

Stefan Bösch  
Kerstin Dressel  
Michael Schneider  
Willy Viehöver

Juli 2002



**TAB**

# Pro und Kontra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement

–Diskussionsstand in Deutschland und Europa–

Gutachten im Rahmen des TAB-Projektes  
"Strukturen der Organisation und Kommunikation im  
Bereich der Erforschung übertragbarer spongiformer  
Enzephalopathien (TSE)"

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) berät das Parlament und seine Ausschüsse in Fragen des gesellschaftlich-technischen Wandels. Das TAB ist eine organisatorische Einheit des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Forschungszentrums Karlsruhe und arbeitet seit 1990 auf der Grundlage eines Vertrages zwischen dem Forschungszentrum und dem Deutschen Bundestag.

## Vorwort des TAB

### *Auftrag, Ziel und Bearbeitung des Projektes*

Das vorliegende Diskussionspapier ist Teil der Berichterstattung im Projekt Vorbereitende Untersuchungen zu "Strukturen der Organisation und Kommunikation im Bereich der Erforschung übertragbarer spongiformer Enzephalopathien (TSE)". Die Anregung, das TAB mit Vorbereitenden Untersuchungen zum Thema "Strukturen der Organisation und Kommunikation im Bereich der Erforschung übertragbarer spongiformer Enzephalopathien (TSE)" zu beauftragen, geht auf einen Vorschlag der SPD-Fraktion aus dem Frühjahr 2000 zurück, der Anfang des Jahres 2001 vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung aufgegriffen wurde. Die Vorbereitenden Untersuchungen sollten drei Elemente umfassen:

1. die **Beobachtung** (und gegebenenfalls zusammenfassende Aufbereitung) der weiteren Entwicklungen in Deutschland in den kommenden Monaten, u.a. **im Bereich der Forschungsausrichtung, -förderung und -koordination**, bei behördlichen Zuständigkeiten, Beratungsgremien und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit;
2. die **Analyse ausgewählter Beispiele** für Organisationen und Strukturen der Forschung und der Risikokommunikation mit den Schwerpunkten **Großbritannien** (u.a. die neugegründete Food Standards Agency), **Europäische Kommission** und möglicherweise ein weiteres Beispiel;
3. grundsätzliche **konzeptionelle Überlegungen** zur Frage, in welchem Rahmen und mit welchen Strukturen Ziele einer **effizienten Politikberatung** und Information der Verbraucher am besten erreicht werden können.

Die TSE-spezifischen Fragestellungen zur Forschungsausrichtung, -förderung und -koordination wurden im TAB-Diskussionspapier Nr. 9 ("Neue Herausforderungen für die deutsche TSE-Forschung und ihre Förderung") behandelt. Das vorliegende Diskussionspapier Nr. 10 dokumentiert ein Gutachten, das im Rahmen des TAB-Projektes zur Frage "Pro und Kontra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement - Diskussionsstand in Deutschland und Europa" an das Süddeutsche Institut für empirische Sozialforschung e.V. (Sine-Institut) vergeben worden ist.

## *Inhalt des Gutachtens*

Aufgabe des Gutachtens des Sine-Institutes war es, folgende Fragestellung zu untersuchen:

- Bestandsaufnahme der in Deutschland gerade neu entstehenden institutionellen Struktur zur Wahrnehmung der Aufgaben "Risikobewertung", "Risikomanagement" und "Risikokommunikation"
- Exemplarische Untersuchung institutioneller Innovationen in anderen Ländern und der Europäischen Union, d.h. der britischen Food Standards Agency (FSA), der französischen Agence Française de la Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) und der European Food Safety Authority (EFA)
- Entwicklung von Indikatoren für eine Bewertung dieses institutionellen Innovationsprozesses und Identifikation von Handlungsfeldern

Die Autoren des Gutachtens analysieren eine Reihe von Problembereichen bei der Neuorganisation von Risikobewertung, -kommunikation und -management, u.a.:

- Wie kann auf institutioneller Ebene am besten eine **Entkopplung von politischem Management** und wissenschaftlicher Analyse erreicht werden, um eindeutige Verantwortlichkeiten sicherzustellen?
- Wie können andererseits die notwendigen organisatorischen und inhaltlichen Interdependenzen zwischen Risikobewertung und -management gestaltet werden, und welche Rolle spielt dabei eine effektive Risikokommunikation?
- Wird Risikobewertung als eine Aufgabe neutraler und objektiver Wissenschaft verstanden, oder als bestimmt auch von **Expertendissensen, außerwissenschaftlichen Kriterien und unterschiedlichen Risikokulturen**?
- Soll Risikokommunikation ausschließlich einer Aufklärung der Öffentlichkeit dienen oder einen **komplexen Interaktionsprozessen mit verschiedenen Akteuren** darstellen?

Hinsichtlich möglicher konzeptioneller und institutioneller Antworten auf diese Fragen gibt es unterschiedliche Auffassungen, die anhand von Experteninterviews mit zentralen Akteuren in diesem Feld herausgearbeitet wurden. Bei der Diskussion um die Neuordnung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit können hauptsächlich drei Varianten bzw. Optionen unterschieden werden, deren spezifische Vor- und Nachteile im Gutachten ausführlich diskutiert werden:

- Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation unter einem Dach
- Trennung von Risikobewertung (incl. Risikokommunikation) und Risikomanagement
- Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement, bei vollständiger Unabhängigkeit eines Instituts zur Risikobewertung und zur diskursiven Risikokommunikation

Deutlich wird im Gutachten aber insbesondere, dass unabhängig von der konkreten Wahl der neuen institutionellen Struktur die **längerfristige Organisation von institutionellem Lernen** von zentraler Bedeutung ist. Mit der institutionellen Neuordnung von gesundheitlichem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sind die Ebenen der formalen Struktur wie der Organisationskultur zu „entwickeln“ und die Chancen für die Einbindung fremder Perspektiven zu steigern. Dies um so mehr, als sich hier das institutionelle Geflecht insgesamt verändert und ganz neue Abstimmungserfordernisse entstehen – mit der Folge, dass die neuen Institutionen entsprechende „interne Antworten“ finden müssen. Dies dürfte sowohl umfangreiche **innerorganisatorische Umbaumaßnahmen** erfordern wie auch den **Wandel der Organisationskultur und ihrer Leitbilder**. Andernfalls könnten wichtige Aufgaben, z.B. die „Frühwarnfunktion“, nicht durch die Gesamtorganisation realisiert werden.

#### *Diskussion der Handlungsempfehlungen und weitergehende Aktivitäten*

Die Projektbearbeiter im TAB meinen, dass das Gutachten wichtige Einschätzungen und Erkenntnisse insbesondere zu Fragen der Risikokommunikation, zum Thema "Lernende Organisation" als Herausforderung einer Neustrukturierung, aber auch zur Situation und Diskussion in anderen europäischen Ländern und der EU vermittelt.

Darüber hinaus sprechen sich Bösch et al. in ihren Handlungsempfehlungen für eine Stärkung unabhängiger Verbraucherschutzinstitutionen aus und befürworten eine Zusammenführung der im Zuge der Neuordnung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit gegründeten neuen Institutionen, des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und des Bundesinstitutes für Risikobewertung (BfR), unter einem Dach, wobei die konzeptionelle Trennung der Institutionen wie ihrer Aufgaben, also des Risikomanagements versus der Risikobewertung und der Risikokommunikation, beibehalten werden soll. In Ergänzung zu diesen beiden

Einrichtungen schlagen die Gutachter die Schaffung eines Nationalen Risikoforums vor, dessen zentrale Aufgabenfelder im Aufspüren und der Moderation von risikopolitisch relevanten Themen liegen sollten.

Diese Einschätzungen und Vorschläge fallen zeitlich, aber auch inhaltlich zusammen mit dem ersten Bericht (Juni 2002) der sog. Risikokommission (Ad-hoc-Kommission "Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland"), die seit Herbst 2000 im Auftrag des BMG und des BMU tätig ist. Zentrale Forderung des vorläufigen Berichts ist die Einrichtung eines Risikorates mit vergleichbaren Aufgaben wie das von Bösch et al. empfohlene Forum. Der Bericht der Risikokommission soll nach einer Kommentierungsphase im Frühjahr 2003 endgültig vorgelegt werden.

Die Projektbearbeiter im TAB halten es für wünschenswert, zum vorliegenden Sine-Gutachten und dem Bericht der Risikokommission einen wechselseitigen Kommentierungs- und Diskussionsprozess mit dem Schwerpunkt "Erfordernisse und Elemente einer zukunftsfähigen/-weisenden Risikokommunikation" zu initiieren, der auch die vorliegenden Dokumente und Einschätzungen weiterer öffentlicher Gremien wie des WBGU und des SRU mit einbezieht. Ziel des TAB wird es dabei sein, die Vielzahl der vorhandenen Diskussionsstränge aufzugreifen, zu strukturieren und im Hinblick auf den anzunehmenden Informationsbedarf des kommenden 15. Bundestages bezüglich eines gesundheitlichen Verbraucherschutzes, der nicht auf einzelne Ressorts beschränkt ist, zusammenzuführen. Die Ergebnisse sollten dann in Absprache mit den zukünftigen Berichterstatern zu einem geeigneten Zeitpunkt, z.B. im Frühjahr 2003, und in geeigneter Form, z.B. im Rahmen einer öffentlichen Diskussionsveranstaltung, dem neuen Bundestag präsentiert werden. Entsprechende Aktivitäten könnten gegebenenfalls verbunden werden mit dem neuen Projekt des TAB "Neue Formen des Dialoges zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit".

Dr. Arnold Sauter

Dr. Leonhard Hennen

Dr. Rolf Meyer

**Endbericht**

# **Pro und Kontra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement – Diskussionsstand in Deutschland und Europa**

**Im Rahmen des TA-Projektes**

**Strukturen der Organisation und Kommunikation im Bereich der  
Erforschung übertragbarer spongiformer Enzephalopathien (TSE)**

An den Deutschen Bundestag

Vorgelegt dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung

beim Deutschen Bundestag (TAB)



Ansprechpartnerin:

Dipl.-Soziologin Patricia Pfeil

Süddeutsches Institut für empirische Sozialforschung (sine e.V.)

Perlacher Str. 74

81539 MÜNCHEN

Tel/Fax: 089-69372177

e-mail: [patricia.pfeil@sine-institut.de](mailto:patricia.pfeil@sine-institut.de)

Autoren/innen: Dr. Stefan Böschen (Universität Augsburg)  
Dr. Kerstin Dressel (Universität München)  
Dr. Michael Schneider (TU München)  
Dr. Willy Viehöver (Universität Augsburg)

München

Juni

2002

TAB

# Inhaltsverzeichnis

<b>ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ANLASS UND ZIELSETZUNG .....</b>	<b>11</b>
<b>2. METHODE .....</b>	<b>13</b>
<b>3. DAS „VON WEDEL-GUTACHTEN“ – ODER DIE SCHWACHSTELLEN DER SCHWACHSTELLENANALYSE.....</b>	<b>17</b>
3.1 KONZEPTIONELLE PERSPEKTIVEN DER RISIKOBEARBEITUNG.....	20
3.2 DER INSTITUTIONELLE UMBAU NACH DEM VON WEDEL-GUTACHTEN .....	21
3.3 FEHLEN EINER PROBLEMBEZOGENEN SCHWACHSTELLENANALYSE.....	22
3.4 ZWISCHENFAZIT .....	24
<b>4. KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN: DIE „TRINITÄT“ RISIKOBEWERTUNG, RISIKOMANAGEMENT UND RISIKOKOMMUNIKATION .....</b>	<b>27</b>
4.1 RISIKOBEWERTUNG .....	27
4.2 RISIKOMANAGEMENT .....	29
4.3 RISIKOKOMMUNIKATION .....	30
4.4 TRENNUNG DER „TRINITÄT“?.....	32
4.5 ZWISCHENFAZIT: CHANCEN UND GRENZEN EINES „RISIKO-DESIGNS“.....	35
<b>5. INSTITUTIONELLE UMSETZUNG: NEUE BEHÖRDEN BRAUCHT DAS LAND.....</b>	<b>37</b>
5.1 LERNFORMEN, ORGANISATIONSLERNEN, WISSENSMANAGEMENT.....	38
5.1.1 Gegenstände und Formen des Lernens.....	39
5.1.2 Besondere Herausforderungen durch neue Problemtypen.....	41
5.1.3 Organisationale Übersetzung von Lernprozessen .....	43
5.1.4 Fehlerfelder im Rahmen institutioneller Lernprozesse.....	46
5.2 DAS BMVEL: NEUES KERNRESSORT IM SPANNUNGSFELD DER INTERESSEN.....	49
5.3 DIE NEUEN BUNDES OBERBEHÖRDEN.....	51
5.3.1 Das Bundesinstitut für Risikobewertung.....	52
5.3.2 Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit .....	54
5.4 TYPISCHE EINSTELLUNGSMUSTER IM HANDLUNGSFELD .....	56
5.5 ANGEMESSENE REICHWEITE INSTITUTIONELLER REFORMEN? .....	61

<b>6. ALTERNATIVEN .....</b>	<b>63</b>
6.1 DIE BRITISCHE FOOD STANDARDS AGENCY (FSA).....	64
6.1.1 <i>Beschreibung der Food Standards Agency</i> .....	64
6.1.2 <i>Diskussion und Praktikabilität für Deutschland</i> .....	68
6.2 DAS FRANZÖSISCHE INSTITUT FÜR LEBENSMITTELSICHERHEIT (AFSSA = AGENCE FRANÇAISE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS) .....	71
6.2.1 <i>Beschreibung des Instituts für Lebensmittelsicherheit</i> .....	72
6.2.2 <i>Diskussion und Praktikabilität für Deutschland</i> .....	75
6.3 DIE EUROPÄISCHE FOOD SAFETY AUTHORITY (EFA).....	76
6.4 ZUSAMMENFASSUNG .....	78
<b>7. BEWERTUNGSMATRIX UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>81</b>
7.1 BEWERTUNGSMATRIX.....	82
7.2 HYPOTHETISCHER FUNKTIONSTEST .....	84
7.2.1 <i>Konzeptionelle Dimension</i> .....	84
7.2.2 <i>Organisationsbezogene Dimension</i> .....	88
7.2.3 <i>Institutionelle Dimension</i> .....	91
7.2.4 <i>Zusammenfassung</i> .....	93
7.3 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN .....	94
7.3.1 <i>Überblick über die Handlungsempfehlungen</i> .....	96
7.3.2 <i>„Greenpeace des Verbraucherschutzes“</i> .....	98
7.3.3 <i>Nationales Forum für Risikoforschung</i> .....	99
<b>LITERATUR.....</b>	<b>105</b>

## Zusammenfassung

"We have clearly identified two dangers. The first is the confusion between risk assessment and management. The second danger is the risk of separation of one from the other" (Martin Hirsch, Direktor der Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments)

Die BSE-Krise hat eine radikale Wende in der deutschen Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitik erzwungen. Zentrale Einrichtungen von Wissenschaft und Politik hatten bei der Bewältigung der Krise versagt. Durch die Schaffung eines - auf Bundesebene neuartigen - Verbraucherschutzministeriums (BMVEL) sollten in Deutschland die Weichen für eine andere Verbraucherschutzpolitik gestellt werden. Gleichzeitig wurde unter Leitung der damaligen Präsidentin des Bundesrechnungshofes, Dr. Hedda von Wedel, eine Kommission eingesetzt, welche die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und EU und deren institutionelle Umsetzung aufzeigen und Lösungsvorschläge erarbeiten sollte. Die Vorschläge der Kommission waren in der Zwischenzeit auch Anstoß, zwei neue Organisationseinheiten ins Leben zu rufen: das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und die Bundesanstalt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL).

*Ziele des Gutachtens.* Das vorliegende Gutachten will zum einen die bisherigen institutionellen Unbaumaßnahmen reflektieren, zum anderen Impulse geben für eine stärkere Ausrichtung der Risikopolitik auf institutionelle Lernprozesse. Im Einzelnen werden dabei folgende Ziele verfolgt:

- Bestandsaufnahme der in Deutschland gerade neu entstehenden institutionellen Architektur zur Wahrnehmung der Aufgaben „Risikobewertung“, „Risikokommunikation“ und „Risikomanagement“, wobei insbesondere auf das Von-Wedel-Gutachten eingegangen wird.
- Exemplarische Untersuchung institutioneller Innovationen in anderen Ländern und der Europäischen Union: die britische *Food Standards Agency* (FSA), die französische *Agence Française de la Sécurité Sanitaire des Aliments* (AFSSA) und die *European Food Safety Authority* (EFA) .
- Entwicklung bzw. Identifikation von Handlungsfeldern und Indikatoren für eine Bewertung solcher institutionellen Innovationen, und zwar vor dem Hintergrund der Besonderheiten der Problemlage BSE und der Anforderungen einer dem Vorsorgeprinzip

verpflichteten Verbraucherschutzpolitik. Durch eine neu entwickelte Matrix können so die eingeleiteten Restrukturierungen bewertet und Handlungsempfehlungen formuliert werden.

*Empirische Basis und Methoden.* Empirische Grundlage des Gutachtens sind 13 Leitfadengesprächen mit zentralen Akteuren; daneben wurden öffentlich zugängliche Gutachten, Berichte, (Selbst-)Darstellungen etc. ausgewertet. In Deutschland wurden elf Interviews geführt, u.a. mit Vertretern der Bundesländer und zweier Bundesministerien. In Großbritannien fanden zwei Gespräche statt, und zwar mit Experten aus dem Umfeld der britischen Food Standards Agency sowie der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit. Ziel der Gespräche war es, zu qualitativen Aussagen über die konzeptionellen Grundlagen der Risikobearbeitung, über deren institutionelle Umsetzungen sowie über alternative Organisationsformen zu gelangen. Auf der analytischen Ebene hatte sich gezeigt, dass die Frage nach dem institutionellen Lernen eine Schlüsselrolle spielt; denn die Organisationen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes müssen zunehmend in der Lage sein, flexibel, für die Öffentlichkeit transparenter als bisher und zugleich effizient auf neu entstehende Problemlagen zu reagieren – also zu lernen. Dafür wurde ein theoretisches Konzept entwickelt, in dem zwischen verschiedenen Formen „einfachen“ und „reflexiven“ Lernens unterschieden wird, und das sich auch als zielführend für eine systematische Darstellung und Typisierung der stark gegensätzlichen Meinungen über die aktuellen institutionellen Reformen erwiesen hat.

*Ergebnisse.* Es wird gezeigt, dass das Von-Wedel-Gutachten zwar wichtige Schwachstellen beim Bund und dessen Zusammenarbeit mit den Ländern analysiert und insbesondere vielfältige Anregungen zu deren Bearbeitung bietet. Gleichwohl hat das Gutachten selbst Schwachstellen. Zum einen fordert es – ohne hinreichende *konzeptionelle* Begründung - eine Verknüpfung von Risikobewertung und Risikokommunikation und deren Abtrennung von Risikomanagement. Dabei wird u.E. zu sehr an der Idee des „traditionalen Vertrauens in die Experten“ (Giddens 1995) festgehalten – mit der Folge eines stark wissenschaftszentrierten Bias. Zum anderen fällt bei den Vorschlägen zur *institutionellen Umsetzung* die einseitige Betonung des Effizienzkriteriums auf – und dies, obwohl die gegenwärtige Vertrauenskrise in erster Linie auch eine Kritik an der Intransparenz politischer Entscheidungsprozesse ist. Es wird nicht geklärt, wie sich die zweifellos gebotene Effizienzsteigerung im Verbraucherschutz

mit den ebenso wichtigen Forderungen nach Transparenz, Partizipation und Öffentlichkeit verbinden lässt. Schließlich hat das Fehlen einer eigenständigen *problembezogenen* Schwachstellenanalyse erhebliche Auswirkungen auf die Vorstellungen von dem, was Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation sein können oder sein sollten: So wie Risikobewertung nicht allein wissenschaftlichen Kriterien folgt, sondern auch außerwissenschaftlichen, ökonomischen, ökologischen usw., so kann Risikokommunikation wiederum mehr als nur der Aufklärung einer widerständigen Öffentlichkeit dienen. Sie könnte auch zu einer aktiven Risikobearbeitung und Risikovorsorge in der Gesellschaft beitragen.

Auch aus der Sicht der befragten Akteure waren die bisherigen Strukturen der Risikobearbeitung, mit besonderem Gewicht auf der Bundesanstalt für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) als wissenschaftlicher *und* Management-Behörde, in keiner Weise zielführend. Zugleich bestand aber große Uneinigkeit darüber, wie die nötigen Umbauschritte aussehen sollten. Die empirische Vielfalt der geäußerten Einschätzungen lässt sich idealtypisch zu vier Mustern bündeln: Zwei dieser Muster stehen für *Systemerhalt*, entweder qua Verantwortungsbegriff oder durch (moderate) Organisationsreformen; die beiden anderen votieren hingegen für *Systemwechsel*, der einmal als moderater Systemwandel und dann als dynamischer Prozess vorgestellt wird. Jedes dieser vier Muster steht dabei für spezifische Formen der konzeptionellen und institutionellen Gestaltung der „Risiko-Trinität“. Zugleich sind damit je unterschiedliche Sichtweisen dem neuen Kernressort BMVEL, dem Bund-Länder-Verhältnis, aber auch dem Verhältnis der Öffentlichkeit gegenüber verbunden.

Diese Muster lassen sich wiederum zu zwei Optionen verdichten. Die Option „geringste mögliche Abweichung vom Status quo“ geht von einem „klassischen“ Staatsverständnis aus, wonach der Staat als neutraler Sachwalter unterschiedlichster gelagerter Interessen fungiert. Reformen zielen „nur“ auf die bessere Evaluation, Ausgestaltung und Verzahnung schon vorhandener Ressourcen. Als nicht reformbedürftig gelten jedoch die bisher entwickelten Kommunikationsmodi im Feld der Risikopolitik. Demgegenüber spielen bei der Option „dynamische Neuordnung des Politikfeldes“ die Öffentlichkeit und ihre Akteure eine entscheidende Rolle. Eine dialogische Polarisierung gilt als wünschenswert, um die verschiedenen Interessen deutlich herauszustellen, auch wenn sich die dabei favorisierten Organisationsformen dieser Interessenkonfrontation erheblich unterscheiden.

*Empfehlungen.* Nach der Bewertung dieser und anderer (europäischer) Optionen durch eine Matrix aus Handlungsfeldern und Indikatoren spricht das vorliegende Gutachten folgende Empfehlungen aus:

- 1) *Initiierung einer unabhängigen und öffentlichkeitswirksamen Vertretung von Verbraucherschutzinteressen* – es fehlt ein „Greenpeace des Verbraucherschutzes“. Ohne zusätzliche Skandalisierungschancen wird es kaum möglich sein, einen schlagkräftigen Verbraucherschutz zu organisieren. Der Staat kann in diesem Zusammenhang jedoch nur begrenzt tätig werden, hat aber die Möglichkeit, sich der vorhandenen - u.E. zu wenig kämpferischen und basisnahen - Verbraucherschutzinitiativen anzunehmen und deren Selbstorganisationskräfte zu stärken.
- 2) *Schaffung eines Nationalen Forums für Risikoforschung.* Seine zentralen Aufgabenfelder lägen im Aufspüren und der Moderation von risikopolitisch relevanten Themen - mit dem Ziel, kognitive Ungewissheit und moralischen Dissens zu strukturieren. Dabei wäre z.B. auch zu überlegen, ob dort eine Art „Sachverständigenrat für Verbraucherschutz“ dort angesiedelt sein könnte, der von sich aus jährlich über bedeutende Probleme berichtet.
- 3) *Zusammenführung von BfR und BVL unter einem Dach.* Dabei soll aber die *konzeptionelle* Trennung weiter durchgehalten und das BfR entsprechend gestärkt werden. Die im BgVV versammelten personellen und finanziellen Ressourcen dienen hier als Grundstock. Allerdings bedürfte es einer grundlegenden Reform der Strukturen, wie sie auch bereits Ende der 90er Jahre vom Wissenschaftsrat angemahnt wurde.
- 4) *BfR nach dem Plattform-Konzept gestalten.* Zur Organisation einer angemessenen Pluralität von Expertise und unterschiedlicher Werthaltungen erscheint es notwendig, dem BfR das Selbstverständnis einer Plattform zu geben, die Wissen in Handlungsoptionen übersetzt und damit die entsprechenden politischen Entscheidungen vorbereitet – aber nicht vorwegnimmt.
- 5) *Evaluation aller Behörden im nachgeordneten Bereich.* Und zwar mit den Zielen der Straffung des nachgeordneten Bereichs durch eine Neu-Definition der Aufgaben, der Freisetzung von Ressourcen sowie der Schaffung von Vernetzungsmöglichkeiten.
- 6) *Überdenken von Themenzuordnungen.* Einmal die Wiederverzweigung von BVL und BfR vorausgesetzt, blieben dennoch einige Bereiche, die aus guten Gründen woanders

angesiedelt werden sollten. Hier soll nur als Beispiel die „grüne Gentechnik“ erwähnt werden, die in den Zuständigkeitsbereich des Robert-Koch-Instituts fällt. Dabei ist offensichtlich, dass es sich wesentlich um Fragen des Verbraucherschutzes handelt, nämlich um den Schutz von Verbrauchern vor Lebensmittelrisiken und um den Schutz von Verbrauchern vor Gütern, die er nicht kaufen möchte.

- 7) *Koordination der Bund-Länder-Zusammenarbeit.* Die geplante Ansiedlung dieser Koordinationsaufgaben bei einer nachgeordneten Bundesbehörde erscheint insbesondere Ländervertretern als Affront. Vor diesem Hintergrund ist das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern nochmals zu überdenken und zu überlegen, ob diese Aufgaben nicht besser am Ministerium angesiedelt werden, oder ob nicht doch auf schon vorhandene Gremienstrukturen zurückgegriffen werden könnte. In jedem Fall muss die Anschlussfähigkeit an die europäischen Gremien und Behörden gewährleistet sein.
- 8) *Fortlaufende Evaluation.* Lernprozesse - besonders institutionelle - sind anfällig für ein Zurückfallen in alte Strukturen. Vor diesem Hintergrund muss eine Überprüfung der institutionellen Lernschritte durch eine externe Evaluation implementiert werden. Intern sollte im Rahmen einer Art Zwischenbegutachtung jährlich eine Reflexion der geleisteten Arbeit stattfinden. Spätestens alle fünf Jahre müssten sich jedoch die gewandelten Institutionen einem umfassenden externen Funktionstest unterziehen, tendenziell in der Art der von uns vorgeschlagenen Bewertungsmatrix.

TAB

## 1. Anlass und Zielsetzung

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) hat es sich in seiner Projektbeschreibung zur Aufgabe gemacht, die mit der BSE-Krise verkoppelten vielfältigen Reaktionen und Entwicklungen in den Bereichen Forschungs-, Gesundheits-, Landwirtschafts- sowie Verbraucherpolitik intensiv zu beobachten. Des Weiteren sollen exemplarisch relevante Beispiele und Erfahrungen aus dem internationalen Raum identifiziert und ausgewertet sowie fallweise Informationen bereitgestellt werden.

Ziel des vorliegenden Projektes ist es daher, die in der Folge der BSE-Krise geschaffenen institutionellen Strukturen zu beleuchten und Handlungsoptionen für den Umbau jener Einrichtungen zu formulieren, die sich mit der Risikobewertung, der Risikokommunikation sowie dem Risikomanagement im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes befassen.

Vor dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22. Januar 2001 wurden Risikobewertung, Risikokommunikation und Risikomanagement auf der Bundesebene behördlicherseits zu einem nicht unerheblichen Teil von der Bundesanstalt für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) wahrgenommen. Das BgVV wurde seinerseits Mitte 1994 im Zuge der Zerschlagung des früheren Bundesgesundheitsamtes (BGA) als eigenständige Bundesoberbehörde unter der Fach- und Dienstaufsicht des Bundesgesundheitsministeriums (BGM) etabliert. In seiner Doppelfunktion als Behörde *und* Wissenschaftseinrichtung oblagen dem BgVV vielfältige Aufgaben der Sicherung und Verbesserung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, zu denen auch die wissenschaftliche Beratung verschiedener Bundesministerien zur Vorbereitung administrativer und gesundheitspolitischer Entscheidungen gehörte. Diese *Kombination* eigenen wissenschaftlichen Sachverstandes mit politischen Management-Aufgaben, war und ist bisher das gängige Muster, um das hoheitliche Handeln politischer und administrativer Akteure auch in neuen Problemfeldern wie BSE zu organisieren.

Mit dem Erlass des Bundeskanzlers wurden nun die Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes – und damit das BgVV – dem neu strukturierten Landwirtschaftsministerium, dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und

Landwirtschaft (BMVEL), zugeordnet. Nun soll das BgVV aufgelöst und die von ihm bislang wahrgenommenen Aufgaben auf zwei neue, jeweils eigenständige Bundesoberbehörden übertragen werden: Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) wird vornehmlich für das Risikomanagement zuständig sein und, davon getrennt und unabhängig, das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) die Risikobewertung und -kommunikation wahrnehmen.

Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Gutachten folgende Aspekte eingehender untersucht werden:

- Bestandsaufnahme der institutionellen Architektur zur Behandlung von Fragen der Risikobewertung, Risikokommunikation und des Risikomanagements im Verbraucherschutz und im Lebensmittelbereich in Deutschland, wobei insbesondere auf das Gutachten der früheren Präsidentin des Bundesrechnungshofes, Frau Dr. Hedda von Wedel, eingegangen wird.
- Exemplarische Untersuchung institutioneller Innovationen im Bereich der Lebensmittelsicherheit im Hinblick auf Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation in anderen Ländern (besonders: Food Standards Agency in Großbritannien und Agence Française de la Sécurité Sanitaire des Aliments in Frankreich) sowie der EU (European Food Safety Authority).
- Entwicklung von Indikatoren („Bewertungsmatrix“) institutioneller Innovationen vor dem Hintergrund der Besonderheiten des BSE-Falles, um so die Ergebnisse der eingeleiteten Restrukturierungen abschätzen zu können.
- Handlungsempfehlungen für die Reorganisation besonderer Einrichtungen wie dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sowie dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR).

## 2. Methode

Entsprechend diesen skizzierten Aspekten zielt das vorliegende Gutachten sowohl auf ein neues institutionelles (Politik-)Feld, in dem sich Akteure, deren Konstellationen und Strategien neu ausbalancieren, als auch auf eine Reihe organisatorischer Innovationen. Auf der deskriptiven Ebene geht es vor allem darum, die verschiedenen Interessenlagen, Einflusspotenziale und die Interdependenzen der zentralen Akteure des institutionellen Feldes nachzuzeichnen. Auf der analytischen Ebene wird eine lerntheoretische Perspektive entwickelt, mit deren Hilfe sowohl die jeweils bevorzugten konzeptionellen Grundlagen der Risikobearbeitung als auch die institutionellen Übersetzungen, etwa in neue Organisationen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, verknüpft werden können. Durch das Zusammenführen dieser Ebenen werden Handlungsempfehlungen für den institutionellen Umbau des gesundheitlichen Verbraucherschutzes formuliert. Das vorliegende Gutachten verfolgt also ein doppeltes Ziel: Es will nicht nur analysieren, sondern es will im Sinne innovationsorientierter Sozialforschung auch konkrete Vorschläge unterbreiten.

