

Anhörung zum Ersten Bericht der Risikokommission am 10. Oktober 2002 in Stuttgart

Teilnehmer siehe Anhang.

Diskussionsleiter, Prof. Dr. Renn: Begrüßung der Sachverständigen, der Gäste und der Kommissionsmitglieder.

Sehr geehrte Damen und Herren, wir wollen heute eine Anhörung machen und Anhörung heißt: wir wollen zuhören. Wir, die Mitglieder der Risikokommission, wollen heute keine Diskussion veranstalten, das würden wir auch gar nicht schaffen mit den vielen Statements, die sie vorbereitet haben, sondern wir wollen Ihre Kommentare, Ihre Meinungen zu dem Zwischenbericht der Kommission kennen lernen. Wir freuen uns auf die Gelegenheit, nachfragen zu dürfen, Verständnisfragen zu stellen oder einfach nachzuhaken, was Sie mit den einzelnen Punkten gemeint haben, wo Sie Prioritäten setzen. Diese Anhörung wird dokumentiert damit wir die Ergebnisse in der Kommission weiterverarbeiten und hoffentlich konstruktiv in den später zu erstellenden Endbericht einbringen können.

Bevor wir in die eigentliche Diskussion einsteigen, noch einige formale Dinge: Hinweise auf die Tischvorlagen, auf Technik und Dokumentation der Veranstaltung und auf die Pausenregelung.

Zum Ablauf der Anhörung: Von den insgesamt sechs Themen werden wir jedes Einzelthema aufrufen und kurz darstellen, worum es bei diesem Thema geht. Dann erhalten die Sachverständigen die Gelegenheit, zu diesem Thema max. 3-5 min etwas auszusagen. Als nächstes können die Gäste und die Kommissionsmitglieder Fragen stellen und wir können in einen Dialog eintreten. Wir haben für jeden Block rund 45 min. Damit sind meine formalen Ankündigungen beendet und wie ich sehe gibt es keine Nachfragen.

Themenblock 1:

Funktionale und institutionelle Trennung von Risikoabschätzung und Risikomanagement.

Renn:

In diesem Block geht es vor allem um zwei Aspekte, die auch in der politischen Diskussion sehr weittragend sind. Das eine ist, ist es notwendig und sinnvoll, die wissenschaftliche Form der Risikoabschätzung - wir haben das aus naheliegenden Gründen Abschätzung und nicht Bewertung genannt - vom Risikomanagement zu trennen oder wäre es sinnvoller, diese beiden Dinge, die inhaltlich ja zusammengehören, doch auch zusammenzufügen. Dabei kann man zwischen funktionaler und institutioneller Trennung differenzieren. Der zweite wesentliche Aspekt ist die Schnittstellenproblematik. Was passiert am Ende der Risikoabschätzung, womit endet die wissenschaftliche Analyse und womit beginnt das Risikomanagement und wie organisiert man diese Schnittstelle, so dass für beide Seiten das Optimale dabei herauskommt?

Beide Bereiche sind aufeinander angewiesen und Sie wissen, es gibt in der EU die Tradition, stärker zu trennen. In den USA haben wir genau den umgekehrten Trend, die Bereiche wieder stärker zusammenzuführen. Insofern gibt es hier durchaus sehr unterschiedliche Auffassungen und Sie haben auch mitbekommen, dass die Risikokommission in ihrem Ersten Bericht sehr

deutlich gesagt hat, eine funktionale Trennung ist notwendig und sinnvoll, vor allem auch damit transparent wird, was an Wissenschaftlichkeit und was an politischen Vorgaben mit hineinkommt. Aber eine institutionelle Trennung, also in zwei oder drei Einrichtungen, ist nicht als unbedingt notwendig gesehen worden.

Der zweite Punkt ist, dass wir im Ersten Bericht diese Schnittstelle zwischen Risikoabschätzung und Risikomanagement mit Risikobewertung bezeichnet haben. Das bedeutet eine gewisse Unterschiedlichkeit zum deutschen Sprachgebrauch in anderen Bereichen, wo Risikobewertung den wissenschaftlichen Abschätzungsbereich beschreibt. Aber Bewertung hat nun etwas mit Werten zu tun und deshalb ist es oft kritisch, diesen Begriff dafür zu benutzen. Die Risikokommission sieht die Schnittstelle als einen iterativen Prozess, wo die wissenschaftliche Analyse in der Bewertung mit einer Aussage darüber endet, wie signifikant das entsprechende Risiko ist, und wo das Risikomanagement das Ergebnis abholt und darüber befindet, ob Handlungsbedarf besteht. Diese Schnittstelle muss weiter spezifiziert werden und Sie haben dazu in Ihren Stellungnahmen eine ganze Reihe von Vorschlägen gemacht.

Ich werde jetzt die einzelnen Sachverständigen aufrufen und Sie bitten, zu diesem Thema Ihre Vorstellungen möglichst präzise und klar darzulegen. Sie können gerne auch in zwei bis drei Sätzen Ihren Gesamteindruck zum Dokument wiedergeben. Das können Sie höflich oder auch nicht höflich tun, wir sind auf alles vorbereitet. Es wäre aber gut noch einmal Ihre Gesamteinschätzung zu haben und dann auf das spezielle Problem, das für uns eine der zentralen Fragestellung ist, einzugehen. Als erster auf meiner Liste ist Herr Dr. Dräger.

Dr. Utz Dräger, Deutsche Rockwool Mineralwoll-GmbH & Co. OHG:

Zum Gesamteindruck: Das Dokument ist zu begrüßen und dem Inhalt ist in großen und wesentlichen Teilen zuzustimmen. Auf einige Kritikpunkte wird dann im Rahmen der Anhörung noch einzugehen sein.

Jetzt zu dem ersten Punkt: Die konzeptionelle und institutionelle Trennung von Risikoabschätzung und Risikomanagement erscheint sinnvoll und gerechtfertigt und sollte auf jeden Fall durchgeführt werden. Wie auch im Bericht betont, muss eine enge Kooperation erfolgen. Die Schnittstellen müssen definiert werden. Das, was da im Bericht hinsichtlich der Risikobewertung als Schnittstelle gesagt wird, erscheint zunächst einmal ausreichend. Näheres muss sich dann sicherlich im Verfahren ergeben. Damit ist schon gesagt, dass institutionelle Änderungen erforderlich sind und durch Risikorat und Regulierungsausschuss eingeleitet werden sollten. Notwendig ist in dem Zusammenhang eine Zusammenfassung der Aktivitäten, die gegenwärtig doch relativ zerstreut in Bund- und Länderkompetenz erscheinen. Das sollte im Rahmen dieser Neuordnung auf jeden Fall zusammengefasst werden.

Renn:

Vielen herzlichen Dank Herr Dräger. Sie haben ein wunderbares Beispiel an Kürze und Präzision gegeben. Ich darf dann weitergeben an Herrn Prof. Frentzel-Beyme.

Prof. Dr. Rainer Frentzel-Beyme, Bremer Institut für Präventionsforschung und Sozialmedizin (BIPS):

Für mich ist dies auch ein enormer Fortschritt, dass inzwischen eine sachliche Zusammenstellung durch eine Kommission vorliegt. Das habe ich auch begrüßt.

Zur Trennung oder Nichttrennung möchte ich kurz ausführen, dass die Risikofolgenabschätzung sich auf Beobachtungen beim Menschen stützt und die epidemiologische Forschung darauf bedacht ist, die Beobachtungen zu quantifizieren und daraus Risikoschätzungen abzuleiten. Wir vergleichen die beobachtenden Wissenschaften oft mit der Astronomie, wo auch nicht eingegriffen werden kann aber durch Beobachtungen entscheidende Aussagen gemacht werden können, z.B. auch zum Risiko eines Zusammenstoßes von Himmelskörpern. Auf der

Erde müssen wir uns mit dem begnügen, was vorliegt. Wir müssen natürliche Experimente, die ablaufen, analysieren und dabei ist es wichtig, dass es unabhängige Forschung ist. Die Trennung wäre also schon damit gerechtfertigt, dass nicht die Verursacher oder die Manager die Forschung gleich mitbetreiben, sondern dass doch zunächst im Vordergrund steht, ob die Quantifizierung so erfolgt, dass man auch weiß, was man wie managen soll. Deswegen finde ich die Vorbilder aus Skandinavien sehr richtig und nachahmenswert. In diesen Ländern sind Wege gefunden worden, das effizient und auch oft in kleinen Populationen durchführen zu können und ich glaube, dass wir davon eine Menge kopieren könnten. Ich glaube andererseits, dass die Folgenabschätzung aufgrund ganzer Population nicht mehr gerechtfertigt ist, weil das Debakel mit den maximalen Arbeitsplatzkonzentrationen gezeigt hat, dass es eben nicht ausreicht, aufgrund von Querschnittsdaten Toleranzwerte festzulegen, unterhalb deren kein Risiko bestehen dürfte. Es hat sich gezeigt, dass die Berücksichtigung der individuellen Suszeptibilität, also der Verschiedenartigkeit der Reaktion auf Risikofaktoren und auf Kombinationen von Risikofaktoren, von größerer Bedeutung ist als bisher wahrgenommen wurde. Dabei müssen auch die Niedrigdosisbereiche berücksichtigt werden. Die Folgenabschätzung hat unter Berücksichtigung neuerer Erkenntnisse zur individuellen Empfänglichkeit also immer noch sehr viele Aufgaben vor sich. Die Mechanismen der Risikobewertung sind ja für Krebs einigermaßen gut reguliert, es gibt die Monographien des IRC Lyon. An diesem Beispiel kann man zeigen, wie mit bisher klassischen Methoden bei der Beurteilung von Risiken zum Teil doch ineffizient vorgegangen wurde, so dass auch auf diesem Gebiet die unabhängige Forschung weiter Beiträge bringen müsste zur Generalisierung der Risiken, z.B. für Kinder oder für nicht arbeitsfähige Personen.

Renn:

Vielen herzlichen Dank Herr Frentzel-Beyme. Dazu gibt es sicherlich später noch Nachfragebedarf. Ich darf dann als nächstes Herrn Dr. Heinzow bitten.

Dr. Birger Heinzow, Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit, Schleswig-Holstein:

Ich finde, das ist ein sehr gelungener Bericht. Er ist meines Erachtens jedoch etwas theorie-lastig und ich hätte mir in der weiteren Umsetzung gewünscht, dass praxisbezogene Aspekte an Modellen geprüft werden. Ich halte es für notwendig, dass wir tatsächlich eine Trennung der Risikoabschätzung und des Risikomanagements erreichen, mit klaren Vorgaben vor allen Dingen für die Risikoabschätzung, und dass wir eine Schnittstelle brauchen. Das muss nicht unbedingt auch eine institutionelle Trennung beinhalten, es müssen nur die Verfahrenswege getrennt und wieder zusammengeführt werden. Da wir vieles, was hier geschrieben ist, bereits auch woanders schon gelesen haben, z.B. in den SRU-Gutachten, halte ich es auch für notwendig, dass die Punkte, die dort angesprochen worden sind, noch einmal aufgegriffen werden. Man sollte schauen, wie man eine Bündelung der unterschiedlichen Verfahren erreichen kann, wo in den einzelnen Verfahren die Zuständigkeiten und die Unterschiede sind, so dass man am konkreten Beispiel auch die Durchsetzbarkeit der einzelnen Vorschläge überprüfen kann.

Zu dem Bericht selbst wünschte ich mir, auch um Redundanzen zu vermeiden, dass die sprachliche Einheit hergestellt wird und dass so etwas wie ein Glossar für die Kernbegriffe in den Anhang kommt.

Renn:

Vielen herzlichen Dank Herr Heinzow. Dann Herr Professor Henschler.

Prof. Dr. Dietrich Henschler, ehemaliges Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen:

Ich habe mich schriftlich sehr lobend über den ersten Entwurf der Risikokommission geäußert. Das fiel mir relativ leicht, weil die ganze Initiative ja letztlich auf das Sachverständigen-

ratsgutachten von 1996 zurückgeht, für das ich zusammen mit dem Hausjuristen dort einen Entwurf für künftige Regelungen vorgelegt habe und ich persönlich war es, der damals im Sachverständigenrat die Anregung dafür gegeben hat. Das ist ganz am Anfang auf erhebliche Skepsis gestoßen, ob sich der Ansatz einer Homogenisierung, einer Vereinheitlichung, unter den deutschen chaotischen Verhältnissen überhaupt werde durchsetzen lassen. Ich habe Zustimmung im Rate gefunden und das war dann auch der Anlass für die Vordiskussion zur Gründung dieser Kommission. Und die Kommission ist letztlich auch zurückzuführen auf die erste Initiative des Sachverständigenrates. Ich habe also mit Befriedigung wahrgenommen, dass die wesentlichen Punkte, die der Sachverständigenrat damals exponiert hat, auch umgesetzt worden sind. Ich finde, die systematische Durcharbeitung des doch sehr heterogenen und schwierigen Stoffes ist außerordentlich gut gelungen.

Ein kleines Wort der Kritik; hier schließe ich mich meinem Vorredner voll an. Man spürt bei dem jetzigen Text, dass das aus verschiedenen Federn stammt und dass die Begrifflichkeiten und die Terminologie nicht durchgängig einheitlich angesetzt worden sind. Das ist aber eine Frage der redaktionellen Glättung, die sicherlich noch irgendwann stattfinden wird.

Zu der Kernfrage, Trennung - funktional und institutionell - von Risikoabschätzungen und -management: Ich bin völlig uneingeschränkt für einen mutigen Vorstoß der Kommission, dies ohne Abstriche in dieser harten Form zu realisieren. Das Argument, Amerika macht es anders, sticht in meinen Augen nicht, weil dort die ganze Verfassung, die Tradition, die Rechtsprechung völlig anders ist als bei uns. Was außerordentlich für eine Trennung spricht, ist die derzeitige Situation in Brüssel. Angeregt durch die Lebensmittelskandale vertritt die EU-Kommission eine ganz einhellige Meinung, ich habe mich noch einmal kundig gemacht bei den zuständigen Leuten dort. Der Lebensmittelbereich ist ja zur Zeit ein dominantes Regelungsfeld in Europa. Die Etablierung getrennter Einrichtungen für die beiden Kompartimente der Risikobehandlung, wird ohne Zweifel auch legislative Implikationen für unser Land haben. Es wird schwierig sein, weil notwendigerweise etliche Erbhöfe in unserem Land abgebaut werden müssen. Gleichwohl, ich bleibe dabei und möchte ermutigen, dass der Vorschlag ohne Wenn und Aber in dieser Form und nicht in Form von Alternativen, wie das gelegentlich vorgeschlagen wird, verfolgt wird.

