



◀ David Byrne,  
Kommissar für  
Gesundheit und  
Verbraucherschutz

## Leitartikel

Am 4. und 5. Dezember 2003 organisierte die Europäische Kommission eine große internationale Konferenz zum Thema „Risikowahrnehmung – Wissenschaft, öffentliche Debatte und Politik“. Diese Konferenz brachte eine Vielzahl von Fachleuten aus Politik, Hochschule, Zivilgesellschaft und Ernährung zusammen, und ich denke, sie hat einen wichtigen Beitrag für unser Verständnis von Risiken geleistet.

Besonders freue ich mich darüber, dass dieser Veranstaltung vom Dezember eine weitere Konferenz mit ähnlicher Thematik nachfolgt, und zwar am 19. März 2004 in Washington. Diese Konferenz wird mit Unterstützung des *European Policy Centre*, des *Atlantic Council*, der *Grocery Manufacturers of America* und der Delegation der Kommission in Washington organisiert.

Angesichts der Bedeutung des Themas „Risikowahrnehmung“ veröffentlichen wir diese Sonderausgabe von *Consumer Voice*, um unseren Lesern einen Einblick in die Konferenz vom letzten Dezember zu geben. Ich danke ganz besonders Herrn Professor Ortwin Renn von der Universität Stuttgart, einem der herausragenden Redner, für seinen Beitrag auf Seite 4. Natürlich ist dies nur eine Kurzfassung dessen, was auf der Konferenz zu hören war: Reden und Vorträge finden Sie auf der einschlägigen Website der Kommission.

Die Risikoproblematik gewinnt immer mehr an Bedeutung. Die Wissenschaftler werden nun damit befasst, Risiken zu quantifizieren und nicht mehr nur Gefahren zu ermitteln. Die Entscheidungsträger versuchen, Risikobewertung und Risikomanagement zu verbessern, und die Politiker – wie ich selber – stehen vor der Frage, wie sie mit der Öffentlichkeit über Risiken kommunizieren können, ohne Ängste zu schüren, aber auch ohne das Problem herunterzuspielen. Beides wird nicht einfach sein, aber das Verständnis der Risikowahrnehmung kann uns zumindest helfen, einige Fallstricke zu vermeiden.

## IN DIESER AUSGABE

Schwerpunktthema „Risikowahrnehmung“

# Irrationale Ängste oder legitime Besorgnisse – wie werden Risiken eingeordnet?

Die Europäische Kommission hat große Fortschritte bei Risikobewertung und -management gemacht – sowohl in Bezug auf Lebensmittel als auch auf andere Verbrauchererzeugnisse. Dennoch gelingt es nicht immer, die Ängste der Verbraucher zu zerstreuen. Die Einschätzung eines Risikos kann genauso wichtig sein wie der Umgang damit.

„Was stellt eine größere Gefahr für die Gesundheit dar: genetisch veränderte Lebensmittel oder Rauchen?“ fragt Kommissar David Byrne.

Die Europäer sehen genetisch veränderte Lebensmittel als eine Bedrohung ihrer Gesundheit an, selbst wenn kaum Beweise für ein Risiko vorliegen, frönen jedoch gleichzeitig dem Tabakkonsum, obgleich die diesbezüglichen Gefahren wissenschaftlich erwiesen sind. Dieser Widerspruch in unseren Einstellungen, auf den David Byrne anspielt, war Thema einer von der EU unterstützten Konferenz mit dem Titel „Risikowahrnehmung – Wissenschaft, öffentliche Debatte und Politik“, die am 4. und 5. Dezember 2003 in Brüssel stattfand.



Photo: Audiovisuelle Bibliothek der Europäischen Kommission

Kommissar Byrne zusammen mit Miguel Arias Cañete, Spaniens früherem Minister für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung, und Renate Künast, Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Staatliches Handeln, Wissenschaft, Gesellschaft, Kultur und Medien sind – so David Byrne – die wichtigsten Faktoren, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in das wissenschaftsbasierte EU-Regulierungssystem zu stärken.

Gemäß Kommissar Byrne ist es wesentlich, dass die Bürgerinnen und Bürger verstehen, dass Regierungen und öffentliche Einrichtungen in ihrem Interesse zusammenarbeiten. Er betonte, dass die Verbindung zwischen Wissenschaft und Gesellschaft gestärkt werden müsse und dass den NRO und auch den Medien eine wichtige Rolle im politischen Prozess zufalle. Gleichwohl sollte ihr Einfluss im richtigen Verhältnis stehen.

