff „Gefährdung“ wird nur der Auslöser des Risikos betrachtet und sich auf das mögliche Schadenpotential konzentriert, während beim Risiko zusätzlich die Wahrscheinlichkeit der Exposition und deren Wirkungen einbezogen werden. Im Gegensatz zum Gefährdungsbegriff sind bei der Kommunikation über Risiken daher auch die Wahrscheinlichkeit einer Exposition und die Dosis-Wirkungsbeziehung mit zu berücksichtigen.

<sup>4</sup> Schriftliche Kommentierung von Herrn Prof. Dr. Henschler (2006): „Hazard ist nach dem Oxford Dictionary als ‚games with complicated chances‘ definiert. Das englische Wort ‚potential‘ ‚capable of coming into being‘. Zum einen ist die Fähigkeit oder Möglichkeit eines Eintritts angesprochen, zum anderen die Kapazität (Ausmaß) eines Vorgangs.“

### Unterscheidung der Begriffe „Gefährdung“ und „Risiko“ auf Institutionsebenen

„Risk communication practitioners and researchers and the general public often confuse key distinctions such as that between hazard and risk and risk communication and risk message“ (NRC 1989: 321).

Im Sprachgebrauch von Institutionen, Verbänden, Behörden und der Öffentlichkeit werden die Begriffe „Risiko“, „Gefährdung“ und „Gefahr“ häufig gleichbedeutend verwendet und es findet keine klare Trennung der Begrifflichkeiten und ihrer Konzepte statt. Einige nationale und internationale Organisationen haben die zentralen Begriffe „Gefährdung“ bzw. „Gefährdungspotential“ und „Risiko“ für ihr eigenes Arbeitsumfeld eindeutig definiert und in einem Glossar aufgeführt.

Tabelle 3 zeigt einen Überblick ausgewählter Definitionen von deutschen und internationalen Organisationen auf. Kriterium zur Aufnahme in die Tabelle war, dass die Institutionen international arbeiten, weltweit akzeptiert sind und damit ein größerer Nutzerkreis diese Begriffe definiert hat und verwendet. Für den deutschen Sprachraum wurden zum Vergleich die Definition des WBGU und des BfR exemplarisch hinzugefügt.

**Tab. 3: Übersicht über ausgewählte Definitionen für Gefährdung und Risiko**

Im internationalen Sprachgebrauch

Gefährdung/Gefährdungspotential („hazard“)	Risiko („risk“)
1. International Risk Governance Council (IRGC 2005)	
Hazards describe the potential for harm or other consequences of interest.	An uncertain consequence of an event or an activity with respect to something that humans value (definition originally in: Kates et al. 1985: 21). Such consequences can be positive or negative, depending on the values that people associate with them.
2. Australia/New Zealand Risk Management Standard (AS/NZS 1999)	
Hazard: A source of potential harm or a situation with a potential to cause loss.	Risk: The chance of something happening that will have an impact upon objectives. It is measured in terms of consequences and likelihood.
3. World Health Organisation, World Health Report 2002 (WHO 2002)	
Hazard: An inherent property, for example of a chemical, that provides the potential for harm.	Risk: A probability of an adverse (health) outcome, or a factor that raises this probability.
4. Food and Agriculture Organisation (FAO)	
Hazard: A biological, chemical or physical agent in, or condition of, food with the potential to cause an adverse health effect.	Risk: A function of the probability of an adverse health effect and the severity of that effect, consequential to a hazard(s) in food.
5. UN, Living with Risk Report, United Nations (2004)	
Hazard: A potentially damaging physical event, phenomenon or human activity that may cause the loss of life or injury, property damage, social and economic disruption or environmental degradation (United Nations 2004: 4).	Risk: The probability of harmful consequences, or expected losses (death, injuries, property, livelihoods, economic activity disrupted or environment damaged) resulting from the interactions between natural or human-induced hazards and vulnerable conditions (United Nations 2004: 6).
6. National Research Council (NRC1989)	
An act or phenomenon posing potential harm to some person(s) or thing(s); the magnitude of the hazard is the amount of harm that might result, including the seriousness and the number of people exposed.	Adds to the hazard and its magnitude the probability that the potential harm or undesirable consequence will be realized.
7. European Chemical Industry Council (CEFIC 2006)	
Hazard: The hazard associated with a chemical is its intrinsic ability to cause an adverse effect.	Risk: Risk is the chance that a given hazardous effect will occur.

## Im deutschen Sprachgebrauch

1. Arbeitsdefinition des BfR, gleichzeitig Grundlage dieser Untersuchung <sup>5</sup> (BfR)	
Der Begriff Gefährdung/Gefährdungspotential („hazard“) beschreibt in der Toxikologie das dem Stoff (Chemikalie) innewohnende Potential, eine schädigende Wirkung zu verursachen. Grundlage bilden Dosis-Wirkungsbeziehungen.	Der Begriff Risiko („risk“) umfasst das Produkt aus Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens. Grundlage für die Eintrittswahrscheinlichkeit bilden Expositionsdaten.
2. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU 1999)	
Als Schadens- oder Gefährdungspotential gilt die Summe der möglichen Schäden, die durch eine Aktivität oder durch ein Ereignis ausgelöst werden könnten (WBGU 1999: 37).	Risiko umfasst in einer technischen Risikoperspektive die Variablen Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens und Schadensausmaß. In einer sozialwissenschaftlichen Perspektive stehen die Aspekte der sozialen und psychischen Risikoerfahrung und Risikowahrnehmung im Vordergrund, während sozioökonomische Ansätze sich mit Risiken der Überlebenssicherung und der Grundbedürfnisdeckung beschäftigen (WBGU 1999: 269).

**Schlussfolgerung für das Projekt****Keine einheitliche Kommunikation und Verwendung der Begriffe**

Die Tabelle 3 zeigt, dass es keine einheitliche Definition der Begriffe gibt. Jede Institution hat ihre eigene Definition. Unterschiede in der Begriffsdefinition bestehen zusätzlich durch die fachliche Eingrenzung und Verwendung, wie zum Beispiel bei CEFIC, die in die Definition die Begriffe „Gesundheit“, „Chemikalie“ oder „Erreger“ integriert. Bei vielen Lebensmitteln oder beim Trinkwasser wird häufig der „Gefährdungsaspekt“ benannt, während bei Chemikalien oder Konsumgütern die Höhe der Exposition mit berücksichtigt wird (WBGU 1999).

Die Beschreibungen in Tabelle 3 zeigen, dass die Definitionen ähnliche Schlüsselwörter enthalten und auf den gleichen Sachverhalt hinweisen. Als ähnliche Begriffe werden in den oben aufgeführten Definitionen der Institutionen verwendet:

**Für „Gefährdung“ bzw. „Gefährdungspotential“**

- Potential, möglicher Schaden, potentieller Schaden, Potential eines Schaden, potentiell schädigendes Ereignis, Fähigkeit

**Für „Risiko“**

- Ausmaß, Schadensausmaß, unsicheres Resultat, Konsequenzen, nachteiliger Ausgang, Schwere des Effekts, gefährliche Wirkung
- Wahrscheinlichkeit, Eintrittswahrscheinlichkeit, Chance

**Semantische Unbestimmtheiten – Begriffsvielfalt in der Risikokommunikation**

Probleme der Risikokommunikation unter verschiedenen Akteuren resultieren nicht zuletzt durch die existierende Begriffsvielfalt mit samt ihren semantischen Unbestimmtheiten sowohl innerhalb von Expertenkreisen als auch unter Laien. Nicht ohne Grund nennt eine deutsche Expertenkommission in ihrer Defizitanalyse zur Risikokommunikation in Deutschland die Uneinheitlichkeit der Terminologie als zentralen Punkt der Kritik an der Regulationspraxis (Risikokommission 2003: 20). Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die Terminologie der in der Risikoregulierung verwandten Begriffe (Risiko, Gefahr, Vorsorge, Standard etc.) je nach Fachdisziplin und Kontext uneinheitlich verwendet werden. Auch werden im selben Kontext unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat verschiedene zentrale Begriffe wie Gefährdung, Gefahr, Risiko und Schaden in einem Sondergutachten (SRU 1999) näher analysiert. Dabei zeigt sich, dass in verschiede-

<sup>5</sup> Vom BfR schriftlich im Rahmen der Untersuchung übermittelt (BfR 2005).

nen Disziplinen wie Ökonomie, Soziologie, Umweltwissenschaft oder Toxikologie/Epidemiologie die Begriffe unterschiedlich gehandhabt werden. Eine Kohärenz existiert also in den unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen nicht. Es wird leicht nachvollziehbar, dass sich semantische Unbestimmtheiten bei Verständnis und Verwendung von Begriffen der Risikoforschung beim Übergang von Wissenschaftszirkeln in andere Expertenkreise (Stakeholdern aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) oder auch darüber hinaus bei Laien multiplizieren.

### **Kommunikation von Risiken schwieriger**

Auch ist das Konzept des Risikos mit seiner zusätzlichen Information über die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Exposition schwieriger zu kommunizieren als die reine Vermittlung der „Gefährdung“. Der Verbraucher muss für sich die Frage nach der eigenen Exposition einschätzen und für seine spezifische Situation die Höhe der Gefährdung bewerten. Die Öffentlichkeit nimmt daher eher intuitiv die „Gefährdung“ wahr, während sie Exposition und Höhe der Dosis eher unterbewertet oder sogar ignoriert (Kraus/Malmfors/Slovic 1992). Wenn der Verbraucher neben der reinen Informationserfassung zusätzlich eine Verarbeitung, Einschätzung und Bewertung der Information für seine Situation vornehmen muss, wird eine reine Ein-Wege-Kommunikation oftmals nicht zum Ziel führen. Hier greifen dann andere Kommunikationsmodelle, die ein Nachfragen und eine Rückkopplung des Verbrauchers ermöglichen (vgl. dazu Kapitel 3.1.4. Kommunikationsmodelle).

### **Bedeutung der beiden Konzepte für die Risikoregulierung**

Bei der Risikobewertung und beim Risikomanagement werden je nach Risikoart und Situation auf das Gefährdungspotential bezogene oder auf das Risiko bezogene Strategien eingeschlagen. Bei vielen Lebensmitteln und beim Trinkwasser wird häufig nur auf den Gefahrenaspekt Wert gelegt (ein aktuelles Beispiel ist Cumarin in Zimt), während bei Chemikalien und Konsumgütern die Höhe der Exposition mit berücksichtigt wird (WBGU 1999). Dabei ist auch die Ermittlung des Gefährdungspotentials keineswegs immer eindeutig: Oftmals treten auch dort Unsicherheiten auf, die nicht einfach zu interpretieren und erst recht nicht zu kommunizieren sind. So wird z. B. unter Schaden zwar immer eine Summe negativ bewerteter Konsequenzen menschlicher Aktivitäten oder natürlicher Ereignisse verstanden, doch kann dieser in kontinuierlicher (wie beispielsweise die Zahl der Verletzten im Autoverkehr) oder in diskreter (nur wenn ein bestimmte Druck überschritten wird, explodiert der Dampfkessel) Form auftreten. Bei der Bestimmung des Gefährdungspotentials muss also eine Leitgröße bzw. das Schutzgut oder Schutzziel festgelegt werden (Bechmann 1990; Kolluru/Brooks 1995; Banse 1996; Rosa 1997; IRGC 2005). Dies kann zum Beispiel eine intakte Umwelt, die Unversehrtheit menschlichen Lebens, die Einhaltung vorgegebener Gesundheitsstandards und vieles mehr sein. Diese Aspekte der Unterscheidung von Risiko und Gefährdungspotential müssen in der Risikokommunikation mit berücksichtigt werden.

#### **3.1.2 Akteure in der Risikokommunikation mit Behörden**

In der Risikodebatte spielen die sehr unterschiedlichen Verständnisse, Argumentationsmuster und Kommunikationsstrategien verschiedener Akteursgruppen eine zentrale Rolle und sind verantwortlich für eine Vielzahl an Problemen, die sich in der Risikokommunikation ergeben (vgl. Kapitel 3.1.5). Diskrepanzen in der Risikowahrnehmung und -bewertung zwischen den unterschiedlichen Akteuren, insbesondere im direkten Vergleich von „Experten“ und „Laien“, werden von der jeweils anderen Gruppe oftmals als irrational oder als Täuschungen bewertet (Schütz/Peters 2002: 40; Slovic 1992; Slovic et al. 1995). Jede Akteursgruppe verfolgt innerhalb des Kommunikationsprozesses unterschiedliche Ziele und damit unterschiedliche Strategien.

Insgesamt werden nach Hennen (1990) häufig sechs Typen von an der Risikokommunikation beteiligten Akteuren genannt: die Gruppe der Betreiber bzw. Industrie (als Verursacher

von Risiken), die Gruppe der Exponierten (von einem Risiko direkt betroffene Personen), die Öffentlichkeit (die Gesamtheit der interessierten Bevölkerung sowie Interessengruppen), regulative Instanzen (für die Risiko-Regulierung zuständige Stellen wie staatliche Administration, Behörden), Wissenschaftler (Experten für die Risikoabschätzung) sowie die Vertreter der Medien. Für den vorliegenden Zweck der Charakterisierung der Akteure im Rahmen der Risikokommunikation mit Behörden wird jedoch die Abweichung von diesen Typen in einem Fall als sinnvoll erachtet: die Trennung zwischen allgemeiner interessierter Öffentlichkeit und Verbänden bzw. Nichtregierungsorganisationen (NGOs), da diese eine unterschiedliche Funktion und damit unterschiedliche Ziele bei der Risikokommunikation verfolgen, insbesondere was die Rolle der Verbände und NGOs als häufig erste Informationsquelle für die allgemeine Öffentlichkeit angeht.

### **Beschreibung und Charakterisierung der Akteursgruppen in der Risikokommunikation Wissenschaft**

Die Gruppe der *Wissenschaft bzw. der Experten* ist im Prozess der Risikosteuerung vor allem im Bereich der wissensbasierten Risikoabschätzung angesiedelt. Ihre Rolle in der Risikokommunikation ist folglich in erster Linie die der Wissensgenerierung und -vermittlung, um eine Basis für Entscheidungen im Risikomanagement zu schaffen. Sie untersteht dem Anspruch an Objektivität, muss also Kriterien der Unabhängigkeit, Überparteilichkeit sowie der Werturteilsfreiheit erfüllen und größtmögliche Transparenz bei ihrer wissenschaftlichen Methodik und Erkenntnisgewinnung herstellen (Renn/Zwick 1997: 105f.).

In der Literatur wird das Risikoverständnis der Experten als das Produkt von Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit beschrieben, im Sinne eines „technischen Risikoverständnisses“, wobei die Operationalisierung beider Parameter stark disziplinabhängig ist. So unterscheiden sich zum Beispiel die zugrunde liegenden Annahmen über die Art der zu untersuchenden Schäden. Im Bereich gesundheitlicher Risiken kann dies zum Beispiel bedeuten: Werden nur tödliche oder chronische Schädigungen berücksichtigt oder auch reversible oder subjektiv geäußerte Befindlichkeitsstörungen (Schütz/Peters 1990)?

Während in der Diskussion um das Risikoverständnis von Experten und Laien die Aussagen der Experten in der Regel als Kriterium zur Bewertung der Angemessenheit von Entscheidungen herangezogen werden, gibt es nur wenig Literatur, die sich systematisch damit auseinandersetzt, dass auch innerhalb der Gruppe der wissenschaftlichen Experten die Diskussion oftmals durch Unsicherheit und Kontroversen geprägt ist (ebd.:40).<sup>6</sup> Unterschiedlicher Umgang mit Unsicherheit sowie die unterschiedliche disziplinäre Ausrichtung und Anwendung von Methoden kann dazu führen, dass zu einem Risiko unterschiedliche, teilweise widersprüchliche Expertenmeinungen bestehen, es kommt zum sog. „Expertendilemma“. Dies hat in der Kommunikationspraxis oft zur Folge, dass sich sowohl Entscheidungsträger als auch Medien und Öffentlichkeit jeweils auf die Quellen berufen, die ihrem eigenen Standpunkt am ehesten entsprechen, um diesen zu legitimieren (Mohr 1996, Ruddat/Sautter 2005: 75).

Die besonderen Kommunikationsbedürfnisse der Wissenschaft lassen sich unter den Aspekten der Kommunizierbarkeit technischer Daten, systemischer Merkmale sowie unterschiedlicher Methoden zusammenfassen.

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch Kapitel 3.1.5 (Probleme der Risikokommunikation).

**Regulative Instanzen/Behörden:**

Das *politische System* hat die Funktion, gesellschaftliche Bedürfnisse aufzugreifen, öffentlich zu diskutieren, in verbindliche Regelungen umzusetzen und ihre Einhaltung zu kontrollieren (Renn/Zwick 1997: 101f.). Die Funktion der *behördlichen* Risikokommunikation ist es, wissenschaftlich fundierte Informationen für die politischen Entscheidungsträger zu generieren sowie bei Bürgerinnen und Bürgern das Vertrauen in kompetente staatliche Regulierung und Vorsorge zu fördern. Ziel der Risikokommunikation bzw. des gesamten Regulierungsprozesses ist die Legitimation des Risikomanagements auf einer gemeinsam vereinbarten Basis der beteiligten Akteure sowie die Sicherstellung individuellen Schutzes vor Gesundheitsgefahren.

Risikokommunikation ist daher eine zentrale Herausforderung an die institutionellen Organisations- und Kommunikationsprozesse in Behörden. In der Informationsvermittlung tritt hier vor allem das Management einer Vielzahl unterschiedlicher Kommunikationspartner und Kommunikationsbeziehungen – Behörden, Experten, Stakeholdern und der Öffentlichkeit – als Aufgabe in den Vordergrund (Renn et al. 2005).

Handlungsdruck entsteht für die Behörden oft durch die Medienberichterstattung sowie die öffentliche Risikowahrnehmung, wodurch häufig über Risiken kommuniziert werden muss, zu denen noch keine (ausreichende) wissenschaftliche Bewertung vorliegt bzw. die Experten zu keiner einheitlichen Risikoabschätzung kommen. Dies bedeutet für die behördliche Risikokommunikation zuweilen, dass politische Entscheidungskraft trotz fehlender wissenschaftlicher Sicherheit notwendig ist (Schütz/Peters 2002: 45). Dies kann einen Vertrauensverlust von Seiten der Verbände sowie der Öffentlichkeit zur Folge haben.

Die besonderen Risikokommunikationsbedürfnisse der Behörden bzw. der regulativen Instanzen konzentrieren sich folglich auf die Darstellung der Bandbreite vertretbarer Risikoabschätzungen aus der Wissenschaft, der Bestimmung sinnvoller Vorsorgemaßnahmen im Zusammenhang mit der Abschätzung der Tolerierbarkeit bestimmter Risiken und die Beachtung rechtlicher Anforderungen bei der Risikoregulierung.

**Öffentlichkeit**

Hennen (1990) unterscheidet bei den sog. „*Laien*“ zwei Gruppen: die Gruppe der *Exponierten*, also der von einem Risiko direkt betroffenen Personen, sowie die Gruppe der *allgemeinen Öffentlichkeit*. Für beide Gruppen gilt, dass ihre Bewertung von Risiken durch eine subjektive Risikowahrnehmung geprägt ist, die durch individuelle Einstellungen und Werte sowie durch Charakteristika der bewerteten Risiken beeinflusst wird (vgl. dazu Kapitel 3.1.3. zur Risikowahrnehmung). Bei der Gruppe der Exponierten kommt dazu noch eine besondere Sensibilisierung durch die subjektive Betroffenheit.

Ihre Rolle in der Risikokommunikation ist aus der klassischen Sicht die der Rezipienten oder Empfänger. Sie beurteilen nach Schütz/Peters (2002: 43) Informationen über Risiko und Gefahrenpotentiale nach eigenen Plausibilitätsüberlegungen und der Einschätzung der Glaubwürdigkeit der Quellen.

Die besonderen Kommunikationsbedürfnisse der Öffentlichkeit beinhalten demnach in erster Linie Handlungshinweise zur Risikoreduktion, der Vermeidung der Exposition und der Gefahrenabwehr sowie Hinweise darauf, wem im Gesamtprozess der Risikoregulierung zu vertrauen ist.

## Medien

Die *Medien* dienen in der Risikokommunikation nicht nur als Quelle der Information und Wissensvermittlung, sondern tragen auch zur Meinungsbildung bei und prägen die Grundhaltung gegenüber neuen risikorelevanten Themen, stellen also die „Arena“ für die öffentliche Diskussion von Risiken. Neben der Popularisierung von Risikoanalysen und Informationen spielt in der Medienberichterstattung auch die Verstärkung sozialer Prozesse, wie z. B. Konflikte über Risiken (Kasperson 1992), eine tragende Rolle. Das Risikoverständnis der Medien wird hier geprägt von Funktionen des Warnens und Aufrüttelns sowie des Aufdeckens von Fehlverhalten von Staat, Wirtschaft und Verbänden (Schütz/Peters 2002: 41). Sensationsjournalismus kann als weitere Aufmerksamkeitsquelle ausgemacht werden (Dunwoody 1992): Schuldfragen, insbesondere die Suche nach bestimmbar Schuldigen (die Rolle des „Sündenbocks“) sowie (vermeintliche) Vertuschungsversuche, Konflikte zwischen betroffenen Parteien sowie eine große Zahl möglicher Betroffenen stellen die Hauptauslöser für eine Medienberichterstattung dar (Bennet 1999). Eine Emotionalisierung der Risikothemen ist die Folge (Schütz/Peters 2002: 44). Studien von Hans Martin Kepplinger (1989) haben ergeben, dass der Umfang der Medienberichterstattung über bestimmte Risiken kaum mit der Einschätzung der Größe des Risikos durch Experten korreliert. Dies kann eine verzerrte Risikowahrnehmung in der Öffentlichkeit zur Folge haben (ebd.: 226).

Nach Schütz/Peters (2002: 42f.) wird die Darstellung von Risiken in den Medien von den Entscheidungskontexten geprägt, in deren Rahmen die Risiken betrachtet werden und weniger von wissenschaftlichen Erkenntnissen wie z. B. Eintrittswahrscheinlichkeiten. Solche Entscheidungskontexte bewegen sich nach den Autoren auf drei Ebenen:

- der Ebene des Alltagshandelns in Bezug auf die eigene Gesundheit, Sicherheit und den Zustand der Umwelt,
- der Ebene der Entscheidungen von Unternehmen und Behörden über die Implementierung neuer Risikoquellen,
- der Ebene der politisch-administrativen Regulation von existierenden Risiken.

Die besonderen Kommunikationsbedürfnisse der Medien umfassen demnach die Fokussierung auf Maßnahmen seitens der Industrie und der regulierenden Behörden, die Feststellung von Sündenböcken sowie die Fokussierung auf potentielle Opfer.

## Industrie/Wirtschaft

Die Wirtschaft nimmt im Prozess der Risikokommunikation im Falle technischer Risiken die Rolle des Risikoverursachers bzw. -betreibers ein und sieht sich daher oft der Kontrolle und der Kritik durch die Öffentlichkeit ausgesetzt. Aus diesem Grund sieht sich die Risikokommunikation von Unternehmen zahlreichen Ansprüchen gegenüber: der Offenheit unternehmerischer Entscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit, einer prinzipiellen Offenheit in der Kommunikation gegenüber der potentiellen Risikohaftigkeit ihrer Produkte bzw. Standorte sowie der Akzeptanz von Unternehmensentscheidungen bei der ansässigen Bevölkerung durch Dialog. Es wird eine aktive Risikokommunikation erwartet, was oft dadurch erschwert wird, dass die Industrie durch die Öffentlichkeit zuweilen als „Gegner“ wahrgenommen wird (Meier 1996).

Die Kommunikationserfordernisse der Industrie beruhen in erster Linie auf belastbaren Risikoabschätzungen seitens der Wissenschaft, möglichen Vorschlägen zu Risikoreduzierungen sowie Fragen der Haftung im Fall akzeptabler bzw. tolerierbarer Risiken. Handelt es sich um Endanbieter bestimmter Produkte, so erweitern sich die Aufgaben um Ratschläge für Konsumenteninformationen und Strategien der Krisenbewältigung.

### **Verbände/Nichtregierungsorganisationen**

Verbände bzw. NGOs werden in der Literatur überwiegend zur Akteursgruppe der interessierten Öffentlichkeit gerechnet (Hennen 1990). Sie werden folglich als das organisierte Sprachrohr der Allgemeinheit verstanden, folglich als Vertreter deren Interessen. Es muss jedoch deutlich gemacht werden, dass ihre Rolle im Kommunikationsprozess eine andere ist, da sie einerseits eine Informationsquelle für die allgemeine Öffentlichkeit darstellen und andererseits zur Erfüllung ihrer Aufgabe auf Informationen durch Wissenschaft und Behörden angewiesen sind. Teilweise bestehen eigene Fachabteilungen, die in ihrer Kommunikationsrolle prinzipiell zu der Gruppe der Wissenschaft zuzurechnen sind.

Dennoch können die besonderen Kommunikationsbedürfnisse der Verbände und NGOs von denen der allgemeinen Öffentlichkeit abgegrenzt werden: Sie beruhen auf der Forderung nach Nachweisen über effektive und vorsorgeorientierte Managementmaßnahmen seitens der regulierenden Behörden sowie der Forderung nach möglichst hoher Transparenz in den Prozessen der behördlichen Risikoregulierung, um diese an die Konsumenten weitergeben zu können, da die Verbände oft die erste Kontaktstelle für verunsicherte Bürger darstellen und somit eine Zwischenstellung im Kommunikationsprozess einnehmen.

#### 3.1.3 Risikowahrnehmung

Die sozialwissenschaftlich und verhaltenspsychologisch geprägte Risikowahrnehmungsforschung hat sich zu einem zentralen Forschungsfeld der Risikokommunikation entwickelt. Eine der zentralen Erkenntnisse dieser Forschungsrichtung ist der Befund, dass Risiken und Gefährdungen von Menschen höchst unterschiedlich eingeschätzt und bewertet werden. Oftmals sind jene Risiken, die Menschen als bedrohlich und beängstigend einschätzen, objektiv anhand quantitativ statistischer Betrachtung gesehen weniger gefährlich als subjektiv angenommen. Was aber ist unter Risikowahrnehmung zu verstehen? Schütz et al. (2000: 1) definieren dies in Anlehnung an Arbeiten von Paul Slovic folgendermaßen:

*„In risk perception research the term ‘risk perception’ is used to describe attitudes and intuitive judgments about risk (Slovic 1992); in a broader sense, however, risk perception often also includes more general evaluations of and reactions to risk (e.g. regarding the acceptance or mitigation of risk).“*

Die Autoren betonen die Aspekte der individuellen Einstellung und des intuitiven Beurteilens von Risiken. Auch Lennart Sjöberg et al. (2004: 8) fokussieren auf die subjektive Einschätzung gegenüber Risiken und deren Eintrittswahrscheinlichkeit; sie betonen allerdings auch deren kollektive bzw. konstruktivistische Einbettung in gesellschaftliche Wahrnehmungs- und Handlungsmuster, indem sie feststellen:

*„To perceive risk includes evaluations of the probability as well as the consequences of a negative outcome. (...) perception of risk goes beyond the individual, and it is a social and cultural construct reflecting values, symbols, history, and ideology.“*

Risikowahrnehmung bewegt sich somit im Spannungsfeld zwischen probabilistischen und kontextualistischen Dimensionen von Risiko. Allgemein formuliert, handelt es sich bei Risikowahrnehmung also um die empirische Erforschung von Wahrnehmungsdifferenzen bei Einschätzung, Bewertung und Reaktionen über bzw. bei Risiken und Gefährdungen sowie deren Rückbindung in konzeptionelle bzw. theoretische Erklärungsmuster.



### Theorien und Modelle – Erklärungsansätze der Risikowahrnehmung

Zur Erklärung unterschiedlicher Risikowahrnehmung werden verschiedene (sozialwissenschaftliche) Theorieansätze und Modelle herangezogen. Unterscheiden lassen sich Ansätze basierend auf dem Prinzip der „bounded rationality“ („eingeschränkte Rationalität“), der psychometrische Ansatz oder Modelle der mentalen Repräsentation von Risiken. Diese Ansätze stellen die individuelle Einschätzung und Bewertung von Risiken in den Vordergrund. Daneben versuchen insbesondere kulturtheoretische und soziologische Ansätze über die individuelle Einschätzung hinaus kulturelle, gesellschaftliche und organisatorische Einflussfaktoren der Risikowahrnehmung zu identifizieren (Wiedemann et al. 2006, Renn 1992).

Das *Prinzip der „bounded rationality“* beinhaltet nach Herbert Simon (1957), dass Menschen aufgrund ihrer begrenzten Informationsverarbeitungskapazität nur ein vereinfachtes Modell der Realität abbilden und danach rational entscheiden. Entsprechend des Auffassungsvermögens werden so selektive und objektiv begrenzte Wahrnehmungsperspektiven festgestellt. Daraus wurden für die Risikowahrnehmung Heuristiken erstellt, wie Risiken in der Bevölkerung wahrgenommen werden. So zum Beispiel die Verfügbarkeitsheuristik, nach der Sachverhalte ohne eine präzise Informationsgrundlage beurteilt werden (Tversky/Kahneman: 2005). Übertragen auf das Feld der Risikoabwahrnehmung kann dies bedeuten, dass bestimmte Ereignisse in ihrer Häufigkeit deutlich überschätzt werden, wenn sie beispielsweise über Massenmedien kommuniziert werden (z. B. BSE-Fälle, Opfer von Naturkatastrophen). Aber auch emotionale Einstellungen spielen bei der Wahrnehmung von Risiken eine Rolle (so genannte Affektheuristik). So wurde beispielsweise von Tversky/Kahneman (2005) nachgewiesen, dass eine positive oder negative Einstellung zu einer bestimmten Risikoquelle die Bewertung des Risikos beeinflusst. Danach besteht ein inverser Zusammenhang zwischen Nutzen und Risiko, d. h. je größer die Nutzeneinschätzung desto geringer die Risikowahrnehmung und *vice versa*.

Insbesondere der *psychometrische Ansatz* hat in der Risikowahrnehmungsforschung eine lange Tradition. Ziel dieses Erklärungsansatzes ist nach Jungermann und Slovic (1993: 171) die „quantitative Beschreibung der kognitiven und evaluativen Struktur von ‚Risiken‘ und ihren Determinanten“. Kern der psychometrischen Methode (Rohrman/Renn: 2000) ist ein Verständnis von Risiko als ein subjektives Konzept, das sich deutlich abgrenzt gegenüber der Vorstellung von Risiko als objektive Entität. Dabei werden technische bzw. physische ebenso wie soziale bzw. psychologische Aspekte in die Wahrnehmungsforschung miteinbezogen. Gegenstand des Forschungsinteresses sind explizit gesellschaftliche Meinungen und Einstellung – d. h. Laien- gegenüber Expertenurteilen. Die empirische Forschung zur Analyse der kognitiven Strukturen suchte nach Zusammenhängen bestimmter Merkmale bei der Risikowahrnehmung und -beurteilung. Empirische Merkmalzusammenhänge wurden festgestellt beispielsweise bei Vertrautheit mit dem Risiko, wahrgenommene Kontrollierbarkeit, Potential für katastrophale Konsequenzen, Unmittelbarkeit der Konsequenzen oder auch Bekanntheit des Risikos in Wissenschaft und Öffentlichkeit (z. B. Slovic/Fischhoff/Lichtenstein 1980; 1985; Slovic 1987; Englander et al. 1986, Jianjuang 1994). Nach Wiedemann und Schütz hatte der psychometrische Ansatz insbesondere für die Risikokommunikation weitreichende Folgen. Sie schlussfolgern (2006: 8), dass damit die „Aufklärungsstrategie der Risikokommunikation (Informieren und Erklären) in Frage gestellt [wurde]. An ihre Stelle sollte der Dialog zwischen Experten und Laien und damit der Einbezug der lebensweltlichen Risikokonzepte in die Risikoabschätzung und -bewertung treten.“

Ein weiterer, auf das Individuum bezogener Erklärungsansatz fokussiert auf so genannte *mentale Modelle*, d. h. Vorstellungen, die sich Menschen über Zustandekommen und Ursache-Wirkungsbeziehungen von Risiken machen (Wiedemann/Schütz 2006: 8). Auch bei diesem Erklärungsansatz steht die Kontrastierung von intuitiven Laienurteilen gegenüber wissenschaftlichen Expertenurteilen im Vordergrund. Ziel ist es, Wissenslücken bei Laienurteilen zu identifizieren. Empirische Untersuchungen konzentrieren sich dabei auf die Beurtei-

lung von spezifischen Risikoquellen wie beispielsweise Pharmazeutika (Jungermann et al. 1988), chemische Haushaltsprodukte, Nanotechnologie (Morgan 2005) oder der Umgang mit Gefahrstoffen bei der Arbeitssicherheit (Cox et al. 2003). Nach Wiedemann und Schütz (2006: 9) sind mentale Modelle dann für die Risikokommunikation relevant, wenn insbesondere Wissenslücken und falsche Vorstellungen bei der intuitiven Risikobeurteilung bedeutsam sind. Handelt es sich hingegen um vorwiegend affektive und wertbeladene Determinanten bei der Risikobeurteilung, stoßen mentale Modelle an ihre Grenzen.

*Soziokulturelle Erklärungsansätze* grenzen sich gegenüber den zuvor genannten Ansätzen insofern ab, indem sie kollektive und sozial vermittelte Einflussfaktoren auf die individuelle Risikobeurteilung deutlich stärker betonen. Deren Vertreter kritisieren, dass kognitive und psychologische Aspekte bei der Risikowahrnehmungsforschung überbetont wurden. Mit den Worten von Weyman und Kelly (1999: 16):

*„As such, scientific and technical models of risk are frequently viewed as being unreasonably restrictive and narrow. (...) „theorists working in this area view cognitive risk research as providing, at best, a partial understanding of risk perception and people’s reactions to hazards.“*

Demgegenüber rücken soziologische Analysen etwa sozialstrukturelle Differenzierungen und soziale Vermittlung in den Vordergrund. Die Beurteilung von Risiken ist demnach weniger von genuinen Attributen des Risikos selbst als von sozialen Interaktionen und Prozessen abhängig. So wurden gesellschaftliche Einflüsse auf die Bildung und Veränderungen von Einstellungen gegenüber Technologien untersucht (Short 1989). Eine Vielzahl von Studien hat sich mit der Nutzenverteilung von Risiken beschäftigt und der daraus resultierenden (gruppenspezifischen) Risikobeurteilung (z. B. Kasperson/Kasperson 1983). Demnach beeinflusst die wahrgenommene Gerechtigkeit der Risiko-Nutzenverteilung zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen die Risikowahrnehmung. Dabei spielt die gesellschaftlich vermittelte Akzeptanz von Risiken eine besondere Rolle. Eine weitere wichtige Determinante für die Risikowahrnehmung in soziologischen Ansätzen ist die Bedeutung von Vertrauen in wissenschaftliche und politische Institutionen und Eliten als Funktionsmechanismus der Komplexitätsreduktion (Kaperson/Golding/Tuler 1992; Earle/Cvetkovich 1995). Aus Sicht von Renn haben soziologische Studien zwar viel zum Verständnis der Variabilität von Risikointerpretationen bei verschiedenen Bevölkerungsgruppen beigetragen, bleiben aber oftmals auf Einzelfälle beschränkt und stellen keine Verbindung zwischen wissenschaftlicher Risikobewertung, der Wahrnehmung Einzelner und der gesellschaftlichen und kulturellen Erfahrung von Risiko her (Renn 2001: 4).

Diese Lücke versuchen *kulturtheoretische Ansätze* zu schließen, indem sie kulturelle Prototypen zur Steuerung des Risikowahrnehmungsprozesses zugrunde legen. Die Risikowahrnehmung in kulturtheoretischen Ansätzen ist somit eine Funktion von gesellschaftlichen bzw. gruppenspezifischen Werten und Weltbildern. Insbesondere Mary Douglas hat in ihren Arbeiten versucht, Risiko als soziales und kulturelles Konstrukt für die integrative Funktion der Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Solidarität zu interpretieren. Danach kann jede Gesellschaft oder Bevölkerungsgruppe ihre „eigenen Risiken“ generieren und zur Geltung bringen. Die kulturelle Bedeutung von Risiko kann dann ggf. auch die Funktion einnehmen als ein „stick to beat authority“ (Douglas 1990: 4) – nämlich in der vermeintlichen Instrumentalisierung gegenüber Entscheidungsträgern und Autoritäten. Nach Renn (2002: 5) machten kulturtheoretische Ansätze verschiedene generische Typen innerhalb der Gesellschaft aus, die jeweils nach bestimmten Kriterien und Weltbildern ihre eigenen, gruppenspezifischen Risiken konstruieren. Es lassen sich folgende vier Typen unterscheiden: unternehmerisch, egalitistisch, bürokratisch sowie stratifiziert-individualistisch – mitunter wurde noch der „autonome Risikobetrachter“ als fünfter Typus ergänzt.

Kritisiert wurden kulturtheoretische Ansätze insbesondere hinsichtlich ihrer geringen empirischen Fundierung sowie in Bezug auf die postulierte Geschlossenheit der identifizierten Ty-

pen. Danach sind Menschen sehr wohl in der Lage, verschiedene gesellschaftliche Rollen typenübergreifend einzunehmen. Iain Wilkinson (2001: 11) fasst dies folgendermaßen zusammen: „Any attempt to mask the complexity of the social experience of risk perception in rigid conceptual abstractions may lead us further away, rather than towards a more intimate understanding of the day-to-day reality in which people recognize and negotiate with ‚risk‘ as ‚hazards‘.“

Die *soziologische Systemtheorie* hat sich ebenfalls intensiv mit der Risikothematik beschäftigt – und dabei auf empirische Forschung weitgehend verzichtet. Insbesondere Luhmann hat dabei wesentliche Begriffsarbeit geleistet (Luhmann 1990; 1991) und stellt die Unterscheidung *Risiko vs. Gefahr* in den Mittelpunkt einer systemtheoretischen Betrachtung von Risiko. Zunächst stellt er fest, dass in den „etablierten“ Bereichen der Risikoforschung der Begriff des Risikos unklar expliziert ist. In Anlehnung an George Spencer-Brown's Formtheorie verfolgt Luhmann die Präzisierung des Begriffs Risiko über eine Unterscheidung, um klar herauszuarbeiten, wann von Risiko zu sprechen ist – und in welchem Zusammenhang eben nicht. Als Distinktionsbegriff zieht er den Terminus Gefahr heran. Grundlegendes Unterscheidungsmerkmal der Begriffe Risiko und Gefahr ist die interne bzw. externe Zurechenbarkeit. Demnach meint Risiko zukünftige Schäden, die auf eigenen bzw. systeminternen Entscheidungen basieren. Von Gefahr hingegen wird gesprochen, wenn der Schaden extern verursacht wird. Risiko meint also die Selbstzurechnung von negativen Entscheidungsfolgen, Gefahr dagegen deren Fremdzurechnung (Japp 1996: 66). Japp (ebd.) führt dies näher aus: „Konkret liegt der Unterschied darin, ob ich mich entscheide, in die Nähe eines Kernkraftwerkes zu ziehen, oder ob das AKW von anderen dorthin gebaut wird, wo ich bereits wohne. Das hat Konsequenzen, etwa für die öffentliche Fokussierung von Gefahrenpotentialen. [...] Der *erwartungsorientierte* Umgang mit Unsicherheit (Risiko!) bildet die entscheidende Schnittstelle: nicht eine irgend ‚objektive‘ Unsicherheit, nicht ein in der Welt vorfindlicher riskanter *Sachverhalt*. Deshalb Risiko und Gefahr: Beide verweisen auf (Selbst- oder Fremd-) *Zurechnung* von Folgewirkungen auf erwartungsgestützte Entscheidungen, nicht auf eine an sich unsichere Welt, die all dies nur auslöst beziehungsweise ermöglicht“ (Hervorhebungen im Original, d. Verf.).

Es zeigt sich deutlich, dass die systemtheoretische Risikoforschung – basierend auf einer in struktureller Hinsicht kontingenten Welt – auf einen konstruktivistischen Risiko- und Gefahrenbegriff abhebt. Gefahr und Risiko sind nicht Ausdruck eines objektivierbaren Sachverhaltes. Dies steht einem toxikologischen Verständnis von Risiko oder Gefährdungspotential entgegen, welches sehr stark auf die messtechnische Erfassung von objektivierbarem Sachverhalten fokussiert.

### **Risikowahrnehmung und Kommunikation von „Risiko“ und „Gefährdungspotential“**

*Welchen Beitrag kann die Forschung zur Risikowahrnehmung zu der in diesem Vorhaben zugrunde gelegten Untersuchung von möglichen Kommunikationsproblemen von „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ leisten?*

Zunächst bleibt festzuhalten, dass eine Vielzahl von unterschiedlichen und teilweise konkurrierenden Erklärungsansätzen zur Risikowahrnehmung existiert. Dies verdeutlicht, dass die Risikowahrnehmung ein hochkomplexes Phänomen ist, welches mit erklärungskräftigen psychologischen, soziologischen und kulturellen Variablen beschrieben werden kann. Vor diesem Hintergrund sollten die vorhandenen Ansätze als komplementär und ergänzend gesehen werden, auch wenn ein – insbesondere empirisches – integratives Forschungsdesign unter Zuhilfenahme multifaktorieller Variablen noch in weiter Ferne ist. Die verschiedenen Ansätze machen aber deutlich, dass es grundlegende Differenzen der gesellschaftlichen Wahrnehmung von Risiken und Gefahren gegenüber jener der auf objektivierbarem Faktenwissen basierenden wissenschaftlichen Risikowahrnehmung gibt – unterstellt man der Einfachheit halber eine einheitliche wissenschaftliche Risikowahrnehmung.

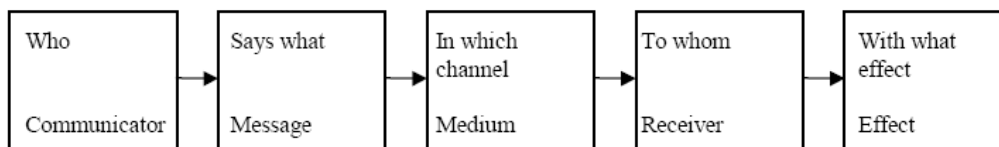
Die Risikowahrnehmung von Menschen ist nicht (nur) abhängig von der Höhe der Wahrscheinlichkeit und dem Grad der Exposition, sondern von psychologischen, sozialen oder kulturellen Variablen wie Freiwilligkeit, Vertrauen, Akzeptanz, Medienpräsenz oder Nutzenverteilung. Damit wird ein wissenschaftliches Gefährdungspotential in der sozialen Wahrnehmung und Interpretation ein Risiko mit konkreten Handlungsfolgen – so etwa die beabsichtigte Versenkung der Brent-Spar oder der Kaufboykott von Rindfleisch im Zuge des BSE-Skandals.

Die Risikowahrnehmungsforschung hat sich zudem stark auf die Erforschung von Risikoverständnis und -urteilen bei Laien konzentriert. Dabei wurde zumeist eine Polarisierung von Laienperspektive vs. Expertenperspektive unterstellt. Eine vergleichende Betrachtung von Risikoperspektiven aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Medien und Zivilgesellschaft bildet die Ausnahme. Auch existiert kaum eine Forschung zur Risikowahrnehmung von unterschiedlichen Stakeholdern. Dabei legen die aus der Risikowahrnehmungsforschung resultierenden Erkenntnisse nahe, dass unterschiedliche (berufliche) Kontexte, kulturelle Werte der Milieus sowie Eigeninteressen relevante Einflussfaktoren bei der Risikowahrnehmung und -analyse von Experten und Stakeholder sind.

### 3.1.4 Kommunikationsmodelle, -strategien und -verfahren

Kommunikationswissenschaften unterscheiden verschiedene Modelle der Kommunikation und sind relevant, um die Kommunikationsprozesse zwischen Institutionen zu analysieren und zu gestalten. Als einer der Ersten beschrieb Harold Lasswell (1948) die einzelnen Elemente des Kommunikationsprozesses mit einer einfachen Frage-Formel (Wer sagt was auf welchem Kanal zu wem und mit welchem Effekt?).

**Abb. 2: Lasswell-Formel mit den Elementen des Kommunikationsprozesses**



Quelle: Lasswell 1948

Die einfache Fragestellung wurde dann von Shannon-Weaver (1949) aufgegriffen und in ein mathematisches Modell übertragen. Dieses lineare Modell war ursprünglich für schnelle Übertragung von elektrischen Signalen für die Telefongesellschaft Bell Telephone Company konzipiert. Wegen seiner Einfachheit und quantitativen Beschreibung der Kommunikation zwischen Sender und Empfänger, „Encoding“ und „Decoding“ von Botschaften wurde es schnell in die Verhaltens- bzw. Kommunikationswissenschaften und auch die Risikokommunikation übertragen. Das Modell von Shannon-Weaver ist jedoch sehr statisch und gibt nur die lineare Kommunikation wieder (Meggle 1997: 3). Dies führt zu Fehlinterpretationen, da die menschliche Kommunikation nicht linear ist, sondern von Aktion, Reaktion, Zustimmung, Glauben und Haltungen und anderen Faktoren abhängt.

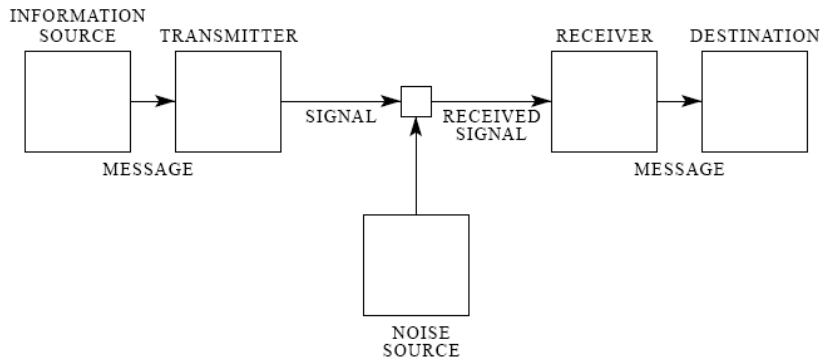
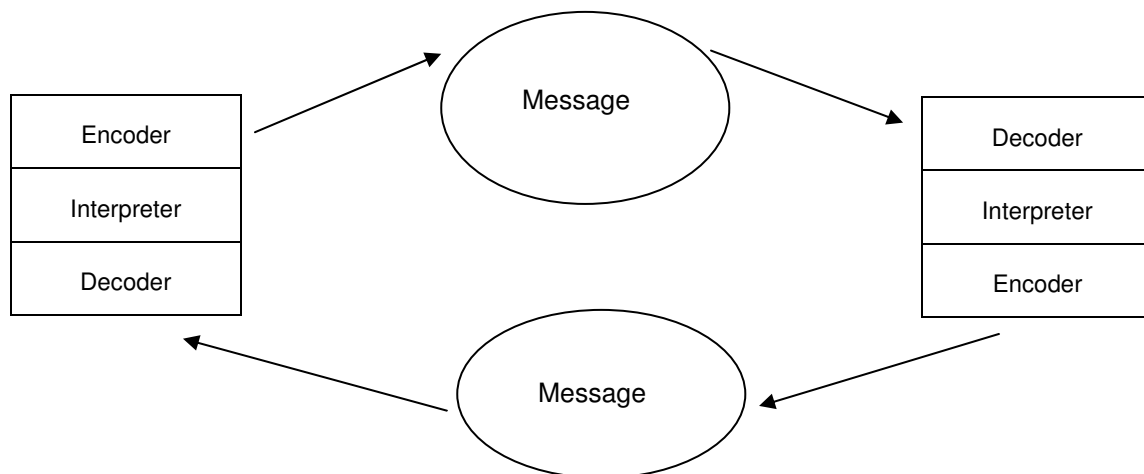
**Abb. 3: Shannon-Weaver Mathematical Modell**

Fig. 1 — Schematic diagram of a general communication system.

Quelle: Shannon/Weaver 1949

Schramm (1954) erweiterte dieses Ein-Wege-Modell um die Komponente der Rückkopplung von Empfänger zum Sender und bietet somit die Zwei-Wege-Kommunikation. Im Konservationsmodell von Schramm nehmen beide Gesprächspartner die unterschiedlichen Rollen des Senders und Empfängers ein und es findet ein Rückkopplungsprozess statt (Megggle 1997: 4).

**Abb. 4: Konservationsmodell von Schramm (1954)**

Quelle: nach Schramm 1954

Zur Analyse der Probleme der Risikokommunikation wird häufig auf das lineare, mathematische Modell von Shannon-Weaver (1949) oder auch die Erweiterungen von Schramm zurückgegriffen (Wiedemann et al. 2006: 4, siehe auch Covello/Winterfeld/Slovic 1986, Lundgren 1994). Das Modell von Schramm beschreibt nur die bilaterale Kommunikation zwischen zwei Parteien. Komplexe, vielschichtige Prozesse von unterschiedlichen Quellen kann dieses Modell nicht erklären. Um die menschliche Kommunikation zu analysieren und zu beschreiben, schlagen Wiedemann et al. (2006: 5) Modelle zur Forschung der Einstellungsveränderung wie das *Heuristic-Systematic-Model* von Chaiken, Liberman und Eagly (1989) oder *Elaboration Likelihood Model* von Petty und Cacioppo (1986) vor, die die für die Risiko-information relevanten Variablen identifizieren. Diese komplexen Modelle finden in der Risi-

kokommunikation bisher sehr wenig Verbreitung und Anwendung (Wiedemann et al. 2006: 5f.). Interessant sind aber sicher auch die systemischen Ansätze von Watzlawick (2000) oder Schultz von Thun (1999).

### **Paul Watzlawick und die „Menschliche Kommunikation“**

Der Sozial- und Kommunikationspsychologe Paul Watzlawick interessierte sich für die zwischenmenschliche Sender-Empfänger-Beziehung. Von Paul Watzlawick stammt die bekannte Formulierung „*Man kann nicht nicht kommunizieren*“ (Watzlawick 2000: 53). Auch Nichtreden hat für ihn Mitteilungscharakter. Kommunikation verläuft kreisförmig und hat keinen Anfang und kein Ende. Er spricht ähnlich zu anderen Kommunikationsforschern auch die unterschiedlichen Ebenen der Kommunikation, den Inhalts- und den Beziehungsaspekt an (Watzlawick 2000).

### **Friedemann Schulz von Thun und das „Vier-Ohren-Modell“,**

Das Kommunikationsmodell von Schulz von Thun erweitert den klassischen Sender-Empfänger-Ansatz und postuliert, dass Botschaften zwischen Menschen auf vier verschiedenen Ebenen gegeben und mit vier verschiedenen „Ohren“ gehört werden können (Schulz von Thun 1999).

Anhand der relativ einfachen Botschaft „Rauchen ist schädlich“ können folgende Ebenen angesprochen werden:

- Das *Sachohr* hört einzig und allein die Sachinformation, dass Rauchen die Gesundheit schädigen kann.
- Mit dem *Selbstoffenbarungsohr* hört der Empfänger die Botschaft und schließt „Der Sender findet Rauchen nicht gut und will sich selbst durch Passivrauchen nicht schädigen.“
- Das *Beziehungsohr* versucht herauszufinden, wie der Sender beim konkreten Gesprächsgegenstand zum Empfänger konkret steht. Es könnte z. B. sagen „Ich mache mir Sorgen über Deine Gesundheit.“
- Das *Appellohr* hört eine Aufforderung heraus, wie zum Beispiel „Gib das Rauchen möglichst sofort auf.“

Je nach Gesprächsgegenstand und Charakter hören Menschen tendenziell eher auf einen oder bestenfalls auf zwei der vier „Ohren“. Die Gefahr ist groß, dass der Sender eine andere Ebene anspricht als der Empfänger hört. Alleine daraus ergeben sich zahlreiche Missverständnisse und Konflikte, oder die Risikobotschaft bleibt schlicht ohne Wirkung.

### **Strategien der Kommunikation**

Wird ein Risiko oder eine Gefahr kommuniziert, sollten die Aufgabe und das Ziel der Kommunikation im Vorfeld geklärt sein. Karger (1995: 8f.) unterscheidet drei Bereiche von Zielen der Kommunikation, aus denen sich unterschiedliche Strategien ableiten lassen. Diese Aufteilung in Zielstellung und Strategie lässt sich auch gut auf die Kommunikation von Stakeholdern untereinander, mit der Politik, Wirtschaft oder Behörden und der Öffentlichkeit übertragen.

Eine Aufstellung der Ziele, der Aufgaben und Strategien in Anlehnung an Karger (1995: 9) zeigt folgende Tabelle.

**Tab. 4: Ziele, Aufgaben und Strategien (nach Karger 1995: 9)**

Ziele der Kommunikation	Aufgaben	Strategien zur Erzeugung von
Einstellung verändern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufmerksamkeit erzeugen</li> <li>• Problembewusstsein schaffen</li> <li>• Überzeugen</li> <li>• Aktivieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Signalen</li> <li>• Informationen</li> <li>• Glaubwürdigkeit</li> <li>• Nutzen</li> </ul>
Entscheidungen beeinflussen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilisieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konfrontation</li> </ul>
Konflikte lösen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interessen ausgleichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kooperation</li> </ul>

### Signalstrategie

Jedes öffentlichkeitswirksame Thema oder jede Risikoinformation steht in Konkurrenz zu anderen. Jedes Thema konkurriert um eine begrenzte Aufmerksamkeit. Bei der Signalstrategie soll die erste Hürde genommen werden, um für ein Risiko oder eine Gefahr Aufmerksamkeit zu erzeugen und sich mit diesem auseinanderzusetzen. Kommunikation folgt über die Resonanz in der Öffentlichkeit, die über Symbole oder Sympathie und Empathie geweckt wird (Karger/Wiedemann, 1994; Karger et. al. 1995: 11). Die Signalwirkung des Themas Cumarin wird zum Beispiel zurzeit über die Headline „Meine Oma hat auch schon mit Zimt gebacken“ transportiert.

### Informationsstrategie

Findet eine Wahrnehmung des Risikos oder der Gefahr statt, muss zusätzlich eine intensive Auseinandersetzung erreicht werden, um nach Einschätzung und Abwägung von Risiken und Interessen Verhalten zu verändern. Der Empfänger der Informationen muss vor allem motiviert und fähig sein, Botschaften aufzunehmen und zu verarbeiten (Earle/Cvetkovich, 1990; Petty/Cacioppo, 1986; Karger et al. 1995).

Ist der Empfänger der Information auch noch persönlich betroffen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass er sich mit dem kommunizierten Risiko oder der Gefahr auseinandersetzt, hoch. Aber auch wenn Information klar und verständlich formuliert wurde, die persönlichen Risiken bekannt und nachvollziehbar sind, kann trotzdem die Botschaft ignoriert werden (Karger 1995: 12). Trotz jahrelanger Informationskampagnen besteht weiterhin ein hoher Anteil an Rauchern.

### Glaubwürdigkeitsstrategie

Zusätzlich zur reinen Information ist entscheidend, wie glaubwürdig eine Institution, die die Risikobotschaft sendet, bei der Zielgruppe ankommt (McGuire 1985). Nach Karger (1995: 14) formen folgende Faktoren die Glaubwürdigkeit der Institution in der Öffentlichkeit aus:

- Tradition
- Übereinstimmung von Organisation und -kultur
- Übereinstimmung von Aussagen und Handeln und
- Einschätzung durch Dritte.

### Nutzenstrategie

Soll eine Vorsorge des Empfängers in der Handlung erreicht werden, kommt die Nutzenstrategie zur Anwendung. Hier spielt das Kosten-Nutzen-Verhältnis eine wichtige Rolle. Der Empfänger klärt für sich, wie viel Aufwand besteht und was er dafür in seinem Verhalten entsprechend ändern muss. Neben gesellschaftlichen Normen sind vor allem subjektive Einstellungen entscheidend für das Verhalten (Aijzen 1991). Eine Botschaft könnte lauten „Wer Sport treibt, fühlt sich fit und lebt gesünder.“

### **Konfrontation- und Kooperationsstrategie**

NGOs, Wirtschaft und Politik versuchen mit dem Einbringen von Themen in die Medien öffentliche Diskussionen anzuregen und zu beeinflussen.

*„Konfliktlinien strukturieren die öffentliche Kommunikation“ (Karger 1995: 16).*

Ein bekanntes Beispiel ist der Konsumentenboykott bei Brent Spar (Medienkritik, 1995). Bei Brent Spar fokussierten die NGOs sich auf die Versäumnisse der „Großindustrie“. Das Gegenteil ist die Kooperationsstrategie, die eine Zusammenarbeit zwischen NGOs, Verbänden, Wirtschaft und Behörden anstrebt.

### **Schlussfolgerungen der Modelle und Strategien für die Risikokommunikation**

Risikokommunikation meint den interaktiven Austausch zwischen Öffentlichkeit, NGOs, Behörden und Wirtschaft. Nach dem „Committee on Risk Perception and Communications“ (1989) wird Risikokommunikation als interaktiver Prozess beschrieben,

*„as an interactive process of exchange of information and opinion among individuals, groups, and institutions. It involves multiple messages about the nature of risk and other messages, not strictly about risk, that express concerns, opinions, or reactions to risk messages or to legal and institutional arrangements for risk management“ (National Research Council 1989: 21).*

Wichtig nach dem Modell von Schramm (1954) ist, dass zumindest eine Zwei-Wege-Kommunikation zustande kommt, in der der Risikokommunikator im direkten Kontakt mit seiner Zielgruppe steht und diese die Möglichkeit hat, Argumente, Ideen, Eindrücke, Bewertungen oder Statements abzugeben (Renn/Kastenholz 2000: 30). Das Hauptmerkmal ist dabei der konstante Austausch der Rollen zwischen aktivem Zuhörer und Sender, wie im Modell von Schramm (1954) beschrieben ist. Als Formen der Kommunikation können dies öffentliche Veranstaltungen, Foren, Panels, Ausstellungen, aber auch geschriebenes Material oder das Internet sein, wenn dazu die Möglichkeit der Informationsrückkopplung angeboten wird.

*“Two-way communication is clearly a prerequisite for all forms of successful communication, but it is often hard to implement and requires flexibility and the willingness to adapt to public concerns on the side of the communicating institution“ (Renn/Kastenholz 2000: 30).*

Risikoakteure können je nach Zweck und Risikoart auf Strategien zurückgreifen. Wichtig ist, vorab das Risiko genau zu analysieren und wie bei jedem Managementschritt auch, die Ziele und die Aufgaben im Detail festzulegen.

#### **3.1.5 Herausforderungen der Risikokommunikation**

Probleme der Risikokommunikation werden insbesondere im angelsächsischen Raum seit Ende der 1980er Jahre thematisiert. Eine vom amerikanischen Forschungsrat (NRC 1989: 108) erarbeitete Studie unterscheidet grundlegend zwischen zwei Problemdimensionen: einerseits strukturelle Probleme des politisch-administrativen Systems, andererseits Probleme zwischen den am Kommunikationsprozess Beteiligten.

Zunächst zu Problemlagen, die auf die strukturelle Verfasstheit des politischen und administrativen Systems zurückzuführen sind – insbesondere die Einbettung in den Kontext politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen und (fragmentierte) Strukturen der politischen Entscheidungsfindung. Gesetzliche Regelungen zu Haftungsfragen und Informationspflichten und -rechten beispielsweise haben immensen Einfluss auf Kommunikationsinhalte und -zeitpunkte. Während Kommunikationsexperten zu einer schnellen, umfassenden und transparenten Informationspolitik seitens Behörden über Risiken raten, plädieren Rechtsexperten vor dem Hintergrund von gesetzlichen Haftungsregelungen für eine vorsichtige und rechtlich



abgesicherte Information der Öffentlichkeit. Dies betrifft im Kern die Kommunikation von Risiko und Gefährdungspotential. Bei Identifikation eines (neuen) Gefährdungspotentials (hazard identification) sind Eintrittswahrscheinlichkeiten und Expositionshöhe oftmals wissenschaftlich noch nicht gesichert – der Tatbestand eines Risikos ist demnach noch unklar, was eine frühzeitige und umfassende Informationspolitik seitens staatlicher Stellen vor dem Hintergrund von Haftungsfragen erschwert.