Renn:

Vielen herzlichen Dank, Herr Henschler. Als nächstes auf der Liste habe ich Herrn Dr. Konersmann.

Dr. Rainer Konersmann, Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM):

Zunächst möchte ich dem Vorstand und den Mitgliedern der Risikokommission meinen Dank aussprechen. Ich finde diesen Bericht sehr gelungen. Vor allen Dingen, weil er die Defizite und die Problematik meiner Meinung nach richtig wiedergibt. Diese vorangestellten sieben Umsetzungsvorschläge stellen ein geeignetes Instrument dar, um die bestehenden Probleme zu lösen. Ein bisschen enttäuscht war ich zunächst darüber, dass sich dieser Bericht, wie es auch dem Titel zu entnehmen ist, hauptsächlich mit den Risiken aus dem Bereich des Umwelt- und Gesundheitsschutzes auseinandersetzt. Ich habe den allgemein gültigen Charakter vermisst, obwohl diese Umsetzungsvorschläge z.B. auch allgemein nutzbar sind. Man erkennt es auch daran, dass es einige Textbausteine gibt in diesem Bericht, die dies durchaus erkennen lassen.

Zur Trennung von Risikoabschätzung und Risikomanagement: Ich halte diese Trennung für äußerst sinnvoll. Ich spreche jetzt mehr aus der Sicht einer Person, die mit der Risikoabschätzung beschäftigt war. Durch diese strikte Trennung erreicht man z.B., dass der evtl. vorhandene ungeheure Druck, der auf demjenigen lastet, der diese Risikoabschätzung zu verantworten hat, genommen wird. Ich halte dies für eine wirkliche Errungenschaft, wenn es gelingt,

diese Abschätzung auch in allen Punkten so zu formulieren, dass das Management die Aufgabe hat, diese Punkte entsprechend umzusetzen.

Renn:

Vielen Dank Herr Konersmann. Dann darf ich gleich weitergeben an Herrn Konietzka.

Rainer Konietzka, Umweltbundesamt:

Zum Bericht allgemein: Wenn der Bericht verstanden werden soll als ein Fortschritt des SRU-Gutachtens 1996, würde ich mir etwas konkretere Formulierungen wünschen, auch eine provokantere Darstellung des Gewollten, um vielleicht auch die Diskussion anzuheizen. Das so ganz allgemein. Ich finde den Bericht an sich sehr gut, es steckt wahrscheinlich ein größerer Materialienband dahinter, der für mich sehr interessant wäre.

Zum ersten Themenblock habe ich ein kleines Problem. Ich bin grundsätzlich für eine Trennung von wissenschaftlicher Analyse, wie es hier beschrieben ist, und politischer Abwägung. Es darf natürlich nicht sein, dass die Politik die Risiken bestimmt, die geregelt werden sollen oder die Höhe des Risikos bestimmt, das dann geregelt oder auch nicht geregelt werden soll. Ich habe aber ein Problem damit, wenn wir sagen, dass wertegeleitete Entscheidungen in die politische Abwägung gehören. Ich sehe in der Frage der wissenschaftlichen Analyse sehr wohl eine ganze Reihe von wertegeleiteten Entscheidungen. Wenn wir die nicht transparent machen und sie nicht auch als solche bezeichnen, dann werden wir auch die Akzeptanz, die ja hier in der Begründung des ersten Themenblocks aufgeführt ist, nicht erreichen. Also: Trennung ja; institutionelle Trennung weiß ich nicht so recht, weil ich da das Gefühl habe, dass wir möglicherweise einem Etikettenschwindel aufsitzen können. Nur die Tatsache, dass es ein anderes Institut macht, heißt noch lange nicht, dass nicht auch werteorientierte Entscheidungen getroffen werden müssen.

Renn:

Vielen Dank Herr Konietzka. Dann darf ich als nächstes Frau Dr. Mekel bitten.

Dr. Odile Mekel, Landesinstitut für den öffentlichen Gesundheitsdienst NRW

Herzlichen Dank für die Einladung. Ich finde, dass der Bericht in schöner, kompakter Form Defizitanalyse und Verbesserungsvorschläge in dem Bereich der Risikoregulierung in Deutschland bietet. Jedoch finde ich, dass die Sachverhalte in der Kurzfassung etwas zu stark verkürzt dargestellt worden sind. Die Darstellung in der Langfassung ist teilweise besser, aber Personen, die noch nicht so lange im Bereich der Risikoabschätzung tätig sind, werden wahrscheinlich Schwierigkeiten haben, auch alle diese Punkte zu verstehen. Zu der Kernfrage der Trennung zwischen Risikoabschätzung und Risikomanagement stimme ich mit meinen Vorredner, Herrn Konietzka überein. Wenn man die Trennung macht, wird es deutlicher, wo die Wertungen eingehen. Allerdings wird in dem Bericht vermeintlich dargestellt, dass die wissenschaftliche Risikoabschätzung ohne Wertung geschieht. Aber dem ist nicht so. Da stimme ich meinem Vorredner zu. Aus unserer Sicht wäre eine institutionelle Trennung sinnvoll.

Renn:

Vielen Dank Frau Mekel. Dann darf ich gleich weitergeben an Herrn Dr. Neus.

Dr. Hermann Neus, Behörde für Umwelt und Gesundheit, Hamburg:

Mein Gesamtvotum fällt der heutigen Großwetterlage entsprechend sehr positiv und freundlich aus. Die Themen Harmonisierung der Standardsetzung und Risikobewertung und auch die Defizite der gegenwärtigen Regulierungspraxis sind ja auch immer Gegenstand der entsprechenden Gremien in den Landesgesundheitsministerien, im Ausschuss für Umwelthygiene damals und jetzt in der Länderarbeitsgruppe Umweltbezogener Gesundheitsschutz gewe-

sen. Wir hatten uns selbst mit diesen Fragen befasst und finden vieles wieder; deshalb ein sehr freundliches Feedback.

Der funktionalen und institutionellen Trennung zwischen Risikoabschätzung und Risikomanagement stimme ich grundsätzlich zu. Die Argumente, die dafür sprechen, sind klar. Auf der anderen Seite muss man aber auch sehen, dass natürlich die Risikoabschätzung kein rein wissenschaftliches Unternehmen ist, es gibt vielerlei Unsicherheiten, die in die Risikoabschätzung einfließen und damit fließen dann implizit oder explizit auch Wertungen ein. Um eine reine Wissenschaftlichkeit gewissermaßen aufrecht erhalten zu können, also um diese Trennung überhaupt tragfähig zu machen, ist es wichtig, dass man Leitfäden, die ja auch von der Risikokommission vorgeschlagen werden, zum Umgang mit diesen Unsicherheiten entwickelt. Das ist für uns eine zwingende Voraussetzung für die Tragfähigkeit einer solchen konzeptionellen Trennung. Wobei auch klar sein sollte, dass solche Leitfäden nur schrittweise realisiert werden können und immer aktualisiert werden müssen, so dass es insgesamt eher im Sinne eines approximativen Prozesses zu verstehen ist.

Schnittstellen gibt es natürlich auch zwischen Risikoabschätzung und Risikomanagement. Wir sehen dabei zwei Punkte. Der eine betrifft schlicht die Arbeitsorganisation. Es muss für die Risikoabschätzung die Möglichkeit bestehen, Impulse für das Risikomanagement zu geben. Wenn man beispielsweise irgendwo besonders hohe Risikokonstellationen feststellt. Umgekehrt muss das Risikomanagement natürlich auch die Möglichkeit haben, auf das Risikoabschätzungsgeschehen Einfluss zu nehmen und Fragen zu stellen. Insofern müssen von der Arbeitsorganisation her gewisse grundlegende Koordinationen gemacht werden. Der zweite Aspekt ist die Abwägung im Bereich der Risikobewertung. Dabei müssen die Ergebnisse der Risikoabschätzung abgewogen werden gegenüber Aspekten, die mehr von der Risikomanagementseite her kommen, also Fragen der Machbarkeit oder andere Zielsetzungen, die die Gesellschaft vielleicht insgesamt verfolgt. In dieser Abwägung müssen, wie gesagt, beide Seite zusammen treffen, um zu einer einheitlichen Meinung zu kommen. Insofern ist Koordination in jedem Fall wichtig und notwendig, was aber nicht dagegen spricht, dass die Risikoabschätzung ganz grundsätzlich unabhängig sein soll vom Risikomanagement. Wichtig wäre uns die Transparenz. Wenn zwischen Risikoabschätzung und Risikomanagement in den entsprechenden Arbeitsgremien kein Konsens herstellbar ist, muss dies bei der sich anschließenden politischen Entscheidung transparent gemacht werden. Es gibt ja vielfältige Beispiele für hohe Risiken, die man aber, aus welchen Gründen auch immer, nicht so gut regulieren kann. Solche Konstellationen müssen eben transparent gemacht werden. Das ist ja auch ein wesentlicher Vorteil einer solchen Trennung.

Zur Frage der institutionellen Trennung möchte ich kein definitives Votum abgeben. Wichtig wäre eben tatsächlich die funktionelle Trennung und die Unabhängigkeit der Risikoabschätzung. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass auf der Länderebene eine gewisse institutionelle Trennung tatsächlich vorhanden ist, indem es eine wesentliche Aufgabe der Gesundheitsressorts der Länder ist, die Risikoabschätzung vorzunehmen, während das Risikomanagement auf Länderebene meistens in anderen Ressorts, nämlich im Umwelt- und im Bauressort liegt. Darin ist ein Beispiel einer gewissen, auch institutionellen Trennung zu sehen, von dem man vielleicht profitieren kann.

Renn:

Vielen herzlichen Dank Herr Neus. Dann würde ich gerne Herrn Dr. Rupprich bitten.

Dr. Norbert Rupprich, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin in Dortmund:

Wir haben uns sehr positiv über den Bericht und seine Zielsetzung insgesamt geäußert. Wir stützen uneingeschränkt die Idee der funktionalen Trennung von Risikoabschätzung und Risikomanagement, sehen jedoch, dass dies nur funktioniert, wenn man eine äußerst klare Terminologie hat. An dieser Stelle sehen wir in diesem Bericht deutliche Schwächen. Wir haben

diesen Bericht verschiedenen Leuten in unserem Hause, die nicht nur mit Gefahrstoffen arbeiten, zu lesen gegeben und die Reaktionen waren Verunsicherung. Das heißt der erste Wunsch wäre, in der gesamten Terminologie zu berücksichtigen, dass ein solcher Bericht nicht nur für Fachleute für Gefahrstoffe Gültigkeit haben sollte, sondern auch für Leute die Lärm, Strahlung oder Anlagensicherheit bearbeiten, denn da gibt es große Verständnisschwierigkeiten. Ich darf vielleicht an dieser Stelle auf der Terminologieebene noch zwei bis drei Beispiele nennen, weil diese Ebene so vieles nachher triggert. Ihr Risikobegriff schwimmt in den verschiedenen Textteilen. Ich bin auf dieser Ebene des Risikobegriffes ein Purist und sage, es muss immer die Komponente von einer tatsächlichen Exposition im Vergleich zu Bewertungsmaßstäben sein. Manchmal wird der Grenzwert bei Ihnen zur Risikoabschätzung, obwohl der Grenzwert verwendet wird im Vergleich mit Expositionen, dass man daraus dann Risiken abschätzt. So etwas verunsichert und da würde ich vorschlagen, einfacher zu werden, weniger Begriffe zu verwenden. Auch die Relation Gefährdung und Risiko ist eine ganz schwierige. Im Bereich der Gefahrstoffe verstehen wir Gefährdung eben als Risiko. Sie verwenden den Begriff Gefährdung manchmal als Eigenschaftsbeschreibung und manchmal als Risikobeschreibung. An dieser Stelle also die Bitte um Vereinfachung und mehr Klarheit in den Begriffen. Sie haben die Nahtstelle Risikobewertung als zentrale Nahtstelle definiert und haben die Notwendigkeit gesehen, den Begriff sowohl im naturwissenschaftlichen Bereich zu verwenden als auch in dem Bereich, in dem Werturteile getroffen werden. Mein Plädoyer, um dort die Verwirrung aufzuheben, wäre, den Begriff der Risikobewertung ausschließlich im Sinne eines Werturteils zu verwenden. Natürlich werden naturwissenschaftliche Daten bewertet, um zu einer Risikocharakterisierung zu kommen, aber ich glaube, wenn man den Begriff der Risikocharakterisierung nimmt, deutlich macht, welche Unsicherheiten dahinter stecken, reicht dies aus, um all die Ideen der Wissenschaftler einzufangen. Die Trennung des Begriffs in diese beiden Bereiche hat sehr viel Verunsicherung hervorgerufen. Sie sprechen von einer Zweiteilung, Sie sprechen von Risikoabschätzung versus Risikomanagement, und ich glaube, dass es in der Praxis eine Dreiteilung ist. Sie haben ganz konkret die Risikoabschätzung mit der Charakterisierung, Sie haben die Fachleute, die Maßnahmenoptionen erheben und miteinander vergleichen und Sie haben alle zusammen, die nachher bewerten. Und es wird auch nie so sein, dass nach Erhebung und Charakterisierung eines Risikos sich jemand isoliert hinsetzt und Risiken bewertet. Die Risiken werden immer erst bewertet, wenn sie alle Maßnahmenoptionen auf dem Tisch haben. Ich versuch es mal ganz allgemein zu fassen: Es muss die funktionale Trennung vorhanden sein, man braucht die Klarheit in den Köpfen. Aber ich glaube, dass diese Köpfe Tür an Tür zusammensitzen müssen. Meine praktische Erfahrung im Bereich der EU-Altstoffverordnung ist die, dass wenn diese klar denkenden Köpfe nicht Tür an Tür zusammensitzen, sie sich alle nicht verstehen.

Renn:

Vielen herzlichen Dank Herr Rupprich. Dann darf ich Herrn Prof. Schneidewind bitten.