In ihren Beziehungen zu den Medien, den NRO und der Öffentlichkeit ganz allgemein müssten die Behörden offen sein und sich gegenseitig abstimmen.

„Eine transparente und konsequente Risikokommunikation ist entscheidend, will man das Vertrauen der Öffentlichkeit gewinnen und behalten“, so Byrne.

## Unabhängige Lebensmittelagenturen – eine wichtige Komponente des „Regierens“

Die Beziehung zwischen Regierungen, öffentlichen Einrichtungen und Gesellschaft ist von wesentlicher Bedeutung für das Vertrauen der Öffentlichkeit

Kommissar Byrne hält Vertrauen und Transparenz für zwei grundlegende Elemente einer wirksamen Risikokommunikation. Die in den letzten Jahren erfolgte Einrichtung von Lebensmittelagenturen in vielen Mitgliedstaaten hat für eine glaubhafte und deutlich sichtbare Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Gutachter von den Regierungen gesorgt. Dies geschah mit dem Ziel, die Transparenz und Unabhängigkeit zu erhöhen und letztlich Akzeptanz und Vertrauen der Öffentlichkeit in die abgegebenen Gutachten zu stärken. „Ich hoffe aufrichtig, dass wir damit einen Durchbruch in den Beziehungen zwischen den öffentlichen Einrichtungen und den Bürgern erreicht haben“, sagte Kommissar Byrne.

Nach Auffassung von Miguel Arias Cañete, Spaniens früherem Landwirtschaftsminister, dürfte eine engere Einbindung der Beteiligten in die Risikoanalyse zusammen mit dem neuen EU-Konzept für Lebensmittelsicherheit („vom Erzeuger zum Verbraucher“) zur Beruhigung und besseren Ausgewogenheit der öffentlichen Debatte zum Thema Risiko beitragen.

Renate Künast, Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, mahnte indessen zur Vorsicht.

In vielen Bereichen der Lebensmittelsicherheit bestünden noch wissenschaftliche Unsicherheiten. Die Politiker müssten hier ehrlich gegenüber der Öffentlichkeit sein. Nur mit einer Politik der Offenheit und Aufrichtigkeit – sowohl über das, was sie wissen, als auch über das, was sie nicht wissen – könnten die Regierungen und Regelungsbehörden das Vertrauen der europäischen Bürger wiederherstellen.

## Kann man mit positiven Nachrichten Schlagzeilen machen?

Die Medien verfügen über große Möglichkeiten – und auch über eine große Verantwortung – bei der Verbreitung von Risikoeinschätzungen in der Öffentlichkeit



Die Medien verbreiten vorzugsweise Schreckensmeldungen. Als Beispiel nannte David Byrne den Ausbruch der Lungenkrankheit SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*) im Jahr 2003. Zu Beginn des Krankheitsausbruchs, als die Gefahr einer größeren Epidemie nicht ausgeschlossen werden konnte, war SARS weltweit in aller Munde.

Sobald die Krankheit eingedämmt war, verloren die Medien ihr Interesse.

„Keine weiteren SARS-Todesfälle‘ – dies ist keine Schlagzeile“, sagte Byrne. „Den Behörden geht es darum, klare und genaue Risikoeinschätzungen zu übermitteln, in Konkurrenz zu gewissen Medien, denen offensichtlich daran gelegen ist, die Hysterie auszunutzen und den Nachrichtenwert zu steigern und möglichst lange zu halten.“

### Unabhängige Agenturen helfen der EU bei der Risikobewertung

Europäische Integration bedeutet, dass täglich Millionen von Gütern, Dienstleistungen und Menschen die Grenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten überschreiten. Daher arbeiten die EU-Länder immer enger zusammen, um die Risiken, die das moderne Leben für ihre Bürger mit sich bringt, zu kontrollieren. Hochrangiges Fachwissen und wissenschaftliche Höchstleistungen sind erforderlich, um diese Zusammenarbeit anzuleiten und zu unterstützen. In verschiedenen Bereichen wurden unabhängige EU-Agenturen zu diesem Zweck eingerichtet:

**Europäische Umweltagentur**  
<http://www.eea.eu.int>

**Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs**  
<http://www.emsa.eu.int>

**Europäische Agentur für Flugsicherheit**  
<http://www.easa.eu.int>

**Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit**  
<http://www.efsa.eu.int>

**Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln**  
<http://www.emea.eu.int>

**Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz**  
<http://agency.osha.eu.int>

Das Europäische Parlament und der Rat haben kürzlich beschlossen, ein **Europäisches Zentrum für die Prävention und die Bekämpfung von Seuchen** einzurichten. Diese neue Agentur wird in Stockholm angesiedelt und soll ihre Arbeit im Jahr 2005 aufnehmen.