Die empirische Basis des Gutachtens besteht aus 13 Leitfadengesprächen mit zentralen Akteuren. In Deutschland wurden elf solcher Gespräche geführt, und zwar mit Vertretern des BgVV, der Bundesländer, des Bundesrechnungshofes sowie des BMG und des BMVEL. Hinzu kamen Experten, die (auch) an den Beratungsgremien des Von-Wedel-Gutachtens beteiligt waren. In Großbritannien wurden zwei Interviews geführt, und zwar mit einem Vertreter der Food Standards Agency (FSA) sowie einem Experten aus dem Umfeld der FSA, der gleichzeitig auch Experte für die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFA) ist. Ziel der Gespräche war es, zu qualitativen Aussagen über die konzeptionellen Grundlagen der Risikobearbeitung und deren institutionelle Übersetzung zu gelangen sowie über alternative Strategien und Organisationsformen und deren Übertragbarkeit auf deutsche Kontexte zu reflektieren. Zu diesem Zweck wurde ein Leitfaden entwickelt, der sich im Wesentlichen auf die Re-Analyse der Schwachstellenanalyse des Von-Wedel-Gutachtens stützt (s. Kapitel 3). Eingeflossen sind aber auch Erkenntnisse aus anderen Gutachten (z.B.

des Wissenschaftsrates<sup>1</sup> oder des Europäischen Parlamentes<sup>2</sup>) sowie die Analyse zahlreicher öffentlich (v.a. über das Internet) zugänglicher (Selbst-)Darstellungen nationaler wie internationaler Einrichtungen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

Alle Gespräche sind als „problemzentrierte Interviews“ (Witzel 1982) von den Verfasser/innen in der Zeit zwischen Januar und April 2002 selbst durchgeführt worden. Die Gespräche dauerten zwischen ca. 50 Minuten und mehr als zwei Stunden. Sie wurden auf Tonträger aufgezeichnet, wörtlich transkribiert und mit qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet.<sup>3</sup>

Der Aufbau des Gutachtens folgt im Wesentlichen auch den Themenfeldern des Leitfadens. So wird sich *Kapitel 3* zunächst dem Von-Wedel-Gutachten widmen und dessen konzeptionelle Grundlagen, aber auch Schwachstellen aufzeigen. Im *vierten Kapitel* werden diese konzeptionellen Grundlagen, und zwar aus der Sicht der befragten Akteure, dargestellt. Es wird sich zeigen, dass die Frage nach dem institutionellen Lernen insofern eine Schlüsselrolle spielt, als die Organisationen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zunehmend in der Lage sein müssen, flexibel, für die Öffentlichkeit transparenter als bisher und zugleich effizient auf neu entstehende Problemlagen zu reagieren – also zu lernen. Das *fünfte Kapitel* wird dafür zunächst einen theoretischen Rahmen liefern, der sich auch als zielführend für die folgende Darstellung und Typisierung der Meinungen über die aktuellen

---

<sup>1</sup> Der Wissenschaftsrat empfahl in seiner „Stellungnahme zum Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV)“ vom 12. November 1999 (Drs. 4344/99) eine Neustrukturierung: Die Aufteilung auf vier verschiedene Standorte beeinträchtigt ebenso wie eine hierarchische Gliederung in über 80 eigenständige Fachgebiete die Leistungsfähigkeit und Effizienz des Instituts und führe außerdem dazu, dass hochwertige Ausstattung mehrfach vorgehalten würden. Der Wissenschaftsrat empfahl eine Verschlankung der Struktur, die mit einer besseren Koordination sowie mit einer Flexibilisierung des Einsatzes von Mitteln und Personal einhergehen müsse. Ebenso müssten Auftrag und Aufgabenkanon des BgVV klarer definiert und eingegrenzt werden, um so einen Freiraum von mindestens 20% für Forschungstätigkeit zu schaffen. Valide Politikberatung *und* fachliche Bewertung könnten nur dann geleistet werden, so folgert der Wissenschaftsrat, wenn sowohl eigene Forschung als auch die Einbeziehung neuer Erkenntnisse gesichert werde. Schon damals wurde die Einrichtung einer „Clearing-Stelle“ beim BMG empfohlen, um eine effiziente übergeordnete Koordination zu gewährleisten. Das Gutachten des Wissenschaftsrates enthielt also bereits sehr viele der Vorschläge, die zwei Jahre später, auf dem Höhepunkt der BSE-Krise, erneut im Von-Wedel-Gutachten auftauchen werden.

<sup>2</sup>Vor allem „European Policy On Food Safety“ (PE 292.026/Fin.St., September 2000); s. Kap. 6 des vorliegenden Gutachtens

<sup>3</sup> Ein Befragter verweigerte die Aufzeichnung des Gesprächs; es wurde ein Gedächtnisprotokoll angefertigt. Bei allen anderen Interviews gilt, dass die zitierten Interviewaussagen von den VerfasserInnen redaktionell überarbeitet wurden. Insbesondere wurden unvollständige Sätze zu vollständigen umgebaut, redundante Redewendungen und Denkpausengeräusche wurden weggelassen. Um die Anonymität der Befragten zu sichern, sind außerdem konkrete Personen-, Projekt- oder Institutsnennungen durch sinngemäße allgemeinere Angaben ersetzt worden.

institutionellen Umgestaltungen erweisen wird. Im *sechsten Kapitel* werden die Alternativen vorgestellt, und zwar das britische und das französische Modell, außerdem die geplante Europäische Lebensmittelbehörde. Im *siebten Kapitel* fließen die Ergebnisse zusammen, indem zunächst eine Bewertungsmatrix entwickelt, ein hypothetischer Funktionstest angedachter oder bereits umgesetzter institutioneller Innovationen durchgeführt wird und schließlich Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden.

TAB

### 3. Das „Von-Wedel-Gutachten“ – oder die Schwachstellen der Schwachstellenanalyse

Zeitgleich mit der Einrichtung des BMVEL wurde die Präsidentin des Bundesrechnungshofes, Frau Dr. Hedda von Wedel, vom Bundeskanzler damit beauftragt, die Schwachstellen in der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu analysieren und Organisationsvorschläge zu unterbreiten (v. Wedel 2001, S. 1). Zielpunkt dieses Auftrages war die Schaffung institutioneller Strukturen, die zur Bearbeitung von Krisen wie BSE besser geeignet sein sollten. Entsprechend wurde diese Schwachstellenanalyse vor allem ein Organisationsgutachten über die Verbesserung der Aufgabenerfüllung sowie der Koordination hoheitlicher Akteure – sei es auf der Ebene der EU, des Bundes oder der Länder.

Hauptsächlich geht es im Gutachten um drei Ziele.

- *Schaffung von Strukturen*, die mit den politischen Anforderungen der EU kompatibel sind; gerade im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind nämlich die Regeln weitgehend durch die Gemeinschaft festgelegt.
- *Verbesserung der Bund-Länder-Zusammenarbeit*, die stärker von gegenseitigen Schuldzuweisungen als von einer gemeinsamen Aufgabendefinition geprägt ist.
- *Schaffung von Strukturen* für eine möglichst vollständige und effiziente Wahrnehmung der Aufgaben des Bundes.

Entsprechend dieser Ziele beziehen sich die Vorschläge des Gutachtens vor allem auf strukturelle Veränderungen in der Organisation der politisch-administrativen Institutionen auf Bundesebene sowie der inter-organisationellen Beziehungen zwischen den Bundesbehörden, den zuständigen Ressorts der EU und der Länder (a.a.O., S. 14). Der Organisationsumbau wird dabei entlang der zentralen Aufgabenfelder Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation konzeptualisiert, die für die Krisenbewältigung hoheitlicher Akteure

entscheidend sind.<sup>4</sup> Dabei wird – mit Blick auf die Fehler der Vergangenheit – auf eine von der direkten Einflussnahme partikularer Interessen unabhängige Risikobewertung gedrungen. Der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement kommt dabei ein bedeutender Stellenwert zu.

Vor diesem konzeptionellen Hintergrund wird eine Fülle von Vorschlägen gemacht, die

- a.) auf eine *Straffung von Entscheidungsprozessen* zielen, um Doppelarbeit und überflüssige Schnittstellen zu vermeiden,
- b.) *Know-how effizienter bündeln*,
- c.) die *Kommunikation* zwischen der EU und dem BMVEL sowie dem Ministerium und den Ländern *verbessern* und die schließlich
- d.) eine *Output-orientierte Arbeitsweise* initiieren möchten.

Diese vier genannten Ziele verlangen aus der Sicht des Von-Wedel-Gutachtens nach einem weitreichenden und anspruchsvollen organisatorisch-institutionellen Umbau. Im Einzelnen setzen die Empfehlungen auf folgende Maßnahmenbündel:

- Das BMVEL ist auf Grund des Organisationserlasses vom 22.1.2001 zum *Kernressort* für den Verbraucherschutz bei der Lebensmittelsicherheit auszugestalten;<sup>5</sup>
- dazu bedarf es der umfassenden Reorganisation seiner Abteilungsstruktur, insbesondere ist die *Grundsatzabteilung* neu zu gestalten; ihr sollen alle strategischen Aufgaben übertragen werden;
- zudem ist im Geschäftsbereich des Ministeriums eine am Ausschusskonzept orientierte *Koordinierende Stelle des Bundes* einzurichten, in der die Aufgaben der Lebensmittelsicherheit gesteuert sowie zwischen Bund, Ländern und EU koordiniert werden (von Wedel 2001, Anlage II). Die für eine Verbesserung des Durchführungsrechts

---

<sup>4</sup> Diese Einteilung wurde aus dem Codex Alimentarius, einem bei der WHO und der FAO angesiedelten Gremium, übernommen, das damit betraut ist, internationale Standards für Lebensmittel zu setzen (von Wedel 2001, S. 17).

<sup>5</sup> Das Gutachten der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung musste die Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf der Basis des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 22.1.2001 bereits als Faktum hinnehmen. Die Frage, ob sich auch andere Lösungen zur Organisation des Risikomanagements angeboten hätten, als die Zuordnung wesentlicher Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zum neu strukturierten Landwirtschaftsministerium, wird von den Autoren des Gutachtens bewusst nicht mehr gestellt.

notwendigen Kernausschüsse und deren Funktion sollen dabei durch Bundesrecht festgeschrieben werden;

- da mit den „bisher bestehenden Organisationsstrukturen eine interdisziplinär angelegte Risikobewertung bei der Lebensmittelsicherheit nicht zu leisten ist“, soll eine zentrale wissenschaftliche Einrichtung (*Wissenschaftliche Stelle*) geschaffen und gleichfalls im Geschäftsbereich des BMVEL angesiedelt werden. Die Risikobewertung und Risikokommunikation durch das inzwischen im Aufbau befindliche BfR sollen aber, anders als bislang im BgVV, unabhängig vom Risikomanagement organisiert werden.

Obwohl das Gutachten der ehemaligen Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wichtige Schwachstellen beim Bund und dessen Zusammenarbeit mit den Ländern aufzeigt sowie wichtige Anregungen zu deren Bearbeitungen benennt, sind die Vorschläge zur Neuorganisation des Umgangs mit Risiken im Bereich der Lebensmittelsicherheit nicht unproblematisch.<sup>6</sup> Insbesondere die Machbarkeit und Effektivität der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement sind aus der Sicht zentraler beteiligter Akteure höchst umstritten. Die Thematisierung von Dissens wurde im Gutachten aber systematisch umgangen. Insofern ist aus unserer Sicht die Frage nach dem Pro und

---

<sup>6</sup> Einer der Gründe für die Schwachstellen der Schwachstellenanalyse ist in der eher einseitigen Berücksichtigung der veränderten Bedingungen staatlicher Steuerung zu sehen. Diesen Bedingungen zufolge handeln die den Staat repräsentierenden Organe zunehmend weniger durch Hoheitsakte; sie verhandeln und kooperieren vielmehr mit staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen und Verbänden, um Entscheidungen auszuhandeln (Benz 1998, 2001). Zwar werden diese komplexen Bedingungen, unter denen eine effektive Verbraucherschutzpolitik innerhalb des föderalistischen politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik, in Abstimmung mit den Organen der EU, organisiert werden muss, in den Blick genommen. Die Empfehlungen richten sich aber einseitig am Kriterium der Effizienz aus und unterschätzt dabei die Legitimationsprobleme, die sich aus dem Verhandlungsprinzip ergeben und die gerade auch in der Krise des Vertrauens in die Verbraucherschutzpolitik zum Ausdruck kommen. Insbesondere durch BSE ist deutlich geworden, dass Vertrauensdefizite der Verbraucher bzgl. Politik und Wissenschaft nicht nur mit Effizienzdefiziten in Gesetzgebung und Vollzug, sondern auch eng mit der Intransparenz von Entscheidungsprozessen und den Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger zusammenhängen. Probleme der Intransparenz lassen sich aber auch durch effizientere Verhandlungssysteme nicht bewältigen. Im Gegenteil, dadurch dass sie der öffentlichen Kontrolle entzogen sind, tendieren sie dazu, Intransparenzen eher noch zu verstärken als abzubauen. Diesem Spannungsverhältnis zwischen Intransparenz und Effizienz wurde bei den Empfehlungen der Bundesbeauftragten kaum Aufmerksamkeit gewidmet. Ein zweiter Grund liegt u.E. darin, dass sich das vorgeschlagene Modell der Risikoanalyse und der Risikokommunikation nicht hinreichend vom neokorporatistischen Modell der Politikberatung löst. Dieses geht davon aus, Politik könne komplexe Probleme durch objektives Expertenwissen lösen. Das im Von-Wedel-Gutachten angeregte Modell der Risikoanalyse bietet aber keine Lösung für das Problem der Abwägung von Wissen, Nichtwissen und Entscheidungsoptionen bei Wissensdissens (dazu z.B. Renn 1999). Auch die geplante Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement verschafft hier keine Abhilfe. Die in der Politikwissenschaft unter den Stichworten „kooperativer Staat“ und „postparlamentarische Demokratie“ diskutierten Legitimationsprobleme (Benz 1998, 2001, Grande 1997) moderner demokratische Gesellschaften gelten also auch für eine output-orientierte Verbraucherschutzpolitik.

Kontra einer solchen Trennung für eine Ausarbeitung weiterer Empfehlungen bedeutsam. Hierzu bieten sich drei Perspektiven an: Zum ersten ist näher aufzuschlüsseln, was sich in dem Gutachten mit den Begriffen der Risikobewertung, des Risikomanagements und der Risikokommunikation jeweils verbindet. Zum zweiten sind die Leitvorstellungen für den institutionellen Umbau in den Blick zu nehmen und schließlich ist drittens zu fragen, welche Problemcharakteristik den Re-Organisationsvorschlägen zu Grunde liegt. Ein Zwischenfazit fasst die wichtigsten Schwachpunkte noch einmal zusammen.

### **3.1 Konzeptionelle Perspektiven der Risikobearbeitung**

Das Gutachten argumentiert, dass die drei Aufgaben der Risikobewertung, des Risikomanagements und der Risikokommunikation gemeinsam vom Bund und den Ländern zu erfüllen seien. Die dahinter stehende Konzeption folgt wesentlich einer pragmatischen, nicht weiter hinterfragten Verknüpfung von Risikobewertung und Risikokommunikation und deren Abtrennung von Risikomanagement. Dabei wird u.E. an der Idee des „traditionalen Vertrauens in die Experten“ (Giddens 1995) festgehalten, so dass ein stark wissenschaftszentrierter Bias<sup>7</sup> die Folge ist. Begründet wird die Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Expertise lediglich mit dem Hinweis: „Um das Vertrauen der Verbraucher in die Lebensmittelsicherheit zu gewinnen und zu erhalten, soll sich die Wissenschaftliche Stelle zu allen Fragen der Lebensmittelsicherheit frei von wirtschaftlicher und politischer Einflussnahme sowie von unterschiedlichen Interessen äußern können.“ (a.a.O., S. 96f.).

Demgegenüber müsse Risikomanagement als „Kernaufgabe der öffentlichen Hand“ durch „den Erlass von Rechtsvorschriften als auch die Vollzugsaufgaben, insbesondere der Kontrolle,“ eine „effiziente Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Lebensmittelsicherheit“ einleiten (a.a.O., S. 3 und I).

Ganz auf dieser Linie liegen auch die Vorstellungen zur Risikokommunikation: „Risikokommunikation (soll) wichtige Erkenntnisse aus der Risikobewertung Entscheidungsträgern im Rahmen einer präventiven Politikberatung vermitteln und bei Bedarf

---

<sup>7</sup> Das wissenschaftszentrierte Risikomodell übersieht jedoch einerseits die Problematik unterschiedlicher Risikowahrnehmungen und Risikomodelle in Öffentlichkeit, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik (Beck 1986, Luhmann 1986, Wiedemann 1993, Banse/Bechmann 1998), andererseits reduziert dieses Modell

der Öffentlichkeit erläutern“ (a.a.O., S. 88). Risikokommunikation wird u.E. als Oneway-Kommunikation (Verlautbarungen, Internet-Informationendienste) vorgestellt. Wenn man bedenkt, dass es sich bei der BSE-Krise (auch) um eine Glaubwürdigkeitskrise handelt, bei der das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Wissenschaft einerseits und die Politik andererseits schwer gelitten hat, dann dürfte dieses Vertrauen kaum durch den wiederholten Verweis auf „objektives Wissen“ wiederherstellbar sein. Denn es gilt zu bedenken: „Anders als früher spricht nämlich nicht mehr nur die Wissenschaft zur Gesellschaft, sondern auch umgekehrt die Gesellschaft zur Wissenschaft“ (Simon 2000, S. 41). Um die doppelte Vertrauenskrise (bzgl. Wissenschaft und Politik) besser bewältigen zu können, dürften somit neue Kommunikationsmodelle zielführend sein, wobei derzeit aber noch offen ist, wie diese im einzelnen zu organisieren wären.<sup>8</sup>

### 3.2 Der institutionelle Umbau nach dem Von-Wedel-Gutachten

Für den institutionellen Umbau werden die Bundesministerien (BMVEL, BMG, BMU) und deren vielfältige Verbindungen zu transnationale Organisationen (WHO, EU-Generaldirektion XXIII) ebenso in den Blick genommen, wie der Umstand, dass Lebensmittelsicherheit längst nicht mehr allein in den Händen hoheitlich handelnder politischer und administrativer Akteure liegt. Vielmehr sind Akteure aus der Wirtschaft (z.B. Futtermittelindustrie), der Landwirtschaft (Primärproduzenten) sowie dem Verbraucherschutz in den Regulations- und Kontrollprozess durch Verhandlungen eingebunden (Benz 1998, 2001; Grande 1997). Im Bereich der politischen Institutionen ist der Bund dabei im Wesentlichen für die Rechtssetzung auf der Bundesebene sowie für die Mitwirkung in der EU zuständig, während die Länder gemäß Grundgesetz mit den Vollzugsaufgaben betraut sind. Auch wenn die schiere Anzahl der Vorschläge und berücksichtigten Probleme im Gutachten beeindruckt, so ergibt sich doch eine Reihe von Fragen.

Zunächst fällt nämlich die *einseitige Betonung des Effizienzkriteriums* auf, das, analytisch gesehen, darauf abstellt, dass die aufgewendeten Mittel und Strategien in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Unter den Bedingungen

---

Risikokommunikation schon vom Ansatz her auf eine Einbahnkommunikation der Expertise von der Wissenschaft zur Öffentlichkeit bzw. zur Politik.

kooperativer Staatstätigkeit lassen sich durch Reorganisation der Beziehungen zwischen politischen Einheiten zwar möglicherweise Effizienzgewinne erzielen, aber neben den Effizienzfragen spielen auch andere demokratietheoretische Fragen (Transparenz, Partizipation, Fairness) mit in die Prozesse der Gesetzgebung, ihrer administrativen Umsetzung und Kontrolle hinein (vgl. dazu den Hinweis auf Dissens bzgl. der sachgerechten Verteilung von Zuständigkeiten bei von Wedel 2001, S. 16). Forderungen nach Transparenz, Partizipation wiederum hängen eng mit dem Problem der öffentlichen Darstellung des politischen Risikomanagements zusammen. Diesbezüglich erweist sich das Fehlen eines umfassenderen Konzeptes der Risikokommunikation als problematisch. Ein solches Konzept müsste einerseits Risikokommunikation auch dem politischen Risikomanagement zuordnen und nicht nur auf den wissenschaftlichen Aufgabenbereich beschränken und zum anderen Risikokommunikation als Dialog zwischen der Öffentlichkeit und der Politik begreifen.

Schließlich ist kaum zu erwarten, dass sich die Fragen formaler Organisation so sauber von inhaltlichen Fragen trennen lassen, wie dies im Von-Wedel-Gutachten erscheint. Zwar zeichnen sich die Vorschläge durch einen hohen Detaillierungsgrad und institutionelle Phantasie aus, allerdings bleibt offen, inwieweit nicht dadurch neue Komplexität organisiert und eine effiziente Problembearbeitung wiederum blockiert wird. Zudem tendieren die konzeptionellen Grundlegungen wie die darauf aufbauenden institutionellen Reformvorschläge im Von-Wedel-Gutachten gerade durch ihren Fokus auf „Straffung“ und Konzentration der Aufgaben wieder zum Muster von Command and Control<sup>9</sup>, dessen Funktionsfähigkeit für das Lösen komplexer Probleme vielfach in Frage gestellt wird.

### 3.3 Fehlen einer problembezogenen Schwachstellenanalyse

Auffällig ist, dass im Gutachten der früheren Bundesrechnungshof-Präsidentin die *problembezogene* Schwachstellenanalyse auffällig im Hintergrund bleibt. Denn für die

---

<sup>8</sup> Dabei kann die Gestaltung neuer Kommunikationsmodelle aus den vielfältigen Erfahrungen aus dem Bereich der partizipativen Technikfolgenabschätzung schöpfen (neben vielen Renn 1999).

<sup>9</sup> Entsprechend bleiben wesentliche Elemente eines *lernenden Managementkonzeptes* wie Teamorientierung, Partizipation oder kontinuierlicher Verbesserungsprozess in dem Gutachten unberücksichtigt. Aus *organisationspsychologischer* Sicht kann dies beispielsweise dazu führen, dass die MitarbeiterInnen wegen starrer Zielvorgaben, v. a. wenn sie top-down durchgesetzt wurden, keinen Anreiz mehr sehen, selbständig zu lernen und Eigeninitiative zu entwickeln. In diesem Fall können auch die empfohlenen Neuausrichtungen von

Reorganisation des Verbraucherschutzes würde man erwarten, dass als erstes geklärt würde, welche Charakteristik die Probleme überhaupt aufweisen, also: Worum ging es in der deutschen BSE-Krise? Durch was wurde sie ausgelöst, welche Form der Krise liegt eigentlich vor? Die BSE-Krise war und ist nämlich auch eine Vertrauenskrise in die Problemlösungskapazitäten klassischer Institutionen, allen voran die Politik aber auch die Wissenschaft (Dressel 2001, 2002). Denn statt entscheidungsrelevantes Wissen zu liefern, blieben wichtige Aspekte des Problems wissenschaftlich äußerst strittig, so dass nicht *Wissen*, sondern *Ungewissheit* die Lage prägt. Obwohl die BSE-Krise auch eine Krise der Wissenschaft ist und die politik- und sozialwissenschaftliche Literatur bereits darauf hingewiesen hat, dass das etablierte System der wissenschaftlichen Politikberatung entscheidende Schwächen aufweist, weil es keine Lösungen für eine Abwägung von Handlungsoptionen unter den Bedingungen von Nichtwissen und Wissensdissens liefert (vgl. z.B. Dressel 2002, Kapitel 7), findet sich im Von-Wedel-Gutachten erneut ein außergewöhnlicher Glaube in die Leistungsfähigkeit von Wissenschaft, objektiv und umfassend über solche Problemlagen informieren zu können. Der Versuch, Expertenwissen durch organisatorische Entkopplung vom Risikomanagement gegen die Einflussnahme partikularer Interessen aus Politik und Wirtschaft zu schützen, ist für sich allein genommen nicht zielführend.

So wird z.B. das naheliegende Problem der *Pluralität von Expertise* nicht weiter problematisiert. Das Gutachten scheint davon auszugehen, es sei möglich, die Politik und im Bedarfsfall die Öffentlichkeit mit objektiver naturwissenschaftlicher Expertise zu versorgen. Das setzt aber weitgehenden Konsens zwischen den Experten voraus. Von solchen Konsens- und Objektivitätsbedingungen in der Wissenschaft kann jedoch in modernen Risikogesellschaften (Beck 1986, 1988; Wynne 1992a, 1992b) generell nicht mehr ausgegangen werden. Dies zeigt sich im Besonderen auch im Von-Wedel-Gutachten selbst, denn – trotz des sonst anderslautenden Tenors – wird an einigen Stellen eingeräumt, dass z.B. die Detailfragen der Risikobewertung im Beirat und in der projektbegleitenden Arbeitsgruppe kontrovers diskutiert wurden.

---

Prioritäten oder die Optimierung der Schnittstellen bei den MitarbeiterInnen den Eindruck erwecken, man würde sie nur strenger überwachen und für sie nicht nachvollziehbare Ziele verfolgen.

Neben der Pluralität der Expertise wird das Problem des *fundamentalen Nichtwissens* im Bereich der Wissenschaft vom Gutachten weder aufgegriffen noch der Umstand gewürdigt, dass Risikomanagement seitens der Politik betrieben werden muss, und zwar ohne dass die Wissenschaft objektives Wissen bereitstellen hat oder in absehbarer Zukunft bereitstellen könnte.<sup>10</sup>

### 3.4 Zwischenfazit

Um die obigen Überlegungen noch einmal kurz zusammenzufassen: folgende Schwachstellen scheinen in den Reorganisationsvorschlägen der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beachtenswert:

- a) Durch die befürwortete *Konzeption* von Risikobewertung, -kommunikation und -management wird auf der institutionellen Ebene eine Entkopplung von politischem Management und wissenschaftlicher Analyse angestrebt, die aber u.E. problematisch sein dürfte. Sie scheint zwar eine wie auch immer geartete „Unabhängigkeit“ der wissenschaftlichen Stelle zu garantieren, aber ohne Zweifel führt sie zum Aufbau neuer Schnittstellen; denn wenn die Arenen des Risikomanagements nur mehr lose gekoppelt sind, so besteht gleichwohl der Bedarf, Expertise und Risikomanagement wieder zu verknüpfen. Zudem schreibt sie die Idee der „klassischen“ Aufgabenteilung zwischen Wissenschaft und Politik fest. Zwar könnte die angeregte Trennung auch einen neuen Wettbewerb zwischen den Institutionen ermöglichen, welcher für die Wahrnehmung und Bearbeitung von neuen Problemlagen durchaus förderlich wäre. Dann aber fehlen Vorschläge dahingehend, wie die Optionen, die durch konkurrierende Perspektiven entstehen könnten, wiederum produktiv zu koordinieren wären.
- b) Bei der *institutionellen Umsetzung* der Vorschläge zur Reorganisation des Verbraucherschutzes fällt zudem die einseitige Betonung des Effizienzkriteriums auf. Ohne Zweifel sollte das Ziel eines jeden institutionellen Umbaus in der Schaffung effizienter Strukturen liegen, solange sie dabei noch zielführend operieren können. Es bedürfte jedoch genauerer Überlegungen, wie sich die Vorschläge zur Effizienzsteigerung im Verbraucherschutz mit den Forderungen nach Transparenz, Partizipation und

---

<sup>10</sup> Zur Perspektive einer Soziologie wissenschaftlichen Nichtwissens vgl. Wehling 2001, Dressel 2002.

Öffentlichkeit vertragen. Denn die gegenwärtige Vertrauenskrise ist in erster Linie auch eine Kritik an der Intransparenz politischer Entscheidungsprozesse. Zudem werden durch diese (einseitige) Akzentuierung u.E. Chancen für neue, flexible, auf Lernen ausgerichtete Organisationsformen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erst gar nicht diskutiert. Insbesondere in Verbindung mit der dargelegten Wissens- bzw. Ungewissheitsproblematik macht sich eine fehlende Lernperspektive besonders gravierend bemerkbar. Der Glaube an die „Objektivität“ wissenschaftlicher Expertise verstellt - angesichts eher zunehmender Expertenkonflikte - u.E. den Blick auf die Suche nach Möglichkeiten, produktiv mit dem Dissens der Experten umzugehen.

- c) Schließlich hat das Fehlen einer eigenständigen *problembezogenen* Schwachstellenanalyse erhebliche Auswirkungen auf die Vorstellungen von dem, was Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation sein können oder sein sollten – und wie daraus entsprechende institutionelle Anforderungen entstehen. Obwohl das Risikomanagement wesentlich auch politischen Erfordernissen folgen muss, bedürfen die beiden anderen Säulen einer stärkeren Berücksichtigung von Akteuren aus der Öffentlichkeit: die Risikobewertung folgt nicht allein wissenschaftlichen Kriterien, sondern auch außerwissenschaftlichen, ökonomischen, ökologischen usw. Und sie ist abhängig von unterschiedlichen Risikokulturen (Douglas/Wildavsky 1982, Dressel 2002). Risikokommunikation kann wiederum mehr als nur der Aufklärung einer widerständigen Öffentlichkeit dienen. Sie sollte auch zu einer aktiven Risikobearbeitung in der Gesellschaft beitragen. Für diese Aufgaben sind zum einen besondere Transparenzpflichten erforderlich, zum anderen ist über organisationelle Öffnung von Administrationen gegenüber der Öffentlichkeit ebenso nachzudenken wie über die Vor- und Nachteile einer verstärkten Partizipation von Verbänden und Bürgern.

Mit dieser Zusammenstellung wird deutlich, dass die vorliegende Expertise eine differenzierte Betrachtung der konzeptionellen Basis, der „Trinität“ von Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation, nachreichen wird. Wie lässt sich eine sinnvolle Verknüpfung zwischen den einzelnen Elementen herstellen, ohne erneut in ein expertenzentriertes Modell zurück zu fallen? Und weiter gefragt: Was wären hierfür die institutionellen Voraussetzungen? Somit erhält die Frage nach dem institutionellen Lernen einen herausragenden Stellenwert (Kap. 5.1) Welches sind die Voraussetzungen dafür, dass

Organisationen in unterschiedlichen institutionellen Feldern flexibel, für die Öffentlichkeit transparenter und zugleich effizient auf neu entstehende Problemlagen reagieren können?

Entlang dieser Themen sollen aus der Sicht der an diesem Prozess beteiligten Akteure zunächst die konzeptionellen Grundlagen erörtert werden (Kap. 4), um dann auf Fragen der aktuellen institutionellen Gestaltung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes überzugehen (Kap. 5.2 und 5.3). Abgeschlossen wird diese Analyse durch eine Typisierung der unterschiedlichen Einstellungsmuster sowie der Vorstellungen zur Struktur des (neuen) Politikfeldes „Verbraucherschutz“ (vgl. Kap. 5.4).

## **4. Konzeptionelle Grundlagen: die „Trinität“ Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation**

Für die Neuausrichtung der Politik im Feld des gesundheitlichen Verbraucherschutzes spielt die dabei verfolgte Konzeption eine Schlüsselrolle. Waren in den bisherigen Einrichtungen (bis 1994 im Bundesgesundheitsamt und nach dessen Auflösung im BgVV) Risikobewertung und Risikomanagement unter einem Dach, so rückt durch das Von-Wedel-Gutachten die Trennung dieser beiden Funktionen in den Mittelpunkt der Reorganisationsstrategien, wobei auch der Risikokommunikation ein größerer Stellenwert als bisher zugeschrieben wird. In dem folgenden Kapitel soll diese konzeptionelle Neustrukturierung aus dem Blickwinkel der unterschiedlichen Akteure dargestellt werden, um die Argumente des Dafür und des Dagegen offen zu legen.

Durch eine solche Darstellung ist es auch möglich, *systematisch* die Herausforderungen der Risikobewertung, Risikokommunikation und des Risikomanagements zu entwickeln. Somit wird nicht nur das erhobene empirische Material ausgewertet, sondern zugleich wird auf der Analyseebene das Ziel verfolgt, Alternativen zum gängigen Risikokonzept aufzuzeigen. Dabei wird die These untermauert, dass sich das klassische Konzept der Risikoforschung trotz seiner gravierenden Mängel noch immer behaupten kann, weil es bisher keine überzeugenden Alternativen gibt. Insofern versuchen wir hier erste Perspektiven für eine Neuausrichtung zusammen zu tragen. Vor diesem Hintergrund stellen wir zunächst die Sichtweisen zu den einzelnen konzeptionellen Komponenten dar: Risikobewertung, Risikokommunikation, Risikomanagement (Kap. 4.1 bis 4.3), um uns schließlich der Frage nach ihrer Trennung zu widmen (Kap. 4.4).

### **4.1 Risikobewertung**

Der Wissenschaft kommt bei der Beurteilung möglicher Gefährdungen und Risiken eine exponierte Stellung zu. Dies wird von keinem der Befragten ernsthaft bestritten. Gleichwohl zeigen sich recht unterschiedliche Auffassungen über den Stellenwert und den Charakter der Expertise. Von einigen wurde präzisierend darauf verwiesen, dass man von *Risikoanalyse* (statt von *Risikobewertung*) sprechen müsse, um zu betonen, dass hier ausschließlich die

(natur-)wissenschaftliche Beschreibung von Problemlagen gemeint sei. Für manche war sogar das Reden vom Risiko im Zusammenhang mit der naturwissenschaftlichen Analyse nicht angemessen, weil sie den Begriff des Risikos überhaupt nicht kenne: „Naturwissenschaft hat ja mit Risiko erst mal gar nichts zu tun. Das heißt, was verlangt wird von einer risikobewertenden Stelle ist immer eine *Bewertung*. Und das ist ja gar nicht die reine Wissenschaft. Die reine Wissenschaft würde dem Politiker ja auch gar nicht dienen.“ (Interview 10, S. 2). Darin manifestiert sich eine von vielen vollzogene Trennung zwischen der Risikobewertung, als der „rein“ naturwissenschaftlichen Abschätzung von Risiken und dem (politisch-administrativen) Risikomanagement: „Der genaue Inhalt dieser Aufgaben ist schwierig zu bestimmen; es gibt wohl über 500 Definitionen, zahlreiche Abgrenzungsprobleme. [...] Aber: *Risikobewertung* meint ‚die naturwissenschaftliche Abschätzung von Risiken‘ und *Risikomanagement* meint ‚alle staatlichen Verwaltungsaufgaben, sowohl Rechtssetzung wie Kontrolle‘“. (Interview 11, S. 2)

Die Funktion einer darüber hinausgehenden Risikobewertung wurde u.a. in der „Antennenfunktion“ gesehen, bestimmte Problemlagen so früh wie möglich zu erkennen und für die politische Administration aufzubereiten: „Wir müssen Vorsorge treffen. Wir können nicht warten, bis das Letzte bewiesen ist. Und wir müssen auch manchmal den Mut haben, z.B. ein Arzneimittel vom Markt nehmen, obwohl die Entscheidungsgrundlage noch sehr dünn ist. [...] Diese Antennenfunktion ist aber eine andere als der Beweis eines wissenschaftlichen Sachverhaltes. Und dann kann es auch mal passieren, dass man nach ein paar Monaten eine solche Entscheidung wieder zurücknimmt.“ (Interview 9, S. 16f.) Dabei wurde eingeräumt, dass dies natürlich nicht „reine Wissenschaft“ sei, sondern eine Forschung nach anderen Regeln. Entsprechend bestünde die „Kunst der Risikoforschung wesentlich auch in der Etablierung von Abkürzungsregeln“: Es müsse im Interesse eines vorsorgenden Verbraucherschutzes gelingen, „zu einem so frühen Zeitpunkt zu Schlussfolgerungen zu kommen, an dem die wissenschaftliche Beweisbarkeit für Befürchtungen noch nicht gegeben ist“ (ebd.). In eine ähnliche Richtung zielte der Vorschlag eines aktiven Umgangs mit Ungewissheit und Nicht-Wissen: „Natürlich, wenn jetzt irgendetwas ist, dann muss man vielleicht einen Vorschlag machen: Dies und das sollte jetzt getan werden. Aber man sollte nicht vergessen, dass es eben andere Potenziale auch gibt, über die man nicht wegstreichen darf. Man muss solche Potenziale kontinuierlich in den Bewertungsprozess einbeziehen und

immer wieder nachprüfen, „passt jetzt der Befund nicht besser zu einer anderen Möglichkeit.“ (Interview 7, S. 5)

Aber solche Stimmen stellen eher die Ausnahme dar, im Allgemeinen wurde die Charakterisierung der Risikoforschung mit Blick auf eine mögliche Trennung vom Management diskutiert und die Besonderheit von Problemlagen wie BSE nicht so deutlich hervorgehoben. Den meisten Befragten schien eher einleuchtend, dass „unabhängige Wissenschaftler“ sehr wohl in der Lage seien, „zu eindeutigen Ergebnissen zu kommen“ (Interview 2, S. 6). Auch wenn man durchaus „bei drei Juristen hinterher vier Meinungen“ (ebd.) haben könne, gäbe es zum etablierten Wissenschaftsbetrieb keinerlei Alternativen. Entscheidend sei dabei jedoch, dass mit „größtmöglicher Transparenz“, „umfassender Kompetenz“ und vor allem „Unabhängigkeit“ gearbeitet werde. (Interview 1, S. 5) Letzteres bedeute, dass sich auch (wissenschaftliche) „Gegenmeinungen“ organisieren müssten, vor allem aber dürften die „Gutachten nicht länger irgendwo in den Schubladen der Ministerien verschwinden“ (ebd.).