Prof. Dr. Uwe Schneidewind, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg:

Mein Beitrag schließt sich eigentlich sehr schön daran an. Grundsätzlich ist der Bericht, Herr Heinzow sagte es ja schon, etwas theorielastig. Ich würde ihn bezeichnen als sozialwissenschaftlich etwas naiv. In vielen Bereichen ist der Bericht gekennzeichnet durch eine sehr hohe analytische Schärfe, aber dem kompletten Ausblenden von institutioneller und sozialer Realität, obwohl diese Bereiche in der Kommission durch einige Personen durchaus kompetent vertreten werden. Ich will es bewusst so provokant fassen, weil sich das jetzt auch an der Frage nach der Trennung von Risikoabschätzung und Risikomanagement festmacht. Hier wird diese regulative Idee sehr deutlich, und die ist auch im Prinzip durchaus begrüßenswert, blendet aber aus, und das wurde in einigen Statements auch angesprochen, dass jedes wissenschaftliche Handeln mit vielen Grundwerteurteilen schon behaftet ist und wir das nicht her-

ausdefinieren können. Wir können uns nur dessen bewusst sein und fragen, wo setzen Werturteile schon bei der Frage, schon im Deckungszusammenhang, welcher Phänomene wir uns annehmen, bei den Testmethoden ein. Wir müssen uns bewusst werden, wo überall Werte einfließen. Das können wir analytisch nicht herausdefinieren.

Im Hinblick auf die grundsätzliche Frage der Trennung, ist aus sozialwissenschaftlicher Sicht ganz zentral zu sehen, dass es in letzter Konsequenz um Handlungskapazitäten der Akteure geht, um den Umgang mit Risiken und Gefährdungen, d.h. darum Organisationen, Gesellschaften in die Lage zu versetzen, mit den Risiken umzugehen. Die analytische Durchdringung des Problems ist ein möglicher Weg dort hin, aber diese analytische Durchdringung ist selbst ein gesellschaftlicher Prozess, der Zeit und Ressourcen braucht. Der Umgang mit Risiken der letzten Jahre zeigt, dass diese Faktoren Zeit und Ressourcen von zentraler Bedeutung sind. Das Warten auf die analytische Klarheit kann Handlungsoptionen in einer Gesellschaft verbauen und damit bestimmte Handlungspfade auch vollständig unmöglich machen. Daher plädiere ich dafür, die Trennung als analytische Idee im Hinterkopf zu behalten und dort, wo sie institutionell möglich erscheint, umzusetzen. Diese aber nie als fixe Regel definieren, sondern ständig darüber reflektieren, wozu diese Trennung an einem bestimmten Punkt in Hinblick auf die Handlungsfähigkeit der Akteure führt. Verhindert das Festhalten an dieser regulativen Idee Entscheidungen über Jahre oder Jahrzehnte oder ist es etwas, was gerade in zeitkritischen Entscheidungssituationen wirklich intelligenteren Entscheidungen auch ein Stück Zeitrahmen möglich macht? Das heißt, neben dieser richtigen regulativen Idee einfach die Realität im sozialwissenschaftlichen Sinne im Hinblick auf Zeit und Ressourcen zu betrachten.

Renn:

Vielen Dank Herr Schneidewind. Letzter im Alphabet ist Herr Dr. Holger Schütz.

Dr. Holger Schütz, Forschungszentrum Jülich:

Wir glauben, dass die Risikokommission hier ein sehr wichtiges Thema behandelt und dass sie eine sehr gute Analyse und auch sehr gute Lösungsvorschläge vorgelegt hat, von daher also globale Zustimmung zu der bisherigen Arbeit.

Was die Trennung von Risikoabschätzung und Risikomanagement angeht, teilen wir auch die Einschätzung, dass eine funktionale Trennung sinnvoll und auch notwendig ist aus den genannten Gründen der Separierung, der Analyse des Sachstandes, der Kenntnis über Risiken bis zu der Frage, wie die Gesellschaft mit den Risiken umgehen soll. Dass die Risikoanalyse selbst oder in der Risikoabschätzung - in dieser Terminologie - wertebehaftet ist, das ist mehrfach gesagt worden. Das ist auch richtig und muss transparent gemacht werden im Bericht. Das ändert aber nichts daran, dass man in Hinblick auf die Aufgabenunterscheidung diese Trennung vornehmen sollte. Es ist wichtig zu sehen, dass es durchaus unterschiedliche Arten von Wertungen sind, die da eingehen, und das sollte man auch deutlich machen.

Es ist eine Frage, ob wir uns darüber im Klaren werden, welche Wertungen in die Forschungs- und Analysemethoden einfließen, die wir anwenden, und welche Begriffe, wie z.B. Gesundheit, wir wie benutzen, um Endpunkte abzuschätzen. Und die andere Frage ist die Bewertung hinterher in Hinblick darauf, was getan werden soll.

(Lücke in der Aufzeichnung, Bandwechsel)

... als Risikobewertung, bei der auch gesellschaftliche Gruppen eingebunden werden sollen, da sehen wir ein großes Problem. Es ist zwar wichtig das zu tun, das ist nicht nur politisch opportun, sondern das ist auch sinnvoll, um den Prozess überhaupt gesellschaftlich sinnvoll durchführen zu können. Aber es muss natürlich klar definiert werden, welche gesellschaftlichen Gruppen das sein können und was ihre Rolle ist, darauf werden wir später noch kommen. Ich möchte an dieser Stelle auch schon darauf hinweisen, dass ein zweites Problem be-

stehen bleibt, vielleicht sogar verstärkt wird durch diese Trennung, nämlich der Dissens zwischen den Risikoabschätzern, zwischen den wissenschaftlichen Experten. Dieser Dissens kommt durch die Trennung alleine nicht vom Tisch. Das wäre aber wichtig, weil wir natürlich gerade da, wo es einen Dissens zwischen Experten gibt, ein gesellschaftliches Problem bekommen. Wir haben im Grunde gesellschaftliche Risikodiskussionen nur bei den Themen, wo ein Expertendissens über ein Risiko vorliegt. Deswegen muss man sich Mechanismen überlegen, wie man mit diesem Problem des Expertendissens umgeht.

Renn:

Vielen herzlichen Dank Herr Schütz. Vielen Dank an alle Sachverständige, dass Sie sich sowohl an die Zeit gehalten haben als auch wirklich klar und deutlich hier Ihre Punkte vorgelegt haben. Wenn man sich die verschiedenen Statements noch mal vor Augen führt, so haben zumindest alle gesagt, dass eine Trennung im Sinne einer funktionalen Trennung oder zumindest im Sinne einer regulativen Idee ganz sinnvoll wäre und sicherlich auch weiter verfolgt werden muss. Ob sich dies dann institutionell auswirkt, ist eine andere Frage. Ich glaube, dass sich auch alle darin einig sind, dass Wertungen in den Bereich der Risikoabschätzung mit einfließen. Und wir sind uns auch alle einig, dass der Kurzbericht wie auch der Langbericht in der Terminologie an Eindeutigkeit zu wünschen übrig lässt.

Wir haben jetzt die Möglichkeit, Nachfragen zu stellen. Ich hätte als erstes eine Frage. In welcher Form sollen Werturteile in dem Risikoabschätzungsbereich transparent gemacht werden? Wie soll dieser Bewertungsteil des Abschätzens in diesen Prozess eingebunden werden? Das haben alle als Problem angesprochen, es gibt Wertungen, die transparent gemacht und legitimiert werden müssen. Haben Sie konkrete Vorstellungen darüber, wie das passieren soll? Sollen das die Wissenschaftler selber machen und dann veröffentlichen? Soll es von außen eingebracht werden? Wie kann das Bewerten im Rahmen der Abschätzung sowohl legitimiert als auch transparent gemacht werden?

Und zweite Frage: Wie kann der Expertendissens gelöst werden?

Heinzow:

Ich denke, dass die Experten selbst nicht in der Lage sein werden, ihre Wertung selbst in einem solchen Bericht darzustellen. Ich glaube, dass diese Wertung von außen erkennbar sein muss. Das geht nur, wenn die Darstellung der Verfahrensabläufe transparent ist und die Entscheidungsgrundlagen sowie auch z.B. Default-Faktoren ganz konkret benannt werden. Das Wesentliche ist, dass die Prozessabläufe und die zur Verfügung stehenden Daten offengelegt werden. Das ist ein großes Dilemma der bisher bestehenden Risikoabschätzung. Das gilt für viel Dokumente. Wenn Sie z.B. einen ADI-Wert von der WHO nehmen wollen, dann wissen Sie nicht, wie der zustande gekommen ist. Sie haben nur am Ende die Zahl. Dieser Prozess muss durchbrochen werden, indem der gesamte Ablauf bis zu dieser Zahl, die zum Schluss dasteht, für den Außenstehenden transparent ist. Dann kann man auch auf die wertegeleitete Selbstdarstellung verzichten. Was aber hinzugehört ist, dass das Expertengremium, das diesen Wert ableitet, eine Bewertung hinsichtlich der Qualität abgibt, wie das z.B. in den USA gängige Praxis ist. Es gehört hinein, dass die Qualität z.B. für die Datenlage mit hoch, mittel oder gering angegeben wird, damit eine Einschätzung der Experten über die Qualität ihrer Arbeit aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten möglich ist.

Konietzka:

Natürlich muss eine Wertung benannt werden, wenn ich eine Risikoabschätzung mache. Dann halte ich es für wichtig, dass eine Begründung für die Wertsetzungen gegeben wird. Zu dieser Begründung muss es einen Konsensbildungsprozess gegeben haben und die Beteiligten an diesem Konsensbildungsprozess müssen benannt sein. Es muss nachvollziehbar sein, wer sich daran beteiligt hat und wie ausgewogen das war. Ich halte es für wichtig, wenn man Wertung

einführt, diese zu benennen, zu begründen. Das Zustandekommen des Gremiums und wie es sich zusammengesetzt hat für die Setzung dieser Wertung muss ebenfalls benannt werden. Das muss nicht zu jeder z.B. einzelnen ADI-Wertableitung erfolgen, sondern es kann in grundsätzlicher Form geschehen, wenn das dann auch so prinzipiell durchgehalten wird.

Schütz:

Das sind im Wesentlichen die gleichen Punkte - Transparenz ist das Zentrale. Es muss deutlich gemacht werden, wie diese Wertungen zustande kommen. Ich denke, vieles können die Experten tatsächlich aus diesem Sachverstand nur selber entscheiden, aber sie müssen eben deutlich machen, was sie entschieden haben.

Neus:

Ich denke, dass in diesem Bereich die Leitfäden eine wichtige Bedeutung haben. Die Leitfäden sollen ja gerade zu den Punkten eine Hilfestellung bieten, wo es Unsicherheiten gibt, und gerade hier, wo man mehr oder weniger vorsichtig sein kann, fließen ja die Wertungen ein. Es ist wichtig, dass man - natürlich nach einer entsprechenden Beratung und Vorbereitung - weiß, wie man mit bestimmten Sachfragen, in die Wertungen einfließen können, umzugehen hat. Das ist ein wichtiges Element in diesem Zusammenhang.

Der andere Aspekt sind die Verfahrensregeln. Ich glaube, dass die Experten in der Tat eine große Rolle spielen. Wenn man Gremien hat, dann stellt sich auch immer die Frage nach der Geschäftsordnung, ob man ein Konsensvotum benötigt, oder ob man Minderheitsvoten zulassen kann. Ich denke, sehr hilfreich wird es in jedem Fall sein, wenn man grundsätzlich Konsens anstrebt. Wenn ein fachlicher Konsens aber nicht herstellbar ist, muss man ausdrücklich explizit machen, dass bestimmte Wissenschaftler bestimmte Fragen anders sehen. Das sollte dann über die Geschäftsordnung transparent werden.

Rupprich:

Es gibt für mich nicht den verbindlichen Begriff der naturwissenschaftlichen Bewertung. Wenn wir in dieser Runde fragen würden, würden wir vielleicht nicht immer das gleiche darunter verstehen. Deshalb der konkrete Vorschlag für den Bericht, sagen Sie, an welchen Stellen einer Risikoabschätzung Sie von naturwissenschaftlicher Bewertung sprechen. Sagen Sie beispielsweise, dass Sie das Schutzniveau meinen, vor dessen Hintergrund abgeschätzt wird, ob ein Grenzwert sehr empfindliche Personen mit einschließt oder nicht, ob eine Datenlücke mit Default-Faktoren besetzt wird oder mit empirischen Daten oder mit substanzspezifischen Daten. Konkretisieren Sie die Schritte, wo nach Ihrer Sicht naturwissenschaftliche Bewertung auftritt und schon wissen wir nachher sehr viel klarer, was dort geschehen ist. Im Bereich der Risikoabschätzung von EU-Altstoffen - das ist ein mühsamer Prozess - wird immer wieder versucht zu sagen, warum man was gemacht hat und warum man zu einem bestimmten Ergebnis gekommen ist.

Henschler:

Es handelt sich ja um einen Mehrstufenvorgang. Wir haben immer die Meinung vertreten und ich finde sie auch in Ihrem Entwurf, dass auf jeder Stufe komplette Transparenz hergestellt werden muss und komplette Transparenz heißt, eine volle Publikation aller Argumentationselemente, die im Zuge einer Bewertungsstufe gefallen sind. Damit wird man auch das Problem der Minderheitenmeinungen los; die kann man dort hineinbringen. Das ist auch so üblich. Jetzt kommt der schwierige Fall, dass Dissens zwischen wissenschaftlichen Bewertungen existiert, auch manifest wird. Der Regelfall nach meiner Erfahrung ist, dass solche besonders fortschrittlichen Wissenschaftler einer gewissen Provenienz und Richtung angehören, die von manchen als Outsider bezeichnet werden, was übrigens mehr und mehr abgebaut wird, weil sie sich auch kundig machen. Im Gegensatz zu zwei zuvor geäußerten Meinungen vertrete ich

den Standpunkt, zumindest die klassischen Naturwissenschaften, sind in der Lage, Dissense zu exponieren und auch auszudiskutieren. Das Instrument, dessen man sich bedient, sind die entsprechenden Fachgesellschaften. Unsere Rechtssprechung kennt den Begriff der herrschenden wissenschaftlichen Meinung. Das ist in der Regel diejenige, die von einer fachlich kompetenten Gesellschaft, meistens auch über die internationale Abgleichung, erzielt werden. Der Missstand, der immer wieder herrscht ist, dass Einzelne, die eine Minderheitenmeinung vertreten, diese nicht vor kompetenten Fachgesellschaften vertreten. Es sollte aber, und da bin ich nun wieder ganz auf der Linie der Vorredner, durch die Leitlinien, die im Einzelnen zu erarbeiten sind, genau festgelegt werden, wie dieses Problem zu beheben ist.