Die Kommission unterbreitete ferner Vorschläge zur Schaffung einer **Europäischen Agentur für chemische Stoffe**, die die von neuen und bereits vorhandenen Chemikalien ausgehenden Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt untersuchen soll.

Miguel Arias Cañete appellierte an die Medien, Sensationsscherei zu vermeiden und mit den politischen Entscheidungsträgern zusammenzuarbeiten, um zur qualitativen Verbesserung der Diskussionen zum Thema Risiko beizutragen. Nach Auffassung von Herrn Arias Cañete muss man eine gemeinsame Sprache finden, um sich über dieses Thema zu verständigen.

## Andere Kulturen– andere Risikowahrnehmung

### Die Risikobewertung in verschiedenen Ländern gelangt zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen auf Basis ähnlicher Belege

Die Sprecher der Konferenz verwiesen auf große Unterschiede beim Medieninteresse für verschiedene Fragen der Lebensmittelsicherheit. Als Beispiel nannte Geoffrey Podger von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit die nationalen Abweichungen bei der Berichterstattung über Ängste bezüglich Semicarbazid in Säuglingsnahrung: In manchen Ländern wurde hierüber ausführlich berichtet, während dieses Thema in anderen Ländern kaum zur Sprache kam. Professor George Gaskill (*London School of Economics*) stellte fest, dass 54 % der Europäer skeptisch gegenüber GVO eingestellt sind (sie sehen nur Risiken und keine Vorteile), während etwa 28 % deren Einführung anscheinend relativ gelassen entgegensehen.

Dr. Angelika Tritscher (WHO) und Anne Sergeant (*US Environmental Protection Agency*) sprachen darüber, dass die Risikowahrnehmung auf kulturellen Modellen beruht, die dem Menschen zum besseren Verständnis seiner Umwelt dienen. Sind die Menschen mit bestimmten Risiken vertraut, so können sie sie eher akzeptieren oder ignorieren; denselben Effekt haben kulturell bedingte Annahmen zu deren Vorteilen oder gesellschaftlichen Akzeptanz. Wenn die Menschen das Gefühl haben, sie können ein Risiko selber einschränken oder vermeiden, sind sie weniger negativ eingestellt. Umgekehrt werden Risiken, die uns nicht vertraut sind bzw. unseren Wertvorstellungen zuwiderlaufen, als bedrohlicher empfunden.

## Keine Gesellschaft ohne Risiken

### Die Wissenschaft spielt eine wichtige Rolle für die Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber Risiken

Trotz des umfassenden Besitzstandes an gemeinschaftlicher und nationaler Rechtsetzung zum Schutz der EU-Bürger vor den heute bekannten Risiken haben verschiedene Studien ergeben, dass die Meinungen der nationalen Interessengruppen über wahrgenommene Risiken immer noch stark divergieren.

„Angesichts der Abweichungen und Gegensätzlichkeiten

bei der Risikowahrnehmung der Öffentlichkeit kann man wohl davon ausgehen, dass unsere Anstrengungen immer noch nicht ausreichen. Erzielen wir hier keine Fortschritte [beim Verständnis der Risikowahrnehmung], so besteht die sehr reale Gefahr, dass in der europäischen Gesellschaft eine ‚wissenschaftsfeindliche‘ Einstellung Oberhand gewinnt – und letztlich die Gesellschaft sich durch eine Art Massenwahn selbst behindert und einengt, ihr Selbstvertrauen verliert, Innovationen ablehnt und nicht mehr zu Veränderungen bereit ist. Wir dürfen uns von dem manchmal verführerischen, aber falschen Bild der Gesellschaft ohne Risiken nicht irreführen lassen“, sagte Kommissar Byrne.