## 4.2 Risikomanagement

Das Risikomanagement, so der allgemeine Tenor, umfasst alle staatlichen Verwaltungsaufgaben bei der Bewältigung von bestimmten Problemlagen. Dies beinhaltet nicht nur das Ausarbeiten von Vorschriften, sondern bedeute ebenso die Sicherstellung des Vollzugs: „Risikomanagement ist die Frage, wie dafür gesorgt werden kann, dass entsprechende Rechtssetzungen im Verbraucherschutz geschaffen werden? - es muss der Vollzug sichergestellt werden, es muss kontrolliert werden usw.“ (Interview 11, S. 2)

Somit unterschieden fast alle Befragte deutlich zwischen den Aufgaben der Wissenschaft und denen der Politik. Nur zwei Gesprächspartner traten der Auffassung einer möglichen (oder gar gebotenen) Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement entschieden entgegen, weil sie diese für konzeptionell unmöglich hielten: „Eine Trennung von Risikobewertung und Management ist nicht sehr zielführend; denn jede Form von Bewertung ist natürlich auf eine Analyse der Daten aus dem Vollzug angewiesen und umgekehrt braucht das Management eine stärkere Kompetenz, auch im Hinblick auf Frühwarnung und Außenkommunikation.“ (Interview 4, S. 2)

So lautete denn eine vielfach geteilte Auffassung, dass auf der Basis der Risikobewertung das Risikomanagement die Regulation durchführen würde: „Relativ einfach ist die Forderung Frau von Wedels umzusetzen, Risikobewertung zu stärken und vom Management zu trennen, in den Bereichen, in denen Bewertung bei neuen Fragestellungen oder bei irgendwelchen Krisen zu leisten ist, nach dem Motto: ‚Irgendjemand sagt: Kann es sein, dass bestimmte Teile vom Rind auch noch zum Risikomaterial zählen?‘ Dann kann man sagen, dass lässt man von der Risikobewertungsstelle einschätzen, und das Risikomanagement muss dann irgendwie zu dem Gutachten kommen und kann eine Verordnung machen oder Regeln erlassen.“ (Interview 8, S. 8) Aufgabe von Behörden sei es also, mit dem vorhandenen Wissen (auch wenn es Nicht-Wissen ist) umzugehen (Interview 3, S. 4). Allerdings wurde durchaus auch der umgekehrte Pfad in den Blick genommen, wenn ausgeführt wird, dass Risikomanagement zwar das politische Geschäft sei, jedoch auch Problembeschreibungen an die Risikobewertung liefern und öffentlich die Grenzen des Wissens benennen könne: Also, die wissenschaftliche Bewertung muss unabhängig sein, was aber nicht heißen soll, dass die erforschen, was sie wollen, sondern die Problembeschreibung kann auch vom Management kommen. Die Politik kann sagen: ‚Wir haben da ein Problem. Wie bewertet ihr das?‘“ (Interview 5, S. 2). Anders (prozessual) formuliert: Risikomanagement ist Risikominimierung als gestaffeltes System, das sich auf Risikoanalysen stützt (ebd.).

### 4.3 Risikokommunikation

Die Bedeutung der Risikokommunikation wurde sehr unterschiedlich eingeschätzt und zeigt ein breites Spektrum. Für die einen ist Risikokommunikation „nur“ eine professionelle Form von Public Relations, die sich vor allem an bestimmten Qualitätsstandards messen lassen müsse: „Das darf nicht passieren, dass Pressemitteilungen, Pressegespräche oder Interviews rausgegeben werden, die hinterher korrekturbedürftig sind. Man muss sich über Qualitätsmerkmale zwischen Ministerium und nachgeordnetem Bereich einig werden, und das täglich ...“ (Interview 9, S. 19). Für andere verbindet sich mit Risikokommunikation eine mehr oder minder umfangreiche Einbeziehung öffentlicher Akteure (Verbraucher) in einen Aufklärungsprozess („man kann es nicht bei einem Hinweis auf mögliche Risiken belassen, sondern muss in einen Dialog, in einen Aufklärungsprozess mit dem Verbraucher eintreten“, Interview 2, S. 8) oder – weitergehend – in einen interaktiven Prozess, der die lange Zeit

vorherrschende „Einbahnkommunikation“ zwischen Experten und Laien gerade zu öffnen versucht: „Risikokommunikation hat nicht zum Inhalt, dass man durch Einweginformation Leute besänftigt, man muss sie informieren und beteiligen.“ (Interview 1, S. 7) Und schließlich wird der Risikokommunikation auch zugetraut bzw. zugemutet, durch den Zwang zum Dialog bei den Forschern und Bewertern Prozesse der Selbstreflexion anzustoßen: „Risikokommunikation wird sehr häufig gehandelt in Feuerwehr- oder Blaulicht-Situationen. Das ist ja durchaus auch eine besondere Aufgabe, Dinge transparent zu machen. Aber ich glaube, für uns selber, ist so eine Reflexion auch ganz gut. Ich fürchte, dass viele Mitarbeiter diese Paradigmen in ihren Köpfen so verinnerlicht haben, dass sie denken, die habe der liebe Gott aufgestellt. Wir sollten uns dieser Paradigmen, innerhalb derer wir unsere Bewertungen abgeben, wieder bewusster werden.“ (Interview 7, S. 2)

Trotz aller Unterschiede wird die Notwendigkeit zur Transparenz einhellig betont. Transparenz sei ja gerade in der BSE-Krise von den offiziellen Stellen vernachlässigt worden, und diese fehlende Offenheit habe die Krise sogar noch verschärft (Interview 5, S. 1). Gleichwohl zeigte sich auch hier ein Spektrum verschiedener Auffassungen: Für die einen bedeutet Transparenz die bessere Mitteilung nur des eindeutigen Wissens, wohingegen andere gerade die Vielfalt wissenschaftlicher Auffassungen dargestellt wissen wollen.

Diesen Einschätzungen liegen deutlich unterscheidbare Auffassungen über die Bedeutung von Öffentlichkeit und der Stellung des Bürgers bei politischen Entscheidungsprozessen zu Grunde. Für die einen ist er zwar qua Verfassung kein rechtsunterworfenen Subjekt, mit dem man machen könne, was man wolle (Interview 3, S. 5), jedoch wird Risikokommunikation dabei wesentlich als die Aufklärung über Tatbestände verstanden, die justiziable Kollisionen mit anderen Rechten (wie z.B. dem Eigentumsrecht) nach sich ziehen könnten. Auf der anderen Seite stehen Vorstellungen eines mündigen Bürgers, der nicht nur das Recht auf eine „Letztinformation“ (Interview 11, S. 2) hat, sondern der als integraler Bestandteil eines „gegenseitigen Erziehungsprozess“ verstanden wird. „Es ist doch ein gegenseitiger Erziehungsprozess, ein Lernprozess, denn in der Gesellschaft haben wir doch so lebendige Diskussionen. [...] Als ich hier anfang, da haben wir gesagt: ‚Bundesgesundheitsamt hat das geprüft. Alles in Ordnung.‘ Aus. Das war in Ordnung. So sind auch die Journalisten nach Hause gegangen. Alles in Ordnung. Würde man heute das noch sagen, würde der Bürger

sagen: ‚Nee, nee!‘ Das heißt, die Bürger haben gelernt! Aber die Behörden haben nichts dazu gelernt!“ (Interview 10, S. 12)

#### 4.4 Trennung der „Trinität“?

Bei der Einschätzung der Frage nach der Trennung der Trinität lassen sich letztlich vier Positionen unterscheiden, die nicht nur die beiden Pole der absoluten Befürwortung bzw. Ablehnung umfassen, sondern auch eine eingeschränkte Befürwortung sowie die Position einer konzeptionellen Durchdringung dieser Funktionen. Diese Auffassungen müssen im Sinne eines konzeptionellen Settings gelesen werden, da mit den unterschiedlichen Konzeptualisierungen auch bestimmte institutionelle Umsetzungsstrategien untrennbar verbunden sind.

Die Gruppe der fünf *Befürworter einer absoluten Trennung* ist recht heterogen; die Argumente für eine solche Trennung wiesen verschiedene Ansatzpunkte auf. Dabei argumentierten die einen „strukturell“: Sie wollten klare Verantwortlichkeitssphären für die Wissenschaft wie für die Politik gesichert sehen, ohne dass es möglich sei, „Verantwortung zu verschieben“ (Interview 3, S. 6). Oder sie gaben sich überzeugt, dass das Auftreten von Interessenkollisionen innerhalb *einer* Behörde problematisch sei (Interview 2, S. 5). Schließlich wurde auch die (anzustrebende) Kompatibilität mit den Strukturen der EU als Begründung gewählt. Die andere Gruppe argumentierte demgegenüber eher „dynamisch“, weil sie das Wechselspiel der Kräfte betonte. So wurde ausgeführt, dass die Trennung deshalb sinnvoll sei, weil sie einen „Zwang zu Transparenz“ (Interview 7, S. 13) auf beiden Seiten schaffen würde. Zudem könne auf diesem Wege das bei bekannten Strukturen vorhandene Problem der Nicht-Beachtung von Expertise entschärft werden (Interview 7, S. 12). Dazu sei aber die entsprechende Unabhängigkeit der Expertise notwendig, welche nur bei Entlastung von administrativen Aufgaben zu erreichen sei, denn: „[...] das verträgt sich immer schlecht: unabhängige Bewertung und eigene Aufgaben im System.“ (Interview 11, S. 4)

Nicht weiter verwunderlich ist Risikokommunikation für die erste, strukturell argumentierende Gruppe eine zwar gebotene Aufgabe, die jedoch wesentlich als „Aufklärungsaufgabe“ beschrieben wird (Interview 2, S. 8). Für die zweite Gruppe ist Risikokommunikation dagegen eine Querschnittsaufgabe für alle Mitarbeiter (Interview 7, S.

18), die nicht nur für „Blaulicht-Situationen“, sondern als ein kontinuierlicher Prozess des Ausgebens und Einholens von Informationen anzusehen sei (Interview 7, S. 2).

Demgegenüber waren sich die Auffassungen der beiden *Befürworter einer eingeschränkten Trennung* recht ähnlich. Zwar verwiesen auch sie auf die Bedeutung und die notwendige Exzellenz einer unabhängigen wissenschaftlichen Expertise, zugleich hielten sie aber aus organisatorischen Gründen eine Trennung für „absolut falsch“ (Interview 9, S. 1); denn zur Sicherstellung von Kommunikation und Entscheidungsfindung müssten Risikobewertung und –management unter einem Dach sein (Interview 9, S. 17). Dabei wurden die Argumente in zwei Richtungen aufgefächert: Dem einen Gesprächspartner galt als sicher, dass die Trennung willkürlich und auf der Ebene der Verwaltungsverfahren sogar unvernünftig sei (Interview 1, S. 2f.). Der andere argumentierte (auch) personalstrategisch: Wissenschaftliche Behörden müssten schon immer das Problem einer mit dem Dienstalter der Mitarbeiter zunehmenden Abkopplung von der wissenschaftlichen Entwicklung lösen. Bei einer „Lösung unter einem Dach“ ließe sich das Problem dahingehend entschärfen, dass jüngere Mitarbeiter eher im wissenschaftlichen Bereich tätig sein sollten, um dann mit zunehmendem Alter und größerer Entfernung von der Universität mehr mit Management-Aufgaben betraut zu werden (Interview 9, S. 4). Schließlich wurde noch darauf hingewiesen, dass ein integrierter Ansatz finanzielle und personelle Ressourcen sparen würde (Interview 9, S. 22). Der Risikokommunikation wurde ein unterschiedlicher Stellenwert eingeräumt, abhängig davon, ob der persönliche Akzent mehr auf der Aufgabe der Risikobewertung oder mehr auf der des Managements lag. Einmal ging es vor allem um die Sicherung der Professionalität in der PR-Arbeit (Interview 9, S. 19), beim Kollegen aber stärker um die Beteiligung von Betroffenen und Interessierten (Interview 1, S. 6).

Die beiden *Befürworter einer konzeptionellen Durchdringung* gingen von einer politisch motivierten Trennung der Risikobewertung und des Risikomanagements aus, wohl wissend, dass die Trennung immer auch anfechtbar sei. Allerdings wurde von ihnen hervorgehoben: Zur Schaffung einer neuen politischen Kultur des Umgangs mit Risiken im Kontext des gesundheitlichen Verbraucherschutzes müsse man dynamische Kräfte sich entfalten lassen. Im Mittelpunkt stünde dabei die „Organisation widerstrebender Interessen“ (Interview 8, S. 7), ohne dass es zu einer Verschlechterung des Systems käme. Transparenz spiele dabei eine entscheidende Rolle, damit Expertise nicht mehr instrumentalisiert oder zurückgehalten

werden (Interview 8, S. 2) bzw. damit überhaupt eine Öffentlichkeit entstehen könne (Interview 5, S. 2). Dazu bedürfe es aber eines „Dialog-Konzeptes“ (Interview 5, S. 1) oder einer „Trennung über Rückkopplung“ (Interview 8, S. 10). Zielpunkt sei die wechselseitige „Befruchtung“ von Risikobewertung und Risikomanagement, was aber voraussetze, dass „das nicht ein Brei ist, in dem permanent gerührt wird, sondern dass man klar abgrenzbar die Risikobewertung vornehmen kann und feststellen kann: Hat sich da etwas verändert?“ (Interview 5, S. 7) Entsprechend der politischen Motivation wurde der Risikokommunikation ein enormer Stellenwert eingeräumt. Diese dürfe nicht nach dem Motto laufen, „Beruhigen und Absatzmärkte sichern“ (Interview 8, S. 13), sondern müsse als komplexer Prozess unterschiedlicher Akteure begriffen und dazu gebracht werden, „dass alle Themen öffentlich behandelt werden“ (Interview 5, S. 3).

Schließlich wurde von zwei Befragten die *prinzipielle Untrennbarkeit* betont. Eine Trennung von Risiko und Management sei nicht sehr zielführend, auch wenn sich dadurch eine Parallelität zu den Strukturen der EU ergäbe (Interview 4, S. 2). Denn die Kooperation über die Schranken von Behörden hinweg sei ohnehin schwierig und könne zu Konkurrenzproblemen bzw. unnötigen Mehrkosten und einer erschwerten Ansprache der dann getrennten Behörden durch die Bürger führen (Interview 10, S. 6f, S. 15). Die Trennung wurde aber auch aus grundsätzlichen Erwägungen für problematisch erachtet und am Beispiel des Umgangs mit Daten ausgeführt: „Also, wenn ich Daten sammeln soll, dann muss ich auch dafür zuständig sein, sie zu bewerten.“ (Interview 4, S. 6) Und: „Wenn die ganze Aufgabe eine Management-Aufgabe ist, dann müssen auch die Teilaufgaben Management-Aufgaben sein. Die kann man nicht trennen, weil ja alleine auch Bewertungsaufgaben immer wieder einen Management-Aspekt haben.“ (Interview 10, S. 3) Diese Befragten befürworteten aus den genannten Gründen eine Lösung unter einem Dach bei gleichzeitiger Unterteilung von Zuständigkeiten, z.B. nach dem Modell des Umweltbundesamtes.<sup>11</sup> Dieses Modell böte

---

<sup>11</sup> Das Umweltbundesamt (UBA) wurde per Gesetz am 22.07.1974 als wissenschaftliche, unabhängige und zentrale Umweltbehörde des Bundes errichtet und ist gegenwärtig im Geschäftsbereich des BMU angesiedelt. Es soll die dafür notwendigen Fachrichtungen und Qualifikationen repräsentieren, sammelt insbesondere Umweltdaten selbst, stellt sie bereit und informiert die Öffentlichkeit. Das UBA liefert also Analysen und Empfehlungen. Dabei ist es so aufgebaut, dass es über Umweltforschungspläne einen großen Teil der Expertise extern organisiert. Dies hat zwar den Vorteil der Flexibilität im Einbeziehen von Experten und ihrer Expertise bei sich stark wandelnden Problemhorizonten sowie der Organisation von Pluralität der Expertise, aber den Nachteil, dass – im Gegensatz zur amerikanischen Umweltbehörde EPA – das UBA nicht als erste Adresse im Bereich der Umweltforschung angesehen wird, weil es aufgrund der nur in Teilbereichen stattfindenden eigenständigen Forschung eben nicht über die entsprechenden In-House-Kapazitäten verfügt und somit nicht den

insofern die „beste Gewähr“ für Unabhängigkeit und den Erfolg eines Frühwarnsystems, als „man die Pluralität der Wissenschaft einschaltet“ (Interview 4, S. 3). Auch hier wurde der Herstellung von Öffentlichkeit ein bedeutender Stellenwert beigemessen, auch wenn eingeräumt wurde, dass die Kommunikation zwischen Behörden und Bürgern schwierig sei und damit die Risikokommunikation ein „Sonderproblem“ in Deutschland darstellen würde (Interview 10, S. 2).

#### **4.5 Zwischenfazit: Chancen und Grenzen eines „Risiko-Designs“**

Offensichtlich sind sich die unterschiedlichen Akteure der Bedeutung von stimmigen Konzeptualisierungsperspektiven sehr bewusst – allerdings fallen die Vorstellungen doch in manchen Punkten erheblich auseinander. So besteht Einigkeit sicherlich hinsichtlich der *Notwendigkeit* von Risikokommunikation – jedoch sind die *Zielpunkte* derselben äußerst verschieden und gehen von Aufklärung im Bedarfsfall bzw. Krisenmanagement bis hin zu dezidiert proaktiven Strategien des Einbindens von Bürgern zur Bearbeitung von gesellschaftlich relevanten Problemen. Mit Sicherheit dürfte das wichtigste Kriterium hier *Transparenz* über die Prozesse und zugrundegelegten Wertperspektiven sein. Unserer Auffassung nach wird diese aber nicht durch wohlgemeinte Appelle zu erreichen sein, sondern vielmehr durch die Öffnung des institutionellen Feldes. Denn dadurch wird die gegenseitige Beobachtung der relevanten Akteure ausgedehnt, und es werden mögliche Skandalisierungschancen eröffnet. Um solchen Skandalisierungen proaktiv zu begegnen, wird es für Akteure rational, Transparenz über eigene Vorstellungen und Handlungsperspektiven herzustellen. Risikokommunikation kann demnach nicht nur Krisenmanagement sein, sondern muss auf eine langfristige Entwicklung von Vertrauen durch Kommunikation angelegt sein.

Ein besonderes Problem stellt die anvisierte Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement dar. Denn so einleuchtend es politisch ist, Expertise nicht durch bestimmte Administrationen herstellen zu lassen, sondern unabhängig, um einerseits Vertrauen bei den Bürger/innen herzustellen, andererseits aber auch die Exzellenz von Expertise sicher zu stellen, so schwierig scheint die Durchführung dieser Trennung. Denn Expertise in Bezug auf Managementaufgaben ist schon immer durchdrungen vom Anspruch

---

Charakter eines nationalen Kompetenzzentrums ausbilden konnte. Somit stellt sich die Frage, wie es gelingen

dieser Aufgabe und kann so – in einem strikten Sinne – immer nur begrenzt unabhängig sein. Von daher könnte die Vorstellung der Möglichkeit einer unabhängigen Expertise zwar gut gemeint sein, jedoch zu kontraproduktiven Effekten beitragen, weil eine überkommene Arbeitsteilung zwischen Politik und Wissenschaft kontrafaktisch fortgeführt würde. Gleichwohl können moderne Gesellschaften gar nicht anders als auf Wissenschaft vertrauen und entsprechende Organisationen schaffen, die für die Erzeugung von Wissen zuständig sind. Allerdings kann die Funktionalität dieser Fiktion nur dann aufrecht erhalten bleiben, wenn die Unabhängigkeit mit einem entsprechenden organisatorischen Design unterstrichen wird, z.B. durch die Schaffung einer Nationalen Akademie der Wissenschaften, die dann als oberste Autorität in Fragen der Wissensgenerierung fungieren kann. Somit: Die Strategie der konzeptionellen Trennung kann nur dann erfolgreich sein, wenn diese zugleich zu einer Umstrukturierung des institutionellen Feldes führt. Denn die Forderung einer konzeptionellen Trennung bei minimalem organisatorischen Umbau kann leicht in den Verdacht geraten, alten Wein in neue Schläuche zu füllen bzw. nur eine Innovation durch Worte zu betreiben.

---

kann, eigenständige Kompetenz und Sicherung von Pluralität zu organisieren.

## 5. Institutionelle Umsetzung: Neue Behörden braucht das Land

Dass man aus Fehlern klug werden sollte, ist für den Einzelnen eine Selbstverständlichkeit – jedoch nicht unbedingt für Organisationen, administrative Teilbereiche oder gar ganze Gesellschaften. Seit einigen Jahren gewinnen sozial- und politikwissenschaftliche Ansätze an Bedeutung, die Fragen der Wissensdiffusion und –verarbeitung lerntheoretisch deuten (z.B. Radaelli 1995, Vollmer 1996, Nullmeier 2001). Allerdings konzentrierte sich die lerntheoretische Analyse vorwiegend auf die Frage „Wer lernt?“ und untersuchte einzelne Individuen, Organisationen (siehe dazu: Wiesenthal 1995) oder Institutionen (siehe dazu: Eder 1999). Dabei wurde jedoch die für eine institutionelle Lerntheorie zentrale Dimension des Wissens vielfach nur unzureichend abgebildet. Diese Dimension ist durch die zunehmende Verwissenschaftlichung von Politik einerseits (vgl. Weingart 2001), andererseits aber auch auf Grund wachsender Ungewissheiten der wissenschaftlichen Expertise von herausragender Bedeutung (Funtowicz/Ravetz 1992, 1993, Beck 1996, Wynne/Dressel 2001, Wehling 2001, Dressel 2002). Vor diesem Hintergrund entsteht eine paradoxe Situation: Politik bleibt zwar für die Lösung von Problemen auf wissenschaftliche Expertise angewiesen, zugleich ist aber die Anschlussfähigkeit und Legitimität der Expertise ebenso wenig garantiert wie der Konsens (Renn 1999). Dieses Problem wird noch dadurch verstärkt, dass das Lernen unter massenmedialer Beobachtung stattfindet. Ein Lernmodell muss also die Arena der Öffentlichkeit und die dadurch gesetzten Randbedingungen im institutionellen Feld einbeziehen (Viehöver 2000).

Systematischer Ausgangspunkt unserer folgenden Überlegungen ist zunächst dieses Beziehungsgeflecht von Lernen, Wissenschaft und Politik; in der praktischen Dimension ist es die Reorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Wir wollen daher als erstes ein lerntheoretisches Konzept entwickeln, mit dem sich analytisch die besonderen Problemlagen, das Lernen in Organisationen sowie mögliche Fehlerquellen verknüpfen lassen (Kap. 5.1). In dem zweiten und dritten Schritt werden die bisher vorgenommenen institutionellen Veränderungen des BMVEL (Kap. 5.2) wie seiner nachgeordneten Behörden Kap. (5.3) vorgestellt. Im vierten Schritt werden diese Veränderungsprozesse wieder auf die lerntheoretische Perspektive rückbezogen und die unterschiedlichen Einstellungsmuster

dargestellt (Kap. 5.4). Abschließend lassen sich in einem weiteren Zwischenfazit die unterschiedlichen Argumente zu einer spezifischen Lernperspektive verdichten (Kap. 5.5).

## 5.1 Lernformen, Organisationslernen, Wissensmanagement

Organisationen sind als kollektive Akteure in mehr oder minder komplexe institutionelle Umwelten eingebunden. Vor diesem Hintergrund muss eine lerntheoretische Perspektive zwei Ebenen im Blick haben: *Zum einen* die Ebene des institutionellen Feldes und seiner besonderen Struktur. Wir hatten schon erwähnt, dass der bedeutende Einfluss massenmedialer Öffentlichkeit neue Randbedingungen im Politikfeld des gesundheitlichen Verbraucherschutzes setzt. Somit wird die Struktur des institutionellen Feldes wesentlich durch die Wissenschaft, politische Institutionen, Verbände sowie der (massenmedialen) Öffentlichkeit bestimmt. Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass hier sehr unterschiedliche Zeithorizonte der Beobachtung von Problemen zusammentreffen. Ist die wissenschaftliche Beobachtung generell auf lange Zeiträume eingestellt (wofür BSE ein treffendes Beispiel ist), läuft die massenmediale Beobachtung geradezu punktuell und ist schließlich die Politik gefordert, diese unterschiedlichen Beobachtungsperspektiven vor dem Hintergrund divergierender Interessen zu organisieren. Auf der Ebene des institutionellen Feldes bedeutet Lernen die Implementierung von Strukturen (z.B. die Gründung neuer Organisationen), aber ebenso auch Verfahren, die der besonderen Dynamik und den spezifischen wissensbezogenen Anforderungen in diesem Feld gerecht werden (sollen). Lernen meint in diesem Zusammenhang also institutionelles Lernen.

*Zum anderen* spielt die Ebene der einzelnen Organisationen eine bedeutende Rolle; denn sie müssen sich in dem Interferenzfeld aus Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit behaupten und dazu entsprechende organisationsinterne Strukturen (wie z.B. die im Von-Wedel-Gutachten angedachte Koordinierungsstelle) schaffen. Dabei stellt sich die Frage, wie es den unterschiedlichen Organisationen gelingt, sich nach den Erfordernissen des Feldes auszurichten. Dies ist nicht nur abhängig vom Organisationsauftrag, sondern ebenso von den formalen Strukturen, der Organisationskultur, den Denkhorizonten und verfolgten Problemlösungsperspektiven. Organisationslernen meint demnach alle *internen* Anpassungsleistungen, die eine Organisation unternimmt, um den wahrgenommenen

Herausforderungen im Operationsfeld zu begegnen. Um dieses komplexe Geflecht aus Herausforderungen und Anpassungsleistungen soll es im Folgenden gehen.

### 5.1.1 Gegenstände und Formen des Lernens

Zunächst einmal ist die Frage zu klären, was mögliche Gegenstände des Lernens sein können. Klaus Eder schlägt vor, zwischen *substanziellem* Lernen (z.B. Regel- oder Norminhalte) und *prozeduralem* Lernen (z.B. Verfahren) zu unterscheiden. Typischerweise wurde in der BSE-Politik auf bereits vorhandene Problembearbeitungsstrategien gesetzt - jedoch ohne den besonderen Charakter des Problems zu würdigen. Mit der Einsetzung verschiedener Kommissionen in Großbritannien (Southwood-Kommission, Spongiforme Encephalopathy Advisory Committee) wurde auf das Erarbeiten und Bereitstellen bestimmter Wissensressourcen (substanzielles Lernen) gesetzt, wobei auf eine bekannte Verfahrensform (Kommission) zurückgegriffen wurde (prozedurales Lernen). Das Setting wurde aber so organisiert, dass zu wenig Raum für die Klärung kognitiver *wie* normativer Widersprüche blieb. Vielmehr wurden im Sinne eines „Muddling through“ solche Lernvarianten bevorzugt, die ein Minimum an Koordinationsleistung erwarten ließen und kognitiv wie prozedural in vorgegebenen Bahnen verliefen. In diesem Zusammenhang lässt sich diese *Form* des Lernens – nämlich in welcher Weise nach Wissen und Verfahren zur Problembearbeitung gesucht wird – als schlichte Anpassung und damit als *einfaches Lernen* deuten. Erst nachdem die Krise in Großbritannien ihren Höhepunkt erreicht hatte, begann man nach neuen Lösungsstrategien zu suchen und entschloss sich zur Gründung der *Food Standards Agency*, die in vielerlei Hinsicht ein Novum darstellt (vgl. Kap. 6.1.1). In Deutschland treten mit der im Januar 2001 beschlossenen ministeriellen Umstrukturierung, dem Einsetzen der Von-Wedel-Kommission sowie der nachfolgenden Aufteilung des BgVV in das BfR und das BVL Konturen einer *anderen Form* des Lernens hervor. Es geht nämlich darum, die Lernfähigkeit programmatisch erhöhen zu wollen. Man könnte diese Form als *reflexives Lernen* bezeichnen; denn sie folgt einer anderen Auffassung über die Lerngegenstände: Hinsichtlich des substanziellen Lernens wird eine Evaluation von Wissensbeständen angestrebt und für eine weiterführende Risikobewertung werden (neue) Forschungsaufgaben ausgelotet. Hinsichtlich des prozeduralen Lernens kommt vor allem das Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung und Risikokommunikation in den Blick, da unter den Bedingungen der Dauerbeobachtung durch Medien und Öffentlichkeit die Fragen des Lernens eben nicht auf wissenschaftliche und/oder

politische Gremien beschränken werden können, vielmehr sind Strategien zur Verbindung der unterschiedlichen institutionellen Sphären notwendig.

Stellt man neben die Unterscheidung des *Was* (Lerngegenstand) noch die Lernform, also das *Wie*, das sich zwischen den beiden Polen der „einfachen“ Anpassung (also der schlichten Adaption bekannter Muster) und der „reflexiven“ Aneignung (also dem Entwickeln neuer Verfahren bzw. der innovativen Einpassung bereits bekannter Verfahren) bewegt, so kann man schließlich vier unterschiedliche Typen von Lernen voneinander unterscheiden (Tabelle V-1).

Lernform	Lerngegenstand	
	Substanzielles Lernen	Prozedurales Lernen
<b>Einfaches Lernen</b>	<i>Einfaches Lernen I:</i> Adaption von Wissen und Verhaltensregeln	<i>Einfaches Lernen II:</i> Übernahme von Verfahrenstypen
<b>Reflexives Lernen</b>	<i>Reflexives Lernen I:</i> Evaluation und Selektion der Tauglichkeit von Wissen, Verhaltensregeln und Orientierungssystemen	<i>Reflexives Lernen II:</i> Evaluation und Selektion von Verfahren; Umgruppierung des institutionellen Feldes, z.B. durch neue kollektive Akteure

*Tabelle V-1:* Lerntypen und deren inhaltliche Bestimmung in Abhängigkeit von Lernform und Lerngegenstand.

Gesellschaften können demnach auch die Regeln verändern, die das Lernen organisieren, sozusagen das Lernen lernen (Eder 1985). Dieses Lernen des Lernens wird allerdings nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn die spezifischen strukturellen Verbindungen zwischen den beteiligten institutionellen Feldern ausreichend gewürdigt werden. Darunter fällt insbesondere die Notwendigkeit, sich auf die im institutionellen Feld befindlichen Akteure, deren formale Beziehungen untereinander sowie die dadurch entstehenden Abhängigkeiten einzulassen.

### 5.1.2 Besondere Herausforderungen durch neue Problemtypen

Betrachtet man den Verlauf der BSE-Krise und ihre wissenschaftliche Beobachtung, so ist neben den üblichen interessenbezogenen Wissensstrukturierungen (z.B. das Bestreiten möglicher BSE-Fälle in Deutschland, um den Fleischmarkt vor Nachfrageeinbrüchen zu schützen; vgl. Tacke 1999), vor allem der *Zeitverlauf* der Erkenntnisproduktion interessant. Ein Verlauf, der eine besondere Herausforderung für institutionelles Lernen darstellt. Auffallend ist nämlich der lange Zeitraum, der für die Erstellung von Wissensgrundlagen benötigt wurde – wobei es nach wie vor nicht gelungen ist, eine breit akzeptierte Wissensbasis zu etablieren. Vielmehr sind die Ursachen für die Entstehung und Ausbreitung von BSE umstritten ebenso wie die Natur des Erregers dieser Krankheit. Somit verbleibt viel Ungewissheit, und es ist geradezu charakteristisch, dass BSE von Anfang an von einem hohen Maß an Ungewissheit und Nicht-Wissen begleitet wurde. Und: Es gab und gibt abweichende Auffassungen zu den scheinbar dominanten Problemsichten, und jenseits des "mainstream"

gab und gibt es Äußerungen von Risikohypothesen, die in die Öffentlichkeit getragen wurden. Gleichwohl schließt sich gerade an diesem Punkt die Frage an, wie die *Frühwarnfunktion* verbessert, das heißt, wie sie vor allem systematisiert werden kann. Wohl nur dann, wenn systematisch von Wissen auf Nicht-Wissen umgestellt wird.