Wenn ich noch eine kleine Korrektur vornehmen darf, zu dem, was Herr Frentzel-Beyme zu den MAK-Werten gesagt hat. Die MAK-Kommission ist das erste Gremium weltweit gewesen, das die Berücksichtigung individueller Suszeptibilitäten schon realisiert hat. Meistens wird das Vorwort nicht gelesen, aber da steht ganz genau drin, dass besonders Empfindliche, auch wenn sie nur relativ selten in einem Kollektiv vorkommen, berücksichtigt werden, sofern man Instrumente an der Hand hat, diese besondere Überempfindlichkeit festzustellen und zu kontrollieren.

Frentzel-Beyme:

Ich habe nur das Debakel angesprochen, dass die MAK-Werte immer als relativ sicher angesehen wurden und dann herabgesetzt werden mussten. Das was Sie sagen, wollte ich nicht bestreiten, das weiß ich, und das ist auch sehr gut. Und vor allem wird auch jetzt auch nachgedacht über die polygenetischen Polymorphismen usw.

Was ich noch beitragen wollte ist, dass das „Folgen vermeiden“ im Vordergrund steht bei der Risikoabschätzung. Der Riscue-Begriff der italienischen Kaufleute war, ob sie das Risiko eingehen, ein Schiff über Klippen und Stürme loszuschicken, wobei sie die möglichen Folgen genau kalkuliert haben. Wir müssen die Vorsorge im Auge haben, nicht die langfristigen Folgen erst abwarten und dann handeln, sondern Vorsorge treffen, Hinweise nehmen und nicht immer Nachweise fordern. Die Frage ist deswegen wirklich, wie man das Risiko definiert, ob man es juristisch definiert oder präventiv, medizinisch oder sozial präventiv. Langzeitfolgen versus Akutfolgen ist immer noch eine Misere, denn die Akutfolgen werden oft besser anerkannt und sind sofort auch transparent darstellbar; Langzeitfolgen dagegen weniger gut, da experimentelle Modelle leider nicht alle Risiken erkennbar werden lassen können. Wesensveränderung, Depressivität und andauernde Regulationsstörungen in Organismen sind auch nur sehr bedingt im Tierversuch feststellbar. Deswegen finde ich es sehr wichtig, dass man die ablaufenden Experimente und Hinweise für Regelungen konsequent nutzt - wie es auch schon gemacht wird - und nicht die letzten Nachweise abwartet. Ich sehe aber am augenblicklichen Stand der Diskussion in der Mobilfunktechnik, dass hier eben wieder ein solcher Dissens aufgetreten ist. Das hat mich auch beflügelt, hier meinen Beitrag zu bringen, obwohl ich das in meinem Statement nicht explizit anspreche. Aber ich glaube hier ist ein wichtiger Aspekt angesprochen, wie man mit Risikobewertung umgehen sollte.

Renn:

Vielen herzlichen Dank. Wir sind leider schon am Ende der ersten Runde. Ich muss ein bisschen auf die Zeit achten. Ich würde aber meinen, gerade weil der zweite Punkt sehr eng mit dem ersten zusammenhängt, dass wir uns bei dem zweiten doch noch etwas mehr Zeit nehmen, auch Fragen aus der Kommission vertieft zu behandeln.

Themenblock 2:

Demokratische Legitimierung von Entscheidungen, politische Einbindung

Renn:

Die Thematik des zweiten Blocks ist von vielen ja auch schon angesprochen worden. Die Frage, wie verhält sich die Schnittstelle, jetzt nicht zwischen Abschätzung und Management, sondern zwischen den verschiedenen politischen Entscheidungsgremien, zwischen der wie auch immer zu fassenden demokratischen Legitimation und dem gesamten Ablauf von Risikoabschätzung und Risikomanagement? Dabei geht es besonders um das Verhältnis zwischen politischen Gremien und Regulierungsgremien. Wer beauftragt wen zu welchem Zeitpunkt? Wo beginnt diese Maschine zu laufen? Wer setzt die Risikoabschätzung in Gang? Wer setzt die Standards für die Abwägung fest? Wie geschieht die Verknüpfung zwischen diesem gesamten Prozess, den wir Risikoregulierung genannt haben, und dem politischen und gesellschaftlichen Umfeld? Das wäre die Grundfrage und auch hierzu würde ich um relativ klare, knappe Antworten bitten, damit wir noch etwas stärker zu Nachfragen kommen können. Manches ist schon gesagt worden, das brauchen wir nicht zu wiederholen. Fragen, wie, wer den Risikorat beruft u.ä. 3 würde ich unter Themenblock aufnehmen, weil wir erst über die genannten Dinge sprechen müssen, bevor wir uns über die Zusammensetzung austauschen.

Ich würde jetzt in der umgekehrten Reihenfolge vorgehen, damit nicht immer den letzten die Hunde beißen, also Herr Schütz wäre als erster dran.

Schütz:

Aus unserer Sicht ist ein zentraler Punkt hier die normative Kraft, die die Empfehlungen bzw. Entscheidungen des Risikorates haben und da ist natürlich die Frage, wie die aussehen kann. Das hängt vermutlich von den konkreten Aufgaben des Rates ab. Wenn ich den Text richtig verstanden habe, soll es ja nicht darum gehen, dass der Risikorat Einzelbewertungen zu spezifischen Risiken vornimmt, sondern dass er eher eine koordinierende Funktion und eine Art Richtlinienkompetenz hat, Leitlinien formulieren soll. Da wäre allerdings dann wichtig, noch einmal genau herauszuarbeiten ...

Renn:

Herr Schütz, entschuldigen Sie wenn ich unterbreche, das ist schon Themenblock 3, also Risikorat. Wir sind im Moment noch bei Block 2. Da geht es um allgemeine Fragen, also bevor wir den Risikorat überhaupt einschalten. Vor allem Punkt 2.1 ist mir wichtig: das Verhältnis politische Gremien und Regulierungsgremien. Wo werden die Leitlinie der Risikopolitik getroffen? Wo wir diese Schnittstelle eigentlich konstituiert?

Schütz:

Wenn das eher auf der organisatorischen Ebene gemeint ist, dann würde ich das jetzt zurückziehen. Ich hatte das jetzt, weil das unter Punkt 2.1 steht, unter die normative Kraft gefasst. Dann mache ich es unter Punkt 3.

Schneidewind:

Das Thema demokratische Legitimierung ist ja eines, das uns in den letzten Jahren in unwahrscheinlich vielen gesellschaftlichen Problemlagen beschäftigt. Die Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" hat sich aus dem Grunde insbesondere mit institutionellen Reformen auseinandergesetzt, weil man den Eindruck hatte, dass die klassischen Legitimationsmechanismen, die sich bis in die 70er, 80er Jahre hinein bewährt haben, zunehmend nicht mehr angemessen sind, um in diesen neuen Problemlagen zurechtzukommen: Globali-

sierung; auch die größer werdende Schwierigkeit der Regulierung unternehmerischen Handelns unter Effizienzaspekten; die Frage nach dem Ressourcenverbrauch von Regulierung, wie lässt sich das auch zu volkswirtschaftlich vertretbaren Kosten realisieren. Wir sind heute in einem Zustand, in dem es uns kaum mehr möglich ist, am grünen Tisch ideale Regulierungsvorschläge für so eine komplexe Problemlage zu definieren. Daher das eindeutige Plädoyer: Wir brauchen sozusagen institutionelle Werkstätten, wir müssen an vielen Orten mit neuen Formen solche Legitimationsprozesse legitimieren und da spielen natürlich auch ganz neue Akteursgruppen - Unternehmen, andere Nicht-Regierungsorganisationen - eine zentrale Rolle. Wie solche Einbindungsprozesse sowohl von ihrer legitimatorischen Rechtfertigung als auch von der Möglichkeit her, dies effizient in Gesellschaften durchzuführen, aussehen, da stehen wir heute ganz am Anfang. Daher würde ich mich davor hüten, aus einer Kommission einen analytisch hergeleiteten Vorschlag hineinzugeben und den dann auch als Weisheit zu präsentieren. Dieser muss immer unter die Relativierung gestellt werden, das kann nur ein kleines Element in dieser großen institutionellen Werkstatt sein, die wir in den nächsten Jahren und Jahrzehnten brauchen werden.

Renn:

Dazu hätte ich eine kurze Nachfrage, Herr Schneidewind. Es kam ja von vielen hier auch der Wunsch, die Zersplitterung, die wir heute haben, die Inhomogenität aufzulösen. Sehen Sie denn Möglichkeiten, durch diese Pluralisierung von Werkstätten dennoch das Ziel zu erreichen ohne dabei widersprüchlich zu sein?

Schneidewind:

Mein Plädoyer ging ja genau in die andere Richtung. Wir brauchen diese Inhomogenität und wir brauchen die Widersprüche, denn diese Lernprozesse laufen über Widersprüche, damit wir in unterschiedlichen Risikolagen mit ihrer unterschiedlichen gesellschaftlichen Konstitution verschiedene Verfahren entwickeln, daraus lernen können. Der Wechsel von einzelnen gesellschaftlichen Arenen in andere, das ist genau das, was eine lernende Gesellschaft ausmacht - doch nicht die Entwicklung eines analytischen Institutionenrahmens, von dem wir dann glauben, dass wir damit alle Probleme, gerade die Probleme der modernen Gesellschaft, in den Griff bekommen. Daher liege ich mit meinem Votum wirklich konträr zu diesem Homogenitätsoptimismus, der aus vielen Statements herausbricht. Eine pluralistische Gesellschaft braucht eine Pluralität der Institutionen, die gerade über Widersprüche, die zwischen einander bestehen, lernen. Der Weg muss sein, Widersprüche transparent zu machen. Die Transparenz ist das zentrale, nicht die Homogenität der Institutionen.

Renn:

Danke noch mal für diese Klarstellung. Dann Herr Rupprich.

Rupprich:

Wir haben uns zu diesen Themen aus dem Hause des Arbeitsschutzes etwas zurückhaltend geäußert und ich werde auch im Laufe dieses Tages diese Zurückhaltung nicht aufgeben. Ein Punkt vielleicht zu unserer Erfahrung. Diese Schnittstellen zwischen den beteiligten Gremien haben wir im Bereich des Arbeitsschutzes im Ausschuss für Gefahrstoffe organisiert. Dort findet der Lernprozess statt. Das ist eine Möglichkeit, vorwärts zu kommen. Was wir aber dort feststellen ist, und das gilt wahrscheinlich auch für alle anderen Organisationsformen, es fehlt in diesen Gremien, es fehlt in diesem Bericht, den Sie vorgelegt haben, so etwas wie eine Leitlinie, was wir denn unter Risikoakzeptanz und Toleranz verstehen. Wir konzentrieren uns manchmal auf völlig nebensächliche Risiken und vergessen dann die besonders ausgeprägten. Wir haben ein gemeinsames Gefühl dafür, wo wir auch einmal aus handlungsorientierten Gesichtspunkten sagen sollten, da ist zwar noch ein Risiko, aber wir kümmern uns nicht mehr,

weil wir nicht die Zeit haben, weil wir uns um andere Sachen kümmern sollten. So etwas sollte geleistet werden. Aussagen über die Risikoakzeptanz, ein Toleranzkonzept, das einen Rahmen vorgibt, braucht man überall.

Neus:

Zum Stichwort demokratische Legitimation: Ich bin kein Jurist, aber Mitarbeiter einer Behörde, insofern haben wir auch immer mit juristischen Fragen zu tun. Ich glaube ein entscheidender Punkt ist der, dass, wenn wir über Risiko reden, zumindest wenn es um Risiken für die menschliche Gesundheit geht, wir natürlich auch immer den Art. 2 des Grundgesetzes „Recht auf körperliche Unversehrtheit“ im Hinterkopf haben. Soweit ich die Rechtsliteratur überblicke, die sich z.B. mit so etwas wie Gefahrenrecht und ähnlichem befasst, findet man dort regelmäßig einen Verweis auf den Gesetzgeber. Risikoregulierung ist ja im Grundsatz etwas, was der Gesetzgeber regeln muss und durch ihn auch im Endeffekt legitimiert werden muss, d.h. durch ein Gesetz, wenn man das nach der reinen Lehre sieht. Und als Ländervertreter sage ich gleich dazu, ein Bundesgesetz, das bundesratszustimmungspflichtig ist, weil die Länder in diesen Fragen eine gewisse Mitsprache haben. Das wäre im Grunde der richtige Ort, Legitimation herzustellen, wobei ein solches Gesetz natürlich auch Möglichkeiten hat, Verordnungskompetenzen einzurichten, so dass man in der praktischen Arbeit, unterhalb der Gesetzesebene, mit Verordnungen dann bestimmte Dinge regeln kann - also Bundesregierung einvernehmlich Bundesrat o.ä.. Das ist der Punkt, wo es legitimiert sein muss. Z.B. wird so ein Gremium wie der Risikorat m.E. keine abschließenden Entscheidungen treffen können. Alles das, was so ein Gremium wie der Risikorat entwickeln kann, kann nur ein Vorschlag sein. An dem Grundsatz, dass letztlich alles politisch verantwortet und entschieden werden muss, kann man nicht rütteln. Das möchte ich sehr stark betonen. Wenn wir über den gesetzlichen Rahmen reden, denke ich auch, dass, wenn es dazu kommt, viele Gesetze, nur beispielhaft das Bundesimmissionsschutzgesetz, unter Umständen modifiziert werden müssten, um den Quereinstieg dieser neuen Gremien zu ermöglichen. Eine Fülle von Gesetzesänderungen wird sich daran unter Umständen anschließen.

Wichtig wäre, sich darüber klar zu werden, welche Regelungsbereiche überhaupt einbezogen werden sollen. Sollen nur Chemikalien einbezogen werden oder auch Arbeitnehmerschutz, der Lebensmittelbereich, Gentechnologie usw.. Wie breit man das Spektrum ziehen will wird sehr schnell sehr entscheidend werden.

Renn:

Würden Sie empfehlen, das Spektrum breit oder eher eng zu ziehen in Hinblick auf die Leitfäden?

Neus:

Da bin ich jetzt spontan überfragt. Da müsste ich darüber nachdenken.

Mekel:

Zu der demokratischen Legitimierung fühle ich mich im Moment nicht kompetent, einen Kommentar abzugeben.

Konietzka:

Ich habe mich in meiner schriftlichen Stellungnahme über diese Frage ja ziemlich breit gelassen. Ich möchte das gar nicht im Einzelnen wiederholen. Ich stimme im Prinzip Herrn Neus zu, der sagt, eine Gesetzesverabschiedung ist auch eine Legitimation durch das entsprechende Parlament, das dahinter steht.