Probleme zwischen den am Kommunikationsprozess Beteiligten haben in der Literatur dagegen deutlich mehr Resonanz gefunden. Es wird angenommen, dass diese Problemdimension konkreten Lösungsstrategien eher zugänglich ist als die strukturelle Dimension (NRC 1989; Guettling/Wiegmann 1996). Wiedemann (1999: 21) unterscheidet dabei generische Risikoprobleme gegenüber Problemen durch Umsetzungsbarrieren, d. h. Risikoprobleme beim Kommunikator. Generische Probleme beinhalten auf Sachebene Aspekte wie unterschiedliche Schadensauffassung, Bewertungsdifferenzen in den Wissenschaften, immense Unsicherheitsspannen und verschiedene Risikobotschaften. Auf sozialer Ebene entstehen generische Probleme der Risikokommunikation durch Konkurrenz zwischen den Akteuren, mediale Verstärkung, Resonanz des politischen Systems auf Risiko-Issues sowie durch Gefahr- versus Risikoperspektive. In der konkreten Umsetzung entstehen in erster Linie organisatorische Probleme durch Ressourcen- und Glaubwürdigkeitsdefizite sowie Verständigung und Koordinationsprobleme. Nachfolgend werden einige Aspekte der Kommunikationsprobleme unter den Beteiligten näher erläutert.

### **Fehlinterpretationen in der Kommunikation**

Die sozialwissenschaftliche (experimentelle) Forschung zur Risikokommunikation hat auf eine Vielzahl von Fehlinterpretationen in der Kommunikation hingewiesen. Risiken werden in der Regel auf Basis von Risikoindikatoren und -messgrößen kommuniziert. Dabei ist die Auswahl der Indikatoren und Messgrößen entscheidend (Purchase/Slovic 1999; Gray 199). Verschiedene Autoren untersuchten die Präsentationsform von Risiken (Stone et al. 1994; Magat et al. 1987; Halpern et al. 1989; Gyrd-Hansen 2003). Die relative Darstellung eines Risikos scheint dabei zu einer höheren Risikowahrnehmung zu führen; so sind Personen bspw. bereit, mehr für die Sicherheit zu zahlen, wenn das Risiko relativ präsentiert wird. Zudem haben Personen Schwierigkeiten, relative Wahrscheinlichkeitsangaben in absolute umzurechnen. Im Hinblick auf verbale und numerische Umschreibungen von Wahrscheinlichkeitsangaben wurde auf das so genannte „communication mode preference“-Paradoxon hingewiesen (Erev/Cohen 1990): Während Personen Informationen über Wahrscheinlichkeiten in Form von numerischen Angaben wünschen, präferieren sie selbst dagegen eine verbale Umschreibung in ihrem Kommunikationsverhalten.

Der Umgang mit Unsicherheiten – ein zentraler Aspekt bei der Kommunikation von Gefährdungspotential – ist bei den Rezipienten vielschichtig und uneinheitlich. Johnson/Slovic (1995) wiesen nach, dass dies einerseits zu einer Steigerung des Vertrauens in die Informationsquelle führen kann, andererseits wird den Informationsgebern aber auch ein Mehr an Inkompetenz und Misstrauen zugewiesen. Dies weist darauf hin, dass bei Unsicherheiten soziale Faktoren wie die Einschätzung von Vertrauen, Kompetenz und Eigeninteressen der Informationsquelle wichtig sind (Johnson/Slovic 1998). Kontextuelle und insbesondere präjudizierende Faktoren beeinflussen offensichtlich die Interpretation von Risikobotschaften. Wie genau Unsicherheiten zu typologisieren sind, haben Miles/Frewer (2003) untersucht. Sie unterschieden beispielsweise Messfehler, Expertendissens oder Unsicherheiten bei Expositionshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeiten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Fehlinterpretation und Missverständnisse in der Risikokommunikation zwischen Sender und Empfänger auf eine Vielzahl von kontextuellen und risikospezifischen Faktoren zurückzuführen sind.

### **Unterschiedliche Lebenswelten – unterschiedliche Risikokonzeptionen**

Die Risikoforschung hat auf Akteursebene das Verhältnis Experte versus Laien in den Mittelpunkt gestellt und daraus unterschiedliche Risikokonzeptionen abgeleitet. Während Experten auf Basis einer objektivierbaren und quantitativen wissenschaftlich-technischen Methodik Risiken beurteilen, nehmen Laien Risiken unter Berücksichtigung von kontextuellen und subjektiv qualitativen Aspekten wahr – darunter etwa Kontrollierbarkeit, Freiwilligkeit und Medienpräsenz von Risiken. An der Schnittstelle divergierender Risikourteile liegt ein Kern von Verständnis- und Verwendungsproblemen bei den Begriffen Risiko und Gefährdungspotential. Was aus Expertensicht ein Gefährdungspotential darstellt, kann aus Sicht von Laien bereits ein Risiko sein und *vice versa*. Dabei sollten individuelle und mediale Risikokonstrukte aber nicht als Zerrbild von Expertenurteilen begriffen werden, denn „sie sind durchaus eine Chance für Veränderung und Innovation im Umgang mit Risiken“ (Schütz/Peters 2002: 45). Während die Erforschung von Laien- versus Expertenurteilen stark ausgeprägt ist, gilt dies bei Weitem nicht für eine differenzierte Betrachtung von Risiko unter verschiedenen Experten. Insbesondere die Kontextbedingungen und unterschiedliche Lebenswelten von Experten und intermediären Akteuren sind in der Risikokommunikation zumeist nur im US-amerikanischen Kontext erforscht (Clarke 1988; Dietz/Rycroft 1987; Gormely 1987; Jasanoff 1987). Dabei weisen die Ergebnisse darauf hin, dass der berufliche Kontext sehr wohl einen Einfluss auf Risikourteile unter Experten zu haben scheint. Kraus et al. (1992) konnten zeigen, dass die Einstellung von Gesundheitsexperten zu bestimmten Risikothemen abhängig ist von ihrem professionellen Hintergrund in Politik, Industrie oder Wissenschaft. Die Autoren (1992: 229 f.) führen aus:

*„The affiliation bias we observed is particularly noteworthy, indicating that toxicologists working for industry see chemicals as more benign than do their counterparts in academia and government. Industrial toxicologists were somewhat more confident that other experts in the general validity of animal tests – except when those tests provided evidence for carcinogenicity – in which case many of the industrial experts changed opinions.“*

Die Ergebnisse einer älteren Studie (Lynn 1987) gehen in die gleiche Richtung, zeigen aber darüber hinaus, dass die politische Orientierung (liberal/konservativ) und das Wahlverhalten der Befragten einen Einfluss auf die Risikobeurteilung unter Experten haben. Vergleichende Betrachtungen zu unterschiedlichen Akteursgruppen und Stakeholdern insbesondere für Deutschland existieren hingegen unserem Wissen nach nicht.

### **Risikokommunikation zwischen Komplexitätsreduktion und Zielgruppenorientierung**

Fasst man die dargestellten Probleme der Risikokommunikation zusammen, so lässt sich konstatieren, dass für die Kommunikation von Risiko und Gefährdungspotential mehrere Problemdimensionen existieren: spezifische Fehlinterpretationen in Rahmen der Informationspräsentation, der Einfluss kontextueller und lebensweltlicher Determinanten bei Risikourteilen sowohl unter Experten als auch bei Laien und nicht zuletzt Unklarheiten bei Verständnis und Verwendung der Terminologie. Vor diesem Hintergrund muss zielgerichtete Risikokommunikation insbesondere den Empfänger besser verstehen lernen. Die Erarbeitung zielgruppenorientierter Kommunikationsstrategien, die ihre Kommunikationsinhalte und -medien besser an Bedürfnisse, Lebenswelt („world view“) und Handlungsorientierungen der Adressaten ausrichten, scheint vielversprechend. Eine zentrale Herausforderung ist dabei die Übertragung von komplexen wissenschaftlich-technischen Risikobewertungen hin zu einer zielgruppenorientierten Informationsaufbereitung.

### 3.1.6 Erfolgreiche Risikokommunikation: Beispiel Umsetzungshilfen

Leitfäden für die erfolgreiche Kommunikation von Gefährdungspotentialen und Risiken finden sich in verschiedenen Varianten. Sie richten sich zum überwiegenden Teil an staatliche Stellen; vereinzelt sind aber auch Wirtschaftsunternehmen oder Wissenschaftler ihre Adressaten. Existierende Handlungsanleitungen, Leitfäden und Praxishilfen sind teilweise sehr heterogen in Umfang, Form und Argumentationstiefe. Detailreich ausgearbeitete Konzepte der Risikokommunikation (Renn 2005) stehen eher simplen und ausschließlich auf die Praxis ausgerichteten Handbüchern – so genannten „easy-to-use pocket guides“ (U.S. 2002) – gegenüber. Zudem fokussieren die Leitfäden auf eine große Bandbreite von unterschiedlichen Arten des Risikos bzw. der Gefährdung. Diese reichen von genmanipulierten Nahrungsmitteln über Erdbebengefährdungen bis hin zu Sondermülldeponien, elektromagnetischen Feldern, chemischen Produkten, Störfällen in Industrieanlagen oder bioterroristischen Bedrohungen. Auf inhaltlicher Ebene weisen die in der Literaturrecherche gesichteten zehn Leitfäden dennoch maßgebliche Übereinstimmungen auf, weswegen sie an dieser Stelle als eigenständiger Untersuchungsgegenstand der Risikokommunikationsliteratur an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis einer synoptischen Betrachtung unterzogen werden.

#### **Voraussetzungen für eine gelungene Risikokommunikation**

Generell wird in den Leitfäden die hohe Bedeutung von gegenseitigem Vertrauen unter den Akteuren für das Gelingen einer effizienten und effektiven Risikokommunikation betont. So unterstreichen die Autoren eines amerikanischen Leitfadens (U.S. 1995) die Notwendigkeit auf Seiten der staatlichen Stellen, die Öffentlichkeit als legitimen Partner in der Risikokommunikation zu akzeptieren und diese vertrauensvoll einzubinden. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass der Grad der Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit des Risikomanagers erheblich über Erfolg und Misserfolg der Kommunikation entscheidet. Die Zuweisung dieser Attribute durch die Öffentlichkeit erreicht der Risikomanager durch Empathie, Fachkompetenz, Ehrlichkeit und Engagement (U.S. 200: 25). Die Reputation der Glaubwürdigkeit muss als höchstes Gut gehütet werden, da sie – einmal verloren – nur mit Glück und großen Mühen wiedergewonnen werden könne (EPA 2002). Die Beziehungsqualität zwischen den Akteuren des Kommunikationsprozesses ist von entscheidender Qualität und kann neben dem Informationsdesign und der Dialoggestaltung als eine tragende Säule der Risikokommunikation gesehen werden. In anderen Worten: „Die Sozialbeziehung bildet den Humus, auf dem sich die Inhalte der Kommunikation entwickeln können“ (Wiedemann 2000, Kpt. 2.1 und 2.2). Vertrauensbildung muss frühzeitig und beständig erfolgen, beispielsweise über Partizipationsprozesse wie die präventive Einrichtung eines Bürgerforums, also nicht erst nach Eintritt eines Schadensfalles (Störfallkommission 2005: 12).

Neben den Grundprinzipien Transparenz und Glaubwürdigkeit heben Leitfäden insbesondere auf Kommunikationsform ab. Viele der Leitfäden enthalten Auflistungen von Faustregeln für den kommunikativen Erfolg. Es wird deutlich darauf hingewiesen, dass der Inhalt der Risikobotschaft nicht ohne eine geeignete und geschickte Verpackung auskommt:

*„It was made clear from the beginning that designing the content of risk communication correctly is not sufficient to ensure success. In particular the process of the communication, and the communication skills of those involved, are other essential (perhaps even more important) aspects“ (Wiedemann/Schütz 2000: 40).*

#### **Rezipienten als sensibler Punkt der Risikokommunikation**

Das Gelingen der Risikokommunikation wird oft daran gemessen, wie die Rezipienten bzw. Adressaten – seien es organisierte Stakeholder oder individuelle Bürger – erreicht werden. Die Überbrückung der Diskrepanz zwischen der durch Experten durchgeführten Risikobewertung und der Risikosicht der Laien ist hier eine große Herausforderung (Wiedemann 2000). Laien neigen dazu, außergewöhnliche und medial hervorgehobene Risiken zu überschätzen, gewöhnliche und vertraute Risiken aber zu unterschätzen (Wiedemann/Schütz

2000: 39). Qualitative Merkmale wie Kontrollierbarkeit der Exposition, Natürlichkeit des Risikos und sinnliche Wahrnehmbarkeit des Risikos spielen bei der Risikoabwägung des Laien eine wichtige Rolle (OECD 2002: 22; Renn o. J.: 45). Gute Risikokommunikation muss diese Besonderheiten mit einbeziehen. Desgleichen muss sie sich an der Lebenswelt der Rezipienten orientieren und ihre Botschaften durch Illustrationen aus dem Anschauungsbereich der Adressaten verdeutlichen. Innerhalb pluralistischer Gesellschaften sollte die Unterschiedlichkeit verschiedener Gruppen (z. B. religiöse bzw. ethnische Minderheiten) in der Risikokommunikation Berücksichtigung finden (Renn o. J.: 45). Zusätzlich können sozioökonomische oder persönliche Charakteristika die Risikowahrnehmung beeinflussen. So sorgen sich etwa männliche 20-jährige am wenigsten um Risiken mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit und hohem Schadensausmaß. Die Schlussfolgerung sollte hier nicht die Notwendigkeit einer Umerziehung des Menschen sein.

*„Sound public education doesn't change any of those „people factors“. Instead it takes them into account and even takes advantage of them in designing the delivered information such that almost everyone generates questions about risks, options, changed opinions, and actions” (Mileti 2004: 2).*

Risikokommunikationsprobleme, die durch Verständnis und Verwendung der Begriffe Risiko („risk“) und Gefährdungspotential („hazard“) entstehen, werden in den untersuchten Leitfäden nur an wenigen Stellen thematisiert. So fordert Renn, dass Risikokommunikation dem Rezipienten den Unterschied zwischen Gefahr und Risiko durch zusätzliche Angaben zu Dosis, Exposition und Belastungsumständen verdeutlichen müsse (Renn o. J.: 45). Daneben benennt der OECD-Leitfaden die Wichtigkeit von Exposition und Dosis in der Risikokommunikation. Darin wird festgestellt, dass Verbraucher oft Gefährdungen mit Risiken verwechselten und sich nicht darüber im Klaren seien, wie die Dosis und die Umstände der Exposition das tatsächliche Risiko determinieren. Einfache Beispiele könnten hier ein probates Mittel sein, Laien die Unterscheidung zwischen Risiko und Gefährdungspotential darzulegen (OECD 2002: 22).

### **Instrumente einer erfolgreichen Risikokommunikation**

Für die praktische Ausgestaltung der Risikokommunikation wird in den Leitfäden eine Reihe von Instrumenten vorgeschlagen. Grundlegend wird postuliert, dass Risikokommunikation als Zwei-Wege-Kommunikation zu verstehen sei (Wiedemann 2000, Kpt. Einleitung und Überblick; OECD 2002: 11). Dies impliziert die Notwendigkeit einer geregelten Einbeziehung der Stakeholder in den Prozess des Risikomanagements. Die Schlüsselthemen der Risikokommunikation werden von den Fragen und Sichtweisen der Adressaten (mit)bestimmt (Wiedemann 2000, Kap. 2.). Bei der Risikokommunikation zwischen Behörden und gesellschaftlichen Gruppen geht es nach Renn um einen Informationsaustausch über die Datenlage, Bewertung und Interpretation des zur Debatte stehenden Risikos. Als mögliche Instrumente dieser Stakeholderkommunikation nennt er zum einen die Anhörung Betroffener, die allerdings frühzeitig im Risikomanagementprozess und nicht nur durch gesetzliche Bestimmungen motiviert durchgeführt werden muss; und zum zweiten Verhandlungen zwischen gesellschaftlich bedeutenden, überregional organisierten Gruppen mit dem Ziel, deren Werte und Interessen in die Entscheidungsfindung mit einfließen zu lassen. Darüber hinaus können Runde Tische als diskursive Verfahren eingesetzt werden, um Behördenvertreter und Betroffenenvertreter gleichberechtigt zum Zwecke einer Verständigung über eine bestimmte Risikobewertung zusammenzubringen. Zudem lassen sich festgefahrene Verhandlungspositionen in Mediationsverfahren durch die Hinzuziehung eines neutralen Vermittlers zum Nutzen aller Beteiligten (Win-Win-Situation) auflösen (Renn o. J.: 44 ff.). Andere Leitfäden nennen als Instrumente einer flexiblen Zwei-Wege-Kommunikation mit einzelnen Bürgern, öffentliche Sitzungen, Foren oder Paneldiskussionen, Ausstellungen, Internetforen und Veranstaltungen wie etwa einen „Tag der offenen Tür“. Zur Kommunikation mit Interessengruppen könnten Anhörungen, Komitees oder Konsenskonferenzen mit Experten dieser Gruppen

in Betracht gezogen werden. Außerdem ließen sich Interessengruppen durch runde Tische und Mediationsverfahren in den Kommunikationsprozess einbinden (OECD 2002: 35; Störfallkommission 2005: 12).

### **Die Kommunikation von Inhalten: Beispiel Risikovergleiche**

Da quantitative Risikobeschreibungen durch den Nichtfachmann kognitiv nur schwer richtig eingeordnet werden können, ist der Einsatz von anschaulichen Risikovergleichen ein wichtiges Mittel der Kommunikation (Wiedemann 2000, Kpt. 2.3). Renn umschreibt den Risikovergleich wie folgt: „Risikovergleiche versuchen eine Risikosituation, die für die Kommunikationsadressaten nicht greifbar ist, in Beziehung zu vertrauten, aber ebenfalls risikobehafteten Ereignissen zu setzen. Als Vergleichsrisiken werden solche gewählt, die möglichst aus dem (Alltags-) Erfahrungsbereich der Adressierten stammen.“ (Renn o.J.: 67). Um sich nicht des Verdachts der Irreführung oder Verharmlosung bzw. des Vorwurfs der Verletzung von Betroffenen oder Intimsphäre auszusetzen, sollte der Risikomanager Risikovergleiche jedoch nur mit großer Sorgfalt gebrauchen (Renn o.J.: 68f; OECD 2002: 22). Diese Vergleiche dienen lediglich zum Zweck der Veranschaulichung von abstrakten Wahrscheinlichkeiten, sie sollten aber – auch nicht indirekt – keine Urteile über die Akzeptabilität bestimmter Risiken beinhalten (OECD 2002: 22). Als kontraproduktiv einzuschätzen ist dementsprechend etwa die Forderung, dass all die Risiken als akzeptabel zu gelten haben, die nicht höher als andere im Alltag bereits akzeptierte Risiken sind (Renn o.J.: 67). Wiedemann/Schütz definieren Risikovergleiche dann als sinnvoll und Erfolg versprechend, wenn die Datenquellen glaubwürdig sind, die Situation nicht emotional aufgeladen ist, der Risikomanager auch subjektive Faktoren der Risikoeinschätzung als legitim anerkennt, und wenn der Vergleich einzig zum Zweck der Illustrierung des Sachverhalts gebraucht wird (Wiedemann/Schütz 2000: 40). Renn formuliert für den Einsatz von Risikovergleichen eine Reihe von praktischen Hinweisen. So sollten etwa bei Größenvergleichen gleiche Maßeinheiten verwendet werden und Zahlenwerte sprachlich oder bildlich anschaulich dargestellt werden. Es wird empfohlen, nur Risiken mit vergleichbarer zugrunde liegender wissenschaftlicher Datenqualität miteinander in Beziehung zu setzen und die Intention des Risikovergleichs eingangs deutlich zu machen (Renn o.J.: 70ff). Schlussfolgernd kann festgestellt werden, dass sich am Kommunikationsmittel Risikovergleich die Komplexität, Unwägbarkeit und bisweilen Brisanz des gesamten Risikokommunikationsprozesses darstellen lässt. So stellt Renn über Risikovergleiche fest: „Gelingende Risikovergleiche sind zwar auch eine Frage guten Handwerks, häufig aber auch Glückssache“ (Renn o.J.: 73).

### **Umgang mit den Medien**

Öffentliche Medien beeinflussen erheblich die öffentliche Meinung in pluralistischen Gesellschaften. Sie entscheiden mit darüber, welche Ereignisse und Informationen Nachrichtenwert besitzen und beeinflussen so die Agenda des politischen Systems. Bei der Auswahl der berichtenswerten Ereignisse beziehen sie sich auf Kriterien wie Aktualität, Dramatik, Folgeschwere oder Emotion. Risikoinformation wird von den Medien in eine Alltagssprache übersetzt, um komplexe technische Einzelheiten gekürzt und um den Faktor „Mensch“ angereichert, zu kommunizieren. Der Risikomanager sollte bei seiner Zusammenarbeit mit den Medien in Betracht ziehen, dass der Nachrichtenwert des Risikothemas oftmals nur wenig mit dem Ausmaß der Umwelt- oder Gesundheitsgefährdung zu tun hat. Aus einer Medienperspektive wichtiger ist beispielsweise weniger das Thema selbst als damit zusammenhängende Schuldfragen, Ängste und Verärgerungen. Darüber hinaus treffen Warnungen und unmittelbare Gefahrensituation grundsätzlich auf stärkere mediale Resonanz als Entwarnungen (Wiedemann/Schütz 2000: 42f). Auf das Selbstverständnis, die Eigenheiten und Funktionsweisen der Medien muss sich der Risikomanager offensiv einstellen, da eine positive Beziehung zu den Medien, respektive den Journalisten, unabdingbar für seinen Kommunikationserfolg ist (U.S. 2002: 35). Der Leitfaden des U.S. Departments of Health and Human Services gibt dem Risikomanager facettenreich praktische Hinweise und Handlungsempfehlungen, insbesondere zum Umgang mit Reportern und zum richtigen Verhalten in einer Inter-

viewsituation (U.S. 2002: 35ff). Mileti empfiehlt, gleichzeitig unterschiedliche Medienkanäle für die Verbreitung der Risikobotschaft zu nutzen. So könne die Botschaft eine möglichst breite Öffentlichkeit erreichen (Mileti 2004). Das Risikokommunikationshandbuch der Food and Agriculture Organization (FAO) weist zusätzlich darauf hin, dass das Schreiben von Leserbriefen für Wissenschaftler ein wirksamer Weg sei, in Kontakt und Austausch mit Journalisten zu treten, um dann später möglicherweise von diesen als Informationsquelle bei bestimmten Themen herangezogen zu werden (FAO 2005: 24). Tenor der Leitfäden - so kann zusammenfassend festgehalten werden - ist die Betonung der herausragenden Bedeutung der Medien als Multiplikatoren von Risikobotschaften. Dieser Bedeutung sollte der Risikomanager Rechnung tragen. In anderen Worten: „Meet the needs of the media. Never refuse to work with the media. The media's role is to inform the public, which will be done with or without your assistance. Work with the media to ensure that the information they are providing the public is as accurate and enlightening as possible“ (U.S. 2002: 27).

### **3.2 Interpretation der Ergebnisse**

Die Forschung zur Risikokommunikation ist trotz ihres verhältnismäßig „jungen“ Forschungsgegenstandes äußerst vielfältig und ausdifferenziert. Auch wenn die Wurzeln der Risikokommunikationsforschung vor allem in Nordamerika zu suchen sind, so hat sich mittlerweile auch in Europa – und nicht zuletzt in Deutschland – eine Forschungslandschaft zur Risikokommunikation fest etabliert.

Die Literaturanalyse hat gezeigt, dass die an der Kommunikation beteiligten Akteure die Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ entweder nicht oder inkonsistent nutzen. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Literaturanalyse thesenförmig präsentiert und erläutert.

#### **Risikokommunikation: Differenz als Strukturmerkmal?**

Die Kommunikation über Risiken – gleich ob im Blickpunkt medialen Interesses oder nicht – geschieht unter Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren. Kommunikation findet dabei in vielerlei Richtungen statt, wobei oftmals schwer auszumachen ist, wer die Rolle des Senders und/oder des Empfängers einnimmt. Die Literaturanalyse hat gezeigt, dass auf analytischer Ebene sechs Akteurstypen unterschieden werden können. Die Verortung der einzelnen Akteurstypen im Kommunikationsprozess zeigt, dass akteurspezifische Kommunikationsbedürfnisse und -ansprüche existieren, abhängig davon, wo sie im Bereich zwischen Risikoverursachung, -vermeidung und -betroffenheit anzusiedeln sind. Kommunikation über Risiken beinhaltet immer auch die Diskurse über Verantwortlichkeiten von Verursachung und Vermeidungsnotwendigkeiten sowie über Informationspflicht- und Betroffenheitsausmaß, die in der Regel vornehmlich im einzelnen Risiko- oder Gefährdungsfall an bestimmten Akteursgruppen festgemacht werden können. Risikokommunikation von Behörden sollte vor diesem Hintergrund die Differenz der Akteursperspektive sowie deren jeweilige Verortung im Kommunikationsprozess als Strukturmerkmal wahrnehmen.

#### **Akteure zwischen eigener Lebenswelt („world views“) und Sachorientierung**

Es wurde deutlich, dass Risiken und Gefährdungen je nach Akteurssicht sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Die eigene Lebenswelt trägt entscheidend zur spezifischen Wahrnehmung von Risiken bei. Je nach Akteursrolle können verschiedene Faktoren dominant sein: beispielsweise ökonomische Interessen, Verantwortung für Gefahrenabwehr und Vorsorge oder „Aufpasser- und Sprachrohrfunktionen“. Die Wahrnehmung von Risiken aus diesen unterschiedlichen Perspektiven hat erheblichen Einfluss auf die Art und Weise ihrer Kommunikation. Ein Risiko wird aus unterschiedlichen Akteursperspektiven sehr verschieden interpretiert und dementsprechend kommuniziert. Unterschiedliche Risikokonzeptionen verdichten sich zu unterschiedlichen Kommunikationsinhalten und -formen.

Auf der anderen Seite dient Sachorientierung, d. h. die Objektivierung auf Basis von wissenschaftlich-technischem Wissen als Brücke für Interpretations- und Kommunikationsdifferenzen – gesetzt den Fall, dass eine annähernd gleiche Beurteilung der Sachlage auf Basis von gesichertem Wissen möglich ist. Die „Brückenfunktion“ von Sachwissen für akteursübergreifende Verständigung hängt allerdings eng zusammen mit dem Stand des Wissens bzw. Nichtwissens. Daraus lässt sich die These ableiten: Je höher der Stand des Wissens zu einem bestimmten Risiko oder Gefährdungsfall, desto wahrscheinlicher eine akteursübergreifende Verständigung. Andersherum formuliert bedeutet dies: je mehr Wissensdefizite existieren, desto größer die Wahrscheinlichkeit für grundlegende Verständigungs- und Kommunikationsprobleme. Dies berührt im Kern die Kommunikation der Begriffe Risiko und Gefährdung, da der Wissensstand bei diesen Begriffen von entscheidender Bedeutung ist. Bei der Identifikation von Risiko kann von einem hohen Wissenstand ausgegangen werden, da gesichertes Wissen über Dosis-Wirkungsbeziehungen, Eintrittswahrscheinlichkeit und Expositionshöhe quasi *per definitionem* vorhanden sein muss, um einen Tatbestand als Risiko bezeichnen zu können. Bei der Identifikation von Gefährdung hingegen können Wissensdefizite in erheblichem Maße ausschlaggebend sein, für die Schwierigkeiten eine Gefährdung als Risiko zu einzustufen. Für die Risikokommunikation seitens Behörden bedeutet dies, dass konkrete Gefährdungen weitaus anfälliger sind für Kommunikations- und Verständigungsprobleme zwischen den beteiligten Akteuren als die Kommunikation von konkreten Risiken.





## 4 Ergebnisse II: Empirie Experteninterviews und Fokusgruppen

### 4.1 Ergebnisdarstellung Experteninterviews

#### 4.1.1 Darstellung des Expertensamples

##### Zusammensetzung Expertensample

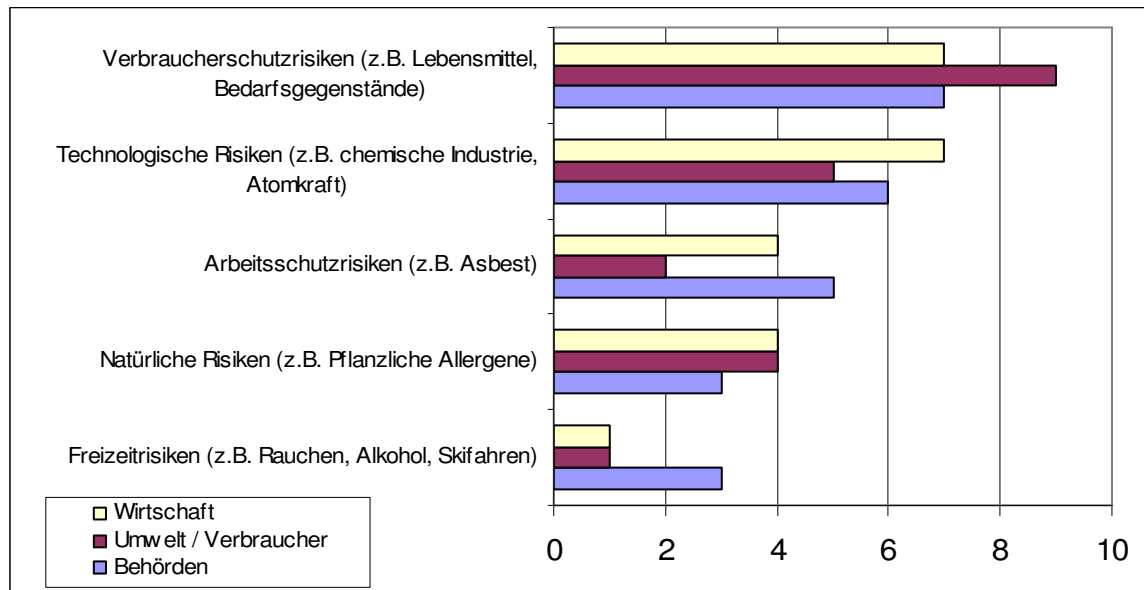
Fragebogengestützte Experteninterviews wurden mit insgesamt 26 Vertretern von Behörden, Wirtschaftsverbänden bzw. Unternehmen sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden im Zeitraum von November 2006 bis Februar 2007 durchgeführt. Das Expertensample verteilt sich nahezu gleichmäßig auf die drei genannten Akteursgruppen: Mit den beiden Stakeholdergruppen Wirtschaft und Zivilgesellschaft (d. h. Umwelt- und Verbraucherverbände) wurden je neun, mit Behörden acht Gespräche geführt.

Unter den *Behörden* wurden sechs Bundesbehörden und zwei Landesbehörden befragt, darunter sowohl Ministerien als auch nachgelagerte Behörden. Schwerpunkte der behördlichen Arbeit sind Aspekte des Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutzes.

Bei *zivilgesellschaftlichen Akteuren* wurden Verbraucherschutz- und Umweltverbände in die Befragung einbezogen. Es wurden fünf Organisationen aus dem Bereich Verbraucherschutz und vier Umweltverbände befragt. Unter den Verbraucherschutzorganisationen waren sowohl teilstaatlich finanzierte Organisationen als auch solche, die sich überwiegend selbst finanzieren. In der Regel sind die befragten NGOs bundesweit tätig bzw. fungieren als Dachorganisation. Betätigungsfelder der zivilgesellschaftlichen Akteure sind umwelt- und verbraucherpolitische Interessenvertretung sowie die Bereitstellung von Informations- und Beratungsleistungen insbesondere für eigene Mitglieder.

Die Stakeholdergruppe *Wirtschaft* setzte sich zu je einem Drittel zusammen aus branchenübergreifenden Wirtschaftsverbänden mit dem Schwerpunkt bei Produktion und Handel, branchenspezifischen Wirtschaftsverbänden im Bereich Lebensmittel sowie Unternehmen tätig in der Agrar- und Versicherungswirtschaft. Alle angesprochenen Verbände sind die jeweiligen Dachorganisationen auf Bundesebene. Arbeitsschwerpunkte der Wirtschaftsverbände sind allgemeine bzw. fachspezifische Interessenvertretung ihrer Mitglieder in Politik und Öffentlichkeit. Bei den drei befragten Unternehmen handelt es sich um Großunternehmen, die auf globalen Märkten tätig sind und ihren Stammsitz in Deutschland haben.

Befragt danach, in **welche Risikothemen** die Stakeholder derzeit im Bereich Risikokommunikation involviert sind, zeigt sich ein deutliches Übergewicht der Themen Verbraucherschutzrisiken und technologische Risiken (vgl. Abb. 5). So beschäftigen sich alle befragten Umwelt- und Verbraucherschutzverbände sowie fast alle Behörden und Wirtschaftsvertreter intensiv mit verbraucherschutzbezogenen Risiken insbesondere im Lebensmittelbereich. Damit wurde ein Expertensample ausgewählt und zusammengestellt, das über tief greifende Expertise im gesundheitlichen Verbraucherschutz verfügt – ein Kernbereich der Arbeit des BfR. Es zeigte sich auch, dass Behörden im Vergleich zu den übrigen Akteursgruppen das breiteste Spektrum von Risikothemen in ihrer Risikokommunikation abdecken. Demgegenüber scheinen sich wirtschafts- und zivilgesellschaftliche Akteure mehr auf bestimmte Risikothemen zu fokussieren. Dies muss allerdings auch vor dem Hintergrund der Organisationsgröße gesehen werden. Die Mitarbeiterzahl von Behörden war in den einzelnen Organisationen deutlich höher im Vergleich zu den Verbänden aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, die in ihren zentralen Geschäftsstellen meist (deutlich) weniger als 50 Personen beschäftigen.

**Abb. 5: Expertensample – Beschäftigung mit Risikothemen**

Fragestellung: „In welche Themen (sowohl „Risiko“ als auch „Gefährdung“ betreffend) sind Sie bzw. Ihre Institution derzeit im Bereich Risikokommunikation involviert?“ (Mehrfachnennung möglich)

Antwortmöglichkeit: ja – nein

X-Achse: Häufigkeit

### Charakteristika der Befragten

In die Befragung wurden überwiegend **Entscheidungsträger** in führenden Positionen einbezogen. Insbesondere bei den Akteursgruppen Wirtschaft und Zivilgesellschaft waren dies in der Regel entweder leitende Geschäftsführer oder Abteilungs- bzw. Referatsleiter. Bei Behörden wurden überwiegend Referats- bzw. Abteilungsleiter interviewt. War dies nicht der Fall, wurden Experten in der Stellung eines wissenschaftlichen Mitarbeiters mit spezifischem Fachwissen und Aufgabenbereichen zu Fragen des umweltpolitischen und gesundheitlichen Verbraucherschutzes befragt.

Alle Vertreter im Expertensample verfügen über eine akademische Ausbildung. Fragt man nach dem **disziplinären Ausbildungshintergrund**, so dominiert eindeutig eine naturwissenschaftliche Ausrichtung. Über zwei Drittel der Befragten lassen sich den Naturwissenschaften zuordnen. Die restlichen verteilen sich zu etwa gleichen Teilen auf Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie Rechtswissenschaft – Letztere insbesondere bei Vertretern der Wirtschaft. Dominiert wird der Bereich Naturwissenschaften von Ausbildungsgängen im Bereich Lebensmittel. Mehrfach vertreten sind Lebensmittelchemiker und Agraringenieure; vereinzelt kommen auch die Disziplinen Ernährungswissenschaft und Biologie vor.

Bei den wichtigsten **Aufgabenbereichen der Befragten bzw. der Institution** lassen sich akteursgruppenspezifische Muster erkennen. *Behördenvertreter* betonten als die wichtigsten Aufgabenbereiche:

- verschiedene Stakeholder zusammenzubringen (Koordinierungs- und Mediatorenfunktion),
- Organisation einer regelmäßigen Überwachung,
- Vorbereitung auf den Eintritt eines potentiellen Risikos,
- Identifikation von problematischen Schadstoffen,
- Risikofrüherkennung, -abschätzung und -bewertung,
- Überwachungs- und Kontrollfunktion (Risikomanagement),
- Verantwortlichkeit für den nationalen und europäischen behördlichen Informationsfluss.

Es wird deutlich, dass behördliche Vertreter den gesamten Rahmen einer Risikopolitik abdecken, von der Risiko(früh)erkennung über Risikoabschätzung, -bewertung und -management bis hin zu Informations- und Dialogverantwortung insbesondere zwischen verantwortlichen Behörden.

Demgegenüber betonten *Umwelt- und Verbraucherverbände* ihre Verantwortung für eine unabhängige, verbraucherbezogene Aufklärungs- und Informationsarbeit. Um dies gewährleisten zu können, müssen potentielle Risiken identifiziert, beschrieben und eingeordnet werden. Diese Vorgehensweise wurde von verschiedenen Vertretern der Umwelt- und Verbraucherverbände genannt. Dies beinhaltet die Aufarbeitung der wissenschaftlichen Debatte zur Risikoabschätzung und daraus ableitend die Erarbeitung einer zielgruppenorientierten Verbraucherkommunikation mit dem Aufzeigen von Erfolg versprechenden Lösungsmöglichkeiten. Als wichtige Zielsetzung wurde genannt, das Verbrauchervertrauen aufrechtzuhalten. Teilweise existiert bei den Verbänden eine formalisierte Vorgehensweise, indem Kommunikationsplattformen und Krisenstäbe eingerichtet, Beratungsstandpunkte basierend auf wissenschaftlichen Ergebnissen entwickelt und unterschiedliche Kommunikationsmedien (z. B. Printmedien, Internet, Fernsehen etc.) bedient werden. Deutlich im Vordergrund steht bei den befragten Verbänden die Produktgruppe Lebensmittel und Haushaltswaren (z. B. Kosmetika, Spielzeug).

Die wichtigsten Aufgabenbereiche der *Wirtschaftsverbände und Unternehmen* beinhalten Interessenvertretung nach innen und außen (insbesondere gegenüber Politik), eigene Arbeiten zur Risikoabschätzung sowie seitens der Verbände die Propagierung einer vermehrten Risikoverantwortung durch Unternehmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Die verbandliche Interessenvertretung nach außen umfasst die Begleitung und Kommentierung von gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Vermittlung zwischen Behörden, die sich mit der Risikobewertung bestimmter Produktgruppen (z. B. Pflanzenschutzmittel) befassen sowie allgemein der Außendarstellung der Branche. Gegenüber den eigenen Mitgliedern wird vornehmlich eine Kommunikationsfunktion ausgeübt, indem (Mitglieds-)Unternehmen über neueste Erkenntnisse der Wissenschaft und Entwicklungen der Politik informiert werden. Der Aufgabenbereich Risikoabschätzung umfasst zweierlei: zum einen die Durchführung generischer Forschung durch Unternehmen und Branchenverbände; zum anderen Kommunikation dieser Ergebnisse an verantwortliche Behörden. Gegenstandsbereiche der Risikoabschätzung sind vornehmlich branchenspezifisch produkt determiniert (z. B. Lebensmittel, Pflanzenschutzmittel, Chemikalien). Dabei treten immer wieder auch neue umwelt- und gesundheitsbezogenen Risiken in den Blickpunkt des Interesses, etwa mögliche hormonelle Auswirkungen von Umweltstoffen (so genannte „endokrine Effekte“<sup>7</sup>) oder auch Lärmbelästigung.

#### 4.1.2 Risikokonzeptionen: Akteurssichtweisen in der Risikokommunikation

##### **Risikokommunikation: Verständnis und zentrale Aufgaben der Akteure**

Was verstehen die Befragten unter Risikokommunikation mit Behörden? Die von *Behördenvertretern* geäußerten Antworten decken unterschiedliche Aspekte einer behördlichen Risikokommunikation ab. So wird Risikokommunikation als ein in allen Phasen kontinuierlicher **partizipativer Prozess** verstanden, der nicht „im rein wissenschaftlichen Elfenbeinturm abläuft, sondern der auch

O-TON BEHÖRDE  
 „Aufgabe von Behörden ist eine interessenfreie, objektive, verständliche und zielgruppenadäquate Information“

von einer ständigen Reflexion mit den Partnern geprägt ist. [...] Risikomanager und Risikobewerter müssen in einem ständigen Dialog auch während der Genese der Risikobewertung zusammenarbeiten, damit das Ergebnis auch den Anforderungen des jeweiligen Prozesses

<sup>7</sup> Endokrine Effekte bezeichnen die Beeinflussung des hormonellen Steuerungsmechanismus des Organismus durch Fremdstoffe (Östrogene, Gestagene, Androgene). In der Wissenschaft wird diesbezüglich beispielsweise der Einfluss von Umweltchemikalien mit östrogenähnlicher Wirkung auf die Fortpflanzungsfähigkeit des Mannes diskutiert.

entspricht.“ Nach diesem Verständnis ist Risikokommunikation bereits Bestandteil der Risikobewertung und des -managements. Dies betrifft insbesondere formalisierte Verfahren wie bspw. Zulassungsverfahren, wo ein intensiver Austausch mit Antragstellern und verantwortlichen Behörden angestrebt werden sollte. Festzuhalten bleibt, dass Risikokommunikation als eine Zusammenarbeit mit den bewertenden, untersuchenden und überwachenden Behörden sowie mit der Verbraucherseite (Verbände, einzelne Verbraucher) bzw. der Wirtschaft (Verbände und Unternehmen) begriffen wird.

Risikokommunikation gilt als **kontinuierlicher Lernprozess** für alle Beteiligten. In diesem Zusammenhang wurde auf den kommunikativen Umgang mit Nanotechnologie verwiesen. Vor dem Hintergrund der als Kommunikationsmisserfolg bewerteten Debatte um Gentechnik sollten für die Risikokommunikation verantwortliche Behörden das Thema Nanotechnologie deutlich offensiver aufgreifen und eine umfassende Diskussion um den Erkenntnisstand von (Verbraucher-)Vorteilen und mögliche Risiken transparent machen. Ein zentraler Aspekt der Risikokommunikation ist der **Austausch von Informationen**. Behördenvertreter haben insbesondere den Informationsaustausch zwischen Behörden und Antragssteller (d. h. Unternehmen) betont; eine Informationsverantwortung gegenüber der Öffentlichkeit wurde seltener erwähnt. So stellte ein Vertreter einer nachgelagerten Behörde fest: „Wir sehen es nicht als unsere Aufgabe, ohne einen besonderen Anlass an die Öffentlichkeit zu gehen und Risikokommunikation zu betreiben, was man üblicherweise darunter versteht. Wir reden natürlich mit anderen beteiligten Behörden darüber, wie wir Risiken bewerten.“ Die Interpretation dieser Aussage sollte allerdings in Rechnung stellen, dass zugeschriebene Funktionen und Aufgaben von Behörden in der Risikokommunikation divergieren; so wurde – auch rechtlich – das Bundesinstitut für Risikobewertung explizit mit der Aufgabe der Risikokommunikation betraut, während sie bei anderen Behörden eben nicht zu deren zentralen und satzungsgemäß verankerten Aufgaben gehört.

*Umwelt- und Verbraucherverbände* verstehen unter Risikokommunikation mit Behörden insbesondere die **behördliche Kommunikationsverantwortung** gegenüber allen Beteiligten. Behörden haben demnach die Aufgabe, „die Bevölkerung über Risiken zu informieren und aufzuklären“. Es wird erwartet, dass in dem Moment, wo Gefährdungen identifiziert sind, dies allen Beteiligten kommuniziert wird. Wünschenswert seitens zivilgesellschaftlicher Vertreter wäre ein aktives Kommunikationsverhalten mit einer Informationspflicht im Sinne einer behördlichen Bringschuld. Inhalte der Kommunikation sollten sein:

O-TON NGO  
 „Über Bewertung und Einstufung von Gefahren und Risiken im Gespräch sein“

- Verdeutlichung, dass eine Problemlage besteht;
- Benennung von Unsicherheiten und Klarstellung des Erkenntnisgewinns;
- Darlegung von Maßnahmen, die Gefährdungen und Risiken einschränken.

Es wurde betont, dass die Einschätzung von Risiken und Gefährdungen auch ethische und soziale Aspekte berücksichtigen sollte; dies spiele bei der Risikowahrnehmung in der Bevölkerung eine große Rolle, wie die Debatte um Gentechnik gezeigt habe. Als Hemmnis für eine gute behördliche Risikokommunikation wurde ausgemacht, dass Behörden sehr vorsichtig aufgrund der bestehenden Rechtslage (drohende Haftungsverantwortung) kommunizieren.

Auch *Wirtschaftsvertreter* verstehen Risikokommunikation in erster Linie als eine **Kommunikationsaufgabe von Behörden**. Behörden sollen kommunizieren, wie realistisch Gefahren für Umwelt und Gesundheit sind, die bspw. von Substanzen ausgehen können. Dabei soll Wissen über Sachverhalte vermittelt werden, die ein potentielles Wissen für Verbraucher sein können. Wirtschaftsvertreter unterscheiden recht eindeutig unterschiedliche Zielgruppen behördlicher Risikokommunikation. Dies umfasst Kommunikation zwischen Behörden als auch gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit und konkret Betroffenen. Für die Wirtschaft

selbst wurde festgestellt, dass eine verlässliche Risikokommunikation ohne eine vorzeitige politische Bewertung sehr wichtig sei.

Die Experten wurden auch nach den **zentralen Aufgaben** der drei Akteursgruppen in der Risikokommunikation befragt. Die Interviewpartner wurden gebeten, die zentralen Aufgaben differenziert für die drei Akteure Behörde, Wirtschaftsverbände und Unternehmen sowie Umwelt- und Verbraucherverbände zu benennen. Tabelle 5 fasst die Ergebnisse aus Sicht der drei Akteursgruppen zusammen. Betrachtet man die Zusammenstellung, so fällt zweierlei auf: Zum einen werden die zentralen Aufgaben, die jeder Akteursgruppe von den Befragten zugewiesen wurde, erstaunlich kohärent benannt – Unterschiede existieren allenfalls in der Reichweite der Aufgabenerfüllung; zum anderen lassen sich aus den akteursspezifischen Aufgabenprofilen jedoch deutliche Unterschiede erkennen.

**Tab. 5: Zentrale Aufgaben der Akteure in der Risikokommunikation**

... von Behörden	...von Wirtschaftsverbänden/Unternehmen	...von Umwelt- und Verbraucherverbänden
<b>...aus Sicht von Behörden</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifikation, Bewertung, Management und Kommunikation von Gefährdung/Risiko</li> <li>• Erfüllung gesetzlicher Aufgaben bei bestimmten Risikothemen</li> <li>• Verständliche und umfassende Information aller Beteiligten</li> <li>• Entscheidung bzw. Entscheidungsvorbereitung für die Politik über die Frage akzeptabler Risiken</li> <li>• Mediatorenfunktion bei widerstreitenden Interessen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifizierung der Gefahren und Ableiten angemessener Maßnahmen zur Beherrschung dieser Gefahren</li> <li>• im Krisenfall Gegensteuern und Informierung der Öffentlichkeit und der Behörden</li> <li>• Tragende Rolle bei von ihnen verantworteten Risiken (Informationspflicht, Risikomanagement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negative Einwirkungen vom Verbraucher fernhalten.</li> <li>• Informationsquelle für Einzelverbraucher durch Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden und Wirtschaft)</li> <li>• Lieferung von Fachinformationen und Informationsvermittlung an Bürger</li> <li>• Kommunikation von Ängsten und Bedenken der Verbraucher an politische Entscheidungsträger („Sprachrohr der Verbraucher“)</li> </ul>
<b>...aus Sicht von Umwelt- und Verbraucherverbänden</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frühzeitige, konkrete und ehrliche Information über Risiken und Gefährdungen (ggf. Änderung der Rechtslage) als aktive Informationspflicht</li> <li>• Generieren von Faktenbasis; Risikokontrolle und Marktüberwachung</li> <li>• Wissenschaftliche Bewertung und rechtliche Begrenzung von Risiken (Schutzmaßnahmen, Grenzwerte)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereitstellung von risikoarmen bzw. -freien Produkten und Dienstleistungen</li> <li>• Aktive und transparente Informationspflicht über Gefährdungen und Risiken von Produkten gegenüber Behörden und Öffentlichkeit</li> <li>• Verantwortung geht über gesetzliche Rahmenbedingungen hinaus</li> <li>• Risikomanagement für Produkte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interessenvertretung des Verbrauchers in der Politik</li> <li>• Informationsvielfalt so kommunizieren, dass sie vom Verbraucher adäquat wahrgenommen wird</li> <li>• Beim Verbraucher auf Risiken aufmerksam machen und als „kritische Stimme“ bei der Risikobewertung fungieren</li> <li>• Informationen über Gefahren und Risiken an Behörden geben</li> </ul>
<b>...aus Sicht der Wirtschaft</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiken beurteilen, beobachten und Risikokontrolle ausüben (präventiv und restriktiv)</li> <li>• Transparente und informative Umgangsweise bei Risikoerfassung- und -bewertung</li> <li>• Kriterien für Schutzziele festlegen</li> <li>• Bürger vor Gefahren schützen, die sie nicht selbst oder nur partiell zu verantworten haben</li> <li>• Informationsweitergabe an Risikomanager</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risikomanagement und Verbraucherinformation bei auf fehlerhaften Produkten</li> <li>• Einbringung von Expertise und Daten für Risikoanalyse und -bewertung</li> <li>• Eigenen Kunden den sicheren Umgang mit Produkten kommunizieren</li> <li>• Erkenntnisse von Risikobewertern an Mitglieder weitergeben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlichkeit informieren und auf Risiken hinweisen</li> <li>• Umwelt- und Verbraucherverbände sollten Öffentlichkeit auf wissenschaftlicher Basis beraten und in den Entscheidungsprozess der Risikobewertung einbezogen werden</li> <li>• Kontrolle der Kontrolle</li> </ul>

Behörden haben das umfassendste Aufgabenprofil. Sie sind für Identifikation, Bewertung, Management und Kommunikation von Gefährdungspotentialen und Risiken zuständig. Zentrale Aufgabe der Wirtschaft ist das Risikomanagement bei selbst zu verantwortenden Gefährdungen und Risiken (Produktverantwortung) sowie die Kommunikation von produktspezifischem Fachwissen an Behörden für die Risikobewertung und kundenspezifische Produktinformation zum sicheren Gebrauch. Umwelt- und Verbraucherverbänden hingegen wird fast ausschließlich eine Kommunikations- und Kontrollverantwortung im Sinne einer Interessenvertretung für Verbraucher zugeschrieben.

### **Begriffsverständnisse: Die Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“**

Im Mittelpunkt der Expertenbefragung standen Fragestellungen zu Verständnis, Umgang und Verwendung der für die Risikoforschung **zentralen Begriffe „Risiko“ (engl. „risk“)** und **„Gefährdungspotential“ (engl. „hazard“)**. Ziel war es, verschiedene Argumentationsmuster, Verständnisse und Anwendungskontexte deutlich zu machen, um mögliche Probleme und Missverständnisse beteiligter Akteure im Kommunikationsprozess herauszuarbeiten und besser zu verstehen. Zur Untersuchung dieser Forschungsfrage wurden im Fragebogen verschiedene Fragestellungen konzipiert. Zunächst wurden die Experten ungestützt nach ihrem Verständnis der Begriffe sowie dem Gebrauch von Arbeitsdefinitionen für diese Begriffe in ihren Arbeitszusammenhängen befragt. In einem zweiten Schritt wurden die Befragten gebeten, verschiedene Aspekte wie Eintrittswahrscheinlichkeit oder Höhe der Exposition den beiden Begriffen zu zuordnen und die gängigen Arbeitsdefinitionen des BfR zu beurteilen. Darüber hinaus wurde gefragt, ob bei den drei Akteursgruppen Behörden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft eine unterschiedliche Verwendung dieser Begriffe zu beobachten sei und andere Begriffe bekannt seien, die im Bereich Risikobewertung und -kommunikation zu Verständnis- und Kommunikationsproblemen führen.

Zunächst zum **Verständnis der Begriffe**: Tabelle 6 führt exemplarische Aussagen zu den beiden Begriffen „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ aus Sicht der drei Akteursgruppen auf. Es fällt zunächst auf, dass *Behördenvertreter* insgesamt sehr kohärente und kongruente Angaben zu beiden Begriffen gemacht haben. Fast alle Experten von Behörden haben ein toxikologisches Verständnis der beiden Begriffe zugrunde gelegt, demnach Gefährdungspotential die dem Stoff inhärenten Eigenschaften beinhaltet, während Risiko als das Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe verstanden wird. Zudem wurde betont, dass das Gefährdungspotential relativ gut abschätzbar, das Risiko und dessen Schadensausmaß hingegen vorab kaum kalkulierbar seien. Die Ergebnisse bestätigen die Aussage eines Behördenvertreters, wonach es in Behörden weitestgehend Einigkeit im Verständnis zu den beiden Begriffen gibt. Befragt danach, ob im Rahmen ihrer Tätigkeit ggf. Arbeitsdefinitionen zu den Begriffen existieren, verwiesen fast alle Behördenvertreter auf die europäische Rechtsvorschrift 178<sup>8</sup> aus dem Jahr 2003. Die Kenntnis dieser gesetzlichen Regelung war bei den Befragten sehr ausgeprägt.

O-TON BEHÖRDE

*„Vor dem Gespräch mit Stakeholdern müssen Begrifflichkeiten definiert werden; unter Behörden gibt es Einigkeiten bezüglich der Definitionen.“*

<sup>8</sup> 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.

**Tab. 6: Verständnis der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ bei Akteuren der Risikokommunikation**

Gefährdungspotential („hazard“)	Risiko („risk“)
<b>Behörden</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gefährdungspotential ist die systemimmanente Gefahr</li> <li>• Eher im Routinebereich, permanent vorhanden, lässt sich relativ gut abschätzen.</li> <li>• Ist das aus toxikologischer Sicht einem Stoff innewohnende Potential. Tatsächliche Ausübung dieses Potential abhängig von Exposition, Höhe der Exposition und anderen Faktoren. Lässt sich relativ konkret durch Experimente beschreiben.</li> <li>• Chemisches, physikalisches oder biologisches Agens oder Eigenschaft eines Lebensmittels, die dazu geeignet ist, zu einer Gesundheitsgefährdung zu führen.</li> <li>• Gefährdung heißt, es kann etwas passieren und sagt noch nicht unbedingt zwingend, wie groß und wahrscheinlich ein möglicher Schaden ist.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Gefahr eintritt und dann zu einer Gesundheitsgefährdung beim Verbraucher führen kann</li> <li>• Geht über das normale Maß an Gefährdung hinaus, Eintrittswahrscheinlichkeit weniger kalkulierbar, Schadensausmaß weniger klar vorab erkennbar</li> <li>• Dadurch gekennzeichnet, dass die Möglichkeit, das eben hier eine Gefährdung / Problematik eintritt, wesentlich schlechter kalkulierbar ist.“</li> <li>• Wirkung plus Exposition und häufig noch hochgerechnet auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein bestimmtes Schadensereignis für eine Person eintritt</li> <li>• Immer eine Funktion der Wahrscheinlichkeit, dass ein nachteiliger Aspekt für die Gesundheit eintritt</li> </ul>
<b>Umwelt- und Verbraucherverbände</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mögliche Eigenschaft, die ein Stoff oder Produkt haben kann (bei Chemikalie bspw. Eigenschaft der Toxizität)</li> <li>• Mehr stoffliche Betrachtung: wo in einem Produkt etwas vorhanden sein könnte, was unter Umständen eine Gesundheitsgefährdung sein könnte</li> <li>• Eher eine konkretere Gefahr: Gefährdungspotential ist eine „härtere“ Bezeichnung für Relevanz einer Gefährdung (Substanz ist leberschädigend)</li> <li>• Von der Emissionsseite her gesehen mögliche Gefährdungen (Bewertung der Emissionsquelle)</li> <li>• Rechtsbegriff mit Unterscheidung Gefahr und Gefährdung: Gefahr als Schaden, der mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit eintritt; Gefährdung ist das Vorhandensein einer solchen Gefahr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrachtung der Anwendung des Produkts, Einbeziehung von Expositionsszenarien</li> <li>• Ist theoretische Wahrscheinlichkeit, dass sich etwas ereignen kann</li> <li>• Allgemeines Risiko über das man nicht viel weiß (z. B. Nanotechnologie)</li> <li>• ist potentieller: zunächst eingeschätzt als Risiko, dann stellt sich heraus, dass es kein Risiko ist</li> <li>• Eine vom Individuum empfundene Bedrohung (subjektive Bewertung)</li> <li>• Einschätzung für die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Schadens (versicherungstechnisches Verständnis) sowie die Schadenshöhe</li> </ul>
<b>Wirtschaftsverbände und Unternehmen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstrakter: das was einem Stoff innewohnt und sich in bestimmter Situation entwickeln kann</li> <li>• Inhärente Eigenschaft bei Stoffen oder Produkten</li> <li>• Weites Verständnis: Verwendung im Sinne von Gefährlichkeit wobei Schadenshöhe berücksichtigt wird</li> <li>• Konkreter: Ausmaß einer potentiellen Gefahr, die von einem Stoff oder Verfahren ausgehen kann</li> <li>• Welche Auswirkungen etwas tatsächlich auf Mensch und Umwelt haben wird (tatsächliche Gefahr)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkreter: gebunden an Umfeldbedingungen; wenn bestimmte Tätigkeit mit Gefährdungspotential zu welchen Konsequenzen ausgeführt wird</li> <li>• Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe</li> <li>• Weites Verständnis: Berücksichtigung/Abwägung von möglichen Nutzen und Schaden</li> <li>• Abstrakter: eine Möglichkeit; dass von einem Stoff letztlich ein Problem ausgehen kann</li> <li>• Was eine Chemikalie bewirken kann; bspw. eine Chemikalie in einem abgeschlossenen Gefäß (mögliche Gefahr)</li> </ul>

Dies ist bei Vertretern von *Wirtschaft* und *Zivilgesellschaft* teilweise anders: Zwar wurden auch hier die beiden Begriffe von Einzelnen „toxikologisch“ definiert. Allerdings wurde vereinzelt das toxikologische Verständnis entgegengesetzt gebraucht, so dass die Eigenschaften des Risikoauslösers dem Begriff „Risiko“, und die tatsächlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt dem Begriff „Gefährdungspotential“ zugeschrieben wurden. Es kommen aber noch weitere Verständnisdimensionen hinzu: nämlich konkret vs. abstrakt, tatsächlich



vs. theoretisch sowie eine rechtliche Unterscheidung der Begriffe (als Rechtskategorie). Bei der Definition des Begriffs Risiko wurden zudem die individuelle und subjektive Bedrohungsempfindung und eine Berücksichtigung von Kosten/Nutzen-Abwägungen als Definitionsmerkmal zugrunde gelegt. Vereinzelt wurden beide Begriffe auch inhaltlich gleichgesetzt, d. h. keine definitorische Unterscheidung der Begriffe gegeben. Darüber hinaus: (interne) Arbeitsdefinitionen für die Begriffe existieren nicht, noch wurde von den Befragten auf gesetzlich verankerte Definitionen verwiesen.

Fazit: Das Verständnis von Risiko und Gefährdungspotential ist bei den Befragten aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft deutlich heterogener; eine Formalisierung in Arbeitsdefinitionen ist nicht existent. Akteursspezifische Unterschiede im Verständnis konnten zwischen diesen beiden Gruppen nicht festgestellt werden.

Darüber hinaus haben viele Wirtschafts- und zivilgesellschaftlichen Experten auf die **geringe Relevanz dieser Begriffe** in ihren Arbeitszusammenhängen verwiesen. Zu diesem wichtigen Befund nachfolgend einige Aussagen der Befragten:

- „Im Deutschen existieren bei diesen Begriffen eigentlich keine großen Unterschiede, dies mag im Englischen etwas eindeutiger sein.“
- Jenseits aller Begrifflichkeiten sind Entscheidungsgrenzen wichtig: d. h. ab wann der Staat zwingend etwas tun muss und wann nicht.
- In der Praxis sind die Begriffe irrelevant; dieses abstrakte Verständnis ist kaum brauchbar.
- Auf der Bewertungsebene ist diese Unterscheidung sinnvoll, für die Kommunikationsebene aber irrelevant, weil sie nicht zielgruppengerecht aufgenommen werden kann.
- Es wird keine differenzierte Betrachtung der Begriffe gemacht, man benutzt eher den Begriff Risiko und dabei wird eher an ein konkretes Beispiel gedacht.
- In der praktischen Arbeit spielt diese Unterscheidung kaum eine Rolle.
- Begriffe werden im Zusammenhang mit gesetzlichen Vorgaben verwendet (z. B. Rückstände bei Pflanzenschutzmitteln). Bei der Risikokommunikation wird keine Unterscheidung gemacht.
- Beispiel Schadstoffe: Für Verbraucher ist die Frage „Schadstoff oder nicht“, eine weitergehende Differenzierung ist dem Verbraucher nicht zu kommunizieren.“

In einer zweiten Fragestellung zu diesem Themenkomplex wurden den Experten einige Aspekte genannt und gebeten, diese numerisch auf einer 7-Skala den Begriffen Risiko und Gefährdungspotential zuzuordnen. Ziel war es, das unterschiedliche Verständnis zu **Definierungsmerkmalen der Begriffe** bei den Befragten zu ermitteln. Die genannten Kriterien lassen sich aus einem toxikologischen Verständnis den beiden Begriffen recht eindeutig zuordnen. So gehören Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens, Ausmaß eines Schadens und Höhe der Exposition zum Begriff Risiko. Dosis-Wirkungsbeziehung, Eigenschaften des Risikoauslösers und toxische Wirkung hingegen werden dagegen dem Gefahrenpotential zugeschrieben.