In den (Natur-)Wissenschaften ist die Transformation von spezifiziertem Nicht-Wissen in Wissen etwas sehr Vertrautes (Merton 1987). Spezifiziertes Nicht-Wissen eröffnet Chancen für die Entdeckung von Neuem und markiert wichtige Forschungsräume, die mit disziplinären Mitteln zu bearbeiten sind. Nicht-Wissen war und ist damit im wissenschaftlichen Umfeld und in betrieblichen Innovationsnetzwerken die Voraussetzung für „Rätsel-Lösen“ und für Neues. In der Rolle als politikberatende Experten werden Wissenschaftler jedoch ausschließlich als Wissensträger behandelt, die für die gesellschaftlich und politisch zu lösenden Probleme Wissen quasi „im Rucksack“ bei sich haben, das sich beliebig „abrufen“ lässt. Ihre Rolle als Experten zwingt Wissenschaftler bisweilen dazu, durchaus umstrittene Feststellungen als eindeutiges Wissen auszugeben.

Das Umstellen von Wissen auf Nicht-Wissen wäre damit aus zwei Gründen sinnvoll und wichtig. Zum einen weisen Experten vielfach ein hohes Maß an inhärenter Ungewissheit und Nicht-Wissen auf. Dazu muss man sich vor Augen halten, dass wissenschaftliches Wissen unter idealisierten Bedingungen des Labors erarbeitet wurde und dann auf Anwendungskontexte trifft, die ganz andere Randbedingungen setzen. Dies kann sich nicht zuletzt in einer öffentlichen Meinung manifestieren, die bestimmten Innovationen ablehnend gegenübersteht. Zum anderen wird durch das Umstellen auf Nicht-Wissen die *Prozessperspektive der Erzeugung von Wissen* betont. Erst wenn man sich ein Bild von dem macht, was man noch nicht weiß und welche Bedeutung dieses Nicht-Wissen für die Abschätzung von Risiken hat, dann erst kann man den u.U. langwierigen und aufwändigen Forschungsprozess gestalten und gleichzeitig wissen, welches Nicht-Wissen man *bewusst* in Kauf nimmt (Bösch 2000b).

Nicht-Wissen weist insofern eine politische Sprengkraft auf, als das Eingeständnis von Nicht-Wissen in der öffentlichen Wahrnehmung vielfach mit mangelnder Kompetenz zur Lösung der anstehenden Probleme gleichgesetzt wird. Hierzu einer unserer befragten Experten: „Also, wenn ein Politiker sich hinstellt und sagt: ‚Tut mir leid, ich habe keine Ahnung‘. Ich glaube, das überlebt er nicht - selbst wenn’s objektiv so ist; wenn niemand eine Ahnung hat.“

(Interview 3, S. 9) Allerdings gab es auch die Erwartung, dass Nicht-Wissen durchaus eingestanden werden könne, vorausgesetzt man folge dem Transparenzgebot gegenüber der Öffentlichkeit und einer aktiven Dialog-Strategie. Danach wäre der politische Umgang mit Risiken ein fließender Prozess, bei dem Risikoanalyse, Risikobewertung, die Optimierung, der Dialog letztlich wieder ins Risikomanagement münden müssten. Und das Risikomanagement habe auch die Aufgabe, öffentlich zu sagen, welcher Forschungsbedarf wo gesehen werde und wo die Grenzen des Wissens seien (Interview 5, S. 1 und 3).

Offensichtlich wird das Problem des Nicht-Wissens als lösbar angesehen, wenn *nicht* von einer starren Trennung oder allzu engen Kopplung der jeweiligen in der Problemöffentlichkeit agierenden Akteure (und Institutionen) ausgegangen wird, sondern vielmehr von einer konzeptionellen Durchdringung in einem dialogisch organisierten Raum. Dafür bedarf es aber einer entsprechenden Übersetzung in Organisationsstrukturen, die einen solchen Prozess unterstützen.

### 5.1.3 Organisationale Übersetzung von Lernprozessen

Neben der Umstrukturierung des institutionellen Feldes selbst kommt den Anpassungsleistungen einzelner Organisationen eine Schlüsselrolle bei Lernprozessen zu. Denn letztlich sind sie es, die sich auf die Veränderungen einstellen müssen, um als Organisation in der gewandelten Umwelt „überleben“ zu können. Neben der internen Verarbeitung und Strukturierung von Wissens-(oder Nicht-Wissens-)Prozessen müssen Organisationen (privatwirtschaftliche wie öffentliche) nicht nur „aus sich selbst heraus“ lernen, sondern immer auch die Interaktion mit den anderen Akteuren unterschiedlicher institutioneller Felder im Blick haben. Betrachtet man dies aus der Perspektive der oben beschriebenen Lerntypen, dann ergeben sich sehr unterschiedliche Anforderungen für Organisationen, die sich auf die Ebene formaler Organisationsstrukturen, aber ebenso auf die der Organisationskultur beziehen können.

Es gibt eine Reihe von Zielen moderner Organisationsentwicklung (z.B. Engelhardt et al. 1996, von Rosenstiel et al. 1997, Edeling et al. 2001), die hierfür grundsätzliche Bedeutung aufweisen: 1.) das Ideenpotenzial und die Kreativität der Mitarbeiter/innen stärker zu nutzen und sie im Sinne einer neuen „Kreativ- und Problemlösekultur“ (Engelhardt et al. 1996, S. 23) zu motivieren; 2.) Mitarbeiter/innen nicht nur in Arbeitsgruppen oder Projektteams

einzubinden, sondern auch „Wir-Gefühl“ und „Teamreflexivität“ zu erzeugen, um so etwa *gemeinsam* Fehler zu beseitigen oder einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu starten (ebd.); 3.) bereichsübergreifendes Denken und die Übernahme von Verantwortlichkeit für den Gesamtprozess zu fördern; das heißt, es muss zunächst Wissen über den Gesamtprozess erworben werden, das dann „reflexiv“ in den laufenden Entwicklungsprozess der Organisation zurückgespielt wird, um so Verbesserung des Prozesses zu erreichen (Willke 2000, S. 25); und schließlich 4.) den Informationsfluss einerseits zwischen den einzelnen innerorganisationalen Einheiten, andererseits aber auch mit den relevanten Akteuren des Umfeldes zu optimieren. Erst auf dieser Stufe, so Willke, ließe sich ernsthaft von einer „lernenden Organisation“ sprechen, einer Organisation also, „die neues Wissen produziert und ein aktives Wissensmanagement betreibt, indem sie als Organisation nach dem erforderlichen und förderlichen *kollektiven Wissen* sowie der umwelt- und problemadäquaten Form des ‚*collective mind*‘ fragt“ (ebd., Herv. i. Original).

Im Folgenden wollen wir in Bezug auf die unterschiedlichen Lerntypen die sich daraus ergebenden Herausforderungen für Organisationen charakterisieren (Zusammenfassung in Tabelle V-2).

- 1) *Einfaches Lernen I*. Diese Form des Lernens ist wenig voraussetzungsvoll. Es kann nämlich vielfach auf organisationale Routinen zurückgegriffen werden; schon immer mussten Organisationen ihre Aufmerksamkeit auf neues Wissen richten – was allerdings nicht bedeutet, dass dies auch immer funktioniert hätte. So müssen dann solche Verhaltensregeln neu angeeignet werden, die den Umgang mit und die Speicherung von neuen Wissensressourcen ermöglichen. Von daher sind Verbesserungen auf dieser Ebene wesentlich von einer für Lernen offenen Organisationskultur, im Sinne von Teamreflexivität oder einer Öffnung für Fremdperspektiven, abhängig. Einfaches Lernen I wird scheitern, wenn der Informationsfluss nicht gesichert oder wenn bereichsübergreifendes Denken nicht gefördert wird.
- 2) *Einfaches Lernen II*. Mit dem Wechsel des Lerngegenstandes verändert sich auch der Schwerpunkt in Richtung formale Ausgestaltung, geht es doch jetzt um die Übernahme von Verfahrenstypen. Diese sind zwar als solche schon aus anderen Zusammenhängen bekannt, müssen aber in den Ablauf der bestehenden Organisation eingepasst werden. Gleichwohl dürfte auch hier das Problem nicht allzu umfangreich sein, da es sich um die

Einführung an sich bekannter Verfahren handelt, für die gewisse Stabilitätsgarantien gegeben werden können. Problematisch kann dies werden, wenn etablierte Einflusskreise innerhalb der Organisation verschoben werden müssen - oder wenn insgesamt die Strukturen innerhalb der Organisation so erstarrt scheinen, dass selbst eine Änderung kleinerer Verfahrensroutinen an mangelnder „Reform-Bereitschaft“ zu scheitern droht.

- 3) *Reflexives Lernen I.* Voraussetzungsvoller sind in dieser Hinsicht die Formen reflexiven Lernens, da hier eine gezielte Aneignung von Wissensressourcen bzw. Organisationsleitbildern ermöglicht werden soll. Dies erfordert in aller Regel Änderungen auf beiden Ebenen der Organisationsentwicklung, so dass organisationsintern eine Vielzahl von Neuerungen durchzuführen sind, die dementsprechend den gewohnten Ablauf gefährden. Vor diesem Hintergrund sind Blockadepotenziale zu erwarten, die eine externe Evaluation zur Überprüfung der jeweils erreichten Lernschritte sinnvoll erscheinen lassen. Ein Problem könnte bei solchen Prozessen auch daher rühren, dass auf Grund bestehender Verflechtungen mit anderen Organisationen die Aneignung von Wissen nicht aus eigener Kraft gelingt.
- 4) *Reflexives Lernen II.* Die weitest gehenden Anforderungen stellt dieser Typus von Lernen für Organisationen dar. Auch hier sind die Ebenen der formalen Struktur wie der Organisationskultur zu „entwickeln“ und die Chancen für die Einbindung fremder Perspektiven zu steigern. Dies um so mehr, als sich hier das institutionelle Geflecht insgesamt verändert und ganz neue Abstimmungserfordernisse entstehen – mit der Folge, dass die Organisation entsprechende „interne Antworten“ finden muss. Dies dürfte sowohl umfangreiche innerorganisatorische Umbaumaßnahmen erfordern wie auch den Wandel der Organisationskultur und ihrer Leitbilder. Andernfalls könnte die neue Aufgabenwahrnehmung, z.B. „Frühwarnfunktion“, nicht in die Gesamtorganisation implementiert werden. Da hier die Wahrscheinlichkeit eines „Umkippen“ zu den alten Mustern besonders hoch erscheint, ist eine externe Evaluation der jeweils erreichten Lernschritte unbedingt geboten.

Lernform	Lerngegenstand	
	Substanzielles Lernen	Prozedurales Lernen
<b>Einfaches Lernen</b>	<i>Einfaches Lernen I:</i> Weniger eine Frage der formalen Struktur einer Organisation, sondern vielmehr der Organisationskultur.	<i>Einfaches Lernen II:</i> Weniger eine Frage der Organisationskultur als vielmehr der formalen Struktur einer Organisation.
<b>Reflexives Lernen</b>	<i>Reflexives Lernen I:</i> Neben der Organisationskultur spielt hier die Organisationsstruktur insoweit eine wichtige Rolle, als der Evaluations- und Selektionsprozess von Wissen intern abgebildet sein muss. Evaluation als Außenbeobachtung sinnvoll.	<i>Reflexives Lernen II:</i> Beide Ebenen sind hier von zentraler Bedeutung. Es muss eine Struktur und Kultur der Einbindung von fremden Perspektiven geschaffen werden. Gleichzeitig bedarf es der Flexibilität, auf Veränderungen im institutionellen Feld angemessen reagieren zu können. Evaluation als Außenbeobachtung notwendig.

*Tabelle V-2:* Auf bestimmte Lerntypen abgestimmte Organisationsformen.

In der Realität treten diese unterschiedlichen Formen des Lernens wohl vielfach in Kombinationen auf und stellen Organisationen so vor komplizierte Fragen der Organisationsentwicklung.

#### 5.1.4 Fehlerfelder im Rahmen institutioneller Lernprozesse

Die Kunst besteht nun offensichtlich darin, für die unterschiedlichen Problemfelder, denen sich Gesellschaften und ihre Organisationen ausgesetzt sehen, die jeweils angemessene Form des Lernens sowie deren institutionelle bzw. organisationelle Übersetzung zu finden. Somit lassen sich grundsätzlich zwei Fehlerfelder denken. Zum einen kann die „Globalstrategie“ des Lernens falsch gewählt sein, zum anderen aber auch – selbst bei angemessener Strategie – ein nicht zielführendes institutionelles oder organisatorisches Setting.

Weder das einfache noch das reflexive Lernen sind per se immer richtig oder immer falsch. Vielmehr muss es um eine *problemspezifische* Differenzierung und Aushandlung der jeweils produktivsten Lernform gehen. Dabei lassen sich im Wesentlichen zwei Typen von Fehlern unterscheiden: In dem einen Fall wird einfaches Lernen gewählt, obwohl reflexives Lernen angezeigt gewesen wäre. In dem anderen wird umgekehrt auf reflexives Lernen gesetzt, obwohl einfaches Lernen zielführend gewesen wäre. *Tabelle V-3* zeigt die mit den jeweiligen angemessenen Reaktionen sowie Fehlentscheidungen einhergehenden Effekte.

Mit diesem Schema und damit dem Wissen um die möglichen Fehler beim Initiieren von Lernprozessen lassen sich generelle Einschätzungen bezüglich der Angemessenheit der gewählten Lernform treffen. Ganz offensichtlich zeichnete sich die britische Reaktion durch Fehler des Typus I aus. Lange Zeit wurde mit Strategien einfachen Lernens operiert, obgleich die Komplexität der Problemlage erheblich war. Nach der krisenhaften Zuspitzung 2000 hat man in Deutschland begonnen, Strategien reflexiven Lernens umzusetzen – und versucht dadurch, die Komplexität der Problemlage zu würdigen und den Fehler des Typs I zu vermeiden.

<b>Hypothetisch angemessene Lernform</b>	<b>Faktisch gewählte Lernform</b>	
	<b>Einfaches Lernen</b>	<b>Reflexives Lernen</b>
<b>Einfaches Lernen</b>	<b>Angemessene Reaktion:</b> Problemlage wird als lösbar mit dem direkt verfügbaren Fundus an kognitiven und strukturellen Ressourcen erkannt.	<b>Fehler II:</b> Übersteigerung der Komplexität einer Problemlage. In der Folge werden institutionelle Innovationen initiiert, obgleich die effektive Nutzung von vorhandenen Ressourcen ausreichend gewesen wäre – mit der Folge erheblicher Ressourcenverschwendung.
<b>Reflexives Lernen</b>	<b>Fehler I:</b> Verkennung der Komplexität einer Problemlage. In der Folge wird wertvolle Zeit bei der Reaktion auf das Problem verschenkt, die zu einer krisenhaften Zuspitzung führen kann.	<b>Angemessene Reaktion:</b> Problemlage wird in ihrer Komplexität gewürdigt und als Herausforderung für institutionelle Innovationen angesehen.

*Tabelle V-3:* Faktisch gewählte und hypothetisch angemessene Lernform und dadurch auftretende Fehler institutionellen Lernens.

Neben diesen „Globalfehlern“, die sich auf generelle Lernstrategien von (politischen) Institutionen beziehen, gibt es natürlich auch solche Fehler, die bei der Übersetzung der gewählten Lernstrategie in entsprechende institutionelle Neuarrangements sowie innerhalb neu geschaffener Organisationseinheiten auftreten können. Für den vorliegenden Fall „BSE“ ist offensichtlich, dass sich eine angemessene Strategie nach den Anforderungen reflexiven Lernens des Typs II zu richten hat. Somit geht es uns bei den folgenden Überlegungen ausschließlich um die Frage der angemessenen institutionellen und organisatorischen Übersetzung dieses Lerntyps.

Beim Reflexiven Lernen II besteht die *institutionelle Hauptaufgabe* in einem Re-Arrangement von Akteuren, und zwar in einer für das Problem sensibilisierten Öffentlichkeit. Dieses Re-Arrangement bedarf in aller Regel auch neuer Organisationen; denn diese Form des Lernens beruht wesentlich auf der Neubalancierung unterschiedlicher Positionen und Interessen, die von bestimmten Akteuren im Problemfeld zwar vertreten werden - bisher jedoch institutionell nicht in angemessener Weise eingebunden sind. Die Grenzen des „politisch Machbaren“ scheinen dabei zumeist recht eng gezogen, weswegen bei solchen Re-Arrangements vielfach ein organisationsbezogener Minimalismus betrieben wird. Daraus erwächst den institutionellen Innovationen jedoch die Gefahr, dass die Auffächerung der Akteure und ihrer Konstellation zu niedrig angesetzt wird und somit das Problemfeld nicht wirklich eine neue institutionelle Strukturierung erfährt („old wine in new bottles“-Syndrom). Umgekehrt ist in besonderen Fällen denkbar, dass die Auffächerung der Akteurskonstellation zu hoch ausfällt, z.B. durch das Schaffen einer Instanz, die dann in die vorhandenen Regulationswege nicht mehr eingebunden werden kann und dadurch möglicherweise zu einer enormen Polarisierung und Eskalation von Regulationskonflikten beiträgt (vgl. Tabelle V-4).

Die *organisationsbezogene Hauptaufgabe* reflexiven Lernens II wird von der institutionellen Seite her beeinflusst und bemisst sich an der Notwendigkeit, fremde Perspektiven möglichst differenziert intern abzubilden sowie ausreichend Flexibilität für den Umgang mit ungewöhnlichen Ereignissen zu organisieren. Allerdings reagieren Organisationen in Zeiten solcher institutioneller Neuordnung vielfach gerade nicht mit einer höheren Flexibilisierung, sondern – im Gegenteil - mit einer Konzentration auf das „Kerngeschäft“. Faktisch kommt es in Folge dessen zu einer stärkeren Polarisierung in der für ein Problem sensibilisierten Öffentlichkeit und somit zu höchst kontroversen Debatten. Bei hoher Binnendifferenzierung entstehen neue Spannungen innerhalb der Organisation, die zu erheblichen Friktionen führen können. Allerdings bekommen Organisationen dadurch auch Möglichkeiten, auf ungewohnte Ereignisse flexibler reagieren zu können. Offensichtlich gibt es bei all diesen Entscheidungen keinen "one best way", sondern nur die Chance, eine für die jeweilige Problemlage möglichst angemessene politische und wissensbezogene Vielfalt zu organisieren.

Differenzierungsniveau	Differenzierungsform	
	Institutionelles Feld: Auffächerung der Akteure und ihrer Konstellationen	Organisationen: Binnendifferenzierung
Differenzierungsniveau <i>hoch</i>	<p><i>Pro:</i> Erzeugung von Transparenz bei den unterschiedlichen Perspektiven auf eine Problemlage</p> <p><i>Kontra:</i> 1) zu geringe Einbindung in etablierte Entscheidungsroutinen 2) zu große Polarisierung und damit mögliche Eskalation von Regulationskonflikten</p>	<p><i>Pro:</i> Abbildung institutioneller Vielfalt in der Organisation und Ermöglichen von flexiblen Reaktionsweisen</p> <p><i>Kontra:</i> Hohe Binnendifferenzierung schafft neue innerorganisationale Spannungen</p>
Differenzierungsniveau <i>niedrig</i>	<p><i>Pro:</i> Folgt Minimalismus und ist damit politisch einfacher durchzusetzen</p> <p><i>Kontra:</i> Gefahr einer bloßen „Innovation durch Worte“</p>	<p><i>Pro:</i> Ist einfach durchzusetzen und ist in den meisten Fällen die ökonomischste Variante</p> <p><i>Kontra:</i> Einseitige Konzentration auf „Kerngeschäft“ und damit Polarisierung und mögliche Eskalation der Debatten</p>

Tabelle V-4: Chancen und Probleme institutioneller und organisatorischer Innovationen im Zusammenhang mit Reflexivem Lernen II.

## 5.2 Das BMVEL: Neues Kernressort im Spannungsfeld der Interessen

Auch wenn die ministerielle Ebene nicht im Mittelpunkt der hier vorgelegten Studie liegt, so erscheint dennoch ein Blick auf diese Konstruktion von Interesse, zumal sie in einem paradoxen Gegensatz zu der für die nachgeordneten Behörden gewählten Strategie liegt. Für den nachgeordneten Bereich wird der öffentlich sichtbare Wettbewerb zweier Behörden im Wechselspiel von wissenschaftlichen und regulatorischen Interessen zugelassen und für funktional erklärt. Zugleich wird auf der ministeriellen Ebene die Offenlegung des Interessenkonfliktes zwischen Verbraucherschutz und Landwirtschaft durch die Verlagerung des Konfliktes in die eigenen Reihen verhindert. Kann diese Konstruktion dennoch funktional sein?

In der Literatur wird auf die Zwiespältigkeit der Übersetzung von Problemlagen in ministerielle Strukturen hingewiesen (z.B. für den Bereich der Umweltpolitik: Müller 1995). Denn einerseits verschafft die Einbindung und damit Vertretung eines Problemfeldes als Ministerium demselben eine gewisse Prominenz und den Freiraum, politisch programmatisch tätig zu werden. Andererseits sind die meisten Problemlagen typischerweise *Querschnittsprobleme*, die eine Vielzahl von Akteuren betreffen und zu ihrer umfassenden Bearbeitung einer entsprechend breiten Verankerung eines Problembewusstseins bedürften. Ansonsten besteht darüber hinaus die Gefahr, dass in Zeiten der Konzentration auf wirtschaftliche Standortfragen die unabhängige ministerielle Organisation einer politischen Marginalisierung Vorschub leistet.

Für die Zusammenlegung in diesem konkreten Fall spricht, wenn sie tatsächlich der Ausgangspunkt für eine Verbraucher-, Landwirtschafts- und Ernährungspolitik „aus einem Guss“ ist. Denn dafür scheint die Bündelung der unterschiedlichen Interessen und ihr gegenseitiger Abgleich unerlässlich, ohne dass es zu Friktionen zwischen den Ressorts kommt und dadurch die Konflikte nur schwer zu schlichten sind: „Neben der bürokratischen Aufbauleiste gibt es ja so etwas wie ‚politische Konzeption‘. Deswegen muss man den Ansatz so wählen, dass man politische Leitlinien entwickelt, die dann in konkretes Handeln umgesetzt werden. Das heißt, es gibt eine Kernkompetenz ‚Verbraucherschutz‘ und wir müssen in die Lage versetzt werden, nicht nur beim gesundheitlichen Verbraucherschutz, sondern auch bei anderen Verbraucherschutzfragen, entsprechend initiativ zu werden und sachkompetent öffentlichen Streit zu führen.“ (Interview 5, S. 13f.) Weiterhin wurde von fast allen unserer Befragten betont, dass das Landwirtschaftsministerium ein einflussreiches Ministerium sei, so dass ihm eine Grundsatzkoordinierungskompetenz zugesprochen werden könne – im Gegensatz etwa zum BMG. Schließlich sei die Agrarpolitik schon immer ein zentrales Thema mit großem ökonomischen Potenzial gewesen, so dass „Verbraucherschutz als ökonomischer und nicht nur karitativer Faktor ernst genommen wird“ (Interview 4, S. 8).

Allerdings könne diese Zusammenlegung auch zu einer Gratwanderung werden, da im Ministerium Förderung der Produktion wie deren Kontrolle unter einem Dach stattfänden: „Der Produzierende und der Kontrollierende sollte nie identisch sein.“ (Interview 3, S. 16) Zudem sei „die Jahrzehnte lang eingespielte Landwirtschaftsmaschine weder personell noch organisatorisch verändert worden“ (Interview 11, S. 3). Damit stehe die Möglichkeit im

Raum, dass das Thema Verbraucherschutz nur als Etikette geführt, aber nicht wirklich als eine Querschnittsaufgabe begriffen werde. Der Verbraucherschutz würde damit von der Landwirtschaft geschluckt: „Ich sehe nämlich die Gefahr, dass dieser Moloch Landwirtschaft das kleine bisschen Verbraucherschutz schafft, dass der das administrativ schon irgendwie verdaut und damit fertig wird.“ (Interview 1, S. 14) Schließlich spräche gegen eine solche Zusammenlegung, dass im Bereich der nachgeordneten Behörden Synergien wegfielen, die bei einer ministeriellen Kombination „Gesundheit und Verbraucherschutz“ hätten genutzt werden können. Überdies könne es darüber hinaus auch zu unwirtschaftlichen Mehrfacherfüllungen von Aufgaben kommen. Außerdem wachse so die Gefahr einer willkürlichen Auftrennung: „Weil es eben eine Trennung der Ressorts ‚Gesundheit‘ und ‚gesundheitlicher Verbraucherschutz‘ durch unterschiedliche ministerielle Zuordnung gibt, kommt man auf eine willkürliche und nicht immer zielführende Trennung von Kompetenzen.“ (Interview 6, S.1) Dies könne dann zu einem ernsten Problem werden, wenn unter dem Eindruck einer Krise auf einen bestimmten Punkt hin (also z.B. Verbraucherschutz) optimiert werde, ohne zu berücksichtigen, dass andere Perspektiven (z.B. der Umweltschutz) vorgelagert seien und damit die Aufgabenerfüllung sinnvollerweise dort zu leisten wäre (Interview 4, S. 5).

### **5.3 Die neuen Bundesoberbehörden**

Vor der BSE-Krise war die Bearbeitung von Fragen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im nachgeordneten Bereich des BMG im BgVV angesiedelt. Diese Konstruktion einer wissenschaftlichen Behörde, basierend auf der Kombination eigenen wissenschaftlichen Sachverständes mit politischen Management-Aufgaben, war und ist bisher das gängige Muster, um staatliches Handeln in neu ausgewiesenen Problemfeldern zu organisieren. Vor diesem Hintergrund stellt die im Von-Wedel-Gutachten empfohlene Trennung dieser beiden Funktionen in jeweils eigenständige Bundesoberbehörden ein administratives Novum dar. Dieser Schritt wird im Wesentlichen mit der „europäischen Struktur“ begründet, wie sie in der so genannten Basisverordnung zum Lebensmittelrecht auf EU-Ebene und der darin erfolgten Errichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit festgeschrieben wird. Demnach sei eine funktionelle Trennung sachgerecht, da die Risikobewertung auf unabhängiger wissenschaftlicher Grundlage erfolgen

solle. Das Risikomanagement im Bereich der Exekutive sei dagegen gefordert, auch andere legitime Fragestellungen und politische Einschätzungen bei der Abwägung von Handlungsoptionen einfließen zu lassen. (vgl. hierzu auch die „Begründung“ zur Kabinettsache des BMVEL 314-1320-7/1, S. 1f)

Hinsichtlich der Reorganisationsmaßnahmen trafen sich die Vorstellungen des Von-Wedel-Gutachtens mit Bestrebungen im BMVEL, ein Bundesinstitut für Risikobewertung sowie ein Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit einzurichten. Zur Ausgestaltung dieser beiden Behörden wurden in der Zwischenzeit von einer innerministeriellen Arbeitsgruppe Vorschläge erarbeitet (BMVEL 2001); zudem hat das Bundeskabinett am 13. März 2002 den „Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit“ verabschiedet. Danach wird es ein beratendes Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und ein Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) geben, die beide im nachgeordneten Geschäftsbereich des BMVEL angesiedelt sein werden. Ersteres ist wesentlich für Risikobewertung und Risikokommunikation, das zweite für das Risikomanagement im Kontext des Verbraucherschutzes zuständig. Im Vorgriff auf die erforderlichen gesetzlichen Regelungen haben die beiden neuen Institutionen per Organisationserlass ihre Arbeit am 1. Januar 2002 - zumindest virtuell - aufgenommen.

Bevor auf die Strukturierung der beiden Einheiten detaillierter eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, dass die personellen Ressourcen im Wesentlichen aus dem alten BgVV stammen sollen. Allein für das BfR wird es in größerem Umfang neue Stellen geben (nach Ausschreibungstext des BMVEL sind dies neben der Leitungsstelle 24 für Mitarbeiter/innen). Dabei ist zu fragen, wie eine Neuausrichtung auf den vorsorgenden Verbraucherschutz wirklich zu schaffen ist, und wie vermieden werden kann, dass die Probleme in den alten Denkhorizonten strukturiert und in den gleichen Handlungsroutinen „kleingekocht“ werden?

### 5.3.1 Das Bundesinstitut für Risikobewertung

Sowohl nach der Kabinettsvorlage wie nach dem Bericht der Arbeitsgruppe „Reorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“ im BMVEL wird das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) im Wesentlichen mit Aufgaben der Risikobewertung und der Risikokommunikation im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes betraut. Dabei

wird, entsprechend dem Von-Wedel-Gutachten, der Unabhängigkeitsstatus für diese Institution als entscheidende Erfolgsgarantie angesehen, die durch folgende Maßnahmen gesichert werden soll (vgl. BMVEL 2001, S. 9):

- 1) es wird beratend tätig für das BMVEL und das BVL;
- 2) es wird der Rechtsform nach als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet;
- 3) es erhält einen eigenen Verwaltungshaushalt;
- 4) eine Fachaufsicht hinsichtlich der angewandten wissenschaftlichen Methoden, Bewertungsergebnisse und der Risikokommunikation findet nicht statt.

Die Programmatik orientiert sich damit eindeutig an den Vorstellungen des Von-Wedel-Gutachtens einer unabhängigen „Wissenschaftlichen Stelle“, allerdings lässt der Bericht erkennen, dass in der Konkretisierung die „reine Lehre“ nicht durchgehalten wird. So wird darauf verwiesen: „Um die Kompetenz und damit die Glaubwürdigkeit dieser Einrichtung im nationalen und internationalen Bereich sicherzustellen und um gleichzeitig Forschungslücken abzudecken, wird das BfR *auch* eigene Forschung betreiben, wobei seine Forschungsaktivitäten *in die Gesamtforschungsplanung des BMVEL einzubeziehen* sind.“ (BMVEL 2001, S. 8; Herv. die Autoren) Und in der Kabinettsvorlage heißt es, bevor das BfR eigene Forschung aufnimmt, habe es zu prüfen, ob der Forschungsgegenstand innerhalb des Forschungsbereichs des BMVEL abgedeckt werden kann, oder ob eine externe Vergabe die sinnvollere Lösung darstellt: „Die Entscheidung darüber obliegt dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.“ (s. „Begründung“ zur Kabinettsache des BMVEL 314-1320-7/1, S. 10f)

Die programmatisch nicht stattfindende Fachaufsicht scheint hier durch die Hintertür wieder hineinzukommen, wenn das BfR nicht ganz unabhängig seine Themen bestimmt, sondern sich den ministeriellen Direktiven zur Forschungsplanung stellen muss. Offensichtlich will man sich doch noch starken Einfluss auf diese Einrichtung sichern. Neben dieser Einschränkung der Unabhängigkeit kommt noch die Einbindung in das Risikomanagement hinzu, da das BfR bei einer ganzen Reihe von Problemfeldern gesundheitliche Risikobewertungen im Rahmen behördlicher Verfahren bei Stoffen und Lebensmitteln durchzuführen hat (vgl. BMVEL 2001, S. 17).

Damit stellt sich aber eine ganze Reihe von Fragen. Gerade durch die Einbindung in bestimmte Management-Aufgaben ergeben sich Abstimmungserfordernisse mit dem BVL,

die effizienzmindern können. Dies betrifft zunächst einmal die Frage der jeweils angemessenen Aufteilung von Aufgaben. In vielen Interviews wurde die Willkürlichkeit dieser Aufteilung moniert: „Ich bin überhaupt nicht damit einverstanden, wie die Trennlinie zwischen Assessment und Management gezogen wird, weil das Management-Amt eine Menge von Funktionen bekommt, die nach internationaler Auffassung eindeutig Assessment-Tätigkeiten sind, z.B. haben wir in Deutschland ein statistisches Lebensmittel-Monitoring, ein Datensammeln im Vorfeld einer Risikobewertung – das soll in Zukunft das Bundesamt machen; genauso die Referenzlaboratorien: Sie helfen bei der Methodenvereinheitlichung, oder helfen, Ringversuche durchzuführen – kommt auch ins Bundesamt. Also, wir sehen jetzt eine Reihe von Assessment-Aufgaben beim Management – und das schwächt natürlich das Bewertungsinstitut enorm.“ (Interview 1, S. 12)

Daneben stellt sich die Frage nach der Erhebung und dem Austausch von Daten. Die meisten davon kommen von den Ländern (weil diese mit den Kontrollaufgaben betraut sind) und werden beim BVL gebündelt. Entsprechend müsste dort eigentlich die Aufgabe der Bewertung dieser Daten angesiedelt werden. Andernfalls sind erhebliche Probleme des Datenmanagements zu erwarten, die unter anderem darin münden könnten, dass sich das BfR seine eigenen Daten-Input-Stränge schaffen wird: „Es ist die Interdependenz zwischen den Bereichen nicht genügend beachtet worden. Man hat einfach abgeschnitten und gesagt, ‚die müssen jetzt natürlich ordentlich miteinander kooperieren. [...] Aber, wenn ich Daten sammeln soll, dann muss ich auch dafür zuständig sein, die zu bewerten. Denn sonst besteht die Gefahr, dass Datenfriedhöfe entstehen, dass die irgendwelche Daten zusammentragen, ohne eigentlich zu wissen, wofür.“ (Interview 4, S. 6)

### 5.3.2 Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Die hoheitlichen Aufgaben im Bereich des Risikomanagements werden zukünftig vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) wahrgenommen werden. Es ist dabei im Wesentlichen zuständig für (vgl. BMVEL 2001, S. 10; Kabinettsache des BMVEL 314-1320-7/1, Artikel 2, § 2):

- 1) Zulassungsaufgaben für Stoffe und Produkte;
- 2) Koordinierungsaufgaben des Bundes, wobei es Referenz- und Serviceleistungen für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zur Verfügung stellt;

- 3) Koordinierungsaufgaben mit der EU, die nicht nur die Verbindung mit den europäischen Behörden sicherstellen sollen, sondern ebenso der konsequenten Umsetzung von EU-Vorgaben im Bereich des Bundes und der Länder.