Mein Votum ist jetzt noch einmal vorgetragen, dass die Risikokommission darstellen müsste, auf welchen Ebenen der Beteiligung sie welche Art der Beteiligung sehen würde. Die von mir

vorhin schon erwähnte Einsetzung von Werturteilen in die Risikoabschätzung, über Risikoanalysebewertung, würde für mich auch auf dieser Ebene notwendig machen, dort Beteiligungen zu organisieren. Diese muss natürlich flexibel sein, was die Gremien angeht, sie muss ressourcenschonend sein, das ist alles völlig klar. Aber ich denke, die demokratische Legitimierung ist eines der Grundprinzipien unserer Gesellschaftsform und deswegen eben notwendig und auch dort notwendig, wo wir wertebelastete Entscheidungen zu treffen haben. Einen Unterschied würde ich auch noch - das habe ich auch schriftlich kurz dargestellt - bei der Frage der staatlichen oder nichtstaatlichen Regulierung machen. Die MAK-Kommission ist ja mehrfach erwähnt worden, die MAK-Kommission ist eine Organisation der Deutschen Forschungsgemeinschaft, in dem Sinne nichtstaatlich. Sie ist wesentlich freier, kann sich selbst organisieren, anders als das der Staat kann, weil der aus seinem Selbstverständnis heraus an diese demokratische Legitimierung gebunden ist.

Ich will jetzt nicht auf die Fragen eingehen, die hier in dem zweiten Themenblock erwähnt sind, jedenfalls nicht so deutlich. Ich denke, Behörden arbeiten immer selbständig und organisieren in dem Sinne auch selbständig die Form der demokratischen Legitimierung ihrer Entscheidung oder ihrer Vorschläge.

Konersmann:

Ich muss leider zugeben, dieser Themenblock überfordert mich ein bisschen. Ich fühle mich zur Beantwortung dieser Fragen auch nicht sehr kompetent. Ein Hinweis vielleicht. Ich komme aus einer Behörde. Wir sind u.a. der öffentlich-technischen Sicherheit verpflichtet und das ist auch mein spezielles Arbeitsgebiet. Innerhalb dieses Arbeitsgebietes haben wir eigene Themenkataloge, wir brauchen also keinen externen Anstoß, um bestimmte Fragestellungen zu bearbeiten. Das ergibt sich einfach aus der Notwendigkeit, die sich z.B. aus dem Immissionsschutzgesetz ergeben. Das geht sogar so weit, dass innerhalb unseres Hauses interne Forschungsvorhaben definiert werden, abgearbeitet werden und die dann natürlich in gewisser Form nach entsprechendem Abgleich veröffentlicht werden. Das ist gängige Praxis und so wollen wir es auch weiter handhaben.

Henschler:

Ich bin natürlich unverbrochen der Meinung, dass Harmonisierung unvermeidlich ist, die Staatsräson erfordert das, man kann das bei Plato schon nachlesen. Ein Blick auf die europäische und weitere internationale Entwicklung gibt mir mehr als recht. Ich halte das nicht für einen Harmonisierungsoptimismus, sondern für eine Forderung, der wir uns alle zu stellen haben. Zu dem anderen schließe ich mich eigentlich dem weitgehend an, was Herr Konietzka gesagt hat. Ich erinnere nur noch einmal daran, es gibt nichthoheitliche und hoheitliche Standards und ich möchte nur anfügen, dass in der Vergangenheit jedenfalls die nichthoheitlichen Standards die weitaus besseren gewesen sind, sie sind früher begründet worden, sie sind intensiver begründet worden und sie haben also auch mehr Ansehen erlangt als die hoheitlichen. Indessen hat der Gesetzgeber das z.B. bei den DFG- und VDE-Arbeiten ganz klug geregelt, indem er diese als Empfehlungen formulierten Standards nach einer weiteren Prüfung jeweils übernommen hat und das scheint mir ein gangbarer Weg auch für die Zukunft zu sein.

Heinzow:

Es fällt mir auch schwer, zu diesem Fragenkomplex etwas zu sagen. Ich habe für mich ein Fragezeichen gemacht bei dem Faktor Zeit. Ich fürchte, dass die Risikoabschätzung und auch das Risikomanagement in einem sehr engen Zeitraum ablaufen müssen. Das dürfen wir nie vergessen. Denn Risikobewertung ist häufig auch Risikobewertung vor Ort. Das heißt, sie muss sehr schnell passieren - Acrylamid ist ein sehr gutes Beispiel dafür - und wir müssen auch Strukturen haben müssen, die in der Lage sind, schnell zu arbeiten. Die politische Legitimation liegt natürlich in den demokratischen Abstimmungsverfahren, aber man kann bei

solchen Fragestellungen darauf letztlich nicht mehr warten. Wir müssen eigentlich die bestehenden Institutionen nutzen, und diese Institutionen in die Lage versetzen, nach einer einheitlichen Systematik zu arbeiten. Da sehe ich den Schwerpunkt. Dazu können z.B. die Leitfäden dienen. Dafür ist es erforderlich, tatsächlich einmal eine Systematik aufzustellen, wie die einzelnen Institutionen arbeiten. Ich denke, Harmonisierung muss sich auf alle Risikobereiche beziehen. Da wäre ich schon etwas mutiger als Herr Neus und würde sagen, es muss sich auch auf Lärm und Strahlung und auf andere Dinge beziehen und nicht nur auf die chemische Noxe sondern auch auf die biologische. Wir brauchen auch eine Durchforstung unserer Rechtssystematik. Ich befürchte, dass unser Rechtssystem in dieser Form auch nicht einheitlich ist, so dass Gefahrenbegriffe auch unterschiedlich ausgelegt werden. Die Trennung zwischen Gefahr und Vorsorge ist sehr schwammig. Da brauchen wir auch eine Vereinheitlichung und ich denke, dass das der entscheidende Punkt ist, wo wir die demokratische Legitimierung für diese Vereinheitlichung finden müssen. Das Baurecht z.B. erfordert einen sehr klaren Gefahrenbegriff, der uns in der Bewertung Schwierigkeiten macht; ich denke, dass wir da unterschiedliche Endpunkte haben und die sollten vereinheitlicht werden.

Frentzel-Beyme:

Ich kann mich weitgehend anschließen. Zwei Punkte möchte ich noch ergänzen. Zum einen, wo arbeiten die Behörden selbständig? Der Umgang mit Störfällen, akute Beispiele sind Hoechst-Störfall oder Bad Münster: Da gibt es nicht nur Lernprozesse, sondern da sind auch manchmal Aussagen gemacht worden, dass jeweils kein Risiko bestünde, ohne dass eine Quantifizierung oder überhaupt ein Ansatz für eine Untersuchung gemacht worden wäre, wenn nicht die Unruhe der Betroffenen dazu gekommen wäre. Erst diese führte zur Aufarbeitung, allerdings mit langen Verzögerungen - im Hoechst-Störfall waren es über drei Jahre bis dann endlich die Forschung einsetzte. Das müsste verkürzt werden. Sind mit den Beteiligten, die hier in Anführungszeichen stehen, Betroffene gemeint? Und wenn nicht, müssten die Betroffenen auch mit einbezogen werden, weil diese meiner Ansicht nach die meisten Informationen beisteuern können und ihre Betroffenheit das Risiko überhaupt erst zu erkennen gibt. Die Behörden, die Gesundheitsämter sind oft überfordert, sie sollen ja erst mal Risikokommunikation betreiben. Sie beziehen sich dann auf das schon existierende Wissen, können das aber oft eben nicht verantworten. Sie müssten eine Leitlinie in die Hand bekommen, wie sie mit solchen Störfällen umgehen, und das wäre meiner Ansicht nach der Beitrag, der noch fehlt, dass das generell anders gehandhabt wird wie bisher. Beim Beispiel Bad Münster soll ganz aktuelle jetzt doch vorab Forschung betrieben werden.

Draeger:

Eine Harmonisierung ist unbedingt erforderlich. Ich habe auch noch diesen Harmonisierungs- oder Homogenitätsoptimismus, der hier in Frage gestellt wurde. Die Leitlinien der Risikopolitik - ich habe das so verstanden, dass das Gegenstand der Leitfäden sein wird - die müssen natürlich politisch legitimiert sein, sei es, dass sie durch ein Gesetz über den Bundesrat oder durch die Ministerien berufen werden, die jetzt die Risikokommission berufen haben oder bei der Bundesregierung angesiedelt sind. Das bedarf natürlich dieser Legitimation. Die Entscheidungen dieser Gremien müssen dann auch normative Kraft haben und Gesetzescharakter, gleichwohl muss es eine Einspruchsmöglichkeiten geben, und die Regulierungen müssen letzten Endes staatliche Regulierungen sein. Die ganze Neuordnung sollte möglichst breit angelegt sein, aber vielleicht ist es sinnvoll, sich zunächst auf Fragen zu beschränken, die als erstes handhabbar erscheinen. Dass sicherlich sehr viele Gesetze oder Verordnungen angepasst und geändert werden müssen, darf kein Grund sein, das ganze aufzuschieben. Die viele Arbeit, die dann erfolgen muss, ist notwendig.

Renn:

Vielen Dank Herr Draeger. Da wir eine Reihe von Gästen auch von anderen oberen Bundesbehörden und von den Ministerien haben, die dieses Thema wahrscheinlich sehr interessieren wird, möchte ich fragen, ob zur Frage der demokratischen Legitimation von Risikobewertungen aus Ihrer Sicht etwas zu ergänzen ist

Dr. Michael Lulei, BDI, Verband der Chemischen Industrie:

Ich wollte etwas zu der angesprochenen pluralistischen Ideenwerkstatt sagen. Da bin ich etwas zusammengezuckt. Ich halte das für sehr gefährlich, weil wir doch relativ zügige, schnelle und belastbare Entscheidungen brauchen. Es kann nicht sein, dass man erst jahrelang diskutiert und dann bestimmte Entscheidungen trifft, sondern gerade die Wirtschaft braucht ja auch eine gewisse Rechtssicherheit, es muss ja investiert werden, z.B. in gewisse Anlagen. Auf EU-Ebene laufen ja bestimmte politische Prozesse, und wenn man hier in Deutschland in einer pluralistischen Ideenwerkstatt erst einmal monatelang diskutiert, und das haben wir zur Zeit z.B. bei den Bioziden oder bei den Pflanzenschutzmitteln sind acht Behörden beteiligt, die erst darüber diskutieren, und dann geht die dort gefasste Meinung in die europäische Ebene hoch. Bis dahin sind schon Entscheidungen auf europäischer Ebene gefallen, der Bundeskanzler weiß ja davon ein Lied zu singen. Aus diesem Grund wollte er einen Europaminister haben, weil er gesehen hat, dort sind bestimmte Entscheidungen schon getroffen worden, die auf deutscher Ebene erst noch diskutiert wurden. Deshalb bin ich schon gegen diese pluralistische Ideenwerkstatt, sondern für eine Harmonisierung der Behördenstruktur und der Zersplitterung, die wir in Deutschland haben. Das ist vielleicht auch ein Gegenstand der Leitfäden, dass eine klare Linie in die Entscheidungsverfahren gebracht wird.

Renn:

Vielen Dank, dass Sie Ihren Standpunkt deutlich gemacht haben. Wir wollen das jetzt nicht ausdiskutieren. Dazu gibt es unterschiedliche Meinungen, die sind hier ja auch zutage getreten und wir als Kommission müssen sehen, wie wir das in die richtige Form bringen. Gibt es von Seiten der Gäste noch Fragen zu diesem Punkt? Herr Huthmacher bitte.

Dr. Karl Eugen Huthmacher, Bundesumweltministerium:

Ich will auch ganz kurz den Punkt Ideenwerkstatt aufgreifen. So sympathisch das ja klingt und dem tatsächlichen Bemühen, das dahinter steht, müssen wir auch Wege und Formen finden, wie wir gesellschaftliche Gruppen in diese Diskussion überhaupt einbinden können. Dafür haben wir im Moment als Behörde im Prinzip keine Formen oder keine klaren Strukturen. Wir haben zwar in den Legitimationsverfahren der Verordnungsgebung und der Gesetzgebung formale Beteiligungsmöglichkeiten, aber die sind doch sehr stringent formuliert und da finden sich viele eben nicht wieder, die sich möglicherweise in diesem Prozess - das entnehme ich Ihren Anregungen - wiederfinden sollten.

Auf der anderen Seite möchte ich doch noch einmal mit aller Klarheit sagen, am Ende dieses Prozesses sollen Grenzwerte stehen, und Grenzwerte können nicht einem beliebigen Prozess entspringen, sondern sie sollen letztlich auch dem Gleichheitsgrundsatz gerecht werden. Deshalb müssen sie nach einheitlichen Verfahren und nach einheitlichen Strukturen zustande kommen. Sonst würden wir ja ein stückweit Willkür schaffen. Insofern sind natürlich unsere demokratisch legitimierten Institutionen die richtigen. Das Problem, das wir haben, ist das Vorfeld, die Vorbereitung dieser demokratischen Legitimationsentscheidungen, wie komme ich überhaupt dahin. Habe ich eine Behörde, die in der Lage ist, diesen Vorprozess so zu gestalten, dass dann die demokratisch legitimierten Institutionen in der Lage sind, diese Entscheidungen als Gesetzgeber oder Verordnungsgeber tatsächlich zu treffen oder sind die Behörden möglicherweise auch zu ängstlich, so dass sie sich zurückziehen und sagen, dann ist mir doch lieber, wenn eine Kommission mir einen Grenzwert vorschlägt, als dass unsere Be-

hörde mit einem Entscheidungsvorschlag antreten muss. Das sind aus meiner Sicht die Probleme, die sich in diesem Prozess sehr stark in unseren Behörden widerspiegeln und für die ich im Moment im Prinzip noch keinen wirklichen Lösungsansatz sehe.

Renn:

Vielen Dank Herr Huthmacher. Wenn es sonst keine Anmerkungen gibt, würde ich noch mal fragen, ob es aus der Sicht der Kommission Nachfragen gibt.