Allerdings können die drei Letztgenannten auch beim Risiko verortet werden: dann nämlich, wenn das Begriffspaar Gefährdungspotential und Risiko als Kausalbeziehung in Raum und Zeit verstanden wird. Demnach ist der Eintritt eines Risikos die Folge eines vorher bereits existierenden Gefährdungspotentials. Gefährdungspotential ist also eine notwendige Bedingung für Risiko. Dies trifft für den umgekehrten Fall nicht zu. Ein Gefährdungspotential kann zu einem Risiko werden – muss es aber nicht. Dies ist dann der Fall, wenn etwa eine Substanz oder ein Stoff theoretisch gesundheitsschädigende Eigenschaften hat, diese Substanz aber bspw. nur in so geringen Mengen vorkommt, dass sie praktisch keine gesundheits-

schädigenden Auswirkungen haben kann. Tabelle 7 zeigt auf Basis eines toxikologischen Verständnisses die Zuordnung der Kriterien zu den beiden Begriffen. Die in Klammern gesetzte Zuordnung der letzten drei Kriterien zum Risiko veranschaulicht den oben dargelegten Zusammenhang.

**Tab. 7: Kriterien von „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ aus toxikologischer Sicht**

	Risiko	Gefährdungspotential
Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens	X	–
Ausmaß eines Schadens	X	–
Höhe der Exposition	X	–
Dosis-Wirkungsbeziehung	(X)	X
Eigenschaften des Risikoauslösers	(X)	X
Toxische Wirkung (Effekt)	(X)	X

Quelle: eigene Darstellung

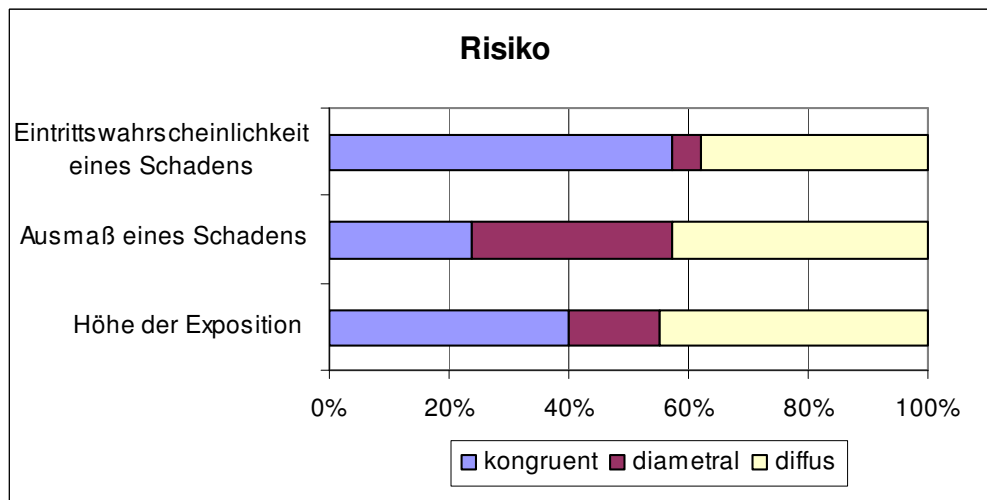
Für die Auswertung dieser Fragestellung wurden drei Typen gebildet, die das unterschiedliche Verständnis der Befragten abbilden sollen:

- Ein **diffuses Verständnis** wird identifiziert, wenn die Relevanz der einzelnen Kriterien **Kongruentes Verständnis** bedeutet, dass die einzelnen Aspekte sehr klar voneinander unterschieden wurden und eindeutig entweder dem Risiko oder dem Gefährdungspotential zugeschrieben wurden. Es gab in der Bewertung numerisch demnach einen deutlichen Unterschied bei der Zuordnung (für die Auswertung wurde eine Differenz  $\geq 4$  zugrunde gelegt). Darüber erfolgte die Zuordnung wie in Tabelle X. Wurde also beispielsweise von einem Befragten das Definitionsmerkmal „Ausmaß eines Schadens“ mit 6 beim Risiko und mit 2 beim Gefährdungspotential bewertet, so wurde dies als kongruentes Verständnis eingeordnet.
- **Diametrales Verständnis:** Auch hier wurden die Definitionsmerkmale in ihrer Relevanz für die beiden Begriffe deutlich unterschiedlich bewertet (auch hier wurde eine Differenz  $\geq 4$  zugrunde gelegt. Die Zuordnung der einzelnen Aspekte erfolgte aber entgegengesetzt dem oben dargestellten toxikologischen Verständnis. Konkret heißt dies: Wurde das Kriterium „Ausmaß eines Schadens“ mit 2 beim Risiko und 6 beim Gefährdungspotential bewertet, wird von einem diametralen Verständnis gesprochen.

Für beide Begriffe gleich oder sehr ähnlich bewertet wurde, d. h. die Bedeutung eines Kriteriums für Risiko und Gefährdungspotential kaum voneinander abweicht. Für die Auswertung beim Risiko wurde eine Differenz  $\leq 3$  zugrunde gelegt. Bei der Auswertung zum Gefährdungspotential muss berücksichtigt werden, dass die Aspekte Dosis-Wirkungs-beziehung, Eigenschaften des Risikoauslösers und toxische Wirkung – wie oben dargelegt – beiden Begriffen zugeschrieben werden können. Ein diffuses Verständnis beim Gefährdungspotential wurde dann angenommen, wenn eine Bewertung sowohl bei Risiko und Gefährdungspotential  $\leq 4$  vorlag.

Die Abbildungen 6 und 7 zeigen die Ergebnisse der Befragung. Zunächst fällt auf, dass die zum Risiko gehörenden Definitionsmerkmale – Eintrittswahrscheinlichkeit, Schadensausmaß, Expositionshöhe – von der knappen Mehrheit der Befragten als ein ausschließliches Merkmal entweder von Risiko oder Gefährdungspotential eingestuft wurde. Ein kongruentes Verständnis liegt allerdings nur bei der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens vor, das die Experten mehrheitlich eindeutig dem Risiko zuordnen. Bei Expositionshöhe und insbesondere Schadensausmaß ist die Zuschreibung zum Risiko weit weniger deutlich. Im Gegenteil: Schadensausmaß gilt mehr als Definitionsmerkmal von Gefährdungspotential denn von Risiko. Auffallend ist auch, dass ca. 40 Prozent der Befragten keine eindeutige Unterscheidung der Kriterien machen, somit ein diffuses Verständnis vorherrscht.

**Abb. 6: Kongruentes, diametrales und diffuses Verständnis von Risiko**



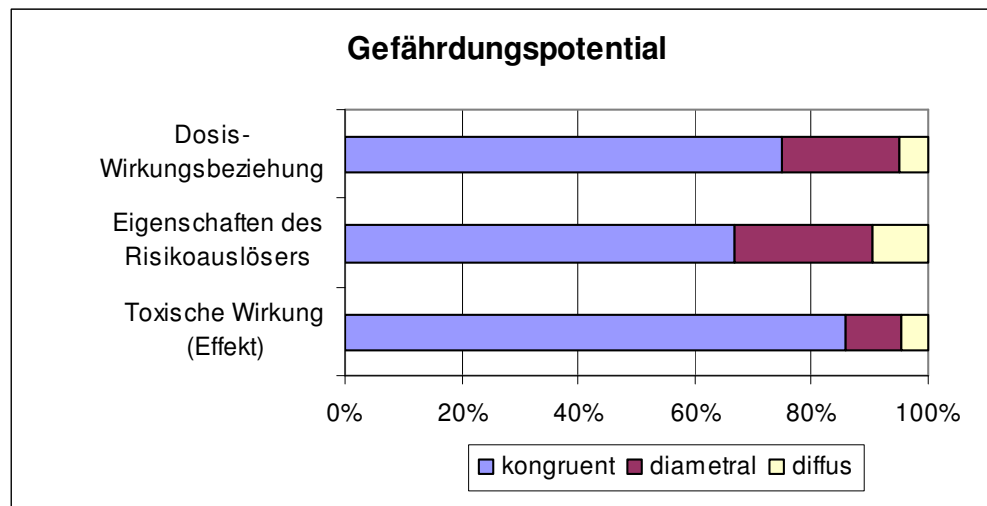
Fragestellung: Ich möchte Ihnen nun einige Aspekte nennen und Sie bitten, diese bezüglich ihrer Bedeutung für die Begriffe Risiko und Gefährdungspotential einzuschätzen. Was gehört Ihrer Meinung nach dazu?

Antwortmöglichkeit: Skala von 1 = „überhaupt nicht wichtig“ bis 7 = „sehr wichtig“

Auswertungsregeln: 3-Typologie:

- kongruent: Differenz  $\geq 4$  mit höherem Wert bei Risiko
- diametral: Differenz  $\geq 4$  mit höherem Wert bei Gefährdungspotential
- diffus: Differenz  $\leq 3$

**Abb. 7: Kongruentes, diametrales, diffuses Verständnis von Gefährdungspotential**



Fragestellung: Ich möchte Ihnen nun einige Aspekte nennen und Sie bitten, diese bezüglich ihrer Bedeutung für die Begriffe Risiko und Gefährdungspotential einzuschätzen. Was gehört Ihrer Meinung nach dazu?

Antwortmöglichkeit: Skala von 1 = „überhaupt nicht wichtig“ bis 7 = „sehr wichtig“

Auswertungsregeln: 3-Typologie:

- kongruent: Differenz  $\geq 4$  mit höherem Wert bei Gefährdungspotential
- diametral: Differenz  $\geq 4$  mit höherem Wert bei Risiko
- diffus: Bewertung bei Risiko und Gefährdungspotential  $\leq 4$

Die Ergebnisse zum Gefährdungspotential weisen darauf hin, dass ebenfalls kein eindeutig kongruentes Verständnis bei den Experten vorliegt. Es ist aber deutlich darauf hinzuweisen, dass die Auswertungsergebnisse zu Risiko und Gefährdungspotential aufgrund unterschiedlicher Auswertungsregeln beim Typus diffuses Verständnis **nicht vergleichbar** sind. Insbesondere fällt auf, dass das Kriterium „Eigenschaften des Risikoauslösers“ am schlechtesten abschneidet – dies war so nicht zu erwarten. Dosis-Wirkungsbeziehung und insbesondere die toxische Wirkung werden eindeutiger dem Gefährdungspotential zugeschrieben.

Wie verhält es sich nun mit **akteursspezifischen Unterschieden und Mustern** bei Verständnis und Verwendung der Begriffe Risiko und Gefährdungspotential? Die Experten wurden gefragt, ob sie bei den drei Akteursgruppen ein unterschiedliches Begriffsverständnis bzw. -verwendung beobachten können. Die Darstellung der Ergebnisse unterscheidet zunächst zwischen einem einheitlichen und einem unterschiedlichen Verständnis bzw. Verwendung von Risiko und Gefährdungspotential. Für beide Kategorien werden dann die Antworten der Befragten systematisch nach Erklärungsfaktoren geordnet und diese basierend auf Häufigkeit der Antworten qualitativ gewichtet.

Keine unterschiedliche Verwendung:

Nur sehr wenige Experten konstatierten, dass ein einheitliches Verständnis bzw. eine klar getrennte Verwendung der Begriffe Risiko und Gefährdungspotential bei Behörden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft existiert.

Erklärungsvariablen

- **Undifferenzierte Definition** der Begriffe: Wurde keine Differenzierung zwischen den Akteursgruppen festgestellt, so wurde dies mit einer „undifferenzierten Verwendung der Begriffe“ begründet. Es wurde festgestellt, dass „die Wenigsten eine vernünftige Unterscheidung machen können, oder gewillt sind, diese zu machen“. Vielmehr wurde darauf hingewiesen, dass viele Begriffe synonym verwendet werden.

Unterschiedliche Verwendung:

Eine eindeutig unterschiedliche Verwendung der Begriffe stellte hingegen die große Mehrheit der Befragten fest. Es lassen sich demnach große Unterschiede bei Verständnis und Verwendung von Risiko und Gefährdungspotential beobachten. Welche Begründungen wurden dafür gegeben?

Erklärungsvariablen

- **Interessenorientierung:** Akteursspezifische Eigeninteressen wurden hauptsächlich für eine unterschiedliche Verwendung ausgemacht. Alle Akteure haben eigene Interessen, Ängste und Befürchtungen, an denen sie sich orientieren. Aus Sicht von *Behörden* bewertet die Wirtschaft akute Gefährdungen/Risiken angemessen, während langfristige unterschätzt werden. Zudem wird Gefährdung immer mit dem Verweis nivelliert, dass es kein Risiko für die Bevölkerung gebe. Dahinter stehen wirtschaftliche Interessen um Produktmarken und Umsatzeinbrüche. Auch *zivilgesellschaftliche Experten* vermuten bei der Wirtschaft Eigeninteressen, so dass sie Risiko vor dem Hintergrund von Vermarktung und existierenden gesetzlichen Regelungen interpretieren und Risikokommunikation als eine Art „Beruhigungsstrategie“ gebrauchen. Für *Behörden* wurde festgestellt, dass der Einfluss der Politik bei bestimmten Themen deutlich sichtbar sei und sie in erster Linie an der Richtigkeit der Verfahrenswahl und der Einhaltung gesetzlich vorgeschriebener Regelungen interessiert sei.

O-TON BEHÖRDE

„Ich glaube, in der Zivilgesellschaft spielt das Thema in Bezug auf eine geordnete Definition deutlich weniger eine Rolle als bei Wirtschaft und staatlichen Behörden.“

- **Unterschiedliche Risikowahrnehmung:** Insbesondere für Verbraucher- und Umweltschutzverbände wurde die Bedeutung der subjektiven Risikowahrnehmung hervorgehoben. Aus *Behördensicht* bewerten zivilgesellschaftliche Vertreter jedes Risiko hoch, während die Eintrittswahrscheinlichkeit zu wenig betrachtet wird. Zudem wird sehr stark auf Gefährdung fokussiert mit Verweis auf einen präventiven Umwelt- und Verbraucherschutz. Auch *Wirtschaftsvertreter* beobachten bei Umwelt- und Verbraucherverbänden eine Überschätzung nicht beeinflussbarer Risiken aufgrund von Betroffenheiten, während der mit Risiken einhergehende Nutzen zu wenig betrachtet wird. Die Selbsteinschätzung von *zivilgesellschaftlichen Experten* geht in die gleiche Richtung: Betroffenheit spielt bei ihnen eine große Rolle; sie agieren wesentlich sensibler und ängstlicher.
- O-TON WIRTSCHAFT  
 „BEHÖRDEN folgen weitgehend der zivilgesellschaftlichen Wahrnehmung aufgrund des Einflusses der Medien“
- **Fachwissenorientierung:** Von einigen Befragten wurde eine unterschiedliche Verwendung der Begriffe basierend auf Akteursgruppenzugehörigkeit eindeutig verneint. Es gebe keine akteursspezifische, sondern wissensspezifische Differenzierung, die quer zur Akteursdimension liege: „Bei denjenigen, die sich mit der Thematik beschäftigen, ist das Verständnis gleich bzw. man hat sich entsprechend geeinigt. Bei weniger stark Involvierten gibt es aber unterschiedliche Verwendung und Verständnis der Begriffe“ – so ein Behördenvertreter. Und auch ein Verbraucherschutzexperte stellte fest: „Keine Unterscheidung nach Akteuren, sondern nach Fachwissen: in jeder Akteursgruppe gibt es Informierte und weniger Informierte („Laie vs. Experte“)“.
  - **Diffuses Begriffsverständnis:** Ausschlaggebend für eine unterschiedliche Verwendung ist auch ein diffuses Begriffsverständnis bei allen Beteiligten: „Wegen nicht genauer Kenntnis der Begriffsdefinitionen wird ein großer Unterschied zwischen den Gruppen gemacht; dabei werden die Begriffe durcheinander geworfen“.
  - **Institutionelle Differenzierung:** Schließlich wurde auch auf die institutionelle Differenzierung bzw. Arbeitsteilung zwischen den drei Akteursgruppen hingewiesen, die darauf zurückzuführen ist, dass „die Risikobewertung in erster Linie von Behörden und Wirtschaft durch Analysen und Kontrollen vorgenommen wird, während Risiko/Gefährdungspotential von NGOs gegenüber dem Verbraucher gar nicht mehr genannt wird.“ Mehrfach wurde konstatiert, dass Verständnis und Verwendung bei Behörden und Wirtschaft näher zusammen liegen, während es bei NGOs deutlich abweiche: „Die Linie läuft zwischen Zivilgesellschaft – Sicherheit gleichbedeutend mit null Risiko/Gefährdung – und Behörden/Wirtschaft, die in ihrem allgemeinen Verständnis ein sicheres Risiko als unterhalb des gesellschaftlich akzeptablen Risikos begreifen. Ein Grund für die Scheidelinie Behörde/Wirtschaft gegenüber Zivilgesellschaft könnte auch die viel stärker formalisierte Zusammenarbeit zwischen Behörden und Wirtschaft etwa im Rahmen von Risikoabschätzungen bei Zulassungsverfahren sein, bei denen NGOs weniger stark eingebunden sind.“

Fasst man die Ergebnisse zusammen (vgl. Tabelle 8), so ist für eine uneinheitliche Verwendung der Begriffe unter den Akteursgruppen vor allem ein undifferenziertes Verständnis der Begriffe verantwortlich. Wird von den Experten eine unterschiedliche Verwendung beobachtet, so ist dies vor allem auf Interessensorientierung und unterschiedliche Risikowahrnehmung zurückzuführen. Aber auch die Fachwissenorientierung ist entscheidend, zumal die Verwendungsunterschiede sich dann nicht nach Akteursgruppe, sondern nach Wissensstand erklären lassen.

**Tab. 8: Begriffe Risiko und Gefährdungspotential: Erklärungsvariablen für (nicht-) einheitliche Verwendung in der Risikokommunikation**

Einheitliche Verwendung	
Undifferenzierte Definition	o
Unterschiedliche Verwendung	
Interessensorientierung	+
Unterschiedliche Risikowahrnehmung	+
Fachwissenorientierung	+
Diffuses Verständnis	o
Institutionelle Differenzierung	-

= schwach      o = mittel + = stark

Quelle: eigene Darstellung

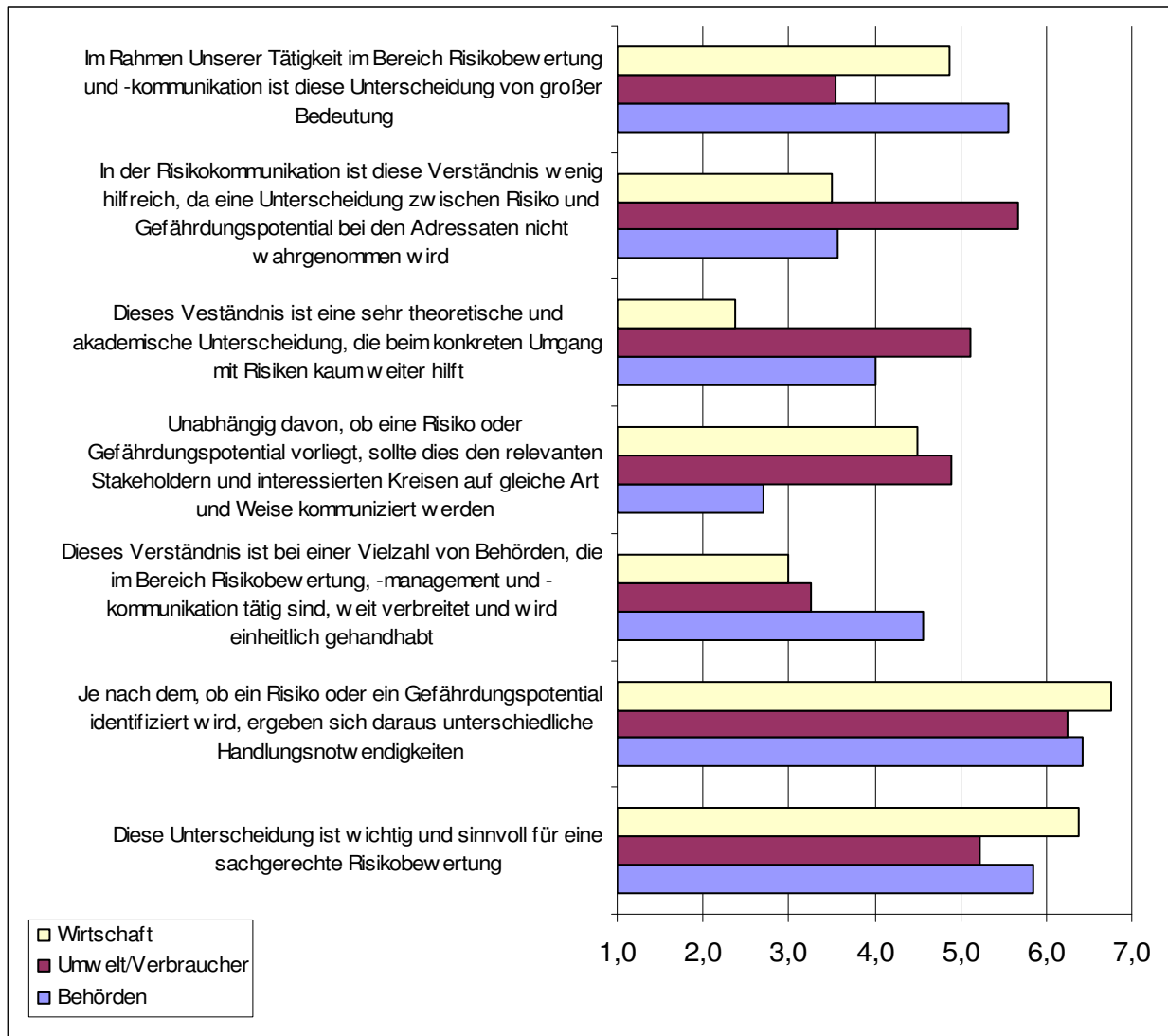
Wie schätzen die Befragten die **Begriffsdefinitionen des BfR zu Risiko und Gefährdungspotential** ein? Im Rahmen dieser Fragestellung wurden den Experten folgende Definitionen des BfR vorgetragen mit der Bitte, diese in Bezug zu bestimmten Aussagen zu beurteilen:

- Der Begriff **Gefährdungspotential („hazard“)** beschreibt in der Toxikologie das dem Stoff (Chemikalie) innewohnende Potential, eine schädigende Wirkung zu verursachen. Grundlage bilden Dosis-Wirkungsbeziehungen.
- Der Begriff **Risiko („risk“)** umfasst das Produkt aus Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens. Grundlage für Eintrittswahrscheinlichkeit bilden Expositionsdaten.

Abbildung 8 stellt die Ergebnisse dieser Beurteilung differenziert nach den drei Akteursgruppen dar. Es zeigt sich, dass die auf einem toxikologischen Verständnis beruhenden Definitionen für Behörden für die eigene Risikobewertung sehr wichtig sind – dem steht die Wirtschaft kaum nach. Anders hingegen Umwelt- und Verbraucherschutzverbände: Sie stufen die Bedeutung dieser Unterscheidung deutlich geringer ein. Dies spiegelt sich auch in der generellen Einschätzung dieser Begriffsunterschiede in Kommunikationszusammenhängen wider. NOGs halten diese Unterscheidung für wenig hilfreich, da sie vom Adressaten kaum wahrgenommen wird. Wirtschaft und Behörden urteilen diesbezüglich weitaus skeptischer. Es sollte aber berücksichtigt werden, dass die drei Akteursgruppen jeweils unterschiedliche Kommunikationsempfänger im Auge haben (können). Die sehr zugespitzte Aussage, dass dieses Verständnis eine sehr theoretische und akademische Unterscheidung sei, die beim konkreten Umgang mit Risiken kaum weiterhilft, stimmten NGOs deutlich zu. Erstaunlicherweise bewerten Behörden diese Unterscheidung für den konkreten Umgang mit Risiken (Risikomanagement) ebenfalls wenig hilfreich. Wirtschaftsvertreter hingegen stimmten dieser Einschätzung nicht zu. Wie sollten Risiken und Gefährdungspotentiale kommuniziert werden? NGOs und Wirtschaft sind fast einhellig der Meinung, dass die Art und Weise der Risikokommunikation nicht so sehr auf den Tatbestand eines Risikos oder Gefährdungspotentials bauen sollte. Allerdings ist deren Zustimmung (NGOs: 4,9; Wirtschaft: 4,5) moderat. Behörden hingegen befürworten deutlich eine Ausrichtung der Risikokommunikation auf Risiko und Gefährdungspotential. Eine weite Verbreitung und einheitliche Handhabung der Begriffe Risiko/Gefährdungspotential bei Behörden sehen Wirtschaft und NGOs kaum bestätigt, während Behörden dies eher für sich in Anspruch nehmen. Deren Zustimmungswerte sind aber nicht so hoch, so dass sich dahinter auch eine deutliche Skepsis vermuten lässt. Einig sind sich alle drei Akteursgruppen, dass sich für das Risikomanagement je nach Identifizierung Risiko oder Gefährdungspotential deutlich unterschiedliche Handlungsnotwendigkeiten ergeben. Hier wurden die höchsten Zustimmungswerte erreicht. Ähnlich verhält es sich mit der Beurteilung, ob die Unterscheidung Risiko/Gefährdungspotential wichtig und sinnvoll für eine

sachgerechte Risikobewertung sei. Wirtschaft/Behörden stimmten dem deutlich zu – NOGs standen dem kaum nach.

**Abb. 8: Beurteilung der Definition des BfR zu Risiko und Gefährdungspotential**



Fragestellung: Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) unterscheidet die Begriffe Risiko und Gefährdungspotential. Dies lässt sich kurz gefasst folgendermaßen beschreiben: - vgl. oben  
Bitte geben Sie mir Ihre Einschätzung zu diesem Verständnis?

Antwortmöglichkeit: Skala von 1 = „stimme überhaupt nicht zu“ bis 7 = „stimme voll zu“ (x-Achse)

Fasst man die Ergebnisse zusammen, so zeigt sich, dass für die Risikobewertung und das Risikomanagement die Identifikation von Risiko bzw. Gefährdungspotential als wichtig eingestuft werden. Dies gilt aber nicht für die Risikokommunikation – zumindest aus Sicht von Wirtschaft sowie Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden. Eine einheitliche Handhabung und weite Verbreitung wird zumindest von den Behörden für ihre eigene Arbeit reklamiert, von den Wirtschafts- und NGOs-Vertretern wird dies aber kaum wahrgenommen.

Gibt es **andere Begriffe**, die verwendet werden, um den **Sachverhalt von Risiko und Gefährdungspotential** zu umschreiben? Und **welche Begriffe** führen noch zu **Verständnis- und Kommunikationsproblemen** bei den Beteiligten in der Risikokommunikation? Die von den Befragten genannten Begriffe wurden in Tabelle 9 systematisiert und zusammengefasst.

**Tab. 9: Begriffe in der Risikokommunikation**

Andere Begriffe, die den Sachverhalt von Risiko/Gefährdung beschreiben	Andere Begriffe, die zu Verständnis- und Kommunikationsproblemen führen
<b>Politikstrategien</b>	
• Vorsorgeprinzip, Nachhaltigkeit	• Gesundheitlicher Verbraucherschutz
<b>Begriffe</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko (relativ, zumutbar, angemessen, akzeptabel), Risikopotential, Risikoakzeptanz</li> <li>• Gefahr (akut, abstrakt, konkret), Gefährdung, Bedrohung,</li> <li>• Schaden (reversibel, irreversibel, vertretbar, unvertretbar)</li> <li>• Sicherheit, Schutz, Schutzmaßnahmen, Höchstmenge, Grenzwert, Nulltoleranz</li> <li>• Verteilung Nutzen/Kosten</li> <li>• Rückstände, Rückstandsbelastung, Mehrfachrückstände</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheitsgefahr</li> <li>• Gefahr, Gefährdung,</li> <li>• Risikopotential, Risiken (mögliche, potentielle)</li> <li>• Gefährlichen Stoffe, Schadstoffe</li> <li>• Gesundheitsgefährdend; umweltgefährdend</li> <li>• Krebserregend, krebsverdächtig, erbgutverändernd</li> </ul>
<b>Indikatoren Risikoforschung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• TDI (Tolerable Daily Intake)</li> <li>• NOEL (No Observed Effect Level)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possible Maximum Loss</li> </ul>

Die meisten von den Experten genannten Begriffe lassen sich grob dem Themenbereich Schutzziel zuordnen. Unklarheiten bestehen insbesondere hinsichtlich eines gemeinsamen Verständnisses zur Operationalisierung von Schutzziele sowie über die Festlegung von Schutzniveaus (z. B. Grenzwert). Es wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass Begriffe, die aus juristischen bzw. gesetzlichen Verwendungskontexten stammen, sehr schwer für konkrete Fragestellungen zu fassen sind. Dies betrifft beispielsweise unterschiedliche rechtliche Festlegungen von Schaden, Gefahr, Risiko mit ihren jeweiligen Ausprägungen akut, abstrakt, irreversibel usw. Unterschiede zwischen den drei Akteursgruppen konnten nicht festgestellt werden.

### **Aspekte der Risikobewertung: unterschiedliche Akteurssichtweisen**

In einer weiteren Fragestellung wurden die Experten gebeten, einige **Aspekte in ihrer Bedeutung für die Risikobewertung bei den drei Akteursgruppen** Behörden, Wirtschaft und NGOs zu beurteilen. Die Beurteilung erfolgte wiederum anhand einer Wichtigkeitsskala von eins (überhaupt nicht wichtig) bis sieben (sehr wichtig). Die Tabellen 10 bis 12 stellen ein Ranking der wichtigsten und unwichtigsten Risikobewertungsaspekte für die drei Akteursgruppen dar. Es handelt sich dabei sowohl um eine Selbsteinschätzung – wenn bspw. Behörden die (un-)wichtigsten Bewertungsaspekte für Behörden beurteilen – als auch um Fremdeinschätzung – wenn bspw. Behörden Bewertungsaspekte für Wirtschaft und NGOs einschätzen.

Generell lässt sich zweierlei beobachten: Zum einen sind die Beurteilungskriterien bei den drei Akteursgruppen recht unterschiedlich; dies deutet darauf hin, dass das Risikoverständnis je nach Akteursgruppe differiert. Zum anderen zeigt sich, dass die Beurteilung der wichtigsten bzw. unwichtigsten Risikobewertungsfaktoren bei den drei Akteursgruppen erstaunlich kohärent ist. Überwiegend werden den einzelnen Akteuren dieselben Aspekte zugeschrieben.



**Tab. 10: Ranking (un-)wichtigste Aspekte für Risikobewertung bei Behörden**

Ranking <i>wichtigste</i> Aspekte	Ranking <i>unwichtigste</i> Aspekte
...aus Sicht von Behörden	
1. Dauerhaftigkeit der Exposition 2. Ausbreitung der Gefahr 3. Wahrscheinlichkeit eines Schadens 4. Größenordnung von Schaden/Nutzen	1. Verteilungsgerechtigkeit (Nutzen und Risiko) 2. Natürlichkeit des Risikos 3. Wahrnehmung des Risikos durch die Betroffene 4. Regulierung des Risikos (z. B. Grenzwerte)
...aus Sicht von Umwelt- und Verbraucherverbänden	
1. Regulierung des Risikos (z. B. Grenzwerte) 2. Ausbreitung der Gefahr 3. Wahrscheinlichkeit eines Schadens 4. Größenordnung von Schaden/Nutzen	1. Wahrnehmung des Risikos durch die Betroffene 2. Natürlichkeit des Risikos 3. Wahrscheinlichkeit eines Nutzens 4. Persönliche Steuerungsfähigkeit der Risikohöhe
...aus Sicht von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen	
1. Regulierung des Risikos (z. B. Grenzwerte) 2. Wahrscheinlichkeit eines Schadens 3. Ausbreitung der Gefahr 4. Dauerhaftigkeit der Exposition	1. Verteilungsgerechtigkeit (Nutzen und Risiko) 2. Wahrscheinlichkeit eines Nutzens 3. Freiwilligkeit der Exposition <sup>9</sup> 4. Persönliche Steuerungsfähigkeit der Risikohöhe

Für *Behörden* werden die Ausbreitung einer Gefahr und die Wahrscheinlichkeit eines Schadens übereinstimmend als wichtige Bewertungskriterien genannt. Für Behörden selbst ist die Dauerhaftigkeit der Exposition wichtigster Aspekt bei der Risikobewertung. Interessanterweise hat in der Eigenwahrnehmung die Regulierung des Risikos über bspw. Grenzwerte bei Behörden überhaupt keine Bedeutung – dies wird von Wirtschaft und NGOs deutlich anders gesehen. Sie gehen davon aus, dass sich Behörden bei der Risikobewertung in erster Linie an der Regulierung des Risikos orientieren. Kaum einen Einfluss für behördliche Risikobewertung haben Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit von Nutzen und Risiko, der Wahrnehmung des Risikos durch Betroffene sowie Natürlichkeit des Risikos.

**Tab. 11: Ranking (un-)wichtigste Aspekte für Risikobewertung der Wirtschaft**

Ranking <i>wichtigste</i> Aspekte	Ranking <i>unwichtigste</i> Aspekte
...aus Sicht von Behörden	
1. Wahrscheinlichkeit eines Nutzens 2. Wahrscheinlichkeit eines Schadens 3. Dauerhaftigkeit der Exposition 4. Größenordnung von Schaden/Nutzen	1. Regulierung des Risikos (z. B. Grenzwerte) 2. Freiwilligkeit der Exposition 3. Wahrnehmung des Risikos durch die Betroffene 4. Natürlichkeit des Risikos
...aus Sicht von Umwelt- und Verbraucherverbänden	
1. Wahrscheinlichkeit eines Nutzens 2. Regulierung des Risikos (z. B. Grenzwerte) 3. Wahrscheinlichkeit eines Schadens 4. Größenordnung von Schaden/Nutzen	1. Verteilungsgerechtigkeit (Nutzen und Risiko) 2. Dauerhaftigkeit der Exposition 3. Freiwilligkeit der Exposition 4. Natürlichkeit des Risikos
...aus Sicht von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen	
1. Wahrscheinlichkeit eines Schadens 2. Persönliche Steuerungsfähigkeit über Risikohöhe 3. Wahrscheinlichkeit eines Nutzens 4. Größenordnung von Schaden/Nutzen	1. Verteilungsgerechtigkeit (Nutzen und Risiko) 2. Freiwilligkeit der Exposition 3. Natürlichkeit des Risikos 4. Wahrnehmung des Risikos durch die Betroffene

In der Risikobewertung von *Wirtschaftsverbänden und Unternehmen* spielen offenbar Schadens- und Nutzenaspekte sowie die Größenordnung von Schaden/Nutzen eine große Rolle. Während die Wirtschaft selbst die persönliche Steuerungsfähigkeit über die Risikohöhe als ein sehr relevantes Bewertungskriterium angibt, sehen NGOs Fragen der (politischen) Regulierung des Risikos als einen entscheidenden Aspekt bei der Risikobewertung durch Unternehmen und Wirtschaftsverbände – Behörden hingegen stufen diesen Aspekt als für die Ak-

<sup>9</sup> Wurden zwei Aspekte quantitativ gleich gewertet, wurden sie auf den gleichen Platz gerankt.

teursgruppe Wirtschaft völlig unbedeutend ein. Bewertungskriterien wie Verteilungsgerechtigkeit, Natürlichkeit des Risikos und Freiwilligkeit der Exposition haben kaum einen Einfluss auf die Risikobewertung der Wirtschaft.

**Tab. 12: Ranking (un-)wichtigste Aspekte für Risikobewertung der Umwelt- und Verbraucherverbände**

Ranking <i>wichtigste</i> Aspekte	Ranking <i>unwichtigste</i> Aspekte
...aus Sicht von Behörden	
1. Dauerhaftigkeit der Exposition 2. Wahrnehmung des Risikos durch die Betroffene 3. Regulierung des Risikos (z. B. Grenzwerte) 4. Freiwilligkeit der Exposition	1. Wahrscheinlichkeit eines Nutzens 2. Natürlichkeit des Risikos 3. Größenordnung von Schaden/Nutzen 4. Persönliche Steuerungsfähigkeit über Risikohöhe
...aus Sicht von Umwelt- und Verbraucherverbänden	
1. Regulierung des Risikos (z. B. Grenzwerte) 2. Wahrnehmung des Risikos durch die Betroffene 3. Ausbreitung der Gefahr 4. Dauerhaftigkeit der Exposition	1. Natürlichkeit des Risikos 2. Wahrscheinlichkeit eines Nutzens 3. Freiwilligkeit der Exposition 4. Persönliche Steuerungsfähigkeit über Risikohöhe
...aus Sicht von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen	
1. Regulierung des Risikos (z. B. Grenzwerte) 1. Wahrnehmung des Risikos durch die Betroffene 3. Dauerhaftigkeit der Exposition 4. Verteilungsgerechtigkeit (Nutzen und Risiko) / Wahrscheinlichkeit eines Schadens / Ausbreitung der Gefahr	1. Wahrscheinlichkeit eines Nutzens 1. Natürlichkeit des Risikos 3. Persönliche Steuerungsfähigkeit über Risikohöhe 3. Freiwilligkeit der Exposition

Wie wird Risiko seitens Umwelt- und Verbraucherverbände bewertet? Wichtigste Bewertungskriterien sind übereinstimmend Aspekte zur Regulierung des Risikos, der Wahrnehmung des Risikos durch Betroffene sowie die Dauerhaftigkeit der Exposition. Kaum eine Rolle bei der zivilgesellschaftlichen Risikobewertung spielen Nutzenaspekte, Natürlichkeit des Risikos und individuelle und selbstverantwortete Risikofaktoren – etwa Freiwilligkeit der Exposition und persönliche Steuerungsfähigkeit über die Höhe des Risikos.

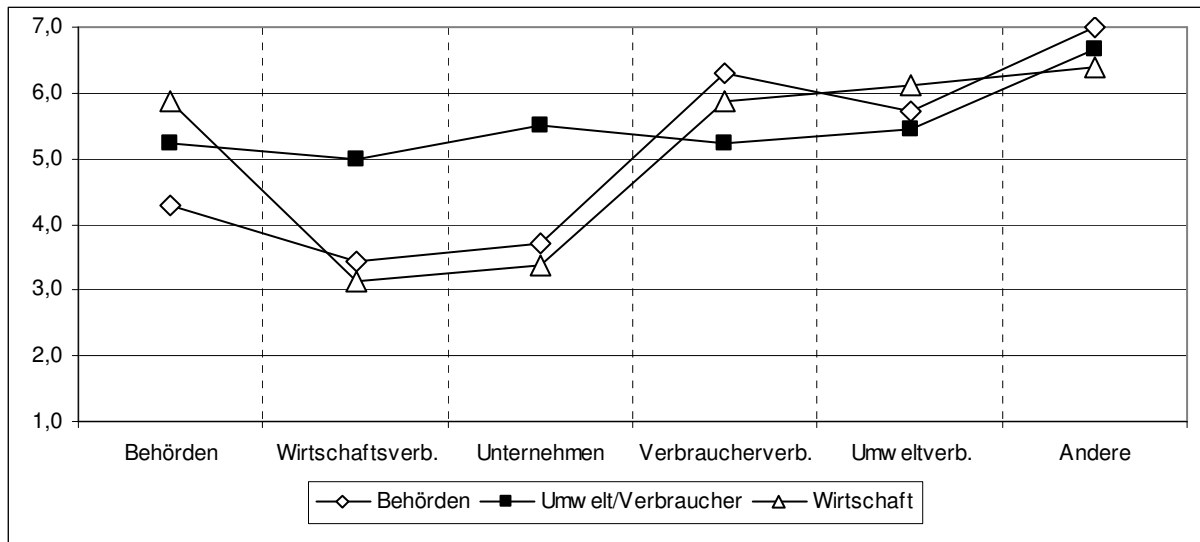
### **Einfluss, Motive, Kompetenzen: Akteure in der Risikokommunikation**

Im abschließenden Themenfeld der Befragung wurden die Experten gebeten, Akteure in der Risikokommunikation in Bezug auf deren größten Einfluss, zentrale Motivlagen und deren Kompetenzen zu beurteilen.

Befragt danach, wer ihrer Meinung nach den größten Einfluss in der Risikokommunikation in Deutschland hat, äußerten sich die Befragten wie in Abbildung 9 dargestellt. Behörden und Wirtschaft zeigen ein sehr ähnliches Beurteilungsmuster. Sie schätzen den Einfluss von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen gleichermaßen am geringsten ein, während sie Verbraucher- und Umweltverbänden einen sehr hohen Einfluss zuschreiben. Unterschiede bestehen hingegen bei der Beurteilung behördlicher Einflussnahme. Während die Wirtschaft erheblichen Einfluss bei Behörden sieht, wird dies von Behördenvertretern in der Eigenwahrnehmung deutlich geringer eingeschätzt. Einheitlicher hingegen ist die Beurteilung des Einflusses auf die Risikokommunikation bei zivilgesellschaftlichen Akteuren. Sie schreiben allen Beteiligten einen hohen Einfluss zu, bei dem sich kaum Akteursunterschiede ausmachen lassen. Alle Akteure sehen den größten Einfluss allerdings bei den so genannten „Anderen“. Diese Antwortvorgabe wurde bewusst offen gehalten. Auf Nachfrage zeigte sich, dass überwiegend an die Medien – und insbesondere an das Boulevard und Fernsehen – gedacht wurde. Vereinzelt wurden noch Gewerkschaften, Kirchen sowie die Stiftung Warentest genannt. Die Zuschreibung des größten Einflusses in der Risikokommunikation zu zivilgesellschaftlichen Akteuren und Medien macht deutlich, dass Risikokommunikation als eine Kommunikation verstanden wird, die sich vor allem mit öffentlich wahrgenommenen und

medienwirksam verbreiteten Risikothemen beschäftigt. Offenbar hat die Kommunikation über Krisen einen großen Stellenwert in der Risikokommunikation.

**Abb. 9: Einfluss der Akteure in der Risikokommunikation**



Fragestellung: Wer hat Ihrer Meinung nach den größten Einfluss in der Risikokommunikation?  
 Antwortmöglichkeit: Skala von 1 = „überhaupt keinen Einfluss“ bis 7 = „sehr großen Einfluss“ (y-Achse)

Was sind die **zentralen Motive von Behörden, Wirtschaft und NGOs** in der Risikokommunikation? Tabelle 13 fasst die Motivlagen der einzelnen Akteure zusammen. Die genannten Motive lassen sich Gemein- und Eigeninteressen zuordnen. Allen Akteuren wird eine Handlungsmotivation zum Schutz von Mensch und Umwelt zugesprochen. Daneben spielen interessengeleitete Motive bei allen eine große Rolle. Bei *Behörden* sind dies bspw. die Profilierung gegenüber anderen Behörden, der Nachweis von Handlungskompetenz im Fall von öffentlichen Protesten und medialem Druck oder die Legitimierung von politischen Maßnahmen. Bei *zivilgesellschaftlichen Akteuren* wurden Motive der Mitgliederbindung und –gewinnung, die Mobilisierung von Geldressourcen und die starke Medienorientierung als Eigeninteresse ausgemacht. Bei *Wirtschaftsverbänden und Unternehmen* standen ökonomische Interessen mit der Vermeidung von direkten und indirekten wirtschaftlichen Schäden (Image, Glaubwürdigkeit, Produktabsatz) im Mittelpunkt.

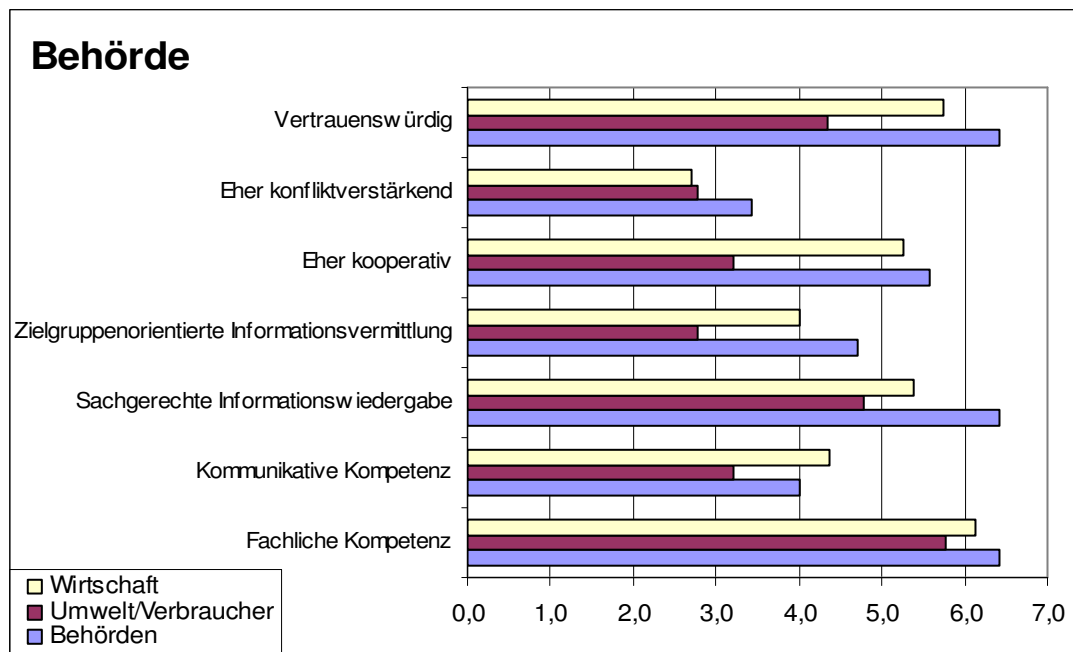
**Tab. 13: Zentrale Motive der Akteure in der Risikokommunikation**

Zentrale Motive für die Risikokommunikation	
...bei Behörden	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutz des Bürgers ist hoheitliche und gesetzlich festgelegte Aufgabe des Staates</li> <li>• Schadensabwehr von Bürgern und von wirtschaftlichen Schaden für Behörden</li> <li>• Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen</li> <li>• Profilierung gegenüber anderen Behörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tlw. motiviert durch öffentliche Proteste und mediale Druck</li> <li>• Legitimierung von politischen Maßnahmen bzw. tlw. großer Einfluss politischer Motive</li> <li>• Breites Spektrum von Motiven, das zu völlig unterschiedlichen Verhaltensweisen führen kann</li> </ul>
...bei Umwelt- und Verbraucherverbände	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufklärung und Schutz der Verbraucher und der Umwelt</li> <li>• Interessenvertretung für Verbraucher und Umwelt</li> <li>• Bürgerliches Engagement, persönliche Überzeugungen, tlw. aber auch interessengeleitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht staatlich organisierte Verbände: sehr individualisiert und von Personen abhängig mit Motivation im normativen Bereich</li> <li>• Mitgliederbindung und -gewinnung, Mobilisierung von Geldressourcen</li> <li>• Mediale Gesichtspunkte teilweise sehr stark</li> </ul>
...bei Wirtschaftsverbände und Unternehmen	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wirtschaftliche Interessen mit Vermeidung von wirtschaftlichem Schaden (Image, Glaubwürdigkeit, Absatz)</li> <li>• Schutz der Bevölkerung vor Risiken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einhaltung gesetzlicher Regeln (meist beschränkt auf akute Risiken)</li> </ul>

In einer weiteren Fragebatterie wurde die **Einschätzung zu verschiedenen Kompetenzen der Akteure** ermittelt. Im Mittelpunkt standen Kooperationskompetenzen (kooperativ, konfliktverstärkend), Kommunikationskompetenzen (Zielgruppenorientierung, sachgerechte Informationswiedergabe, kommunikative Kompetenz) und Wissenskompetenz (fachliche Kompetenz).

Bei *Behörden* (vgl. Abb. 10) wurde von allen Befragten die fachliche Kompetenz hervorgehoben – darüber besteht bei allen Beteiligten kaum ein Zweifel. Dies geht einher mit einem hohen Grad an sachgerechter Informationswiedergabe, die Wirtschafts- und zivilgesellschaftliche Vertreter den Behörden bescheinigen. In Bezug auf Vertrauenswürdigkeit und Kooperationsbereitschaft divergieren allerdings die Einschätzungen von Wirtschaft und NGOs. Während Experten von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen Behörden als vertrauenswürdig und kooperativ ansehen, sind NGOs deutlich skeptischer. Allerdings: Als eher konfliktverstärkender Akteur in der Risikokommunikation werden Behörden nicht wahrgenommen. Einig scheint man sich hingegen zu sein, dass kommunikative Fähigkeiten und zielgruppenorientierte Informationsvermittlung nicht zu den Kernkompetenzen von Behörden gehören. Auffallend ist auch, dass Behörden ihre Kompetenzen (mit Ausnahme der kommunikativen Kompetenz) deutlich höher einstufen als dies Vertreter von Wirtschaft und NGOs tun. Die Selbsteinschätzung ist demnach (deutlich) höher als die Fremdeinschätzung.

Abb. 10: Einschätzung des Akteurs Behörden in der Risikokommunikation

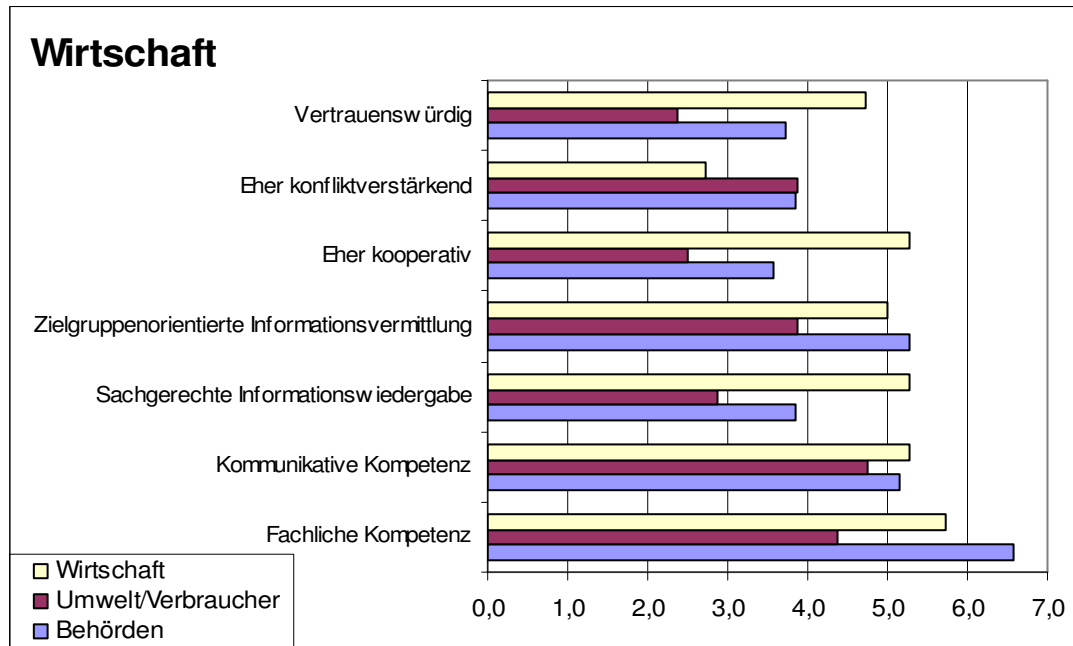


Fragestellung: Wie schätzen Sie den Akteur „staatliche Behörden“ im Bereich der Risikokommunikation in Bezug auf folgende Aspekte ein?

Antwortmöglichkeit: Skala von 1 = „trifft überhaupt nicht zu“ bis 7 = „trifft voll zu“ (x-Achse)

Bei *Wirtschaftsverbänden und Unternehmen* (vgl. Abb. 11) ist die fachliche Kompetenz seitens Behördenvertreter hoch angesehen. Sie schätzen offenbar den Sachverstand und die Expertise von Unternehmen und Verbänden. NGOs sehen dies allerdings deutlich zurückhaltender. Einig ist man sich hingegen, dass die kommunikative und zielgruppenorientierte Informationsvermittlung eine Stärke der Wirtschaft ist – auch wenn sich wiederum NGOs hier deutlich skeptischer zeigen. Dass Informationen auch sachgerecht weitergegeben werden, reklamieren Wirtschaftsvertreter deutlich für sich. Für Behörden und NGOs trifft dies weitaus weniger zu: Offenbar schätzt man den Sachverstand in der Wirtschaft, sieht aber erhebliches Verbesserungspotential bei der sachgerechten Informationswiedergabe. Auch der Kooperationswille gilt nur in der Selbsteinschätzung der Wirtschaft als sehr ausgeprägt; Behörden und NGOs nehmen dies hingegen kaum wahr. Im Gegenteil: Ihrer Einschätzung nach treten Wirtschaftsverbände und Unternehmen eher konfliktverstärkend auf und besitzen eine geringe (NGOs) bzw. mittlere (Behörden) Vertrauenswürdigkeit.

Abb. 11: Einschätzung des Akteurs Wirtschaft in der Risikokommunikation

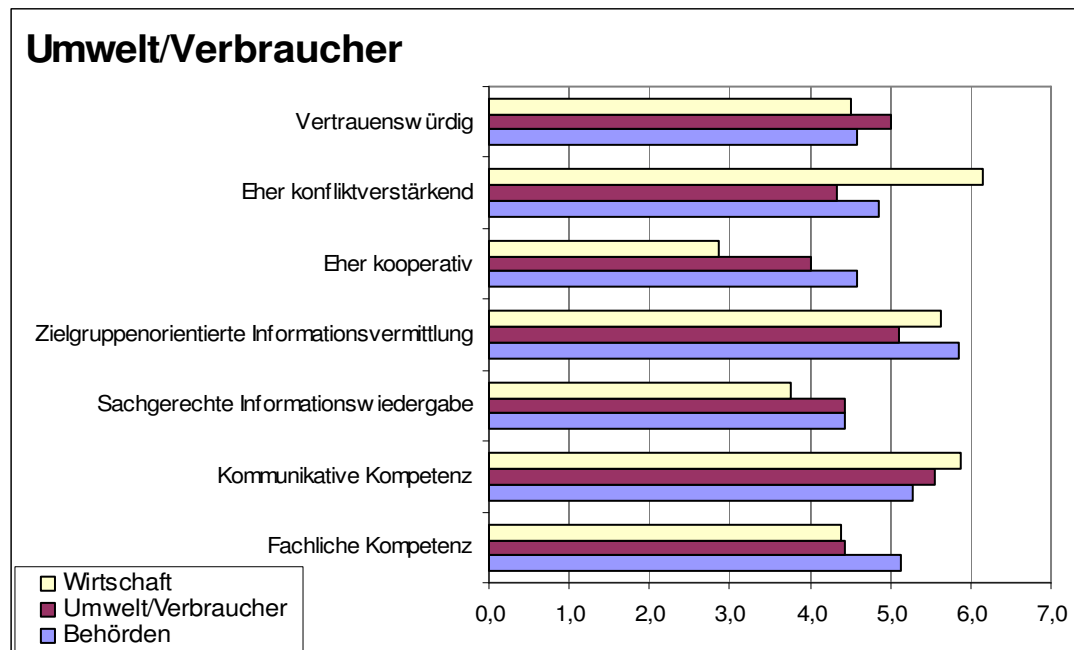


Fragestellung: Wie schätzen Sie den Akteur „Wirtschaftsverbände und Unternehmen“ im Bereich der Risikokommunikation in Bezug auf folgende Aspekte ein?

Antwortmöglichkeit: Skala von 1 = „trifft überhaupt nicht zu“ bis 7 = „trifft voll zu“ (x-Achse)

Die fachliche Kompetenz von *Umwelt- und Verbraucherverbänden* (vgl. Abb. 12) wird im Vergleich zu Behörden und Wirtschaft von allen Akteuren geringer eingeschätzt, auch wenn Behördenvertreter eine etwas höhere Fachkompetenz wahrnehmen. Deutliche Stärken haben NGOs bei zielgruppenorientierter Informationsvermittlung und bei der kommunikativen Kompetenz. Dies wird von der Wirtschaft und Behörden auch deutlich wahrgenommen. In Bezug auf das Kooperationsverhalten sieht insbesondere die Wirtschaft eine deutliche Konfliktstrategie bei NGOs, während sie sich dementsprechend kaum kooperativ verhalten. Behörden und NGOs selbst sehen generell hier nur marginale Unterschiede. Es ist bemerkenswert, dass in der Selbsteinschätzung die NGOs offenbar sehr viel kritischer mit ihren Kompetenzen umgehen; bei keinem Aspekt hatte man sich deutlich höher eingeschätzt als die Fremdeinschätzung von Behörden und Wirtschaft – dies war bei der Selbsteinschätzung von Behörden und Wirtschaft anders.

Abb. 12: Einschätzung des Akteurs Umwelt- und Verbraucherverbände in der Risikokommunikation



Fragestellung: Wie schätzen Sie den Akteur „Verbraucher- und Umweltverbände“ im Bereich der Risikokommunikation in Bezug auf folgende Aspekte ein?

Antwortmöglichkeit: Skala von 1 = „trifft überhaupt nicht zu“ bis 7 = „trifft voll zu“ (x-Achse)

#### 4.1.3 Bedeutung und Praxis der Risikokommunikation

##### Erfolgreiche Vorgehensweise im Bereich Risikokommunikation

Dieser Themenkomplex besteht aus Antworten zu der offenen Fragestellung, mit **welcher Vorgehensweise** bisher in Deutschland im Bereich Risikokommunikation Erfolge erzielt wurden und **welche Praxis** sich bewährt habe.

Bei den **allgemeinen Ausführungen** wurden von *Behördenseite* als grundsätzliche Prinzipien erfolgreicher Risikokommunikation Offenheit und Transparenz und Frühzeitigkeit genannt. Gleichzeitig wurde auf ein Glaubwürdigkeitsdefizit auf Seiten der Behörden aufmerksam gemacht: Ministerien und nachgeordnete Behörden hätten Schwierigkeiten, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass kein Risiko bestehe, wenn Umwelt- und Verbraucherverbände Gegenteiliges der Bevölkerung kommunizierten. Dies hänge damit zusammen, dass diese Verbände eine höhere Glaubwürdigkeit als die Behörden in den Augen der Bevölkerung besäßen. Um gegen die Meinung von Verbänden zu argumentieren, müssten harte Daten ins Feld geführt werden. In diesem Kontext stellte ein Behördenvertreter fest, es sei ein schlagendes Argument, „wenn man beispielsweise [durch Blutproben] nachweisen kann, dass die Humanbelastung [mit Dioxin, PCBs oder Schwermetallen] in den letzten zehn, zwanzig Jahren deutlich zurückgegangen ist.“

O-TON BEHÖRDE  
 „Nur durch Offenheit und Transparenz kann Risikokommunikation erfolgreich gestaltet werden“

Auch die Vertreter der *Wirtschaft* machten deutlich, dass Risikokommunikation nur dann erfolgreich sei, wenn sie transparent, sachgerecht und widerspruchsfrei sei. Gleichzeitig wiesen sie auf ihr beträchtliches Glaubwürdigkeitsproblem bei der Bevölkerung hin, das jenes der Behörden noch übersteige.

Die *Umwelt- und Verbraucherverbände* konstatierten eine allgemeine Verbesserung der Risikokommunikation insbesondere bei Produktrisiken. Hierfür sei die Sensibilisierung der Bevölkerung maßgeblich verantwortlich, denn kein Anbieter könne es sich leisten, mit bestimmten Produkten in fortgesetzter öffentlicher Kritik zu stehen. Es wird festgestellt, dass Risikokommunikation insgesamt sehr mediengeprägt sei und dass die Behörden eher auf von den Medien lancierte Themen reagierten, als dass sie zielgerichtete Kommunikation betrieben.

Als Instrumente erfolgreicher Risikokommunikation wird von den *Behörden* die Etablierung von regelhaften, für den Verbraucher verständlichen und vom Verbraucher akzeptierten Warnsystemen, die Zusammenarbeit verschiedener Stakeholder in Gremien, Pressemitteilungen, Internetauftritt oder wissenschaftliche Publikationen genannt. Aus Sicht der Wirtschaft sind gesetzliche Regelungen wie Vorschriften und Richtwerte bewährte Instrumente. Umwelt- und Verbraucherverbände führen die transparente Kommunikation des Wissensstandes und die öffentliche Diskussion der Risikothemen als zielführend an.