Vor dem Hintergrund dieser Aufgabenzuschreibung wird diese „selbständige Bundesoberbehörde“ auf drei Säulen errichtet (vgl. BMVEL 2001, S. 11):

- 1) *Koordinierungsstelle*. Bund-Länder-Angelegenheiten sowie Verbindung mit den EU-Institutionen.
- 2) *Referenz und Service*. Von dieser Abteilung sollen bestimmte Referenz- und Serviceleistungen für die Überwachungsaufgaben der Länder zur Verfügung gestellt werden, u.a. Referenzlabors, Informations- und Datenmanagement, Schnellwarnsystem.
- 3) *Zulassungsaufgaben*. Zu diesen zählen u.a. Pflanzenschutzmittel, Tierarzneimittel und Futtermittelzusatzstoffe.

Ein Schwerpunkt der Bemühungen liegt auf einer besseren Koordination der bundesdeutschen, föderalen Regulierungslandschaft mit den europäischen Behörden. Dabei wird eine wichtige Aufgabe in der Vermittlung zwischen EU-Vorgaben und deren Umsetzung in den Ländern gesehen.<sup>12</sup> Als Zielvorgaben erwartet man von der neuen Behörde eine Verbesserung der Koordination, der Transparenz, der Kommunikation wie des Krisenmanagements (vgl. BMVEL 2001, S. 27f.).

Mit dem geplanten Aufbau von Referenzlaboratorien am BVL, die für die Koordination von Bundes- und Länderaufgaben bedeutend sein mögen, stellt sich wiederum die Frage nach der Trennung der beiden Funktionen Risikobewertung und –management. Es sieht ganz danach aus, als würde dem BVL eine Reihe von Assessment-Aufgaben zukommen, die eigentlich das BfR bearbeiten müsste. Außerdem: Welche Einheit bekommt die Laboratorien? Beide brauchen sie, die einen für die Forschung, die anderen für die Erfüllung ihrer Service- und Koordinierungsaufgaben. Damit steht zu erwarten, dass auf beiden Seiten entsprechende wissenschaftliche und labortechnische Kapazitäten vorgehalten werden müssen, um den zugewiesenen Aufgaben gerecht werden zu können. Das würde aber eine enorme Ressourcenbelastung darstellen.

---

<sup>12</sup> So heißt es an einer Stelle in dem Bericht: „Die Kommission hat in ihren Berichten über Kontrollbesuche des Lebensmittel- und Veterinärämtes in Deutschland wiederholt kritisch festgestellt, dass die in den Ländern durchgeführten Kontrollen nicht zentral organisiert oder geplant werden.“ (BMVEL 2001, S. 25).

Neben der Frage der Trennung wurde das Problem der Koordination mit den Ländern aufgeworfen. Dabei wurde die Befürchtung laut, dass das BVL auf Grund seiner Konstruktion und der Abspaltung der Risikobewertung gegenüber den Ländern eine „zahnlose Behörde“ darstellen würde (Interview 4, S. 2). Dies wurde auch dadurch unterstrichen, dass die dort ausgehandelten Koordinationsentscheidungen keine rechtliche Verbindlichkeit aufwiesen: „Hier wird unterhalb einer Verfassungsänderung ein Weg beschrieben, der letztendlich davon abhängt, ob die Bundesländer freiwillig mitmachen. Wenn sie das nicht wollen, haben wir überhaupt keine Möglichkeit, mit den Leuten etwas zu vereinbaren. [...] So haben wir jetzt den Weg gewählt, zu sagen: Gut, wir machen das über den Bereich ‚Fakten schaffen‘ und machen den Ländern Angebote, die sie nicht ablehnen können. Wir haben einen Ausfallspunkt, das ist unsere Außenvertretung gegenüber der EU.“ (Interview 8, S. 3) Von Ländervertretern wurde hingegen moniert, dass zwischen Bund und Länder damit eine neue Zwischenebene eingezogen werden würde, wo es doch genügen würde, die vorhandenen Strukturen zur Koordination effizient zu nutzen: „Wenn sich in irgendeiner neuen Koordinierungsstelle die Beamten einigen, ist das schön, hat aber keine Handlungsfolgen. [...] Zielführend sind die Fachministerkonferenzen auf der Ebene des Bundesrates, in denen diese Kommunikation der Länder untereinander erledigt wird.“ (Interview 3, S. 14) Letztlich könne politische Uneinigkeit nicht durch Schaffung einer neuen Behörde gelöst werden: „Die Koordination der Länder ist keine Aufgabe des Bundes, sondern der Länder. Und durch die neue Konstruktion wird die Erstellung von Verwaltungsanweisungen, die Sache des Bundesrates sind, in eine Behörde reingezogen.“ (Interview 6, S. 2)

#### **5.4 Typische Einstellungsmuster im Handlungsfeld**

Die empirische Vielfalt der geäußerten Einschätzungen lässt sich idealtypisch zu vier Mustern bündeln. Jedes dieser vier Muster steht für spezifische Formen der konzeptionellen und institutionellen Gestaltung der „Risiko-Trinität“. Zugleich sind damit spezifische Sichtweisen dem neuen Kernressort BMVEL, dem Bund-Länder-Verhältnis, aber auch dem Verhältnis der Öffentlichkeit gegenüber verbunden. Und schließlich können diese Muster auch unterschiedlichen Formen des Lernens zugeordnet werden. Dabei wird deutlich, dass die Vorschläge zur Reaktion auf die institutionelle Krise zwar recht unterschiedlich ausfallen. Gleichwohl lässt sich eine Betonung von Formen des reflexiven Lernens feststellen.

- 1) *Systemerhalt durch Verantwortungsbefehl*. Hier wird die Notwendigkeit einer Auftrennung in zwei verschiedene Bundesoberbehörden bestritten. Gleichwohl wird von zwei Befragten die konzeptionelle Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement für geradezu unerlässlich erklärt, um eine deutliche Markierung der unterschiedlichen Verantwortungssphären zu gewährleisten. Risikobewerter sollen „unabhängig von Überlegungen der späteren Umsetzbarkeit“ (Interview 3, S. 3) ihre Analysen erstellen, und das Risikomanagement muss das Wünschenswerte im Lichte anderer Kriterien sichten: „[...] unser höchstes Kriterium in der Verwaltung ist immer Verhältnismäßigkeitsgebot und Gleichbehandlungsgebot.“ (ebd.) Jeder Teil handele nach seinem ihm zukommenden gesetzlichen Auftrag. Wünschenswert erscheint vielmehr die Verminderung von Koordinierungsproblemen und „bessere Verzahnung vorhandener Ressourcen“ (Interview 6, S. 3). Zur Lösung der Probleme sei erforderlich, dass jeder Teil seine Hausaufgaben machen müsse. Dann ließen sich auch solche Probleme lösen, wie die Aneignung von Wissen und die klare Abstimmung von Verantwortlichkeitsbereichen. Insofern werden hier mehr oder minder Strategien der Form „Einfaches Lernen I“ für den Umgang mit den Problemen als ausreichend erachtet.
- 2) *Systemerhalt durch Organisationsreform*. Bevorzugt wird auch hier eine Lösung „unter einem Dach“. Von zwei weiteren Befragten wird die konzeptionelle Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement zwar prinzipiell für möglich gehalten – wobei die Bedeutung der Risikobewertung und ihrer Unabhängigkeit vor allem im Zusammenhang mit dem Aufdecken neuer Problemlagen stand. Allerdings zeige sich gerade bei der Übersetzung in Verwaltungsverfahren die Limitierung einer Trennung von Risikobewertung und –management, die entsprechend als „absolut falsch“ (Interview 1, S. 2) eingestuft wurde. Gegen die Unterteilung in ein BVL und ein BfR spräche, dass die Auftrennung der Aufgabenbereiche oftmals recht willkürlich anmüte. Insgesamt erscheint den Vertretern dieser Perspektive der Erhalt des institutionellen Status quo allemal zielführender als der angepeilte Systemwechsel. Zur Vermeidung künftiger „BSE-Krisen“ sei eine moderate Reform bestehender Organisationen *nach* deren Evaluation das Mittel der Wahl: „Da liegt so viel wissenschaftliches Potenzial im nachgeordneten Bereich der Ministerien, das bisher nicht qualitätsgeprüft wurde. Man kann sich heute das aus finanziellen und wissenschaftlichen Gründen einfach nicht mehr leisten. Evaluationen wären ein wichtiger Punkt, der in allgemeinen Termini aufgenommen werden müsste.“

(Interview 9, S. 6). Somit werden die bestehenden institutionellen Strukturen für grundsätzlich ausreichend erklärt, ebenso erscheint das Arsenal an bekannten Verfahrenstypen als ausreichend. Sehr wohl bedürfe es aber innerhalb der bestehenden Organisationen entsprechender organisationsinterner Reformen - insgesamt also eine Haltung, wie sie für „Einfaches Lernen II“ typisch ist.

- 3) *Moderater Systemwandel*. Die angepeilte Trennung erscheint den beiden Vertretern der Option „moderater Systemwandel“ aus prinzipiellen Gründen als unmöglich. Managementaufgaben blieben letztlich immer Managementaufgaben, auch wenn die Anteile an wissenschaftlicher Expertise wachsen würden. Konsequenterweise wird die eingeleitete Trennung des BgVV in zwei Bundesbehörden kritisiert. Die Lösung unter einem Dach wird bevorzugt, auch wenn *organisationsbezogene* Reformen dringend angezeigt seien, z.B. nach dem Modell des Umweltbundesamtes, um die Pluralität von Expertise zu organisieren, die der sicherste Garant für die Unabhängigkeit sei. Zugleich wird die Ansiedlung des Verbraucherschutzes an einem starken Ministerium für sinnvoll erachtet, um von hier aus politischen Einfluss zu entfalten. Im Ganzen wird auf einen moderaten Umbau des Systems gesetzt, der im Wesentlichen auf die Ausprägung einer pointierten Verbraucherschutzpolitik abstellt, jedoch die institutionellen Strukturen weitgehend ausspart. Das heißt, es geht bei diesem Einstellungsmuster zunächst offensichtlich nicht um einen Systemwechsel, sondern vielmehr um eine andere Vorstellung davon, wie Verbraucherschutzpolitik sinnvollerweise innerhalb einer Behörde bearbeitet werden sollte. Fasst man die hier vertretenen Lernstrategien zusammen, so lassen sie sich im Wesentlichen der Form „Reflexives Lernen I“ zuordnen. Eine herausragende Rolle spielt nämlich die Differenzierung und Beobachtung der unterschiedlichen kognitiven wie normativen Ressourcen im institutionellen Feld. Jedoch finden sich durchaus auch Elemente eines „Einfachen Lernens II“, da für einen moderaten Umbau bestehender Strukturen – nach einer minimalistischen Variante – eingetreten wird.
- 4) *Systemwechsel als dynamischer Prozess*. In dieser größten Gruppe (fünf Befragte) besteht Einigkeit darüber, dass die konzeptionell für sinnvoll erachtete Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement deutlich pragmatischere Züge tragen müsse als im Von-Wedel-Gutachten. Es wird davon ausgegangen, dass die beabsichtigte Auftrennung in die beiden neuen Behörden durchaus willkürliche Züge trage, aber die

generelle Linie müsse der Wille sein, die widerstrebenden Interessen im gesundheitlichen Verbraucherschutz zu organisieren und ihnen einen (neuen) institutionellen Rahmen zu verleihen. Deswegen geht es diesen Befragten um die Gestaltung eines „fließenden Prozesses“ (Interview 5, S. 1), bei dem statt einer systematischen Trennung die Organisation von Dialogstrukturen im Vordergrund steht. Hier wird für eine „neue politische Kultur“ im Umgang mit Risikolagen plädiert, die sich auch im aktiven Umgang mit der Öffentlichkeit bewährt; die Öffentlichkeit nicht scheut, sondern vielmehr systematisch mit einzubeziehen versucht. Vor diesem Hintergrund wird eine Erweiterung des institutionellen Feldes und dort agierender Akteure für sinnvoll erachtet. Denn Öffentlichkeit entsteht erst durch die Organisation der verschiedenen Interessen, die von ihren Protagonisten in der so genannten „Problemöffentlichkeit“ (Bösch 2000a, S. 323; 2002, S. 69f.) auch entschieden vertreten werden sollten. Somit wird in dieser Position ein grundsätzlicher Politikwechsel sowohl hinsichtlich der Herausbildung neuer Leitbilder des Verbraucherschutzes wie der Schaffung neuer institutioneller Arrangements zur zielführenden Bearbeitung vertreten. Eine solche Erweiterung des institutionellen Settings und seiner organisationsbezogenen Umsetzungsformen folgt im Wesentlichen dem Typus des „Reflexiven Lernens II“.

Tabelle V-5 bietet zu diesen Einstellungsmustern nochmals einen Überblick.

Aspekte	Einstellungsmuster			
	Systemerhalt als Verantwortungsappell	Systemerhalt als Organisationsreform	Moderater Systemwandel	Systemwechsel als dynamischer Prozess
<b>Ziele einer Verbraucherschutzpolitik</b>	Das System ist per se gut, jeder sollte nur seine Aufgabe (effizienter) erfüllen.	Das institutionelle Setting ist ausreichend, einzelne Organisationseinheiten sollten jedoch verbessert werden.	Neuformulierung einer Verbraucherschutzpolitik, die sich in der Organisation der Problemöffentlichkeit, und damit auch in der Organisationskultur, widerspiegeln muss.	Öffnung der Problemöffentlichkeit hin zu einer neuen Verbraucherschutzpolitik, zu neuen Routinen und zu einer neuen Strukturierung des Feldes.
<b>Konzeptionelle Trennung</b>	Trennung ist nicht nur möglich, sondern sogar geboten.	Trennung ist mit gewissen Einschränkungen möglich.	Trennung ist unmöglich.	Statt der systematischen Trennung geht es um die Organisation widerstrebender Interessen.
<b>Institutionelle Trennung</b>	Die angepeilte institutionelle Trennung ist problematisch.	Eine institutionelle Trennung ist nicht angezeigt. Statt dessen: „Lösung unter einem Dach“.	Die institutionelle Trennung der beiden Kompetenzen wird abgelehnt.	Durch die institutionelle Trennung werden Eckpunkte gesetzt, die eine neue politische Kultur ermöglichen sollen.
<b>Gestaltung eines Kernressorts</b>	Problematisch, weil der Interessenkonflikt offen gelegt werden sollte.	Problematisch, weil der Schutzauftrag mit der Interessenvertretung der Landwirtschaft kollidiert.	Verbraucherschutz geht nur mit einem starken Ministerium.	Hoffnung auf Gestaltung einer Landwirtschaftspolitik „aus einem Guss“.
<b>Abstimmung zwischen Bund und Ländern (KSB)</b>	KSB ist abzulehnen, da sie eine neue Zwischenebene in die Abstimmung zwischen Bund und Ländern einzieht.	Es müssen die etablierten Strukturen zur Abstimmung zwischen Bund und Ländern genutzt werden.	Abstimmung mit den Ländern – obgleich sinnvoll – wird über KSB nicht funktionieren.	Notwendig zum Abgleich der Regeln zwischen der EU und den Ländern.
<b>Verhältnis zur Öffentlichkeit</b>	Begrenzt: Dialog mit Öffentlichkeit als Aufklärung derselben.	Professionell: Einbezug von Öffentlichkeit wichtig, aber Grenze zu reiner PR fließend.	Aufgeschlossen: Risikokommunikation als gegenseitiger Erziehungsprozess.	Aufgeschlossen: Risikokommunikation dient der Herstellung von Öffentlichkeit.

Tabelle V-5: Unterschiedliche Einstellungsmuster im Kontext des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

## 5.5 Angemessene Reichweite institutioneller Reformen?

Aus den Kapiteln 4 und 5 ist ein erstes Fazit zu ziehen. Insgesamt wurden zwar die bisherigen Strukturen, mit ihrem besonderen Gewicht auf dem BgVV als wissenschaftlicher *und* Management-Behörde, von den meisten als nicht zielführend wahrgenommen, zugleich besteht aber große Uneinigkeit darüber, wie denn nun die nötigen Umbauschritte aussehen sollten. In Kap. 7.1 werden wir einen systematischen Versuch unternehmen, Lernprozesse zu bewerten. Hier muss es zunächst einmal nur darum gehen, einige Argumente aufzugreifen und mögliche Perspektiven für die Gestaltung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes aufzuzeigen. Dass Reformen in diesem Feld von erheblicher Bedeutung sind, darüber sind sich alle Akteure einig. Jedoch zeigen sich unterschiedliche Strategien der Analyse der Probleme und der sich daran anschließenden Bearbeitungsperspektiven. Betrachtet man den Charakter der Problemlage, so scheinen vor allem Strategien eines Reflexiven Lernens II zielführend zu sein, weil hier Nichtwissen und Ungewissheit eine wesentliche Rolle einnehmen. Somit ist vor allem die Organisation von Flexibilität zur Reaktion auf potenzielle Problemlagen gefragt. Eine große Gruppe von Befragten teilt insofern diese Einschätzung, als sie für eine grundsätzlich neue Politik plädiert.

Hinter den analysierten Mustern lassen sich im Grunde zwei Optionen für die Strukturierung des Handlungsfeldes ausmachen. Auf der einen Seite gibt es die Option „geringst mögliche Abweichung vom Status quo“, welche den ersten beiden Einstellungsmustern zu eigen ist. Diese geht von einem „klassischen“ Staatsverständnis aus, wonach der Staat als neutraler Sachwalter widerstrebender Interessen fungiert. Dabei kann es bei möglichen Reformen nur um die bessere Evaluation, Ausgestaltung und Verzahnung schon vorhandener Ressourcen gehen. Die bisher entwickelten Kommunikationsmodi im Feld der Risikopolitik werden als ausreichend erachtet.

Auf der anderen Seite gibt es die Option „dynamische Neuordnung des Politikfeldes“, repräsentiert durch die beiden letzten Muster. Hierbei spielen die Öffentlichkeit und ihre Akteure eine entscheidende Rolle bei der Strukturierung des Politikfeldes. Vor diesem Hintergrund wird eine dialogische Polarisierung zwischen den unterschiedlichen Interessen für wünschenswert erachtet, auch wenn die Organisationsformen dieser Interessenkonfrontation deutlich verschieden ausfallen. Offensichtlich kollidiert hier das

Wünschenswerte mit dem politisch als umsetzbar Erachteten. Der entscheidende Punkt scheint hier aber die grundsätzlich befürwortete Öffnung des Handlungsfeldes zu sein, dem sich auch die behördliche Organisation zu beugen hat. Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen: Zwar begrüßen einige der Befragten einen dynamischen Wandel der Strukturen und die Auffächerung von organisierten Akteuren, jedoch erzeugt die damit verbundene tendenzielle Unkontrollierbarkeit ein mehr oder minder deutliches Unbehagen. Somit lässt sich fragen, ob die eingeleiteten organisationsbezogenen Reformen dem Ziel der institutionellen Restrukturierung des Verbraucherschutzes dienlich sein können. Wir vermuten nein, denn es wird nicht wirklich eine institutionelle Öffnung des Feldes geschaffen, sondern zu früh wieder auf Management umgestellt. Risikopolitik muss mutiger sein und sich systematischer durch andere Akteure im institutionellen Feld mit neuen Problemlagen bzw. Problemperspektiven konfrontieren lassen. Andernfalls wird zwar eine Reform in Richtung reflexivem Lernen angestrebt – aber nur einfaches Lernen organisatorisch verwirklicht.

## 6. Alternativen

Lebensmittelsicherheit spielte in Europa bis Mitte der 90er Jahre eine verhältnismäßig marginale Rolle. Diese Situation änderte sich drastisch mit der BSE-Krise 1996 - ausgelöst durch die ersten Fälle einer neuen Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit (vCJD), die in Großbritannien auftraten und die auf den Konsum von BSE-infiziertem Fleisch zurückgeführt wurden. Die BSE-Krise war nicht nur eine britische Krise, sondern vor allem auch eine Krise der Europäischen Kommission und Gemeinschaft, wie der BSE-Untersuchungsbericht des Europäischen Parlaments deutlich machte (European Parliament 1997). Die BSE-Krise einerseits, und das Auftreten von BSE-Fällen in immer mehr europäischen und außereuropäischen Ländern andererseits, führten dazu, dass in vielen Mitgliedsstaaten eine Neuausrichtung der Verbraucherpolitik erfolgte. Eine Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments (im Rahmen des STOA-Programms), kommt zu dem Schluss, dass die BSE-Krise einen Wendepunkt in der Risikopolitik der meisten Mitgliedsstaaten darstellt: „Wir fanden keine Beweise dafür, dass vor diesem Wendepunkt, irgendein Mitgliedsstaat systematisch zwischen Risikobewertung und Risikomanagement unterschieden hätte“ (Trichopoulou et al. 2000, S. 67, Übersetzung die Autoren). Damit verbunden waren institutionelle Innovationen im Bereich Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz, die je nach Land und politischer Kultur eine unterschiedliche Ausrichtung erfuhren.<sup>13</sup>

Im Folgenden werden drei Modelle vorgestellt, die sich deutlich in ihrer Risikopolitik und dem daraus resultierenden institutionellen Setting unterscheiden: die britische Food Standards Agency (FSA), das französische Institut für Lebensmittelsicherheit (AFSSA) und das Konzept für eine Europäische Lebensmittelbehörde. Die drei Modelle werden auf ihre Relevanz, als Modell für die deutsche Risikopolitik dienen zu können, untersucht und diskutiert. Der Diskussion vorausschicken muss man jedoch, dass die Entwicklung institutioneller Designs ganz wesentlich von kulturellen, sozialen und politischen Gegebenheiten – der politischen Kultur eines Landes – abhängt (vgl. Dressel 2002). In diesem Sinne kann ein Modell, das sich in einem Land bewährt hat, für ein anderes Land ungeeignet

---

<sup>13</sup> Einen Überblick über einige der wichtigsten Neuerungen gibt: The organisation of food risk assessment: recent changes in European Union countries ([www.afssa.fr/ftp/basedoc/sessiondeux.pdf](http://www.afssa.fr/ftp/basedoc/sessiondeux.pdf)).

sein: „The solutions which work in our political and social situation here in the UK may not apply to other Member states or to other countries across the world. (...) It's beginning to work for us, but other countries may come to different conclusions“ (Interview 12, S. 1).<sup>14</sup> Dennoch gilt es, „über den eigenen Tellerrand hinaus“ zu schauen, um sinnvoll erscheinende Anregungen aus anderen Ländern zu übernehmen und um von gemachten Erfahrungen zu profitieren.

## 6.1 Die britische Food Standards Agency (FSA)

Nach einer Darstellung der Prinzipien, Ziele und Arbeitsweise der FSA folgt eine kurze Diskussion über die Realität der Umsetzung sowie die Praktikabilität für Deutschland.

### 6.1.1 Beschreibung der Food Standards Agency

Die FSA wurde vor dem Hintergrund der britischen BSE-Krise (1996) auf der gesetzlichen Grundlage des „Food Standards Act“ von 1999 begründet;<sup>15</sup> sie begann ihre Arbeit im April 2000. Das Ziel der FSA ist, „die Öffentlichkeit vor Gesundheitsrisiken zu schützen, die im Zusammenhang mit Lebensmitteln stehen, und auf der anderen Seite die Verbraucherinteressen im Hinblick auf Lebensmittel zu schützen“.<sup>16</sup> Natürlich ging es auch darum, das Vertrauen der Verbraucher in die Fähigkeit der Institutionen im Umgang mit Lebensmittelrisiken wieder zu gewinnen, das nach der BSE-Krise zerstört war (vgl. Sir John Krebs, in: AFSSA 2001, S. 27). Dazu musste die FSA – wie die britische Politik – grundlegend umdenken: „And we have tried to do this by treating consumers as adults. People who can be given information even when it's incomplete and be trusted to understand that we don't have all the answers“ (Interview 12, S. 2).<sup>17</sup> Dabei hat sich die FSA folgenden grundlegenden Werten verschrieben: den Verbraucher stets an die erste Stelle zu stellen, als

<sup>14</sup> Ganz ähnlich äußerte sich der Direktor der AFSSA, Martin Hirsch, bei einem Treffen der Institute für Risikobewertung in den Europäischen Ländern ([www.afssa.fr/ftp/basedoc/sessiondeux.pdf](http://www.afssa.fr/ftp/basedoc/sessiondeux.pdf), S. 3).

<sup>15</sup> Vorausgegangen sind umfängliche Konsultationen. So wurde Philip James vom Rowett Research Institute im März 1997 noch unter der Regierung John Majors damit beauftragt, Empfehlungen hinsichtlich der Struktur und Funktion einer Food Standards Agency zu erstellen ([www.foodstandards.gov.uk/background.htm](http://www.foodstandards.gov.uk/background.htm)).

<sup>16</sup> [http://www.foodstandards.gov.uk/aims\\_values.htm](http://www.foodstandards.gov.uk/aims_values.htm) (Übersetzung durch die Autoren).

<sup>17</sup> Ähnlich äußerte sich der Wissenschaftsberater der britischen Regierung, David King, als er in einem Interview gefragt wurde, was man aus der BSE-Krise gelernt hätte: „Wir müssen mit der Öffentlichkeit wie mit einer intelligenten Öffentlichkeit umgehen. Das klingt einfach, aber es ist für uns ein enormer kultureller Wandel.“

Institution offen und zugänglich zu sein sowie eine eigene unabhängige Stimme im Lebensmittelbereich darzustellen (siehe Website). Da die FSA bereits seit gut zwei Jahren arbeitet, bietet sie sich in besonderem Maße für eine „Zwischenevaluation“ des institutionellen Settings an.

Die FSA fungiert in Großbritannien als Institution für Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation. Großbritanniens Risikopolitik folgt damit – anders als Frankreich, die EU oder Deutschland – einem Ansatz, der diese drei Elemente im Bereich der Lebensmittelsicherheit explizit unter einem Dach vereint. Entsprechend definiert sich der FSA-Ansatz im Umgang mit Risiken wie folgt (Interview 12):

- Risiken werden bewertet: unter Einbeziehung des besten zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Rats und unter Anerkennung der Unsicherheiten des Wissens (analog führt eine neue Datenlage zu einer Neubewertung des Risikos).
- Risiken werden kommuniziert: inhärenter Bestandteil der FSA sind Konsultationen von Interessengruppen sowie Offenheit und Ehrlichkeit bei der Kommunikation von Lebensmittelrisiken.
- Risikomanagement sollte in sich konsistent und dem Risiko angemessen sein und nicht von sich behaupten, das Risiko eliminieren zu wollen. Hierzu zählt auch die Überwachung der Einhaltung von Gesetzen sowie das Recht, Gesetzesvorschläge im Lebensmittelbereich zu machen.

Diese Form von Risikopolitik, die alle drei Elemente in einer Institution vereint, ist an und für sich noch keine Neuerung im britischen System. Im Gegenteil, die Verbindung der drei Bereiche in einer Hand war bereits vor der BSE-Krise gegeben (hier in Form des britischen Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [MAFF]). Das wirklich Neue ist jedoch die Unabhängigkeit der FSA von den Ministerien<sup>18</sup> (Food Standards Agency: "Statement of General Objectives and Practices") und insbesondere das Recht, alle Empfehlungen, welche die FSA der Regierung, einzelnen Ministerien oder auch anderen hinsichtlich einer bestimmten lebensmittelbezogenen Fragestellung erteilt hat, zu publizieren (vgl. „Publication

---

Denn traditionell haben unsere Regierungen den Standpunkt vertreten: Wir wissen es am besten“ (Süddeutsche Zeitung, 19. Juni 2001, S. V2/10).

<sup>18</sup> Dies beinhaltet nach der Devolution: englische, walisische und schottische Ministerien.

of advice to Ministers”).<sup>19</sup> Durch die vorherige oder gleichzeitige Veröffentlichung der wissenschaftlichen Empfehlungen der FSA eröffnet dies dem Verbraucher die Möglichkeit, die FSA-Empfehlung mit den tatsächlich getroffenen politischen Entscheidungen zu vergleichen und sich selbst ein Bild zu machen. Tatsächlich gab es seit der Einsetzung der FSA im Lebensmittelbereich vor gut zwei Jahren keine einzige politische Entscheidung, die von der Empfehlung der FSA abgewichen wäre (Interview 13). In dringenden Fällen, d.h. in einer akuten Gefahrensituation für die Öffentlichkeit, hat die Agency das Recht, die Öffentlichkeit unmittelbar und gleichzeitig mit den Ministerien über die Risiken in Kenntnis zu setzen.<sup>20</sup>

Die FSA ist keine dem Ministerium unterstellte Einrichtung, führt aber im Namen der britischen Regierung national und international (z.B. gegenüber der EU) Verhandlungen,<sup>21</sup> die den gesamten Lebensmittelbereich betreffen; überdies kontrolliert die FSA die Einhaltung der Gesetze im Lebensmittelbereich auf kommunaler Ebene. Die FSA hat den nationalen britischen Parlamenten sowie den Gesundheitsministerien gegenüber Berichtspflicht.<sup>22</sup> Sie verfügt über 600 Mitarbeiter/innen (der Großteil davon Beamte, die aus Ministerien in die FSA gewechselt haben;<sup>23</sup> ca. 40% der Beschäftigten sind Wissenschaftler/innen<sup>24</sup>); hinzukommt noch der gesamte Bereich der Fleischüberwachung mit ca. 1600 Inspekteur(inn)en. Die FSA verfügt über ein jährliches Budget von 245 Mio. Euro (Interview 12); davon gehen ca. 40 Mio. Euro in die Forschung (Sir John Krebs, in AFSSA 2001, S. 27). Organisatorisch geleitet und in ihren Aufgaben unterstützt wird die FSA durch ein so genanntes Board (derzeit bestehend aus 13 Mitgliedern sowie einer Chairperson). In diesem sitzen sowohl ernannte Mitglieder als auch Mitglieder, die sich selbst um die Mitgliedschaft beworben haben und im Rahmen eines öffentlichen Wettbewerbs ausgewählt wurden. Die Expertise der Boardmitglieder ist breit gefächert; es wird Wert darauf gelegt, dass auch Expertise im Bereich Kommunikation vorhanden ist (konkret ein früherer Mitarbeiter der BBC). So wurden z.B. der Vorsitzende des Boards der FSA, Sir John Krebs, wie auch seine

<sup>19</sup> [http://www.foodstandards.gov.uk/aboutus/how\\_we\\_work/copopenbranch/pubminister/](http://www.foodstandards.gov.uk/aboutus/how_we_work/copopenbranch/pubminister/)

<sup>20</sup> [http://www.foodstandards.gov.uk/aboutus/how\\_we\\_work/copopenbranch/pubminister/](http://www.foodstandards.gov.uk/aboutus/how_we_work/copopenbranch/pubminister/)

<sup>21</sup> Sir John Krebs, der Vorsitzende des Boards der FSA, nennt diese eigenwillige Konstruktion ein „Ministerium ohne Minister“ (Sir John Krebs in: AFSSA 2001, S. 26).

<sup>22</sup> Nach der Devolution beinhaltet dies Berichtspflicht dem englischen, walisischen und schottischem Parlament gegenüber.

<sup>23</sup> Sir John Krebs in: AFSSA 2001, S. 26.

<sup>24</sup> Interview mit Vertreter der FSA.

Stellvertreterin als „the sort of people who can handle the media very well“ charakterisiert (Interview 12, S. 5).

Das zentrale Stichwort der FSA „putting the consumer first“, „Transparenz und Offenheit“ (vgl. „Code of Practice on Openness“<sup>25</sup>) findet sich u.a. darin umgesetzt, dass in jedem der FSA zuarbeitenden wissenschaftlichen Komitees mindestens ein Interessenvertreter der Konsumenten sitzt. Die Sitzungen der wissenschaftlichen Komitees sind für die Öffentlichkeit teilweise offen, die Treffen des Board immer. Bei Board-Meetings stehen überdies die Inhalte sowie die zu verhandelnde wissenschaftliche Einschätzung eines bestimmten Lebensmittelrisikos bereits im Vorfeld zur Verfügung (auf der FSA-Website, die Unterlagen werden auf Anfrage aber auch zugeschickt). Aktuell wurde zudem noch ein separates „Verbraucherkomitee“ einberufen. Dieses nimmt Stellung zu den Aktivitäten der FSA generell und gibt zudem seinerseits Empfehlungen an die FSA (auch hier wurden wieder sechs Vertreter/innen berufen, sechs weitere konnten sich um die Mitgliedschaft im Verbraucherkomitee bewerben).