Prof. Dr. Wilfried Kühling, Risikokommission:

Das Thema ist ja in der Kommission noch nicht abschließend bearbeitet worden; die Fragen der Beteiligungen und der Vielfalt. Und diese erfrischende Nennung von Vielfalt von Herrn Schneidewind möchte ich aufgreifen um zu fragen, kann man sich denn vorstellen, wie man diese Beteiligung in der pluralistischen Ausformung so sicherstellen kann, dass auch die Differenziale, die da sind, relativ gleichgewichtig zum Tragen kommen. Wir haben ja sehr ungleichgewichtige Verbände z.B., welche, die getragen sind durch Berufstätigkeit, andere die durch Ehrenamt getragen sind und da sehe ich ein sehr großes Ungleichgewicht. Wie kann man dieses Potential der Vielfalt, im Grunde das Pluralistische in die Legitimierung hinein führen?

Schneidewind:

Ich habe hier bewusst etwas provokant formuliert, auch um die Diskussion anzuregen. Es ist wichtig zu sehen, dass dieses Bild der pluralistischen Ideenwerkstatt nicht die bestehenden Institutionen komplett ab- und auflösen soll, sondern es soll einfach dafür sensibilisieren, dass neben diesen Institutionen heute Regulierungsmechanismen entstehen, wo wir Erfahrung auch mit diesen Fragen sammeln. Bei den Themen Mobilfunk, Strahlenbelastung, grüne Gentechnik, auch beim Ausstieg aus bestimmten Stoffen in der Chemieindustrie, passieren heute ja schon Legitimationsprozesse, die dann auch gerade für Unternehmen sehr viel eher auch Investitionssicherheit schaffen, als das Warten auf einen sehr langwierigen Regulierungsprozess. Dort stellt sich natürlich mit aller Schärfe das Legitimationsproblem, weil plötzlich die Akteure sehr dominant sind, die Medienmacht zu inszenieren wissen und aus unterschiedlichen Quellen über Ressourcen verfügen. Hier wird deutlich, dass sich die Legitimationsfrage, die wir für die staatlichen Institutionen in jahrzehntelanger oder jahrhundertelanger Demokratiegeschichte geklärt haben, in ganz neuer Weise stellt. Ich plädiere dafür, in diesen Randbereichen, wo die Phänomene einfach da sind, zu experimentieren. Die Diskussionen finden ja statt, gerade über die Legitimation von Umweltschutzorganisation, die sich der Themen sehr aktiv annehmen.

So wie wir heute genauso eine sehr intensive Debatte über die neuen Legitimationsherausforderungen unternehmerischen Handelns haben. Diese Corporate Governance-Debatte ist in vollem Gange, ohne dass sie bisher endgültige Antworten hatte. Das ist sicher auch ein Prozess, der - und das war mein Plädoyer - nicht ganz allein analytisch zu lösen ist, wo wir viele Wege einfach akzeptieren müssen und dann schauen müssen, wie binden wir das zum Teil auch durch rechtliche Flankierung ein. Es gibt diesen Bereich, der in Zukunft immer bedeutender wird und wo es dann heute auch noch nicht die richtigen Antworten gibt. In einigen der Statements wird die Frage der Ressourcenunterstützung, -unterminierung derjenigen, die diese pluralistischen Interessen einbringen, gestellt. Konkrete Organisationsvorschläge kennen wir aus dem Bereich der regionalen und kommunalen Beteiligung. Da gibt es einige interessante Erfahrungswerte, auf die man sich stützen kann. Aber da ist noch eine große Terra incognita vor uns, die es in den nächsten Jahren, Jahrzehnten zu ergründen gilt. Dass wir irgendwann einmal so weit sind, ein selbständiges Verständnis von Legitimationsmechanismen in den Bereichen zu haben, wie wir das heute für staatliches Handeln haben.

Themenblock 3:

Institutioneller Lösungsvorschlag: Einrichtung eines Risikorates und eines Regulierungsausschusses

Renn:

Wir haben in der Risikokommission zwei institutionelle, eigentlich drei, aber zwei hauptinstitutionelle Neuerungen vorgeschlagen.

Der Punkt 1 ist die Errichtung eines Risikorates. Dieser Risikorat soll im Wesentlichen den Bereich der Risikoabschätzung abdecken und die Idee der Kommission war, dass dieser Risikorat Risiken relativ breit abdecken sollte. Und die Frage wäre - Herr Neuss hat sie gestellt hatte und von Herrn Heinzow ist es auch angesprochen worden -, wie breit sollte das Aufgabenspektrum sein? Sollte wirklich vom Risikorat alles, was riskant ist, bearbeitet werden oder sollte man sich auf bestimmte Dinge beschränken?

Das zweite Gremium ist der Regulierungsausschuss, mit im Wesentlichen einer eher koordinierenden Funktion, weil hier Bund-/Länderaspekte berührt sind. Wir haben eine vertikale Koordination auf der einen Seite, also von den Ländern über den Bund bis zur EU, und eine horizontale, also über die verschiedenen Risikofelder hinweg.

Dazu kommt noch eine Servicestelle für Risikokommunikation, die an die Geschäftsstelle des Risikorates oder - das ist noch zu diskutieren - an die gemeinsame Geschäftsstelle von Risikorat und Regulierungsausschuss angebinden werden soll. Ihre Aufgabe ist es im Prinzip, Serviceleistung, Dienstleistung zu Risikokommunikation anzubieten. Dazu gehört auch die Institution der Risikoabschätzung zu beraten, wie man besser die kommunikativen Aufgaben erfüllen kann und gleichzeitig diesen parallelen Prozess risikovergleichend oder zumindest kontextvergleichend dann in die Kommunikation einbringen kann.

Das sind die Vorschläge. Dazu gab es auch eine ganze Reihe von schriftlichen Rückäußerungen. Vor allem war der Regulierungsausschuss besonders umstritten. Deshalb wäre es wichtig, dass wir insbesondere darauf eingehen, ob ein solcher Ausschuss notwendig und sinnvoll ist. Es ist schon mehrfach von Ihrer Seite angesprochen worden und wurde uns ganz deutlich auch von der Ministerialseite gesagt, dass jede Kommission, die eingesetzt wurde, hat immer neue Institutionen gründen wollen. Und jedes Mal, wenn es neue Institutionen gibt, hat es eigentlich keinen Sinn, so etwas zu tun, denn sonst hätten wir schon Millionen neuer Institutionen. Es kann nur, wenn überhaupt, ein Nullsummenspiel sein. Also wenn man neue Institutionen gründen will, muss man auch sagen, welche man abschafft. Überall noch was draufzustülpen ist problematisch. Deshalb würde ich Sie darum bitten, wenn Sie so etwas wie eine neue institutionelle Ordnung hier auch vertreten wollen oder so etwas wie einen Risikorat für sinnvoll halten, Vorschläge zu machen, wo dann auf der anderen Seite etwas weggenommen oder reduziert werden kann, um die begrenzten Ressourcen möglichst effizient einsetzen zu können. Also diese Bitte habe ich noch an Sie, damit wir wissen, wo Sie Prioritäten, aber auch Posterioritäten setzen. Wir würden jetzt wieder mit Ihnen, Herr Dräger, beginnen.

Dräger:

Es wurde schon gesagt, dass wir die Installierung eines Risikorates und eines Regulierungsausschusses für notwendig und sinnvoll halten und dass sie als geeignete Instrumente erscheinen. Die Hauptaufgabe sollte zunächst sein, diese Leitlinien festzulegen. Im Gegensatz zu dem, was die Risikokommission in ihrem Bericht geschrieben hat, sind wir der Meinung, dass der Risikorat z.B. auch Einzelbewertungen durchführen sollte; das wird dort verneint. Als Kompromiss könnte man sich denken, dass er in strittigen Fällen diese Bewertung durchführt oder eine abschließende Bewertung durchführt. Auf jeden Fall aber sollte er mit diesen Bewertungen auch betraut werden. Hinsichtlich Ihrer Frage, wo kann man einsparen, fühle ich mich jetzt überfordert; aber es ist natürlich klar, dass das auf der Basis der vorhandenen Res-

sourcen geschehen muss. Das ganze muss ein Nullsummenspiel sein, das ist richtig. Aber wo man jetzt konkret einsparen kann, um diese Institution zu schaffen, dazu kann ich nichts sagen. Wichtig erscheint uns ebenso, dass die ausführenden Behörden auf Länderebene z.B., von diesen Institutionen überprüft, kontrolliert werden können und sollen. In diesen Leitlinien sollte festgehalten werden, dass sowohl Risikorat als auch Regulierungsausschuss die Kompetenz haben, dort Kontrollen und Überprüfungen durchzuführen. Die Zuständigkeitsbereiche sind in dem Bericht beschrieben, also Risikoabschätzung und Risikomanagement. Der Risikorat sollte ein interdisziplinärer Expertenrat sein. Vorbild könnte die MAK-Kommission sein, in die die Mitglieder von entsprechender Seite berufen werden.

Beim Regulierungsausschuss wird im Bericht von einer koordinierenden Bund-/Länderstelle gesprochen. Da hätten wir die Anregung, den Begriff zu erweitern. Es liest sich so, als ob dort nur Vertreter des Bundes und der Länder drin sind. Andere betroffene Gruppen, Interessengruppen sollten auch im Regulierungsausschuss vertreten sein. Zur Kooperation wurde schon alles gesagt.

Frentzel-Beyme:

Zur Homogenisierung ein kurzer Nachtrag. Es gibt ja in der Wissenschaft eigentlich keinen Konsens, sonst würde sie stehen bleiben, stagnieren. Es war aber zu beobachten, dass Konsensus-Konferenzen versucht wurden, damit man eine gemeinsame Basis für Handlungen findet. Deswegen meine ich, beides ist parallel, nebeneinander möglich.

Zum Risikorat: Die Hauptamtlichkeit wäre sehr wichtig, um die verbrieftete Unabhängigkeit sicherzustellen; nicht ganz natürlich, das wissen wir ja, aber es würde schon helfen. Was ich so als Wortspiel in meinem Text gesagt habe, ist natürlich Unsinn. Denn es gab keine verbrieftete Unabhängigkeit, damals als die Sowjets gegründet wurden. Aber sie sollten ja Macht haben und die Frage ist, was sie damit bewirken konnten zum Guten oder zum Schlechten.

Und die Frage ist hier auch, wie weit dieser Risikorat dem Wissenschaftsrat evtl. ebenbürtig wäre, ob das erreichbar wäre und welche andere Institution dafür nicht mehr nötig wäre.

Den Regulierungsausschuss finde ich auch sinnvoll, weil die Umsetzung nur darüber geht.

Was das Abschieben auf eine Kommission betrifft, wie wir eben hörten, dass also die Behörden zu ängstlich sind, Entscheidungen zu treffen und dann eine Kommission oder einen Ausschuss gründen, der wiederum auch nichts bewirken kann, weil er weder über Sanktionsmöglichkeiten noch über die Durchsetzungskraft verfügt, stellt sich die Frage, ist das vielleicht ein erster Schritt, weil es hier um stepwise-Prozesse geht, oder wäre nicht tatsächlich schon etwas zu erreichen, indem man ihm die entsprechende Durchsetzungsfähigkeit mitgibt.

Was die Servicestelle für Risikokommunikation betrifft, finde ich hier schon sehr gut definiert, was Risikokommunikation sein soll, eben nicht nur tolerierbare Risiken zu vermitteln und zu kommunizieren, sondern transparent darzustellen, wo sich etwas als Risiko ergeben könnte und wo auch über die Betreuung durch eine Hotline nicht nur Beschwerden entgegen genommen werden, sondern auch Aktionen vermittelt werden aufgrund der einkommenden Beobachtungen. Für die beobachtende Wissenschaft ist nämlich sehr wichtig, wo sind Beobachtungen, die sich evtl. zur Abschätzung des Risikos eignen. Deswegen wäre ich sehr dafür. Zu diesen Hauptaufgaben würde ich gerne noch einmal schriftlich Stellung nehmen, das ist jetzt nicht alles möglich.

Renn:

Vielen Dank. Darf ich kurz nachfragen. Sie haben gesagt, es muss auch eingespart werden, da waren Sie nicht konkret. Ich will Sie nicht dazu zwingen, aber wenn Sie einen Vorschlag hätten - den könnten Sie auch schriftlich nachreichen -, wäre das natürlich sehr wichtig. Dann darf ich Herrn Heinzow bitten.

Heinzow:

Ich habe mit diesen drei Institutionen, die hier vorgeschlagen worden sind, so meine Probleme. Ich denke, dass die Einrichtung eines Risikorates, dafür gibt es ja auch Vorbilder bei ähnlich beratenden übergeordneten Institutionen in der Bundesrepublik, außerordentlich sinnvoll ist, damit die Verfahren vereinheitlicht werden und z.B. auch dafür gesorgt wird, dass Leitfäden und ähnliche Dinge erarbeitet werden und einem entsprechenden Stand genügen und damit wir diese Harmonisierung dann auch erreichen.

Ich bin aber skeptisch, ob wir tatsächlich durch einen Regulierungsausschuss die Probleme lösen können. Denn wenn wir regulieren wollen, dann sind es meist Risiken aus unterschiedlichen Bereichen, unterschiedliche Noxen, unterschiedliche Medien. Und das wird von einem Regulierungsausschuss nicht geleistet werden können. Meine Meinung ist, dass wir eher effizient arbeiten, wenn wir die vorhandenen Institutionen und die vorhandenen Strukturen nutzen, und einfach überprüfen, ob wir diese nicht bündeln oder in anderer Form organisieren können. Wir haben Bundesinstitute; man müsste vielleicht Verantwortlichkeiten bei diesen Bundesinstituten zusammenführen. Wir haben unterschiedliche Verantwortlichkeiten in den Ministerien; man müsste überlegen, ob man dort die Dinge auch verschieben kann, um einen stringenteren Arbeitsablauf zu erreichen. Und ich denke, wir kommen eher durch die Verbesserung von Arbeitsabläufen und weniger durch Räte oder andere Strukturen zum Ziel.

Wir brauchen etwas zur Risikokommunikation. Ich bin skeptisch, ob das von einer Servicestelle geleistet werden kann, denn die Risikokommunikation muss vor Ort gemacht werden. Wir brauchen sicherlich eine kompetente Institution, die dann wieder die Satelliten vor Ort beraten kann, aber auch so etwas könnte bei einem Bundesinstitut oder bei einem Forschungszentrum angesiedelt sein. Ich halte aber einen Punkt für außerordentlich wichtig; das ist der bereits angesprochene Bereich der Transparenz und der öffentlichen Information. Eine Internetseite, über die alle Informationen, die im Zusammenhang mit der Risikodiskussion stehen, zugänglich für die Öffentlichkeit sind, die sollte eingerichtet werden. Die ist außerordentlich notwendig. Ob das bei einer solchen Servicestelle sein muss, kann man nachher noch überlegen. Auf jeden Fall denke ich, dass wir hierauf achten müssen.