Beim Thema **Lebensmittel** wurde von den *Behörden* Acrylamid (Aufmerksamkeitsgipfel in den Jahren 2002/2003) als Beispiel einer erfolgreichen Risikokommunikation genannt. Es illustrierte, wie selbst bei noch nicht abschließend geklärter wissenschaftlicher Risikobewertung durch eine Zusammenarbeit möglichst aller Stakeholder gute Lösungen zum Schutz der Bevölkerung erarbeitet werden könnten, indem ein möglichst breites Spektrum von Stakeholdern wie Hersteller, Verbraucherverbände, Verband der Köche, Deutscher Hotel- und Gaststättenverband zum gemeinsamen konsequenten Handeln bewegt würden. Dem Staat kam die Funktion eines Mediators zu. Ferner war aus Behördensicht die Kommunikation bei Cumarin in Zimt erfolgreich. Als probate Instrumente wurden im Bereich Lebensmittel staatliche Regulierung und Kontrolle genannt.

Auch von *Wirtschaftsseite* wird von mehreren Befragten Acrylamid als ein Erfolgsbeispiel bezeichnet. Das BfR wird als der Schlüsselakteur identifiziert. Sein sehr transparentes Vorgehen in diesem Fall habe Vorbildfunktion; die gemeinsame Sprachregelung wird als Erfolgsfaktor hervorgehoben. Ferner wird die gute Kommunikation bei Salmonellen und Aflatoxinen unterstrichen. Die Behörden leisteten Verbraucherinformation und führten gleichzeitig einen Dialog mit der Wirtschaft, um Prozessänderungen zu generieren und Risikoquellen abzustellen. Als Instrumente werden gesetzliche Regelungen sowie eine freiwillige oder verpflichtende Kennzeichnung der Zusammensetzung, Haltbarkeit oder anderer Produkteigenschaften angeführt.

O-TON WIRTSCHAFT

„Acrylamid ist nach wie vor ein präsenteres Thema, aber eine Skandalisierung scheint nun durch Versachlichung vermieden“

O-TON NGO

„Kommunikation in Sachen Vogelgrippe hat sehr gut geklappt“

Die Kommunikation des Risikos Acrylamid wurde auch von *Umwelt- und Verbraucherverbänden* als erfolgreich anerkannt. Ferner sei die Information seitens des Ministeriums über Dioxin in Eiern vor etwa zwei Jahren wirksam gewesen. Auch wird von einem Befragten die Kommunikation der Themen GMO und BSE als erfolgreich eingestuft. Das Thema Vogelgrippe wurde ebenso als Beispiel gelungener Risikokommunikation genannt. Hier wird das sehr gute Zusammenspiel von Politik und Wissenschaft unterstrichen. Als wichtiges Kommunikationsinstrument sei im Ministerium ein Krisenstab eingesetzt worden, dem alle betroffenen Gruppen angehörten. Diese seien eng und nachhaltig in die Gesetzgebung eingebunden worden. Dennoch wurde die Kommunikation zur Verbraucherseite beim Fall Vogelgrippe bemängelt. Ein Befragter legt dem BfR nahe, eine Evaluation seiner Kommunikation zur Verbraucherseite etwa mittels Umfragen durchzuführen. Als probates Instrument der Risikokommunikation bei Lebensmitteln werden Gesundheitsangaben auf Lebensmitteln, sogenannte Health Claims, genannt.



Als Beispiele gelungener Risikokommunikation beim Thema **Chemikalien** wurden von den *Behörden* das oben ausgeführte Beispiel von Dioxin in der Kupferschlacke und ferner die Etablierung eines Warnsystems der Rheinanliegerstaaten für den Fall einer Rheinverschmutzung genannt. Hier werde bei einem Zwischenfall mittels eines geregelten Prozesses die frühzeitige Bereitstellung von relevanten Informationen mit gleichzeitigen Verhaltenshinweisen an die Bevölkerung sichergestellt. Kern des Warnsystems sei ein „regelmäßiger Informationsaustausch mit klar benannten Ansprechpartnern und entsprechenden regelhaften Mechanismen, die dann auch die Kommunikation bis hin zur Bevölkerung organisieren“. Auf dem Gebiet der Chemikalien reichten nach Ansicht der Behörden freiwillige Vereinbarungen alleine nicht aus. Hier sei Druck notwendig, der durch regulative Maßnahmen generiert werden müsse.

Auf *Wirtschaftsseite* findet die Kennzeichnungspflicht von Chemikalien durch europäische Gesetzgebung (REACH) oder durch das internationale Globally Harmonised System (GHS) grundsätzlich Anklang. Dies fördere die Transparenz, deren Bedeutung noch einmal unterstrichen wird. *Umwelt- und Verbraucherverbände* werten das Verbot von FCKW als Ergebnis erfolgreicher Risikokommunikation.

Für das Thema **Strahlen** wurde von *keiner Akteursgruppe* ein positiv hervorzuhebendes Beispiel gefunden. Ein Befragter der *Wirtschaft* stellt exemplarisch fest: „Strahlung wird immer noch politisch als Schreckgespenst benutzt.“ Hier werde etwa von elektromagnetischer Handystrahlung absichtlich eine Verbindung zu radioaktiver Strahlung hergestellt.

Aus oben dargestelltem Antwortmaterial wird ersichtlich, dass es den Interviewten schwer fiel, tatsächlich umfassendere Vorgehensweisen zu benennen, mit denen im Bereich Risikokommunikation Erfolge erzielt wurden. Oft begnügten sich die Antworten mit einzelnen Schlagworten oder fragmentarischen Aussagen – der Benennung von Themen, Maßnahmen – ohne die Erfolgsbeispiele ausführlicher zu erklären, in einen größeren Zusammenhang zu stellen und die Anforderungen zu benennen. Trotz immer wieder genannter „Patentrezepte“ wie Transparenz, Offenheit, Glaubwürdigkeit scheinen diese Erfolgskriterien für die am Kommunikationsprozess Beteiligten weitgehend im Dunkeln zu liegen.

### Einbindung der Akteure in die Risikokommunikation und Beteiligungsformen

In diesem Abschnitt werden verschiedene Aspekte der Akteurseinbindung in die Risikokommunikation betrachtet; die Daten hierfür wurden in den Experteninterviews durch mehrere Fragestellungen erhoben:

- Die Interviewten sollten die **konkrete Zusammenarbeit** mit den jeweils anderen Akteursgruppen näher erläutern.
- Behördenvertreter wurden nach der derzeitigen **Praxis der Einbindung** von Umwelt- und Verbraucherverbänden und der Wirtschaft in den Kommunikationsprozess, nach besonderen Verfahren der Einbindung und nach dem richtigen Zeitpunkt gefragt. Die Vertreter der Umwelt- und Verbraucherverbände und der Wirtschaft wurden ihrerseits nach ihren **Wünschen** bezüglich des Zeitpunkts sowie der Art und Weise des Eingebundenwerdens in den Kommunikationsprozess gefragt.
- Alle Befragten sollten verschiedene in der wissenschaftlichen Literatur diskutierte **Beteiligungsformen** bewerten und Vorschläge zu deren effizienter Ausgestaltung angeben.

Die Interviews machen deutlich, dass die Behörden mit den Vertretern der Wirtschaft und der Umwelt- und Verbraucherverbände auf mannigfache Weise im Prozess der Risikokommunikation und -bewertung zusammenarbeiten. Diese **Kooperation** erfolgt jedoch nur in seltenen Fällen regelhaft bzw. institutionalisiert; zumeist orientiert

#### O-TON WIRTSCHAFT

„Es gibt regelmäßige Kontakte und Gespräche über aktuelle Probleme mit staatlichen Behörden – allerdings nicht institutionalisiert, sondern projekt- bzw. problemorientiert.“

sie sich an akuten Problemfällen und wird problem-/projektbezogen ad hoc von den Behörden organisiert.

Nach *behördenseitigen Angaben* existiert in Niedersachsen eine **institutionalisierte Zusammenarbeit** von Wirtschaftsvertretern, Verbraucherverbänden und Behördenvertretern, die einen Beirat für Verbraucherschutz bilden. Eine regelhafte Einbindung der Wirtschaft gebe es auch im Bereich der Arzneimittelsicherheit, wo auf diese Weise sowohl bei Gefährdungspotentialen als auch Risiken ein schneller Informationsaustausch sichergestellt sei. Als weiteres systematisches Verfahren wird die Zusammenarbeit bezüglich des Meldewesens bei Infektionskrankheiten angeführt. Die befragten Behördenvertreter berichten von verschiedenen formalisierten Kontakten zwischen Behörden und (Wirtschafts-)Verbänden; so fänden beispielsweise jährliche Treffen mit dem Industriegasverband und dem Verband der pyrotechnischen Industrie statt. Durch die gemeinsame Arbeit in Gutachtergremien, Normgremien, Fachgremien wie etwa technisch-wissenschaftlichen Vereinigungen (z. B. DE-CHEMA – Gesellschaft für Chemische Technik und Biotechnologie), Beratungsgremien wie etwa die Kommission für Anlagensicherheit, die die Bundesregierung berät oder technisch-wissenschaftlichen Tagungen gebe es regelmäßige Treffen und ständigen Austausch zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Behörden. Gleichmaßen fände eine koordinierte Zusammenarbeit der Behörden mit der Wirtschaft bei der Ausübung ihrer staatlichen Aufgaben der Prüfung, Analyse und Zulassung von Stoffen bzw. Produkten statt. Die Zusammenarbeit von Behörden und Wirtschaft durch formalisierte Kontakte und bei der Produktzulassung wird auch von *Wirtschaftseite* bestätigt. Obwohl auch Vertreter der *Umwelt- und Verbraucherverbände* teilweise die gute Kooperation mit Behörden betonen, lässt die Gesamtschau der Antworten den Schluss zu, dass zwischen Behörden und Wirtschaft einerseits und den Vertretern von Umwelt- und Verbraucherverbänden andererseits eine größere Distanz bestehe; dies wird von einem Vertreter der Umwelt- und Verbraucherverbände als das Gefühl beschrieben, von den Behörden im Vergleich zur Wirtschaft nicht immer gleichberechtigt einbezogen zu werden und gleich privilegiert von deren Untersuchungsergebnissen Kenntnis zu erlangen. Von einem anderen Repräsentanten wird dargestellt, dass es faktisch keine Zusammenarbeit mit den Behörden gebe, da diese nicht auf das Know-how der Zivilgesellschaft zurückgreife, sondern lediglich Einwegkommunikation betreibe.

In der Mehrzahl der Fälle ist die Kooperation **anlassbezogen**. Von Behördenvertretern wurden folgende Beispiele genannt:

- die Zusammenarbeit am Beispiel Cumarin,
- die Vorbereitung auf eine mögliche Influenza-Pandemie,
- die Kooperation bezüglich von Duftstoffen in Wasch- und Reinigungsmitteln als potentieller Auslöser des Multiple-Chemical Sensitivity (MCS) Syndroms,
- Dialogprozess mit Stakeholdern zur Nanotechnologie.

O-Ton NGO  
 „Zukünftig wäre es wichtig,  
 Info-Systeme zu entwickeln,  
 die Informationen gezielter und  
 weiter verbreiten“

Zuweilen geht auch die Kooperationsinitiative von *Umwelt- und Verbraucherverbänden* oder der *Wirtschaft* aus. So beruft die Stiftung Warentest nach eigenen Angaben bei jeder ihrer Untersuchungen einen Fachbeirat ein, in dem sich auch Behördenvertreter befinden. Ferner arbeite die Stiftung mit Eichämtern sowie mit dem Umweltzeichen Blauer Engel zusammen, indem sie für die Generierung der Vergabegrundlagen Untersuchungsergebnisse liefere. Das Forum Elektromog und das vom IKW initiierte Forum Waschen sind weitere Beispiele für die Zusammenarbeit von Behörden mit der Wirtschaft und mit Umwelt- und Verbraucherverbänden.

Auf die speziell an die *Behördenvertreter* gerichtete Frage nach **besonderen Verfahren** zur besseren Einbindung von Stakeholdern in den Risikokommunikationsprozess wurden namentlich angeführt: Runde Tische, Beirat für Verbraucherschutz, regelhafte Verfahren im Bereich Arzneimittelsicherheit, Meldewesen bei Infektionskrankheiten, Dialogprozess beim Thema Nanotechnologie, Gremien, Fachgespräche, wissenschaftliche Veranstaltungen.

O-TON BEHÖRDE

*„Im Zuge einer normalen Risikobewertung müssen die Stakeholder möglichst früh einbezogen werden. Auch in Krisensituationen muss dies so sein.“*

Insgesamt besteht unter *Behördenvertretern* die Ansicht, dass die Einbindung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft grundsätzlich vonnöten ist und dass diese zu einem frühen **Zeitpunkt** passieren sollte, um möglichst umfassende Gestaltungsoptionen zu haben. Wichtiges Ziel ist hier der Austausch von Informationen, die Klärung von Verantwortlichkeiten und die Festlegung einer gemeinsamen Kommunikationsstrategie. Ein Behördenrepräsentant vertritt die Differenzierung, dass die Wirtschaft beim Zeitpunkt der Identifizierung eines Gefährdungspotentials eingebunden werden solle, die Verbraucher dann beim Zeitpunkt der Identifizierung eines Risikos informiert werden sollten. Wann die Verbraucherverbände in den Risikokommunikationsprozess integriert werden sollen, bleibt hier allerdings offen.

Auf die an die Vertreter der Wirtschaft sowie der Umwelt- und Verbraucherverbände gerichtete Frage, **auf welche Weise** sie sich vorstellen könnten, in den Kommunikationsprozess mit Behörden besser eingebunden zu werden und **zu welchem Zeitpunkt** die Einbindung stattfinden solle,

O-TON NGO

*„Es wäre wünschenswert, dass die Einbindung so früh wie möglich und so transparent wie möglich erfolgt.“*

betonten die Interviewten ihren Wunsch nach einer umfassenden und frühzeitigen Einbindung. Nach Ansicht der *Umwelt- und Verbraucherverbände* habe das Vorgehen im Fall Nanotechnologie Vorbildcharakter; es wird der Wunsch geäußert, dass dies auf anderen Gebieten ähnlich gehandhabt werde. Beklagt wird derzeit bisweilen, dass der Datenfluss von den Behörden nicht automatisch erfolge, sondern lediglich auf Anfrage. Hier sei eine aktive Informationspolitik seitens der Behörden wünschenswert (Bringpflicht). Gleichzeitig wird die in Deutschland allzu weite Auslegung des Betriebsgeheimnisses durch Unternehmen in Fällen, wo durch betriebsinterne Vorfälle oder auf den Markt gebrachte Produkte Menschen gefährdet würden, kritisiert. Es wird gefordert, dass das BfR beim Austausch mit der Wirtschaft auch immer die Verbraucherorganisationen mit einbeziehen solle. Eine Einbindung könne nach Ansicht der Umwelt- und Verbraucherverbände grundsätzlich etwa über Diskussionsrunden, Anhörungen, Stellungnahmen der Behörden, Gespräche, Telefonate, Newsletter, offene und transparente Gremien, Runde Tische, frei zugängliche Datenbanken stattfinden.

Auch die Vertreter der *Wirtschaft* äußern den Wunsch nach einem transparenten Vorgehen der Behörden. Sie fordern ein frühzeitiges Eingebundenwerden: Wenn das BfR eine Bewertung vornimmt, müsse die betroffene Branche davon erfahren, so dass es zu keinen „Überraschungsgutachten“ komme. Auch wenn das BfR bei der konkreten Durchführung der Risikobewertung zur Wahrung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit keine Industrie- oder Branchendaten verwenden dürfe, könne die Industrie in verschiedenen Fällen durchaus mit Daten unterstützend wirken, wie etwa bei der Ermittlung der Expositionsabschätzung. Andere Vertreter der Wirtschaft weisen darauf hin, dass sie bereits bei der Formulierung der Kommunikationstexte und Kommunikationsstrategien beteiligt werden möchten. Auch die Wirtschaft nennt den frühzeitigen Dialog über die Nanotechnologie als Positivbeispiel und mahnt an, dieses Vorgehen auch auf anderen Gebieten zum Vorbild zu nehmen. Wenn ein Problem auftauche, zu deren Beurteilung und Lösung die Wirtschaft beitragen könne, müsse diese konsultiert werden. Wichtig für ein Gelingen der Risikokommunikation sei es, eine „allgemeine Sprachregelung“ zu finden, an die

O-TON WIRTSCHAFT

*„Die Wirtschaft muss von Anfang an in die Risikokommunikation eingebunden sein und auch selbst die Kommunikation mit den Verbrauchern suchen. Da gibt es kein Wenn und Aber.“*

sich alle Akteure hielten. Es wird gefordert, auch die Umwelt- und Verbraucherverbände nicht auszuschließen; allerdings spielten diese bei der konkreten Risikokommunikation an den Bürger eine größere Rolle, während sie bei Expertengesprächen nicht die notwendige Expertise besäßen. Ferner wird das Argument angeführt, dass sie keinen Zugriff auf in solchen Gesprächen kommunizierte vertrauliche Unternehmensdaten bekommen dürften. Hier werden die Distanz und ein verstecktes gegenseitiges Misstrauen zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft erneut deutlich. Eine Einbindung könne nach Angaben der Wirtschaft etwa über Netzwerke, E-Mail-Verteiler, Rundschreiben, regelmäßige Arbeits- und Gesprächskreise erfolgen.

Bei der Frage, ob bei der Identifizierung eines Gefährdungspotentials und bei der Identifizierung eines Risikos **unterschiedlicher Handlungsbedarf** besteht, sind die *Behördenvertreter* gespalten. Während die einen durchaus unterschiedlichen Handlungsbedarf konzедieren, etwa dahingehend, dass dieser beim Gefährdungspotential nicht so gravierend gegeben sei wie bei tatsächlich vorhandenen Risiken oder dass bei fehlender Exposition kein Bedarf für Gegenmaßnahmen bestehe, sehen die anderen keinen unterschiedlichen Handlungsbedarf. Ein Interviewpartner argumentiert folgendermaßen und wirft dabei die Problematik der gesellschaftlichen Akzeptabilität von Risiken auf: „Wenn ich denn bei der Betrachtung des Risikos zu dem Schluss komme, dass es, so wie es erkannt worden ist, hinnehmbar ist, dann brauche ich nichts zu machen. Und insofern gibt es da keine Trennung.“

Ein Unterschied bei der Identifizierung eines Gefährdungspotentials und eines Risikos wird bei *Umwelt- und Verbraucherverbänden* nur teilweise gemacht, zumal diese Unterscheidung nicht verständlich an den Verbraucher kommuniziert werden könne. Die Einbindung sollte spätestens bei der Identifizierung eines Risikos stattfinden. Schon bei der Identifizierung eines Gefährdungspotentials sei eine Einbindung sinnvoll, um das Thema gemeinsam mit Behörden und gegebenenfalls der Wirtschaft fachlich zuzuordnen und aus dem vorhandenen Wissen und gesammelten Erfahrungen effektive Vermeidungsstrategien zu entwickeln. Ab dem Zeitpunkt der Identifizierung eines Risikos sei dann eine schnelle Entscheidungsfindung notwendig. Es wird jedoch zugestanden, dass bei geringem Gefährdungspotential die Behörden nicht in jedem Fall informieren müssten.

Ein Vertreter der *Wirtschaftsverbände* gibt an, dass bei der Identifizierung eines Gefährdungspotentials und bei der Identifizierung eines Risikos kein unterschiedlicher Handlungsbedarf bestehe. Darüber hinaus lassen sich zu dieser Frage im Antwortmaterial der befragten Wirtschaftsvertreter keine Informationen finden.

In der wissenschaftlichen Literatur zur Risikokommunikation werden verschiedene **Beteiligungformen** diskutiert. Drei zentrale Formen wurden den Befragten vorgelesen, verknüpft mit der Frage, welche Formen zielführend seien und wie sie effizient ausgestaltet werden könnten:

- Beteiligung mit dem Zweck der Klärung von Sachverhalten
- Beteiligung mit dem Zweck der Einbindung von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern
- Beteiligung mit dem Zweck des Interessenausgleichs bzw. einer gerechteren Verteilung von Kosten und Nutzen

Die *Behördenvertreter* unterstreichen, dass alle drei Beteiligungformen zum Einsatz kämen und insgesamt sowohl notwendig als auch zielführend seien. Welche Partizipationsform Anwendung finde, hänge vom Einzelfall ab. Die grundsätzliche Relevanz aller drei Partizipationsformen betonen ebenso *Wirtschaft* sowie *Umwelt- und Verbraucherverbände*. Letztere fordern einzeln den deutlichen Ausbau der Beteiligung in Deutschland im Sinne einer neuen „Beteiligungskultur“.

O-TON BEHÖRDE  
 „Mit Sicherheit ist keine dieser Formen verzichtbar.“

Die **Beteiligung mit dem Zweck der Klärung von Sachverhalten** wird von den *Behörden* für unabdingbar im Kontext der Risikokommunikation gehalten. Sie werde insbesondere bei Unsicherheiten in der Wissenschaft durchgeführt, beispielsweise bezüglich der Wahrscheinlichkeit eines bestimmten Schadenseintrittes und des Ausmaßes des Schadens; zentraler Partner sei hierbei oft die Wirtschaft, die zur Klärung des Sachverhaltes durch rückhaltlose Datenlieferung und anderweitige Kooperation beitragen sollte. Agierende Stellen seien Fachbehörden und wissenschaftliche Institute, national wie gegebenenfalls international. Die Vertreter der *Wirtschaft* sehen die Verantwortung und Mitwirkung von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden zuvorderst bei der Klärung von risikorelevanten Sachverhalten, die deren Produktionsverfahren oder Produkte betreffen. So könne etwa der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL) zur Abschätzung der Exposition bestimmter Bevölkerungsgruppen durch bestimmte Lebensmittel mit eigenen Daten Wertvolles beitragen. Ein Vertreter der *Wirtschaft* fordert, dass auch die Zivilgesellschaft fallweise in die Klärung von Sachverhalten einbezogen werden solle, lehnte aber eine generelle Beteiligung ab. *Umwelt- und Verbraucherverbände* sehen ihre Rolle hierbei in der Einbringung des Verbraucherblickwinkels. Sie fordern einerseits eine Beteiligung an Diskussionen und bei der Generierung von Lösungen sowie andererseits offenen Zugang zu den im Prozess der Sachverhaltsklärung erarbeiteten Ergebnissen.

Eine **Beteiligung mit dem Zweck der Einbindung von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern** ist aus *Behördensicht* Teil der Verpflichtung zu transparenter Information der Bevölkerung. Sie werde insbesondere auf Länderebene oder auf kommunaler Ebene durchgeführt. Bei einem regional begrenzten Risiko würden die betroffenen Bürger direkt angesprochen; so etwa die besorgten Eltern, deren Kinder eine Schule besuchten, in der polychlorierte Biphenyle (PCB) festgestellt worden seien. Die Einbindung geschehe beispielsweise über Gremien, Pressemeldungen, Pressekonzferenzen und Webseiten. Vertreter der *Wirtschaft* sowie *Umwelt- und Verbraucherverbände* erkennen ebenfalls die Bedeutung dieser Beteiligungsform an, ohne ihr Votum durch genauere Erklärungen zu unterfüttern. Letztere nennen als probate Instrumente Verbraucherkonferenzen, Panels und Befragungen mit Rückmeldungen.

O-TON NGO  
„Alle drei Beteiligungsformen sind wichtig, besonders die Einbindung von betroffenen BürgerInnen.“

Eine **Beteiligung mit dem Zweck des Interessenausgleichs bzw. einer gerechteren Verteilung von Kosten und Nutzen** spielt nach *Behördenangaben* beim Umweltschutz und unmittelbaren Verbraucherschutz kaum eine Rolle, da hier üblicherweise Geschädigter und Nutznießer klar voneinander getrennt sind. „Derjenige, der sozusagen den Schaden hat, der hat in der Regel nun auch gar keinen Nutzen.“ Dagegen finde der Interessenausgleich im Bereich des Arbeitsschutzes rege Anwendung, wo ein gewisses Restrisiko bei gefährlicher Arbeit etwa mit besonderer Entlohnung vergütet werde. Das Gremium des Interessenausgleichs sei hierbei der Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS), in dem die Gewerkschaften und Arbeitsgeberverbände die einflussreichsten Akteure darstellten. Ein Vertreter der *Versicherungswirtschaft* betont die ausdrückliche Relevanz der Kosten-Nutzen-Verteilung; Versicherungen seien natürlicherweise Spezialisten für diesen Sachverhalt. Ein Vertreter der *Umwelt- und Verbraucherverbände* bezeichnet diese Beteiligungsform als sehr interessant, da Verbraucher nicht immer Opfer, sondern bisweilen auch Verursacher von Schäden seien und dafür Verantwortung übernehmen müssten.

Das Antwortmaterial zeigt, dass jede der drei Beteiligungsformen ihren spezifischen Einsatzbereich hat. Die am häufigsten angewendete Form ist die Beteiligung zur Klärung der Sachverhalte. Dies überrascht wenig, da eine solche Klärung grundlegend ist und im Regelfall den anderen beiden Beteiligungsformen vorangehen muss. Dennoch besitzt gerade die Einbindung von betroffenen Bürgerinnen und Bürger noch erhebliches Steigerungspotential, was vor allem von den Umwelt- und Verbraucherverbänden betont und gefordert wird. Die Beteiligung mit dem Zweck des Interessenausgleichs ist im Allgemeinen auf das Feld des

Arbeitsschutzes beschränkt. Es ist wenig wahrscheinlich, dass diese Beteiligungsform stärkeren Eingang in andere Bereiche finden könnte, auch, da in Deutschland der Ausgleich eines Risikos gesundheitlicher Schädigung mit Geld als unethisch angesehen wird. In der Praxis findet dieses Prinzip allerdings – wenn auch etwas versteckt – nicht selten Anwendung: So müssen etwa Unternehmen, die mit dem Einsatz gefährlicher Stoffe produzieren, bei einem Störfall kaum die Opposition der Anwohner fürchten, wenn diese vorwiegend Lohnabhängige dieses Unternehmens sind.

#### 4.1.4 Herausforderungen der Risikokommunikation

##### Zentrale Probleme der Risikokommunikation

Die Experten wurden danach befragt, was aus ihrer Sicht die **zentralen Probleme** der Risikokommunikation in Deutschland seien und worin **Verständigungs- und Kommunikationsprobleme** zwischen den am Kommunikationsprozess beteiligten Akteuren bestünden. Ferner wurden sie in einer geschlossenen Frage um die Einschätzung von in der Risikodiskussion als relevant identifizierte Probleme gebeten.

Die von den Befragten identifizierten **Probleme** im Risikokommunikationsprozess lassen sich in folgende Kategorien einteilen:

- **Fehlende Systematik und Transparenz:** Die Forderung nach mehr Systematik und Transparenz in der Risikokommunikation wird von den Interviewten häufig erhoben. Gerade die Vertreter der Behörden sowie der Umwelt- und Verbraucherverbände verlangen, die häufig nur krisenbezogen betriebene Kommunikation durch eine systematische, kontinuierliche abzulösen. Dadurch könne auch eine regelhafte frühzeitige Einbindung der für ein bestimmtes Risikotheema relevanten Stakeholder sichergestellt werden. Auch wird ein möglichst transparentes Vorgehen bei der Risikobewertung und -kommunikation von diesen zwei Akteursgruppen angemahnt. Die Behörden erkennen zum einen mangelnde Transparenz als einen Grund für ihr eigenes Glaubwürdigkeitsdefizit beim Bürger. Zum anderen mahnt ein Behördenvertreter die Wirtschaft nachdrücklich zu mehr Transparenz und Offenheit gegenüber dem Bürger, dies werde aufgrund von kurzfristigen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen versäumt. Umwelt- und Verbraucherverbände wünschen eine möglichst weitgehende Offenlegung von risikorelevanten Informationen. So fordern sie etwa eine engere Auslegung des Geschäftsgeheimnisses von Unternehmen, da durch dieses derzeit viele wichtige Informationen privatisiert würden. Ein Vertreter der Umwelt- und Verbraucherverbände erkennt „Intransparenz auf allen Ebenen“ und fügt hinzu, dass Verbraucher gegenwärtig aufgrund ihres mangelnden Zugangs zu Informationen keine gleichberechtigten Marktteilnehmer seien. In den Antworten der Vertreter der Wirtschaft spielen die Begriffe Transparenz und Systematik im Kommunikationsprozess kaum eine Rolle.
- O-TON BEHÖRDEN  
*„Ich denke, wir sollten dahin kommen, dass wir eine nachvollziehbare Risikokommunikation außerhalb von Anlässen führen.“*
- **Kommunikation mit dem Bürger:** Alle Akteursgruppen sehen die Kommunikation mit der Bevölkerung als besondere Herausforderung. Es sei grundsätzlich sehr schwierig, komplexe Zusammenhänge so zu kommunizieren, dass sie für den Bürger verständlich seien. Ein Behördenvertreter spricht hier von einer Gratwanderung zwischen umfassender Information und Verständlichkeit. Die Benutzung wissenschaftlicher Sprache bei der Beschreibung von Gefährdungspotentialen und Risikolagen führe häufig dazu, dass Risikokommunikation hin zum Bürger nicht ihren Zweck erfülle. Ein Vertreter der Wirtschaft spricht die Schwierigkeit der Vermittlung von komplexen Sachverhalten unter den Rahmenbedingungen der fortschreitenden Medialisierung der Gesellschaft an. Bei der Kommunikation mit dem Bürger müsse immer dessen Kapazitäten und Motivation im Blick bleiben; Risikokommunikation müsse sich demgemäß am Adressaten orientieren.

- **Risikowahrnehmung:** Die Befragten sahen einstimmig die Risikowahrnehmung der Bevölkerung als ein Problem für eine erfolgreiche Kommunikation von Risiken und Gefährdungen. So würden etwa nach Ansicht eines Behördenvertreters die Risiken, denen sich die Bürger freiwillig exponierten und mit denen ein subjektiver Nutzen verbunden sei, tendenziell unterschätzt, während fremdverursachte Risiken, mit denen der potentiell Geschädigte keinen Nutzen verbände, überschätzt würden. „Da wo die Menschen keinen Nutzen sehen, da akzeptieren sie auch gar kein Risiko. Da brauche ich nicht mit irgendwelchen Zahlen zu kommen; das kann ich mir gleich abschminken.“ Vertreter der Wirtschaft geben an, dass die oftmals unter der Bevölkerung vorherrschende Erwartung eines Nullrisikos realitätsfern sei. Sie ergänzen, dass schon der Begriff Risiko selbst mit negativen Konnotationen verbunden sei. Ein Vertreter der Umwelt- und Verbraucherverbände spricht von einer sehr diffusen Risikowahrnehmung der Bevölkerung; Risiken würden sehr emotional und irrational wahrgenommen. Je emotionaler die Wahrnehmung eines bestimmten Risikos sei, desto schwieriger sei die Kommunikation.
  - **Unterschiedliche Interessenslagen:** Alle drei Akteursgruppen erkennen die unterschiedlichen Interessenslagen als Ursache für Risikokommunikationsprobleme an. Auf Behördenseite werden einerseits diese unterschiedlichen Interessen als Kernproblem bezeichnet; andererseits wird betont, dass kein Problem bestünde, wenn man sich dieser Realität genügend bewusst sei. Gerade die Kommunikation zwischen Wirtschaft und Behörden sei nicht problematisch, da jeweilige Interessen, Sichtweisen und Handlungsmotive transparent seien. Von Vertretern der Umwelt- und Verbraucherverbände wird kritisiert, dass die Wirtschaft bei all ihren Aktivitäten das Ziel, ihre ökonomischen Risiken möglichst gering zu halten, im Auge hätte. Ein Vertreter der Wirtschaft weist hin auf sehr unterschiedliche Bewertungen von Gefährdungspotentialen und Risiken zwischen Behörden auf der einen Seite und Umwelt- und Verbraucherverbänden auf der anderen Seite.
  - **Instrumentalisierung:** Von Behördenseite wird eine Ideologisierung der Risikodiskussion kritisiert, die eine Verständigung mit rationalen Argumenten erschwere. Umwelt- und Verbraucherverbände sprechen bei bestimmten Risikothemen von „verhärteten Fronten“. Ein Befragter beklagt die gegenseitige Skepsis bei Umwelt- und Verbraucherverbänden und den Behörden, obwohl man ähnliche Ziele verfolge. Vertreter der Wirtschaft weisen zum einen wiederholt auf die politische Instrumentalisierung der Risikodiskussion hin. Zum anderen problematisieren sie den Wettbewerb unter den Massenmedien und den daraus resultierende „Schneeballeffekt“ bei über die Medien transportierten Risikothemen. Entweder findet ein Thema keine Resonanz in den Medien oder es wird von allen Medien zugleich und um ein Vielfaches potenziert wiedergegeben – zwischen diesen Extremen gibt es kaum Abstufungen.
- O-TON WIRTSCHAFT  
„Wir haben nun einmal eine interessierte, aber völlig unaufgeklärte Verbraucherschaft, eine am Skandal interessierte Medienwelt, und Politiker, die sich profilieren wollen.“
- **Definitionen:** Nach Meinung aller Akteursgruppen ist der Gebrauch unterschiedlichen Vokabulars und uneinheitlicher Begriffsdefinitionen ein schwerwiegendes Problem im Risikokommunikationsprozess. Ein Vertreter der Behörden differenziert in erster Linie zwischen den am Kommunikationsprozess beteiligten Akteursgruppen und den Bürgern, die den Begriffen wie „Risiko“ oder „Sicherheit“ abweichende Vorstellungsinhalte zuordneten. Vertreter der Umwelt- und Verbraucherverbände führten an, dass es zwischen Verbänden und Behörden im Bereich der Gesundheitsgefährdung voneinander abweichende Begriffsverständnisse gebe. Während die Behörden oft nur die akute Gefährdung sähen, würden langfristige Gefährdungen außer Acht gelassen. Auch die Wirtschaft sieht Missverständnisse aufgrund von Fehldeutungen von Begriffen als zu lösendes Problem der Risikokommunikation.

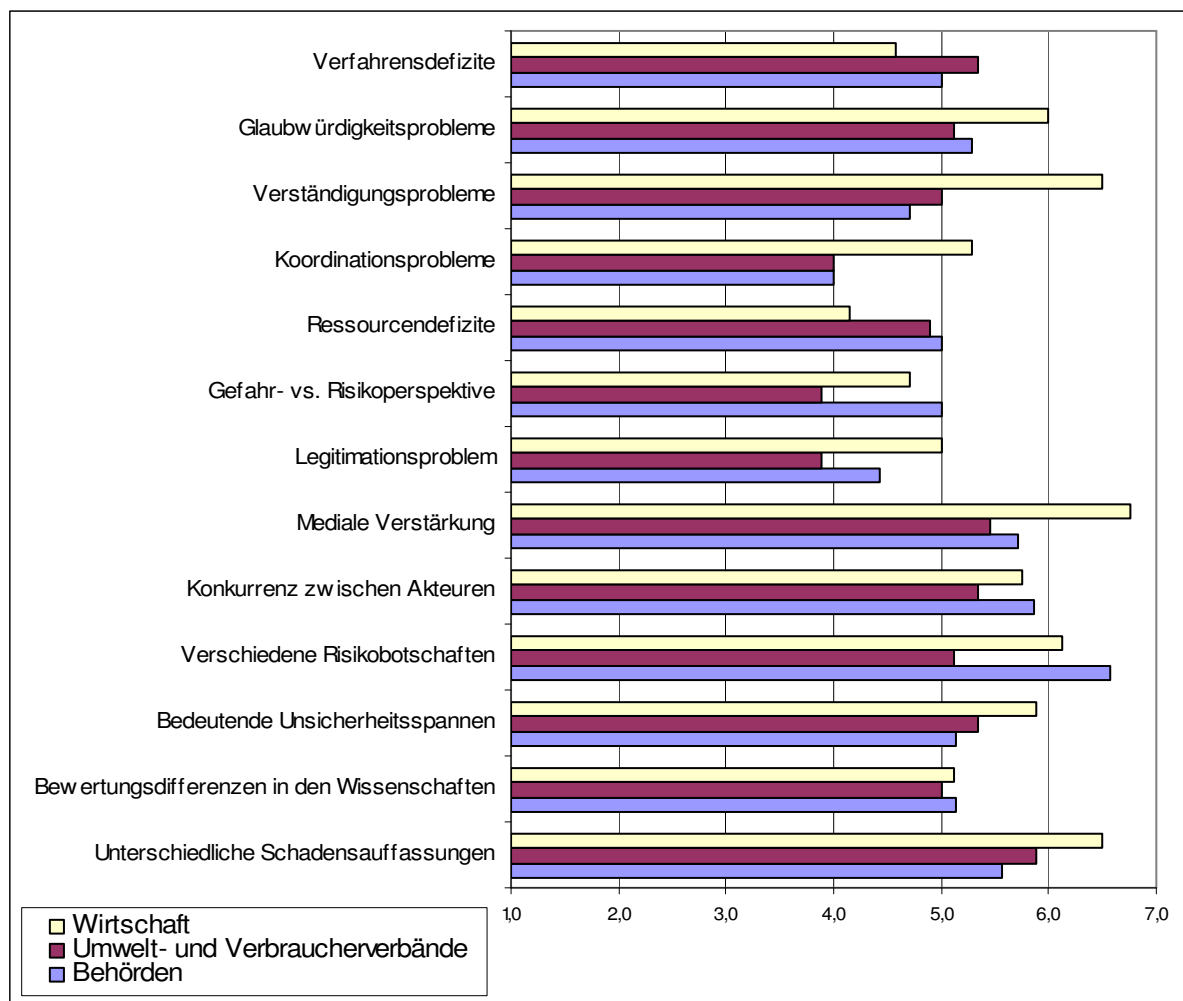
Die Interviewten nennen zudem verschiedene **konkrete Risiken und Risikofelder**, in denen derzeit bei der Risikokommunikation Probleme bestehen. Vertreter der *Behörden* erwähnen hier Arzneimittelsicherheit, Infektionskrankheiten, Importspielzeug, Kosmetika, Chemikalien, Teeröle, Gammelfleisch, Lebensmittel, Lärm, Luftschadstoffe, Freizeitrisiken. *Umwelt- und Verbraucherverbände* nennen Strahlen, Chemikalien, Spielzeug, Vogelgrippe, Lebensmittelüberwachung, Rückstände in Lebensmitteln, Lebensmittelqualität, Lebensmittelhygiene, Gentechnik, Nahrungsergänzungsmittel, Alcopops. Die Akteursgruppe *Wirtschaft* sieht Probleme bei Lebensmitteln, Konservierungsstoffen, Chemikalien, Pflanzenschutzmitteln, Cumarin, Acrylamid, Strahlen, Gentechnik, Gammelfleisch, Feinstaub.

Wie schätzen die Experten die **Relevanz** von in der Risikodiskussion als zentral identifizierten Problemen der Risikokommunikation ein? Im Rahmen dieser Fragestellung wurden die Experten gebeten, 13 **Probleme** zu beurteilen.

Abbildung 13 stellt die Ergebnisse dieser Einschätzung differenziert nach den drei Akteursgruppen dar. Das Schaubild zeigt, dass alle genannten Probleme von allen Akteursgruppen zumindest als mäßig relevant angesehen werden. Die Mitte der Skala (Wert 4) wird nur in zwei Fällen marginal unterschritten. Wirtschaftsvertreter kamen bei der Problemeinschätzung in der Summe auf die höchsten Werte, gefolgt von Behörden sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden. Bei mehreren Aspekten hebt sich die von der Wirtschaft zugeordnete Relevanz deutlich vom Allgemeinbild ab, namentlich bei Verständigungsproblemen, Koordinationsproblemen und medialer Verstärkung.

Eine insgesamt nur moderate Bedeutung wird Legitimationsproblemen, Gefahr- vs. Risikoperspektive, Ressourcendefiziten und Koordinationsproblemen zugewiesen. Wirtschaftsvertreter messen Letzteren aber im Vergleich zu den anderen Akteursgruppen größeres Gewicht bei. Etwas höhere Relevanz sehen die Befragten bei Verfahrensdefiziten und Bewertungsdifferenzen in der Wissenschaft. Während bei letzterem Punkt die Einschätzung der Akteursgruppen übereinstimmt, werden Verfahrensdefizite vor allem von Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie den Behörden betont. Konkurrenz zwischen Akteuren, bedeutende Unsicherheitsspannen, Verständigungsprobleme und Glaubwürdigkeitsprobleme werden als relevante Probleme der Risikokommunikation anerkannt. Letztere drei werden gerade von Wirtschaftsvertretern als Herausforderungen identifiziert. Insbesondere die verglichen mit den anderen Akteursgruppen stärkere Betonung der Punkte Glaubwürdigkeit und Verständigung durch die Wirtschaft ist auffallend. Die höchsten Relevanzwerte erzielten die Punkte mediale Verstärkung, verschiedene Risikobotschaften und unterschiedliche Schadensauffassungen. Negative Effekte im Risikokommunikationsprozess durch mediale Verstärkung ist unter Wirtschaftsvertretern allgemein geteilte Auffassung; die Einschätzung der Wirtschaft geht in ihrer Deutlichkeit hierbei klar über die seitens der Behörden sowie der Umwelt- und Verbraucherverbände hinaus. Auch weist die Wirtschaft den unterschiedlichen Schadensauffassungen die im Vergleich zu den anderen Akteursgruppen größte Problemlrelevanz zu. Dass verschiedene Risikobotschaften zu Risikokommunikationsproblemen führen, findet bei Umwelt- und Verbraucherverbänden nur moderate Zustimmung, während Wirtschaft und vor allem Behörden diesem Punkt entscheidende Wichtigkeit beimessen.



**Abb. 13: Einschätzung von zentralen Problemen der Risikokommunikation**

Fragestellung: Ich nenne Ihnen nun einige Aspekte, die als zentrale Probleme der Risikokommunikation diskutiert werden. Bitte beurteilen Sie deren Problemrelevanz.

Antwortmöglichkeit: Skala von 1 = „überhaupt nicht relevant“ bis 7 = „sehr relevant“ (x-Achse)

### Ansätze für Optimierungen bei der Risikokommunikation

Dieser Themenkomplex behandelt Empfehlungen, Vorschläge und Ideen für eine bessere Risikokommunikation. Die Experten wurden gefragt, wie zukünftig **Kommunikationsprobleme** in der Risikokommunikation **vermieden** werden könnten. Sie wurden gebeten, ihre Antworten anhand der Dimensionen „Institutionelle Ausgestaltung“ „Neue Verfahrensweisen“ und „Neue Instrumente“ zu entwickeln. Zudem sollten sie **Positivbeispiele** der Risikokommunikation aus dem **Ausland** und deren Erfolgsfaktoren benennen. Zum Abschluss des Interviews sollten sie für die drei Akteursgruppen „**Hausaufgaben**“ formulieren, die Fortschritte in der Risikokommunikation auf den Weg bringen.

Bei ihren **allgemeinen Ausführungen** auf die Frage, wie sich Kommunikationsprobleme vermeiden ließen, betonen *die Akteursgruppen* gleichermaßen die zentrale Bedeutung von Transparenz, offener Kommunikation und frühzeitiger Einbindung der Stakeholder. Dies beinhaltet nach *Behördenangaben* die Herstellung eines einheitlichen Kenntnisstandes, die Klärung von Begriffsdefinitionen und die transparente und nachvollziehbare Benennung von Risikobewertungen und Managementmaßnahmen. Als Beispiel einer bewährten Institution nennt ein Behördenvertreter die MAK-Kommission (maximale Arbeitsplatz-Konzentration), die hohe Glaubwürdigkeit auch bei kontroversen Diskussionen sowohl bei der Wirtschaft als auch bei Umwelt- und Verbraucherverbänden genieße. Entscheidend dafür seien ihre organisatorische Unabhängigkeit und die hohe fachliche Qualifikation ihrer Mitglieder. Die *Um-*

*welt- und Verbraucherverbände* weisen ähnlich wie die Behörden auf die Notwendigkeit der im Vorfeld von Gesprächen zu leistenden Begriffsdefinitionen hin, die Basis für Verständigung sei. Von *Wirtschaft*seite wird mehr Transparenz bei der Gutachtenerstellung angemahnt; es sollte keine „Überraschungsgutachten“ geben. Ferner sei der Mut zur klaren Bezeichnung von Dissens wichtig.

Bezüglich der **institutionellen Ausgestaltung** weisen *Behördenvertreter* darauf hin, dass Kommunikationsformen (Runde Tische, Telefonkonferenzen), die bisher nur anlassbezogen zum Einsatz kämen, zukünftig institutionalisiert werden müssten; dies bedürfe dementsprechende finanzielle und personelle Ressourcen. Ein Behördenvertreter ist der Meinung, dass mit der Schaffung des BfR als unabhängige Bundesinstitution für die Risikobewertung ein entscheidender Schritt schon getan sei und die Lehren aus dem Missmanagement des BSE-Skandals erfolgreich gezogen worden seien. Zudem würden nun auch auf europäischer Ebene unabhängige Agenturen etabliert wie die European Food Safety Agency (EFSA) oder zukünftig eine unabhängige Chemikalienagentur. Von Seiten der *Umwelt- und Verbraucherverbände* wird ebenso eine Institutionalisierung bestehender Risikokommunikationsverfahren gewünscht. Es sollten feste Krisenstäbe eingerichtet werden, bestehende Einrichtungen mit mehr Mitteln bedacht werden. Außerdem fordert ein Befragter eine größere Unabhängigkeit der Behörden. Teile der *Wirtschaft* halten wie die anderen beiden Akteursgruppen eine Formalisierung von Verfahren für sinnvoll. So wurde die Schaffung von institutionalisierten themenspezifischen Netzwerken angeregt und die Einrichtung eines Risikorates gutgeheißen. Der Haupttenor der *Wirtschaftsvertreter* ist allerdings, dass die derzeitige institutionelle Ausgestaltung ausreicht.

O-TON BEHÖRDEN

„Beim BSE-Skandal war es für den Bürger unmöglich zu erkennen, ob die Tatsache, dass das Fleisch noch in den Verkehr gebracht werden darf, darauf zurückzuführen ist, dass das Fleisch unbedenklich ist oder darauf, dass ansonsten der wirtschaftliche Schaden zu groß wäre.“

O-TON WIRTSCHAFT

„Bewertende Institutionen wie das UBA oder das BfR müssen die Informationen besser zusammenführen und in einer gemeinsamen Datenbank darstellen.“

Als Vorschläge **neuer Verfahrensweisen** nennen die *Behörden* die quantitative Risikoanalyse und eine stärkere Einbindung der *Wirtschaft*. Die quantitative Risikoanalyse, die in England und Holland bereits angewendet wird, hilft dabei, Transparenz und Vertrauen zu schaffen. Kernidee sei die gesellschaftliche Konsensfindung hinsichtlich eines akzeptablen Wertes für bestimmte Risiken. Zur Vermeidung von Doppeluntersuchungen und von Diskussionen auf unterschiedlichem Wissensniveau müsse nach Behördenangaben die *Wirtschaft* stärker in die Pflicht genommen werden, selbst generierte Daten zur Verfügung zu stellen. *Wirtschaftsvertreter* betonen die Notwendigkeit einer besseren Abstimmung und Koordination unter den Behörden, insbesondere zwischen Bundesländern und dem Bund.

Als Beispiele **neuer Instrumente** der Risikokommunikation nennen alle Akteursgruppen die umfassendere Nutzung der neuen Medien und von Datenbanken. Internet, Weblogs und gut gepflegte Datenbanken mit verständlicher Darstellung der Fakten seien stärker zu nutzende Instrumente. Dadurch könnten auch bisher nicht erreichte Zielgruppen erschlossen werden.

Auf die Frage nach **Positivbeispielen** gelungener Risikokommunikation aus dem **Ausland** wurden die Länder Dänemark, Schweden (Skandinavien), die Niederlande, England, Schweiz und die Vereinigten Staaten genannt. Zudem fand die Risikokommunikation der Europäischen Union Anerkennung.

Von Behörden sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden wird die Food Standard Agency (FSA) in Großbritannien gelobt, die eine Einbeziehung aller Stakeholder leiste und sich auch nicht scheue, Herstellernamen von risikobehafteten Produkten zu nennen. Grundsätzlich gebe es in Skandinavien sehr offene, partizipative Dialogstrukturen. Bei der Prüfmethodeentwicklung beispielsweise werde erst ein nationaler partizipativer Prozess angestrengt, danach die Abstimmung mit anderen skandinavischen Ländern und Europa gesucht. Als weiteres Positivbeispiel wird von Behördenseite die eidgenössische quantitative Risikoanalyse angeführt, die in der Schweiz von allen Beteiligten akzeptiert werde und bei Problemfällen die Entscheidung über die Akzeptabilität von Risiken erleichtere. Auf europäischer Ebene wird die Gründung des Europäischen Humanbiomonitoring-Netzwerks (European Human Biomonitoring) genannt. Eines der Hauptziele des in diesem Rahmen etablierten Expertenteams ESBIO (Expert Team to Support Biomonitoring in Europe) ist die Kommunikation der geleisteten Arbeit. Ein Vertreter der *Umwelt- und Verbraucherverbände* bezeichnet das dänische „Smiley“ als Good-Practice-Beispiel. Dieses Symbol macht die Ergebnisse des Tests staatlicher Lebensmittelprüfer bei Unternehmen der Lebensmittelbranche für den Kunden transparent. Von *Wirtschaftsseite* wird auf die Vereinigten Staaten positiv hingewiesen: zum einen auf die Datenbank der US-EPA, zum anderen auf die offensive Informationspolitik der amerikanischen Energieunternehmen bei aufkommender EMF-Debatte. Zudem wird Schwedens „Vision Zero“ genannt. Damit ziele Schweden auf die Senkung der Verkehrstoten auf das Nullniveau.

## O-TON WIRTSCHAFT

„In anderen Ländern ist die Diskussionskultur zwischen gesellschaftlichen Akteuren nicht so konfliktiv wie in Deutschland.“

Die Frage nach den „Hausaufgaben“ für die drei Akteursgruppen schloss den Leitfaden des Expertengesprächs. Für die **Behörden** wurden folgende Bereiche als verbesserungswürdig identifiziert:

- **Kommunikationsstil:** Aus Sicht der *Behördenvertreter* ist eine stärkere Zielgruppenorientierung bei der Risikokommunikation erstrebenswert. Einerseits solle die Kernbotschaft in einfacher, verständlicher Sprache transportiert werden; zum anderen solle dem interessierten Bürger weiterführende, komplexere Informationen zum jeweiligen Risikothema zur Verfügung gestellt werden. Zudem sei die Schaffung von mehr Transparenz insbesondere hinsichtlich der Gründe für Risikomanagementmaßnahmen erforderlich. *Umwelt- und Verbraucherverbände* sehen eine Bringschuld von relevanten Informationen der Behörden; dieser müssten die Behörden durch ein aktives Kommunikationsmanagement beispielsweise via Newsletter und Internetportale gerecht werden. Die *Wirtschaft* wünscht sich von den Behörden eine frühzeitige Kommunikation mit Betroffenen und Stakeholdern sowie die Bereitschaft, aktiv zu virulenten Themen in der Öffentlichkeit Stellung zu beziehen.
- **Behördeninterne Strukturierung:** Von Behördenseite wird eine weitergehende behördeninterne interdisziplinäre Zusammenarbeit gewünscht. Zudem solle Risikokommunikation als Querschnittsaufgabe aller Mitarbeiter verstanden werden. Es müssten außerdem die nötigen finanziellen und qualifizierten personellen Ressourcen für die Kommunikationsaufgabe zur Verfügung gestellt werden. Vertreter der *Umwelt- und Verbraucherverbände* sowie *Wirtschaft* regen eine Optimierung der Kommunikationsstrategien der Behörden an; insbesondere deren interne Abstimmung habe Verbesserungsbedarf. Für den Krisenfall wünschen sie sich klare Vorgaben seitens der Ministerien.

Den **Umwelt- und Verbraucherverbänden** wurden diese Punkte angetragen:

- **Kommunikationsstil:** Die *Behörden* wünschen sich von Umwelt- und Verbraucherverbänden sachgerechtere Information und einen rationaleren Umgang mit Argumenten von Behörden und Wirtschaft. Sie sollten nach Meinung eines Behördenvertreters Risiken nicht zu einseitig betrachten, sondern auch beispielsweise wirtschaftliche Fragen in die Risikobewertung einfließen lassen. Die *Umwelt- und Verbraucherverbände* verlangen von sich selbst das Arbeiten mit wissenschaftlich abgesicherten Daten und die Wahrung der

Verhältnismäßigkeit bei der Forderung nach Risikomanagementmaßnahmen. Von der *Wirtschaft* wird die von den Behörden geäußerte Forderung nach sachlicherer Information in schärferer Form wiederholt. So sollten Umwelt- und Verbraucherverbände die Risikobewertung tatsächengerecht ohne Blick auf Spenden- und Mitglieder mobilisierung betreiben, sich auf wissenschaftliche Fakten beziehen und davon absehen, Risikothemen zu Skandalen aufzubauschen.

- **Kooperation:** Vertreter der *Behörden* und der *Wirtschaft* mahnen mehr Kooperation seitens der Umwelt- und Verbraucherverbände mit Behörden und Wirtschaft an. Die *Umwelt- und Verbraucherverbände* sehen für sich selbst vor allem den Bedarf einer besseren Vernetzung und Kooperation innerhalb der Verbandslandschaft. So sollten Sachkompetenzen in Expertennetzwerken gebündelt und Aktivitäten zwischen verschiedenen Verbänden abgestimmt werden.
- **Kompetenzentwicklung:** Aus *Behörden-* und *Wirtschafts-*sicht sollten sich Umwelt- und Verbraucherverbände um eine Steigerung des fachlichen Know-hows bemühen. Zudem sollten sie nach Angaben der Behörden Mechanismen zur Qualitätssicherung von Informationen einführen. Vertreter der *Umwelt- und Verbraucherverbände* erkennen die Bedeutung und Notwendigkeit der Kompetenzentwicklung ihrer Mitarbeiter. Durch organisationsinterne Bündelungen könnten etwa die Kommunikationskompetenzen gestärkt werden.

Bei **Unternehmen und Wirtschaftsverbänden** wurden folgende Verbesserungsvorschläge angeführt:

- **Kommunikationsstil:** *Behördenvertreter* wünschen sich von der Wirtschaft eine größere Offenheit und mehr Transparenz hinsichtlich von Produkten oder Produktionsverfahren ausgehenden Gefährdungen und Risiken. Verbraucherbelange sollten stärker in die Risikokommunikation der Wirtschaft einbezogen werden und die Informationsvermittlung sollte zielgruppenorientierter sein. *Umwelt- und Verbraucherverbände* fordern ähnlich wie die Behörden die Herstellung von Transparenz und mehr Kooperationsbereitschaft in Diskussionen. Ökologische und soziale Wirkungen von Risiken sollten neben den ökonomischen Wirkungen Berücksichtigung finden. Die *Wirtschaftsvertreter* selbst weisen auf die große Bedeutung einer sachgerechten Informationswiedergabe hin. Die Kommunikation müsse mit größerer Offenheit betrieben werden. Anstatt die Strategie des Abwiegeln zu verfolgen, sollte sich die Wirtschaft von Anfang an dem Dialog mit den anderen Stakeholdern und der Öffentlichkeit stellen.
- **Kooperation:** Die Wirtschaft wird von den *Behörden* ermahnt, sich frühzeitiger nach außen zu öffnen und andere Akteure wie die Behörden sowie die Umwelt- und Verbraucherverbände in den Kommunikationsprozess einzubeziehen. *Umwelt- und Verbraucherverbände* weisen auf die wichtige Funktion der Wirtschaft als Lieferant von Daten und Informationen hin. Die Wirtschaft solle sich kooperativer zeigen und größeres Gewicht auf die Risikovorsorge legen. Auch von den *Wirtschaftsvertretern* wird erkannt, dass Unternehmen rechtzeitig auf die Behörden zugehen sollten. Ein Befragter äußerte die Meinung, dass die Wirtschaft Risikokommunikation durch externe Partner, z. B. in Form von BfR-Evaluationen, betreiben lassen sollte.
- **Glaubwürdigkeit:** Die *Behörden* identifizieren die Schaffung von Vertrauen und Glaubwürdigkeit als *conditio sine qua non* der erfolgreichen Risikokommunikation. Von Seiten der *Umwelt- und Verbraucherverbänden* wird eine Verbesserung des Krisenmanagements der Wirtschaft etwa durch das Aufstellen von Krisenplänen angeregt. Zudem solle die Wirtschaft eigene Risikofrüherkennungsmechanismen etablieren. Dies würde das Verantwortungsbewusstsein der Wirtschaft demonstrieren und kann zu einem Vertrauenszuwachs in der Bevölkerung führen. Die *Wirtschaft* ist ebenfalls der Ansicht, dass das eigene Risikomanagement verbesserungsbedürftig ist. Die Wirtschaft müsse das Bild eines sachkompetenten und vertrauenswürdigen Akteurs nach außen transportieren. Hier-

für müsse die Risikokommunikation mit größeren finanziellen und qualifizierten personellen Ressourcen bedacht und die Risikobotschaften innerhalb der Wirtschaft besser koordiniert werden.

## 4.2 Ergebnisdarstellung Fokusgruppen

### 4.2.1 Teilnehmende der Fokusgruppen

#### Zusammensetzung der Fokusgruppen

Es wurden drei Fokusgruppen mit Vertretern von staatlichen Behörden (Behörden), Vertretern von Wirtschaft und Wirtschaftsverbänden (Wirtschaft) sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden (NGOs) durchgeführt. Zwei Fokusgruppen (Behörden und NGOs) fanden im November 2006, die dritte Fokusgruppe (Wirtschaft) im Februar 2007 statt. Die Anzahl der Teilnehmer in den einzelnen Fokusgruppen betrug bei den NGOs zwölf Personen, bei den Behörden acht Personen und bei den Wirtschaftsvertretern auf Grund kurzfristiger Absagen vier Personen. Aus diesem Grund wurden nach einer ersten Auswertungsrunde nachträglich nochmals drei Vertretern großer Industrieunternehmen die Vorab-Ergebnisse der Fokusgruppe Wirtschaft vorgestellt und um Rückmeldung gebeten. Die Antworten konnten die Bearbeiter in dieses Kapitel einfließen lassen. Insgesamt wurden damit 27 Personen interviewt, 24 Personen im Gruppeninterview der Fokusgruppe und drei weitere Personen im offenen (Einzel-)Interview bzw. durch schriftliche Kommentare.

Die Fokusgruppe *Behörden* setzte sich zu gleichen Teilen aus Vertretern von Bundes- und Landesbehörden zusammen; es waren sowohl Ministerien als auch nachgeordnete Behörden auf Landes- und Bundesebene vertreten. Die Arbeitsbereiche der Teilnehmer liegen überwiegend beim gesundheitlichen Verbraucherschutz in den Gebieten Lebensmittelsicherheit, Chemikalien und Anlagensicherheit.

Die Zusammensetzung der Gruppe der *NGOs* bestand zu etwa gleichen Teilen aus Vertretern von Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden sowie aus je einem Vertreter eines landwirtschaftlichen sowie eines chemischen Verbandes. Die Vertreter der Umweltverbände sind überwiegend bundesweit tätig, während die vier Vertreter der Verbraucherverbände ihre jeweiligen Landesverbände repräsentierten. Die inhaltlichen Betätigungsfelder der Teilnehmer lassen sich, ebenso wie die der Interviewsequenz, mit umwelt- und verbraucherpolitischer Interessensvertretung, Verbraucherkommunikation sowie der Bereitstellung von Informations- und Beratungsleistungen für eigene Mitglieder zusammenfassen. Lebensmittelsicherheit spielt in den Arbeitsbereichen aller Teilnehmer eine wichtige Rolle.

An der Fokusgruppe *Wirtschaft* nahmen zwei Vertreter großer international tätiger Unternehmen aus dem Bereich Chemie, ein Vertreter einer branchenübergreifenden Industrieergewerkschaft sowie eine Person, die beratend für die Industrie und Industrieverbände tätig ist, teil. Die inhaltlichen Arbeitsschwerpunkte der Teilnehmer liegen im Bereich Chemie, insbesondere Toxikologie, Umweltwissenschaften und Nanotechnologie sowie Anlagensicherheit. Die drei nachträglich befragten zusätzlichen Industrievertreter wurden aus dem Bereich der Lebensmittelindustrie sowie der chemischen Industrie mit Schwerpunkt Lebensmittel ausgewählt und vertreten ebenfalls große international tätige Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland.

Die Teilnehmer der Fokusgruppen repräsentierten ein breites Spektrum von praktischer Erfahrung und fachlicher Meinungen, was für den Prozess und die Darstellung der Ergebnisse sehr willkommen war.