Eine zentrale Rolle bei der FSA nimmt die Konsultation von Interessenverbänden bei allen lebensmittel(sicherheits)relevanten Fragestellungen ein. Es wird betont: „We are committed to operating in an open and transparent way. As an organisation we will be accessible to and actively communicate with all our stakeholders. Our decisions and the information on which they are based will be recorded and accessible, so that any organisation or individual can make informed judgements about the way in which we are carrying out our functions“ (FSA: „Statement of General Objectives and Practices“, Punkt 10) Im Hinblick auf die Interessenvertreter/innen versteht sich die Agency auch als eine Art lernende Organisation: „Wir werden uns bemühen, das Vertrauen, den Respekt und die Zufriedenheit aller unserer Interessenvertreter/innen zu gewinnen und diese zu erhalten. Wir werden aus den Erfahrungen lernen und aktiv Rückmeldungen einfordern, um dadurch kontinuierlich die Art und Weise, wie wir arbeiten, zu verbessern.“ (a.a.O., Punkt 24, Übersetzung die Autoren)

---

<sup>25</sup> [http://www.foodstandards.gov.uk/aboutus/how\\_we\\_work/copopenbranch/](http://www.foodstandards.gov.uk/aboutus/how_we_work/copopenbranch/)

## 6.1.2 Diskussion und Praktikabilität für Deutschland

Die STOA-Arbeitsgruppe kommt zu der Einschätzung, „auf Grund dieses Falles [BSE] wird heute die Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement allgemein unterstützt“ (Trichopoulou et al. 2000, S. 67, Übersetzung die Autoren). Großbritannien hat dennoch einen anderen Weg gewählt, der zwar eine institutionelle Innovation darstellt (die Einrichtung der FSA), aber nach wie vor an der Verbindung von Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation festhält – wenn auch unter deutlich anderen Vorzeichen (Stichworte sind: Transparenz und Offenheit sowie Unabhängigkeit von der Politik). Nach zwei Jahren Praxis lassen sich für die FSA erste Aussagen über die Umsetzung ihrer eigenen Ansprüche machen.

Es besteht kein Zweifel daran, dass die FSA ihrer Aufgabe im Bereich der Risikokommunikation, verbunden mit Transparenz und Offenheit, in hohem Maße nachkommt. Die Informationen, welche die FSA auf ihrer Website zu den verschiedensten Themen bietet, sind umfassend und beeindruckend. Der Erfolg dieses Konzept findet sich bereits in ersten Umfragen, die zeigen, dass die FSA zunehmend seitens der Öffentlichkeit wahrgenommen wird und Vertrauen genießt. Eine Umfrage von Februar 2002 kommt zu dem Ergebnis, dass 71% der Bevölkerung von der FSA gehört haben (im Vergleich dazu waren dies im Jahr 2001: 58%), von denen sich 61% zufrieden mit der Rolle, die die FSA spielt, zeigten (2001 waren dies 55%). Das Urteil derjenigen, die bereits an einer der öffentlichen Sitzungen des Board teilnahmen, ist noch positiver: 93% denken, dass die FSA offen und zugänglich ist (Interview 12, S. 32). Entsprechend kommentierte dies auch ein Befragter: „That shows that we are beginning to be understood by the public. And more people are recognising that we exist and begin to have confidence in what we are saying. Now it's a beginning. We have got further to go down that road, but so far we made a start anyway.“ (Interview 12, S. 8f.)

Wie bei vielen anderen Fällen auch gibt es jedoch bei der FSA eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zunächst einmal ist die FSA durchaus nicht für alle Lebensmittelbereiche zuständig, wie man es entsprechend der eigenen Definition verstanden haben mag. Es bleiben drei wesentliche Bereich außerhalb ihrer Zuständigkeit: Die FSA hat keine Zuständigkeit im Bereich von Pestiziden, Tierarzneimitteln sowie nur Teilzuständigkeit im Bereich der BSE (bezogen auf die spezifizierten Risikomaterialien; das große Thema -

BSE als Animal Health Problem - ist jedoch weiterhin im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums, DEFRA). Letzteres mutet besonders tragisch an, wenn man bedenkt, dass die FSA insbesondere *wegen BSE* eingerichtet wurde. Diese drei Bereiche befinden sich jedoch weiterhin in der Kompetenz des Landwirtschaftsministeriums. Besonders problematisch ist dies, weil damit ein alter und häufig kritizierter Fehler zementiert wird: nämlich BSE nicht als Lebensmittelrisiko und damit als Gefahr für die Öffentliche Gesundheit zu verstehen, sondern wiederum nur als Problem des Veterinär- und Agrarbereichs. Ganz offensichtlich gab es hinsichtlich der teilweisen Herausnahme der BSE-Problematik aus dem Kompetenzbereich der FSA größere Auseinandersetzungen zwischen dem Ministerium und der Leitung des FSA (Interview 13, S. 4) – was wenig verwundert.

Kritisiert und mehr Klarheit wurde eingefordert hinsichtlich der Unterscheidung und dem Verhältnis zwischen den wissenschaftlichen Aspekten der Risikobewertung und den politischen Aspekten des politischen Entscheidens: „I am critical of the Food Standards Agency because it is not sufficiently separating those“ (Interview 13, S. 3). Als das 'White Paper' "Food Standards Agency – A Force for Change" 1998 publiziert wurde, war allgemeine Aufbruchsstimmung: Wenn die FSA erst einmal besteht, dann würde es in Zukunft eine klare Trennung geben zwischen Risikomanagement und Risikobewertung. Politische Entscheidungen sollten von gewählten Vertreter/innen, die dem Parlament Rechenschaft schuldig sind, getroffen werden und nicht mehr länger von anderen Offiziellen, die nicht zur Rechenschaft gezogen werden können. Die tatsächliche Umsetzung der FSA war allerdings genau das Gegenteil. „Instead of the Food Standards Agency giving advice on options and ministers deciding, as far as I can tell since the FSA has been set up, ministers have not decided anything. The Board of the FSA acts as if it were a minister, even though it is not publicly accountable. And policy decisions are all being taken within the FSA, not by ministers. I have not spotted a minister taking a single decision on anything since the FSA was set up. But then there is no clear separation within the FSA of the sides from the policy. It's all being reentangled.“ (Interview 13, S. 5) Was hier deutlich wird ist, dass die von der FSA betonte Unabhängigkeit von der Politik nur sehr bedingt der Fall ist, denn es erscheint faktisch so, dass die FSA als eine Art „Quasi-Ministerium“ fungiert und im Rahmen dessen selbst Politik betreibt, während sie selbst gleichzeitig betont, unabhängig von der Politik zu agieren. Der zitierten Interviewaussage liegt hingegen die Auffassung zugrunde, dass eine wirkliche Unabhängigkeit der Bewertung des Risikos von politischen Interessen nur durch die

strikte Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement möglich ist. Im Falle von BSE wäre dann die Risikobewertung die eigentliche Aufgabe der FSA (entsprechend dem White Paper: "Food Standards Agency – A Force for Change"), während das Risikomanagement in der Verantwortung der dafür zuständigen Ministerien liegen würde. Die eben getroffene kritische Einschätzung der ungenügenden Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement im Rahmen der FSA wird vom Direktor der Einrichtung durchaus anders gesehen. Bei einem europäischen Treffen der neu geschaffenen Institutionen im Bereich der Risikobewertung von Lebensmittelrisiken meinte er: „Furthermore, it is important that we ask these committees the right questions. In the past, one of the mistakes made by the United Kingdom government was to ask these committees questions of management. We now make sure that our work in risk management does not contaminate the questions we pose the expert committees. Otherwise it results in confusion. [...] Scientists should assess risk. It is then up to the government to establish the policy.” (Sir John Krebs, in AFSSA 2001, S. 39).

Tatsächlich ist BSE bis auf die Ausnahme des spezifizierten Risikomaterials ganz im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums (früher MAFF, heute DEFRA). Die FSA übernimmt hier lediglich und insbesondere Aufgaben im Bereich der Risikokommunikation (wie auf ihrer Website zu sehen, die für BSE eine eigenständige Rubrik unterhält). Die eigentliche Crux dieser Konstruktion liegt natürlich darin, dass sich Politiker weiterhin hinter dem Ratschlag von Experten verstecken können, ohne öffentlich für getroffene politischen Entscheidungen einstehen zu müssen.

Die Kritik trifft auch den Bereich der Konsultationen durch Interessenverbände, die von der FSA gerne hervorgehoben wird. So gab es im Jahr 2001 (ein Jahr nachdem die FSA ihre Arbeit aufgenommen hat) ein Treffen zwischen einem hochrangigen Vertreter der FSA und einer Gruppe von Vertretern der Verbraucherverbände. Der FSA-Vertreter fragte die Gruppe, weshalb sie nicht mehr am Konsultationsprozess der FSA teilnahmen. Die Reaktion der Interessenvertreter/innen war eindeutig: „Well, look, you are sending us five kilos of documentation. We could spend 500 percent of our labour time, no, of our food specialist staff's labour time, just responding to your comments. And we did respond, we tried to do that for the first year. And we never saw the slightest evidence. But anybody took any notice of anything we said” (Interview 13, S. 6). D.h. der Ansatz, Interessenverbände in den

Entscheidungsprozess zu involvieren, ist sehr gut und nachahmenswert, allerdings macht dies nur Sinn, wenn diese auch wirklich Berücksichtigung finden in der tatsächlichen Umsetzung von Empfehlungen und letztendlich dann Entscheidungen.

Allerdings wird auch seitens kritischer Stimmen die neue Offenheit durch die FSA herausgestellt. Allerdings erscheint diese vor allem „kosmetischer“ Art, während an der Substanz, d.h. an der eigentliche Problematik des Verhältnisses zwischen Risikobewertung und –management in Großbritannien, wenig durch die FSA geändert wurde. Es gab vor allem „maximale rhetorische Veränderungen“ oder: „Old wine in a new bottle“ (Interview 13, S. 6). Die Kritik erscheint vernichtend: „If the ways politics are being made have changed we can't spot it. What we have are high-level generalities commitments to putting consumers first and transparency. But they are just carrying on within the old ways in a relabelled fashion“ (Interview 13, S. 7).

Zusammenfassend lässt sich zur FSA sagen, dass sie vermutlich nicht in der Lage sein wird, einen ähnlichen Fall wie BSE in der Zukunft zu verhindern (im Sinne der Verhinderung einer Glaubwürdigkeitskrise in Bezug auf Politik und Wissenschaft). Die gewählte Lösung für eine neue Risikopolitik (also die Kombination von Risikobewertung, Risikokommunikation und Risikomanagement unter einem Dach mit *keiner* deutlichen Abgrenzung voneinander) erscheint auf Grund der tatsächlichen Umsetzung bzw. unter Umständen auch praktischen Umsetzbarkeit als kein zukunftsfähiges Modell für Deutschland. Andererseits, auch wenn sich der Bereich der Risikokommunikation vor dem Hintergrund der Analyse als „repräsentative Politik“ herausstellt, so überzeugt die Außendarstellung der FSA, z.B. der Umgang mit Lebensmittelrisiken und verbunden damit die Darstellung von Nicht-Wissen auf ihrer Website. Wer immer am Ende in Deutschland für Risikokommunikation zuständig sein mag, in dieser Hinsicht leistet die FSA hervorragende Arbeit und kann hier fraglos viele sinnvolle Anregungen geben.

## **6.2 Das französische Institut für Lebensmittelsicherheit (AFSSA = Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments)**

Ähnlich wie bei der FSA, folgt auch hier zunächst eine Darstellung der Prinzipien, Ziele und Arbeitsweise der AFSSA, gefolgt von einer Diskussion über die Möglichkeit, dieses Modell – oder Teile davon – auch in Deutschland anzuwenden.

## 6.2.1 Beschreibung des Instituts für Lebensmittelsicherheit<sup>26</sup>

Die AFSSA begann ihre Arbeit am 1. April 1999 zum Schutze der menschlichen Gesundheit im Lebensmittelbereich. Die Einrichtung der AFSSA ist die Umsetzung des Gesetzes vom 1. Juli 1998 zur Überwachung der öffentlichen Gesundheit und zum Monitoring von Produkten, die für den menschlichen Verzehr bestimmt sind. Als Organisation nimmt sie nicht nur im Bereich der französischen Gesundheitsüberwachung eine einzigartige Position ein, sie ist darüber hinaus auch innerhalb der EU ohne Vergleich. In Frankreich ist sie die einzige Institution, die unter der Schirmherrschaft von drei Ministerien gleichzeitig steht: dem Gesundheits-, Landwirtschafts- und Verbraucherministerium. Jedes dieser drei Ministerien hat das Recht, Gesetze zur Lebensmittelsicherheit zu erlassen.

Die AFSSA zählt 850 Mitarbeiter und verfügte 2001 über ein Jahresbudget von 82,3 Mio. Euro.<sup>27</sup> Das erklärte und uneingeschränkte Ziel der AFSSA ist die Risikobewertung von Gesundheits- und Ernährungsrisiken im Bereich von Lebens- und Futtermitteln in Frankreich. Dabei umfasst der Zuständigkeitsbereich der AFSSA die gesamte Lebensmittel- und Futtermittelkette, einschließlich der Bewertung von Tierseuchen und Tierarzneimitteln sowie die frühzeitige Warnung von Risiken der Nahrungs- und Futtermittelkette. Durch die Schaffung der AFSSA wurden bestehende Kompetenzen im Bereich der Risikobewertung von Lebens- und Futtermitteln sowie Tierarzneimitteln gebündelt. So ging das frühere nationale Veterinär- und Lebensmittelforschungszentrum (CNEVA) in der AFSSA auf - wie auch die entsprechenden wissenschaftlichen Beratergruppen in diesem Bereich (die vormals direkt den Regierungseinrichtungen unterstanden haben). Risikomanagement ist explizit nicht Aufgabe der AFSSA, sondern liegt in der Zuständigkeit der verantwortlichen Ministerien. Allerdings, und darauf verweist Martin Hirsch, Direktor der AFSSA, gibt es einen „link“ zwischen Risikobewertung und -management: Obwohl die Institution keinerlei Kontrollfunktionen selbst ausübt (anders als beispielsweise die FSA), hat der Gesetzgeber die Verbindung zwischen hoheitlichen Aufgaben und wissenschaftlicher Bewertung beibehalten, wenn z.B. wissenschaftliche Empfehlungen zu Kontrollbedingungen gegeben werden.

---

<sup>26</sup> Basierend insbesondere auf der Selbstdarstellung der AFSSA im Internet: <http://www.afssa.fr>.

<sup>27</sup> [www.france.diplomatie.fr/label\\_france/DEUTSCH/DOSSIER](http://www.france.diplomatie.fr/label_france/DEUTSCH/DOSSIER).

Organisatorisch wird die AFSSA von einem Board verwaltet, das neben dem Vorsitzenden aus 24 Mitgliedern besteht (12 repräsentieren den Staat, 12 repräsentieren Verbraucherschutzverbände, Handelsorganisationen aus Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie, Verkauf und Verteilung von Lebensmitteln, die Veterinärmedizin sowie Mitglieder der Agency selbst).<sup>28</sup> Interessant ist die Einrichtung eines „Wissenschaftlichen Rates“, dessen Aufgabe darin besteht, die Wissenschaftspolitik der AFSSA selbst auf Konsistenz hin zu überprüfen.<sup>29</sup> Neben den bereits genannten wissenschaftlichen Komitees verfügt die Einrichtung über ein spezialisiertes wissenschaftliches Komitee, dessen Funktion darin besteht, Wissenschaftler/innen und wissenschaftliche Forschungsgruppen zu bewerten.<sup>30</sup>

Funktionen, welche die AFSSA erfüllen soll, sind die Bewertung von Ernährungs- und Gesundheitsrisiken für Mensch und Tier (das beinhaltet z.B. die Risikobewertung von Lebensmitteln tierischen und pflanzlichen Ursprungs, Trinkwasser und Tierseuchen); sie hat unterstützende Funktion im wissenschaftlichen und technischen Bereich (durch eigene Labors) sowie eine besondere Verantwortung im Bereich der Tierarzneimittel, denn hier übernimmt die AFSSA ausnahmsweise auch Kontrollfunktion (z.B. im Bereich der Qualitätskontrolle eines Produkts oder beim Überwachen der Werbeanzeigen für Tierarzneimittel).<sup>31</sup> Sie koordiniert darüber hinaus die französischen Aktivitäten im Lebens- und Futtermittelbereich mit anderen internationalen und EU-Gremien und initiiert Informations- und Trainingsveranstaltungen zum Thema Lebens- und Futtermittelsicherheit.<sup>32</sup> Im Bereich der Lebensmittelsicherheit muss die AFSSA stets mit allen zu erlassenden Vorschriften und Gesetzen bereits im Vorfeld konfrontiert werden, bevor diese zur Verabschiedung anstehen. Sie ist Ansprechpartnerin für die Regierung und Verbraucherschutzverbände in allen Belangen der Lebensmittelkette, Fragen zu Lebensmitteln selbst sowie zu Trinkwasser (AFSSA 2001, S. 34).

Die Prinzipien, denen sich die Agence verpflichtet fühlt, ähneln der FSA: Unabhängigkeit in der Bewertung, Transparenz in der Entscheidungsfindung der Bewertung sowie das Recht,

---

<sup>28</sup> [http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id\\_press=1166](http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id_press=1166).

<sup>29</sup> [http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id\\_press=1166](http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id_press=1166).

<sup>30</sup> [http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id\\_press=1166](http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id_press=1166).

<sup>31</sup> [http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id\\_press=1164](http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id_press=1164).

<sup>32</sup> [http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id\\_press=1165](http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id_press=1165).

selbst Untersuchungen zu veranlassen. Das Prinzip Transparenz sucht man durch die Öffnung einiger Sitzungen der AFSSA zu erzielen sowie durch die Information über die eigene Institutswebsite. Generell wird jegliche Empfehlung, welche die AFSSA gegeben hat, noch vor der politischen Entscheidung öffentlich bekannt gegeben (Hirsch, in AFSSA 2001, S. 35); das Institut publiziert überdies seinen Jahresbericht – es herrscht „Pflicht zur Information“<sup>33</sup>.

Im Rahmen der Risikobewertung gibt die AFSSA Stellungnahmen und Empfehlungen ab. Zur Unterstützung der Unabhängigkeit der AFSSA in Fragen der Risikobewertung führt diese auch selbst wissenschaftliche und technische Untersuchungen in eigenen Labors durch (13 an der Zahl<sup>34</sup>). So ist im Falle von BSE, die ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der AFSSA fällt (anders als in Großbritannien), das Institut nicht nur für die Risikobewertung verantwortlich, sondern arbeitet überdies in den eigenen Laboratorien an Nachweis- und Forschungsmethoden der Rinderkrankheit (Hirsch, in AFSSA 2001, S. 34). Die Expertise im Bereich der Risikobewertung liegt jedoch nicht nur innerhalb des Instituts, sondern je nach Fragestellung werden auch Wissenschaftler/innen von außerhalb hinzugezogen. Der AFSSA arbeiten insgesamt zehn Expertenkomitees zu, diese unterlagen im Zuge der Etablierung der AFSSA einer kompletten Umgestaltung. Es wurde streng auf Unabhängigkeit sowie Interdisziplinarität der wissenschaftlichen Beratungskomitees geachtet. Ähnlich wie bei der FSA ist die Mitgliedschaft in den Komitees öffentlich ausgelobt worden (Martin Hirsch, in AFSSA 2001, S. 35).

Die AFSSA besitzt eine äußerst machtvolle Position, indem ihr Zugang zu allen Informationen gewährt werden muss, die notwendig sind, alle definierten Funktionen ausüben zu können. Die Agency kann einerseits Empfehlungen der jeweiligen Autorität gegenüber aussprechen, geeignete Maßnahmen zur Absicherung der öffentlichen Gesundheit zu ergreifen, z.B. auch empfehlen, dass Untersuchungen durchgeführt werden. Andererseits kann sie selbst veranlassen, dass „any type of expert opinion, analysis or studies“ notwendig sind.<sup>35</sup> Es ist deswegen auch in ihrer Verantwortung ein gut funktionierendes Frühwarnsystem im Lebensmittel- und Futtermittelbereich darzustellen.

---

<sup>33</sup> [http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id\\_press?1165](http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id_press?1165).

<sup>34</sup> [www.france.diplomatie.fr/label\\_france/DEUTSCH/DOSSIER](http://www.france.diplomatie.fr/label_france/DEUTSCH/DOSSIER).

<sup>35</sup> [http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id\\_press?1165](http://www.afssa.fr/presentation/index.asp?id_press?1165).

## 6.2.2 Diskussion und Praktikabilität für Deutschland

Der Zuständigkeitsbereich der AFSSA geht weit über den der britischen FSA hinaus. Sie umfasst z.B. auch den dort ausgeschlossenen Bereich der BSE und Tierarzneimittel. Andererseits entspricht das zur Verfügung stehende Budget der AFSSA gerade einmal einem Drittel der britischen Einrichtung (wobei unklar ist, inwiefern der Bereich der fleischhygienerechtlichen Überwachung ebenfalls im Gesamtbetrag der FSA enthalten ist).

Anders als die FSA ist die AFSSA explizit für die Risikobewertung zuständig und verfügt in diesem Bereich über weiter reichende Möglichkeiten, z.B. indem ihr eigene Laboratorien zur Verfügung stehen. Während die FSA das Recht hat, selbst Gesetze vorzuschlagen, muss die französische Einrichtung mit allen Gesetzesvorlagen im Vorfeld konfrontiert werden.

Im Bereich der Risikokommunikation ist die AFSSA – zumindest hinsichtlich ihrer Darstellung im Internet – kein nachahmenswertes Modell für Deutschland, im Gegensatz z.B. zur FSA. Obwohl die AFSSA ähnlich lange wie die FSA besteht, gibt es nur eine äußerst unzulängliche sowie wenig ansprechende Information der Öffentlichkeit über Lebensmittelrisiken über die AFSSA Website.<sup>36</sup> Interessanterweise findet sich auf der Home Page der Einrichtung generell sehr wenig zum Thema Risikokommunikation, was ein bezeichnendes Licht auf diese wirft. Auch Hirsch selbst ist sich darüber im Klaren, dass das Prinzip der Transparenz (als eine tragende Säule der Risikokommunikation) keinesfalls zufriedenstellend in seiner Organisation umgesetzt wurde: „The third principle to raise is transparency. The Agency may be somewhat behind other institutions in this respect. Some of our meetings are not open to the public.” (Hirsch, in AFSSA 2001, S. 35)

Zusammenfassend lässt sich für Deutschland sagen, dass es sich bei der AFSSA um ein interessantes Modell handelt – nicht zuletzt deshalb, weil sie eine äußerst mächtige Institution im Dienste der Lebensmittelsicherheit ist. Ähnlich wie in Deutschland favorisiert, wurde hier ein Modell der Separation von Risikobewertung (innerhalb der AFSSA) und Risikomanagement (innerhalb der Ministerien) gewählt. Allerdings würde die Umsetzung des französischen Modells auf deutsche Gegebenheiten schnell an den Realitäten des föderalen Systems scheitern: So machtvoll die AFSSA im Bereich der Bewertung von

---

<sup>36</sup> Allerdings muss angemerkt werden, dass nur die englische Sprachvariante der AFSSA studiert wurde. Es ist nicht auszuschließen, dass die Website in Französisch informativer ist.

Lebensmittelrisiken sein mag, so sehr ist sie auch einem Zentralstaatsmodell verpflichtet. Ein institutionelles Design, dass sich an der AFSSA orientiert, würde bereits im Ansatz an der deutschen Verfassung (Art. 64) scheitern.

### **6.3 Die europäische Food Safety Authority (EFA)**

Im Gegensatz zu den beiden vorherigen Modellen, der FSA und der AFSSA, befindet sich die europäische Food Safety Authority (EFA, die etwas unzulänglich mit „Europäische Lebensmittelbehörde“ ins Deutsche übersetzt wird) selbst noch in der Konzeption. Die europäische Lebensmittelbehörde soll noch dieses Jahr mit ihrer Arbeit beginnen. Allerdings wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch darüber diskutiert, wo diese lokalisiert sein soll. Empfehlungen von Politikwissenschaftler sprechen sich für Brüssel aus (Trichopoulou et al. 2000, S. 87). Politische Überlegungen lassen aber Helsinki in Finnland oder Parma in Italien wahrscheinlicher erscheinen. Die Europäische Kommission plant, die EFA mit jährlich ca. 100 Mio. Euro auszustatten.

Die folgende Analyse beleuchtet entsprechend nicht die tatsächliche Organisation, sondern vielmehr die Konzeption und die Diskussion um dieselbe. Nachdem es sich bei der EFA um eine transnationale Organisation handelt, deren Hauptaufgabe die Vernetzung der nationalen Einrichtungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit sein wird, und damit um einen Sonderfall, soll vor allem auf die im Rahmen der EFA anvisierte Risikopolitik eingegangen werden.

Als Reaktion auf die Krise des öffentlichen Vertrauens seit Mitte der 90-er Jahre in die Institutionen der europäischen Union (EU), auf Grund von Lebensmittelskandalen und insbesondere BSE, hat die Europäische Kommission im Januar 2000 ein „White Paper on Food Safety“ erlassen.<sup>37</sup> Darin wird als zentrales Ziel festgehalten, dass die Sicherheit der Lebensmittel das Leitprinzip der EU in allen Fragen des gemeinschaftlichen Lebensmittelrechts werden soll (Trichopoulou et al. 2000, S. 15). Die Kernzielsetzung der EFA ist es, das etablierte wissenschaftliche Beratungssystem der EU durch die EFA weiter auszubauen, die bestehende Gesetzgebung im Lebensmittelbereich zu modernisieren und die

---

<sup>37</sup> European Commission (2000), White Paper on Food Safety in the European Union COM (99)719.12; unter: [http://www.europa.eu.int/comm/food/fs/intro/index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/food/fs/intro/index_en.html).

Nahrungsmittelkette von der „fork to the plate“ zu kontrollieren (Arpad Somogyi, bei einer Vorstellung der EFA, Mühlheim/Ruhr, 8.3.2002).

Im Jahr 2000 wurde eine Gruppe von Sozialwissenschaftler/innen und Politikanalysten damit beauftragt, für das Europäische Parlament Empfehlungen hinsichtlich von Lebensmittelsicherheit, -qualität, -standards sowie zu Fragen der Entscheidungsfindung der Gesundheitspolitik zu geben. Darüber hinaus sollte das „White Paper on Food Safety“ einer genauen Analyse und Bewertung – auch der Umsetzbarkeit in einer europäischen Lebensmittelbehörde – unterzogen werden. Im Bericht des STOA-Teams an das Europäische Parlament wird für eine strikte Trennung von Risikomanagement und Risikobewertung im Rahmen der EFA plädiert.

Die im „White Paper“ festgelegte Funktion der EFA, die Risikobewertung von Lebensmittelrisiken für die Europäische Kommission (EC) und deren Mitgliedsstaaten, durchzuführen, wird vom STOA-Team nachdrücklich bejaht (s.a. Millstone 2000). Allerdings verweist das STOA-Team auf viele Unklarheiten und Ambiguitäten innerhalb des „White Paper“, die es explizit zu klären gelte. Insbesondere stellen sie die Frage, welche Art von Beratung durch die EFA erwartet wird: „Will it be scientific advise or policy advise or both?“ (S. 76). Folgt man den empirischen Befunden der Studie, basierend auf Interviews sowie einer Fragebogenaktion innerhalb von EU-Institutionen, gibt es eine große Diskrepanz zwischen den Vorstellungen der politisch-administrativen Seite der Kommission und Wissenschaftler/innen, die in den entsprechenden Gremien der EU beratend tätig sind: Während die Administratoren stets betonen, dass nicht nur wissenschaftlicher Rat gefragt ist, sondern auch politischer, sind es die Wissenschaftler/innen auf Grund vorheriger Erfahrungen leid, auch noch für politische Entscheidungen herhalten zu müssen (S. 76 und S. 80). Den Weg, den das STOA-Team vorschlägt, ist: Die EFA sollte rein wissenschaftliche Risikobewertung durchführen und entsprechend auch wissenschaftlich beraten. Die eigentlichen Entscheidungen werden dann zwar auf der Basis solcher Bewertungen getroffen, sind aber letztendlich politische und als solche auch Politiker/innen zuordenbar und von daher auch von diesen zu verantworten. Nach den Vorstellungen des STOA-Teams läge damit die gesamte Verantwortung im Bereich des Risikomanagements in den Händen von DG Sanco, dem Generaldirektorat für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, während sich die EFA ganz ihrer eigentlichen Aufgabe, der wissenschaftlichen Bewertung von

Lebensmittelrisiken, widmen könnte. Eine bislang noch ungeklärte Frage, welche die STOA-Autoren allerdings auch stellen, lautet dann natürlich: Wie lassen sich die beiden Bereiche wieder sinnvoll zusammenführen? (Trichopoulou et al. 2000, S. 77f.).

Zentrale Fragen der Risikokommunikation werden nach dem „White Paper“ der EFA zugeschrieben, diese sollte hierbei eine Schlüsselrolle einnehmen. Allerdings weisen die Autor/innen der STOA-Analyse auf die Schwierigkeit hin, wie sich diese Schlüsselrolle mit der Tatsache vereinbaren lässt, dass die Funktion der EFA, gemäß des „White Paper“, eine rein wissenschaftliche ist. Diese Feststellung ist besonders bedeutungsvoll, wenn die Risikokommunikation auch politische Entscheidungen von DG Sanco umfassen soll (vgl. Trichopoulou et al. 2000, S. 80). Es gilt deshalb zu klären, ob Risikokommunikation im Zusammenhang mit der EFA nicht ausschließlich heißen sollte, dass diese lediglich kommunizieren sollte, wie sie zur Bewertung bestimmter Risiken gekommen ist (Trichopoulou et al. 2000, S. 81).

Das tatsächliche institutionelle Setting der EFA bleibt abzuwarten. Klar ist hingegen heute schon, dass es eine Trennung zwischen den beiden Bereichen der Risikopolitik auf der einen und Risikobewertung und Risikomanagement auf der anderen Seite geben und die EFA ausschließlich für die wissenschaftliche Bewertung zuständig sein wird. Wir dürfen gespannt sein, wie die Umsetzung erfolgen wird und mit welchen Erfahrungen.

## 6.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Im europäischen Vergleich ist eine Trennung von Risikomanagement und –bewertung eher die Ausnahme denn die Regel. Neben Frankreich sind es besonders die Finnen, die einen solchen Ansatz gewählt haben (Trichopoulou et al. 2000, S. 79). Interessant erscheint der niederländische Ansatz, der eine Trennung der Trinität vorsieht, allerdings strukturell unter einem Dach vereint (Myriam Leloux, stellvertretende Direktorin des Instituts Rikilt) AFSSA 2001, S. 33). Im Hinblick auf die europäische Lebensmittelbehörde haben viele der Mitgliedsstaaten ihrer Skepsis Ausdruck gegeben, inwiefern eine Trennung der beiden Bereiche überhaupt sinnvoll ist (Trichopoulou et al. 2000, S. 79). Andererseits ist der Rat, den Politikwissenschaftler/innen, die sich mit dem Bereich der Lebensmittelsicherheit beschäftigt haben, geben, eindeutig (z.B. Millstone 2000): Die Rolle der Wissenschaftler/innen ist die Bewertung von Risiken und das Deutlichmachen von

Bereichen des Nicht-Wissens. Sie sollen überdies unterschiedliche (wissenschaftliche!) Optionen aufzeigen. An dieser Stelle endet jedoch ihre Aufgabe und andere (Politiker!) haben nun – unter Einbeziehung der Meinung der Öffentlichkeit – die Aufgabe politische Entscheidungen zu treffen, für deren Konsequenzen diese wiederum auch einstehen müssen. Vor dieser Folie ist das von der deutschen Politik favorisierte Modell der Trennung der beiden Sphären durchaus als der richtige Weg zu interpretieren.

TAB

## 7. Bewertungsmatrix und Handlungsempfehlungen

Auch wenn die grundlegende Richtung – sowohl des Organisationserlasses des Bundeskanzlers wie der Empfehlungen des Von-Wedel-Gutachtens – für den angepeilten Systemwechsel in der Verbraucherschutz- und Agrarpolitik zielführend scheint, so sind aber die den jeweiligen Akteuren zugedachten Aufgaben kritisch zu überprüfen. Ein wesentliches Augenmerk ist dabei auf die Aufgaben der Wissenschaft sowie ihre Übersetzung in politische Entscheidungen zu legen.

Um die angestrebten Ziele umsetzen zu können, ist wissenschaftlicher Sachverstand unentbehrlich. Er allein ist aber nicht ausreichend, denn die BSE-Krise ist nicht nur eine Krise der Agrarpolitik und des politischen Risikomanagements, sondern auch eine Krise des Verhältnisses von Wissenschaft und Gesellschaft. Es geht also nicht allein darum, neues und möglicherweise besseres Wissen zu organisieren, sondern darum, das Verhältnis unterschiedlicher Wissensbereiche zu reorganisieren (Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit) und für ein angemesseneres Risikomanagement fruchtbar zu machen. Es geht um Verfahren, *in* denen und *durch* die moderne Gesellschaften das Lernen lernen (Eder 1999). Grundsätzlich beziehen wir uns daher bei den folgenden Überlegungen auf Situationen reflexiven Lernens II, das auf die Schaffung neuer Institutionen und auf die Beziehungen zwischen Akteuren (und Organisationen) zielt. Dabei orientieren sich Risikoanalysen und Risikomanagement – wenn sie beide die künftige Verbraucherschutzpolitik stützen sollen – neben Maßnahmen der Gefahrenabwehr und der Kompensation im Wesentlichen an antizipativen, dem Vorsorgeprinzip verpflichteten Regulierungen.