Das Geld für diesen Risikorat muss irgendwoher kommen, d.h. auch, es muss ja politisch legitimiert sein. Wir müssen an Kostenersparnis denken und ich glaube, wir können durch Umstrukturierung und Verschlinkung wahrscheinlich mehr erreichen, als durch neue Gremien.

Renn:

Auch an Sie eine Bitte, Herr Heinzow, wenn Sie Vorschläge zur Verschlinkung haben. Wir sind ja alle für Verschlinkung, für Effizienz, für Vermeidung von Doppelarbeit. Und wir erleben natürlich auch, dass in dem Moment, wo wir fragen, wo können wir verschlinken, diejenigen, die verschlinkt werden sollen, natürlich zu Recht sagen, wir aber nicht, sondern die anderen. Wenn es gute Gründe dafür gibt, an der oder jener Stelle zu verschlinken, wären wir für die Übermittlung sehr dankbar. Denn es ist nicht so einfach, hier die entsprechenden Vorschläge zu machen. Denn abstrakt stimmt das natürlich immer, im Konkreten wird es immer schwierig, diese Verschlinkung auch wirklich argumentativ durchzusetzen. Da sind wir auch auf Vorschläge Ihrerseits mit angewiesen. Es muss nicht heute sein, aber wenn sie heute Vorschläge haben, umso besser.

Prof. Dr. Dr. Andreas Kappos, Risikokommission:

Ich glaube, die Vorstellungen zum Regulierungsausschuss muss man noch etwas präzisieren. In dem Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofs wurde als wesentliches Defizit identifiziert, dass diese Gremien, die zur Bund-Länder-Koordination existieren, keine normative Kraft haben. Das heißt, jedes Land kann im Grunde genommen mit diesen Gremien genauso weiter innerhalb seiner Kompetenzen agieren wie ohne diese Gremien. Ich würde ganz gerne auch dazu einen konkreten Vorschlag haben, wie man das ändern kann.

Renn:

Ja, wenn Sie das noch mit aufnehmen können in Ihre weiteren Beiträge. Ich darf dann weitergeben an Herrn Henschler bitte.

Henschler:

Ich will Zeit sparen, das meiste von dem, was ich sagen wollte, hat Herr Heinzow eigentlich vorgebracht und im Wesentlichen schließe ich mich dem an. Ich gebe nur ein paar Argumente zu bedenken. Im ersten Hinblick beim Studium Ihrer Entwurfsschrift schien mir das plausibel, auf den drei Ebenen diese Gremien einzurichten. Je tiefer ich mich aber mit dem Aufgabenkatalog für den Risikorat beschäftigt habe, umso mehr verfestigte sich bei mir der Eindruck, dass Sie hier eine ganze Menge an Arbeit auf den Risikorat überwälzen, die sie eigentlich als die bestehende Risikokommission hätten erledigen sollen. Sie sind ja interdisziplinär zusammengesetzt und Leitlinien zu erarbeiten würde ich sagen, ist im Wesentlichen auch eine Aufgabe dieser Risikokommission. Ich hätte erwartet, dass Sie so eine Art idealtypisches Modell der Vorgehensweisen hinsichtlich der ganzen Randbedingungen der operationalen Details erarbeiten würden, was offensichtlich jetzt diesem Risikorat zugeordnet werden soll. Ich gebe zu bedenken, dass alles natürlich wieder länger dauert, wenn man diesen Risikorat noch zu den bestehenden Einrichtungen einrichtet. Die Frage der Bund-/Länderkompetenz scheint mir nicht ganz durchgängig bearbeitet worden zu sein. Da wird es Schwierigkeiten geben. Was die Rekrutierung dieses Rates anbelangt, habe ich große Bedenken. Sie schlagen vor, hauptamtlich auf Zeit unter Befreiung von ihren sonstigen Verpflichtungen. Wer soll das machen, Herr Renn? Machen Sie das, lassen Sie sich hierfür ein paar Jahre freistellen? Ich hätte das früher als Inhaber eines Lehrstuhls an einer Universität glatt abgelehnt. Das muss man bedenken, dass in anderen Ländern, in England, Italien, auch in USA, diesbezüglich keine Probleme bestehen. Bei unseren akademischen und sonstigen Strukturen gibt es die aber. Bedauerndwert, aber so ist es. Damit möchte ich es bewenden lassen. Wie gesagt, ich würde auch dafür plädieren, dass man doch noch einmal den Versuch macht, die bestehenden Strukturen zu harmonisieren, zu optimieren und entsprechende Organisationsformen herauszuarbeiten.

Renn:

Ja, vielen Dank Herr Henschler. Nur zu Ihrer Information: So ein idealtypisches Modell des Ablaufs möchte diese Kommission auch noch machen. Die Idee, das dem Risikorat zusätzlich aufzubürden, war natürlich, dass es auch eine Kontinuität geben muss. Diese Dinge müssen ja fortgeschrieben werden. Das war sozusagen der Hintergrund des Ganzen und auch an Sie die Bitte, Herr Henschler, Sie haben es auch noch einmal gesagt, bestehende Strukturen zu harmonisieren und vielleicht auch bestimmte Dinge einzudampfen, zu verschlanken. Wenn Sie dazu noch weitere Vorschläge hätten, wären wir dafür sehr dankbar. Dann käme ich als nächstes zu Herrn Konersmann.

Konersmann:

Ja, ich spare jetzt noch mehr Zeit ein. Denn ich muss eingestehen, ich habe mich mit der Frage des Risikorates eigentlich nicht beschäftigt. Weil es für mich nicht von vornherein klar war, mit welchen Aufgaben sich dieser Risikorat eigentlich beschäftigen soll, welche Komplexe er abdecken soll. Wenn sich dieser Risikorat nur mit Fragestellungen des gesundheitlichen Umweltschutzes auseinandersetzen soll, dann ist dies insofern für mich einfach, weil ich dann die Frage nicht beantworten muss, was dafür wegfallen soll. Denn dies wäre z.B. unter Umständen die Störfallkommission - und das kann ich nicht wollen, denn dann mache ich meinen Chef arbeitslos. Darauf möchte ich es bewenden lassen.

Renn:

Sie haben das Dilemma wunderbar auf den Punkt gebracht. Jeder hat natürlich irgendeine Kommission, an der er hängt. Das ist überhaupt eines unserer Probleme. Ein Risikorat hat keinen Sinn, wenn er nur ein ganz enges Feld bearbeiten soll; dafür gibt es im Prinzip meist schon etwas. Wenn er breiter sein soll, und dabei auch im Sinne der idealtypischen Richtlinien, wie Herr Henschler das formuliert hat, arbeiten soll, dann ist natürlich klar, dass er in diesem Fall bestimmte andere, heute schon eher spezielle, oder vielleicht fragmentierte Gruppierungen ablösen soll oder diese zumindest einbinden muss. Das macht die Sache natürlich auch politisch schwieriger. Dann habe ich als nächstes Herrn Konietzka.

Konietzka:

Für mich war diese Frage offensichtlich auch nicht so bedeutend, wie sie für die Risikokommission selbst offensichtlich ist. Trotzdem einige Anmerkungen. Der Risikorat muss sich meiner Ansicht nach beschränken. Das ganze Leben ist ein Risiko, das kann der Risikorat nicht abdecken. Allein schon bei Verkehrsrisiken ist die Frage, ob man die einbinden kann. Wenn ich mir aber einen Risikorat vorstelle, dann sehe ich im idealtypischen Fall eine Autorität vor mir. Daran schließt sich aber die Frage, wie komme ich dahin? Ich meine, ich bin kein Sozialwissenschaftler oder gar Philosoph, der jetzt sagen kann, was ist Autorität. Bekommt man sie, hat man sie, muss man sie sich erarbeiten? Also, bekommt der Risikorat dadurch Autorität, dass man bestimmte Leute dort hin sendet? Das scheint mir ein wichtiger Punkt zu sein. Ein Risikorat muss, wenn er ein übergeordnetes Gremium für verschiedene Bereiche, Medien usw. sein soll, Autorität haben, um anerkannt zu sein. Und das ist die Frage, wie man dahin kommt.

Dazu, welche Kommissionen ersetzt werden können, möchte ich jetzt auch nichts sagen. Es fällt mir auch nicht viel dazu ein. Ich finde, was Herr Heinzow gesagt hat hinsichtlich der Verschlinkung, schlanker Staat usw. ist schon sehr sympathisch. In diesem Sinne eine zusätzliche Kommission zu gründen, ist natürlich kritisch, gerade im Umweltbereich, wo wir schon einige haben. Die Frage, die Herr Henschler angeschnitten hat, dass der Risikorat evtl. weitere Arbeiten machen soll, muss, die die Risikokommission nicht gemacht hat, nicht schaffen konnte, ist natürlich eine reizvolle Idee. Das muss meiner Ansicht nach der Fall sein. Die Leitlinien wurden angesprochen, es ist ganz objektiv so, dass es jemanden geben muss, der sich dafür verantwortlich fühlt. Das kann man natürlich auch woanders hin delegieren als in einen Risikorat. Zur Erklärung für Herrn Henschler, ohne dass Sie meine Entschuldigung brauchen, muss man sagen, dass die Risikokommission einen Geburtsfehler hat. Nämlich die Tatsache, dass sie nur zwei Jahre Zeit für ihre Arbeit hat - das ist unendlich zu wenig. Zum Regulierungsausschuss vielleicht noch kurz ein Wort und zu Ihrer Frage, Herr Kappos. Das liegt natürlich am föderalen System, Sie wissen das besser als ich. Wenn Sie einen Regulierungsausschuss installieren wollen, der dann auch normative Kraft hat, dann haben Sie 16 Länder auf der Revolutionsseite. Ich glaube nicht, dass das gelingt. Und das ist auch die Schwierigkeit eines Regulierungsausschusses selbst. Ich hatte das in meiner schriftlichen Stellungnahme kurz angedeutet. Ich glaube nicht, dass sich die Länder, und da bin ich wirklich unbetroffen, das Heft des Handelns aus der Hand nehmen lassen. Das in dem Bericht dargestellte Beispiel zu den Polychlorierten Biphenylen ist dafür ganz prägnant. Da gab es den Versuch eines einigen Vorgehens, da waren die Länderbeteiligungen, und es hat trotzdem nicht funktioniert. Ich glaube, dass wir im föderalen System einfach damit leben müssen. Die Servicestelle Risikokommission ist für mich auch sehr reizvoll. Ich weiß aber nicht so genau, wie man sie zuschneiden soll, welche Aufgaben sie haben soll im Verhältnis zum Problem der Kommunikation vor Ort und zum Problem selbst. Dass es aber eine zentrale Stelle gibt, die ein Grundwissen an Risikokommunikation hat, an die man sich wenden kann, wenn man etwas haben möchte, oder an die man auch, z.B. als Bundesbehörde oder Länder-

behörde, etwas liefern kann, was man für kommunikationsbedürftig hält und dass es dort gemanagt wird, ist für mich eine reizvolle Idee.

Mekel:

An und für sich halten wir den Risikorat für eine gute Idee. Es sind aber kaum Vorschläge gemacht worden, wie viele Mitglieder berufen werden, wer einen Sitz und welche Zusammensetzung der Rat haben soll. Das macht die Beurteilung etwas schwierig. Ebenso wie die Frage, wenn jetzt Leitfäden erarbeitet werden sollen, ob das ausschließlich dieser Risikorat machen soll. Es ist auch vorstellbar, dass Aufträge vergeben und diese begleitet werden. Zu Risikokommunikation und dieser Servicestelle: In dem Bericht wird einerseits Risikokommunikation teilweise als Pressearbeit, als Öffentlichkeitsarbeit dargelegt, was meines Erachtens etwas anderes ist als die Risikokommunikation mit dem Bürger, also Zweiwege-Kommunikation. Öffentlichkeitsarbeit in Form von Internet-Darstellung und Pressearbeit ist zu befürworten, aber es ist die Frage, ob das nicht bei derzeitigen Bundesinstituten untergebracht werden kann. Eine gute Sache ist, dass es eine Stelle geben soll für Trainingsmaßnahmen, damit man das Know-how über Risikokommunikation erhält. Aber dann sollte es auch möglicherweise Trainingsangebote bei den Akademien geben. In den verschiedenen Bundesländern gibt es schon Angebote zur Risikokommunikation; das könnte dann auch verstärkt werden.

Renn:

Noch eine Rückfrage, hätten Sie denn einen Vorschlag zur Zusammensetzung oder zur Rekrutierung? Das ist ja noch offen, das haben Sie zu Recht gesagt, und wir hoffen auch auf Input Ihrerseits. Ich weiß nicht, ob Sie das ad hoc wollen, aber zumindest wäre es ein Punkt, den wir gerne hören würden.

Mekel:

Im Moment habe ich da leider keine Vorschläge.

Renn:

Gut, aber auch an Sie die Einladung, das weiter zu betrachten. Herr Neus bitte.

Neus:

Ich war noch eine Antwort auf eine Frage schuldig geblieben, wie weit das ganze Spektrum nun gefasst werden soll? Nachdem ich inzwischen darüber nachgedacht habe bzw. auch einige Kommentare gehört habe, kann ich sie beantworten. Aus meiner Sicht ist schon klar, dass alles das, was wir hier ansatzweise diskutieren, umweltbezogener Gesundheitsschutz, Chemikalienrechte, auch Strahlen, Lärm und was damit zusammenhängt, Lebensmittel, zumindest so weit gehen sollte. Mein Zweifel bezog sich darauf, ob es noch weitergehen soll. Denn unter dem Begriff Risiko, ich meine so, wie er auch gesellschaftlich genutzt wird, verbirgt sich alles mögliche. Z.B. Risiken der Informationsgesellschaft als solche, Risiken, die mit Aids verbunden sind oder auch die Frage Arzneimittelsicherheit. Bei diesen Themen bin ich mir nicht sicher, ob das alles mit einbezogen werden soll. Bei dem anderen, was hier angesprochen und diskutiert wird, bin ich relativ sicher, dass wir es versuchen sollten, mit einzubinden. Nur zur Klarstellung dazu.