Die **Risikothemen**, welche durch die Fokusgruppenteilnehmer abgedeckt wurden, decken sich also zum überwiegenden Teil mit den Themen der in den Interviews befragten Stake-

holder und repräsentieren die Risiken, die sie im Alltag behandeln: Verbraucherschutzrisiken mit dem Schwerpunkt Lebensmittel standen in Zentrum der Gruppendiskussionen, daneben wurden technologische Risiken, insbesondere Störfallvorsorge und großtechnische Anlagen, chemische Risiken, Strahlenschutz und – etwas nachgeordnet – Nanotechnologie angesprochen. Gesundheitlicher Verbraucherschutz und dessen Kommunikation bildet den Kernbereich der Arbeit fast aller Vertreter der Behörden, der NGOs und Verbände und größtenteils auch der Industrievertreter. So wurde auch für die Fokusgruppen eine Auswahl an Experten getroffen, die auf eine große Expertise im Kernbereich des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR), dem gesundheitlichen Verbraucherschutz, zurückgreifen kann. Im Unterschied zu den Interviews fiel auf, dass sich bei den Fokusgruppenteilnehmern insbesondere die Vertreter der Industrie sehr stark auf bestimmte Risikothemen fokussieren. Die Industrievertreter sprechen demnach fast ausschließlich nur über Risiken ihres direkten Arbeitsumfeldes. Behörden und zivilgesellschaftliche Akteure hingegen vertreten ein in etwa gleichermaßen breit gefächertes Spektrum an Risikothemen.

### Charakteristika der Befragten

Anders als in den teilstrukturierten Interviews wurden die spezifischen Merkmale der einzelnen Teilnehmer nicht systematisch erhoben, sondern lediglich jeweils in einer einführenden Vorstellungsrunde abgefragt. Aus diesem Grund liegen die Informationen über die genaue Funktion der Teilnehmer, ihren disziplinären Hintergrund und ihre Aufgabenbereiche nur insofern vor, als sie von diesen in der Vorstellungsrunde genannt wurden. Auf eine schriftliche Abfrage wurde verzichtet, da insbesondere seitens einiger Wirtschaftsvertreter und der NGOs die Wahrung der Anonymität eingefordert wurde.

Auf Seiten der *Behörden* waren die Teilnehmer entweder Referatsleiter oder Fachreferenten, in jedem Falle aber Personen mit jeweils spezifischem Fachwissen und Aufgabenbereichen in der Risikokommunikation. Bei den *NGOs und Verbänden* waren ebenfalls überwiegend Fachreferenten, v.a. aus dem Bereich Lebensmittel und Ernährung sowie Entscheidungsträger und Vertreter der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, die die Risikokommunikation in Richtung Verbraucher verantworten, vertreten. In der Akteursgruppe *Wirtschaft* handelte es sich bei den Teilnehmern entweder um Abteilungsleiter oder Personen mit Querschnittsaufgaben, welche die Risikokommunikation einschließen.

Der **disziplinäre Hintergrund** wurde nur von wenigen Teilnehmern explizit genannt. Die Teilnehmer der Fokusgruppe Industrie haben einen ausschließlich naturwissenschaftlichen oder ingenieurwissenschaftlichen Hintergrund mit Schwerpunkt Chemie bzw. Toxikologie/Ökotoxikologie sowie Anlagensicherheit. Bei behördlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren war die disziplinäre Ausrichtung heterogener. Neben Natur- und Ingenieurwissenschaftlern waren auch Sozialwissenschaftler und Agrarwissenschaftler bzw. Landwirte vertreten.

#### 4.2.2 Begriffsverständnisse: Die Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“

Ein zentrales Thema der Fokusgruppen drehte sich um die **Begriffe „Risiko“ (engl. „risk“)** und **„Gefährdungspotential“ (engl. „hazard“)** in der Risikokommunikation. Ziel war es, die Verständnisse und Anwendungskontexte der Akteure zu diesen Begriffen zu erfassen und zu klären, warum diese überhaupt unterschiedlich verwendet werden. In dem Gruppeninterview sollten insbesondere auch die Ursachen der verschiedenen Herangehensweisen aufgezeigt und diskutiert werden.

O-TON BEHÖRDE

„Es gibt eine Vermischung der Begriffe und dass sie in keinster Weise klar auseinander gehalten werden können.“

Als Einstiegsfrage stellten die Moderatoren den Vertretern aus Wirtschaft, NGOs und Behörden zunächst die Arbeitsdefinition der Begriffe des BfR vor<sup>10</sup>:

*Der Begriff **Gefährdung/Gefährdungspotential** („hazard“) beschreibt in der Toxikologie das dem Stoff (Chemikalie) innewohnende Potential, eine schädigende Wirkung beim Zielorganismus zu verursachen. Grundlage dafür bilden Dosis-Wirkungsbeziehungen.*

*Der Begriff **Risiko** („risk“) umfasst das Produkt aus Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens. Grundlage für die Ermittlung der Eintrittswahrscheinlichkeit bilden Expositionsdaten.*

Danach wurden die Akteure nach *ihrem Verständnis* der Begriffe sowie dem Gebrauch von Arbeitsdefinitionen für diese Begriffe in ihren Arbeitszusammenhängen befragt. In einem zweiten Schritt sollten die Akteursgruppen Behörden, Wirtschaft und Zivilgesellschaft jeweils ihre unterschiedliche Verwendung dieser Begriffe erklären, Ursachen und Probleme der Verwendung aufführen und Lösungsansätze für einen einheitlichen Umgang mit den Begriffen aufzeigen.

### Verwendung der Begriffe

Die verschiedenen Akteursgruppen definieren und verwenden die Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ nicht einheitlich. Tabelle 14 fasst exemplarische Aussagen von Teilnehmer/innen der drei Fokusgruppen zu den beiden Begriffen aus Sicht der jeweiligen Akteursgruppen zusammen. Alle Akteursgruppen bestätigen, dass sie die Arbeitsdefinitionen des BfR kennen, aber in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit selten in dieser Form nutzen. „In der Risikokommunikation zwischen Fachleuten wird diese Definition verwendet“, so ein Vertreter der Wirtschaft.

O-TON BEHÖRDE

„Es ist ein Wunder, dass Leute überhaupt miteinander kommunizieren können, weil alle ein unterschiedliches Verständnis von den Begriffen haben.“

In den Behörden seien, so die Aussage eines Behördenvertreters, die Definitionen über die gesetzlichen Grundlagen, z. B. über die Basisverordnung für Lebensmittelsicherheit, vorgegeben und diese gesetzlichen Vorgaben seien für die Behörden bindend. „Der Gebrauch der Begriffe, der über das rechtsverbindliche Ziel festgelegt ist, ist aufgrund unterschiedlicher Disziplinen (z. B. Lebensmittel-, Chemikalienrecht) auch in den verschiedenen Behörden unterschiedlich. Insofern keine rechtsverbindlichen Vorgaben bereitstehen, sind eigene, begründete (eventuell von anerkannten wissenschaftlichen Gremien empfohlene) Definitionen gefordert“, formulierte ein Behördenvertreter.

Auch die europäische Rechtsvorschrift Verordnung (EG) Nr. 178/2002<sup>11</sup>, in der die Begriffe definiert seien, werde selten herangezogen. Die Vertreter der NGOs und Wirtschaft erklärten ebenfalls, dass sie keine eigenen, internen Arbeitsdefinitionen in ihrer Geschäftsordnung verwendeten und diese Begriffe vereinzelt sogar gegeneinander austauschen oder als Ersatzbegriffe wählen würden (vgl. dazu Tab. 15), je nachdem, was für wen kommuniziert werde. Im Kommunikationsprozess würden die Begriffe mitunter synonym verwendet, da den Adressaten die unterschiedliche Verwendung zum Teil nicht bewusst sei. Dies sei eine Unschärfe, mit der in der Risikokommunikation umgegangen werden müsse.

Die Behördenvertreter wiesen auch auf den Pleonasmus des Begriffes „Gefährdungspotential“. Gefährdung sei die Möglichkeit einer Schadensentstehung, das Wort „Gefährdungspotential“ daher doppelt besetzt und meine die Möglichkeit einer Möglichkeit einer Schadensentstehung. Der Begriff sollte daher durch den Begriff „Gefährdung“ ersetzt werden. Dieser

<sup>10</sup> Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) – Arbeitsgruppe gesundheitliche Bewertung: Leitfaden „Format für gesundheitliche Bewertungen“. Stand August 2005, 21-1000-31/01, Seite 9–10

<sup>11</sup> Vgl. Anm. 9.

Begriff ist der Öffentlichkeit nicht klar. Wo Gefahr drin stehe (in Gefährdung), da ist wohl auch Gefahr und Gefahr wollen wir nicht, so ein Vertreter der Wirtschaft.

### Definition der Bezugsbasis

Sowohl die Gruppe der *Behörden als auch der NGOs* waren sich einig, dass die Bezugsbasis der Definition auf jeden Fall genau geklärt werden sollte. Die vorgestellte Definition des BfR sei nach Meinung der *Behördenvertreter* mit dem Begriff „Stoff“ zu einseitig und toxikologisch gefasst. Der Begriff „Stoff“ sei in den unterschiedlichen Rechtssetzungen nicht durchgehend und einheitlich definiert. Die Definition des BfR sollte hinsichtlich der einfacheren Kommunikation um die biologische und physikalische Komponente erweitert werden. Die *Vertreter der NGOs* hingegen möchten die gesellschaftlichen Auswirkungen integriert haben, so dass die Definition eher dem Mensch/menschliche Gesundheit und die gesamte Umwelt als Schutzobjekte mit einschließen sollte. Von unterschiedlichen Experten von Behörden, Wirtschafts- und NGOs-Seite wurde auch auf den Begriff „systemisches Risiko“ hingewiesen, der diese gesellschaftlichen Auswirkungen mit einbeziehe. Dabei ist jedoch anzumerken, dass in der Risikoforschung unter „systemischem Risiko“ nicht eine Erweiterung des Blickwinkels bezüglich einer Extension der Gefährdung für jedes beliebige Risiko zu verstehen ist, sondern eine Qualität, die bestimmten Risiken innewohnt und über die gesellschaftlichen Auswirkungen weit hinausgeht (vgl. Renn 2005). Dieses Verständnis ist als völlig unabhängig von der Differenzierung von Risiko und Gefährdung zu betrachten.

**Fazit:** Die Behördenvertreter definieren die Begriffe je nach Disziplin unterschiedlich, haben aber ein klares Verständnis von den Begriffen. Dies gilt auch für die Vertreter der NGOs und Wirtschaft, die ebenfalls je nach Fachrichtung unterschiedliche Assoziationen (Bezugsbasis) in der Definition sehen und setzen. Das Begriffsverständnis war bei den Vertretern der NGOs und Wirtschaft jedoch nicht immer ganz eindeutig. Interne, eigene Definitionslisten existieren in wenigen der interviewten Institutionen, abgesehen von der in der (Öko-)Toxikologie gebräuchlichen Definition (siehe Tabelle 14).

O-TON BEHÖRDE  
„Risiko versteht jeder! Jeder meint etwas anderes und deshalb wird der Begriff so gern genutzt.“



**Tab. 14: Verständnis der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ aus unterschiedlicher Akteursperspektive**

Gefährdungspotential („hazard“)	Risiko („risk“)
<b>Behörden</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gefahr, die einen bestimmten Schwellenwert überschritten hat</li> <li>• Gefährdung ist die Einstufung und daraus folgend Kennzeichnung eines Stoffes nach bestimmten Eigenschaften; es wird dann auch nach unterschiedlichen Wirkungen differenziert (im Chemikalienrecht)</li> <li>• Im Bereich des Chemikalienrechtes und Störfallrechts (Anlagensicherheit) wird nicht von „Gefährdung“ gesprochen sondern von „Gefahr“.</li> <li>• beschreibt die Möglichkeit einer Gefährdung (Pleonasmus)</li> <li>• Gefahr wäre die abstrakte Wahrscheinlichkeit des Eintretens</li> <li>• Bezugsbasis zu eng: um biologische und physikalische Auswirkungen erweitern</li> <li>• Gefährdung ist ein situationsabhängigen Zustand (das Potential, das bei einer Gefahr zur Wirkung kommen könnte)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko ist im Stoffrecht nicht als Produkt aus Ausgangs- und Eintrittswahrscheinlichkeit definiert, sondern als Verhältnis (Quotient) aus Exposition und Effektschwelle definiert (systemisches Risikopotential, Kommentar Autoren: wahrscheinlich gemeint „maximum daily intake“)</li> <li>• Wahrscheinlichkeit des Eintretens und des Ausmaßes dieser Gefahr (Basisverordnung für Lebensmittelsicherheit)</li> <li>• Produkt aus Ausmaß und Wahrscheinlichkeit/erwartete Häufigkeit</li> <li>• Produkt aus Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit in Folge der Realisierung einer Gefahr</li> <li>• Risiko ist nur ein neues Wort von Eintrittswahrscheinlichkeit</li> <li>• EU – Richtlinie zur Risikodefinition <sup>12</sup></li> <li>• Systemisches Risiko</li> </ul>
<b>Umwelt- und Verbraucherverbände (NGOs)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was ein Stoff in qualitativer Hinsicht verursachen kann.</li> <li>• Wir sprechen von Gefahren oder „Hazard“</li> <li>• Gefährdungspotential bezieht sich auf den Auslöser</li> <li>• Begriff ist zu eng definiert, wir haben die gesellschaftlichen Auswirkungen integriert (systemische Gefahr)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko ist die negative Eintrittswahrscheinlichkeit</li> <li>• Risiko bezieht sich auf das Ereignis</li> <li>• Systemisches Risiko: Bezugsbasis auf gesellschaftliche Auswirkungen erweitert</li> <li>• Möglicher Schaden</li> <li>• Produkt aus Schadenshäufigkeit und Eintrittswahrscheinlichkeit.</li> <li>• Steht hauptsächlich das Ausmaß im Vordergrund der Kommunikation, das Risiko ist immer relativ gering (Kommunikation von Großschadensereignissen)</li> </ul>
<b>Wirtschaftsverbände und Unternehmen (Wirtschaft)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wir verstehen darunter Gefährdung</li> <li>• Eine Gefahr, eine gefährliche Eigenschaft; hat noch nichts damit zu tun, ob jemand geschädigt wird oder geschädigt werden kann. Sondern erst, wenn tatsächlich beim Stoff die Exposition dazu kommt, das heißt, wenn ich mit diesem Stoff in Verbindung komme, besteht eine Gefahr.</li> <li>• Definitionen sind wissenschaftlich vorgegeben, wir haben keine anderen, die stimmen soweit, sind soweit richtig.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risiko ist die generische Betrachtung; Auswirkungsseite mit einbeziehen, den Wirkungsmechanismus oder die Wirkung</li> <li>• Erst durch den Umgang, die Art und Weise des Umgangs mit dieser gefährlichen Eigenschaft (Stoff) entscheide ich, ob ein Risiko eintritt oder nicht.</li> <li>• Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß mit Erweiterungen (Versicherungsformel)</li> </ul>

### Anwendung und Verwendung der Begriffe

Der Begriff „Gefährdungspotential“ wird nach Aussagen der Teilnehmer aller Fokusgruppen eher selten in der Kommunikation innerhalb der Behörde, des Unternehmens oder des NGO (interne Kommunikation) und damit in den Arbeitszusammenhängen der Institutionen verwendet. In der direkten Kommunikation mit dem Bürger (externe Kommu-

O-TON NGO

„Das Wort Gefährdungspotential würde ich nie benutzen – allein von der Verständlichkeit her. Der Normalverbraucher weiß damit nichts anzufangen.“

<sup>12</sup> Vgl. Anm. 9.

nikation) werde der Begriff so gut wie nicht genutzt. Der Begriff „Risiko“ hingegen werde häufiger verwendet.

Nach Meinung der NGOs und Behörden findet die Nutzung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ nur auf der wissenschaftlichen Ebene oder Ebene der Fachkreise (interne Kommunikation), die Risiken bewerten, statt. Hier entspreche die Verwendung in der Regel auch der Bedeutung der Begriffe. Werden diese nach außen kommuniziert, wird von Gefahren oder Auswirkungen gesprochen. Auch die Wirtschaftsvertreter nutzen in der Kommunikation mit dem Bürger (externe Kommunikation) eher umschreibende Begriffe, wie beispielsweise „Gefahr“, „Schaden“, „Krisen“ oder „Gefährdung“ (vgl. Tab. 15).

O-TON BEHÖRDE

„Also ich denke in Expertenanhörungen werden diese Begriffe genutzt. Unsere Fachleute verwenden diese natürlich, gerade wenn sie in den Fachkreisen entsprechend eingeführt sind.“

**Tab. 15: Ersatzbegriffe für „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ der Teilnehmer**

Ersatzbegriffe, die den Sachverhalt von Risiko/Gefährdung beschreiben	
Ersatzbegriffe zur internen, interkollegialen Kommunikation	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risikopotential, systemisches Risikopotential</li> <li>• Gefahr, (potentiell) gefährlich</li> <li>• Gefährdung</li> <li>• Bedrohung</li> <li>• Schaden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutz, Schutzmaßnahmen, Sicherheit</li> <li>• Hazard</li> <li>• Eintrittswahrscheinlichkeit</li> <li>• Grenzwerte</li> </ul>
Ersatzbegriffe zur externen Kommunikation, speziell der Öffentlichkeitsarbeit	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gefahr, (potentiell) gefährlich</li> <li>• Bedrohung</li> <li>• Ausmaß, Auswirkungen</li> <li>• Gefährliche Eigenschaften, wie explosiv oder krebserzeugend sein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaden</li> <li>• Angst, Achtung, Warnhinweise</li> <li>• Krise</li> </ul>

**Fazit:** Der Begriff „Gefährdungspotential“ werde nach Aussagen aller Teilnehmer wenig verwendet, der Begriff „Risiko“ etwas häufiger. In den Behörden würden für die Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ in der internen Kommunikation aber auch nach außen (externe Kommunikation) häufiger Ersatzbegriffe gewählt. Die Verwendung der Begriffe sei auf jeden Fall nicht kongruent. Bei NGOs und Wirtschaftsvertretern sei die Relevanz der Begriffe ebenfalls gering und die Verwendung eher diffus, d. h. die Begriffe werden teilweise in ihrer Bedeutung vertauscht oder durch andere Begriffe ersetzt. Die Erfahrungen der Beteiligten zeigen, dass im Kommunikationsprozess die Begriffe nicht scharf auseinandergehalten werden. Ein Vertreter der Wirtschaft hat den Eindruck, dass der einfache Begriff „gefährlich“ den Sachverhalt für die Öffentlichkeit am besten umschreibt: „Gefährlich sind viele Dinge, ein scharfes Messer, ein giftiger Pilz, ein reißender Fluss etc. und das wissen die Leute, ohne damit gleich ein großes Risiko für sich zu folgern, weil sie die Expositionsseite gleich mitbeachten. Der Fluss ist zwar gefährlich, wenn ich aber nicht reinfalle oder davon wegbleibe, ist das Risiko vernachlässigbar.“

Diese Schlussfolgerung gelte jedoch nicht für die Ebene der Experten-/Fachkreise aller Akteure, die Risiken bewerten. Hier werde auf eine genaue Definition geachtet, auch wenn die Definition nach Fachkreisen unterschiedlich sei. Hier setzen die Experten die Begriffe in ihrer Bedeutung kongruent ein.

## Erklärungsvariablen für die unterschiedliche Verwendung und Vermischung der Begriffe

Alle Gruppen waren sich außerdem einig, dass es zu einer Vermischung der Begriffe kommt und diese in keiner Weise klar auseinandergelassen würden. Dies gelte für Behörden, NGOs und Wirtschaftsbereiche. Für die unterschiedliche Verwendung der Begriffe wurden folgende Ursachen von den Teilnehmern aller Gruppen benannt:

- **Multidisziplinarität – Kommunikation zwischen verschiedenen Institutionen (interkollegiale Kommunikation):**

Die Vermischung der Begriffe hinge mit den unterschiedlichen Disziplinen, die voneinander unabhängig arbeiten und sich auch wenig terminologisch oder konzeptionell austauschen, zusammen. Je nach Fachbereich gelten jeweils andere Standardbegriffe: Im Lebensmittelbereich sprächen die Experten von anderen Risiken als im Baubereich und jeder Experte habe seine eigene, hochkomplexe Definition von Risiko und Gefährdung, so dass es schnell zu einer Vermischung und Vertauschung von Inhalten komme, wenn zwischen verschiedenen Disziplinen und damit auch zwischen verschiedenen Institutionen kommuniziert werde.

O-TON NGO

*„Das Wort Gefährdungspotential ist das Grausen eines jeden Journalisten, der dann die Pressemitteilung liest, und wenn es ein Gefährdungspotential gibt, dann gibt es daraus landläufig eben auch Gefahren oder Risiken, darum wird das oft vermischt.“*

- **Kommunikation innerhalb der Institutionen oder Mitglieder (interne Kommunikation, internes Klientel):**

Innerhalb Institutionen werden die Begriffe dann schon eher verwendet oder aber mit Synonymen beschrieben. Ziel der Kommunikation sei es, den Personen an der Basis zu zeigen: „Wir haben das Thema, z. B. die Atomenergie, noch nicht vergessen und wir werden weiter an diesem Thema dranbleiben und von dem her differenziert das natürlich ganz stark zu den Servicemitteilung der Verbraucher (Zitat NGO)“, die konkrete Handlungsanweisungen erwarten.

- **Kommunikation für unterschiedliche Zielgruppen, Verbraucher (externe Kommunikation):**

In der Kommunikation mit dem Verbraucher können die Journalisten die Begriffe nicht verwenden, weil das für den Verbraucher viel zu schwammig sei. Der Verbraucher möchte konkrete Dinge erfahren, wie „Du kannst dies, jenes oder noch was tun“ (so genannte Service-Pressemitteilungen). Dann wisse er, wie er mit diesem Gefährdungspotential umgehen könnte, aber das Wort „Gefährdungspotential“ in der Kommunikation mit dem Verbraucher zu benutzen, hielten Vertreter aller Fokusgruppen für problematisch. Es komme nicht an und werde nicht verstanden. Ähnliches gelte für den Begriff „Risiko“.

- **Pressemitteilungen für Meinungsbildner/Multiplikatoren (externe Kommunikation):**

Neben der reinen Öffentlichkeitsarbeit verfassen Pressestellen Mitteilungen, die in die politische Diskussion einfließen und Multiplikatoren erreichen sollen. „Selbst wenn ich die Politik im Visier habe, kommuniziere ich für die allgemeine Öffentlichkeit. Die bekomme ich am besten über die Öffentlichkeit in den Griff, indem man öffentliche Meinung schafft und von daher ist auch hier das Verständlichkeitsniveau so, dass es jede Zeitung spannend findet und auch gerne abdruckt (Zitat NGO).“

O-TON NGO

*„Du willst nur Bild-Zeitung schreiben, und es ist nicht alles so platt, kriege ich immer gesagt. Aber ich muss das so platt schreiben, sage ich dann immer. Das sind die üblichen Diskussionen in sämtlichen Verbänden, denke ich, die zwischen Fachstelle und Pressestelle grundsätzlich laufen, aber diese fachsprachliche Kommunikation, die läuft bei uns nicht über die Pressestelle. Auch nicht mit dem Ziel, uns irgendwie wissenschaftlich qualifiziert auszuweisen.“*

- **Diffuses Begriffsverständnis:** Nach Einschätzung der Behörden-, Wirtschafts- und NGO-Vertreter verstehe die Bevölkerung die Begriffe „Gefährdung“ und „Risiko“ relativ ähnlich; auch Politiker würden diese Begriffe häufig synonym verwenden. In der Kommunikation der Pressestellen kommen die Begriffe in differenzierter Bedeutung nur zur Kommunikation in die „Scientific Community“ vor.

**Fazit:** Fasst man die Ergebnisse zusammen, so sind für eine uneinheitliche Verwendung und Vermischung der Begriffe unter den Akteursgruppen, die Multidisziplinarität, die unterschiedliche Zielgruppenorientierung der Kommunikation, die vor allem auf eine verständliche Kommunikation für der Zielgruppe (interkolligiale, interne oder externe Kommunikation) ausgerichtet ist und ein diffuses Verständnis der Begriffe verantwortlich.

O-TON WIRTSCHAFT  
*„Wenn da einer von Gefahr spricht oder nennt es Risiko, das ist da nun mal eins. Die Leute machen da nun mal gar keinen Unterschied, funktioniert nicht.“*

#### 4.2.3 Herausforderungen der Risikokommunikation

In den Fokusgruppen diskutierten die Experten die zentralen Probleme der Risikokommunikation anhand der Leitfrage „Wenn Sie Gefährdungen und Risiken kommunizieren, welche Probleme treten oder traten dabei auf? Was hat in der Kommunikation nicht geklappt?“ und wurden gebeten, sich nach Möglichkeit auf konkrete Beispiele zu beziehen. Zusätzlich wurde bereits in der Einführungsrunde stichwortartig abgefragt, was die Teilnehmer spontan auf die Frage antworten „Was läuft gut in der Risikokommunikation und was läuft schlecht?“, so dass auch hier schon die Kommunikationsprobleme erfasst werden konnten.

O-TON BEHÖRDE  
*„Wie verhält es sich mit Risikokommunikation, wenn man sich den Mund fusselig redet und keiner will zuhören?“*

#### Die **Kategorien**

- Unter- und Überschätzung der Risikowahrnehmung
- Unvollständige Informationen und mangelnde Transparenz
- Unabgestimmte Kommunikationsstrategien
- Verschiedene Ziele der Stakeholder
- Instrumentalisierung
- Ungenügende Kommunikationskompetenz
- Definitions- und Verständnisunterschiede
- Einwirkung der Medien

wurden in den drei Fokusgruppen von den Teilnehmern als Probleme im Risikokommunikationsprozess thematisiert.

#### **Risikowahrnehmung**

Die öffentliche **Risikowahrnehmung** wurde von allen Teilnehmern als problematisch für die Risikokommunikation angesehen. Wie aus Untersuchungen bekannt ist, werden freiwillig übernommene Risiken, wie z. B. Alkohol- oder Tabakkonsum, eher unterschätzt, während externe Risiken, die dem Bürger aufgezwungen werden, eher überschätzt werden. Es besteht „die Diskrepanz bei Risiken, welche selbst beeinflussbar sind, die werden immer niedriger gesehen, als die denen man unbeabsichtigt ausgesetzt ist, wo man nichts machen kann. Diese Ohnmacht, die steigert dieses Bewusstsein, dieses Risikobewusstsein viel höher einzuschätzen als etwas, was ich selbst beeinflussen kann“, so eine Vertreterin eines Verbraucherschutzverbandes. In der Gruppe der Wirtschaftsvertreter wurde die Einschätzung, dass die Bevölkerung selbst beeinflusste Risiken (z. B. Tabak, Alkohol oder Autofahren) unterschätzt und wenig beeinflussbare Risiken (Flugzeug gegen Auto) überschätzt werden, geteilt. Der Schwerpunkt der Diskussion lag jedoch auf dem Gebiet der Überschätzung von Risiken, da es in der Regel nicht deren primäre Aufgabe/Arbeitschwerpunkt ist, auf die Risiken von Überernährung, Trinken, Skifahren oder Sonstigem hinzuweisen.

Darüber hinaus wurde die Risikowahrnehmung in der Bevölkerung in den Gruppendiskussionen in zweierlei Hinsicht als problematisch thematisiert. Zum einen das durch die Überschätzung externer Risiken entstehende Bedürfnis der Bevölkerung nach einem Nullrisiko, welches insbesondere durch einige NGOs thematisiert würde, so Vertreter von Behörden und Wirtschaft. Aber, so die Meinung mehrerer Behördenvertreter, auch eine mangelnde Risikowahrnehmung könne sich für die Risikokommunikation als problematisch erweisen. So gebe es Risiken, gerade im Lebensmittelbereich, die durch fehlende mediale Aufmerksamkeit nicht im öffentlichen Interesse stünden. Dies sei zum Beispiel bei Gesundheitsrisiken durch Ethylcarbamat, welches bei unsachgemäßer Herstellung von Steinobstbränden entstehe, und bei Weichmachern in Twist-off-Deckeln der Fall. Themen, die von den Massenmedien nicht aufgegriffen würden, seien nur sehr schwer in der Öffentlichkeit zu vermitteln, da eine Risikowahrnehmung praktisch nicht vorhanden sei: „Was soll geschehen? Ein tatsächlich vorhandenes Risiko soll kommuniziert werden und es kommt nicht an“, so ein weiterer Behördenvertreter.

### Unvollständige Informationen und mangelnde Transparenz

Verspätete und unvollständige **Information** sowie mangelnde **Transparenz** in der Risikokommunikation wurden vor allem von Behörden- und NGO-Vertretern, aber auch von den Vertretern der Wirtschaft als eines der Hauptprobleme in der Risikokommunikation genannt. Von Behördenseite wurde besonders das behördeninterne scheinbare Zurückhalten von Informationen bei Auftreten eines Risikos bemängelt. Dies habe zum Beispiel beim Auftreten von BSE in Deutschland zu großen Vertrauensverlusten seitens der Bevölkerung geführt. Meist lägen zu dem Zeitpunkt, an dem ein neues Thema (z. B. BSE) identifiziert werde und die Diskussion darüber in der Öffentlichkeit beginne, oft nur unzureichende Informationen zu dem Gefährdungspotential und dem tatsächlichen Risiko vor. Daraus ergebe sich die für den Verbraucher oft unverständliche Zurückhaltung von Behörden und auch Industrie, da diese möglichst erst dann Aussagen zum Risiko treffen möchte, wenn die Datenlage robust ist – d. h. fundierte Informationen zum „hazard“ und „risk“ vorliegen.

O-Ton NGO

„...dass keine konkreten Informationen verfügbar sind, die für uns umsetzbar wären, in unserer täglichen Arbeit“

Daneben wurde kritisiert, es würde immer wieder zu **früh entwarnt**, und dies stoße in der Öffentlichkeit auf Misstrauen, da sich diese Praxis in der Vergangenheit bei vielen Risiken im Nachhinein als falsch erwiesen hätte (wie zum Beispiel bei Asbest und BSE). „Allerdings muss man auch aufpassen, nicht zu häufig zu früh auf potentielle Risiken hinzuweisen, weil das hinterher auch Probleme schafft. Zu viele Fehlalarme führen zu einer Abstumpfung und falscher Reaktion, wenn denn wirklich was Relevantes passiert.“

O-TON NGO

„...und wenn man dann schon mal im Ministerium nachfragt, dann erfährt man häufiger, dass die davon noch gar nichts wissen, weil das noch gar nicht bis zu denen durchgekommen ist. Oder wenn es um bestimmte Dinge geht, werde ich schon auch mal angefragt, ob ich Unterlagen rüber geben kann mit dem Hinweis ‚Das dauert ja bei uns ziemlich lange‘.“

Ein Beispiel für diesen Vertrauensmangel sei elektromagnetische Strahlung, bei der die Kommunikationsstrategie eher Entwarnung sei, dieser jedoch auf Grund der Erfahrungen mit anderen Risiken in der Bevölkerung misstrauisch begegnet würde. Ein Behördenvertreter sprach sogar von „bewusstem Missbrauch“ und „billigender Inkaufnahme“ bei der Zurückhaltung von Informationen im Zusammenhang mit Gefährdungen der Bevölkerung im Rahmen der Anlagensicherheit. Die NGOs und Verbände bemängeln daneben einstimmig vor allem die fehlende Transparenz, wenn ein Risiko, wie zum Beispiel ein die Gesundheit gefährdender Stoff in einem Lebensmittel, festgestellt würde, jedoch nicht die Produkte genannt würden, in denen eine Überschreitung eines Grenzwertes vorliege. Hier fehle der Mut zu pragmatischem Handeln seitens der Behörden im Sinne einer Veröffentlichung der Produkt- bzw. Herstellernamen sowie einer Verpflichtung, die belasteten Produkte vom Markt zu nehmen.

Lediglich das Verbot von FCKW wäre ein Beispiel für mutiges Handeln der Behörden: „Also, diese Beispiele gibt es, aber die sind, glaube ich, wirklich sehr rar, wo man diesen Mut gehabt hat, das dann durchzusetzen“, so ein zivilgesellschaftlicher Teilnehmer. Hinzu käme auch hier eine verzögerte Weitergabe von Informationen von den Behörden an die Verbraucherschutzverbände und NGOs, wie dies zum Beispiel im Fall von Cumarin in Zimt geschehen sei: „Bis die Dinge dann wirklich halt ins Rollen kommen, waren nämlich die Dinge alle schon ausgeliefert und in großen Teilen auch schon in den Regalen und natürlich auch schon verkauft“, so eine Vertreterin eines Verbraucherschutzverbandes. Die Vertreter der NGOs schlossen sich alle der Meinung einer Teilnehmerin an: „Raus mit den Produkten, die nicht in Ordnung sind, komplette Untersuchung aller Produkte am Markt und Nennung von Ross und Reiter“. Die Begründung für das vorsichtige Handeln der Behörden liegt nach Ansicht der NGOs in der Angst der Behörden vor Schadenersatzansprüchen seitens der Wirtschaft (siehe auch nächster Abschnitt).

### **Unabgestimmte Kommunikationsstrategien**

**Fehlende** Systematik und **ungenügend abgestimmte Kommunikationsstrategien** seitens der Behörden wurden von Behördenvertretern selber und besonders von Vertretern der NGOs und Verbraucherverbände kritisiert. So sei es häufig der Fall, dass innerhalb einer Behörde unterschiedliche Wissensstände herrschen und in der Folge auch unterschiedliche Auskünfte gegeben würden. Gerade die Behördenvertreter bemängeln, dass ihre eigenen Institutionen „nicht mit einer Stimme“ nach außen kommunizierten.

### **Verschiedene Ziele der Stakeholder**

Als ebenfalls sehr problematisch in der Risikokommunikation wurden **divergente Ziele der Risikokommunikation** und die damit verbundene **Einflussnahme und Instrumentalisierung** beschrieben. Unterschiedliche Interessen und Motivationen für die Risikokommunikation wurden in allen drei Fokusgruppen thematisiert. Von den Behörden wurde vor allem eine Minderung von Risiken für die Bevölkerung gemäß bestehenden Gesetzen und Vorschriften als Kommunikationsziel genannt, sei es durch Minimierung der Risikoquellen oder durch Erreichen einer Verhaltensänderung in der Bevölkerung durch Information. Bei den NGOs wurden zwei zentrale Ziele genannt: zum einen die Forderung nach einem Nullrisiko für die Bevölkerung bei einer Vielzahl von Risiken, die einhergeht mit der Forderung an Behörden, pragmatische Entscheidungen im Sinne von Produkt- oder Stoffverboten zu treffen, zum anderen eine erhöhte Risikomündigkeit der Bevölkerung, worunter in der Gruppendiskussion die Möglichkeit einer informierten Entscheidung verstanden wurde.

Den Wissenschaftlern und Kommunikatoren zur Risikokommunikation auf Behördenseite wird seitens der zivilgesellschaftlichen Vertreter vorgeworfen, ihnen gehe „es darum, Gesellschaft zu einer Risikoakzeptanz zu bringen. Es geht nicht darum, wirklich Risiken zu akzeptieren und davor zu warnen, sondern darum, Strategien zu entwickeln, Risikotechnologien salonfähig zu machen“, so ein Verbandsvertreter. Darüber hinaus wurde von NGO-Seite hervorgebracht, ihre Meinung würde nicht in allen Fällen gerne gehört, sondern eine wirklich Einbindung fände nur statt, wenn dies den Behörden gelegen käme: „...also dann, wenn der Rat von uns gefragt ist. [...] und wenn der Rat nicht gefragt ist, dann wird geblockt“, so eine NGO-Teilnehmerin.

Für die Wirtschaftsvertreter schließlich ist das Hauptziel der Risikokommunikation eine Steigerung der Akzeptanz ihrer Produkte sowie der eigenen Glaubwürdigkeit. Glaubwürdigkeitsprobleme stellen für sie das Hauptproblem in der Risikokommunikation dar, und es bedürfe besonderer Strategien, wie zum Beispiel gemeinsamer Studien und Auftritte mit gesellschaftlich anerkannten, unabhängigen

#### O-TON WIRTSCHAFT

*„...wir haben von der Industrie-seite her das Problem von Glaubwürdigkeit. Wenn wir etwas sagen, ist es was anderes als wenn jemand anderes das gleiche sagt“.*

Instituten, um diese wieder herzustellen. Die Forderung der NGOs nach einem „Nullrisiko“ gebe es nicht und sei unrealistisch.

Die Wirtschaftsvertreter haben eine klare Vorstellung der unterschiedlichen Ziele und Motivationen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen. Gemäß der Aussage eines Industrievertreters gibt es auch eine klare Vorstellung davon, wie sich diese unterschiedlichen Interessen auf die Wahrnehmung in der Bevölkerung auswirken: „Das Problem ist immer noch, dass wir ja sehr unterschiedliche Interessen haben. Und wenn unterschiedliche Interessen unterschiedliche Dinge sagen, kommt es wiederum bei der Zielgruppe, der Bevölkerung, nicht gut an. Dann haben wir natürlich auf der einen Seite die Interessengruppe der Leute der Industrie, die ein Produkt verkaufen wollen oder was auch immer. Auf der anderen Seite haben wir die so genannten Schützer der Bevölkerung, manche NGOs, die sich darunter verstehen, die im Prinzip auch ihre Glaubenssachen verkaufen wollen“, so ein Teilnehmer der Industrie-Gruppe. Auch wurden von Seiten der Industrie die einseitige Kommunikation von Risiken und die fehlende Kommunikation von mit diesem verbundenem Nutzen kritisiert.

Ein Kommunikationsproblem durch „ideologische Fixierung“ bei den NGOs wurde auch von Seiten der Behörden und den Wirtschaftsvertretern konstatiert. Es gebe demnach einen Punkt, ab dem diese so stark würde, dass sprachliche und inhaltliche Begründungen nicht mehr möglich seien. Viele NGOs seien Gruppierungen, die stets ein Nullrisiko für die Gesellschaft verlangten, so ein Behörden-Vertreter.

### Instrumentalisierung

Eine Instrumentalisierung der Risikokommunikation wird vor allem von Seiten der NGOs kritisiert. So versuche nach Aussage einer NGO-Vertreterin die Lebensmittelindustrie zum Beispiel, mittels bezahlter Auftritte prominenter Fernsehköche Werbung für Produkte, die wegen gesundheitsschädlicher Inhaltsstoffe in der Kritik stünden, zu machen. Darüber hinaus wurde der Vorwurf geäußert, die Wirtschaft schleuse von ihr bezahlte Experten in Ämter innerhalb der Ministerien ein, um Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen. Zudem äußerten einige Teilnehmer, die Einflussnahme der Wirtschaft auf gesetzlich festgelegte Grenzwerte sei „gigantisch“. Aus der Perspektive der NGOs befänden sich die Behörden in einem Interessenskonflikt zwischen Wirtschaft und Verbraucherschutz, und die Angst vor eventuellen Schadenersatzforderungen seitens der Wirtschaft verhindere ein stärkeres Durchgreifen im Sinne der Verbraucher. Als Beispiel wurde in diesem Zusammenhang der „Birkel-Skandal“ genannt, der eine Schadenersatzforderung nach sich zog. Eine NGO-Vertreterin äußerte dazu „Und ich glaube aber auch, den [Grenzwert für Cumarin] kann man, wenn wir unsere Rechtsprechung so beibehalten, kaum durchsetzen, weil dann Schadenersatzforderungen kommen.“

#### O-TON NGO

*„... wie viele Experten bezahlt von der Industrie in den Ministerien sitzen und dort an den Gesetzen mitschreiben. Da wundert es mich nicht, dass so etwas immer wieder neu aufgegriffen wird. Ich finde das ist eine Sache, die ist unmöglich, die darf überhaupt nicht sein, wir sprechen immer von unseren besten Gesetzen, von unserer Unabhängigkeit, das ist nicht mehr gegeben, sobald die Industrie quasi ihre Fachleute, die für sie selber sprechen, in den Ministerien beim Schreiben der Gesetze mit drin hat, und die auch noch dafür bezahlt. Ich finde das ganz unmöglich.“*

#### O-TON WIRTSCHAFT

*„Ja, ich könnte Ihnen aus der Praxis so viele Dinge erzählen, wo ich erlebe, von der Unternehmensseite her, aber auch von der Behördenseite her, wie falsch wir zum Teil, oder wie hilflos wir zum Teil nach außen kommunizieren.“*

### Ungenügende Kommunikationskompetenz

Ungenügende Kommunikationskompetenz wurde schließlich von den Wirtschaftsvertretern als weiteres großes Problem in der Risikokommunikation mit der Öffentlichkeit genannt. Diese gelte es in ihren eigenen Reihen sowie auch bei vielen Behördenvertretern zu verbessern. Dies sei nur durch gezielte Kommunikationstrainings zu erreichen, welche zwei Ziele erfüllen sollen: zum einen die verständliche Vermittlung von komplizierten Fakten, die den Sachver-

halt dennoch sachlich richtig darstelle, zum anderen ein Kommunikationsstil der Glaubwürdigkeit, Offenheit und Kompetenz vermittele. Die Forderung eines Industrievertreters: „Also ich würde einfach allen Leuten, die irgendwie mit dem Thema Risiko zu tun haben, die müssten alle mal ein Kommunikationstraining, ich spreche nicht von Medientraining, [...], aber Kommunikationstraining müssten die alle mal mitgemacht haben.“

### Definitions- und Verständnisunterschiede

In engem Zusammenhang damit stehen Probleme bei der Kommunikation der unterschiedlichen **Definitionen bzw. Verständnisunterschiede von Risk und Hazard** sowie deren **Übersetzung in die Kommunikation mit dem Bürger**. In Verbänden und NGOs kommt es häufig zu Problemen zwischen der Fachstelle und der Pressestelle, da die Vermittlung der Informationen an die Öffentlichkeit nicht fachsprachlich stattfinden könne sondern „platt“ und „plakativ“ sein müsse. Für die Kommunikation mit politischen Entscheidungsträgern gelte dies ebenso, anders als für Vertreter von Behörden, die in der Regel Fachleute seien. Dies sei ein ständiges Dilemma: Zu einfach bedeute in der Regel, die Dinge weit suboptimal für die Gemeinschaft zu regeln, also zu ihrem Nachteil; zu kompliziert führe zu Akzeptanz-Problemen.

### Einwirkung der Medien

Die **Rolle der Medien** wurde insbesondere von NGOs und Industrievertretern als zentral für die Risiko-kommunikation betrachtet. Durch die Medien würde bestimmt, welche Risikothemen im Bewusstsein der Öffentlichkeit präsent und ob diese positiv oder negativ belegt seien. Vertreter von NGOs gehen davon aus, dass von Seiten der Wirtschaft Einflussnahme auf die Medien betrieben würde, so dass in die Kritik gekommene Produkte oder Themen bewusst positiv dargestellt würden. Das primäre Anliegen der Presse sei es nicht, sachlich zu informieren, sondern ein Produkt zu verkaufen. Das gehe sehr viel besser bei unsachlicher und stark vereinfachter Kommunikation mit starken und emotional belasteten Themen, so ein Vertreter der Wirtschaft.

O-TON WIRTSCHAFT

*„Aber eine dritte und ganz wichtige Gruppe ist natürlich auch die Presse“.*

Dies sei zum Beispiel im Falle von Cumarin in Zimt der Fall gewesen. „Aber ich hab mir gedacht super, jetzt schicken sie da schon den Sternekoch in die Talkshow damit er Werbung macht für Zimt. Also das war für mich so ganz offensichtlich, dass das eine bezahlte Geschichte war, und da hab ich gedacht, da fällt es uns ziemlich schwer, dagegen anzustärken“ (O-Ton NGO). Von Behördenseite wurde angemerkt, dass der Umgang mit den Medien oft schwierig sei, da die Wirkung deren Kommunikation nicht zu steuern sei. Auch wurde es als problematisch für eine gelungene und transparente Risikokommunikation bewertet, dass gegenüber den Medien oft der Zwang, schnelle Erfolge in der Risikominderung vorzuweisen, vorherrsche.

#### 4.2.4 Rahmenbedingungen einer gelingenden Risikokommunikation

Als wichtige Rahmenbedingungen der Risikokommunikation sehen die TeilnehmerInnen der Fokusgruppen „die Freiwilligkeit der Risikoübernahme“ und die „eigene Steuerbarkeit des Risikos“ an. Sie bestätigen ein aus der Risikoforschung bekanntes Phänomen, dass Personen selbst steuerbare und freiwillig eingegangene Risiken als gefahrloser einschätzen als

O-TON NGO

*„In der Risikokommunikation wird häufig dieser Bereich „Reporting“ durcheinander gebracht mit wirklicher Kommunikation“.*

solche, denen Personen unfreiwillig ausgesetzt sind und auf die sie keinen eigenen Einfluss ausüben können. „Menschen blenden Risiken aus“, erörterte ein weiterer Teilnehmer. Auf Zigarettenpackungen fände die intensivste Risikokommunikation statt, aber die Raucher störe es nicht. Risikokommunikation müsse etwas bewegen oder die Handlungen ändern, sonst nütze sie nichts.



**Tab. 16: Grundlagen einer „guten“ Risikokommunikation**

Gute Risikokommunikation der Fokusgruppe ...	
...Behörden	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikatoren geben Handlungsanweisungen an die Verbraucher, nicht Begriffe.</li> <li>• Bei der Strategieentwicklung zum Umgang mit einem Risiko werden Anfragen von Verbrauchern berücksichtigt.</li> <li>• Kommunikation geschieht zentral über die Pressestelle, Fachfragen werden nur von den Fachleuten beantwortet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikation über Internet und Foren ist sinnvoll und zielorientiert.</li> <li>• Auswahl der Gruppen die miteinander kommunizieren und diskutieren ist sehr wichtig (gute Mischung von Befürwortern und Kritikern).</li> <li>• Augenmerk auf Flexibilität, Offenheit, Handlungsspielraum und Freiheiten legen.</li> </ul>
...Umwelt- und Verbraucherverbänden	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risikokommunikation geht über die Information hinaus und zielt auf eine echte „2-Wege-Kommunikation“.</li> <li>• Der wechselseitige Austausch muss stattfinden.</li> <li>• Betroffener geht aktiv auf die Firma zu und fordert eine bestimmte Information ein, und erhält sie auch.</li> <li>• Hartnäckigkeit, Ausdauer und hohe Frustrationstoleranz beim Bearbeiter.</li> <li>• „Es reicht schon, wenn ich ein paar Leute erreiche, also ich werde nicht die ganze Welt verändern.“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betroffener ist erst dann zufrieden, wenn er die richtigen Informationen in der richtigen Tiefe bekommt.</li> <li>• „Mit dem neuen Verbraucherinformationsgesetz, das jetzt auf den Weg gebracht ist, müsste gute Kommunikation eigentlich erreichbar sein. Damit könnte Vertrauen zurück gewonnen werden.“</li> <li>• Das Ziel verfolgen, Informationen über Risiken für interessierte Bürger bereit zu stellen</li> </ul>
...Wirtschaftsverbände und Unternehmen	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der gesamte Prozess wird transparent dokumentiert, damit Interessierte auch später noch einsteigen können und sich schnell auf den Wissenstand bringen können.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei Rückständen so offen wie möglich informieren, den Verursacher auch beim Namen nennen und Rücknahmen garantieren.</li> <li>• Risiken in einen Zusammenhang bringen (z. B. wenn auf die Risiken des Flugverkehrs hingewiesen wird, auch die Risiken des Autoverkehrs benennen)</li> </ul>

**Der risikomündige Bürger/Verbraucher**

Obwohl die Begriffe „risikomündiger Bürger oder Verbraucher“ ursprünglich nicht in den Arbeitsfragen der Fokusgruppen integriert waren, flossen die Begriffe „risikomündig“, „mündiger BürgerIn“ und „mündiger VerbraucherIn“ immer wieder in die Diskussion der Fokusgruppe der Umwelt- und Verbraucherverbände und Behörden ein. Die Fokusgruppe der NGO erörterte dann auch, was einen risikomündigen Bürger ausmacht und wie die „Risikomündigkeit“ verbessert werden kann. Sie beschrieben,

dass der mündige Bürger/Verbraucher idealerweise mit allen Informationen über das Risiko ausgestattet ist, sein Handeln danach abstimmen und ändern kann, so z. B. die von Pestizid belasteten Weintrauben, die er im Supermarkt kaufen oder sich für ein teures Bio-Produkt entscheiden kann. Dazu benötigte der Verbraucher aber die Information der Belastung der Weintrauben und der möglichen Auswirkungen, wenn der die belasteten Weintrauben kaufen und essen sollte. Der mündige Bürger verfüge über sehr viel Macht, indem er Waren und Produkte kaufen oder auch boykottieren kann. Im Gegensatz dazu kann wiederum zu viel Information und Medienecho auch schaden und wertvolle Kapazitäten binden, wie dies z. B. bei „Bruno dem Bären“ der Fall war, der ein großes Medienecho und Emotionen erzeugt hat.

O-TON NGO  
 „...in unserem System muss soviel Transparenz sein, dass man, wenn man diese Informationen haben will, an diese auch rankommt. Also das verstehe ich unter mündigem Bürger.“

**Tab. 17: Aspekte für einen risikomündigen Bürger aus Sicht der Umwelt- und Verbraucherverbände**

Ausgewählte Beiträge zum „risikomündigen Verbraucher/Bürger“	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der mündige Bürger hat viel Macht, zum Beispiel kann er bei der Ölplattform Brent Spar die Tankstelle, bei Pestizid belasteten Weintrauben den Supermarkt wechseln.</li> <li>• Eine gute Risikokommunikation würde den risikomündigen Bürger entwickeln, der nachhaltig das Risiko in seine Handlungen integriert.</li> <li>• Der Verbraucher entwickelt Empfehlungen selbst weiter, um mit einem Risiko umzugehen.</li> <li>• Der mündige Bürger muss mit neuen Informationsquellen ausgestattet sein oder sie aus sich selbst heraus entwickeln.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mir fallen wenig gute Beispiele für eine Kommunikation ein, also mir fallen gute Werbekampagnen ein, zum Beispiel von Yello Strom.</li> <li>• Der Problembär „Bruno“ war ein Problem, da dies viele Kapazitäten gebunden hat, die anderswo besser eingesetzt gewesen wären. Aber der mündige Bürger wusste viel über diesen Fall, das schadete aber nur, da es eine lapidare Geschichte war.</li> </ul>

### Erfolgskontrolle der Risikokommunikation

Ebenso wie die „Risikomündigkeit“ war die Erfolgskontrolle, also was der Bürger aufgenommen hat und umsetzt, nicht inhaltlicher Schwerpunkt der Fokusgruppen. Trotzdem berichteten die Teilnehmenden vereinzelt von Problemen zur Erfolgskontrolle. Im Nachhinein sei nicht klar zu erfassen, welche Wirkung eine Kommunikation eines Risikos entfaltet habe, und ob ein offenes und transparentes Vorgehen per se nütze oder auch Schaden könne. Über Cumarin haben die Behörden umfassend informiert, trotzdem werden nach Auffassung eines Teilnehmers zur Weihnachtszeit nicht weniger Zimtsterne gegessen als vor der Berichterstattung. Eine Erfassung und Analyse der guten und schlechten Beispiele zur Risikokommunikation könne helfen, mehr Klarheit über erfolgreiche Kommunikation zu schaffen. Die Verbraucherzentralen verzeichnen zum Beispiel im Hinblick auf ihre Pressemitteilungen immer eine lebhaftere Medienresonanz, diese lasse aber noch keine Rückschlüsse auf bestimmte Handlungen der Bürger zu.

O-TON NGO

„Man kann das eigentlich nicht selber beurteilen, was die Leute jetzt genau haben wollen oder brauchen.“

#### 4.2.5 Beispiele der Teilnehmenden aus der Praxis

Die Bearbeiter fokussierten in einem weiteren inhaltlichen Schwerpunkt auf die Erfahrungen der Teilnehmenden und stellten die Arbeitsfragen „Welche Praxis der Kommunikation hat sich aus Ihrer Sicht bewährt?“ und „Kennen Sie diesbezüglich gute Beispiele in Ihrem Haus, wo es um die Risikokommunikation (RK) geht?“

Die Gruppen berichteten von einer Fülle von Praxisbeispielen, bei denen Risiken erfolgreich kommuniziert wurden. Sie können den Schwerpunkten

- Schwerpunkt 1: Gute Beispiele für einen umfassenden Diskurs
- Schwerpunkt 2: Dialog mit Bürgern und Betroffenen
- Schwerpunkt 3: Beteiligung der Medien
- Schwerpunkt 4: Kommunikation mit Stakeholdern

zugeordnet werden.

**Schwerpunkt 1: Gute Beispiele für einen umfassenden Diskurs**

Die Teilnehmenden der Fokusgruppen berichteten den Bearbeitern aus Praxisbeispielen, die weit über die Vermittlung von Informationen hinausgingen und über einen längeren Zeitraum liefen. Aufgeführt sind einige Beispiele, die aus Sicht der Fokusgruppen gute Risikokommunikation darstellen.

*Gentechnik in Baden-Württemberg*

Die Fokusgruppe der Behörden sah den „Freilandversuch Gentechnik in Baden-Württemberg“ als besonders interessant und gelungen an. In einer ansonsten Gentechnik freien Gegend initiierte das Land Baden-Württemberg ein Projekt mit der Freisetzung von gentechnisch veränderten Pflanzen. Im Vorfeld gab es heftige Proteste, und im Mittelpunkt der Debatte standen Fragen wie „Darf und kann man das?“. Das Besondere daran war, dass das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum sich entschloss, neben den Industrievertretern und Wissenschaftler auch NGOs in den Kommunikationsprozess einzubeziehen. Trotz des heiklen Themas konnten die sonst so verschiedenen Zielgruppen miteinander reden, der Umgang miteinander war respektvoll, und die Gruppe erarbeitete den Konsens, dass die Versuche stattfinden dürfen mit der Voraussetzung, dass größere Abstände zu den übrigen Flächen eingehalten werden sollen.

*Risikodialog Schweiz*

Die Stiftung „Risikodialog“ mit Sitz in der Schweiz hat die Aufgabe, den Dialog zwischen gesellschaftlichen Akteuren über Risiken zu initiieren. Die Aktivitäten dieser Stiftung werden von einem Teilnehmer aus der Fokusgruppe der Unternehmen als sehr positiv wahrgenommen, z. B. Veranstaltungen und sonstige Aktionen wie zur Nanotechnologie oder die Sicherheit des Basler Rheinhafens. So regen sie die aktive Auseinandersetzung mit Risiken an. Das Pendant einer Stiftung zur Kommunikation von Risiken besteht hier in Deutschland noch nicht.

*Bürgerproteste Sonderabfallverbrennungsanlage*

Das Beispiel „Bürgerproteste Sonderabfallverbrennungsanlage“ führte die Fokusgruppe der Behörden an. Bei der geplanten Erweiterung einer Verbrennungsanlage für Sonderabfall protestierten die Bürger vor Ort. Zwei Runde Tische, einer vom Betreiber und einer, an dem Wissenschaftler, Vertreter von Behörden und NGOs teilnahmen, wurden eingerichtet. Obwohl kein Konsens erzielt wurde, bauten die Beteiligten ein gegenseitiges Vertrauen auf und die Kommunikation an den Runden Tischen war konstruktiv. Als Ergebnis liegen eine Broschüre und die wissenschaftlichen Untersuchungen vor. Darin sind die Äußerungen der Betroffenen oder Beteiligten enthalten, und der gesamte Kommunikationsprozess ist genau dargestellt. Durch politische Änderungen ist der Prozess zurzeit ins Stocken geraten.

*Beispiel Ernährungsdialog mit der Bevölkerung*

Ein nach Auffassung eines Teilnehmers der Fokusgruppe NGOs gelungener Kommunikationsprozess bestand in einem Dialog über Ernährung mit der Bevölkerung. Experten erarbeiteten eine Liste der „10 am stärksten belasteten Lebensmittel“ und legten auf dieser Grundlage zunächst Signalwerte zu Belastungen von Lebensmitteln fest mit dem Ziel, diese abzusenken und damit die Verbraucherbelastung kontinuierlich zu minimieren. Im Mittelpunkt standen Optionen zum Umgang mit den Belastungen. Sonst übliche Grenzwerte wurden nicht festgelegt.

**Schwerpunkt 2: Dialog mit Bürgern und Betroffenen**

Die Teilnehmenden empfahlen, sich vorab sehr intensiv mit der Zielgruppe und ihren Bedürfnissen auseinanderzusetzen, bevor ein Kommunikationsprozess gestartet wird. Je spezifischer und durchaus auch „liebvoller“ sich mit einer Zielgruppe beschäftigt werde, umso eher könne der Kommunikator bei der Zielgruppe etwas bewirken.

*Individuelle Beschäftigung mit den Ratsuchenden*

Im Dialog mit den Verbrauchern sollte gute Praxis sein, keine vorgefertigten Antworten bereit zu halten, sondern auf die individuellen Anfragen der Anrufer auch individuell einzugehen. Teilnehmer aus der Fokusgruppe der Verbraucher- und Umweltschutzverbände schilderten die guten Erfahrungen, die sie mit Telefonaktionen und der direkten und individuellen Kommunikation mit dem besorgten Bürger gemacht hätten (vgl. auch Beispiel „Callcenter Vogelgrippe“). Die Zeitungen bringen meist ein Thema in die Öffentlichkeit, zu dem der Bürger mehr Information erhalten möchte und Fragen habe. Erst im Laufe des individuellen Gesprächs entwickelten sich die Fragen der Ratsuchenden. Der Berater erkenne erst durch das Gespräch, welche Antworten der Anrufer erwarte, wie differenziert diese zu sein haben und was für ihn zumutbar sei. Eine Broschüre oder Pressemitteilung könne dieses nicht leisten und sei eher die Vorstufe. Der Verbraucher frage häufig nach einfachen Lösungswegen und Handlungsalternativen. Er sei nicht daran interessiert, jedes Detail zu kennen, da es noch weitere Themen gebe, mit denen er sich im Alltag auseinandersetzen und die verarbeiten müssten.

Die individuelle Beratung am Telefon habe jedoch Grenzen, wenn bei aktuellen Themen die personellen Kapazitäten nicht ausreichen. Allerdings könne bei weniger komplexen Themen, wie ein Teil der allgemeinen (wiederkehrenden) Fragen FAQ-Bereich („Häufig gestellte Fragen“) auf das Internet umgelenkt werden.

*Callcenter zu Verbraucheranfragen bei Vogelgrippe*

Das Thema Vogelgrippe stand lange Zeit weit oben bei der Medienberichterstattung. Eine der Behörden richtete wegen der großen Anzahl von Verbraucheranfragen ein Callcenter ein. Zuvor hatten Experten Standardfragen und -antworten zusammengestellt, mit denen die Mitarbeiter des Callcenters die meisten Anfragen ausreichend erledigen konnten. Sie leiteten den Anruf nur dann an einen Wissenschaftler weiter, wenn sie eine fachliche Frage definitiv nicht beantworten konnten. Andere Beratungsstellen des Verbraucherschutzes richten in Krisenfällen Hotlines ein, bei denen individuelle Fragen erörtert werden

*Zielgruppe und Thema genau aussuchen und anpassen*

In der Fokusgruppe NGOs sprachen die Teilnehmer auch von einer häufigen „Übersättigung“ bei Risikothemen. So bot zum Beispiel ein Teilnehmer verschiedenen Frauenorganisationen regelmäßig das Thema „Chemie im Alltag“ in Form von Vorträgen an. Das Auseinandersetzen mit diesem Umweltthema und den empfohlenen Verhaltensänderungen überforderte viele Zuhörerinnen. Wird das Thema jedoch sehr genau auf die Zielgruppe ausgerichtet, ist die Resonanz hingegen gut. So verzeichnete das angepasste Thema „Chemie“ bei der Zielgruppe der Eltern und werdenden Eltern gute Rückmeldung. Die Teilnehmerin startete daraufhin ein neues Projekt „Nestbau“, bei dem werdende Eltern beim ersten Kind Hilfestellungen und Vorschläge zur Gestaltung eines gesunden Wohnumfeldes vermittelt werden.

Manchmal kann eine Risikokommunikation aber auch ganz andere Zielgruppe ansprechen als ursprünglich geplant. Ein Comic, das sich mit dem Mobilfunk beschäftigt und sich an Kinder und Jugendliche richtete, findet wegen der einfachen Darstellung guten Anklang und Interesse für weitere Information auch bei älteren Bürgern.