Wir hatten schon ausgeführt, dass Lernprozesse diesen Typs besonders durch Lernblockaden gefährdet sind und haben vor diesem Hintergrund auf die Notwendigkeit fortlaufender (dialogischer) Evaluation verwiesen. Um einen solch tiefgreifenden Prozess institutionellen Wandels und die diesbezüglichen Lernprozesse kritisch begleiten zu können, bedarf es also einer Matrix von Bewertungskriterien, die im Folgenden perspektivisch entwickelt werden soll (7.1). Im zweiten Schritt lässt sich diese auf die bisher anvisierten und durchgeführten Lernschritte beziehen und so weitere Leerstellen ausmachen (7.2). Im anschließenden dritten Schritt erläutern wir die sich aus dieser Analyse ergebenden Handlungsempfehlungen (7.3).

## 7.1 Bewertungsmatrix

Die gegenwärtige Vertrauenskrise in die Wissenschaft wie in die Politik verlangt nach Bewertungskriterien für eine neue Verbraucherschutzpolitik. Effizienz ist dabei ein generelles Kriterium und nicht einfach einem Bereich zuzuschlagen. Effizienz stellt eher auf die knappe Ressourcenlage moderner staatlicher Institutionen ab, als dass es mit Effizienz alleine möglich wäre, die eigentlichen Problembereiche der Verbraucherschutzpolitik zu bewerten. Es muss also eine Reihe weiterer Bewertungskriterien gleichermaßen herangezogen werden. Neben dem Effizienzkriterium zählen Transparenz, Partizipation, Fairness, Flexibilität, Teamreflexivität, Exzellenz der Expertise, Offenheit gegenüber wissenschaftlicher Expertise, Passung neuer Institutionen mit vorhandenen, nicht zu ändernden Strukturen etc. zu den weiteren Anwärtern.

In der folgenden Matrix (vgl. Tabelle VII-1) wird versucht, entsprechende Kriterien der konzeptionellen, organisationellen und institutionellen Dimension den Feldern „Kernressort“, „Bund-Länder-Verhältnis“, „Risikobewertung“ und „Risikomanagement“ zuzuordnen. Dabei handelt es sich um ein erstes Modell einer solchen Bewertungsmatrix, die im Zuge der weiteren Reorganisationsprozesse weiter verfeinert werden müsste. Sie ist in diesem Sinne eher als ein Diskussionsvorschlag denn als ein fertiges Evaluationsinstrument zu verstehen.

Dimensionen	Indikatoren zu den einzelnen Feldern			
	Kernressort	Bund/ Länder	Risikobewertung	Risikomanagement
<b>Konzeptionelle</b>	<p>*) Verbindung von Produktion und Kontrolle (ja/ nein).</p> <p>*) Interessenausgleich im Hinblick auf Verbraucherschutz und Produktionsinteressen (angedacht/ nicht angedacht).</p>	<p>*) Besondere Koordinierung (ja/ nein).</p>	<p>*) Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement (ja/ nein).</p> <p>*) Nicht-Wissen angemessen berücksichtigt? (ja/ nein).</p> <p>*) Rezeption unterschiedlicher Sichtweisen (berücksichtigt/nicht berücksichtigt).</p>	<p>*) Responsivität gegenüber Expertise (sichergestellt/ nicht sichergestellt).</p> <p>*) Verbindung oder Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement bei gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen (praktikabel/nicht praktikabel).</p>
<b>Organisationsbezogene</b>	<p>*) strukturelle Verknüpfungschancen von Hersteller- und Verbraucherinteressen (gegeben/ nicht gegeben).</p> <p>*) organisationskulturelle Verbindung der divergierenden Interessen (Leitbilder/ keine Leitbilder).</p>	<p>*) organisationsbezogene Zuordnung der Koordination (angemessen/ nicht angemessen).</p>	<p>*) Exzellenz wissenschaftlicher Expertise (organisiert/nicht organisiert).</p> <p>*) Eigeninitiative in der Wahl der Forschungsthemen (zugelassen/nicht zugelassen).</p> <p>*) prinzipielle organisatorische Offenheit für konkurrierende Expertisen und Teamreflexivität.</p> <p>*) politische Übersetzbarkeit der Expertise (sichergestellt/ nicht sichergestellt).</p> <p>*) Form der Risikokommunikation (monologisch/ dialogisch).</p>	<p>*) politische Berücksichtigung und Handlungsrelevanz von Expertise (sichergestellt/ nicht sichergestellt).</p> <p>*) Plattform zur Organisation unterschiedlicher Ansprüche (ja/ nein).</p>
<b>Institutionelle</b>	<p>*) Problemöffentlichkeit (offen/ geschlossen).</p>	<p>*) angemessene Repräsentation föderalistischer Prinzipien (gegeben/ nicht gegeben)</p>	<p>*) Konkurrenz von Expertisen unterschiedlicher Akteure (zugelassen/ nicht zugelassen).</p> <p>*) Zugänglichkeit der Expertise gesellschaftliche Interessengruppen.</p>	<p>*) Faire Repräsentation und Konsultation gesellschaftlicher Interessen und von Betroffenen (ermöglicht/ nicht ermöglicht)</p> <p>*) Grad der Transparenz (hoch/niedrig).</p>

Tabelle VII-1: Diskussionsvorschlag für eine Bewertungsmatrix

Die einzelnen Kriterien werden im Zusammenhang mit dem hypothetischen Funktionstest näher erläutert werden.

## 7.2 Hypothetischer Funktionstest

Nimmt man hypothetisch einen Fall an, der ähnliche Konsequenzen wie BSE hätte, so wäre zu fragen, ob die konzeptionellen Reorganisationsvorschläge und deren organisatorische und institutionelle Umsetzung besser als die bisherigen Strukturen in der Lage wären, mit den zu erwartenden Problemen umzugehen. Dies ist auch vor der Folie zu diskutieren, dass in den Expertengesprächen der Eindruck entstand, als würden zentrale Forderungen des Von-Wedel-Gutachtens (Grundsatzabteilung und Straffung der Abteilungsstruktur) nicht umgesetzt. Zudem wurde bemängelt, dass die Organisationsstruktur auch nicht die entscheidende Schwachstelle der Verbraucherpolitik gewesen sei. Wesentliche Fortschritte seien aber hinsichtlich der EU-Koordination und Einbindung eingeleitet worden. Dadurch seien Gestaltungsvorschläge umgesetzt worden, und es böten sich Möglichkeiten, deutliche Effizienzgewinne zu erzielen. Legt man nun unseren Katalog von Bewertungskriterien zu Grunde, so ergibt sich eine Reihe von Problemen, die künftig eine stärkere Berücksichtigung finden sollten. Sie werden im Folgenden im Bezug auf die zentralen Felder und Dimensionen diskutiert werden.

### 7.2.1 Konzeptionelle Dimension

#### 1. Kernressort

*Verbindung von Produktion und Kontrolle.* Die angepeilte Reorganisation möchte eine Bündelung der Aufgaben auf der Ebene der Bundesressorts und der nachgeordneten Behörden des BMVEL erreichen, um Abstimmungsprobleme zu vermeiden. Damit wird konzeptionell eine Verbindung von Produktion und Kontrolle gewählt. Zudem liegt eine Straffung und Verschlankung der Abteilungsstruktur nahe. Im Rahmen unserer Experteninterview gab es eine Reihe von Stimmen, die sowohl die Machbarkeit einer solchen Straffung anzweifeln als auch in Frage stellen, ob solche Maßnahmen überhaupt zielführend wären. Zudem garantiere die Schaffung eines Kernressorts alleine noch keine Stärkung des Verbraucherschutzes. Allerdings soll nach dem Agrarbericht der Bundesregierung der Verbraucherschutz künftig im Bereich der Agrar- und Lebensmittelpolitik Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen haben.

Somit birgt die Verbindung von Produktion und Kontrolle in einem institutionell starken BMVEL sicherlich Vorteile, wenn innerorganisationell die Verbraucherschutzinteressen tatsächlich berücksichtigt werden.

*Interessenausgleich im Hinblick auf Verbraucherschutz und Produktionsinteressen.* Im Besonderen wurde hier eine Neugestaltung der Grundsatzabteilung in Form eines Planungsstabes vorgenommen, der zwischen den beiden divergierenden Interessen vermitteln soll. Zudem soll diese Maßnahme dazu beitragen, dass ebenso im nachgeordneten Bereich der Bundesressorts die Verbraucherschutzinteressen gegenüber Wirtschaftsinteressen durch Vermeidung von Doppelarbeit und unnötiger Schnittstellen gestärkt werden sollen. Damit ist der Interessenausgleich angedacht.

## 2. Bund-Länder-Beziehungen

*Besondere Koordinierung.* Vollzug und Kontrolle im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind auf Grund der föderalistischen Strukturen des politischen Systems Aufgabe der Länder. Das Von-Wedel-Gutachten hat eindeutig gezeigt, dass die alte Bund-Länder-Gremienstruktur nicht genügend effizient gearbeitet hat. Von unseren Interviewpartnern wurden die konkreten Maßnahmen allerdings kontrovers diskutiert. Die angepeilte Schaffung einer zentralen Koordinierungsstelle im nachgeordneten Bereich des BMVEL sieht – unterhalb einer Verfassungsänderung – auch die Notwendigkeit einer besonderen Koordinierung der Länder durch ein Gremium auf Bundesebene vor. Dabei ist es wichtig, dass die Länder ihre Interessen frühzeitig einbringen bzw. sich an der Bildung entsprechender Ausschüsse beteiligen, wobei die KSB die institutionalisierte Schnittstelle bildet. Die Machbarkeit einer solchen Stelle ist jedoch angesichts der gegebenen Rechtslage mehr als zweifelhaft – wie in einigen Interviews herausgestellt wurde.

## 3. Risikobewertung

*Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement.* Konzeptionell orientiert sich das Von-Wedel-Gutachten an ähnlich lautenden Strukturierungsvorschlägen für eine europäische Lebensmittelbehörde:<sup>38</sup> Die Aufgabe einer interdisziplinär angelegten Risikobewertung (im Sinne einer rein wissenschaftlichen Bewertung) solle in einer neuen Einrichtung des Bundes zusammengefasst und damit organisatorisch von einer mit administrativen Aufgaben

betrauten Beratungspraxis (im Sinne von politischen Empfehlungen) getrennt werden. Wegen der organisatorischen Unabhängigkeit entstehen neue Schnittstellen zum Risikomanagement, denn die wissenschaftliche Stelle bedarf des Zugriffs auf Daten.

*Rezeption unterschiedlicher Sichtweisen.* Hier empfiehlt das Gutachten den Dialog mit anderen Einrichtungen und Organisationen (z.B. Nicht-Regierungsorganisationen und andere Interessenvertretungen oder anderweitig Betroffene) und einen stärkeren Austausch sowie eine Abstimmung nationaler Forschung mit Projekten in der EU. Unterschiedliche Sichtweisen könnten also zumindest im Prinzip berücksichtigt werden. Offen bleibt aber, wie jenseits der Wissensakkumulation der Umgang mit Dissens organisiert werden soll.

*Berücksichtigung von Nicht-Wissen.* Das Problem der vielfach *unzureichenden Wissensbasis* wird im Gutachten nicht thematisiert. Wir erwarten, dass die Objektivitätsversprechen des Von-Wedel-Gutachtens auch künftig nicht eingehalten werden können. Auch das Nicht-Wissen dürfte bei der organisatorischen Umsetzung der Risikobewertung nicht produktiv genutzt werden können. Wie der BSE-Fall jedoch deutlich gemacht hat, wäre gerade die explizite Einbeziehung und Darstellung des Nicht-Wissens von immenser Wichtigkeit gewesen. In diesem Sinne muss Risikobewertung stets auch das Nicht-Wissen adäquat vermitteln und daraus sich ableitende Optionen aufzeigen.

#### 4. Risikomanagement

Zumindest in der jüngeren Risikoforschung wird „risk assessment“ als ein „ganzheitlicher“ Prozess verstanden, in den „normative und kognitive Anstrengungen vor dem Hintergrund kommunikativer und prozeduraler Phänomene [...]“ eingelassen sind (Banse/Bechmann 1998, S. 9). Ein solches Verständnis liegt ja auch dem Einstellungsmuster „Systemwechsel als dynamischer Prozess“ zu Grunde. Für die Vorschläge des Von-Wedel-Gutachtens bedeutet dies, dass die wissenschaftliche Expertise für Zwecke der politischen Optionswahl und Entscheidungsfindung auch wieder institutionell eingebunden und an die normativen Forderungen nach einem optimierten Verbraucherschutz rückgebunden werden müssen.

*Responsivität gegenüber wissenschaftlicher Expertise.* Gerade im Fall BSE hat sich gezeigt, dass die politisch-administrativen Gremien gegenüber wissenschaftlicher Expertise nicht immer hinreichend offen waren. Ob die neue konzeptionelle Konstruktion mehr Responsivität

---

<sup>38</sup> European Food Safety Authority (EFA).

gegenüber wissenschaftlicher Expertise verspricht, bleibt eine offene Frage. Man kann aber sagen, dass durch die anvisierte organisatorische Trennung von Bewertung und Management neue Schnittstellen und erhöhte Koordinationserfordernisse geschaffen werden, die tendenziell die Responsivität verringern. Dieser Effekt dürfte noch dadurch unterstützt werden, dass die Dateninput-Stränge nicht genau definiert sind und damit unklar bleiben. Die Responsivität gegenüber Expertise dürfte nur durch ein anderes institutionelles Setting zu organisieren sein, das ein höheres Maß an Transparenz und Unabhängigkeit wissenschaftlicher Expertise zulässt.

*Praktikabilität der Trennung.* Der Versuch einer organisatorischen Trennung von Risikoanalyse und Risikomanagement mag zwar einen gewissen Schutz vor partikularistischen Interessen (Lobbyismus) garantieren, zugleich wird aber damit das Problem der praktischen Relevanz der Expertise eher erhöht. Wenn die an Objektivitätskriterien orientierte wissenschaftliche Forschung an das an Legitimitätskriterien orientierte Risikomanagement rückgekoppelt werden muss, entstehen neue Schnittstellen. Ein Effizienzgewinn ist also nicht garantiert: Zum einen können „Objektivitätsgewinne“, die durch die Entkopplung möglicherweise erzielt werden, im dem Moment wieder Opfer politischer Verhandlungsstrategien werden, in dem die politischen und administrativen Entscheidungsträger mit der Expertise operieren müssen. Die frühen Warnungen vor einer möglichen Übertragbarkeit neuer spongiformer Enzephalopathien auf den Menschen, die von der Wissenschaft kamen, dann aber keine politischen Konsequenzen hatten, belegen dies. Zum anderen kann die strikte Trennung im Rahmen von Verwaltungsverfahren etwa für die Zulassung von Tierarzneimitteln unvernünftig sein, weil hier der Ermessensspielraum sehr gering ist, da in Gesetzen, Richtlinien und Vorschriften das genaue Vorgehen bereits vorgeschrieben ist, die Risikomanager also bereits gehandelt haben. Weiterhin besteht die Gefahr, Sachverstand zu verdoppeln, wenn wissenschaftliche Empfehlungen des BfR etwa bei der Bewertung von Tierarzneimitteln nicht direkt umgesetzt werden können, sondern erst nach einer entsprechenden Übersetzung durch das BVL. Vor diesem Hintergrund ist die anvisierte Trennung eher kontraproduktiv.

## 7.2.2 Organisationsbezogene Dimension

### 1. Kernressort

*Strukturelle Verknüpfungschancen von Hersteller- und Verbraucherinteressen.* Solche Verknüpfungschancen sind zwar im neuen BMVEL zweifellos gegeben, es ist aber eine offene Frage, ob sie den alten institutionellen Strukturen überlegen sind. Jedenfalls wird auch künftig ein fairer Interessenausgleich von einer Reihe situativer Faktoren (wirtschaftliche Lage, Regierungswechsel) abhängen. In jedem Fall sollten Mechanismen implementiert werden, die beiden Interessenlagen – Produzenten wie Konsumenten – gerecht werden.

*Organisations-kulturelle Verbindung der divergierenden Interessen.* Diese erscheinen gegenwärtig schwach ausgeprägt, denn die Formulierung einer „Landwirtschaftspolitik aus einem Guss“ beschränkt sich derzeit auf eine bloße organisatorische Zusammenführung von Abteilungen und Zuständigkeiten im BMVEL. Dies erinnert eher an hierarchisch organisierte Politik als an eine Wende in der Verbraucherschutzpolitik, die notwendig mit verbesserter Kooperation der beteiligten Akteure, mehr Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und relevanten Verbänden und einer Stärkung der Verbraucherinteressen verbunden sein müsste. Davon abgesehen fehlt bislang die konkrete organisationskulturelle Ausgestaltung von Leitbildern (wie „Landwirtschaftspolitik aus einem Guss“). Und es fehlt an Routinen, konkurrierende Forderungen der Öffentlichkeit gegenüber transparent zu machen.

### 2. Bund-Länder-Beziehungen

*Organisationsbezogene Zuordnung der Koordination.* Eine koordinierende Stelle beim Bund (KSB) ist Ausdruck einer eher hierarchisch organisierten "command-and-control"-Politik, die angesichts bestehender föderalistischer Strukturen und der Tendenz in Richtung einer „post-parlamentarischen Demokratie“ (Benz 2001) problematisch ist. Dies zeigt sich am abnehmenden nationalen Handlungsspielraum in der EU. Dies offenbart sich weiterhin an den Reaktionen einiger Länder, die einer zentralen Koordinierungsstelle skeptisch gegenüberstehen.

Die organisationsbezogene Zuordnung von Koordinierungsaufgaben auf eine nachgeordnete Bundesbehörde wird vielfach als Affront angesehen. In diesem Zusammenhang formieren sich entsprechende Widerstände der Länder. Von einer Regie des Bundes kann hier nur indirekt gesprochen werden, da alles davon abhängt, ob die Länder freiwillig mitmachen.

Auch wenn man derzeit auf ein freiwilliges Anbieten von Koordinationsleistungen und Informationsangeboten setzt, bleibt man auf die Vergabe notwendiger Informationen angewiesen. Die Berichterstattungspflicht gegenüber der EU mag dem BMVEL hierbei als schwaches Drohpotenzial in den Verhandlungen dienen, welche die Bund-Länder-Koordination betreffen. In vielen Bereichen jedoch, so bei der Entflechtung von Interessenkonflikten im Dreieck Veterinäre, Labors und private Schlachthöfe, bleiben große Probleme bestehen, deren Lösung bislang am Widerstand der Länder scheitern. So offenbarte gerade das BSE-Beispiel die problematischen Seiten des Föderalismus: Schaffte dieser auf der einen Seite mehr Transparenz (Gesetzesvorlagen müssen vor der Entscheidung entsprechend den einzelnen 16 Bundesländern kommuniziert und koordiniert werden), litt auf der anderen die tatsächliche Umsetzung der BSE-Monitoringprogramme deutlich an der unterschiedlichen Implementierung durch die einzelnen Länder. Insofern ist BSE Beispiel dafür, dass mehr und bessere Koordinierung ein Mehr an Sicherheit gebracht hätte.

### 3. Risikobewertung

Das BfR ist als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ohne behördliche Fachaufsicht und mit eigenem Verwaltungshaushalt eingerichtet, um die Unabhängigkeit organisationell zu unterstreichen. Die Frage, ob ein BfR Risikobewertung unabhängiger durchführen *könnte*, wurde im Rahmen unserer Interviews sehr kontrovers eingeschätzt.

*Exzellenz wissenschaftlicher Expertise.* Die Exzellenz wissenschaftlicher Expertise (und hier waren sich alle Befragten einig) muss im Rahmen des BfR organisatorisch sichergestellt werden. Zentrales Moment ist dabei eine Vernetzung möglichst vieler Forschungsakteure. Eine Bewertung durch Reviewverfahren und/oder eigens dazu einzurichtende Arbeitsgruppen ist angedacht (BMVEL 2001, S. 19). Externe Evaluierungen werden auch für die Sicherung der Arbeitsqualität des BfR insgesamt angeregt (BMVEL 2001, S. 22).

*Offenheit für konkurrierende Expertisen und Teamreflexivität.* Die geplante Einführung von Review- und externen Bewertungsverfahren wird sich u.E. positiv auf die Teamreflexivität auswirken und zugleich für eine prinzipielle organisatorische Offenheit für konkurrierende Expertisen sorgen, sofern der Dissens auch produktiv genutzt werden kann. Eine zu starke Betonung von Effizienzkriterien könnte hier der Exzellenz der wissenschaftlichen Risikobewertung entgegenstehen. Es wäre zu überlegen, ob nicht dialogische Verfahren eine produktivere Nutzung von wissenschaftlichem Dissens erlauben würden (vgl. Renn 1999).

*Eigeninitiative in der Wahl der Forschungsthemen.* Diese ist insofern zugelassen, als sie im engen Bezug zu den Aufgaben des BfR steht und mit dem BMVEL und dessen Ressortforschung abgestimmt wird (BMVEL 2001, S. 14). Eigeninitiative in der Wahl der Forschungsthemen ist zugelassen, sofern der Forschungsgegenstand nicht bereits innerhalb des BMVEL abgedeckt ist oder aus Effizienzgründen eine externe Vergabe des Forschungsvorhabens die sinnvollere Lösung darstellt (BMVEL 2001, S. 20). Mit Blick auf den Gesetzentwurf für die Errichtung des BfR sind jedoch Zweifel an den Möglichkeiten zur Durchführung eigenständiger Forschung angebracht. Unseres Erachtens ist Eigeninitiative bei der Wahl und Bearbeitung des Forschungsthemas notwendige Voraussetzung für die Unabhängigkeit der Bewertung.

*Form der Risikokommunikation.* Risikokommunikation wird im Von-Wedel-Gutachten als Einbahnstraßen-Kommunikation gedacht. Foren sind dabei im Wesentlichen die traditionellen Wege der Pressemitteilungen, Hintergrundgespräche mit Fachjournalisten, Interviews und Pressekonferenzen. Die Konzeption ist also gegenüber den bisherigen Formen weder innovativ noch – angesichts der Ergebnisse der Risikoforschung - sinnvoll. Gegenüber den Vorschlägen des Gutachtens hinsichtlich der Form der Risikokommunikation erscheinen die angepeilten organisationellen Umsetzungen (spezialisierte Organisationseinheit; fachlich zuständige Mitarbeiter; eigene Netzzugänge und Datenbanken; vgl. BMVEL 2001, S. 21) progressiver, weil sie im Prinzip dialogisch angelegt sind. Die Interviews haben aber ergeben, dass weiterhin zu sehr auf traditionelle Kanäle gesetzt wird und Risikokommunikation kaum mehr als Verlautbarung in mündlicher und schriftlicher Form ist. Ein zeitgemäßes und einer der BSE-Problematik angemessenes Risikokommunikationsmodell setzt nicht auf eine einseitige Information der Bevölkerung, sondern sucht einen fruchtbaren Dialog zwischen allen Beteiligten zu initiieren.

*Politische Übersetzbarkeit der Expertise.* Durch die Trennung von Bewertung und Management entstehen neue Schnittstellen und damit Handlungs- und Zielkoordinationsbedarf, obgleich die Zusammenarbeit mit dem BVL und dem BMVEL organisatorisch und institutionell sicherzustellen wäre. Entsprechende Verfahrensregeln sind aber derzeit noch nicht zu erkennen. Um ein Maximum an Übersetzbarkeit zu erzielen, ist es unerlässlich, dass die Risiko bewertende Stelle über alle politischen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen des Risikomanagements informiert ist.

#### 4. Risikomanagement

Das BVL als Bundesoberbehörde befindet sich erst in der Aufbauphase. Neben Zulassungsaufgaben kommt eine Reihe von Service und Koordinierungsaufgaben (Überwachungspläne und Programme, nationale Kontaktstelle Schnellwarnung und Veterinäramt Dublin, Bund-Länder-Koordinierung, EU-Koordinierung, Wahrnehmung des Außenvertretungsrechts nach Art. 32) sowie die Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften hinzu. Anders als bei der Risikobewertung soll es beim Management um die „Abwägung strategischer Alternativen in Konsultation mit den Beteiligten unter Berücksichtigung der Risikowertung und [...] anderer Faktoren“ (BMVEL 2001, S. 26) gehen. Daraufhin sollen sowohl Präventions- als auch Kontrollmöglichkeiten definiert werden.

*Politische Berücksichtigung und Handlungsrelevanz von Expertise.* Die politische Berücksichtigung und Handlungsrelevanz von Expertise sollen durch verbesserte Koordination sichergestellt sein. Ob dies künftig angesichts der institutionellen Aufspaltung von Bewertung und Management sichergestellt ist, kann gegenwärtig noch nicht beurteilt werden. Der Koordinationsaufwand gegenüber einer Lösung unter einem Dach ist aber als ungleich höher (als bisher) einzustufen. Dieses Problem wird noch dadurch verstärkt, dass einerseits die Expertise bei der geplanten Ansiedlung in einer nachgeordneten Behörde keine sonderliche Prominenz besitzt und andererseits eine Konkurrenzsituation zwischen den beiden nachgeordneten Behörden zu erwarten ist.

*Plattform zur Organisation unterschiedlicher Ansprüche.* Das BVL soll als Plattform zur Organisation unterschiedlicher Ansprüche der Länder dienen. Voraussetzung dafür ist aber auch eine erhöhte Transparenz der Inspektions- und Untersuchungsergebnisse der Länder im Rahmen einheitlicher Kriterienkataloge. Ob das BVL als Plattform unterschiedlicher Ansprüche künftig fungieren kann, wird wiederum von der Kooperationsbereitschaft der Länder abhängen. Ob und wie die Ansprüche der Verbraucher tatsächlich eine Plattform finden werden, ist in den bisherigen Umsetzungsplänen nicht ersichtlich.

### 7.2.3 Institutionelle Dimension

#### 1. Kernressort

*Problemöffentlichkeit.* Es gibt bislang im institutionellen Bereich nur wenige Hinweise, die etwa in Richtung auf eine gläserne Verwaltung und somit auf *offene* Problemöffentlichkeiten

weisen. Von einer erhöhten Sensibilisierung für die Notwendigkeit offener Problemöffentlichkeiten im BMVEL ist allerdings auszugehen. Entsprechende Vorschläge wie Problemöffentlichkeiten künftig institutionell zu gestalten sein werden, werden aber dringend benötigt, damit die Agrarwende letztlich mehr als bloße Rhetorik gegenüber einer sensibilisierten Öffentlichkeit wird.

## 2. Bund-Länder-Beziehungen

*Angemessene Repräsentation föderalistischer Prinzipien.* Die gegenwärtig durch das BVL anvisierten „freiwilligen Koordinierungsleistungen“ des Bundes (jenseits der traditionellen Gremienstrukturen) stoßen auf Widerstände bei den Ländern. Inwieweit sie den zweifellos ineffizienten traditionellen Bund-Länder-Strukturen vor diesem Hintergrund überlegen sein könnten, ist derzeit eine offene Frage. Einige Akteure nehmen an, dass zu den bisherigen Bund-Länder-Gremien nur ein weiteres Gremium hinzutritt, in dem im Prinzip über die gleichen Probleme gestritten wird.

## 3. Risikobewertung

*Konkurrenz von Expertisen unterschiedlicher Akteure.* Auch auf der institutionellen Ebene sind wichtige Lernschritte unternommen worden, welche die künftige Risikobewertung im Bereich der Verbraucherschutzpolitik verbessern können. Diese liegen u.a. in der Schaffung interorganisationellen Beziehungen und Räume, wie zum Beispiel die Zusammenarbeit mit entsprechenden Dienststellen in der Europäischen Gemeinschaft. Ob jedoch das prekäre Verhältnis von wissenschaftlicher Risikobewertung und der öffentlichen und politischen Wahrnehmung des gleichen Risikos durch die bloße Konsultation der unterschiedlichen Akteure entschärft werden kann, scheint aus unserer Sicht – und basierend auf den britischen Erfahrungen - eher fraglich. Denn es gibt bei den bisherigen Vorschlägen und institutionellen Umsetzungen keine expliziten Hinweise darauf, ob die Konkurrenz von Expertisen unterschiedlicher organisierter Akteure zugelassen oder nicht zugelassen ist und inwiefern diese dann auch ihren Niederschlag in der konkreten Risikobewertung finden. Soweit man sich dafür entscheidet, konkurrierende Sichtweisen mit einzubeziehen, müssen diese auch in der Darstellung der Ergebnisse sichtbar sein – anderenfalls kann das Modell nicht funktionieren.

*Zugänglichkeit der Expertise für gesellschaftliche Interessengruppen.* Das von Wedel Gutachten empfiehlt die Unterstützung von Verbänden, die sich mit spezieller

Verbraucherberatung beschäftigen, durch die wissenschaftliche Stelle. Insofern wäre die Expertise für gesellschaftliche Verbände und Interessengruppen im Prinzip zugänglich (von Wedel 2001, S. 94) und wurde bei der Ausgestaltung des BfR entsprechend als Aufgabe festgeschrieben. Man muss allerdings fragen, ob und von wem diese Expertise angesichts des institutionell schwachen Verbraucherschutzes genutzt werden wird.

#### 4. Risikomanagement

*Faire Repräsentation und Konsultation gesellschaftlicher Interessen.* Wie eine solche Repräsentation künftig besser ermöglicht werden könnte, wird auch im Rahmen der bisherigen organisatorischen und institutionellen Umgestaltungen noch nicht deutlich, was u.a. auch an der traditionell eher schwachen Ausbildung des Verbraucherschutzes in der Bundesrepublik liegt. Im Rahmen der Expertengespräche wurde daher auf die Notwendigkeit innovativer Maßnahmen zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Grenzbereich zwischen Gesellschaft und politischem Risikomanagement hingewiesen.

*Grad der Transparenz.* Sie spielt nicht nur eine Schlüsselrolle zur Herstellung von Vertrauen (das bei Nicht-Regierungs-Organisationen im allgemeinen höher ist als beim Risikomanagement), sie ist auch zugleich eine der am schwierigsten zu verankernden Eigenschaften eines Risikomanagements. Damit ist es eine der größten Herausforderungen für das Risikomanagement und erscheint bisher noch nicht befriedigend gelöst.

#### 7.2.4 Zusammenfassung

Die grundlegende Reformrichtung ist auf ein reflexives Lernen abgestimmt und versucht, eine gezielte Konkurrenz widerstreitender Interessen zu organisieren. Dies bedeutet zwar eine wesentliche Verbesserung im Vergleich zur vorherigen Situation. Allerdings besteht die Gefahr in der jetzt angelaufenen organisationsbezogenen Übersetzung dieses Lernprozesses, dass die Konkurrenz der Expertise und Zuständigkeiten auf Behörden-Ebene zu einem vorzeitigen Verschleißprozess führen. Danach würden zwar die beiden Behörden fortbestehen, aber letztlich nicht zu einer Verbesserung der Risikoversorge beitragen. Denn die Blockade- und Restriktionsmöglichkeiten gegenüber dem BfR („indirekte Fachaufsicht“ durch Einbindung in Forschungsplan; eingeschränkte, weil zustimmungspflichtige Eigenforschung; Themenzuteilung nach Errichtungsgesetz; zeitliche Restriktionen) bei

gleichzeitiger Einschränkung des Wirkungsbereiches sind erheblich. Damit würde gerade die *unabhängige* Risikobewertung erneut untergraben.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten: 1.) Zum einen sind wichtige konzeptionelle Weichenstellungen vollzogen worden, die dazu beitragen, das Feld der Risikobearbeitung produktiv weiter zu entwickeln. 2.) Es ist zum anderen der politische Wille erkennbar, aus vergangenen Fehlern zu lernen und dabei auch neue Wege zu erproben, wobei 3.) offensichtlich das angemessene institutionelle Lernniveau („Reflexives Lernen II“) angestrebt wird. 4.) Zugleich zeigen aber die bisher unternommenen Reorganisationsschritte deutlich die Orientierung am „politisch Machbaren“ und schöpfen noch nicht das „politisch Wünschenswerte“ aus. 5.) Vielmehr steht zu befürchten, dass durch die Wahl des organisationsbezogenen Settings die Reformen frühzeitig für durchgeführt und damit erledigt angesehen werden und damit eine einmalige Reformchance vertan würde, und damit bleibt 6.) die Aufgabe zu überlegen, welche organisationsbezogenen Maßnahmen den institutionellen Reformwillen besser abstützen.