Miguel Arias Cañete betonte in seinem Vortrag: „In den Industrieländern sind Risiken nicht nur fester Bestandteil des Lebens, sie sind auch von wesentlicher Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Die Schlüsselfrage ist, welchen Grad an Risiko wir akzeptieren können.“

#### „Eurobarometer‘: EU-weit unterschiedliche Wahrnehmung von Gesundheitsbedrohungen

Ein vor kurzem veröffentlichter ‚Eurobarometer‘-Bericht gibt einen Überblick darüber, wie die Bürger verschiedener EU-Mitgliedstaaten Gesundheitsbedrohungen empfinden. Zum Beispiel glauben im Durchschnitt knapp 90 % der EU-Bürger, dass die Qualität der Lebensmittel die Gesundheit beeinträchtigen kann. Doch trotz der kürzlichen BSE-Krise in Großbritannien waren die Briten am wenigsten besorgt (82 %), zusammen mit den Belgiern (85 %), während sich die Griechen und die Schweden am meisten Sorgen machten. Eine weitere bemerkenswerte Diskrepanz besteht zwischen dem relativ geringen Anteil von Finnen (20,9 %) gegenüber dem relativ hohen Anteil von Italienern (74,7 %), die sich über die gesundheitlichen Auswirkungen von Mobiltelefonen Gedanken machen. In beiden Ländern sind Mobiltelefone gleichermaßen stark verbreitet.

Quelle: Bericht ‚Eurobarometer‘, Sonderausgabe Nr. 183, November 2003. Ausführliche Informationen unter:

[http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_determinants/life\\_style/Tobacco/Documents/eb582\\_smoking\\_env\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/eb582_smoking_env_en.pdf)

#### Einschlägige Unterlagen:

##### Weißbuch über Lebensmittelsicherheit, Januar 2000

[http://europa.eu.int/comm/food/food/intro/white\\_paper\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/food/food/intro/white_paper_de.htm)

##### Mitteilung über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, Februar 2000

[http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_de.pdf)

##### Verordnung über die allgemeinen Grundsätze des EU-Lebensmittelrechts, Januar 2002

[http://europa.eu.int/comm/food/food/foodlaw/principles/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/food/food/foodlaw/principles/index_en.htm)

##### Mitteilung über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission: Grundsätze und Leitlinien, November 2002

[http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm\\_expertise\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_expertise_en.pdf)

#### Nützliche Links:

##### Risikobewertung in der EU-Politik:

[http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_risk/risk\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph_risk/risk_en.htm)

##### Website über die Konferenz zum Thema „Risikowahrnehmung“:

[http://europa.eu.int/comm/food/risk\\_perception/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/food/risk_perception/index_de.htm)

## ■ Risikoanalyse und ihre Rolle in der Europäischen Union

Eine internationale Konferenz zu diesem Thema wurde von der Europäischen Kommission am 18. und 19. Juli 2000 in Brüssel veranstaltet. Teilnehmer waren hochrangige Experten für Risikoanalyse aus den Regulierungsbehörden, aus dem Wissenschaftsbereich und dem Hochschulwesen. Die Konferenzunterlagen können auf Deutsch, Englisch und Französisch online abgerufen werden unter:  
<http://europa.eu.int/comm/food/risk/>

## ■ Schnellwarnsysteme zum Schutz vor Risiken

Die EU hat ein Schnellwarnsystem eingerichtet zur Überwachung der EU-Märkte im Hinblick auf Gefahren, die von Verbraucherprodukten, Lebens- und Futtermitteln ausgehen können. Wenn die Behörden eines Mitgliedstaats ein Risiko erkannt haben, können sie mithilfe dieses Systems ihre Amtskollegen in anderen EU-Ländern warnen.

Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel:  
[http://europa.eu.int/comm/food/food/rapidalert/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/food/food/rapidalert/index_en.htm)

Schnellwarnsystem für Nonfood-Erzeugnisse (RAPEX):  
[http://europa.eu.int/comm/consumers/cons\\_safe/prod\\_safe/gpsd/rapex\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_safe/prod_safe/gpsd/rapex_en.htm)

Die EU verfügt ferner über Systeme für die epidemiologische Überwachung, die zur Beobachtung von Krankheiten bei Mensch und Tier dienen. Auch hier können die Mitgliedstaaten mithilfe von Schnellwarnsystemen Informationen über Krankheitsausbrüche austauschen.

Überwachung und Frühwarnung in Bezug auf Humanerkrankungen:  
[http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_threats/com/comm\\_diseases\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph_threats/com/comm_diseases_de.htm)

Tierseuchenmeldesystem:  
[http://europa.eu.int/comm/food/animal/diseases/adns/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/food/animal/diseases/adns/index_de.htm)



Konferenz „Risikowahrnehmung – Wissenschaft, öffentliche Debatte und Politik“, Brüssel, 4. und 5. Dezember 2003

## Risikowahrnehmung – soziopsychologische Modelle

Beitrag von Prof. Ortwin Renn, Universität Stuttgart

(Den vollständigen Text des Beitrags von Prof. Renn finden Sie auf Englisch unter: [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/newsletter/200403b/6.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/newsletter/200403b/6.htm))



Prof. Ortwin Renn

Risikoquellen aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen und ihres gesunden Menschenverstand ausbilden<sup>1</sup>.