### **Schwerpunkt 3: Beteiligung der Medien**

#### *Notfall- und Krisenpläne und „Trockenübung“*

Beim bereits länger zurück liegenden Nitrofenskandal musste die Biobranche erkennen, dass sie nicht vorbereitet war und sie praktisch von einem „Megathema“ und dem Medien-echo überrollt wurde. Aus diesen Mediendebakeln und dem Informationsvakuum haben die Branche allgemein und Unternehmen jedoch gelernt. Sie erarbeiteten Notfall- und Krisenpläne, wie sich in solchen Fälle zu verhalten sei. Diese enthalten Entscheidungsabläufe und Handlungsmuster, damit ein ähnlich gelagerter Fall oder eine Krise besser kommunikativ gemeistert werden können. Zunächst muss die Kommunikation branchenintern (interne Kommunikation) funktionieren, damit sie dann kongruent nach außen getragen werden kann, um eine Verwirrung der Bürger zu vermeiden.

Ein Üben der Kommunikation im Krisenfall bieten auch so genannte „Trockenübungen“. In einem Projekt mit der chemischen Industrie und Anwendern üben Mitarbeiter in einem geschützten Lernumfeld und anhand eines Fallbeispiels, wie man adäquat über ein akut aufkommendes Risiko informiert und dieses kommuniziert.

#### *Direkte Ansprache und Einbindung von Journalisten und NGOs*

Ein Vertreter aus der Fokusgruppe der Unternehmen hat gute Erfahrungen mit der direkten Kommunikation mit Journalisten gemacht. Die Chemie-Verbände organisieren z. B. Journalistenfahrten und –seminare. Sie greifen – meist negativ besetzte – Schwerpunktthemen auf und diskutieren auf diesem Weg das Thema neu.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin – so geschehen während eines Gründungsjubiläums eines Unternehmens – Behörden, kritische Gruppen wie auch Journalisten zu Veranstaltungen einzuladen und als Stakeholder aktiv einzubinden. Sie möchten den Journalisten vermitteln, dass die Branche aus Chemieunfällen gelernt hat und das Thema Sicherheit sehr offensiv angeht.

### **Schwerpunkt 4: Kommunikation mit Stakeholdern**

#### *Ökoinstitut als Stakeholder*

Ein Vertreter aus der Industrie berichtet vom „Co-Nano-Projekt“, das sie gemeinsam mit den Ökoinstituten Wien und Freiburg durchführen. Ganz bewusst sei eine Institution an Bord, die Aspekte kritisch hinterfrage und gleichzeitig über eine große Expertise verfüge. Beim Ökoinstitut handele es sich um einen potentiellen Pro-Stakeholder, aber auch um eine neutrale Institution, die eine hohe Reputation in der Bevölkerung habe. Wenn das Ökoinstitut durch eine Analyse herausfinde, dass der Nutzen bei einem Stoff überwiegt, dann besteht die relativ gute Chance, eine Akzeptanz in der breiten Bevölkerung für diese Art von Produkten zu bekommen.

#### *Runder Tisch mit allen Vertretern*

Die Gruppen der Behörden und NGOs sprachen verschiedene Praxisbeispiele im Zusammenhang mit potentiellen Strahlengefährdungen bei Mobilfunkanlagen an. Wichtig ist vor allem, dass trotz dieses emotionalen Themas eine Kommunikation und Austausch von Meinungen zwischen Industrie, Behörden und Stakeholdern in einem längeren, vertrauten Diskussionsprozess anzustreben sei.

Im Rahmen des Deutschen Mobilfunkforschungsprogramms nahmen verschiedene Institutionen an einem Runden Tisch teil (unter anderem Mobilfunkbetreiber, Verbraucherschützer und Strahlenschutzkommission). Der Runde Tisch diente nicht der wissenschaftlichen Diskussion von Forschungsvorhaben, sondern der Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Stakeholdern und der Kommunikation des Programms. Die Verantwortlichen haben erkannt, dass eine personenbezogene Annäherung an bestimmte Themen möglich ist. Es war ein guter Schritt, um mit verschiedenen Gruppen in Kontakt zu treten. Die Gruppe

traf sich fünf Mal über einen Zeitraum von zwei Jahren. Während es in der Kommunikation einige Anlaufschwierigkeiten gegeben habe, da die Anwesenden einen sehr unterschiedlichen Hintergrund haben, habe sich mittlerweile die Kommunikation gebessert, und der Austausch von Meinungen und offene Kritik sei möglich.

#### *Dialog mit allen Interessensgruppen*

Die Waschmittelindustrie verfolge seit Jahren die Initiative mit dem Titel „Nachhaltig waschen“, was deutlich mehr ist als ein Runder Tisch. Ursprünglich sei an eine reine Stakeholderdiskussion gedacht worden, zu der alle Interessengruppen, unter anderem Umweltverbände, Verbraucherverbände und Hausfrauen, eingeladen waren. Sie haben zum einen darüber diskutiert, wie wenig umweltfreundlich Waschmittel sind, andererseits aber die Notwendigkeit der Nutzung dargestellt. Daraus entstanden gemeinsame Aktionen von Wirtschaft und Stakeholdern, die der Bevölkerung richtiges, nachhaltiges Waschen kommunizieren wollten. Das Besondere daran war, dass praktisch alle Waschmittelhersteller, also Konkurrenten im Markt, sich beteiligen und ihre Kapazitäten einbringen wollten.

#### *Netzwerke zur Kommunikation in der Landwirtschaft*

In der Landwirtschaft habe es sich zum Beispiel bei Gentechnik oder beim Thema Ernährungssouveränität bewährt, Netzwerke mit den sehr kooperativen Kirchen, den Genossenschaften und den Futtermittelherstellern zu schaffen. Dazu seien häufig sämtliche interessierten Gruppen angesprochen und eingeladen worden, am Netzwerk teilzunehmen.

#### 4.2.6 Anforderungen und Wünsche an eine „gute Risikokommunikation“

Anders als in den Einzelinterviews wurden die Wünsche für eine Verbesserung der Risikokommunikation nicht systematisch in jeder Fokusgruppe für alle drei Stakeholdergruppen abgefragt. Die Frage lautete, was sich die Teilnehmer im Sinne eines Wunschzettels für eine **bessere Risikokommunikation** wünschen bzw. was sich (für NGOs und Wirtschaft) in der **Zusammenarbeit mit den Behörden** verbessern könnte. Für die Behörden wurde insbesondere danach gefragt, wie Verbände, NGOs und die Wirtschaft in den Kommunikationsprozess einbezogen werden können. Zudem wurden die Teilnehmer jeweils in einer Einführungsfrage gebeten, ein kurzes Statement abzugeben, was sie jeweils unter guter Risikokommunikation verstehen. Die Ergebnisse beider Fragen werden an dieser Stelle integriert dargestellt.

#### **Vollständige Information und Transparenz**

Um eine **rechtzeitige und vollständige Information** der beteiligten Stakeholder zu gewährleisten, wurde von allen drei beteiligten Akteursgruppen eine höhere **Transparenz im Prozessmanagement der Risikobewertung und -kommunikation** als besonders wichtig erachtet. Als Beispiel wurde von den Vertretern der NGOs bzw. Verbraucherverbände die Festlegung von Grenzwerten genannt, die von außerhalb der Behörden nicht nachzuvollziehen seien.

Eine auf Transparenz und Ehrlichkeit ausgerichtete Risikokommunikation wurde auch von Behördenvertretern als beispielhaft für gute Risikokommunikation angeführt. Dies sei häufig jedoch nicht der Fall. So seien Behörden „oft nicht bereit, zu zeigen, wie sie zu Entscheidungen gekommen [seien]“, so kritisiert selbst ein Behördenvertreter. Dies sei jedoch für eine gelungene Risikokommunikation unerlässlich.

O-Ton NGO  
 „Woher kommen die Finanzen?  
 Das ist das Wichtigste!“

Darüber hinaus wird vor allem durch die Vertreter der Zivilgesellschaft die **Transparenz wissenschaftlicher Studien und Publikationen aus Expertengremien und deren Hintergrund** als ungenügend wahrgenommen. So sei bei der Risikokommunikation durch die Behörden oft nicht mehr zu erkennen, wer die Urheber der dahinter stehenden Studien seien und vor allem durch wen diese finanziert würden. Dies sei jedoch ausschlaggebend für die Glaubwürdigkeit der Kommunikation bzw. der dahinter stehenden wissenschaftlichen Erkenntnisse.

O-TON WIRTSCHAFT

*„Also das ist von meiner Seite her eine wichtige Geschichte, dass verschiedene Interessensgruppen miteinander reden und versuchen, an einem Strang der Bevölkerung, das ist unsere Zielgruppe in dem Fall, eine Information zu geben, die sie auch wirklich nutzen kann, was damit anfangen kann.“*

Ebenfalls transparenter wünschen sich die Vertreter der NGOs die Berichterstattung aus Expertengremien. Da solche Positionspapiere in der Regel mit Mehrheitsvoten verabschiedet würden, seien Minderheitsmeinungen darin nicht genügend berücksichtigt und das Zustandekommen der Position nicht ausreichend transparent. So fordert ein NGO-Vertreter: „Dann würde ich mir wünschen, dass diese Expertengremien, die tagen, öffentlich sind und dass Dokumente, die nach außen gegeben werden und die eben unter Umständen nicht im Konsens verabschiedet worden sind, auch dann eben die differenzierten Positionen der Einzelnen eben beinhalten und nicht lediglich Mehrheitspositionen oder Positionen sozusagen, wo dann eine Minderheit von 15% oder 18% oder 20% unter den Tisch fällt“.

### Stakeholderdialog

Dies trifft auch für den von allen Gruppen verstärkt geforderten und als positiv bewerteten **Stakeholderdialog** zu. Auch hier sei neben frühzeitiger und „echter“ Einbeziehung aller relevanten Stakeholdergruppen zunächst Transparenz zu gewährleisten. Ein Dialog sei nur dann sinnvoll möglich, wenn alle Beteiligten über den gleichen Wissensstand verfügen. Erste Aufgabe in der Risikokommunikation sei folglich ein Austausch von Information, so ein Vertreter der Wirtschaft.

Die verschiedenen Teilnehmergruppen legten ihr Hauptaugenmerk auf unterschiedliche Aspekte: Während sich die Teilnehmer aus der Wirtschaft sehr stark konsensbasierte Methoden der Stakeholdereinbeziehung wünschen (wie zum Beispiel Konsens-Plattformen, Runde Tische oder teilweise Regierungskommissionen), bemängeln die Teilnehmer von NGOs, auch hier, dass dem Konsens widersprechende Minderheitsmeinungen in Ergebnisberichten oder Studien oft nicht mehr zu finden seien und somit nicht an die Öffentlichkeit kommuniziert würden. Transparenz bei fehlendem Konsens wurde allerdings auch von den Wirtschaftsvertretern als wichtige Komponente für gelungene Risikokommunikation genannt. „Die entscheidende Frage ist in diesem Zusammenhang: Welche Informationen bzw. bis zu welchem Detaillierungsgrad müssen Informationen weitergegeben werden, um eine gute Diskussion zu ermöglichen? Die Forderung der NGO-Vertreter, dass bei Expertengremien auch Minderheitspositionen publik gemacht werden sollten, kann eine Diskussion über wissenschaftliche Details erfordern, die für den „mündigen Bürger“ oft nicht mehr zu verstehen ist, da es sich oft um sehr komplexe Zusammenhänge handelt“, formulierte ein Vertreter der Wirtschaft. Insgesamt werden Stakeholderdialoge aber von den Vertretern der Wirtschaft, den NGOs und Behörden durchweg positiv bewertet.

Insbesondere die Wirtschaftsvertreter wünschen sich eine bessere Strukturierung und Begleitung von Stakeholderdialogen, da diese sonst zum Selbstzweck verkämen und nicht erfolgreich sein könnten. „Ich meine, der Dialog reicht alleine nicht aus, er muss auch noch begleitet und strukturiert werden“, so ein Wirtschaftsvertreter. Ein anderer Teilnehmer der selben Gruppe fordert: „Also es muss irgendwie halbwegs zielgerichtet sein und auch vom Umfang oder vielleicht von der Zeit begrenzt, damit man da auch ein gewisses Erfolgs- oder

O-TON WIRTSCHAFT

*„Solche Dinge [Stakeholderdialoge] passieren immer mehr, das ist für mich etwas, was gute Kommunikation ausmacht.“*

Misserfolgserlebnis dann auch tatsächlich hat und nicht nur aus Selbstzweck weiter besteht.“.

Von Seiten der Wirtschaftsvertreter wurde bei der Durchführung von Stakeholderdialogen die **Auswahl der Teilnehmer bzw. richtigen Ansprechpartner** bemängelt: Insbesondere Behörden würden häufig Vertreter unterer Hierarchieebenen ohne Entscheidungsbefugnisse zu entsprechenden Veranstaltungen schicken: „...was uns auch immer wieder auffällt, uns [...] schickt man die zweite oder, das wäre schon gut, die dritte oder die vierte Hierarchieebene zu irgendwelchen Veranstaltungen, aber was wir brauchen sind die Leute, die letztendlich Entscheidungen treffen. Die sollen Informationen bekommen. Mit denen wollen wir in den Dialog treten. Nur so kann letztendlich auch was bewilligt werden. Was nützt es, wenn die vierte Hierarchie-Ebene kommt. Er kann das seinem Vorgesetzten nennen, [...]. Also da braucht man die richtigen Ansprechpartner“, so die Kritik eines Industrievertreters.

O-TON WIRTSCHAFT

*„Also das heißt, bei bestimmten Verfahren, man muss einen Vermittler haben, das kann eine Plattform sein, oder auch eine von beiden Seiten akzeptierte Institution oder Person.“*

Darüber hinaus ist den Wirtschaftsvertretern sehr bewusst, dass eine zu aktive Rolle ihrerseits im Rahmen von Stakeholderdialogen durch die anderen Akteursgruppen durchaus kritisch gesehen wird. Aufgrund ihrer mangelnden Glaubwürdigkeit, so sei zumindest die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, würde es kritisch gesehen, wenn die Wirtschaft sich als Initiator oder Mit-Initiator an einem solchen Dialog beteilige. Die Glaubwürdigkeit der Industrie sei ohnehin generell sehr niedrig, auch wenn die Faktenlage unbestreitbar sei. Aus diesem Grund wurde von einem Wirtschaftsvertreter die Forderung nach einer **Vermittlerrolle**, die eine Person, eine unabhängige Institution oder auch eine institutionalisierte Plattform sein könne, hervorgebracht. Damit habe man bereits in zahlreichen Fällen gute Erfahrungen gemacht, so dass dies inzwischen zu den „Grundweisheiten“ bei der Durchführung von Dialogen gehöre, so die Meinung eines Wirtschaftsvertreters.

In Tabelle 18 sind im Überblick alle in den Fokusgruppen hervorgebrachten Hauptkomponenten für eine gelungene Risikokommunikation zusammengefasst.



Tab. 18: Komponenten guter Risikokommunikation

... für Behörden	...für Umwelt- und Verbraucherverbände (NGOs)	...für Wirtschaftsverbände/Wirtschaft
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehr Transparenz</li> <li>• Frühzeitige Einbindung aller beteiligten Akteure</li> <li>• Offenheit gegenüber Problembewusstsein und Lösungswegen von NGOs = reale, ernst gemeinte Einbindung</li> <li>• Klare Rahmenbedingungen und Machbarkeits-/Erfolgskriterien für Stakeholderdialog</li> <li>• Verständliche Darstellung für die Öffentlichkeit</li> <li>• Klarheit/Transparenz der Ziele</li> <li>• Systematische Koordination der Fachbereiche mit internem Wissensaustausch und abgestimmter Kommunikation nach außen</li> <li>• Klarheit, wer Auftrag zur Risikokommunikation hat</li> <li>• Kein Konsenszwang, sondern Transparenz über Zusammensetzung der Meinungen</li> <li>• Einbindung einer Zwischenebene, um unterschiedlichen Sprachgebrauch zu überbrücken und gemeinsames Vokabular zu finden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtzeitige und vollständige Information zu Risiken</li> <li>• Frühzeitige „echte“ Einbindung von Stakeholdern „um der Einbindung willen“</li> <li>• Wunsch nach Vorabinformation durch Behörden, bevor Thema öffentlich gemacht wird</li> <li>• Schnellere Bewertung von Risiken nach Bekanntwerden</li> <li>• Ranking der wichtigsten Risiken/Gefahren</li> <li>• Gute Zusammenarbeit auf informellen Kanälen, dabei zunehmend aktive Information</li> <li>• Größere Transparenz bei Prozessen und Publikationen</li> <li>• Öffentliches Tagen von Expertengremien</li> <li>• Mehr Expertenanhörungen unter Einbeziehung von NGOs und Verbänden</li> <li>• Konsens über Bewertungskriterien von Risiken</li> <li>• Mehr Beachtung von Best Practice Erfahrungen aus anderen Ländern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auf guter Grundlage für eine sachliche und fachliche Bewertung aufbauen</li> <li>• Frühzeitiger Stakeholderdialog, mit dem Ziel, dem Verbraucher einheitliche Informationen zu übermitteln</li> <li>• Strukturierung, Begleitung, Zielgerichtetheit und zeitliche Begrenzung von Stakeholderdialogen</li> <li>• Konsensorientierte Dialogverfahren (Runde Tische, Konsensplattformen, Regierungskommissionen)</li> <li>• Frühzeitiges Einbeziehen von Gegenargumenten, subjektiver Risikowahrnehmung etc.</li> <li>• Einschalten einer Vermittlerrolle (Person/Institution/Plattform)</li> <li>• Wunsch an Behörden: mehr Beratung in Richtung dialogorientierten Lösungsansätzen</li> <li>• Wunsch an Behörden: Teilnahme von Entscheidungsträgern an Dialogverfahren statt unterer Hierarchieebenen</li> <li>• Abbau von Berührungspunkten und Vorurteilen zwischen Stakeholdern</li> </ul>

### 4.3 Diskussion der Ergebnisse

Im Mittelpunkt des Forschungsvorhaben stand zunächst die Rekonstruktion des Verständnisses und der Verwendungspraxis der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“ bzw. „Gefährdungspotential“ in der Risikokommunikation aus den Blickwinkeln von Behörden, NGOs, Verbänden und Wirtschaft. Der Untersuchung wurde ein toxikologisches Verständnis der beiden Begriffe zugrunde gelegt, wonach Gefährdungspotential die Eigenschaften des Risikoauslösers beschreibt. Mit Hilfe der Untersuchung von Dosis-Wirkungsbeziehungen werden diese Eigenschaften spezifiziert. Risiko hingegen wird als Produkt aus Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens auf Basis von Expositionsdaten aufgefasst (BfR 2005; EU 1994; EU 2002).

Beiden Begriffen kommt im Rahmen der Risikobewertung und des Risikomanagements eine entscheidende Rolle zu: Zum einen sind diese Begriffe entscheidend für die methodische Herangehensweise und -umsetzung bei der Risikobewertung. So ist der Risikobewertung zunächst die Analyse der Gefährlichkeitsermittlung („hazard identification“) vorangestellt. Zum anderen sind sie handlungsleitend für beteiligte Entscheidungsträger, indem Maßnahmen im Einzelfall entweder eher beim Gefährdungsaspekt oder aber beim Risikoaspekt ansetzen.

Auf den ersten Blick ist die Unterscheidung einleuchtend und nachvollziehbar: Jeder Risikoauslöser hat ein gewisses Potential, das gefährlich sein kann („Gefährdungspotential“), aber es kommt auf die Situation und den Kontext an, ob dieses Potential sich wirklich in einem Schaden niederschlägt oder nicht. Führt man beide Sachverhalte zusammen, wird von einem Risiko gesprochen. Gerade für den Risikobegriff wurde schon frühzeitig darauf hingewiesen, dass die beiden Attribute Wahrscheinlichkeit und Schaden – und insbesondere deren Beziehung – vielfältig interpretiert werden können (Jungermann/Slovic 1993: 169ff; Luhmann 1990). Jungermann/Slovic stellen alleine sechs unterschiedliche Beziehungsmuster beider Attribute fest. Daneben existiert ein unterschiedliches Verständnis je nach Wissenschaftsdisziplin. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU 1999) hat verschiedene Risikobegriffe in einem Sondergutachten deutlich herausgearbeitet (technischer, rechtlicher, toxikologischer, ökonomischer und soziologischer Risikobegriff).

Ist aber hinter diesen beiden Begriffen mehr verborgen, als hinter dieser Differenzierung von Potential und realem Schaden steht? Mit welchen Problemdimensionen haben wir es zu tun, wenn Experten und Stakeholder in der Risikokommunikation auf diese Begriffe – oder auch nicht – Bezug nehmen? Zur Erläuterung und Interpretation der empirischen Ergebnisse haben wir vier verschiedene Bereiche unterschieden, um zu fragen: Handelt es sich bei unterschiedlichem Verständnis und Verwendungspraxis bei den Begriffen um ein semantisches, konzeptionelles, strategisches oder steuerungsspezifisches Problem?

Zunächst könnte es sich um ein rein **semantisches Problem** handeln: Unterschiedliche Gruppierungen nutzen Wörter wie Gefährdung, Gefährdungspotential, Risiko, Schaden, Schadenpotential, Katastrophen – und meinen im Grunde das Gleiche, benutzen aber unterschiedliche Begriffe. Dann ist es im Prinzip nichts anderes als ein Verständigungsproblem. Es ist zu vermuten, dass zunächst ein Verständigungsproblem zwischen den am Kommunikationsprozess beteiligten Akteuren aufgrund zum Teil unterschiedlicher semantischer Interpretationen und disziplinärer Sozialisation (etwa Toxikologe, Lebensmittelchemiker oder Epidemiologe) vorhanden ist. Dazu kommt der Kontext, in dem die Begriffe verwendet werden. Während bei Behördenvertretern größtenteils ein kohärentes, sich an die toxikologische Definition anlehndes Begriffsverständnis existiert, ist dies bei NGOs und Wirtschaftsvertretern teilweise anders. So wird entweder keine differenzierte Betrachtung der Begriffe vorgenommen oder aber deren Bedeutungsinhalte vertauscht. Dies bestätigte sich bei der Abfrage nach den Definitionsmerkmalen beider Begriffe in den Interviews. Ein diffuses bzw. diametrales Verständnis beider Begriffe kann als weitverbreitet angenommen werden. Zudem konkurrieren die Termini Risiko und Gefährdungspotential mit einer Vielzahl anderer Begrifflichkeiten wie Gefahr, Bedrohung, Schaden in ihren unterschiedlichen Ausprägungen (z. B. relativ, angemessen, abstrakt, konkret). Diese semantische Vieldeutigkeit ist auch auf den Einfluss von anderen Verwendungskontexten – bspw. juristisch, epidemiologisch, ökonomisch – zurückzuführen. Für behördliche Risikokommunikatoren bedeutet dies, die eigenen Begriffsdefinitionen hinsichtlich der disziplinären Herkunft offenzulegen sowie die definitorische Anschlussfähigkeit gegenüber Stakeholdergruppen zu gewährleisten, so dass deren Bezugsbasis (biologisch, physikalisch, soziale Auswirkungen) Berücksichtigung findet. Auch sollte geprüft werden, ob der Begriff Gefährdungspotential (Pleonasmus) durch den Terminus Gefährdung ersetzbar ist.

Zweitens kann das unterschiedliche Verständnis und die Verwendungspraxis bei Behörden und Stakeholdern Ausdruck eines **konzeptionellen Problems** sein (Renn 1992; IRGC 2006; Wiedemann, P./Schütz, P. 2006). Denn hinter diesen beiden Begriffen Gefährdung und Risiko steht ein ganz bestimmtes Risikokonzept, welches beinhaltet, dass die Gefährdung mit der Exposition gewichtet werden muss. Dass heißt, die Gefährdung wird relativiert: Erst dann, wenn Gefährdung wirklich wirksam wird (d. h. als Exposition empirisch nachweisbar ist), ist sie im Sinne eines Risikos signifikant. Orientieren sich Akteure mehr am Vorsorgeprinzip, dann wird dieses Konzept als handlungsleitend abgelehnt. Dann handelt es sich

nicht um ein Verständigungs-, sondern um ein Problem grundlegend unterschiedlicher bzw. konkurrierender Risikokonzeptionen bei gesellschaftlichen Gruppierungen (Verständnisproblem).

Die empirischen Ergebnisse der Interviews und der Fokusgruppen weisen darauf hin, dass es deutlich unterschiedliche Auffassungen von Risiko bei den drei untersuchten Akteursgruppen gibt, d. h. unterschiedliche Risikokonzeptionen existent sind. Dies hat die Befragung zu den Aspekten für die Risikobewertung bei den drei Akteursgruppen gezeigt. Bei Behörden sind die Kriterien Ausbreitung der Gefahr, Wahrscheinlichkeit eines Schadens und Dauerhaftigkeit der Exposition entscheidend. Bei der Risikobewertung von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen spielen offenbar Schadens- und Nutzenaspekte sowie die Größenordnung von Schaden/Nutzen eine große Rolle, während bei NGOs die Kriterien Regulierung des Risikos und Wahrnehmung des Risikos durch Betroffene ausschlaggebend für die eigene Risikobewertung sind. Zugespitzt formuliert: Während Behörden stark auf Schadenshöhe und Schadensausmaß achten, wägt die Wirtschaft mehr zwischen Schadens- und Nutzenaspekten ab. NGOs beziehen in ihre Risikobewertung hingegen Aspekte der subjektiven Risikowahrnehmung stärker mit ein. Dahinter verbergen sich unterschiedliche Risikoakzeptanzschwellen. Diese tragen zum einen dazu bei, ab wann etwas als signifikantes Risiko oder als eine regulationsbedürftige Gefährdung eingestuft wird. Zum anderen dürften diese Akzeptanzschwellen auch Einfluss auf die Selektion von Risikothemen (hazard identification) ausüben. Unterschiedliche Risikowahrnehmung scheint in der Tat ein erhebliches Erklärungspotential für akteurspezifische Risikokonzeptionen zu besitzen – insbesondere für NGOs. So wurde von Behörden behauptet, dass Umwelt- und Verbraucherschutzverbände jede auftretende Gefährdung unter Vernachlässigung des Faktors Eintrittswahrscheinlichkeit als ein hohes Risiko einstufen. Dementsprechend orientieren sich NGOs deutlicher auf den Gefährdungsaspekt als auf das tatsächliche Risiko. Die NGOs haben die große Bedeutung der subjektiven Risikowahrnehmung für ihr Risikoverständnis bestätigt. Für Risikobewertung und -management stellt sich die Herausforderung, die konzeptionellen Hintergründe und Einflussfaktoren am konkreten Beispiel offenzulegen und transparent zu machen und deren Bezug zu Aspekten konkurrierender Risikokonzeptionen herzustellen.

Im politischen Meinungsbildungsprozess über den Umgang mit Gefährdungen/Risiken kann es sich aber auch um ein **strategisches Problem** handeln. Eine strategische Orientierung bedeutet, dass bestimmte Begriffe innerhalb einer Diskussion gewisse Ziele erfüllen sollen. Für die Risikokommunikation wurden verschiedene Strategieoptionen dargestellt (Karger 1995). Dabei können verschiedene Strategien mit dem Ziel Einstellungsänderung, Konfliktlösung oder Entscheidungsbeeinflussung unterschieden werden. Beide Begriffe werden dann zugunsten von (Partikular-)Interessen instrumentalisiert. Dahinter steht ein Problem widerstreitender Interessen. Dieses strategische Problem impliziert dann die Frage, wie mit diesen unterschiedlichen Strategien umzugehen ist.

Zwar wird allen Akteuren eine Handlungsmotivation zum Schutz von Mensch und Umwelt zugesprochen; es wurde aber auch deutlich auf die Existenz von akteurspezifischen Partikularinteressen hingewiesen. Bei Behörden sind dies etwa die Profilierung gegenüber anderen staatlichen Institutionen, Nachweis politischer bzw. staatlicher Handlungskompetenz oder die Legitimierung von politischen Maßnahmen. Bei NGOs stehen Motive der Mitgliederbindung und -gewinnung, Mobilisierung von Geldressourcen sowie starke Medienorientierung im Mittelpunkt, während bei Wirtschaftsakteuren ökonomische Interessen zur Vermeidung wirtschaftlicher Schäden überwiegen.

Auch die Verortung im Risikokommunikationsprozess sowie die differierenden Kompetenzprofile beeinflussen indirekt die strategische Positionierung der beteiligten Akteure. Behörden sind in vielen Risikobereichen für alle Phasen des Umgangs mit Risiken federführend verantwortlich. Diese Phasen umfassen Identifikation, Bewertung, Management und Kommuni-

kation von Gefährdung/Risiko, während die Wirtschaft sich selbst in der Verantwortung für das Risikomanagement bei Produktion und Vertrieb ihrer Produkte (Produktverantwortung) sowie der Kommunikation von produktspezifischem Fachwissen an Behörden sieht. Umwelt- und Verbraucherverbänden wird vornehmlich eine Kommunikations- und Kontrollverantwortung zugeschrieben (Kontrolle in erster Linie im Sinne einer Kontrolle der Kontrolle). Daraus ergeben sich strategisch nicht zu unterschätzende Unterschiede der Zurechenbarkeit und Verantwortungszuweisung von Risiken.

Die Rolle der Medien muss als strategischer Einflussfaktor deutlich hervorgehoben werden. Nach Ansicht vieler Experten beeinflussen die Medien (vor allem Boulevard und Fernsehen) sehr stark, welche Risikothemen in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden und ob diese positiv oder negativ besetzt sind. Eine sachgerechte und transparente Risikokommunikation „gegen“ die Medien sei kaum machbar. Darüber hinaus wird konstatiert, dass Medien von einzelnen Akteursgruppen für ihre Partikularinteressen im Risikodiskurs instrumentalisiert werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten: Es existiert zwischen den Akteuren ein erhebliches „Instrumentalisierungsmisstrauen“. Eine zentrale Zielsetzung für eine zukünftig Erfolg versprechende Risikokommunikation in Deutschland ist es daher, (institutionalisierte) Umgangsformen zu etablieren, die dieses immense Instrumentalisierungsmisstrauen sukzessive abbauen helfen, ohne dabei die Existenzberechtigung widerstreitender Interessen in pluralistischen verfassten Gesellschaften in Frage zu stellen.

Letztlich kann aber auch ein **Steuerungsproblem** vorliegen, denn die Nutzung dieser Begriffe hat ganz bestimmte Implikationen für die Ausrichtung des Risikomanagements. Bei einer Ausrichtung auf den Gefährdungsaspekt werden vorgeschlagene Maßnahmen vornehmlich am Risikoagenten bzw. -auslöser ansetzen. Wird vornehmlich eine Ausrichtung an Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe in den Blick genommen, so werden Managementmaßnahmen eher auf der Expositionsseite ansetzen. Allerdings ist die Ermittlung des Gefährdungspotentials und des Risikos für die Auswahl des Steuerungsansatzes nicht immer eindeutig.

Bei der Frage nach der *Hazard-Bestimmung* ist entscheidend, welche Leitgröße(n) für den Schaden genommen wird. Geht es um den Schutz des menschlichen Lebens, um die Erhaltung bestimmter Gesundheitsstandards, um die Bewahrung von Biotopen, um die Erhaltung der biologischen Vielfalt, um die Reinheit von Wasser und Luft, um den Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung? Bei der Frage nach Schadenspotential muss immer die Frage nach dem Bezugspunkt (etwa Gesundheit, Umwelt, Wohlergehen) und nach dem Schutzziel (Beispiele: schadstofffreies Wasser, schadstoffarmes Wasser, schadstoffbelastetes Wasser unterhalb der Schwelle akuter Gesundheitsgefährdung usw.) beantwortet werden. In der Öffentlichkeit herrscht oft große Irritation, weil das Wort „Grenzwert“ oder „Standard“ als Demarkationslinie zwischen sicher und unsicher oder zwischen gesund und ungesund angesehen wird.

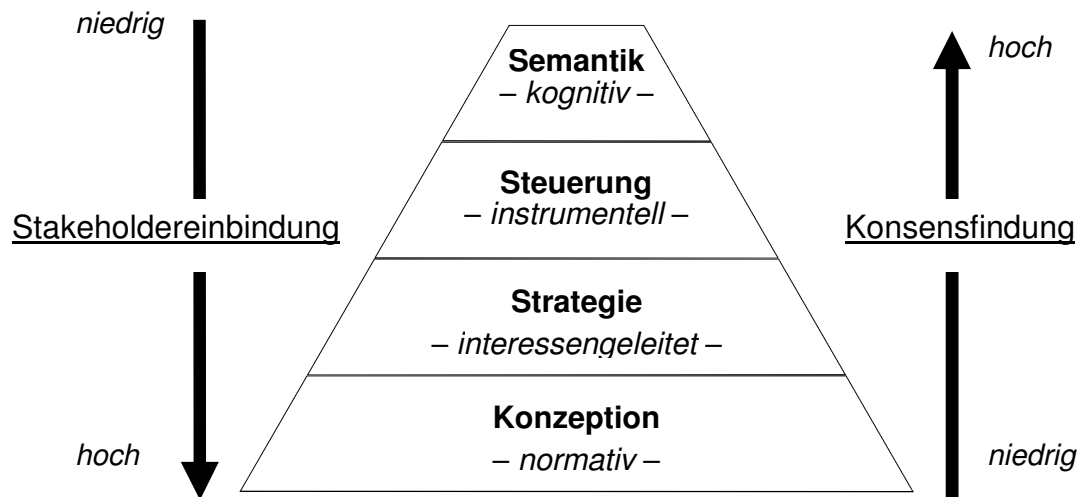
Im Unterschied zur Messung des Schadenspotentials ist die *Bestimmung des Risikos* an eine Modellierung der Ausbreitungswege, der Exposition, der Aufnahme (Rezeption) und der Auslösung eines Schadens gebunden (Hauptmanns et al. 1987). Dabei ist die Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeiten ein komplexes und mehrdeutiges Unterfangen (Tittes 1986; Hauptmanns 1997; Kaplan/Garrik 1993). Der Begriff Eintrittswahrscheinlichkeit wird für solche Ereignisse oder negativen Folgen benutzt, die nicht regelmäßig bzw. zyklisch eintreffen, sondern wo Beobachtungsdaten aus der Vergangenheit, logische Verknüpfungen oder lediglich Vermutungen über die relative Häufigkeit des Ereignisses im Zeitablauf zur Verfügung stehen. Diese Schätzungen der Wahrscheinlichkeiten sind immer mit Ungewissheit verbunden (Klinke/Renn 2002).

Die Unsicherheiten bei der Bestimmung des Gefährdungspotentials und des Risikos geben Raum für akteursspezifische Differenzen über den einzuschlagenden Regulierungsansatz. Beim konkreten Risiko- oder Gefährdungsfall können sich konzeptionelle und strategische Differenzen über den Umgang mit Risiken zu einem Steuerungsproblem verdichten. Unsere Schlussfolgerung: Ist die Risikoakzeptanz beispielsweise eher gering ausgeprägt, so wird man eher Maßnahmen zugunsten einer Reduzierung des Gefährdungspotentials ins Visier nehmen. Überwiegen Abwägungen zwischen Schadens- und Nutzensaspekten, so dass die Schwelle des tolerierten Risikos höher anzusiedeln ist, wird man eher auf Maßnahmen auf der Expositionseite ansetzen (Vorsorgeprinzip vs. Gefahrenabwehr).

Um die Reichweite der Steuerungsproblematik auszuloten, ist es notwendig, im Risikomanagementprozess die Handlungsoptionen hinsichtlich ihrer akteursspezifischen konzeptionellen bzw. strategischen Verortung und den spezifischen Charakteristika des Steuerungsgegenstandes zu untersuchen und für alle Beteiligten offen zu legen. In Anlehnung an die vom IRGC (2006: 43) vorgeschlagenen Phasen des Risikomanagements sollte dies unter Berücksichtigung von Transparenz und Partizipation im Rahmen der Sondierung („option assessment“) und Evaluierung („option evaluation and selection“) von Handlungsoptionen stattfinden.

**Fazit:** Die Ergebnisse zeigen, dass man es bei den Begriffen „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ mit mehreren Problemdimensionen zu tun hat. Diese Problemdimensionen lassen sich analytisch in eine semantische, konzeptionelle, strategische und steuerungsbezogene Dimension untergliedern. Abbildung 14 zeigt eine schematische Darstellung in Form eines Pyramidenmodells, in der die einzelnen Dimensionen aufeinander aufbauen. Dabei stehen den einzelnen Dimensionen für sich genommen unterschiedliche Ebenen gegenüber. Handelt es sich um Fragen der Semantik, ist damit die kognitive Ebene angesprochen – etwa dass die Verständnisse der Begriffe Risiko und Gefährdungspotential multidisziplinär interpretiert werden müssen. Bei Steuerungsproblemen machen sich unterschiedliche Akteurs-sichtweisen vor allem am Regelungsansatz und der instrumentellen Ausgestaltung bemerkbar. Bei diesen beiden Problemlagen sind die Möglichkeiten zur Konsensfindung zwischen den Akteuren noch relativ hoch, die Notwendigkeit zu umfassenden partizipativen Aushandlungsprozessen relativ niedrig – wenn Akteure damit keine strategischen (interessengeleitet) und konzeptionellen (normativ) Fragen verbinden, über die weit schwieriger Konsens zu erreichen ist.

Abb. 14: „Pyramidenmodell“ – Erklärungsdimensionen für unterschiedliche Sichtweisen bei Akteuren der Risikokommunikation



Quelle: eigene Darstellung

## 5 Handlungsempfehlungen

Eine zentrale Aufgabe des Projekts „Kommunikation von Risiko und Gefährdungspotential“ war die Entwicklung von Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Risikokommunikation. Es hat sich herausgestellt, dass die unterschiedliche Definition und das unterschiedliche Verständnis der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ in der bisherigen Literatur kaum thematisiert wurde und von den in den Interviews und Fokusgruppen befragten Experten nicht als zentrale Kommunikationshemmnisse angesehen wurden. Im Folgenden werden zunächst die im Projektverlauf erarbeiteten Handlungsempfehlungen zusammengestellt. Diese werden im zweiten Teil zu vier zentralen Handlungsfeldern zusammengeführt; zu jedem Handlungsfeld werden drei konkrete Maßnahmen vorgeschlagen. Im letzten Teil werden als Exkurs verschiedene Partizipationsverfahren für die Risikobewertung dargestellt.

### 5.1 Zusammenstellung von Handlungsempfehlungen

In den verschiedenen Phasen des Projekts – Literaturanalyse, Empirie und Abschlusskolloquium – wurde eine große Zahl an Handlungsempfehlungen zusammengetragen, die an dieser Stelle systematisiert werden. Zunächst erfolgt hierzu eine überblicksartige Zusammenstellung von Handlungsempfehlungen, die sich aus Literatur, den Ergebnissen der empirischen Untersuchungen und dem Abschlusskolloquium ergeben haben. Um eine Identifizierung der Maßnahmen je nach ihrem Ursprung zu gewährleisten, geschieht dies zunächst unterteilt nach Literaturanalyse, Empirie und Abschlusskolloquium. Im Anschluss werden diese zu vier Metathemen verdichtet und entsprechend mit Vorschlägen für konkrete Maßnahmen und deren Umsetzungsmöglichkeiten dargestellt.

#### Zusammenstellung der Handlungsempfehlungen aus der Literatur

In der Literaturanalyse, die die Bereiche Kommunikation von „Risiko“ und „Gefährdung“ durch Institutionen, Akteure in der Risikokommunikation mit Behörden, Risikowahrnehmung, Kommunikationsmodelle, -strategien und -verfahren, Probleme der Risikokommunikation sowie erfolgreiche Risikokommunikation und Umsetzungshilfen abdeckt, wurde eine Reihe von Handlungsempfehlungen identifiziert, die systematisch zusammengestellt sind:

Die Konzepte „Risiko“ und „Gefährdung“ in der Verbraucherkommunikation

- Die Kommunikation von **Risiken** stellt sich in der Verbraucherkommunikation schwieriger dar als die Kommunikation von Gefährdungen: Neben dem Schadenpotential muss der Verbraucher zusätzliche Informationen wie Eintrittswahrscheinlichkeit und Exposition verarbeiten. Aus diesem Grund ist für die Kommunikation von Risiken eine **Zwei-Wege Kommunikation** geeigneter, mit der Möglichkeit der Rückkopplung durch den Verbraucher. Konkret bedeutet dies für die Risikokommunikation, Kommunikationsstrategien zu wählen, in denen diese Möglichkeit der Rückkopplung gegeben ist, z.B: in Form von *öffentlichen Veranstaltungen, frühzeitigen Anhörungen Betroffener, Mediationen, Foren, Panels, Ausstellungen*, es kann aber *auch geschriebenes Material oder das Internet sein, wenn dazu die Möglichkeit der Informationsrückkopplung angeboten wird*. Dies gilt nicht nur für die Kommunikation mit dem Verbraucher, sondern **auch für die Kommunikation mit Stakeholdern**. Hier ist jedoch eine Zwei-Wege-Kommunikation bereits in vielen Fällen gegeben (durch *Runde Tische, Expertengremien und –komitees, Expertenanhörungen sowie Verhandlungen mit gesellschaftlich bedeutenden, überregional organisierten Gruppen*).
- In der Kommunikation von **Gefährdungen** kann es durch die unterschiedliche Beschaffenheit des Schadens (z. B. kann sich dieser in kontinuierlicher oder konkreter Form, in Zahl von Verletzten oder Toten sowie einer bestimmten Maßeinheit ausdrücken) zu Verwirrung beim Verbraucher kommen. Darum wird empfohlen, eine **Leitgröße**, ein **Schutzgut** oder ein **Schutzziel** festzulegen, an der/dem die Gefährdung veranschaulicht werden

kann. Solch ein Schutzgut kann z. B. die *Unversehrtheit der Natur oder des menschlichen Lebens* sein.

#### Voraussetzungen einer gelungenen Risikokommunikation

- Für eine gelungene Risikokommunikation ist es wichtig, sich im Vorfeld über die **Aufgabe und die Ziele** der Kommunikation im Klaren zu sein. Je nach Ziel ist eine andere **Strategie** in der Kommunikation sinnvoll. Drei allgemeine Ziele der Risikokommunikation lassen sich unterscheiden: Eine Veränderung in der Einstellung gegenüber dem Risiko, die Beeinflussung von Entscheidungen und das Lösen von bereits bestehenden Konflikten. Die Wahl der Kommunikationsstrategie hängt von dem jeweiligen Ziel ab. Sie kann auf *Signalwirkung, Information, Glaubwürdigkeit, Nutzenerwägungen, Konfrontation* oder *Kooperation* gerichtet sein (vgl. Kap. 3.1.4). Dies gilt nicht nur für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, sondern ist auch übertragbar auf die Kommunikation mit den verschiedenen *Stakeholdern*
- Neben der Klärung der Ziele und Strategien finden sich in der Literatur **Vertrauensbildung, Transparenz** und **Glaubwürdigkeit** als wichtigste Voraussetzungen für eine gelungene Risikokommunikation und als Grundlage für jede inhaltliche Ausgestaltung der Kommunikation. Um diese herzustellen, bedarf es einer frühzeitigen Einbindung der Stakeholder und der Öffentlichkeit als legitimen Partner. Die Verantwortlichen für die Kommunikation müssen sich durch *Empathie, Fachkompetenz, Ehrlichkeit und Engagement* auszeichnen - d. h. Fähigkeiten, die nur zum Teil erworben werden können und auf die daher bereits bei der Auswahl der Personen geachtet werden muss. Als konkreter für eine vertrauensbildende und transparente Vorgehensweise wurde in der Literatur der *frühzeitige Einsatz von Partizipationsprozessen* wie z. B. präventiven, vor Schadenseintritt *durchgeführten* Bürgerforen genannt.
- Die **Kommunikationsform** wird als genauso wichtig erachtet wie der Kommunikationsinhalt. Dies bezieht sich sowohl auf die Wahl der Kommunikationsstrategie und des Prozesses als auch auf die Kommunikationskompetenz des Senders.

#### Zielgruppengerechte Risikokommunikation

- Aufgrund der in der Literatur festgestellten zentralen Probleme der Risikokommunikation – spezifische Fehlinterpretationen in Rahmen der Informationspräsentation, der Einfluss kontextueller und lebensweltlicher Determinanten bei Risikourteilen sowohl unter Experten als auch bei Laien und Unklarheiten bei Verständnis und Verwendung der Terminologie – ist es wichtig, auf **zielgruppenorientierte Kommunikationsstrategien** zurückzugreifen, die dem jeweiligen Rezipienten entsprechend seines Wissenstands und seiner Interessen entgegenkommen. Für eine solche zielgruppengerechte Informationsaufarbeitung ist ein *besseres Verständnis bzw. eine genauere Kenntnis* des jeweiligen Rezipienten unabdingbar.
- Hierzu gehört auch die konkrete Übersetzung von Risikobotschaften in verschiedene „**Akteurssprachen**“. Die zentrale Herausforderung dabei ist es, die Sachkontexte sachlich richtig zu transportieren und dennoch vom jeweiligen Rezipienten verstanden zu werden. Dies gilt sowohl für Kommunikationsstrategien und -verfahren als auch und vor allem für deren Inhalte. Konkret kann dies durch eine *Illustration von Risikobotschaften und einfache Beispiele aus dem jeweiligen Anschauungs- oder Lebensweltbereich der Adressaten* geschehen. Dabei muss die Unterschiedlichkeit der Zielgruppen (auch von Minderheiten) berücksichtigt werden, die auch z. B. sozioökonomische oder persönliche Charakteristika einschließen kann (z. B. Geschlecht, Altersgruppe, Einkommen, Elternschaft etc.). Die Unterscheidung der beiden Konzepte Risiko und Gefährdung spielt dabei eine eher untergeordnete Rolle und kann nötigenfalls durch zusätzliche Angaben wie Dosis, Exposition und Belastungsumstände verdeutlicht werden.
- **Risikovergleiche** können für eine zielgruppenspezifische Risikokommunikation hilfreich



sein, wenn diese aus der Erfahrungswelt der jeweiligen Rezipienten stammen. Es ist jedoch für das Verständnis darauf zu achten, dass identische Maßeinheiten genutzt werden und für beide Risiken eine vergleichbare Datensicherheit vorliegt. Außerdem ist die Intention (keine Entscheidung über die Akzeptabilität, da das Vergleichsrisiko akzeptiert ist, sondern lediglich *Veranschaulichung*) deutlich zu machen. Ansonsten können Risikovergleiche schnell Vorwürfe der Irreführung und Verharmlosung nach sich ziehen.

### Zusammenstellung der Handlungsempfehlungen aus den empirischen Ergebnissen

Zentrale Handlungsempfehlungen aus den empirischen Analysen der Experteninterviews sowie der Fokusgruppen sind ausführlich in den jeweiligen Ergebnisteilen dargestellt (vgl. Kap. 4.1.4 sowie Kap. 4.2.3). Als gemeinsame zentrale Handlungsempfehlungen lassen sich folgende Punkte für beide Teile zusammenfassen:

- Die Herstellung von mehr **Transparenz**, insbesondere bei den *behördlichen Prozessen* sowie bei der *Beauftragung und Finanzierung wissenschaftlicher Studien* wird insbesondere von den NGOs und Verbänden als eine zentrale Aufgabe der behördlichen Risikokommunikation angesehen. Insgesamt wird den **Behörden** die zentrale Verantwortung für die Risikokommunikation zugeschrieben, dabei wird jedoch erwartet, dass NGOs, Verbände, die Wirtschaft und auch die Medien ausreichend und proaktiv *integriert* werden.
- **Systematik** und **Regelmäßigkeit** sind bei der Stakeholdereinbindung wichtig.
- Die Herstellung von mehr **Geschlossenheit** in der Risikokommunikation nach außen, d. h. frühzeitige Abstimmung der Aussagen von Behördenvertretern sowie frühzeitiger *interner* (intra- sowie interbehördlicher) *Informationsaustausch*, um einen vergleichbaren Wissensstand der Behördenvertreter herzustellen, der diese Abstimmung ermöglicht.
- Der Aufbau von (**Risiko-**)**Kommunikationskompetenz** durch *Trainings, Schulungen etc.* für die verantwortlichen Behördenvertreter.
- In der Risikokommunikation, insbesondere mit der Öffentlichkeit, ist die **Unterscheidung von „Risiko“ und „Gefährdung“ wenig hilfreich**, da die beiden Konzepte nur schwer in das Alltagsverständnis zu übersetzen sind. Eine *zielgruppengerechte Sprache* ist in den meisten Fällen für eine gelungene Risikokommunikation erfolgreicher als die Kommunikation der Unterscheidung beider Konzepte. Die detaillierte Auseinandersetzung mit der jeweiligen Zielgruppe ist also ein wichtiges Erfolgskriterium in der systematischen Planung von Kommunikationsstrategien.
- **Erfolgreiche Kommunikationsbeispiele** zeichnen sich durch eine hohe *Methodenvielfalt, Kreativität und Fantasie* aus. Musterlösungen, die Allgemeingültigkeit für alle Risiken besitzen, gibt es nicht. Eine **Zwei-Wege-Kommunikation** mit einem offenen und transparenten Informationsfluss wird jedoch in der Regel von den beteiligten Akteuren erwartet.

### Zusammenstellung der Handlungsempfehlungen aus dem Abschlusskolloquium

Für die weitere Erarbeitung von Handlungsempfehlungen der behördlichen Risikokommunikation wurden die Ergebnisse aus Literatur und Empirie während des Abschlusskolloquiums in den Räumlichkeiten des Auftraggebers BfR in Berlin, an dem fast 100 Experten teilnahmen, vorgestellt. Im Rahmen einer Paneldiskussion sowie eines „World Cafés“ wurden die vorgestellten Ergebnisse und Handlungsempfehlungen diskutiert und durch weitere Vorschläge ergänzt.

Die Teilnehmer wurden im Rahmen des „World Café“ gebeten, zwei Fragen zu diskutieren und die Ergebnisse dazu festzuhalten:

1. Wie können die jeweiligen staatlichen Institutionen die Projektergebnisse zum Thema Risiko/Gefährdungspotential in ihre Kommunikationsarbeit umsetzen?

2. Wie können die jeweiligen staatlichen Institutionen die Experten aus Politik, Wirtschaft und NGOs besser in die Risikobewertung und -kommunikation einbeziehen?

Aus der Dokumentation dieses interaktiven Austauschs der Workshopteilnehmer lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten, strukturiert nach den in Tabelle 19 genannten Themenbereichen:

#### Stakeholderdialog bei Risikobewertung und Risikomanagement

- Strukturen und Plattformen, Institutionen bzw. eine Infrastruktur für Kommunikation schaffen
- Zur Strukturierung der Kommunikation: Foren zur Kommunikation zwischen Behörden und Stakeholdern einrichten und als ständige Netzwerke mit regelmäßigem Austausch nutzen; Aufgaben: Entwickeln von Handlungsempfehlungen (abhängig vom Freiheitsgrad), ggf. mit Teilfinanzierung, Finanzierung von Studien, Websites, Informationsmaterial
- Mögliche Themen für solche Plattformen: bestimmte Lebensmittelgruppen, Stoffgruppen, Inhaltsstoffe, Problemfelder, Krankheitserreger
- Strukturierung des Prozesses: a) Risikoabgrenzung/Fragestellung, b) Priorisierung von Risikobewertungen, c) zentrale Koordination und Information
- Schulung der wissenschaftlichen Behördenmitglieder zur Verbesserung der Kommunikationskompetenz
- Möglichkeiten zur Rückkopplung schaffen; NGOs und Wirtschaft sollen Risiken mitbewerten (nach Vorbild OECD); allerdings stellen vertrauliche Informationen die Grenze dar
- Zusammenarbeit fördern: früher Zeitpunkt der Beteiligung, angemessene Art der Beteiligung, Klarheit über Ziel der Beteiligung (Information der Behörde oder Information aller Beteiligten? Diskussion/Deliberation? Entscheidungsbeteiligung? Nutzung von Ermessungsspielräumen, koordinierter Diskurs)
- Transparenz, Glaubwürdigkeit, Vertrauen, Objektivität, Ehrlichkeit; Emotion und Polemik eliminieren; Rückgrat beweisen
- Klare Entscheidung, wer eingebunden wird; Vertreter der Stakeholder sind nicht in jedem Fall Experten, deshalb Zugang zu Expertenwissen für alle Stakeholder

#### Konkrete Maßnahmen:

- In der Risikobewertung: Ausschuss für Gefahrenstoffe; Expertengremien (mit Teilnehmern aus Wirtschaft, Gewerkschaft, Wissenschaft, Behörden), die dann Empfehlungen für Kennzeichnung, Bewertung und Zulassung geben; es fehlen jedoch Ausschüsse für den Verbraucherschutz
- Idee: Beratungsgremien für Verbraucherrisiken mit den Aufgaben: Framing des Problems, Akzeptanz der Methoden, Einschwören auf gemeinsame Linie im Sinne einheitlicher, geschlossener Aussagen
- Beispiele: Expertengespräche Stiftung Warentest; Themenplattformen etablieren, wie z. B.: Forum Waschen, bzw. solche nutzen
- Runde Tische mit Stakeholdern auf Sachebene

Inhalte bei Risiko und Gefährdung an Zielgruppen anpassen:

- Zielgruppenorientierung der Kommunikation
- Nutzung von Informationen aus Verbraucherhotlines etc.
- Klare Handlungsvorgaben kommunizieren
- Sprachliche Übersetzung der Ergebnis-Bewertung für Dritte;

Behördliche Kommunikation von Risiken:

- Transparenz und Offenheit der Beratungsgremien, Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen,
- Historie und Positionen transparent machen; Offenlegen von Entscheidungsprozessen und Bewertung(sgrundlagen); Zuständigkeiten klären
- Hürden für Informationszugang niedrig gestalten, Daten und Fakten zugänglich machen
- „Guiding principles“ aufstellen und anwenden
- Durchführung von Runden Tischen (auf Sachbearbeiterebene)
- Einbeziehung aller Sachebenen
- Neue Medien offensiver nutzen (Internet)
- Datenbanken mit unterschiedlichen Zugriffsrechten schaffen

Umgang mit Risiken:

- Gesetze aufstellen bzw. abbauen
- Notwendigkeit eines gesamtgesellschaftlich akzeptierten Risikoniveaus für alle Risikofelder (z. B. mittels einer Ethikkommission)
- Erarbeitung von Methoden, die den Prozess der Risikobewertung steuern
- Veröffentlichung der Fakten, bei x Handlungsoptionen: Fristen, Abgleich mit gesellschaftlichen Normen → individuelle Umsetzung im Risikomanagement
- Zusätzlich wurden im Rahmen der Paneldiskussion sowie der Beiträge im Rahmen der Veranstaltung weitere Handlungsempfehlungen abgegeben:
- Eine bessere Abstimmung der verschiedenen Bundesbehörden, z. B. im Zusammenhang der Implementierung der europäischen Chemikalienrichtlinie REACH wäre wünschenswert
- Korrekte und vollständige Information als Basis
- für Glaubwürdigkeit und damit Voraussetzung für gelungene Risikokommunikation
- Schulung des Personals (hinsichtlich Sachkompetenz, Kommunikationsfähigkeit und Umgang mit den Medien) ist eine Voraussetzung für zielgruppengerechte Information.
- Die Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement wird nicht von allen Behördenvertretern als hilfreich angesehen, im Gegenteil: Für das Beispiel Phthalate hat dies zu Unstimmigkeiten zwischen vorsorgeorientierten Empfehlungen der Behörde und Pochen auf bestehende EU-Standards seitens Verbandsvertretern geführt. Andererseits sei aber die Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement nötig, um Transparenz zu erreichen. Eine transparente Darstellung der Wege bis hin zur Entscheidung einer Behörde sei notwendig.

- Eine Verknüpfung von Risikobewertung und Management sei insbesondere dann notwendig, wenn mit Unsicherheiten umgegangen werden muss. In diesem Fall müssen bereits Handlungswege aufgezeigt werden, obwohl die Risikobewertung noch nicht abgeschlossen ist.
- Die Kommunikation von Unsicherheiten kann nur durch Transparenz gelingen. Ist die Risikobewertung noch nicht abgeschlossen, müssen die verschiedenen Positionen offen dargestellt werden.
- Es wurde die Forderung nach Rechtssicherheit bei europäischem Recht geäußert. Hier gäbe es Unklarheit durch Schutzklauseln, die es den Behörden gestatten, Richtlinien zu überprüfen oder zu ändern. Für die Unabhängigkeit der Risikobewertung wird hier mehr Transparenz und Nichtvermischung gefordert.
- Forderung nach größtmöglicher Unabhängigkeit der Behörde von politischer Einflussnahme. Als Beispiel wird die Food Standards Agency (FSA) genannt, die lediglich dem Parlament gegenüber verantwortlich ist. In Deutschland wird eine Informationsasymetrie zwischen Wirtschaft und Behörden einerseits und der Bevölkerung andererseits attestiert.

Zusammenfassend wurden zum Abschluss der Veranstaltung folgende Punkte als besonders bedeutend herausgestellt:

- Die Risikowahrnehmung der Öffentlichkeit muss auch bereits bei der Risikobewertung berücksichtigt werden. Hierzu müssen geeignete Maßnahmen entwickelt und angewandt werden.
- Die frühzeitige und echte Einbindung von Stakeholdern (NGOs, Verbände, Wirtschaft) spielt bei der Risikobewertung eine zentrale Rolle. Je nach Zielsetzung müssen entsprechende Einbindungsstrategien gewählt werden.
- Es existieren bestimmte Limitationen – wie die politisch vorgegebene Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement – welche die Möglichkeiten der Risikokommunikation einrahmen.
- Bevor Maßnahmen zur Risikokommunikation, egal ob begleitend zur Risikobewertung oder zum Risikomanagement, getroffen werden, ist es wichtig, die Zielgruppe zu definieren und die Maßnahmen darauf abzustimmen.
- Risikovergleiche aus der Lebens- und Erfahrungswelt der Zielgruppen können zur Veranschaulichung bei unvertrauten Risiken hilfreich sein.
- Transparenz von Prozessen der Risikobewertung (inner- und interbehördlich) und im Rahmen von Kommunikationsstrategien sind für eine gelungene Kommunikation, die auf Vertrauen und Glaubwürdigkeit basiert, von zentraler Wichtigkeit
- Proaktives Handeln ist besser als ein Reagieren auf bereits eingetretene Schäden.
- Koordinierter Dissens kann ebenso Ziel der Stakeholdereinbindung sein wie das Erreichen eines Konsens.
- Eine Ausweitung auf die europäische Ebene wird angestrebt.

## 5.2 Handlungsfelder und Maßnahmen

Aus den zahlreichen Einzelbefunden des Projektes (Literatur, Empirie, Kolloquium) wurden vier generelle Handlungsfelder entwickelt, die als die „**vier Säulen der Risikokommunikation**“ identifiziert wurden. Diese vier Themenfelder sind in Tabelle 19 überblicksartig zusammengefasst. Die Handlungsfelder werden im Anschluss erläutert und zu jedem Handlungsfeld drei konkrete Maßnahmenbündel für eine Verbesserung der behördlichen Risikokommunikation vorgeschlagen. Die möglichen Maßnahmen orientieren sich zum einen an Umsetzungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund des Status quo („konservativ“); zum anderen wurde versucht, innovative und weitreichendere Maßnahmenvorschläge auszuarbeiten.