### **7.3 Handlungsempfehlungen**

Generelles Ziel einer Politik der Risikovorsorge sollte es sein, das Wechselspiel der diskursiven Kräfte zu stärken und hierfür die entsprechenden institutionellen Rahmenbedingungen zu schaffen. Die politischen Umsetzungsperspektiven weisen in diese Richtung, wobei die konzeptionelle Trennung von Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation hierbei den zentralen konzeptionellen Rahmen liefert. Die Aufteilung des BgVV in zwei Einheiten verdeutlicht dabei den politischen Willen, das Wechselspiel der Kräfte zu steigern. Allerdings will man sich zugleich den Einfluss auf diese Einheit sichern und sie damit nur begrenzt eigenständig operieren lassen. Somit wird die Schaffung einer Behörde im nachgeordneten Bereich kaum der Rolle einer unabhängigen „Wissenschaftlichen Stelle“ gerecht werden und entsprechende Reputation auf sich vereinigen können. Selbst bei bestem Bemühen aller beteiligten Akteure ist dies eine prekäre Konstruktion.

Unserer Auffassung nach müsste hierfür das Set an organisierten Akteuren erweitert werden, damit auch der diskursive Raum über mögliche Risikolagen in der Gesellschaft erweitert wird. Das Grundprinzip einer möglichst weitgefächerten Risikobearbeitung unter Bedingungen Reflexiven Lernens des Typs II besteht in der Organisation von Pluralität und

gegenseitiger Beobachtung von Akteuren unterschiedlicher institutioneller Zuordnung. Dadurch werden alle Akteure damit konfrontiert, die ihnen übertragenen Aufgaben möglichst umfassend und verantwortungsvoll zu übernehmen. Damit ein solches diskursives Wechselspiel aber funktioniert, bedarf es eines Kräftegleichgewichts zwischen den einzelnen Akteuren. Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen beruhen auf dieser grundsätzlichen Weichenstellung.

Eine solche Erweiterung der institutionellen Rahmenbedingungen sollte letztlich in zwei Richtungen überlegt werden. Zum einen ist festzustellen, dass es in Deutschland kaum einen schlagkräftigen organisierten Verbraucherschutz gibt. So war es auffällig, dass im Kabinett die Vorlage eines Verbraucherinformationsgesetzes durch Bundesministerin Künast in großen Zügen abgelehnt werden konnte, ohne dass sich eine entsprechende öffentliche Gegenmacht formiert hätte. Im Gegensatz dazu gibt es auf der europäischen Ebene mit dem BEUC (le Bureau Européen des Unions de Consommateurs) einen Verband, der erheblich die Rolle eines Anwalts für den Verbraucherschutz einnehmen kann. Dies stärkt nicht zuletzt den Einfluss der DG Sanco „Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit“ in Dublin. In Deutschland ist die Situation anders und vielleicht lag auch aus diesem Grunde eine Verbindung des Verbraucherschutzes mit dem Ressort der Landwirtschaft nahe. Allerdings ist diese Interessenaggregation immer schon prekär, weshalb eine kämpferische Einheit zur Erzeugung massenmedialer Aufmerksamkeit dringlich wird, die mögliche Fehlentwicklungen beobachten und öffentlichkeitswirksam kommunizieren und somit zur zivilgesellschaftlichen Mobilisierung beitragen kann. Diese sollte in Ergänzung zu den bisherigen Verbraucherschutzzentralen und ihres Verbandes operieren, welche hinsichtlich der Information von Verbrauchern zwar eine bedeutende Rolle übernimmt, aber kaum kämpferisch „Zumutungen an die Politik“ zu artikulieren und zu verbreiten vermag. Vor diesem Hintergrund zielt unser erster Vorschlag auf die Öffnung des institutionellen Feldes für Verbraucherinteressen durch einen öffentlichkeitswirksamen Akteur, der Sensorfunktionen zu übernehmen hätte. Es geht hier um die Initiierung eines „Greenpeace des Verbraucherschutzes“.

Der zweite wesentliche Vorschlag zielt darauf, eine unabhängige „Wissenschaftliche Stelle“ zu etablieren, die den wissenschaftlichen Sachverstand für die Analyse von Problemlagen einerseits bündeln kann, andererseits aber auch aus dem politischen Tagesgeschäft entlassen

ist. Mit Blick auf die Vielzahl von Risikodiskursen, mit denen sich die bundesrepublikanische Gesellschaft konfrontiert sieht, ist also zu überlegen, inwieweit sich diese Gesellschaft – politisch gewollt – nicht weitreichender eine institutionelle Größe leisten will, die als wissenschaftliche Instanz die verschiedenen Risikodiskurse begleitet und von einer direkten politischen Einflussnahme unabhängig ist. Unserer Auffassung nach kann eine solche Unabhängigkeit bei gleichzeitiger Exzellenz nur durch die Schaffung eines „Nationalen Forums für Risikoforschung“ organisiert werden, das als nationale Anlaufstelle für alle wissenschaftlichen Fragen im Kontext der Risikoforschung fungiert. Damit dieses als entsprechende Autorität anerkannt wird, hätte es die schwierige Aufgabe zu meistern, wissenschaftliche Perspektiven transparent zu machen, diese mit anderen Wissensformen (etwa „Alltagswissen“ oder „Erfahrungswissen“) und Wertperspektiven systematisch zu verknüpfen und daraus Handlungsoptionen zu entwickeln.

Mit Blick auf diese beiden Vorschläge wird deutlich, dass wir in der Folge eine *organisatorische* Trennung des BgVV in das BfR und das BVL *nicht* für sinnvoll halten. Zwar ist auf dieser Ebene eine *konzeptionelle* Trennung der Funktionen in Risikobewertung und Risikomanagement sinnvoll, die sich auch in einer entsprechenden Organisationsstruktur widerspiegeln sollten. Jedoch ist eine Organisationstrennung nicht zielführend und die konzeptionelle Trennung sollte als Anlass für eine umfassende Reorganisation des BgVV genommen werden.

### 7.3.1 Überblick über die Handlungsempfehlungen

Im Überblick ergeben sich acht Handlungsempfehlungen. Während die ersten beiden im Folgenden noch ausführlicher erläutert werden sollen (weil sie einerseits in diesem Gutachten eine prominente Stelle einnehmen, andererseits und insbesondere ein institutionelles wie organisatorisches Novum für Deutschland darstellen), sind die Handlungsempfehlungen drei bis acht als pointierte Zusammenfassung der im Vorfeld durchgeführten Analyse zu verstehen.

- 1) „*Greenpeace des Verbraucherschutzes*“. Diese Einheit sollte für eine öffentlichkeitswirksame Vertretung von Interessen des Verbraucherschutzes eintreten können. Ohne die Schaffung von Skandalisierungschancen wird es schwerlich möglich sein, einen schlagkräftigen Verbraucherschutz zu organisieren. Der Staat

- kann in diesem Zusammenhang nur begrenzt tätig werden. Jedoch hat er die Möglichkeit, sich der vorhandenen Verbraucherschutzinitiativen anzunehmen und deren Selbstorganisationskräfte zu stärken.
- 2) *Schaffung eines Nationalen Forums für Risikoforschung.* Seine zentralen Aufgabenfelder lägen im Aufspüren und der Moderation von risikopolitisch relevanten Themen - mit dem Ziel, kognitive Ungewissheit und moralischen Dissens zu strukturieren. Dabei wäre z.B. auch zu überlegen, inwieweit nicht eine Art „Sachverständigenrat für Verbraucherschutz“ dort angesiedelt sein könnte, der jährlich über den Stand der Wissenschaft zu bedeutenden Problemkomplexen berichtet.
  - 3) *Zusammenführung von BfR und BVL unter einem Dach.* Dabei soll aber die *konzeptionelle* Trennung weiter durchgehalten und das BfR entsprechend gestärkt werden. Die im BgVV versammelten personellen und finanziellen Ressourcen dienen hier als Grundstock. Allerdings bedürfte es einer grundlegenden Reform der Strukturen, wie sie auch schon vom Wissenschaftsrat angemahnt wurden.
  - 4) *BfR nach dem Plattform-Konzept gestalten.* Zur Organisation einer angemessenen Pluralität von Expertise und unterschiedlicher Werthaltungen erscheint es notwendig, dem BfR das Selbstverständnis einer Plattform zu geben, das Wissen in Handlungsoptionen übersetzt und damit die entsprechenden politischen Entscheidungen vorbereitet – aber nicht vorwegnimmt.
  - 5) *Evaluation aller Behörden im nachgeordneten Bereich.* Und zwar mit den Zielen der Straffung des nachgeordneten Bereichs durch eine Neu-Definition der Aufgaben, der Freisetzung von Ressourcen sowie der Schaffung von Vernetzungsmöglichkeiten.
  - 6) *Überdenken von Themenzuordnungen.* Einmal die Wiederezusammenführung von BVL und BfR vorausgesetzt, blieben dennoch einige Themen, bei denen sich gute Gründe für eine Umgruppierung finden ließen. Hier soll nur als Beispiel die „grüne Gentechnik“ erwähnt werden, die in den Zuständigkeitsbereich des Robert-Koch-Instituts fällt. Dabei ist offensichtlich, dass es sich wesentlich um Fragen des Verbraucherschutzes handelt, nämlich um den Schutz von Verbrauchern vor Lebensmittelrisiken und um den Schutz von Verbrauchern vor Gütern, die er nicht kaufen möchte.

- 7) *Koordination der Bund-Länder-Zusammenarbeit.* Die Ansiedlung der KSB an einer nachgeordneten Behörde erscheint insbesondere Ländervertretern als Affront. Vor diesem Hintergrund ist das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern nochmals zu überdenken und zu überlegen, ob die KSB nicht besser am Ministerium angesiedelt ist, oder ob nicht doch auf schon vorhandene Gremienstrukturen zurückgegriffen werden könnte.
- 8) *Fortlaufende Evaluation.* Wir hatten schon darauf hingewiesen, dass Prozesse des reflexiven Lernens besonders anfällig für ein Zurückfallen in alte Strukturen sind. Vor diesem Hintergrund muss immer eine Überprüfung der institutionellen Lernschritte durch eine externe Evaluation mit implementiert werden. Spätestens alle fünf Jahre müssten sich diese einem Funktionstest unterziehen, wie er mit der Bewertungsmatrix perspektiviert wurde – bei jährlicher interner Zwischenbegutachtung in Form der Reflexion des Outputs.

### 7.3.2 „Greenpeace des Verbraucherschutzes“

Der Verbraucherschutz hat in Deutschland in den letzten Jahren alles andere als einen Aufschwung genommen. Vielmehr ist die Situation gekennzeichnet durch eine zunehmende Abnahme der staatlichen Förderung dieser wichtigen Funktion. Deutlich ist dies an dem Abbau von Verbraucherzentralen in der ganzen Republik – und dies seit 1993. Induziert wird dieses „Verbraucherzentralensterben“ durch eine erhebliche Senkung der staatlichen Förderquoten, die zwischen 15 und 30 Prozent des Gesamtetats betragen (vgl. Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherschutzverbände 2001, S. 6). Gleichzeitig genießen diese Einrichtungen bei den Bürger/innen einen hohen Vertrauensvorschuss und eine ebensolche Glaubwürdigkeit.

Vor diesem Hintergrund und der von uns vorgestellten Öffnung des diskursiven Raumes ist es unumgänglich, die in diesem Bereich stattfindende Entwicklung zu stoppen und neue Perspektiven für eine Stärkung des selbstorganisierten Verbraucherschutzes zu entwickeln. Quasi als „Task Force“ des Verbraucherschutzes sollte deshalb eine Einheit ins Leben gerufen werden, die weitreichende Chancen für eine Skandalisierung von Fehlentwicklungen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erhält. Diese Einheit, die wir als „Greenpeace des Verbraucherschutzes“ bezeichnet haben, sollte nach einem Ideenwettbewerb

eine staatliche Förderung erhalten und damit eine gewisse Grundsicherung auf Zeit. In dieser Zeit sollte sie sich als eigenständige Einheit im diskursiven Raum etablieren und sich entsprechende private Förderstrukturen aufbauen. Somit dient die staatliche Förderung nur als Anschubfinanzierung, um einen Kristallisationskeim zu setzen.

### 7.3.3 Nationales Forum für Risikoforschung

Von einer erheblich größeren Reichweite wäre die Einrichtung eines Nationalen Forums für Risikoforschung. Diskussionen in die Richtung einer übergeordneten nationalen wissenschaftlichen Stelle haben in den letzten Jahren immer wieder akademische Öffentlichkeiten erreicht, wobei vielfach wichtige Impulse aus dem Kreis der wissenschaftlichen Akademien kamen (vgl. z.B. Bayerische Akademie der Wissenschaften 2001). Bei dieser Standortbestimmung der Akademien im akademischen Leben der Bundesrepublik wird immer öfter mit in den Kanon der zu behandelnden Fragen aufgenommen: „Eine vorausschauende Politikberatung in Lebensfragen von nicht nur regionaler und nicht nur nationaler, sondern europäischer und globaler Bedeutung.“ (Frühwald 2001, S. 93) Zu diesem Bestand an Lebensfragen gehören risikopolitische Probleme in ganz besonderem Maße. Damit würde sich eine aus den Akademien selbst kommende Reformbewegung mit dem politischen Interesse verbinden können, eine Stelle zu schaffen, die ein Maß an Vertrauen und Reputation an sich binden könnte, wie es für die Bearbeitung von komplexen Risikolagen erforderlich ist. Allerdings wären dazu eine Reihe von eindeutigen Funktionsbestimmungen und deren organisationsbezogene Absicherung notwendig, die den herkömmlichen Vorstellungen und Institutionalisierungsperspektiven von Akademien entgegen laufen. Vor allem bedarf es einer deutlichen Öffnung hin zu den verschiedensten Wissensträgern der Gesellschaft – deshalb wollen wir hier auch von einem „Forum“ sprechen. Die wichtigsten Funktionen sollen im Folgenden skizzenhaft dargelegt werden. Die Details eines solch großen Vorhabens müssten natürlich in einem gesonderten Prozess entwickelt und abgestimmt werden.

Die Funktionsbestimmungen lassen sich anhand eines idealisierten Erkenntnisganges einer Risikolage verdeutlichen. Dazu würden unserer Auffassung nach folgende Funktionen besetzt sein müssen:

- 1) „Radar“. Damit ist gemeint eine Frühwarnfunktion mit dem Ziel, zu einem frühzeitigen Erkennen und Wahrnehmen von potenziellen Problemlagen beizutragen. Dabei wäre insbesondere von Bedeutung, die Problemlagen als grundsätzlich transdisziplinär zu verstehen und deshalb eine Multiperspektivität zuzulassen. Letzteres lässt bereits Rückschlüsse auf die Zusammensetzung des Radar-Projektteams zu: dieses muss interdisziplinär angelegt sein, um seiner Funktion als Radar gerecht werden zu können. Im Idealfall erfolgt bereits auf dieser Stufe eine Reflexion der Betroffenenperspektive. Über die Frühwarnfunktion hinaus sollte das Forum die Möglichkeit haben, im Falle eines erkannten oder potenziellen Risikos, selbst Untersuchungen in diesem Bereich zu initiieren oder in Auftrag zu geben. Ob die wissenschaftlichen Untersuchungen in eigenen Laboratorien erfolgen sollten, wie im Falle der AFSSA, wäre zu verhandeln.
- 2) „Koordination“. Im Fokus der „Koordination“ stehen eine Spezifizierung und Definition der im Rahmen des Radars erkannten Problemlagen. Die Koordination besteht dabei in dem Zusammenbringen der unterschiedlichsten Wissensakteure, die für eine angemessene Strukturierung von Problemlagen notwendig sind. Dabei müssten im Sinne von „Risiko-Werkstätten“ die Wissens- und Nicht-Wissens-Verhältnisse geklärt, die Aufgabenverhältnisse zwischen den Disziplinen verteilt und Indikatoren für die weitere Problembearbeitung identifiziert werden. Dem Forum käme in diesem Kontext vor allem die Rolle eines Wissensmediators zu, der die identifizierten potenziellen Risiken beobachtet und definiert, welche Interessengruppierungen und Betroffenen in die weiteren Überlegungen einzubeziehen sind.
- 3) „Monitoring“. Hier geht es um die Beobachtung von strukturierten Problemlagen, wobei die besondere Herausforderung darin besteht, eine Beobachtung von Problemstellungen zu gewährleisten, die in hohem Maße durch Nicht-Wissen gekennzeichnet sind. Dazu ist es notwendig, das Monitoring-Projektteam entsprechend der im vorangegangenen Schritt identifizierten Problemlagen und Indikatoren zusammen zu setzen.
- 4) „Initialisierung“. Hier erfolgt die administrative Perspektivierung von der als Risiko erkannten Problemlage in die vorhandenen oder noch zu entwickelnden Überwachungssysteme. Im Zuge dessen wird Regulationshandeln vorbereitet. Die Initialisierung erfolgt im Idealfall noch vor der Risikokommunikation. Allerdings werden manche Problemlagen möglicherweise erst dann zu einem Regulationsproblem, wenn sie

schon in Form von Schadensfällen bekannt geworden sind oder in der Gesellschaft bereits die entsprechende Aufmerksamkeit erfahren haben. Bei der Initialisierung sind vor allem Verwaltungswissen und Rechtskenntnis Schlüsselqualifikationen des Projektteams.

- 5) „Kommunikation“. Das Herstellen von Vertrauen ist ein ganz wesentlicher Schritt bei der Bearbeitung risikopolitischer Problemlagen, geht es doch hier um die Kommunikation von Risiken und ihrem Management an die Öffentlichkeit. Dies geschieht im Grunde durch die beiden Teilaufgaben der pro-aktiven öffentlichen Aufklärung sowie des Krisen-Managements. Durch die frühzeitige und adäquate kommunikative Einbeziehung der Öffentlichkeit ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Problemlage zu einer öffentlichen Krise entwickelt zwar nicht ausgeschlossen, aber deutlich verringert. In diesem Sinne versteht sich pro-aktive Aufklärung. Für den Aufbau von Vertrauen der Bevölkerung in die Kompetenz von Institutionen und Organisationen sinnvolles Risikomanagement zu betreiben, ist es zudem unerlässlich, das gewählte Krisenmanagement transparent zu machen und dies der Öffentlichkeit angemessen zu kommunizieren (was im Falle der „BSE“ in Deutschland nicht erfolgt ist). Als Schlüsselqualifikation auf dieser Stufe wäre insbesondere Expertise im Bereich Risikokommunikation erforderlich. Die britische Food Standards Agency ist ein gutes Beispiel dafür, dass die Notwendigkeit und Wichtigkeit einer angemessenen Risikokommunikation als unerlässliches Element der Risikopolitik erkannt und umgesetzt wurden. Die Erfolge dieser Maßnahme sind deutlich und auch in der Gesellschaft nachweisbar.
- 6) „Konzeption“. Wie wir gesehen haben, ist die Struktur der Risikoforschung konzeptionell sehr heterogen und oftmals auch schlicht von der jeweiligen Problemlage selbst geprägt. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer dauerhaften und institutionalisierten Reflexion auf die Strukturen der Risikoforschung selbst (dies beinhaltet z.B. ein Nachdenken darüber, wie Risikoanalysen konkret durchgeführt werden, wie mit Nicht-Wissen im Einzelfall umgegangen wird, welche Risikodefinitionen gewählt werden und der entsprechenden Risikopolitik zu Grunde liegen). Diese Stelle sollte auch wesentlich über die von dem Forum gewählten Konzepte reflektieren und beispielsweise regelmäßig die konkrete Umsetzung des gewählten Konzepts evaluieren (um beispielsweise ein Auseinanderdriften von Anspruch (Konzept) und Wirklichkeit (Umsetzung), wie wir das im Falle der britischen FSA gesehen haben, zu vermeiden bzw. rechtzeitig aufzufangen).

Eine solche Reflektion ist immer auch abhängig von oftmals situativen Einschätzungen und Bestimmungsgrößen. Diese sollten also nicht zum unreflektierten Bestand gemacht, sondern vielmehr als Herausforderung für die Entwicklung einer spezifischen Form der wissenschaftlichen Exzellenz verstanden werden: Der Aufklärung der Wissenschaft über sich selber.

Mit diesen Funktionsbestimmungen verlässt Wissenschaft den Raum der „nur-Wissenschaft“ und öffnet sich für andere Wissensakteure und damit die unterschiedlichen Wert- und Orientierungshaltungen. Somit stellen sich hier ganz grundsätzliche Probleme, die einer Neubestimmung des gesellschaftlichen Standorts von Wissenschaft gleichkommen.

Die Erfüllung dieser einzelnen Aufgaben hängt wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, das Nationale Forum für Risikoforschung zu einem Knotenpunkt der verschiedenen Informationsströme zu machen, sei es aus den Bundesforschungsanstalten, den Behörden im nachgeordneten ministeriellen Bereich mit Regulationsfunktion, sei es aber auch der verschiedenen interessierten Wissensakteure und Bürger. Zur Sicherstellung dessen sind sehr verschiedene Maßnahmen notwendig. Für die Kommunikation mit Bundesbehörden muss es klare Informationsrechte geben. Will man eine starke und schlagkräftige Einrichtung zum Schutze der Öffentlichkeit und im Sinne vorbeugenden Verbraucherschutzes etablieren, dann sollten die Informationsrechte echte Informationspflichten dem Forum gegenüber sein, wie dies im Falle der französischen AFSSA praktiziert wird. Ein wesentlicher Schritt ist aber auch das Recht der einzelnen Bundesbehörden und Bundesforschungsanstalten, eigene als relevant erkannte Themen und Fragestellungen direkt in das Forum hinein zu tragen, wenn dies angezeigt ist oder auch wenn dies von den jeweils vorgesetzten Behörden blockiert wird. Für die Kommunikation mit nicht-behördlich organisierten Akteuren sollte es eine Art „Petitionsausschuss“ geben oder ein System in Form von Ombudsmännern, die für die Aufnahme von nicht-vertretenen Perspektiven eintreten können.

Damit ein solches Forum eine „organisierte Unabhängigkeit“ erhält, die zugleich nicht vollständig losgelöst von relevanten gesellschaftlichen Interessen ist, ist eine entsprechende rechtliche Ausgestaltung und darüber hinaus die Implementierung von Aufsichtsstrukturen (im Sinne eines Boards) notwendig. An dieser Stelle wäre zu überlegen, inwiefern das britische Modell als Vorbild dienen kann: Hier werden sowohl das Board als auch Beratungsgremien dergestalt besetzt, dass ein Teil der Mitglieder des Gremiums qua ihrer

Position vertreten sind, der andere Teil jedoch im Rahmen eines öffentlich ausgelobten Wettbewerbs sich um die Mitgliedschaft bewerben kann. Eine andere Form, Unabhängigkeit zu implementieren ist – ebenfalls seitens der FSA praktiziert –, dass in jedem Beratungskomitee immer auch ein/e Vertreter/in der Verbraucher sitzt. Wesentlich bei der „organisierten Unabhängigkeit“ ist in jedem Fall die Unabhängigkeit von politischem Einfluss. Das heißt, wie immer das institutionelle Setting aussehen wird, es muss gewährleistet sein, dass die in diesen Gremien für wichtig befundenen Problemlagen nicht von anderer, politischer Stelle als „irrelevant“ abgetan werden können. Die deutsche BSE-Krise zeigt nur zu deutlich, wohin ein anderes Verhalten führen kann.

Als Rechtsform bietet es sich an, das Forum als eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtsfähigkeit zu etablieren und sie mit vielfältigen Rechten, insbesondere Informations- und Mitbestimmungsrechten auszustatten. Von zentraler Bedeutung wäre (nicht zuletzt wegen der Notwendigkeit, sich selbst Daten zu beschaffen), dass es sich hierbei um eine Einrichtung des Bundes *und* der Länder handelt.

Neben den bereits oben beschriebenen Funktionsbestimmungen wäre auch daran zu denken, dass das Forum die Koordinierung der nationalen Forschungsaktivitäten übernimmt und das BfR kontrolliert. In jedem Fall sollte das Forum in der Lage sein, das politisch-administrative Risikomanagement möglichst frühzeitig zu informieren und zu beraten.

Um die Unabhängigkeit des Leitungsgremiums zu verankern und darüber hinaus für eine zusätzliche demokratische Legitimation zu sorgen, wäre es sinnvoll, sich an der Richterwahl für Bundesverfassungsrichter zu orientieren (analog der Normierungen in Artikel 94 GG und §§ 5ff. BVerGG). Das Gremium wäre dann weniger „regierungsnah“ als im Vorschlag der Von-Wedel-Kommission, sich nach den Prinzipien für die Deutsche Bundesbank zu richten (vgl. von Wedel 2001, S. 98f.).

TAB

## Literatur

- AFSSA (2001): The organisation of food risk assessment: recent changes in European Union countries, [www.afssa.fr/ftp.basedoc/sessiondeux.pdf](http://www.afssa.fr/ftp.basedoc/sessiondeux.pdf).
- Banse, G.; Bechmann, G. (1998): Interdisziplinäre Risikoforschung – Topics und Sichtweisen. In: dies.: Interdisziplinäre Risikoforschung – Eine Bibliographie. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 7-70.
- Bayerische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.) (2001): Die Deutschen Akademien der Wissenschaften: Aufgaben, Herausforderungen, Perspektiven. Stuttgart: Franz Steiner.
- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Beck, U. (1988): Gegengifte. Wider die organisierte Unverantwortlichkeit. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Beck, U. (1996): Wissen oder Nicht-Wissen? Zwei Perspektiven „reflexiver Modernisierung“. In: Beck, U; Giddens, A.; Lash, S. (Hrsg.): Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 289-315.
- Benz, A. (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativer Staat. In: Greven, Th. M. (Hrsg.) : Demokratie – eine Kultur des Westen? Opladen: Leske + Budrich: S. 201-222.
- Benz, A. (2001): Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat. In: Leggewie, C.; Münch, R. (Hrsg.): Politik im 21. Jahrhundert. Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 263-279.
- BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) (2001): Bericht der Arbeitsgruppe „Reorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“, Berlin: BMVEL (Ms. 56 S.).
- Böschen, S. (2000a): Risikogenese: Prozesse gesellschaftlicher Gefahrenwahrnehmung. Opladen: Leske + Budrich.
- Böschen, S. (2000b): Transdisziplinäre Forschungsprozesse und das Problem des Nicht-Wissens – Herausforderungen an Wissenschaft und Politik, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung und Transdisziplinarität. Besonderheiten, Probleme und Erfordernisse der Nachhaltigkeitsforschung, Berlin: Analytica, S. 47-66.
- Böschen, S. (2002): Risikogenese: Metamorphosen von Wissen und Nicht-Wissen. In: Soziale Welt 53, S. 67-86.
- Bundesverband der Verbraucherschutzzentralen und Verbraucherschutzverbände (2001): Prüfsteine. Zur Glaubwürdigkeit der Wende in der Verbraucherpolitik. Berlin/Bonn: (Ms. 11 S.).
- Douglas, M.; Wildavsky, A. (1982): Risk and Culture. Berkeley: University of California Press.
- Dressel, K. (2001): BSE in Deutschland. Politische Entscheidungsfindung angesichts von unsicherem wissenschaftlichen Wissen, in: Münchner Ärztliche Anzeigen, 13/2001, S. 11-13.
- Dressel, K. (2002): BSE – The New Dimension of Uncertainty. The Cultural Politics of Science and Decision-Making. Berlin: edition sigma.
- Edeling, Th. et al. (2001): Organisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung. Opladen: Leske + Budrich.
- Eder, K. (1985): Geschichte als Lernprozess? Zur Pathogenese politischer Modernität in Deutschland. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

- Eder, K. (1999): Societies Learn and yet the World is Hard to Change. In: *European Journal of Social Theory* 2, S. 195-215.
- Engelhardt, H. D. et al. (1996): *Organisationsentwicklung*. Alling: Sandmann.
- European Parliament (1997): Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, without prejudice to the jurisdiction of the Community and national courts. Part P und Part A-Annexes.
- Frühwald, W. (2001): Was erwarten Gesellschaft und Politik von den Akademien? In: Bayerische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): *Die Deutschen Akademien der Wissenschaften: Aufgaben, Herausforderungen, Perspektiven*. Stuttgart: Franz Steiner, S. 87-102.
- Funtowicz, S.; Ravetz, J. (1992): Three Types of Risk Assessment and the Emergence of Post-Normal Science. In: Krinsky, S.; Golding D. (Hrsg.): *Social Theories of Risk*. Westport Connecticut/London: Praeger, S. 251-273.
- Funtowicz, S.; Ravetz, J. (1993): The Emergence of Post-Normal Science. In: Schomberg, R. von (Hrsg.): *Science, Politics and Morality. Scientific Uncertainty and Decision Making*. Dordrecht etc.: Kluwer, S. 85-123.
- Giddens, A. (1995): *Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Grande, E. (1997): Auflösung, Modernisierung oder Transformation? Zum Wandel des modernen Staates in Europa. In: Grande, E.; Prätorius, R. (Hrsg.): *Modernisierung des Staates?* Baden-Baden: Nomos, S. 45-63.
- Luhmann, H.-J. (2001): 10 Jahre „Verhinderung eines amtlichen BSE-Nachweises durch staatliche Stellen“. In: *GAIA* 10, S. 168-173.
- Luhmann, N. (1986): *Ökologische Kommunikation*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Merton, R. (1987): Three Fragments from a Sociologist's Notebooks. Establishing the Phenomenon, Specified Ignorance, and Strategic Research Materials. In: *Ann. Rev. Sociol.* 13, S. 1-28.
- Millstone, E. (2000): Recent developments in EU food policy: institutional adjustments or fundamental reforms? In: *Zeitschrift für Lebensmittelrecht*, Vol. 27, Nr. 6, 1-15.
- Müller, E. (1995): *Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)Macht durch Organisation?* Opladen: Westdeutscher Verlag (2. Auflage).
- Nullmeier, F. (2001): Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse? In: Keller, R.; Hirsland, A.; Schneider, W.; Viehöver, W. (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Band 1: Theorien und Methoden. Opladen. Leske + Budrich, S. 285-312.
- Radaelli, C.M. (1995): The role of knowledge in the policy process. In: *Journal of European Public Policy* 2, S. 159-183.
- Renn, O. (1999): Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis. In: *Berliner Journal für Soziologie* 9, S. 531-548.
- Simon, D. (2000): Demokratisiert die Wissenschaft! In: *Die Zeit* 38/2000, S. 41f.
- Tacke, V. (1999): Organisatorische Rekonstruktionen unter Bedingungen der Globalisierung von Nicht-Wissen: Der Fall der Rinderkrankheit BSE. In: Schmidt, G.; Trinczek, R. (Hrsg.): *Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. Baden-Baden: Nomos, S. 213-239 (vgl. *Soziale Welt*, Sonderband 13).
- Trichopoulou, Antonia; Millstone, Erik; Lang, Tim; Eames, Malcolm; Barling, David; Naska, Androniki; van Zwanenberg, Paddy, Chambers, Graham (September 2000), *European Policy on Food Safety, report to the European Parliament's Scientific and Technological Options Assessment Programme (STOA)*, PE number: 292.026/Fin.St., <http://www.europarl.eu.int/dg4/stoa/en/publi/default.htm>.

- Viehöver, W. (2000): Political Negotiation and co-operation in the shadow of public discourse. The formation of the German waste management system DSD (Dual System Germany) as a case study. In: *European Environment. The Journal of European Environmental Policy* 10, S. 277-292.
- Vollmer, H. (1996): Die Institutionalisierung lernender Organisationen. Vom Neoinstitutionalismus zur wissenssoziologischen Aufarbeitung der Organisationsforschung. In: *Soziale Welt* 47, S. 315-343.
- von Rosenstiel, L., et al. (1997): *Change management. Programm, Projekte und Prozesse.* Stuttgart: Poeschel.
- von Wedel, H. (2001): *Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel).* Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.
- Wehling, P. (2001): Jenseits des Wissens? Wissenschaftliches Nichtwissen aus soziologischer Perspektive. In: *Zeitschrift für Soziologie* 30, S. 465-484.
- Weingart, P. (2001): Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zur Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Wiedemann, P. (1993): *Introduction Risk Perception an Risk Communication.* Jülich: KFA Jülich (Arbeiten zur Risikokommunikation, Heft 38).
- Wiesenthal, H. (1995): Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen. Literaturreport und Ergänzungsvorschlag, in: *Zeitschrift für Soziologie* 24, S. 137-155.
- Willke, H. (2000): Nagelprobe des Wissensmanagements. Zum Tzusammenspiel von personalem und organisationalem Wissen. In: Götz, K. (Hg.), *Wissensmanagement. Zwischen Wissen und Nichtwissen.* München und Mehring: Rainer Hampp Verlag, S. 15-31.
- Witzel, A. (1982): *Verfahren der qualitativen Sozialforschung.* Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Wynne, B. (1992a): Uncertainty and environmental learning. Reconciving science and policy in the preventative paradigm, in: *Global Environmental Change*, June 1992, S. 111-127.
- Wynne, B. (1992b): Risk and Social Learning: Reification to Engagement, in: Krimsky, S.; Golding, D. (Hrsg.): *Social Theories of Risk.* Westport/London: Praeger, S. 275-297.
- Wynne, B.; Dressel, K. (2001): Cultures of Uncertainty. Transboundary Risks and BSE in Europe. In: Linneroth-Bayer, J.; Loefstedt, R.; Sjoestedt, G. (Hrsg.): *Transboundary Risk Management. From Iganalina to BSE.* London: Earthscan, S. 124-156.

TAB





Büro für Technikfolgen-Abschätzung  
beim Deutschen Bundestag

---

Neue Schönhauser Str. 10 · 10178 Berlin  
Telefon: 0 30 / 28 49 10  
Telefax: 0 30 / 28 49 11 19  
e-mail: [buer@tab.fzk.de](mailto:buer@tab.fzk.de)  
Internet: [www.tab.fzk.de](http://www.tab.fzk.de)