Das menschliche Verhalten beruht auf Wahrnehmungen und nicht auf „Fakten“ oder dem, was die Wissenschaftler als „reale“ Risiken einstufen. Die Forschung über Risikowahrnehmung hat eine Reihe von Modellen ermittelt, auf die sich die Gesellschaft bei der Wahrnehmung und Einschätzung von Risiken stützt. Wenn man technische und natürliche Gefahren betrachtet, so lassen sich folgende Modelle unterscheiden:

**Risiko als tödliche Bedrohung:** Ein Blick auf die Wahrnehmung seltener Zufallsereignisse zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit kaum eine Rolle spielt: Es ist der Zufallscharakter des Ereignisses, aus dem sich das Gefühl der Bedrohung ergibt.

**Risiko als Schicksal:** Naturkatastrophen werden normalerweise als unvermeidlich angesehen, aber auch als „Launen“ der Natur oder ein Akt Gottes (häufig auch im religiösen Sinne als Strafe Gottes für Sünden der Menschheit), und entziehen sich daher der menschlichen Kontrolle<sup>2</sup>. Im Gegensatz zu den technischen Risiken ist der Zufallscharakter des Ereignisses hier kein Angst auslösender Faktor.

**Risiko als „Nervenkitzel“:** Wenn Autofahrer schneller fahren als erlaubt, wenn sich Menschen von einem Berg oder von einer hohen Klippe stürzen, nur mit künstlichen Flügeln ausgestattet, ... dann ist das Risiko Mittel zum Zweck: In all diesen Fällen gehen Menschen Risiken ein, um sich ihre eigene Stärke zu beweisen und um über Naturgewalten oder andere Risikofaktoren zu triumphieren.

**Risiko als Glücksspiel:** Spieler neigen dazu, die Wahrscheinlichkeit seltener Ereignisse falsch einzuschätzen, und lassen sich daher leichter auf Glücksspiele ein, sofern der Einsatz unter ihrer Schmerzgrenze liegt.

**Risiko als Frühwarnindikator:** Die zunehmende Berichterstattung über Umweltverschmutzung und ihre langfristigen Folgen für Gesundheit, Leben und Natur haben dazu geführt, dass die wissenschaftliche Risikobewertung eine Funktion als Frühwarnindikator erhalten hat.

Wahrscheinlichkeit und Schweregrad der nachteiligen Auswirkungen sind nicht die einzigen und sicherlich nicht die wichtigsten Komponenten, an denen sich die Menschen bei der Wahrnehmung und Evaluierung von Risiken orientieren. Vielmehr ist für die Risikowahrnehmung der Kontext ausschlaggebend, in dem diese Risiken erfahren werden. Diese Abhängigkeit von den Begleitumständen ist kein Zufall, sondern folgt bestimmten Mustern, die durch systematische psychologische Studien ermittelt werden können.

<sup>1</sup> Vgl. Jaeger, C; Renn, O; Rosa, E. and Webler, Th. (2001): *Risk and Rational Action*. Earthscan, London

<sup>2</sup> Watson M (1987) *In Dreams Begin Responsibilities: Moral Imagination and Peace*. in: Andrews V, Bosnak R, Goodwin KW (eds.) *Facing Apocalypse*. Spring, Dallas, pp. 70-95.

Consumer Voice, Sonderausgabe, März 2004  
Die in Consumer Voice vertretenen Meinungen geben nicht notwendigerweise die Standpunkte der Europäischen Kommission wieder. Die Wiedergabe von Beiträgen ist – ausgenommen zu gewerblichen Zwecken – unter Angabe der Quelle gestattet.  
E-Mail: [sanco-newsletter@cec.eu.int](mailto:sanco-newsletter@cec.eu.int)

Koordination: Marie-Paule Benassi; Redaktion: Iwona Pajak, Ben Duncan, Terese Van oel in Zusammenarbeit mit der GD Gesundheit und Verbraucherschutz der Europäischen Kommission.  
Layout: Deborah MacRate-Ockerman  
Website:  
[http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_de.htm)