**Tab. 19: Vier Säulen der Risikokommunikation**

Themenfeld	Zielstellung	Begründung aus der Empirie	Mögliche Maßnahmen
1. Kompetenzen aufbauen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetenzen zu Risiko und Gefährdung bei den in die Bewertung und das Management involvierten Stakeholdern aufbauen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschiedliche Risikokonzeptionen</li> <li>• Zielgruppenorientierte Kommunikation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikationsschulungen/-trainings</li> <li>• Gegenseitiges Coaching von Behörden und Stakeholdern</li> <li>• Aufbau eines Kompetenznetzwerkes Risiko und Gefährdung mit allen involvierten Stakeholdern und behördlichen Institutionen</li> <li>• Datenbank von aktiven und passiven Stakeholdern aufbauen, Namen und Institutionen den Risikoarten zuordnen</li> </ul>
2. An Zielgruppen ausrichten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhalte der Kommunikation von Risiko und Gefährdung an Zielgruppen anpassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschiedliche Wahrnehmung und Informationsverarbeitung von Zielgruppen</li> <li>• Unterschiedliche Disziplinen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranschaulichung der BfR-Arbeitsdefinitionen zu Risiko und Gefährdungspotential an konkreten Fallbeispielen</li> <li>• Benutzung von einfachen Bildern/Metaphern</li> <li>• Echte Zwei-Wege-Kommunikation: mit Analyse der Zielgruppen und Integration von Rückkopplungsschleifen</li> </ul>
3. Transparenz und Koordination	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparente und koordinierte Kommunikation von behördlichen Institutionen</li> <li>• Erlangen von Vertrauen, Glaubwürdigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Abstimmung innerhalb und zwischen den Behörden auf Landes- und Bundesebene</li> <li>• Verbreitung unterschiedlicher, inkonsistenter Kommunikationsinhalte zu ähnlichen Themen aus behördlichen Institutionen zum gleichem Zeitpunkt</li> <li>• Unterschiedlicher Bedarf von Informationen/Inhalten bei den angestrebten Zielgruppen</li> <li>• Häufig zu späte und intransparente Kommunikation der Behörden</li> <li>• Zu geringe Kooperation zwischen NGOs, Behörden und Wirtschaft in konkreten Fällen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mit einer Stimme sprechen</li> <li>• Zwei-Wege-Kommunikation mit Rückkoppelung</li> <li>• Aktive Kommunikation mit der Öffentlichkeit</li> </ul>
4. Konzeptionen berücksichtigen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschiedliche Risikokonzeptionen im Umgang mit Risiken akzeptieren und berücksichtigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multidisziplinarität</li> <li>• Unterschiedliche Risikowahrnehmung von Stakeholder und Behörden,</li> <li>• Zielgruppenspezifische oder auch interessenorientierte Kommunikation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risikobewertung und Stakeholder: Integration in die Vorgehensweise der BfR-Risikobewertung (BfR-Leitfaden)</li> <li>• Einrichtung eines Gremiums „Gesellschaftlicher Umgang mit Risiken“</li> <li>• Pilotprojekte in konkreten Risikofeldern mit auf Stakeholderbeteiligung und Partizipation von Betroffenen</li> </ul>

### Handlungsfeld 1: Kompetenzen aufbauen

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie haben gezeigt, dass mangelnde Kommunikationskompetenzen sowie mangelnde Kompetenzen im Umgang mit und Wissen um Risiken zu Risikokommunikationsproblemen führen können bzw. diese verstärken. Aus diesem Grund ist die erste der vier „Säulen einer verbesserten Risikokommunikation“ der **Aufbau von (Kommunikations-)Kompetenzen** bei den an der Risikokommunikation beteiligten Akteuren.

Dies gilt vor allem für die behördliche Risikokommunikation, da sich gezeigt hat, dass den Behörden, insbesondere dem BfR (per gesetzlichem Auftrag) sowie den jeweiligen Bundesbehörden durch die anderen beteiligten Akteure die zentrale Verantwortung für das Gelingen der Risikokommunikation zugeschrieben wird. Es bestehen also Erwartungen an die Behörden, Maßnahmen der Risikokommunikation zu initiieren und relevante Informationen für die Stakeholder und die Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig wird es auch als zentrale Aufgabe der Behörden gesehen, die Stakeholder proaktiv und frühzeitig in den Prozess der Risikobewertung und der Risikokommunikation mit einzubinden. Dies bedeutet, dass sowohl behördenintern als auch in der Zusammenarbeit mit den Stakeholdern ein möglichst hohes fachliches Kompetenzniveau für die Risikobewertung, d. h. Sachkompetenz in den jeweiligen Risikofeldern, wie für die Risikokommunikation, d. h. originäre kommunikative Kompetenz, notwendig ist. Diese Kompetenzen sind notwendig, um zum einen eine Verständigung trotz konkurrierender Risikokonzeptionen und zum anderen eine zielgruppenorientierte Kommunikation zu ermöglichen.

Maßnahmen im Bereich „Kompetenzen aufbauen“ müssen darauf abzielen, die Kommunikationskompetenz der für die Risikokommunikation verantwortlichen Akteure, insbesondere der Behörden, nachhaltig zu erhöhen. Durch eine Verbesserung der Sachkompetenz in den jeweiligen Risikofeldern werden alle am Kommunikationsprozess beteiligten Akteure in die Lage versetzt, sich aktiv am Prozess der Risikobewertung beteiligen zu können.

#### (1) Kommunikationsschulungen und -trainings

Diese eher *konservative* Maßnahme zielt darauf ab, die Kommunikationskompetenz insbesondere von Behördenvertretern zu stärken und sie in ihren Aufgaben der Risikokommunikation zu unterstützen. Die Trainings sollten von externen Kommunikationsexperten durchgeführt werden.

*Inhaltlich* sollten solche Trainings folgende Schwerpunkte setzen:

- Sensibilisierung für divergierende Risikowahrnehmung zwischen Experten und Laien, d. h. Einführung in den Forschungsstand zur Risikowahrnehmung, auch zu erwünschten und unerwünschten Wirkungen von Kommunikation
- Einsatz unterschiedlicher Kommunikationsstrategien je nach individueller Zielsetzung (Information, Einstellungen verändern, Entscheidungen beeinflussen, Konflikte lösen, vgl. Karger 1995)
- Voraussetzungen für eine sinnvolle Anwendung von Risikovergleichen und Veranschaulichungen.

Methodisch bietet sich hier das praktische Einüben von Risikokommunikationssituationen in Form von Simulationen bzw. Rollenspielen an.

Kommunikationstrainings wurden bereits erfolgreich zum Beispiel beim BfR und auch in Landesbehörden durchgeführt. Um die Kommunikationskompetenzen nachhaltig zu verbessern, ist eine regelmäßige und systematische, aufeinander aufbauende Schulung von großer Bedeutung. Die Grundlagen für das Kommunikationstraining werden dann in der Schulung vermittelt. Eine Art Praxisberatung/Supervision in mehrmaligem Rhythmus könnte sich an

das Training anschließen, um auf spezielle Fälle im Behördenalltag einzugehen. Wichtig ist dabei die Abgrenzung von Risiko- und Krisenkommunikation sowie eventuell eine Aufspaltung in einzelne Trainingseinheiten für die Kommunikation mit bestimmten Zielgruppen und das Eingehen auf deren Bedürfnisse.

#### (2) Gegenseitiges Coaching von Behörden und Stakeholdern

Diese eher *innovative* Maßnahme zielt darauf ab, die Kommunikationskompetenz der Behördenvertreter und der Stakeholder gegenseitig zu schulen, indem durch zeitlich befristete intensive Zusammenarbeit die jeweiligen Kommunikationsbedürfnisse, -anforderungen und -einschränkungen der anderen Akteursgruppen im direkten Austausch verdeutlicht werden. Hierzu könnten z. B. für die Risikokommunikation verantwortliche Vertreter der Stakeholder für einen begrenzten Zeitraum (z. B. 2–3 Tage) als Gäste in den entsprechenden Behörden „hospitieren“ und so einen gegenseitigen Austausch über den Kommunikationsalltag der jeweils anderen Partei initiieren. Umgekehrt könnten Behördenvertreter in NGOs oder Industriebetrieben den Kommunikationsalltag mitbekommen und dort an einem Projekt mitarbeiten. Durch die bessere Kenntnis dieser Alltagsanforderungen und die Herstellung informaler Kontakte können unerwünschte Kommunikationsfolgen und -hemmnisse abgebaut werden.

#### (3) Aufbau eines Kompetenznetzwerks „Risiko und Gefährdung“ mit allen involvierten Stakeholdern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie an Risikobewertung und Risikomanagement beteiligten behördlichen Institutionen

Diese eher *konservative* Maßnahme dient der Herstellung eines einheitlichen und kompetenteren Wissensstandes bei allen an der Risikobewertung und -kommunikation beteiligten Akteursgruppen, d. h. Stakeholdern und Behördenvertretern. Ein solches Kompetenznetzwerk soll gezielt Wissen vermitteln und in Untergruppen die jeweils mit einer bestimmten Risikoart befassten Akteure zusammenbringen. Basis hierfür ist die Erstellung einer Datenbank von aktiven und passiven Stakeholdern, deren Namen und Institutionen den jeweiligen Risikoarten zugeordnet sind. Regelmäßiges Zusammenkommen des Netzwerks sowie der Untergruppen ist dabei das Ziel. Die Untergruppen sollten an den Themenbereichen des BfR orientiert sein und können je nach gewünschter oder organisatorisch machbarer Zahl thematisch sinnvoll zusammengefasst werden.

Inhaltlich können Programmpunkte für Treffen des Gesamtnetzwerks sowie für die jeweiligen thematischen Untergruppen geplant werden.

Für das Gesamtnetzwerk wären folgende übergreifende Themen denkbar:

- Schulungen/Trainings zur Risikokommunikation wie unter Maßnahmenvorschlag 1. – hier unter Einbeziehung der Stakeholder
- Experten-Inputs zu Risikowahrnehmung, Risikokonzeptionen und -definitionen, Risiko-steuerung auf nationaler und europäischer/internationaler Ebene, Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit
- Möglichkeit zur Diskussion und gegenseitigem Austausch sowie der Generierung von Umsetzungsideen durch dialogbasierte Methoden wie Gruppenarbeit, World Café, moderierte Diskussion etc.

Für die thematischen Untergruppen steht eher der Austausch von thematischer Sachkompetenz im Vordergrund. Dabei kämen folgende Schwerpunkte in Frage:

- Einbringen von konkreten Fragen bzw. klärungsbedürftigen Sachverhalten durch die unterschiedlichen Teilnehmer(gruppen)



- Inputs von Netzwerkpartnern oder externen Experten zur Darstellung bzw. Erweiterung des Wissensstandes mit der Möglichkeit zur Rückmeldung und Nachfrage (Zwei-Wege-Kommunikation)
- Möglichkeit zur themenbezogenen Diskussion und gegenseitigem Austausch sowie der Generierung von Umsetzungsideen durch dialogbasierte Methoden wie Gruppenarbeit, World Café, moderierte Diskussion etc.

## **Handlungsfeld 2: Anpassung der Risikokommunikation an Zielgruppen**

Die Literatur- und Empirieauswertung macht deutlich, dass die Lebenswelt der Akteure („world views“) bestimmend zur spezifischen Wahrnehmung von Risiken und Gefährdungen beiträgt. Unterschiedliche Rollen – wie gewinnorientiert Wirtschaftender, Verantwortlicher für Gefahrenabwehr, Kontrolleur und Sprachrohr – bedingen eine unterschiedliche Interpretation der gleichen Risikosituation.

Neben der Wahrnehmungsdifferenzierung gemäß Akteursgruppen geben Literatur und Empirie auch Hinweise auf eine unterschiedliche Handhabung von Risiken und Gefährdungen entlang unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen. Beispielsweise zeigt eine Gegenüberstellung der Definitionen der Begriffe Risiko (risk) und Gefährdung (hazard) von verschiedenen nationalen und internationalen Institutionen (BfR, WHO, FAO etc.) inhaltliche Differenzen, die auf den disziplinären Hintergrund der Organisationen zurückgeführt werden können. Die Fokusgruppen bestätigen diese disziplinär bedingte Verständigungsbarriere, die in einem fehlenden interdisziplinären terminologischen und konzeptionellen Austausch begründet liegt.

Von den identifizierten multikausalen (Akteursrolle, kognitive Verarbeitung, disziplinäres In-seldasein etc.) Unterschieden bei der Wahrnehmung und Interpretation von Risiken und Gefährdungen lässt sich die allgemeine Forderung ableiten, dass sich erfolgreiche Risikokommunikation nach Inhalt und Form an der jeweiligen Zielgruppe ausrichten muss. Die nachfolgend beschriebenen drei Maßnahmenbündel können eine Verbesserung der Anpassung der Kommunikation von Risiken und Gefährdungen an die Besonderheiten und Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppe bewirken. Das erste Maßnahmenbündel stellt einen eher konservativen Ansatz dar, während die beiden nächsten stärker innovativ ausgerichtet sind.

### **(1) Veranschaulichen der BfR-Arbeitsdefinitionen zu Risiko und Gefährdungspotential**

Die Arbeitsdefinitionen des BfR zu den Begriffen Risiko und Gefährdungspotential basieren auf gesetzlichen Bestimmungen und beruhen auf einem toxikologischen Begriffsverständnis. Dieses Verständnis bildet die (europaweite) rechtliche Grundlage für die Durchführung von Risikoabschätzungen für konkrete Stoffe, Substanzen und Lebensmittel. Als Ergebnis dieses Forschungsprojektes wurde nachgewiesen, dass bei den Beteiligten unterschiedliche Risikokonzeptionen vorhanden sind, welche auch unterschiedliche Auffassungen der Begrifflichkeiten Risiko und Gefährdungspotential aufweisen. Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, die gesetzlich verankerte Definition der Begriffe im Diskurs mit den in der Risikokommunikation beteiligten Anspruchsgruppen deutlicher zu veranschaulichen und an konkreten Fallbeispielen deutlich zu machen. So könnte das BfR etwa in seinen regelmäßigen Stellungnahmen zu einzelnen Produkten, Stoffen und Substanzen eine Kurzbewertung zum Risiko und Gefährdungspotential geben. Darin könnten die begrifflichen Unterschiede am konkreten Fallbeispiel dargelegt und damit für ein besseres Verständnis der Begrifflichkeiten unter den Anspruchsgruppen geworben werden.

### **(2) Etablierung von zielgruppenspezifischer Zwei-Wege-Kommunikation**

Das Bemühen um Anpassung der Risikokommunikationsinhalte und -formen an den jeweiligen Adressaten setzt eine intensive Auseinandersetzung mit dem Kommunikationsprozess selbst, dem spezifischen Kommunikationskontext und den verschiedenen Empfängergruppen voraus. Der Risikokommunikator muss sich im Vorfeld über seine Ziele, seine verfolgten

Strategien und seine Zielgruppen klar werden. Letztere sind dabei grundlegend zu trennen in Stakeholdergruppen wie Unternehmen, Verbände, Medien und Konsumenten bzw. allgemeine Bevölkerung. Die genaue Bestimmung und Abgrenzung von Zielgruppen kann dabei durch politologische und soziologische Untersuchungen erfolgen. Sowohl die behördliche Kommunikation mit den Stakeholdern als auch mit dem Bürger muss dabei die Form einer echten Zwei-Wege-Kommunikation annehmen. Diese bindet die Zielgruppe in den Kommunikationsprozess ein, ermöglicht echtes Verständnis auf Rezipientenseite durch Nachfragen und nimmt das Feedback der Zielgruppe als wichtige Information über diese selbst und für die eigene Arbeit wahr. Zentraler Punkt einer Zwei-Wege-Kommunikation ist die Etablierung von Rückkopplungsschleifen. Organisatorisch wird eine zielgruppenspezifische rückgekoppelte Risikokommunikation durch die Abteilung Risikokommunikation im BfR gewährleistet werden, die sich originär mit der Kommunikation mit den jeweiligen Zielgruppen beschäftigt und die Kommunikation der Risikobotschaft nach Form und Inhalt rezipientenspezifisch aufbereitet. Die Abteilung übernimmt dabei die Übersetzungseinheit zwischen fachlicher Risikobewertung und den Perspektiven der einzelnen Stakeholder- und Bevölkerungsgruppen. Ähnlich den Fremdsprachenübersetzern spezialisieren sich BfR-Mitarbeiter zu Übersetzern in bestimmte „Akteurssprachen“. Kommunikationsrückflüsse von den Zielgruppen schließen den Kommunikationskreislauf und generieren neue zielgruppenspezifische Risikobotschaften seitens des BfR. Zugleich fließen sie in den fortdauernden Prozess der Charakterisierung der Zielgruppen ein und dienen zur Evaluation der eigenen Kommunikationsbemühungen.

### (3) Neue Wege für das Kommunizieren mit der Bevölkerung

Da sich die Risikokommunikation in Richtung Bürger aufgrund seiner spezifischen Risikowahrnehmung, seiner kognitiven Aufnahmelimits und medialer Verzerrungen der Risikobotschaft als besonders schwierig gestaltet, aber zugleich der mündige Bürger in vielen Fällen seine Exposition bezüglich der Risikoquelle erheblich steuern kann, sollte das BfR auf eine gelingende Kommunikation mit dem Laien besonderes Augenmerk legen. Diese soll – zu wählbaren Informationstiefen – Einsichten in Risikozusammenhänge geben, so dass der Bürger zu einem selbstbestimmten, seiner spezifischen Risikotoleranz entsprechenden Umgang mit der Risikoquelle befähigt wird. Die herkömmlichen Informationsinstrumente seitens des BfR, wie Veröffentlichungen von Berichten in Papierform oder auf der Homepage, Pressemitteilungen etc., können so gut ergänzt werden. Um eine größere Unabhängigkeit von den Medien zu erlangen und neue Zielgruppen zu erreichen, kann etwa der Betrieb eines eigenen Fernsehkanals – mit mehrsprachigen Untertiteln – nach dem Vorbild der bereits von großen Unternehmen betriebenen digitalen Kanälen in Erwägung gezogen werden. Dieser kann durch ein Radioprogramm und ein breit gefächertes interaktives Informationsangebot im Internet flankiert werden, welches dem Bürger zum einen die Kontrolle über die gewünschte Informationsaufbereitung und -tiefe ermöglicht sowie zum anderen Feedback, Anregungen, Fragen und Besorgnisse weiterleitet. Außerdem kann beispielsweise bei produktbezogenen Risiken zur breitflächigeren Ansprache der Bevölkerung der stärkere Einsatz von an der Risikoquelle selbst platzierten Risikoinformationen in Erwägung gezogen werden, wie sie heute schon bei Arzneimitteln und Tabakprodukten üblich ist. Allerdings ist hier ebenfalls an eine zielgruppendifferenzierte Darstellung der Information durch Text, Symbole oder kurze Audiobotschaften zu denken. Empfehlungen sowie angemessene und gut gewählte Risikovergleiche können hier dem Laien bei der eigenen Urteilsbildung hilfreich sein.

### **Handlungsfeld 3: Transparenz und Koordination – behördliche Kommunikation von Risiken**

Als ein weiteres Ergebnis der Empirie wurde die transparente, koordinierte und zielgruppenorientierte Kommunikation durch behördliche Institutionen gefordert. Verspätete oder inkonsistente Informationen schaffen Misstrauen gegenüber den Kommunikatoren, in diesem Fall den behördlichen Institutionen.

Als wichtigste Begründungen wurden von allen befragten Teilnehmern, sowohl den Vertretern der Behörden als auch den NGOs und der Wirtschaft, aufgeführt:

- fehlende Abstimmung innerhalb und zwischen den Behörden auf Landes- und Bundesebene,
- Verbreitung von unterschiedlichen, inkonsistenten Kommunikationsinhalten zu ähnlichen Themen aus behördlichen Institutionen zum gleichem Zeitpunkt,
- unterschiedlicher Bedarf von Informationen/Inhalten bei den angestrebten Zielgruppen,
- teilweise zu späte und intransparente Kommunikation der Behörden,
- zu geringe Kooperation zwischen NGOs, Behörden und Wirtschaft in konkreten Fällen.

Die folgenden drei Maßnahmen sollen Ideen und konkrete Vorschläge geben, wie die behördliche Kommunikation abgestimmt, koordiniert und transparent und damit auch mehr positiv besetzt werden könnte. Hierbei wäre es wichtig, dass der Dienst der Behörde, zu informieren, nachgefragt und gewünscht ist. Dabei werden einzelne Maßnahmen weniger Erfolg haben als eine Kombination zu einem mehrstufigen Programm, das von der Bewältigung von Krisensituationen, von Vorbewertung und Risikobewertung bis hin zum Risikomanagement reicht.

#### (1) Mit einer Stimme sprechen

Immer kommt es vor, dass ein akutes Thema in den Medien nachgefragt wird. In diesem Fall müssen die Behörden schnell reagieren und Gefahren und Risiken bewerten. In der Kommunikation nach außen ist daher eine einheitliche und abgestimmte Sprache wichtig. Das dies bei der Vielzahl der Behörden auf Landes- und Bundesebene nicht einfach zu koordinieren ist, erscheint leicht verständlich. Unterschiedliche Disziplinen und behördeninterne Rechtsnormen wirken als Kommunikationsbarrieren und verlangsamen den Abstimmungsprozess. Hilfestellungen dazu könnten folgende Maßnahmen geben:

#### **Einzelmaßnahme: Krisen-Koordinierungsstab innerhalb der Behörden einrichten (Behörden-Behörden-Kommunikation)**

Tritt ein **akutes Ereignis** auf, könnte eine Option sein, einen behördenübergreifenden Krisen-Koordinierungsstab einzurichten, der zentral die Informationen der Behörden sammelt, auswertet **und** an die Behörden und nichtbehördlichen Institutionen weiterleitet. Außerdem sollten die Informationen in einer Art „Intranet der Behörden“ abrufbar sein und stetig aktualisiert werden.

Dieses schnelle Handeln setzt jedoch die vorherige Bereitstellung der Infrastruktur (Intranet, Harmonisierung der Datenbanken, Ansprechpartner in den Behörden), eine Vorsorgeplanung und vor allem die vorherige Erprobung der Koordinations- und Kommunikationsstrukturen voraus. Dies könnte zum Beispiel durch eine Simulation der Risikobewertung und des Risikomanagements erfolgen, in der ein akuter Fall der Kommunikation durchgespielt wird ähnlich der Übungsreihe LÜKEX (Länderübergreifende Krisenmanagement Exercise) der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), die die Interaktion der kommunalen, Landes- und Bundesbehörden testet.

#### **Einzelmaßnahme: Runder Tisch der Fachbehörden initiieren (Behörden-Behörden-Kommunikation)**

Eine eher langfristige Maßnahme könnte die Einrichtung eines **Runden Tisches der Fachbehörden** zu einzelnen Fachthemen sein, die im Vorfeld von Ereignissen agiert und Risikobewerter und Risikomanager an einen Tisch holt. Der „Runde Tisch“ könnte aus Vertretern der verschiedenen Fachbehörden bestehen, die die unterschiedlichen Referenzrahmen der Behörden abgleichen, die Risikobewertung analysieren und Lösungswege der Vorsorge und akuten Handlungen aufzeigen. Die Ergebnisse könnten auch hier wieder in ein „Intranet“ der Behörden gestellt werden, um eine Verbreitung der Ergebnisse und Nutzung sicherzustellen.

Ein Auftakttreffen würde festlegen, welche Themen überhaupt analysiert werden sollten, dazu würden die entsprechenden „Runden Tische“ eingerichtet. Die Leitung der Tische könnten Behördenvertreter intern bestimmen und alle sechs Monate rotieren lassen.

### **Einzelmaßnahme: Denken in einer Sprache und Leitlinien etablieren**

Behörden möchten ihre Informationen verständlich, zielgerichtet, konsistent und transparent kommunizieren. Dabei sind die Behörden an bestimmte Fachtermini und Sprachregelungen ihrer Institutionen gebunden. Hierzu wäre es sinnvoll, eine behördenübergreifende Ausarbeitung der wichtigsten Begriffe, Verfahren und Sprachregelungen zu erreichen. Dies würde zumindest behördenintern die Arbeit erleichtern. Hier könnte eine Intranet, z. B. in Form von Behörden-Wikipedia, in das bestimmte Personen Inhalte einstellen und andere Vertreter der Behörden diese kommentieren und aktualisieren, eingerichtet werden. Ein zusammengestelltes Glossar der Begriffe würde zudem einen Überblick geben.

Außerdem würde die Erstellung von gemeinsamen Leitlinien der Kommunikation die abgestimmte und koordinierte Kommunikation der Behörden erleichtern und deren Glaubwürdigkeit erhöhen.

(2) Zwei-Wege-Kommunikation mit Rückkopplung

### **Einzelmaßnahme: Krisen-Koordinierungsstab Behörden, NGO, Verbraucher und Verursacher einrichten (Behörden-Stakeholder-Verbraucher-Kommunikation)**

Im Vergleich zu der „konservativen“ Variante könnte in der **akuten Krisensituation** auch ein Krisen-Koordinierungsstab mit Vertretern der Behörden, NGOs, Wirtschaft und Verbrauchern installiert werden. Denn gerade die nichtbehördlichen Institutionen, wie die Verbraucherinitiativen, Greenpeace, BUND etc. sind diejenigen, die Informationen kommunizieren und wissen, welche Informationen nachgefragt werden. Zusätzlich könnten stellvertretende Verbraucher zur Verständlichkeit, der Transparenz und Glaubwürdigkeit der geplanten Kommunikation Auskunft erteilen. Auch sind die Interpretationen und Bewertungen von Sachverhalten zwischen verschiedenen Experten, Verbrauchern und den Behörden unterschiedlich, so dass vorherige Abstimmung und Auswahl der Informationen im Koordinierungsstab weniger Missverständnisse, mehr Verständnis und mehr Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit erzeugen würden.

Der Einbezug des Verursachers erscheint sinnvoll, da dieser am besten über das Produkt, die Ursachen und die Konsequenzen Bescheid weiß und häufig zu einem schnellen Handeln beitragen kann. Hier sollte jedoch ein Verfahren gefunden werden, das eine „sachliche Distanz“ und „Zukunftsorientierung der Lösung“ in der Kommunikation mit dem Verursacher ermöglicht. Das bedeutet, dass dieser für sein Verhalten nicht verurteilt und angeprangert wird und zum anderen aber auch nicht entlastet und sein Verhalten herabgespielt wird, sondern allein die Lösungssuche im Vordergrund stellt.

### **Einzelmaßnahme: Forum „Behörden-Stakeholder-Experten“ anbieten**

Um Transparenz bei der Bewertung und Kommunikation von Gefahren und Risiken zu schaffen, ist eine Kommunikation mit den Experten und den nichtbehördlichen Institutionen eine Alternative. Von der Seite der Stakeholder wird immer wieder Transparenz eingefordert, was in der Regel meint, dass die Behörde offenlegt, welchen Weg sie bis zu ihrer Entscheidung zurückgelegt hat, was die Bewertungsgrundlagen für ihren Entscheidungsprozess war, welche Studien und Stellungnahmen herangezogen wurden, wer diese finanziert hat etc.

Solche Foren der Kommunikation zwischen Behörden, Stakeholdern und Experten sollten als ständige Netzwerke mit regelmäßigem Austausch stattfinden und immer zu bestimmten Fragestellungen einberufen werden, die von den Stakeholdern benannt werden können. Eine Einbeziehung der Stakeholder in der Vorphase der Bewertung vereinfacht den Prozess, da eine frühzeitige Beteiligung die Nachvollziehbarkeit erhöht und einen Abgleich und eine Akzeptanz von Werten zulässt.

In diesen Foren können auch die unterschiedlichen Sichtweisen und Interpretationen zu Bewertungsverfahren und Sachverhalten geklärt werden. Dies bedeutet allerdings eine Face-to-face-Veranstaltung und kein Austausch über Internet oder schriftliche Kommunikation, um eine Aufarbeitung der Konfliktpotentiale zuzulassen.

### (3) Aktive Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeitswahrnehmung ist sehr dynamisch. Es fehlen direkte Ansprechpartner wie z. B. bei den Stakeholdern, und nicht immer ist die Zielgruppe, wie Kinder, Mütter, Erwerbstätige einer Branche, der Normalverbraucher etc. geklärt. Der Prozess der Meinungsbildung ist schwer vorherzusagen und folgt oft eigenen Gesetzmäßigkeiten. Umso wichtiger erscheint der **proaktive Einbezug** der Öffentlichkeit neben Stakeholdern und Industrie in die Risikobewertung und auch das daran angeschlossene Risikomanagement.

### **Einzelmaßnahme: Partizipationsverfahren in der Risikobewertung**

Sind die Bürger durch eine risikoregulierende Maßnahme betroffen, sollten sie auch am Prozess der Entscheidungsfindung und -setzung beteiligt werden. Dazu ist eine konkrete Auswahl der Zielgruppe und direkte Ansprache notwendig. Ein offenes Einladen wird eher einen Ausschnitt aus der kritischen Szene als ein repräsentatives Bild der Bevölkerungsmeinung widerspiegeln.

Die Themenauswahl könnte über die Fachreferenten der Verbraucherschutzzentralen laufen, die direkt mit den Verbrauchern kommunizieren. Gibt es Hinweise auf vermehrte telefonische Anfragen, ob ein Produkt häufiger in Zweifel gezogen wird, könnten die Behörden reagieren und das Thema auf die Agenda setzen. Alternativ bieten sich als Screening für Risikothemen Fokusgruppen, Stakeholderdialoge oder Wissenschaftskommissionen an. Zur Bewertung von Risiken bieten sich Experten-Konsensus-Konferenzen oder Bürgerdialoge an. Im Management kommen eher Runde Tische oder Mediationen zum Einsatz. Eine Auswahl der Verfahren anhängig von der Zielstellung zeigt dazu auch Kap. 5.3 (Partizipationsverfahren in der Risikobewertung).

Ein Training für Fachreferenten in den Behörden, das die Kommunikation mit den Bürgern, wie Empathie, Zuhören und Verstehen sowie Pressekommunikation schult, würde ebenfalls mittelfristig helfen, eine mehr zielgruppen- und verständigungsorientierte Kommunikation zu schaffen.

### **Einzelmaßnahme: Serviceagentur**

Neben den Verbraucherinitiativen und nichtbehördlichen Institutionen wie Stiftung Warentest könnte man überlegen, eine Art Serviceagentur für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit anzubieten. Dieser Vorschlag wurde bereits von der Ad-hoc-Kommission der Bundesregierung zur Harmonisierung der Risikostandards empfohlen. Neben der Aufbereitung der Ergebnisse der Risikobewertung würde eine solche Agentur in Zusammenarbeit mit den Verbraucherinitiativen und Länderagenturen für die Öffentlichkeit einen übergeordneten, greifbaren Ansprechpartner bieten. Dazu wäre es notwendig, neben der reinen Sachinformation auf der Homepage, Pressemeldungen, Leitfäden und Informationsmaterial auch eine Art Hotline zur Risikobewertung anzubieten, die den direkten Kontakt mit dem Verbraucher sucht. Dies sollte aber in Abstimmung mit den Verbraucherzentralen geschehen, um keine Dopplung des Angebotes zu erzielen. Für den Verbraucher wird es allerdings schwierig sein, zwischen Risikobewertung und -management zu trennen, insofern wäre eine angekoppelte Serviceagentur, die beides abdeckt, verbraucherfreundlicher.

### **Handlungsfeld 4: „Unterschiedliche Risikokonzeptionen berücksichtigen“**

Beim konkreten Umgang mit Risiken ist eine Vielzahl von Akteuren direkt oder indirekt beteiligt. Als zentrale Akteure lassen sich Wissenschaft, regulative Instanzen/Behörden, Industrie/Wirtschaft, zivilgesellschaftliche Verbände bzw. NGOs sowie Öffentlichkeit und Medien unterscheiden. Erkennt man diese Akteursvielfalt an, so bleibt festzuhalten: Ob etwas als ein

Risiko oder eine Gefährdung eingestuft wird, wird von den verschiedenen Akteuren höchst unterschiedlich gesehen. Risiko bzw. Gefährdung ist auch ein soziales Konstrukt, bei dessen Verständnis soziale, kulturelle, politische, ökonomische usw. Aspekte eine Rolle spielen. Risikokommunikation von Behörden sollte vor diesem Hintergrund die Differenz der Akteursperspektive sowie deren jeweilige Verortung im Kommunikationsprozess als Strukturmerkmal einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit und Entscheidungsfindung über Risiken wahrnehmen.

Eine zentrale Zielstellung für eine Verbesserung der behördlichen Risikokommunikation ist daher, Akzeptanz und Berücksichtigung von unterschiedlichen Risikokonzeptionen beim konkreten Umgang mit Risiken zu finden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Berücksichtigung unterschiedlicher Risikokonzeptionen in operative Arbeitszusammenhänge von Risikobewertung, -management und Risikokommunikation zu integrieren. Um diese Zielstellung zu erreichen, werden die nachfolgend ausgeführten drei Maßnahmen empfohlen. Während der erste Maßnahmenvorschlag sich an die derzeitige Praxis der Risikokommunikation anlehnt, gehen die beiden daran anschließenden Vorschläge darüber hinaus.

(1) „Risikobewertung und Stakeholder“ Integration in die BfR-Risikobewertung

Aufgabe des BfR ist es, Risiken von Stoffen, Produkten und Verfahren für die Gesundheit von Mensch und Tier zu erforschen, zu bewerten, ggf. Maßnahmen zu empfehlen und Handlungsfelder aufzuzeigen. Dieser Aufgabe kommt das BfR unter anderem nach, indem es Stellungnahmen zu einzelnen Risikofällen auf der Institutshomepage veröffentlicht. Struktur, inhaltliche Aspekte und Formate einer BfR-Risikobewertung sind durch den „Leitfaden für gesundheitliche Bewertungen“ (BfR 2005) formalisiert. Demnach soll eine BfR-Risikobewertung Aussagen zum Gegenstand der Bewertung machen, das Ergebnis der Bewertung darstellen sowie eine Begründung für diese Bewertung bezüglich verschiedener Aspekte liefern (z. B. in Bezug auf Agens, Gefährdungspotential, Exposition, Risikocharakterisierung).

Es wird vorgeschlagen, in die BfR-Risikobewertung ein Kapitel über „**Risikobewertung und Stakeholder**“ zu integrieren. Darin sollte die Bedeutung der konkreten Risikobewertung für gesellschaftlich relevante Gruppen seitens der BfR-Risikobewerter diskutiert werden. Ziel ist es, die Akzeptanz und unterschiedliche Positionen der Stakeholder zu dieser Risikobewertung aufzuzeigen, um deren Implikationen für nachfolgende Maßnahmen des Risikomanagements abzuschätzen. Dabei soll immer explizit gemacht werden, ob es sich um eigene Einschätzungen der Stakeholder handelt, welche dann nachzuweisen sind (Selbsteinschätzung), oder ob es sich um Interpretation von Stakeholder-Positionen handelt (Fremdeinschätzung). Beispielhafte Fragestellungen, welche in diesem Abschnitt zu behandeln wären, sind folgende:

- Wurden Stakeholder in die Erarbeitungsphase der Risikobewertung einbezogen? Wenn ja wie, wer und mit welchem Ergebnis?
- Welche Positionen seitens der Stakeholder bestehen zu einzelnen Aspekten der Risikobewertung (Agens, Gefährdungspotential, Exposition)?
- Gibt es bei Stakeholdern Konsens/Dissens über Schutzziele und Schutzniveaus oder auch zur methodischen Herangehensweise (etwa toxikologische Kenngrößen, relevante Grenzdosierungen)?
- Welche Empfehlungen und Risikomanagementmaßnahmen zum Umgang mit dem Risiko oder der Gefährdung werden von den Stakeholdern favorisiert?

(2) Einrichtung eines Gremiums „Gesellschaftlicher Umgang mit Risiken“

Die Studie hat gezeigt, dass zwischen den an der Risikokommunikation beteiligten Akteuren in Deutschland ein erhebliches „Instrumentalisierungsmisstrauen“ besteht. Dies wurde von

den Experten mit sehr konkreten Beispielen untermauert. Der (langfristige) Aufbau von Vertrauen und Akzeptanz unterschiedlicher Risikoeinschätzungen zwischen den Akteuren muss als eine zentrale Herausforderung für eine zukünftig effiziente und effektive Risikokommunikation betrachtet werden.

Es wird vorgeschlagen, ein **Gremium „Gesellschaftlicher Umgang mit Risiken“** einzurichten. In diesem arbeitsfähigen Expertenkreis (ca. 10-15 Personen) sollten alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen vertreten sein. Als Vorbild für die Zusammensetzung eines solchen Gremiums könnte die „Jury Umweltzeichen“ des deutschen Umweltzeichens „Blauer Engel“ dienen, das sich derzeit aus 13 Mitgliedern zusammensetzt: Vertreten sind Umwelt- und Verbraucherverbände, Gewerkschaften, Industrie, Handel, Handwerk, Kommunen, Wissenschaft, Medien, Kirchen sowie die Bundesländer. Dieser Vorschlag findet sich im Grundsatz bereits bei den Forderungen der ad hoc-Kommission „Harmonisierung der Risikostandards“ wieder.

Im hier vorgeschlagenen Gremium sollte der Vorsitz von einer unabhängigen und allseits anerkannten Persönlichkeit eingenommen werden; das Gremium sollte turnusgemäß zwei bis dreimal jährlich tagen. Die Arbeitsausrichtung sollte grundsätzliche und strategische Fragen des gesellschaftlichen Umgangs mit Risiken in den Blick nehmen. Mögliche Themenstellungen könnten sein:

- Gemeinsamkeiten und grundsätzliche konzeptionelle Unterschiede zum Umgang mit Risiken zwischen den Stakeholdern
- Entwicklung von Vorschlägen und Verfahren, wie normativ geprägte Differenzen über akzeptiertes/nicht akzeptiertes Risikoniveau in Methoden der Risikobewertung und des Managements integriert werden können
- Verständigung darüber, wie mit unterschiedlichen strategischen Positionierungen von und Konfliktsituationen zwischen Stakeholdern umgegangen werden kann
- Identifikation und Umgang mit „Schlüssel-Risikofeldern“, welche in der Zukunft von großer gesellschaftlicher Relevanz sein werden (etwa im Bereich Zukunftstechnologien)

Die Arbeiten des Gremiums sollten – auch nach außen sichtbar – zusammengeführt und von allen Mitgliedern getragen werden. Vorstellbar ist bspw. die Erarbeitung eines Leitbildes „Gesellschaftlicher Umgang mit Risiken“.

### (3) Pilotprojekte „Stakeholderbeteiligung“

Differenzen und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Akteuren der Risikokommunikation machen sich am konkreten Risikofall fest. Dies hat die intensive Debatte um Kernkraft oder genveränderte Lebensmittel gezeigt. Zudem muss in Rechnung gestellt werden, dass aufgrund einer beschleunigten technologischen und gesellschaftlichen Entwicklung und damit einhergehenden Globalisierungstendenzen eine räumliche und zeitliche Entgrenzung von Risiken stattfindet. Diese neue Art von Risiken (systemische Risiken) zeichnen sich durch ein extrem hohes Schadenspotential aus. Gesellschaftlicher Umgang mit (systemischen) Risiken muss sich deshalb in der Praxis bewähren.

Vor diesem Hintergrund wird angeregt, **innovative Pilotprojekte in konkreten Risikofeldern** mit Schwerpunkt auf Stakeholderbeteiligung und Partizipation von (potentiell) Betroffenen durchzuführen<sup>13</sup>. Ziel dieser Pilotprojekte sollte sein, Verfahren zu entwickeln, die:

- auf den gesellschaftlichen Umgang mit Nichtwissen bei bestimmten Risikoquellen fokussieren,

<sup>13</sup> Im nachfolgenden Kapitel (5.3) werden verschiedene Beteiligungsformen für die Risikobewertung näher erläutert.

- unterschiedliche Risikokonzeptionen (bspw. Nutzenbetrachtung, Vorsorgeprinzip) von Stakeholdern auch methodisch in die Risikobewertung integrieren,
- die Handlungsoptionen für das Risikomanagement erarbeiten, welche zum einen dem komplexen Sachverhalt von systemischen Risiken (Stichwort: nicht-intendierte Nebenfolgen) gerecht werden, und zum anderen Umsetzungsbarrieren institutioneller, ökonomischer oder rechtlicher Art in den Blick nehmen.

### 5.3 Exkurs: Partizipationsverfahren in der Risikobewertung

Partizipationsverfahren in der Risikobewertung bieten viele Möglichkeiten, um Interessensgruppen, Experten, Politiker oder Bürger zu beteiligen. Bei der Risikobewertung sollten neben der rein naturwissenschaftlich-technischen Abschätzung auch die **individuelle und kollektive Wahrnehmung, die normative Beurteilung** der Akzeptabilität eines gegebenen Risikos sowie **Kontext und Begleitumstände der Risikosituation** bestimmt werden. Es ist zum Beispiel bedeutsam für die meisten Menschen, ob sie das Risiko selbst herbeigeführt haben oder aber ungefragt einem solchen ausgesetzt wurden (Renn et al. 2007: 92 ff.).

Individuen und Gruppen, die in einem Verfahren der Risikobewertung mitwirken, können helfen, ein **Risiko** unter normativen Gesichtspunkten als **akzeptabel** oder als **nicht akzeptabel** einzustufen. Diese Beurteilung der Akzeptabilität ist ein expliziter Schritt einer **integrativen Risikobewertung**, wie dies das Risikokzept des IRGC vorsieht (IRGC 2005, 36 ff.). Die Frage der Tolerabilität beziehungsweise Akzeptabilität eines Risikos ist dort an der Schnittstelle zwischen Risikobewertung und Risikomanagement angesiedelt und kann je nach Art des Risikos und des angestrebten Risikosteuerungsprozesses im Rahmen der Risikobewertung oder im Rahmen des Risikomanagements angesiedelt sein.

#### Auswahl der Beteiligten

Um ein geeignetes Beteiligungsverfahren für die Risikobewertung auszuwählen, sollte über die Art der „**Inklusion**“, also des Einschlusses der betreffenden Personen und Gruppen, entschieden werden. Grundsätzlich gilt, dass alle, die von den Folgen der jeweiligen Entscheidung direkt oder indirekt betroffen sind, also in ihren Interessen oder Werten positiv oder negativ beeinflusst werden, in die Beteiligungsmaßnahmen eingebunden werden sollten (Renn et al. 2007: 114).

Um die Aspekte der Inklusion zu behandeln, müssen folgende Fragen behandelt werden:

- wer beteiligt oder „ausgeschlossen“ sein soll,
- was Ziel des Verfahrens ist (zum Beispiel Meinungsbild, Präferenzen, Optionen erfragen, Szenarien beschreiben oder Empfehlungen etc. treffen),
- welche Ebene der Steuerung, vertikal (Bundesebene, Landesebene etc.) oder horizontal (regional, lokal ausgedehnt etc.) oder beide, im Verfahren integriert sein sollen,
- wie groß die Ausdehnung des Verfahrens ist, d. h. an welchem Ort es stattfinden und wie lange es dauern soll (zeitliche Vorgabe).

#### Regeln und Wahlverfahren

Zudem ist noch der „**Abschluss**“ (**Closure oder Konklusion**) des Verfahrens im Vorfeld festzulegen. Er legt die Art der Entscheidungsfindung oder der Empfehlungsformulierung fest. Wie werden Tatsachenbehauptungen überprüft? Welche gesetzlichen oder moralischen Regeln werden angewandt, um die Akzeptabilität zu beurteilen? Wie wird am Ende abgestimmt, wenn es keinen Konsens gibt? Der Abschluss beschreibt, wie ein Verfahren der Beteiligung geführt werden soll, so dass das Ziel auch eintreten kann. Hierfür sind zu klären:



- Regeln der Evidenz/Beweisführung
- Überzeugungskraft: Wann ist ein Argument überzeugend für die Gruppe?
- Wahlverfahren: Wie komme ich zu einer Entscheidung? Ist ein Konsens notwendig? Reicht ein Wahlverfahren aus?

### Ansätze der Partizipation

Neben diesen zwei methodischen Grundfragen ist es wichtig, den theoretischen Ausgangspunkt des Beteiligungsverfahrens festzulegen: Warum soll dieses Verfahren überhaupt durchgeführt werden, was wird damit bezweckt? Ist ein funktionalistischer oder ein neo-liberaler Ansatz gewünscht? Oder sind deliberative, postmoderne oder anthropologische Konzepte zielführend?

Tab. 20: Ansätze der Partizipation und ihre Ziele

Ansatz der Partizipation	Zielstellung	Eigenschaften	Beispiel
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funktionalistisch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Entscheidungen durch Einbeziehung von Wissensträgern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluralität und Offenheit, große Inklusion, höhere Effektivität, geringe Effizienz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delphi, Runder Tisch, Anhörung, Bürgerkomitee</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neoliberal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Repräsentanz kollektiver Präferenzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbringen von Präferenzen der Personen, Entscheidungen sollen die Präferenzen widerspiegeln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Referendum, Fokusgruppen,</li> <li>• E-Partizipation, Mediation</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postmodern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auffächerung von Standpunkten in ihrer Pluralität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anerkennung von pluralen Meinungen und Rationalitäten, keine Lösungssuche, nur Arrangements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foren, Podiumsdiskussionen, Open Space</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deliberativ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wettstreit der Argumente, Orientierung am Gemeinwohl, keine Repräsentativität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle Argumente sollen vertreten sein, konsensorientiert aus innerer Einsicht der Personen im Austausch der Argumente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rationaler Diskurs, Bürgerforen (Planungszelle), Runde</li> <li>• Tische</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anthropologisch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbringen des „gesunden Menschenverstandes“ zu einer pragmatischen, möglichst einstuimmigen Lösung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbezug von Laien, Normalbürgern, Common Sense</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsensus Konferenzen, Citizen Juries</li> </ul>

### Ausgewählte Verfahren und ihre Eignung für die Risikobewertung

Verfahren zur Beteiligung verschiedener Zielgruppen können in allen Phasen der Behandlung eines Risikos, auch in der Phase der Bewertung, der eigentlichen Hauptaufgabe des BfR, eingesetzt werden. Anhand der Zielgruppe können fünf Typen von Beteiligungsverfahren unterschieden werden (nach Renn et al. 2007: 112):

Typ 1: Abstimmungsverfahren innerhalb von Institutionen

Typ 2: Fachliche Kommentierung zwischen verschiedenen Institutionen

Typ 3: Diskurs mit externen Experten (Wissensdiskurs)

Typ 4: Beteiligung von Vertretern gesellschaftlicher Gruppen

Typ 5: Beteiligung der Öffentlichkeit

Die folgenden Tabellen 21 bis 25 (teilweise angelehnt an Beckmann und Keck 1999, Ley und Weitz 2003) beschreiben diese fünf Typen der Beteiligung und führen dazu ausgewählte Verfahren, ihre Eigenschaften und Eignung für die Risikobewertung auf (in Anlehnung an Renn et al. 2005).

**Tab. 21: Typ 1 – Abstimmungsverfahren innerhalb von Institutionen**

Beispiele für Beteiligungsverfahren	Zielstellung	Zielgruppe	Eigenschaften des Verfahrens	Vorteile und Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>Interne Meetings, geschlossene Arbeitsgruppe, Workshop</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beteiligung von Fachkräften unterschiedlicher Disziplinen im Verfahren,</li> <li>Gegenseitige Verständigung, verständliche Darstellung der Informationsinhalte, transparente Ausarbeitung der Argumente und Ableitungen, Herstellung eines einheitlichen Wissensstands</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experten einer Institution, z. B. Risikobewerter und Risikomanager</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gelenkte Diskussion, Aufzählung und Sichtbarmachen von Argumenten, Moderationsmethode</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frühe Einbeziehung der Akteure, Festhalten der Argumente, hoher Abstimmungsbedarf</li> </ul>

Tab. 22: Typ 2 – Fachliche Kommentierung zwischen verschiedenen Institutionen

Beispiele für Beteiligungsverfahren	Zielstellung	Zielgruppe	Eigenschaften des Verfahrens	Vorteile und Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeitskreise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ableich, Regulierung eines Risikos, ähnlich zu Typ 1: gegenseitige Verständigung, verständliche Darstellung der Informationsinhalte, transparente Ausarbeitung der Argumente und Ableitungen, Herstellung eines einheitlichen Wissensstands</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experten mehrerer Institutionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Festlegung der Art und Weise der gegenseitigen Unterrichtung sowie der Verantwortlichkeit für die Kommunikation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vermeidung von Verantwortlichkeiten, Redundanzen, meist nicht beschlussfähig</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Runde Tische</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Klärung von Bewertungsfragen, konkrete Fälle, aber auch Langzeitplanung, sonst wie beim Punkt „Arbeitskreise“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Heterogene, aber feste Zusammensetzung der Teilnehmer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Systematisch gegliederter Prozess, Moderator, Verfahrensspielregeln, Grundsatz der Gleichberechtigung der Teilnehmer, latente Konflikte bearbeitbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neutraler Moderator, regelmäßige Treffen, kein Wechsel der Personen, systematisch gegliedert, zeitaufwendig</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausschüsse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bewertung, Klärung von Bewertungsfragen, Beschlusssetzung, sonst wie beim Punkt Arbeitskreis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Feste Zusammensetzung der Teilnehmer, Experten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erarbeitung von Empfehlungen, Beschlüssen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschlussfähig, kaum Moderation oder Verfahrensregeln, latente Konflikte</li> </ul>

Tab. 23: Typ 3 – Diskurs mit externen Experten

Beispiele für Beteiligungsverfahren	Zielstellung	Zielgruppe	Eigenschaften des Verfahrens	Vorteile und Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>Expertenpanel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wechselseitiger Austausch, Wissensbasis zur Klärung komplexer Ausgangslage erweitern, undeutliche Datenlage bei der Risikobewertung verdeutlichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risikobewerter und externe Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen und Meinungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erfassen der Bandbreite der wissenschaftlichen Meinungen, Berücksichtigung von Minderheitenvoten, ausgewogene Abschätzung des Risikos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kennzeichnung von Minderheitsvoten, Pluralität der Meinungen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Delphi-Runden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schaffung von Klarheit (Evidenz) zu einer Fragestellung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruppe von Experten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schriftliche Stellungnahme von Experten, nach Zusammenführung der Stellungnahmen, nochmalige Bewertung durch die Experten, Vorgabe: Einbeziehung der Ergebnisse der ersten Befragungsrunde als Korrektiv der eigenen Urteilsfindung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wissensfindung, Auflösung von Konfliktformen, Informationseingabe für weitere Verfahren, geringer Aufwand</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Open Space</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auswahl von Unterthemen, Erarbeitung von Fragestellungen, Diskussion der Themen, Zusammenstellung von Maßnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>10 bis mehrere hundert Beteiligte, Experten, aber auch interessierte Bürger, Interessensgruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Offene Versammlungstechnik ohne Programmstruktur, Themenvorschläge zu Beginn der Konferenz, Kleingruppenbildung nach Interessen, Protokolle, Schlussrunde mit Maßnahmenkatalog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einfaches, schnelles Verfahren, keine Vorgabe von Unterthemen</li> </ul>

**Tab. 24: Typ 4 – Beteiligung von Vertretern gesellschaftlichen Gruppen**

Hierunter ist auch der Einbezug von Verursachern von Risiken und der durch Risiken betroffenen gesellschaftlichen Gruppen einzuordnen, sofern deren fachliches Wissen oder deren Erfahrungen für die Abschätzung von Bedeutung sind. Bei kontroversen Risiken sollten die Kriterien, die im Abwägungsprozess eingesetzt wurden, mit den beteiligten Gruppen diskutiert werden (Renn et al. 2007: 112 ff.)

Beispiele für Beteiligungsverfahren	Zielstellung	Zielgruppe	Eigenschaften des Verfahrens	Vorteile und Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>Stakeholder-Workshop</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abrufen von Fachwissen und Erfahrungen, Stärken des Vertrauensverhältnisses, Verdeutlichung möglicher Zielkonflikte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Max 30 Personen, Verursacher von Risiken, Interessensgruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bearbeitung von gezielten Fragestellungen</li> <li>Moderation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einfache, schnelle Methode, meist nur Austausch, Diskussion eines Themas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Szenario-Workshop</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Förderung des Dialogs und der gemeinsamen Planung der Teilnehmer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erarbeitung von Szenarien durch Experten, Vorstellung der Szenarien, Erarbeitung von Aktionsplänen, Verfahrensregeln, Moderation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aufwendige Erstellung der Szenarien, zeitintensives Verfahren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fokusgruppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erfassen des Stimmungsbildes der Teilnehmer, Erarbeiten eines Empfehlungskataloges, Empfehlungscharakter, Erfassen von Werten und Interessen im Risikoprozess</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experten, Betroffene, Interessenvertreter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gruppen aus 4–12 Personen, moderiertes Gruppeninterview von ca. 2,5 Stunden, Leitfragenkatalog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegenseitiges Beeinflussen während der Gruppendiskussion, Kreierung neuer Ideen, aufwendige Akquise der Teilnehmer, qualitative Auswertung</li> </ul>

„Risikobewertungen stoßen in einer Gesellschaft, in der Wertpluralismus herrscht und politische Handlungen stets unter hohem Rechtfertigungsdruck stehen, oft auf Skepsis oder Misstrauen. Aussagen zu Risiken sind mehr als andere Aussagen auf Plausibilität (d. h. intuitiv vermittelbare Nachvollziehbarkeit der Gedankengänge) und Vertrauen in die Regulierungsgremien angewiesen. Die Regulierung von Risiken kann daher nur im intensiven und verständigungsorientierten Austausch mit der interessierten Öffentlichkeit gelingen“ (Renn et al. 2007: 112 ff.).

Tab. 25: Typ 5 – Beteiligung der Öffentlichkeit

Beispiele für Beteiligungsverfahren	Zielstellung	Zielgruppe	Eigenschaften des Verfahrens	Vorteile und Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentliche Auslegung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skepsis und Misstrauen auflösen, Vertrauen in die Regulierungsinstanzen aufbauen, Vorstellung über mögliche Zielkonflikte bei der Bevölkerung erhalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei politischem und gesellschaftlichem Druck, bei erheblichen Eingriffen in die Grundrechte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei kontroversen Fragen nur eingeschränkte Zwei-Wege-Kommunikation</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsensuskonferenzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbeziehung des Alltagswissens, Ergänzung des Expertenwissens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerpanel, möglichst gleichverteilt zur Bevölkerungsgesamtheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erarbeitung von Sachkompetenz an 2 Vorbereitungswochenenden, Auflistung von Schlüsselfragen, öffentliche Veranstaltung mit Befragung des Expertenpanels durch das Bürgerpanel, Abschlussbericht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürger werden zu Experten, Steuerung der Veranstaltung durch das Bürgerpanel</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zukunftswerkstätten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwurf von wünschbaren, möglichen oder auch unmöglichen Zukunftsszenarien, Überprüfung auf Durchsetzbarkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betroffene, max. 15 Personen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Phasen: Kritikphase, Ideen-/Fantasiephase, Umsetzungs-/Verwirklichungsphase, Moderator, 1–3 Tage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betroffene zu Beteiligten machen, kreative Atmosphäre</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zukunftskonferenz/Search Conference</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung idealer Zukunftsszenarien, Maßnahmen und Aktionsplänen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60–70 Teilnehmer, gemischter Teilnehmerkreis Betroffener</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklungsorientierter Workshop, festes Ablaufschema, 2 Moderatoren, Plenumsitzungen mit selbstorganisierter Kleingruppenarbeit, Dauer 3 Tage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicht für konkrete, konfliktträchtige Entscheidungen geeignet</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planungszelle, Bürgerforum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erarbeitung von Empfehlungen durch informierte Experten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ca. 25 zufällig ausgewählte Bürger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgergutachten zu einer vorher benannten Problemstellung, Informationen durch Referate oder Befragung von Experten und Interessensvertretern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher Aufwand, informierte Bürger</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgergipfel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufarbeitung von Fragestellung bis zu Maßnahmenkatalogen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrere hundert Teilnehmer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensive Diskussion an Runden Tischen mit maximal 10 Personen als auch ein Austausch im großen Plenum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkrete Ergebnisse an einem Tag, Meinungsvielfalt ermöglichen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• E-Democracy, Online-Verfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Austausch über das Thema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offenes Verfahren, aufgebaut wie eine Konferenz, Austausch jedoch über Internetforen, neutrale Moderation, vorgegebene Leitfragen, Dauer mehrere Wochen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Großer Personenkreis geringer Aufwand, nur Personen mit Internetanschluss, Interesse am Thema für Teilnahme entscheidend</li> </ul>

## Fortsetzung Tab. 25: Typ 5 – Beteiligung der Öffentlichkeit

Beispiele für Beteiligungsverfahren	Zielstellung	Zielgruppe	Eigenschaften des Verfahrens	Vorteile und Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgerjury/ Citizen Jury</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debatten über Werte, weniger zur Lösungssuche geeignet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürger (Jurymitglieder) zufällig ausgewählt, nach Merkmalen der Grundgesamtheit der Bevölkerung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Schöffengericht“, Abgabe einer Empfehlung nach Anhörung (Hearings) aller Argumente, Befragung der Jurymitglieder zum Ende des Verfahrens, ähnlich einer Planungszelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr langes Verfahren (5–10 Tage), kostspielig</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kooperativer Diskurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplexe Entscheidungsprozesse, Kriterienfindung (Wertbaum), Klärung von Auswirkungen, Abwägung von Handlungsempfehlungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interessensgruppen, Bürger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3-stufiges Kombinationsverfahren aus Mediation (Kriterienfindung), Gruppen-Delphi (Abwägung), Bürgerforum (Handlungsempfehlungen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr kosten- und zeitaufwendig, für komplexe Fragestellungen mit hohem Konfliktpotential geeignet</li> </ul>

## 6 Fazit

### Das Projekt in Kürze

Risikokommunikation zielt auf den interaktiven Austausch von Informationen (Abschätzungen, Bewertungen, Meinungen) über Gefahren und Risiken zwischen verschiedenen, am Kommunikationsprozess beteiligten Akteuren ab. Herausforderungen der Risikokommunikation können dabei einerseits in strukturelle Herausforderungen des politisch-administrativen Systems und andererseits in den Kommunikationsprozess betreffende Herausforderungen unterteilt werden. Von Letzteren wird angenommen, dass sie konkreten Lösungsstrategien eher zugänglich sind als die strukturelle Herausforderungsdimension. Ein grundlegendes Verständigungsproblem, so die Hypothese dieser Untersuchung, geht von dem unklaren Verständnis und der unterschiedlichen Verwendung der Begriffe „Risiko“ (engl. „risk“) und „Gefährdung“ bzw. „Gefährdungspotential“ (engl. „hazard“) aus. Ursachen für Kommunikationsprobleme können sein: unterschiedliche gesetzliche Vorgaben, Konkurrenz zwischen den Akteuren, Instrumentalisierung des Kommunikationsprozesses, mediale Verstärkung, verschiedene emotionale und kognitive Verarbeitungsstile, unterschiedliche soziale Rollen (Experte/Laie), Wissensdefizite, unterschiedliche Schadensauffassungen, Glaubwürdigkeits- und Koordinationsdefizite.

Das Bundesinstitut für Risikobewertung beauftragte das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) gGmbH und die Dialogik gGmbH,

- das Verständnis und die Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ in der Risikokommunikation unter Einbeziehung von Akteuren der Behörden, NGOs, Wirtschaft und Verbänden zu untersuchen,
- Handlungsempfehlungen und -optionen für mögliche organisatorische Maßnahmen von Bundesinstitutionen zu entwickeln.

### Projektdesign

Im Mittelpunkt des Projektes standen eine Literaturanalyse sowie eine Befragung von insgesamt 53 Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie öffentlichen Institutionen. Im Rahmen der Literaturrecherche wurden ca. 400 Literaturquellen gesichtet und davon ca. 100 für die spezifische Fragestellung des Projektes besonders relevante Quellen näher ausgewertet. Für die empirische Datenerhebung wurden zwei unterschiedliche methodische Vorgehensweisen gewählt: Experteninterviews und Fokusgruppen. Zweck dieser methodischen Triangulation ist die Sicherstellung einer hohen Validität für die generierten Ergebnisse

Für die Experteninterviews wurden zunächst Experten nach folgenden Hauptkriterien ausgewählt: „Relevanz und Bedeutung“ der von den Experten vertretenen Institution bzw. Organisation im „Konzert der Interessengruppen“ sowie „themen- bzw. fachspezifische Nähe“ sowohl der Institutionen als auch deren Vertreter zu den im Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) behandelten Themen. Die Projektbearbeiter führten daraufhin telefonische und persönliche Interviews mit einem teilstandardisierten und zielgruppenspezifischen Fragebogen durch, der offene und geschlossene Fragestellungen enthielt. Die Interviews wurden dokumentiert und qualitativ/quantitativ ausgewertet.

Parallel wurden drei homogene Fokusgruppen jeweils mit Vertretern von Behörden, Wirtschaft und Umwelt- und Verbraucherverbänden durchgeführt, dokumentiert sowie qualitativ ausgewertet. Die Auswahl der Teilnehmer wurde ebenfalls nach den oben beschriebenen Kriterien vorgenommen. Für die Moderation der Fokusgruppen wurde eine Kombination der „Questioning-Guide“- und der „Topic-Guide-Technik“ eingesetzt.

### Projektergebnisse

Die Forschung zur Risikokommunikation ist trotz ihres verhältnismäßig „jungen“ Forschungsgegenstandes äußerst vielfältig und ausdifferenziert. Auch wenn die Wurzeln der Risikokommunikationsforschung vor allem in Nordamerika zu suchen sind, so hat sich mittlerweile auch in Europa – und nicht zuletzt in Deutschland – eine Forschungslandschaft zur Risikokommunikation fest etabliert.

Dennoch geht aus der Literaturanalyse hervor, dass die Leitfrage der vorliegenden Studie, die Frage nach unterschiedlichen Akteurssichtweisen bei Verständnis und Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ bislang kaum untersucht wurde. Es existiert so gut wie keine explizite Forschung zu dieser Fragestellung in der deutschsprachigen und internationalen Forschungslandschaft.

An dieser Stelle werden einige ausgewählte Ergebnisse der Literaturanalyse thesenartig dargestellt:

- **Begriffsverständnis nach Disziplinen:** Im Sprachgebrauch von Institutionen, Verbänden, Behörden und der Öffentlichkeit werden die Begriffe „Risiko“, „Gefährdung“ und „Gefahr“ häufig gleichbedeutend verwendet, und es findet keine klare Trennung der Begrifflichkeiten statt. Selbst die verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen benutzen diese Begriffe nicht kongruent. Es wird daher nachvollziehbar, dass sich semantische Unbestimmtheiten beim Übergang von Wissenschaftszirkeln in andere Expertenkreise (Stakeholder aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) oder auch darüber hinaus zum Laien multiplizieren können.
- **Begriffsverständnis nach Akteuren:** In der Literatur werden auf analytischer Ebene sechs Akteurstypen unterschieden: Medien, Öffentlichkeit, regulative Instanzen/Behörden, Verbände/Nichtregierungsinstitutionen, Wirtschaft/Industrie und Wissenschaft. Die Verortung der einzelnen Akteurstypen im Kommunikationsprozess zeigt, dass akteurspezifische Kommunikationsbedürfnisse und -ansprüche existieren, abhängig davon, wo sie im Bereich zwischen Risikoverursachung, -vermeidung und -betroffenheit anzusiedeln sind. Kommunikation über Risiken beinhaltet immer auch die Diskurse über Verantwortlichkeiten von Verursachung und Vermeidungsnotwendigkeiten sowie über Informationspflicht- und Betroffenheitsausmaß.
- **Lebenswelt („world views“) und Risikokonzeptionen:** Risiken und Gefährdungen werden je nach Akteurssicht sehr unterschiedlich wahrgenommen. Die eigene Lebenswelt trägt entscheidend zur spezifischen Wahrnehmung von Risiken bei. Je nach Akteursrolle können verschiedene Faktoren dominant sein: beispielsweise ökonomische Interessen, Verantwortung für Gefahrenabwehr und Vorsorge oder „Aufpasser- und Sprachrohrfunktionen“. Ein Risiko wird aus unterschiedlichen Akteursperspektiven sehr verschieden interpretiert und dementsprechend kommuniziert. Unterschiedliche Risikokonzeptionen verdichten sich zu unterschiedlichen Kommunikationsinhalten und -formen.
- **Gesichertes Wissen als Brücke:** Je mehr Wissensdefizite bei einem bestimmten Risiko oder Gefährdungsfall existieren, desto größer die Wahrscheinlichkeit für grundlegende Verständigungs- und Kommunikationsprobleme. Die Risikokommunikation konkreter Gefährdungen ist im Allgemeinen weitaus anfälliger für Verständigungsprobleme zwischen den beteiligten Akteuren als die Kommunikation von konkreten Risiken, da bei diesen *per definitionem* ein hoher Wissenstand vorhanden sein muss.
- **Unterschiedliche Schutzziele:** In der Risikobewertung und beim Risikomanagement werden je nach Risikoart und Situation auf das Gefährdungspotential bezogene oder auf das Risiko bezogene Strategien eingeschlagen. Bei vielen Lebensmitteln und beim Trinkwasser wird überwiegend auf den Gefahrenaspekt Wert gelegt, während bei Chemikalien und Konsumgütern die Höhe der Exposition mit berücksichtigt wird.



Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen ergeben, dass bei den verschiedenen Akteuren kein einheitliches Verständnis und keine einheitliche Verwendung der Begriffe Risiko und Gefährdungspotential existieren. Nachfolgend werden einige ausgewählte Ergebnisse der Experteninterviews und Fokusgruppendifkussionen skizziert:

- **Verständnis Risikokommunikation:** Behörden verstehen Risikokommunikation als einen kontinuierlichen wechselseitigen Prozess des Informationsaustausches insbesondere zwischen Behörden, NGOs und Wirtschaft. NGOs und Wirtschaft sprechen den Behörden eine umfassende Kommunikationsverantwortung zu. Die NGOs (aber auch die Wirtschaft) sehen sich teilweise als Sprachrohr, das der Öffentlichkeit die Informationen der Behörden und Wirtschaft verständlich und „zielgruppenspezifisch“ vermittelt.
- **Zentrale Aufgaben bei der Risikokommunikation:** Behörden wird ein umfassendes Aufgabenprofil mit Identifikation, Abschätzung, Bewertung, Management sowie Kommunikation von Risiken zugeschrieben. Die Kommunikation von Risiken soll dabei umfassend und zielgruppenorientiert sein. Adressaten behördlicher Risikokommunikation sind Öffentlichkeit und Medien, Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Akteure sowie Wissenschaft und nachgelagerte Behörden. NGOs hingegen besitzen vor allem eine Kommunikations- und Kontrollfunktion (z. B. Sprachrohr für die Öffentlichkeit, Vertretung zivilgesellschaftlicher Interessen), während die Wirtschaft für „eigene“ Risiken verantwortlich zeichnet und Fachwissen an Behörden, NGOs und Öffentlichkeit kommunizieren soll.
- **Begriffsverständnis „Risiko“/„Gefährdungspotential“:** Bei Behörden hat sich ein insgesamt sehr kohärentes, in der Regel toxikologisches Verständnis der Begriffe gezeigt, angelehnt an die EU-Verordnung 178/2002<sup>14</sup>. Dabei gilt vielen Behördenvertretern das Gefährdungspotential als gut abschätzbar, während Risiken kaum kalkulierbar seien. Bei NGOs und Wirtschaft ist das Verständnis deutlich heterogener: Unterscheidungsdimensionen sind beispielsweise konkret vs. abstrakt, tatsächlich vs. theoretisch. Es wird deutlich, dass beide Begriffe mit verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen verbunden und interpretiert werden; das Begriffspaar konkret vs. abstrakt beispielsweise auf einem rechtlichen Verständnis basiert. Teilweise wird allerdings keine definitorische Differenzierung vorgenommen oder die Begriffe werden für die Praxis als unbedeutend erachtet.
- **Verwendung der Begriffe:** Der Begriff „Gefährdungspotential“ wird kaum verwendet, der Begriff „Risiko“ dagegen häufiger. Behörden operieren häufig in der internen wie externen Kommunikation mit Ersatzbegriffen wie „Gefahr“ oder „Schaden“. Bei NGOs und Wirtschaftsvertretern sind die Begriffe ebenfalls oft vage und diffus. Dies ist jedoch auf der Fachebene der Risikobewertung anders. Hier wird auf eine exakte Definition geachtet.
- **Akteursspezifische Risikokonzeptionen:** Behörden berücksichtigen bei der eigenen Risikobewertung insbesondere Kriterien wie Expositionsdauer, Ausbreitung der Gefahr und Wahrscheinlichkeit eines Schadens. Die wichtigsten Bewertungskriterien von NGOs sind die Regulierung des Risikos sowie die Wahrnehmung durch Betroffene. Die Wirtschaft hingegen betont die Wahrscheinlichkeit des Nutzens bzw. Schadens.
- **Akteurseinfluss in der Risikokommunikation:** Den größten Einfluss in der Risikokommunikation wird NGOs und insbesondere Medien zugeschrieben. Dies zeigt, dass Risikokommunikation als eine Kommunikation verstanden wird, die sich vor allem mit öffentlich wahrgenommenen und medienwirksam verbreiteten Risikothemen beschäftigt.
- **Praxis der Risikokommunikation:** Es gibt eine Vielzahl von Praxisbeispielen von gelungener Risikokommunikation. Ein Erfolgskriterium ist in der detaillierten Auseinandersetzung mit der Zielgruppe zu sehen. Hohe Fantasie, Kreativität und Methodenvielfalt sind hier wichtig. Angestrebt wird häufig die Etablierung einer Zwei-Wege-Kommunikation mit offenen und transparenten Informationsflüssen.

<sup>14</sup> 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.

- Zentrale Herausforderungen in der Risikokommunikation: Divergierende Ziele und Motivationen der unterschiedlichen Akteure sowie gegenseitige Unterstellungen, das Risikothema zu instrumentalisieren, stellen Hauptprobleme in der Risikokommunikation dar. Daneben sind insbesondere für Behörden und NGOs verspätete und unvollständige Informationen, mangelnde Transparenz, Über- oder Unterschätzung von Risiken durch Verzerrungen in der Risikowahrnehmung sowie mangelnde Kommunikationskompetenzen als problematisch erkannt. Diese Defizitanalyse wird allen an der Risikokommunikation beteiligten Akteuren zugeschrieben.

### **Problemdimensionen bei Verwendung der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdung“: Semantik, Konzeption, Strategie, Steuerung**

- Verständigungsschwierigkeiten bei der Verwendung der Termini „Risiko“ und „Gefährdung“ beschränken sich nicht auf eine semantische linguistische Ebene. Vielmehr umfassen sie ebenso eine konzeptionelle, strategische und steuerungsspezifische Problematik.
- Semantische Problemebene: Unterschiedliche Gruppen weisen den Termini der Risikokommunikation einen unterschiedlichen definitorischen Inhalt zu; d. h. Akteure nutzen Worte wie Gefährdung, Gefährdungspotential, Risiko, Schaden, Schadenpotential, Katastrophen – und meinen im Grunde das Gleiche, benutzen aber unterschiedliche Begriffe. Die Vermutung liegt nahe, dass zunächst ein Verständigungsproblem zwischen den am Kommunikationsprozess beteiligten Akteuren aufgrund zum Teil unterschiedlicher semantischer Interpretationen und disziplinärer Sozialisation (etwa Toxikologe, Lebensmittelchemiker oder Epidemiologe) vorhanden ist.
- Konzeptionelle Problemebene: Zwischen den Akteuren existieren unterschiedliche Auffassungen von Risiko/Gefährdung, d. h. unterschiedliche Risikokonzeptionen. Denn hinter diesen beiden Begriffen Gefährdung und Risiko steht ein ganz bestimmtes Risikokonzept, welches beinhaltet, dass die Gefährdung mit der Exposition gewichtet werden muss. Dass heißt, die Gefährdung wird relativiert: Erst dann, wenn Gefährdung wirklich wirksam wird (d. h. als Exposition empirisch nachweisbar ist), ist sie für uns im Sinne eines Risikos signifikant. Orientieren sich Akteure mehr am Vorsorgeprinzip, dann wird dieses Konzept als handlungsleitend abgelehnt. Dann handelt es sich nicht um ein Verständigungs-, sondern um ein Problem grundlegend unterschiedlicher bzw. konkurrierender Risikokonzeptionen bei gesellschaftlichen Gruppierungen (Verständnisproblem).
- Strategische Problemebene: Die Akteure verfolgen im politischen Meinungsbildungsprozess bei der Kommunikation von Risiken/Gefährdungen unterschiedliche Ziele und Strategien. Dabei können verschiedene Strategien mit dem Ziel Einstellungsänderung, Konfliktlösung oder Entscheidungsbeeinflussung unterschieden werden. Beide Begriffe werden dann zugunsten von (Partikular-)Interessen instrumentalisiert. Dahinter steht ein Problem widerstreitender Interessen. Dieses strategische Problem impliziert dann die Frage, wie mit diesen unterschiedlichen Strategien umzugehen ist.
- Steuerungsspezifische Problemebene: Da die Nutzung der Begriffe Risiko/Gefährdung ganz bestimmte Implikationen bezüglich des Risikomanagements hat, kann in diesem Kontext auch ein Steuerungsproblem identifiziert werden. Die entscheidende – durchaus politische – Frage ist, wo die Risikoregulierung ansetzt. Bei einer Ausrichtung auf den Gefährdungsaspekt werden vorgeschlagene Maßnahmen vornehmlich am Risikoagenten bzw. -auslöser ansetzen. Wird vornehmlich eine Ausrichtung an Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe in den Blick genommen, so werden Managementmaßnahmen eher auf der Expositionsseite ansetzen. Allerdings ist die Ermittlung des Gefährdungspotentials und des Risikos für die Auswahl des Steuerungsansatzes nicht immer eindeutig. Beim konkreten Risiko- oder Gefährdungsfall können sich konzeptionelle und strategische Differenzen über den Umgang mit Risiken zu einem Steuerungsproblem verdichten.

## Handlungsempfehlungen

Die Handlungsempfehlungen wurden anhand von vier aus den empirischen Ergebnissen abgeleiteten besonders relevanten Themenfeldern entwickelt:

- „Unterschiedliche Risikokonzeptionen berücksichtigen“: Beim konkreten Umgang mit Risiken ist eine Vielzahl von Akteuren direkt oder indirekt beteiligt. Erkennt man diese Akteursvielfalt an, so bleibt festzuhalten: Ob etwas als ein Risiko oder eine Gefährdung eingestuft wird, wird von den verschiedenen Akteuren höchst unterschiedlich gesehen. Risiko- bzw. Gefährdung ist auch ein soziales Konstrukt, bei dessen Verständnis soziale, kulturell, politische, ökonomische usw. Aspekte eine Rolle spielen. Risikokommunikation von Behörden sollte vor diesem Hintergrund die Differenz der Akteursperspektive sowie deren jeweilige Verortung im Kommunikationsprozess als Strukturmerkmal einer gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit und Entscheidungsfindung über Risiken wahrnehmen. Für Risikobewertung und -management stellt sich die Herausforderung, die jeweiligen konzeptionellen Hintergründe der Argumentationspositionen der verschiedenen Akteursgruppen am konkreten Beispiel transparent zu machen. Behörden sollten deshalb die eigenen Begriffsdefinitionen hinsichtlich der disziplinären Herkunft offenlegen sowie die definitivische Anschlussfähigkeit gegenüber anderen Disziplinen gewährleisten. Als Maßnahmen wurden vorgeschlagen: „Risikobewertung und Stakeholder“ Integration in die BfR-Risikobewertung, Einrichtung eines Gremiums „Gesellschaftlicher Umgang mit Risiken“ und Pilotprojekte „Stakeholderbeteiligung“.
- „Kompetenzen aufbauen“: Die Ergebnisse der vorliegenden Studie haben gezeigt, dass mangelnde Kommunikationskompetenzen sowie mangelnde Kompetenzen im Umgang mit und Wissen um Risiken zu Risikokommunikationsproblemen führen können bzw. diese verstärken. Zentrales Handlungsfeld ist der Aufbau von Kommunikationskompetenzen bei den an der Risikokommunikation beteiligten Akteuren. Maßnahmen im Bereich „Kompetenzen aufbauen“ müssen darauf abzielen, die Kommunikationskompetenz der für die Risikokommunikation verantwortlichen Akteure, insbesondere der Behörden, nachhaltig zu erhöhen. Durch eine Verbesserung der Sachkompetenz in den jeweiligen Risikofeldern für alle am Kommunikationsprozess beteiligten Akteure sollen diese in die Lage versetzt werden, sich aktiv am Prozess der Risikobewertung beteiligen zu können. Maßnahmen sind Kommunikationsschulungen und -trainings, gegenseitiges Coaching von Behörden und Stakeholdern sowie Aufbau eines Kompetenznetzwerks „Risiko und Gefährdung“.
- „Risikokommunikation an Zielgruppen ausrichten“: Die Ergebnisse der Literatur- und Empirieauswertung dieser Studie machen deutlich, dass die Lebenswelt der Akteure („world views“) bestimmend zur spezifischen Wahrnehmung von Risiken und Gefährdungen beiträgt. Unterschiedliche Rollen – wie gewinnorientiert Wirtschaftender, Verantwortlicher für Gefahrenabwehr, Kontrolleur und Sprachrohr – bedingen eine unterschiedliche Interpretation der gleichen Risikosituation. Von den identifizierten multikausalen (Akteursrolle, kognitive Verarbeitung, disziplinäres Inseldasein etc.) Unterschieden bei der Wahrnehmung und Interpretation von Risiken und Gefährdungen lässt sich die allgemeine Forderung ableiten, dass sich erfolgreiche Risikokommunikation nach Inhalt und Form an der jeweiligen Zielgruppe ausrichten muss. Hierzu wurden die Maßnahmen „Veranschaulichung der BfR-Arbeitsdefinitionen“ zu Risiko und Gefährdungspotential, die „Etablierung von zielgruppenspezifischer Zwei-Wege-Kommunikation“ sowie „Neue Wege für das Kommunizieren mit der Bevölkerung“ vorgeschlagen.
- „Transparenz und Koordination“: Verspätete oder inkonsistente Informationen schaffen Misstrauen gegenüber den Kommunikatoren, im Fall einer behördlichen Risikokommunikation gegenüber den behördlichen Institutionen. Vor diesem Hintergrund ist eine transparente, koordinierte und zielgruppenorientierte Kommunikation durch behördliche Institutionen wichtig. Vorgeschlagene Maßnahmen sind erstens „mit einer Stimme sprechen“. Dahinter verbergen sich Einzelmaßnahmen wie die Einrichtung eines Krisen-Koordinierungstabs innerhalb von Behörden, das Denken in einer Sprache und die Förderung von Leitlinien. Zweitens die Einrichtung von Zwei-Wege-Kommunikation mit Rückkopplung durch

Maßnahmen wie die Einrichtung eines Forums „Behörden-Stakeholder-Experten“. Eine dritte Handlungsempfehlung fokussiert auf ein aktives Kommunikationsverhalten mit der Öffentlichkeit durch bspw. Partizipationsverfahren in der Risikobewertung.

### **Unterschiedliche Risikokonzeptionen bei Akteuren der Risikokommunikation**

Ausgangspunkt dieses Forschungsprojektes war die Untersuchung zu Verständnis und Verwendung der für den politischen und gesellschaftlichen Umgang mit Risiken zentralen Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ bei Experten aus Behörden und Interessengruppen. Es hat sich gezeigt, dass erhebliche Differenzen über inhaltliches Verständnis und Verwendungspraxis existieren. Diese lassen sich zum einen auf semantische – insbesondere multidisziplinäre – Bedeutungsunterschiede zurückführen. Zum anderen spiegeln sich darin interessen geleitete strategische Positionierungen der Stakeholder im Kommunikations- und Entscheidungsprozess sowie grundlegende, normativ geprägte konzeptionelle Unterschiede der Akteure darüber, wann etwas als Risiko bzw. Gefährdung eingeordnet wird (Risikobewertung) und wie mit diesen Risiken umgegangen wird (Risikomanagement). Strategische und konzeptionelle Positionen werden von den Akteuren in der Regel nicht explizit gemacht; sie werden allerdings bei Aushandlungsprozessen über Risikomanagementoptionen und deren instrumentelle Ausgestaltung indirekt sichtbar – so unsere Interpretation. Daraus ergeben sich die zentralen Handlungsfelder

- mit der Aufgabe, unterschiedliche Risikokonzeptionen beim konkreten Umgang mit Risiken zu berücksichtigen,
- mit der Zielstellung, Kompetenzen zu Risiko und Gefährdung bei den in die Bewertung und das Management involvierten Stakeholdern aufzubauen.

### **Risiko und Gefährdung: Semantische Unbestimmtheiten und Zielgruppenorientierung**

Die Projektergebnisse weisen darauf hin, dass bei den verschiedenen Akteuren kein einheitliches semantisches Verständnis der Begriffe Risiko und Gefährdung existiert. Insbesondere der Terminus Gefährdungspotential wurde auf inhaltlicher Ebene sehr heterogen interpretiert. Auch wird dieser Begriff in der Kommunikation kaum verwendet, da er als „deutsches Wortkonstrukt“ und Pleonasmus eingeschätzt wird, der im Alltagsverständnis semantisch auch nicht vertreten ist. Wird ein wissenschaftlicher Sachverhalt erläutert, dann wird eher von Risiko gesprochen; wird mit der Öffentlichkeit kommuniziert, dann wird eher der Begriff Gefahr benutzt. Damit wird deutlich, dass die Anforderungen im Bereich wissenschaftlicher Risikobewertung bzw. -abschätzung gegenüber dem Bereich Risikokommunikation differieren. Während bei der Risikobewertung die Unterscheidung Risiko und Gefährdung sehr hilfreich ist, erscheinen die beiden Begriffe für die Risikokommunikation mit Behörden wenig hilfreich. Hier müssen Kommunikationsstrategien, -verfahren und -inhalte entwickelt werden, die diesen Sachkontext transportieren und trotzdem in der Sprache des Adressaten bzw. Rezipienten zu kommunizieren wissen. Die Übersetzung von Risikobotschaften in unterschiedliche „Akteurssprachen“ stellt dabei eine zentrale Herausforderung in folgenden Handlungsfeldern dar:

- „Risikokommunikation an Zielgruppen ausrichten“: Hierzu wurden die Maßnahmen „Veranschaulichung der BfR-Arbeitsdefinitionen zu Risiko und Gefährdungspotential“ an konkreten Beispielen, die „Etablierung von zielgruppenspezifischer Zwei-Wege-Kommunikation“ sowie „Neue Wege für das Kommunizieren mit der Bevölkerung“ vorgeschlagen.
- „Transparenz und Koordination“ mit der Etablierung eines aktiven behördlichen Kommunikationsverhalten gegenüber Stakeholdern sowie einer Harmonisierung von und einem transparenten Zugang zu Datenbanken für interessierte Stakeholder.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen in den vier Handlungsfeldern beinhalten für ihre Umsetzung Herausforderungen prozeduraler und institutioneller Art. Sind beispielsweise Kommunikationsschulungen vorgesehen, dann müssen vor allem das inhaltliche Profil und Umsetzungsverfahren konzipiert werden, während institutionelle Neuerungen für eine konkrete

Umsetzung weniger relevant sind. Zieht man neue Wege der Kommunikation mit der Bevölkerung oder die Einrichtung von Gremien oder Arbeitsgruppen in Betracht, stellt dies große Anforderungen an institutionelle Innovationen. Für jede vorgesehene Maßnahme sollte vom Initiator daher zunächst der prozedurale und institutionelle Spielraum sondiert werden. Tabelle 26 zeigt eine qualitative Bewertung der einzelnen Maßnahmen bezüglich prozeduraler und institutioneller Anforderungen, die als erste Herangehensweise für eine Umsetzung betrachtet werden kann.

**Tab. 26: Prozedurale/institutionelle Anforderungen der vorgeschlagenen Maßnahmen**

Maßnahmen	prozedural	institutionell
<b>Handlungsfeld 1 – Kompetenzen aufbauen</b>		
• Kommunikationsschulungen/-trainings	+	–
• Gegenseitiges Coaching von Behörden und Stakeholdern	+	o
• Kompetenznetzwerk „Risiko/Gefährdung“ mit Stakeholdern und Behörden	o	o
<b>Handlungsfeld 2 – An Zielgruppen ausrichten</b>		
• Veranschaulichung der BfR-Arbeitsdefinitionen (Risiko/Gefährdungspotential)	+	–
• Etablierung zielgruppenspezifischer Zwei-Wege-Kommunikation	+	+
• Neue Wege für das Kommunizieren mit der Bevölkerung	o	+
<b>Handlungsfeld 3 – Transparenz und Koordination</b>		
• Mit einer Stimme sprechen	o	o
• Zwei-Wege-Kommunikation mit Rückkopplung	o	+
• Aktive Kommunikation mit der Öffentlichkeit	+	o
<b>Handlungsfeld 4 – Konzeptionen berücksichtigen</b>		
• Risikobewertung und Stakeholder: Integration in BfR-Leitfaden	+	–
• Einrichtung Gremium „Gesellschaftlicher Umgang mit Risiken“	o	+
• Pilotprojekte Stakeholderbeteiligung und Partizipation Betroffener	+	o

+ = stark      o = mittel      - = schwach

Quelle: eigene Darstellung

Zunächst gilt es, die Ergebnisse dieser Studie bei Behörden bekannt zu machen sowie einzelne Maßnahmen in einem behördeninternen Dialog abzustimmen und für eine mögliche Umsetzung auszuwählen. Zu diesem Prozess gehört auch, die Maßnahmen auf Akzeptanz und Durchführbarkeit bei den Mitarbeitern zu prüfen und weitere Ideen für Maßnahmen bei den einzelnen Institutionen zu eruieren.



## 7 Literatur

- Aijzen, I. (1991): The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50, 179–211.
- AS/NZS (1999) [Australia/New Zealand Risk Management Standard]: Risk Management. AS/NZS 4360:1999, Joint Australian and New Zealand Risk Management Standard.
- Banse, G. (1996): Herkunft und Anspruch der Risikoforschung. In: Banse, G. (Hrsg.): *Risikoforschung zwischen Disziplinarität und Interdisziplinarität*. Berlin: 15–72.
- Bechmann, G. 1990: Großtechnische Systeme, Risiko und gesellschaftliche Unsicherheit. In: Halfmann, J./Japp, K.P. (Hrsg.): *Risikante Entscheidungen und Katastrophenpotentiale. Elemente einer soziologischen Risikoforschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 129–149.
- Beckmann, J./Keck, G. (1999): *Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg*, Stuttgart.
- Benighaus, L./Gärtner, K./Utecht, A./Schöfer, M. (2006): *Zeit für Ausbildung – Ausbildung in der Zeitarbeit. Ergebnisse zweier Fokusgruppen mit Experten, Arbeitsmarktakteuren und Unternehmern der Zeitarbeit*. Unveröffentlichte Dokumentation. Heidelberg.
- Bennett, P. (1990): Understanding Responses to Risk: Some Basic Findings. In: Benett, P. and Calman, K. (Hrsg.): *Risk Communication of Public Health*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- BfR [Bundesinstitut für Risikobewertung] (2005): *Leitfaden Format für gesundheitliche Bewertungen*, Berlin, eigene Veröffentlichung.  
[http://www.bfr.bund.de/cm/221/bfr\\_leitfaden\\_format\\_fuer\\_gesundheitliche\\_bewertung.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/221/bfr_leitfaden_format_fuer_gesundheitliche_bewertung.pdf), Zugriff: 14.06.2007).
- Bloor, M./Frankland, J./Thomas, M./Robson, K. (2001): *Focus Groups in Social Research*. London, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Bogner, A./Menz, W. (2002): Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In: Bogner, A. et al. (Hrsg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen: 7–30.
- CEFIC (2006) [European Chemical Industry Council]: Glossary, Verfügbar über: <http://www.cefic.be>, "terms" im Glossary, [Zugriff: 10.11.2006].
- Chaiken, S./Liberman, A./Eagly, A. (1989): Heuristic and systematic information processing within and beyond the persuasion context. In: Uleman, J./Bargh, J. (Hrsg.), *Unintended thought*. New York: Guilford Press, 212–252.
- Clarke, L. (1988): Politics and Bias in Risk Assessment. In: *The Social Science Journal*, 25 (2), 155–165.
- Covello, V./von Winterfeld, D./Slovic, P. (1986): Risk Communication: A Review of the Literature, *Risk Abstracts*, 3, 171–182.
- Cox, P./Niewöhner, J./Pidgeon, N./Gerradd, S./Fischhoff, B./Riley, D. (2003): The Use of Mental Models in Chemical Risk Protection: Developing a Generic Workplace Methodology. In: *Risk Analysis*, 23 (2), 311–324.
- Deeke, Axel (1995): Experteninterviews – ein methodisches und forschungspraktisches Problem. Einleitende Bemerkungen und Fragen zum Workshop. In: Brinkmann, C. et al. (Hrsg.): *Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen*, BeitrAB 191, Bayreuth, 7–22.
- Dietz, T./Rycroft, R. (1987): *The risk professionals*, New York: Russell Sage.
- Douglas, M. (1990): Risk as a Forensic Resource. *Daedalus*, 119(4), 1–16.

- Dürrenberger, G./Behringer, J. (1999): Beteiligungsverfahren in Theorie und Praxis. Leitfaden der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Dunwoody, S. (1992): The Media and Public Perception of Risk: How Journalists Frame Risk Stories. In: Bromley, D.W./Segerson, K. (Hrsg.): The Social Response to Environmental Risk, Boston.
- Earle, T. C./Cvetkovich, G. T./Slovic, P. (1990). The effect of involvement, relevance and ability on risk communication effectiveness. In: Borcharding, K./Larichev, O. I./Messick, D. M. (Hrsg.): Contemporary issues in decision making. Amsterdam, 271–291.
- Earle, T.C./Cvetkovich, G. 1995: Social Trust: Towards a Cosmopolitan Society. Westport, CT.
- Englander, T./Farago, K./Slovic, P./Fischhoff, B. (1986): A comparative analysis of risk perception in Hungary and the United States. In: Journal of Social Behavior, 55–66.
- EPA [U.S. Environmental Protection Agency] (2002): Risk Communication.
- Erev, I./Cohen, B.L. (1990): Verbal versus numerical probabilities: Efficiency, biases, and the preference paradox. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 45, 1–18.
- EU [Europäische Union] (1994): Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission vom 28. Juni 1994 zur Festlegung von Grundsätzen für die Bewertung der von Altstoffen ausgehenden Risiken für Mensch und Umwelt gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates.
- EU [Europäische Union] (2002): 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.
- FAO (o.J.) [Food and Agriculture Organization]: Codex Alimentarius Commission – Procedural Manual – Twelfth Edition, verfügbar über:  
<http://www.fao.org/docrep/005/y2200e/y2200e07.htm>, [Zugriff: 10.11.2006].
- FAO [Food and Agriculture Organization] (Hrsg.) (2005): Risk Communication Manual. ASIA BIONET. "Capacity Building in Biosafety of GM crops in Asia". Document No. 1.2005. Verfügbar über: [asiabionet.org/documents/PublicParticipationandAwarenessTrainer's\\_Manual1.pdf](http://asiabionet.org/documents/PublicParticipationandAwarenessTrainer's_Manual1.pdf) [Zugriff: 09.11.2006].
- Gläser, J./Laudel, G. (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Wiesbaden.
- Gormely, W. (1987): Professionalism Within Environmental Bureaucracies: The Policy Implications of Personnel Choices, Occasional Paper, Madison: Robert M. La Follette Institute.
- Gray, P. C. R. (1996): Risk Indicators: Types, Criteria, Effects. A framework for analysing the use of indicators and comparisons in risk communication, Heft 56, hg. von der AG. MUT, FZ Jülich.
- Gutteling, J.M./Wiegmann, O. (1996): Exploring risk communication. Dordrecht: Kluwer.
- Gyrd-Hansen D./Kristiansen I.S./Nexoe J./Nielsen J.B. (2003): How do individuals apply risk information when choosing amongst health care interventions? Risk Analysis 2003; 23, 697–704.
- Halpern, D.F./Blackman, S./Salzman B. (1989): Using statistical risk information to assess oral contraceptive safety. App Cogn Psychol 3, 251–260.
- Hauptmanns, U. 1997: Risk Assessment in the Federal Republic of Germany. Arbeitsbericht Nr. 94 der Akademie für Technikfolgenabschätzung. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung
- Hauptmanns, U./Hertrich, M./Werner, W. 1987: Technische Risiken: Ermittlung und Beurteilung. Berlin



- Hennen, L. (1990): Risiko-Kommunikation: Informations- und Kommunikationstechnologien. In: Jungermann/Rohrman/Wiedemann (Hg.): Risiko-Konzepte, Risiko-Konflikte, Risiko-Kommunikation, Jülich, 209–258.
- Henschler, D. (2006): Kommentierung des Fragebogens zum Projekt durch Prof. Dr. D. Henschler, emeritus, Universität Würzburg, (unveröffentlichtes Manuskript).
- Henseling, Ch./Hahn, T./Nolting, K. (2006): Die Fokusgruppentechnik als Instrument in der Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung. IZT, Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung. Berlin. Download: <http://www.izt.de/publikationen/werkstattberichte/index.html> (Zugriff: 20.10.2006).
- IRGC (2006) [International Risk Governance Council]: White Paper on Risk Governance: Towards an Integrative Framework. Geneva: International Risk Governance Council 2005, p. 19. Verfügbar über: [http://www.irgc.org/irgc/projects/risk\\_characterisation/\\_b/contentFiles/IRGC\\_WP\\_No\\_1\\_Risk\\_Governance\\_\(reprinted\\_version\).pdf](http://www.irgc.org/irgc/projects/risk_characterisation/_b/contentFiles/IRGC_WP_No_1_Risk_Governance_(reprinted_version).pdf), [Zugriff: 10.11.2006].
- Jaeger, C.C./ Renn, O./ Rosa, E.A./ Webler, Th. (2001): Risk, Uncertainty and Rational Action. London: Earthscan.
- Japp, K. P. (1996): Soziologische Risikotheorie – Funktionale Differenzierung, Politisierung und Reflexion, Weinheim, München: Juventa.
- Jasanoff, S. (1987): Risk Management and Political Culture. A Comparative Study of Science in the Policy Context, New York, Sage.
- Jianguang, Z. (1994): Environmental hazards in the Chinese public's eyes. In: Risk Analysis, 14, pp. 163–169.
- Jungermann, H./Schuetz, H./Thuring, M. (1988). Mental models in risk assessment: informing people about drugs. In: Risk Analysis, pp. 147–155.
- Jungermann, H./Slovic, P. (1993): Die Psychologie der Kognition und Evaluation von Risiko, in: Bechmann, G. (Hrsg.). Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 167–207.
- Johnson, B./Slovic, P. (1995): Presenting uncertainty in health risk assessment: Initial studies of its effects on risk perception and trust. In: Risk Analysis 15/4 (1995), pp. 485–494.
- Johnson, B.B./Slovic, P. (1998). Lay views on uncertainty in environmental health risk assessment. Journal of Risk Research 1 (4), pp. 261–279.
- Kaplan, S./Garrik, J.B. 1993: Die quantitative Bestimmung von Risiko. In: Bechmann, G. (Hrsg.): Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung. Opladen, 91–124
- Karger, C.R. (1995): Naturschutz in der Kommunikationskrise?, Programmgruppe MUT – Arbeiten zur Risikokommunikation, Heft 53
- Karger, C.R./ Wiedemann, P.M (1995): Wahrnehmung von Umweltproblemen. In: Naturschutz und Landschaft, Jg. 69, Heft 1, S. 3–8.
- Kasperson, R. E. (1992): The Social Amplification of Risks: Progress in Developing an Integrative Framework. In: Krinsky, S. and Golding, S. (Eds.): Social Theories of Risk. Preager, Westport CT, pp. 153–178.
- Kasperson, R.E./Kasperson, J.X. 1983: Determining the Acceptability of Risk: Ethical and Policy Issues, in: J.T. Rogers und Bates, D.V. (Hg.), Assessment and Perception of Risk to Human Health. Conference Proceedings, Royal Society of Canada. Ottawa: pp. 135–155.
- Kasperson, R./Golding, D./Tuler, S. 1992: Social Distrust as Factor in Siting Hazardous Facilities and Communicating Risks. Journal of Social Sciences, 48: pp. 161–187.

- Kepplinger, H.M. (1989): Künstliche Horizonte. Folgen, Darstellung und Akzeptanz von Technik in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main.
- Klinke, A. und Renn, O. 2002: A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based and Discourse-Based Management. *Risk Analysis*, Vol. 22, No. 6, S. 1071–1994
- Kolluru R.V./Brooks, D.G. 1995: Integrated Risk Assessment and Strategic Management. In: Kolluru, R.V.; Bartell, S.; Pitblade, R.; und Stricoff, S. (Hrsg.): *Risk Assessment and Management Handbook*. For Environmental, Health, and Safety Professionals. New York, pp. 2.1–2.23.
- Kranwischer, Detlef (o.J.): Experteninterviews - die Erhebung, Verwaltung und Dekonstruktion von Expertenwissen. Universität Jena, S. 91–112. Verfügbar über: [http://www.uni-flensburg.de/geo/H\\_Seite\\_91-112\\_kanwischer.pdf](http://www.uni-flensburg.de/geo/H_Seite_91-112_kanwischer.pdf) [Zugriff: 08.11.2006].
- Kraus, N./Malmfors, T./Slovic, P. (1992): Intuitive Toxicology: Experts and Lay Judgments of Chemical Risks. In: *Risk Analysis*, Vol. 12, No. 2, pp. 215–232.
- Krüger, Richard A. (1998): *Analyzing and Reporting Focus Group Results (Focus Group Kit)* (Taschenbuch). Sage Publications (Januar 1998).
- Krüger, Richard A. (2000): *Focus Groups. A Practical Guide for Applied Research*. SAGE Publications Ltd; Auflage: 3rd Spiral (31. Juli 2000).
- Lamnek, S. (1995): *Qualitative Sozialforschung Bd.1 und 2, 3.korrigierte Auflage*, Psychologie Verlag Union München, Weinheim.
- Lamnek, S. (1998): *Gruppendiskussion. Theorie und Praxis*. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Lasswell, H.D. (1948): The structure and function of communication in society, in: Bryson, L. (ed.): *The communication of ideas*. New York, pp. 37–52.
- Ley, A./Weitz, L. (2003): *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe und Bürgerinitiativen Nr. 30*, Verlag Stiftung Mitarbeit und Agenda Transfer, Bonn.
- Luhmann, N. (1990): Risiko und Gefahr, in: ders.: *Soziologische Aufklärung 5 - Konstruktivistische Perspektiven*, Opladen, S. 131–169.
- Luhmann, Niklas (1991): *Soziologie des Risikos*, Berlin, New York
- Lundgren, R. E. (1994): *Risk Communication: A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*. Battelle Press, Columbus, Ohio
- Lynn, F. (1987): OSHA's Carcinogens Standard: Round One on Risk Assessment Models and Assumptions. In: Covello, V / Johnson, B (eds): *The Social and Cultural Construction of Risk*, Reidel Publishing, Holland, pp.345–358.
- Magat, W./Viscusi, W./Huber, J. (1987): Risk-Dollar Tradeoffs, Risk Perceptions, and Consumer Behavior. In W. Viscusi & W. Magat (Eds.), *Learning About Risk* Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 83–97.
- Mayring, P. (1990): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*, München.
- McGuire, W.J. (1985): Attitudes an attitude change, in: Lindzey, G./Aronson, E. (eds.); *Handbook of social psychology*. Vol II. New York, pp. 233–346.
- Medienkritik (1995): *Mobilisierung statt Aufklärung*. 31.07.1995.
- Meggle, G. (1997): Theorien der Kommunikation. Eine Einführung, in: Lueken/ G.- L. (Hrg.), *Kommunikationstheorien – Theorien der Kommunikation*. Leipzig, 1997, S.14 – 40.

- Meier, W.A. (1996): Risiko-Kommunikation und Katastrophen: Herausforderungen für Medien und Wirtschaftsunternehmen, in: Meier, W.A. und Schanne, M. (Hg.): Gesellschaftliche Risiken in den Medien: Zur Rolle des Journalismus bei der Wahrnehmung und Bewältigung gesellschaftlicher Risiken, Zürich, S. 121–142.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef; Kraimer, Klaus [Hrsg.] (1991): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, S. 441–471.
- Miles, F./Frewer, L. (2003): Public perception of scientific uncertainty in relation to food hazards. In: *Journal of Risk Research*, 6, 3, pp.267–283.
- Mileti, Dennis/Nathe, Sarah/Gori, Paula/Greene, Marjorie/Lemmersal, Elizabeth (2004): Public Hazards Communication and Education: The State of the Art, in: *Informer* (update of Issue 2, originally published in 1999), March 2004.
- Mohr, Hans (1996): Das Expertendilemma. In: Nennen, Heinz-Ulrich / Garbe, Detlef (Hrsg.): *Das Expertendilemma : Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung*, Berlin, Springer, S. 3–24.
- Morgan, D. L. (1997): Focus Groups as Qualitative Research, in: *Qualitative research Methods*, Series No. 16, Thousand Oaks.
- Morgan, K. (2005): Developments of a Preliminary Framework for Informing the Risk Analysis and Riskmanagement of Nanoparticles. In: *Risk Analysis*, 25(6), pp. 1621–1635.
- NRC (1989) [National Research Council]: *Improving Risk Communication*. Washington: National Academy Press, 1989, pp.321.
- OECD [Edit.] (2002): *OECD Guidance Document on Risk Communication for Chemical Risk Management*. OECD Environment, Health and Safety Publications. Series on Risk Management, No. 16.
- Petty, R. E./Cacioppo, J. T. (1986): *Communication and persuasion: Central and peripheral routes to attitude change*, New York: Springer-Verlag.
- Pfadenhauer, Michaela (2002): Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Bogner, Alexander et al. [Hrsg.] (2002): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Opladen, S. 113–130
- Purchase, I./Slovic, P. (1999): Perspective: quantitative risk assessment breed fear, In: *Human and Ecological Risk Assessment*, 5, 3, pp-445–453.
- Renn, O. (1992): Concepts of Risk: A classification, in: S. Krinsky & D. Golding (Eds.): *Theories of Risk*, Westport: Praeger, pp. 53–79.
- Renn, O./Zwick M.M. (1997): Risiko- und Technikakzeptanz. In: Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (Hrsg.): *Konzept Nachhaltigkeit*, Berlin, Springer
- Renn, Ortwin/ Kastenholz, Hans (2000): *Risk Communication for Chemical Risk Management*, in: Bundesinstitut Für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (Hrsg.): *An OECD Background Paper for the OECD-Workshop Berlin, September 2000*.
- Renn, Ortwin et al. (2005): *ERiK – Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation*, (Hrsg.: Hertel, R.F. und G. Henseler. BfR. 02/2005, Berlin: BfR-Berlin-Dahlem.
- Renn, Ortwin et. al. (2007): *Risiko aus sozialökologischer Perspektive. Eine interdisziplinäre und integrative Sichtweise des gesellschaftlichen Umgangs mit Unsicherheit*. Oekom Verlag, München.

- Risikokommission (2003): Ad hoc-Kommission »Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland.« Abschlussbericht der Risikokommission im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Geschäftsstelle c/o Bundesamt für Strahlenschutz, Salzgitter
- Rohrmann, B./Renn, O. (2000): Introduction, in; O. Renn/B. Rohrmann (Eds.): *Cross-Cultural Risk Perception*, Dordrecht, pp. 5–32.
- Rosa, E. 1997: *Metatheoretical Foundations for Post-Normal Risk*. In: *Journal of Risk Research*. Jg. 1, Heft 1, S. 15–44.
- Ruddat, Michael/Sautter, Alexander; et. al. (2005): Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Untersuchung der Kenntnis und Wirkung von Informationsmaßnahmen im Bereich Mobilfunk und Ermittlung weiterer Ansatzpunkte zur Verbesserung der Information verschiedener Bevölkerungsgruppen“. Stuttgart.
- Schramm, W. (1954): "How Communication Works," in *The Process and Effects of Communication*, ed. Wilbur Schramm, Urbana: University of Illinois Press, pp. 3–26.
- Schütz, H./Wiedemann, P.M./Gray, P.C.R. (2000): *Risk Perception Beyond the Psychometric Paradigm*. Arbeiten zur Risiko-Kommunikation, Heft 78, Jülich.
- Schütz, H./Peters, H. P. (2002): Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*. Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 10–11/2002, S. 40–45.
- Schütz, Holger/ Wiedemann, Peter M. /Hennings, W. /Mertens Johannes /Clauberg, M. (2003): *Vergleichende Risikobewertung. Konzepte, Probleme und Anwendungsmöglichkeiten*, Abschlussbericht BfS-Projekt.
- Schulz von Thun, F. (1999): *Miteinander reden. Störungen und Klärungen. Stile, Werte und Persönlichkeitsentwicklung*. Hamburg.
- Shannon, C. E./ Weaver, W. (1949): *A Mathematical Model of Communication*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Simon, H.A. (1957): *Models of man*. New York, NY: Wiley
- Sjöberg, L./Moen, B.-E.; Rundmo, T. (2004): *Explaining risk perception: An evaluation of the psychometric paradigm in risk perception research*, Trondheim.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk. In: *Science*, 236, pp. 280–285.
- Slovic, P. (1992). Perceptions of Risk: Reflections on the Psychometric Paradigm. In: Krimsky, S. and Golding, D. (eds.): *Social Theories of Risk*, Praeger: Westport, CT, pp. 117–152.
- Slovic, P./Fischhoff, B./Lichtenstein, S. (1980): Facts and fears – understanding risk. In R. C. Schwing & W. A. Albers (Eds.), *Societal risk assessment*, New York, Plenum, pp. 181–218.
- Slovic, P./Fischhoff, B./Lichtenstein, S. (1985). Characterizing perceived risk. In R. W. Kates, C. Hohenemser, & J. X. Kasperson (Eds.), *Perilous progress: managing the hazards of technology* (pp. 91–125). Boulder: Westview.
- Slovic, P./Malmfors, T./Krewski, D. et al. (1995): Intuitive Toxicology 2: Expert and Lay Judgements of Chemical Risks in Canada. In: *Risk Analysis*, Vol. 15, pp. 661–657.
- SRU [Rat von Sachverständigen für Umweltfragen] (1999): *Umwelt und Gesundheit. Risiken richtig einschätzen*. Verlag Metzler-Poeschel, Stuttgart.
- Steyaert, S./Lisoir, H./Nentwich, M. (Hg.), 2006: *Fokusgruppen, Leitfaden partizipativer Verfahren*. Ein Handbuch für die Praxis. Brüssel/Wien: Flemish Institute for Science and Technology Assessment, König-Baudouin-Stiftung, Institut für Technikfolgen-Abschätzung, S.

127–136, Download [http://epub.oeaw.ac.at/ita/ebooks/Leitfaden\\_pTA\\_DE\\_Feb06.pdf](http://epub.oeaw.ac.at/ita/ebooks/Leitfaden_pTA_DE_Feb06.pdf) (Zugriff 24.10.2006).

Stone E./Yates J.F./Parker A.M.(1994): Risk communication: absolute versus relative expressions of low-probability risks. *Org Behav Hum Decis Process*, 60: pp. 387–408.

Störfallkommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [Hrsg.] (2005): Leitfaden Schnittstelle Notfallplanung. Erarbeitet durch den Arbeitskreis „Schnittstelle Notfallplanung“. SFK-GS-45. Verfügbar über: [http://www.sfk-taa.de/berichte\\_reports/berichte\\_sfk/sfk\\_gs\\_45.pdf](http://www.sfk-taa.de/berichte_reports/berichte_sfk/sfk_gs_45.pdf) [Zugriff: 09.11.2006].

Tittes, E. 1986: Zur Problematik der Wahrscheinlichkeitsrechnung bei seltenen Ereignissen. In: Compes, P.C. (Hrsg.): Technische Risiken in der Industriegesellschaft. Erfassung, Bewertung, Kontrolle. Wuppertal, 345–372

Tversky, A./Kahneman, D. (2005): Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. In Bazerman, Max H (Ed), *Negotiation, decision making and conflict management*, Vol 1–3., pp. 251–258. Northampton, MA, US: Edward Elgar Publishing.

United Nations (2004): Living with Risk – A global review of disaster reduction initiatives (2 Volumes, Terminology). New York and Geneva: United Nations ISDR. Verfügbar über: [http://www.unisdr.org/eng/about\\_isdr/basic\\_docs/LwR2004/Annex%201%20Terminology.pdf](http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/basic_docs/LwR2004/Annex%201%20Terminology.pdf), [Zugriff: 10.11.2006].

U.S. Department of Health and Human Services [Ed.] (2002): Communicating in a Crisis: Risk Communication Guidelines for Public Officials. Verfügbar über: <http://www.riskcommunication.samhsa.gov/RiskComm.pdf> [Zugriff: 09.11.2006].

U.S. Public Health Service [Ed.] (1995): Risk Communication: Working With Individuals and Communities To Weigh the Odds. February/March 1995. Verfügbar über: <http://odphp.osophs.dhhs.gov/pubs/prevrpt/Archives/95fm1.htm> [Zugriff: 09.11.2006].

Watzlawick, P. (2000): Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien. 10., unveränderte Auflage. Bern.

WBGU (1999) [Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen]: Welt im Wandel: Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken. Hauptgutachten 1998, Verfügbar über: [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg1998.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg1998.pdf), [Zugriff: 10.11.2006].

Weymann, A. K./Kelly, C. J. (1999): Risk Perception and Risk Communication: A Review of Literature, Sheffield.

Wiedemann, P.M. (1999): Risikokommunikation: Ansätze, Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten. *Arbeiten zur Risikokommunikation*, Heft 70, hg. von der AG. MUT, FZ Jülich.

Wiedemann, Peter M. [Hrsg.] (2000): Leitfaden Risikokommunikation für Unternehmen. Im Auftrag des Vereins Deutscher Ingenieure herausgegeben, Düsseldorf.

Wiedemann, P. M./Schütz, H. (2000): Developing Dialogue-Based Communication Programmes. *Arbeiten zur Risiko-Kommunikation*, Heft 79. Programmgruppe Mensch, Umwelt, Technik des Forschungszentrums Jülich, Jülich.

Wiedemann, P./Schütz, P. (2006): Risikokommunikation im Überblick. In: V. Linneweber / E.-D. Lantermann (Hrsg.): *Enzyklopädie der Psychologie: Umweltpsychologie* (Vol. 2), Göttingen, Hogrefe (im Erscheinen).

Wilkinson, I. (2001): Social Theories of Risk Perception: At Once Indispensable and Insufficient, In: *Current Sociology*, 49(1), pp. 1–22.

WHO (2002) [World Health Organisation]: World Health Report. ‘Defining and Assessing Risks to Health’, What are risks to health?, Chapter 2, Verfügbar über: <http://www.who.int/whr/2002/chapter2/en/index1.html>, [Zugriff: 10.11.2006].

Witte, Erich H. (2002): Fokusgruppen. Techniken zur Leistungsverbesserung aufgabenorientierter Kleingruppen. Universität Hamburg. Seminarunterlagen. Download <http://www.uni-hamburg.de/fachbereiche-einrichtungen/fb16/absozpsy/Projekt-02.pdf> (Zugriff 18.10.2006).

## 8 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Phasenablauf der Fokusgruppen	19
Abb. 2:	Lasswell-Formel mit den Elementen des Kommunikationsprozesses	36
Abb. 3:	Shannon-Weaver Mathematical Modell	37
Abb. 4:	Konservationsmodell von Schramm (1954)	37
Abb. 5:	Expertensample – Beschäftigung mit Risikothesen	50
Abb. 6:	Kongruentes, diametrales und diffuses Verständnis von Risiko	59
Abb. 7:	Kongruentes, diametrales, diffuses Verständnis von Gefährdungspotential	59
Abb. 8:	Beurteilung der Definition des BfR zu Risiko und Gefährdungspotential	63
Abb. 9:	Einfluss der Akteure in der Risikokommunikation	67
Abb. 10:	Einschätzung des Akteurs Behörden in der Risikokommunikation	69
Abb. 11:	Einschätzung des Akteurs Wirtschaft in der Risikokommunikation	70
Abb. 12:	Einschätzung des Akteurs Umwelt- und Verbraucherverbände in der Risikokommunikation	71
Abb. 13:	Einschätzung von zentralen Problemen der Risikokommunikation	81
Abb. 14:	„Pyramidenmodell“ – Erklärungsdimensionen für unterschiedliche Sichtweisen bei Akteuren der Risikokommunikation	110





## 9 Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Projektphasen und Zeitplan	8
Tab. 2: Übersicht der Verfahrensschritte im Projekt nach den Projektphasen	11
Tab. 3: Übersicht über ausgewählte Definitionen für Gefährdung und Risiko	26
Tab. 4: Ziele, Aufgaben und Strategien (nach Karger 1995: 9)	39
Tab. 5: Zentrale Aufgaben der Akteure in der Risikokommunikation	54
Tab. 6: Verständnis der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ bei Akteuren der Risikokommunikation	56
Tab. 7: Kriterien von „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ aus toxikologischer Sicht	58
Tab. 8: Begriffe Risiko und Gefährdungspotential: Erklärungsvariablen für (nicht-) einheitliche Verwendung in der Risikokommunikation	62
Tab. 9: Begriffe in der Risikokommunikation	64
Tab. 10: Ranking (un-)wichtigste Aspekte für Risikobewertung bei Behörden	65
Tab. 11: Ranking (un-)wichtigste Aspekte für Risikobewertung der Wirtschaft	65
Tab. 12: Ranking (un-)wichtigste Aspekte für Risikobewertung der Umwelt- und Verbraucherverbände	66
Tab. 13: Zentrale Motive der Akteure in der Risikokommunikation	68
Tab. 14: Verständnis der Begriffe „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ aus unterschiedlicher Akteursperspektive	89
Tab. 15: Ersatzbegriffe für „Risiko“ und „Gefährdungspotential“ der Teilnehmer	90
Tab. 16: Grundlagen einer „guten“ Risikokommunikation	97
Tab. 17: Aspekte für einen risikomündigen Bürger aus Sicht der Umwelt- und Verbraucherverbände	98
Tab. 18: Komponenten guter Risikokommunikation	105
Tab. 19: Vier Säulen der Risikokommunikation	118
Tab. 20: Ansätze der Partizipation und ihre Ziele	129
Tab. 21: Typ 1 – Abstimmungsverfahren innerhalb von Institutionen	130
Tab. 22: Typ 2 – Fachliche Kommentierung zwischen verschiedenen Institutionen	131
Tab. 23: Typ 3 – Diskurs mit externen Experten	131
Tab. 24: Typ 4 – Beteiligung von Vertretern gesellschaftlichen Gruppen	132
Tab. 25: Typ 5 – Beteiligung der Öffentlichkeit	133
Tab. 26: Prozedurale/institutionelle Anforderungen der vorgeschlagenen Maßnahmen	141



**Bereits erschienene Hefte der Reihe BfR-Wissenschaft**

- 01/2004 Herausgegeben von L. Ellerbroek, H. Wichmann-Schauer, K. N. Mac  
Methoden zur Identifizierung und Isolierung von Enterokokken und deren  
Resistenzbestimmung  
€ 5,-
- 02/2004 Herausgegeben von M. Hartung  
Epidemiologische Situation der Zoonosen in Deutschland im Jahr 2002  
€ 15,-
- 03/2004 Herausgegeben von A. Domke, R. Großklaus, B. Niemann, H. Przyrembel,  
K. Richter, E. Schmidt, A. Weißenborn, B. Wörner, R. Ziegenhagen  
Verwendung von Vitaminen in Lebensmitteln – Toxikologische und ernäh-  
rungsphysiologische Aspekte  
€ 15,-
- 04/2004 Herausgegeben von A. Domke, R. Großklaus, B. Niemann, H. Przyrembel,  
K. Richter, E. Schmidt, A. Weißenborn, B. Wörner, R. Ziegenhagen  
Verwendung von Mineralstoffen in Lebensmitteln – Toxikologische und ernäh-  
rungsphysiologische Aspekte  
€ 15,-
- 05/2004 Herausgegeben von M. Hartung  
Epidemiologische Situation der Zoonosen in Deutschland im Jahr 2003  
€ 15,-
- 01/2005 Herausgegeben von A. Weißenborn, M. Burger, G.B.M. Mensink, C. Klemm,  
W. Sichert-Hellert, M. Kersting und H. Przyrembel  
Folsäureversorgung der deutschen Bevölkerung – Abschlussbericht zum For-  
schungsvorhaben  
€ 10,-
- 02/2005 Herausgegeben von R. F. Hertel, G. Henseler  
ERiK – Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation  
€ 10,-
- 03/2005 Herausgegeben von P. Luber, E. Bartelt  
Campylobacteriose durch Hähnchenfleisch  
Eine quantitative Risikoabschätzung  
€ 5,-
- 04/2005 Herausgegeben von A. Domke, R. Großklaus, B. Niemann, H. Przyrembel,  
K. Richter, E. Schmidt, A. Weißenborn, B. Wörner, R. Ziegenhagen  
Use of Vitamins in Foods  
Toxicological and nutritional-physiological aspects  
€ 15,-
- 01/2006 Herausgegeben von A. Domke, R. Großklaus, B. Niemann, H. Przyrembel,  
K. Richter, E. Schmidt, A. Weißenborn, B. Wörner, R. Ziegenhagen  
Use of Minerals in Foods  
Toxicological and nutritional-physiological aspects  
€ 15,-

- 02/2006 Herausgegeben von A. Schulte, U. Bernauer, S. Madle, H. Mielke, U. Herbst, H.-B. Richter-Reichhelm, K.-E. Appel, U. Gundert-Remy  
Assessment of the Carcinogenicity of Formaldehyde  
Bericht zur Bewertung der Karzinogenität von Formaldehyd  
€ 10,-
- 03/2006 Herausgegeben von W. Lingk, H. Reifenstein, D. Westphal, E. Plattner  
Humanexposition bei Holzschutzmitteln – Abschlussbericht zum  
Forschungsvorhaben  
€ 5,-
- 04/2006 Herausgegeben von M. Hartung  
Epidemiologische Situation der Zoonosen in Deutschland im Jahr 2004  
Übersicht über die Meldungen der Bundesländer  
€ 15,-
- 05/2006 Herausgegeben von J. Zagon, G. Crnogorac, L. Kroh, M. Lahrssen-  
Wiederholt, H. Broll  
Nachweis von gentechnisch veränderten Futtermitteln – Eine Studie zur  
Anwendbarkeit von Verfahren aus der Lebensmittelanalytik  
€ 10,-
- 06/2006 Herausgegeben von A. Weißenborn, M. Burger, G.B.M. Mensink, C. Klemm,  
W.ichert-Hellert, M. Kersting, H. Przyrembel  
Folic acid intake of the German population – Final report on the research pro-  
ject  
€ 10,-
- 01/2007 Herausgegeben von A. Epp, R. Hertel, G.-F. Böhl  
Acrylamid in Lebensmitteln – Ändert Risikokommunikation das Verbraucher-  
verhalten?  
€ 5,-
- 02/2007 Herausgegeben von B. Niemann, C. Sommerfeld, A. Hembeck, C. Bergmann  
Lebensmittel mit Pflanzensterinzusatz in der Wahrnehmung der Verbraucher  
Projektbericht über ein Gemeinschaftsprojekt der Verbraucherzentralen und  
des BfR  
€ 5,-
- 03/2007 Herausgegeben von M. Hartung  
Epidemiologische Situation der Zoonosen in Deutschland im Jahr 2005  
Übersicht über die Meldungen der Bundesländer  
€ 15,-
- 04/2007 Herausgegeben von R. F. Hertel, G. Henseler  
ERiK – Development of a multi-stage risk communication process  
€ 10,-
- 05/2007 Herausgegeben von B. Niemann, C. Sommerfeld, A. Hembeck, C. Bergmann  
Plant sterol enriched foods as perceived by consumers  
Project report on a joint project of consumer advice centres and BfR  
€ 5,-

- 01/2008 Herausgegeben von A. Epp, R. Hertel, G.-F. Böl  
Formen und Folgen behördlicher Risikokommunikation  
€ 5,-
- 02/2008 Herausgegeben von T. Höfer, U. Gundert-Remy, A. Epp, G.-F. Böl  
REACH: Kommunikation zum gesundheitlichen Verbraucherschutz  
€ 10,-
- 03/2008 Herausgegeben von R. Zimmer, R. Hertel, G.-F. Böl  
BfR-Verbraucherkonferenz Nanotechnologie  
Modellprojekt zur Erfassung der Risikowahrnehmung bei Verbrauchern  
€ 5,-
- 04/2008 Herausgegeben von M. Hartung  
Erreger von Zoonosen in Deutschland im Jahr 2006  
Mitteilungen der Länder zu Lebensmitteln, Tieren, Futtermitteln und  
Umweltproben  
€ 15,-
- 05/2008 Herausgegeben von R. Zimmer, R. Hertel, G.-F. Böl  
Wahrnehmung der Nanotechnologie in der Bevölkerung  
Repräsentativerhebung und morphologisch-psychologische Grundlagenstudie  
€ 10,-
- 01/2009 Herausgegeben von R. Zimmer, R. Hertel, G.-F. Böl  
Public Perceptions about Nanotechnology  
Representative survey and basic morphological-psychological study  
€ 10,-
- 02/2009 Herausgegeben von E. Ulbig, R. F. Hertel, G.-F. Böl  
Evaluierung der Kommunikation über die Unterschiede zwischen „risk“ und  
„hazard“ – Abschlussbericht  
€ 5,-
- 03/2009 Herausgegeben von R. Zimmer, R. Hertel, G.-F. Böl  
BfR Consumer Conference Nanotechnology  
Pilot project to identify consumer risk perception  
€ 5,-
- 04/2009 Herausgegeben von R. Zimmer, R. Hertel, G.-F. Böl  
BfR-Delphi-Studie zur Nanotechnologie  
Expertenbefragung zum Einsatz von Nanomaterialien in Lebensmitteln und  
Verbraucherprodukten  
€ 10,-
- 05/2009 Herausgegeben von M. Hartung  
Erreger von Zoonosen in Deutschland im Jahr 2007  
Mitteilungen der Länder zu Lebensmitteln, Tieren, Futtermitteln und  
Umweltproben  
€ 15

Die Hefte der Reihe BfR-Wissenschaft sind erhältlich beim:

Bundesinstitut für Risikobewertung  
Pressestelle  
Thielallee 88-92  
D-14195 Berlin

Fax: 030-18412 4970  
E-Mail: [publikationen@bfr.bund.de](mailto:publikationen@bfr.bund.de)