Jetzt zu den Gremien. Mit einem Risikorat haben wir insgesamt weniger Probleme bzw. ein solches Gremium würden wir befürworten. Er sollte die Aufgaben haben, Leitfäden, Leitlinien für die Risikoabschätzung zu entwickeln, zu erstellen oder aber auch fortzuschreiben in Hinblick auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse. Auch bei internationalen Regelungen gibt es mit Sicherheit einen Fortschreibungsbedarf und darüber hinaus - das Ganze sollte ja auch verbindlich sein - sollte er auch die Gremienarbeit, die ja zunächst einmal so weiterlaufen

soll, auch evaluieren. Das heißt schauen, ob diese Leitlinien tatsächlich von bestehenden Gremien berücksichtigt werden oder nicht; das ist für mich auch eine wichtige Aufgabe eines Risikorates. Weisungsbefugnisse eines solchen Risikorates gegenüber bestehenden Gremien würde ich eher ablehnen. Ich denke, es ist völlig ausreichend, wenn man z.B. diese Richtwertsetzungsverfahren unter diesen Kriterien gewissermaßen beleuchtet. Und da die ganzen Verfahren im Weiteren auch transparent sind, glaube ich, so eine eingebrachte Kritik von mir zunächst ... ausreichend, ohne dass man direkte Weisungsbefugnisse vorsehen müsste. Aber Evaluation der vorhandenen Regulierungspraxis finde ich einen wichtigen Punkt. Hinsichtlich Einsparpotentialen könnte ich mir vorstellen, dass, wenn es einheitliche Risikoabschätzungen oder, sagen wir mal, Stoffbewertungen gibt, es durchaus möglich ist, dass z.B. die Arbeitsgruppe 1 entsprechende toxikologische Kennwerte von der Arbeitsgruppe 2 übernehmen kann. Das heißt, die Gleichartigkeit des Verfahrens stellt dann sicher, dass, wenn ein Gremium einen Stoff schon bewertet hat, ein anderes Gremium diese Bewertung übernehmen kann. Damit hat man schon Rationalisierungseffekte erzielt. Hinsichtlich der hauptamtlichen Berufung auf Zeit habe ich einfach die Skepsis, ob man solche Personen findet. Erst einmal soviel um Risikorat.

Beim Regulierungsausschuss habe ich eher Zweifel - auch in der Diskussion, die wir bei uns im Hause bestand eher Zweifel - von der Aufgabenstellung her. Wenn man an so etwas wie gemeinsame Bewertungskriterien und -verfahren denkt - das ist einer der Punkte, der genannt worden ist -, also quasi auch Leitlinien für das Risikomanagement, haben wir den Eindruck, dass man sich hier auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau bewegen muss und nicht so sehr in die Tiefe gehen kann, wie es bei der Risikoabschätzung möglich ist, weil die verschiedenen Regulierungsbereiche in ihrer Natur so unterschiedlich sind und Dinge unterschiedlich abwickeln usw. Ich denke, dass wegen der Spezifität der Regulierungsbereiche vieles tatsächlich in den einzelnen Regulierungsbereichen verbleiben muss und dort mit unterschiedlichen Partnern spezifisch abgewogen und geklärt werden muss. Der Bedarf für einen solchen Regulierungsausschuss ist uns aus diesen Gründen eigentlich nicht klar geworden. Und da wir auch den Gedanken im Hinterkopf hatten, nicht zu viele Gremien zu schaffen, war das der Grund für uns, eher skeptisch zu sein. Vielleicht ist es eher möglich, über zeitlich befristete Verfahren, wie auch immer legitimiert, bestimmte Grundprinzipien für das Risikomanagement festzulegen. Aber wofür brauchen wir dann einen ständigen Ausschuss? Das war bei uns die Frage. Also hier eher Skepsis. Insofern muss ich auch nicht begründen, was ich dafür einsparen will. Also der Bedarf für einen Regulierungsausschuss ist nicht so groß.

Die Servicestelle für Risikokommunikation finden wir wichtig, insbesondere mit all den Tätigkeiten, die quasi nach innen in die Verwaltung selbst gerichtet sind. Herr Heinzow hat ja schon mit Recht darauf hingewiesen, dass Risikokommunikation vielfach etwas ist, was vor Ort passieren muss, von den Gesundheitsämtern vor Ort. Trotzdem brauchen solche Organisationen, Gesundheitsämter eine fachlichen Unterstützung durch spezialisierte Einrichtungen. Insofern könnte so eine Servicestelle, sie heißt ja auch für Risikokommunikation, eine sehr segensreiche Einrichtung sein, um Risikokommunikationsprozesse zu unterstützen, nicht um sie selbst zu machen, sondern um sie zu unterstützen. Was die Öffentlichkeitsarbeit einer solchen Stelle angeht denke ich, ist ein sensibles Thema, denn jeder der in einer Behörde arbeitet weiß, dass die öffentliche Darstellung ganz generell der Abstimmung mit den entsprechenden Intendanzbereichen bedarf oder zumindest klare Regularien erfordert. Das heißt die nach außen gerichtete Öffentlichkeitsarbeit einer solchen Servicestelle wird sicherlich kompliziert sein, vor allem dann, wenn so eine Stelle gemeinsam von mehreren Einrichtungen, möglicherweise von Bund und Ländern gemeinsam getragen wird. Dann werden solche Abstimmungsprozesse, solche Regularien im Zweifel sehr kompliziert sein. An diesem Punkt wird es schwierig. Alles das, was nach innen, in den Verwaltungsbereich selbst gerichtet ist, kann man nur unterstützen. Das ist wichtig und richtig.

Rupprich:

Wir haben uns zu diesem Themenfeld nicht konkret geäußert. Ich beobachte diese Diskussion und habe den Eindruck, dass das Pro und Kontra der verschiedenen Teilnehmer wesentlich davon abhängen würde, ob diese Gremien wissenschaftliche Beratungsgremien sind oder ob sie bestimmte Kompetenzen haben. Möglicherweise kann man diese Diskussion nur zu einem guten Ende führen, wenn an dieser Stelle konkrete Vorgaben gedacht werden. Eine weitere Ergänzung: Ich bin im europäischen Bereich tätig und habe in der Vergangenheit gesehen, dass im nationalen Bereich Versuche gemacht werden, Vorgaben für die staatlichen Stellen in Richtung europäische Gremien zu entwickeln. Das ist ein großer Konfliktpunkt, und wenn man solche Dinge tut, muss man sich klar darüber sein, dass wir z.B. im Bereich der Gefahrstoffverordnung mit einer neuen Gesetzgebung auf europäischer Ebene zu rechnen haben, die ganz viele Vorgaben machen wird und wo Konkretisierungen dann auf europäischer Ebene verhandelt werden. Als Verhandlungspartner muss man zwar gute Ideen haben und sie aus dem nationalen Raum mitbringen, man muss aber auch verhandlungsfähig und vor allem konsensfähig sein. Und an dieser Stelle ist es dann ganz wichtig zu definieren, welche Rolle solche nationalen Gremien haben in Blickrichtung Europa.

Renn:

Das Thema werden wir noch einmal extra behandeln, weil es ausgesprochen wichtig ist, und überhaupt, die Handlungsspielräume und wer darf sie nutzen. Das ist ja auch ein ganz wichtiger Bereich. Dann Herr Schneidewind bitte.

Schneidewind:

Hier gibt es eine große Koalition der Pluralisierer und der Homogenisierer, ich kann mich evtl. nur anschließen: Bestehende Strukturen optimieren, kein neuer Risikorat bzw. Regulierungsausschuss. Bereich Risikokommunikation: wichtige Funktion. Da könnte man aber vermutlich überlegen, ob man das nicht an die bestehenden TA-Einrichtungen, die wir sowohl auf Länder- als auch auf Bundesebene haben, anbindet und denen dann einen etwas zentraleren Stellenwert geben.

Schütz:

Ich möchte doch noch einmal an Herrn Schneidewinds Plädoyer für die pluralistische Ideenwerkstatt bei der Frage anknüpfen, lohnt sich die Einrichtung eines Risikorates? Ich glaube, ein zentraler Punkt, der die Grundidee dieser pluralistischen Ideenwerkstatt, die mir eigentlich sehr sympathisch ist, problematisch macht, ist der Zeitfaktor. Wir haben es bei der Regulierung von Risiken, das ist ja der Kontext, um den es geht und in dem auch dieser Risikorat stehen wird, häufig mit zeitkritischen Aufgaben zu tun. Wir können eigentlich nicht lernen, so wünschenswert das wäre, das können wir vielleicht im Nachhinein, aber jedenfalls nicht in der konkreten Problemlösung lernen, wie ist das an anderen Stellen gemacht worden? Ich glaube, dass der Mobilfunk dafür ein gutes Beispiel ist. Ich meine, wir haben klare, gesetzliche Vorgaben in Form von Grenzwerten und wir haben vor Ort eine extrem heterogene Diskussionskultur und letztendlich auch Regulierungskultur, insbesondere auch durch die Vereinbarung der kommunalen Spitzenverbände mit den Mobilfunkbetreibern. Das heißt, es gibt gar keine einheitliche Praxis, wie das vor Ort wirklich gemacht wird. Und das führt zu einer Verunsicherung der Bürger. Es hilft ihnen natürlich auch, sozusagen zu Wort zu kommen, und das ist sicherlich ein wichtiger Punkt. Es wäre auch eine wichtige Arbeitsaufgabe des Risikorates dieses zu koordinieren, d.h. die Anliegen von Bürgern aufzunehmen und in Risikoabwicklungsprozesse oder Analyseprozesse einzubringen. Man müsste sich die Frage stellen, kann ein Risikorat dazu führen, dass es mehr Transparenz bezüglich des Wissensstandes in Bezug auf ein Risiko gibt. Das wird natürlich von verschiedenen Institutionen untersucht, vom Bundesamt für Strahlenschutz, das dafür zuständig ist, vom Umweltbundesamt. Die an-

dere Frage lautet, ist es möglich, dass wir bei solchen dringenden Problemen mehr Zeiteffizienz durch einen Risikorat und evtl. auch diesen Regulierungsausschuss erreichen können? Soviel dazu.

Dann die Servicestelle Risikokommunikation: Das ist mir von meinem Hintergrund her sehr sympathisch. Ich glaube aber, dass diese Aufgaben, die im Bericht spezifiziert wurden, die alle richtig und wichtig sind, zu einer Überlastung der Servicestelle führen würden. Das heißt hier ist eine Eingrenzung notwendig auf bestimmte Kernaufgaben. Ich glaube, es ist nicht leistbar, z.B. eine Schulung von Mitarbeitern vor Ort zu machen, das ist einfach zu viel. Selbst wenn man das auf der mittleren oder sogar hohen Ebene ansiedelt, muss man sich überlegen, wie man das effizient organisieren kann. Aber es macht sicherlich Sinn, eine zentrale Anlaufstelle zu haben, die das nötige Know-how hat, weiterzuvermitteln, oder wie immer man das organisieren will. Zweiter wichtiger Punkt: Man darf Risikokommunikation nicht nur als eine Form von Metakommunikation verstehen, wie Überkommunikation Wissen vermittelt. Risikokommunikation braucht substantielle Kenntnisse der speziellen Risiken, um die es geht. Das heißt auch hier wird man anbinden müssen an das Know-how von Fachexperten, von Personen, die vor Ort mit diesen Risiken befasst sind. Das sollte man auch bedenken.

Renn:

Ja, vielen herzlichen Dank Herr Schütz, auch für die Klarstellung, die die Funktionen einer solchen Servicestelle vielleicht noch einmal verdeutlicht. Dazu gab es ja mehrere Punkte. Vielleicht möchten die Gäste zu den Punkten noch kurz Stellung nehmen. Der Herr Lulei hat sich schon gemeldet.

Lulei:

Ich glaube - Herr Konietzka hat es ja schon angesprochen - wenn hier nicht der Mut besteht, auch einmal die Notwendigkeit bestimmter föderaler Strukturen zu hinterfragen, dann sehe ich den Erfolg sehr gefährdet und auch die Durchsetzbarkeit gefährdet. Ich möchte nur ein Beispiel nennen: Wir haben in Deutschland 10 Giftzentralen: Ich war gerade auf einem Workshop, auf dem die ganze Arbeit vorgestellt wurde. Die Giftzentralen sind nicht nur dafür zuständig, Notrufe zu beantworten, sondern sie haben auch umfangreiche Datenbanken, die sie auswerten und dann z.B. beim Lampenöl feststellen, hier ist eine gewisse Häufung eines Vorfalls oder eines Risikos. Sie können dann auch bestimmte Ratschläge geben oder auch einen Input geben in Management und Regulierungsverfahren. Leider haben diese 10 Giftzentralen unterschiedliche Datenbanken. Sie werten diese Datenbanken unterschiedlich aus; sie kommen zum Teil zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die Frage ist, muss das so sein? Die Frage könnte man stellen beim Wasserhaushaltsgesetz, man kann sie bei der Anlagensicherheit stellen usw. Sie selbst haben in Ihrem Bericht das Beispiel der polychlorierten Biphenyle mit unterschiedlichen Grenzwerten auf Länderebene genannt. Hier sehe ich ein riesiges Einsparpotential - ich möchte das mal so platt formulieren -, was sich man einmal anschauen müsste. Man könnte dann, wenn man die Ebenen höher bis in die Ministerien hinein geht, - in Ihrem Gutachten haben Sie die Zersplitterung auch genannt und Frau von Wedel hat das ja auch schon dargestellt - fragen, sind hier nicht vielleicht bestimmte Behörden, die es auf EU-Ebene schon gibt, Arzneimittelbehörde usw., auf nationaler Ebene entbehrlich. Das ist zwar ein langer Prozess, aber man muss ihn irgendwann einmal anfangen und hinterfragen, weil das ganze auf Traditionen gewachsen ist. Wenn man diese Tradition immer beibehält und nicht irgendwann einmal hinterfragt fürchte ich, kommt man zu keinem guten Ergebnis.

Renn:

Ja, vielen Dank Herr Lulei, auch da wäre meinerseits die Bitte, uns diese Beispiele, die Sie gerade genannt haben, in schriftlicher Form zu Verfügung stellen. Das gilt natürlich auch für die anderen. Wir haben in unserem Defizitbericht, also im Kapitel 2, einige dieser Probleme

schon aufgezeigt, auch, wo Ineffizienzen, wo Doppelarbeit, wo Zersplitterung, wo Mehrebenenredundanz, existiert. Aber wir sind natürlich immer auch auf praxisnahes Wissen angewiesen. Deshalb wäre ich sehr froh, wenn wir hierzu noch mehr Informationen bekommen würden. Umso größer ist dann natürlich die Möglichkeit, auf entsprechende Verschlankeungsprozesse hinzuweisen. Dazu hat sich Herr Konietzka gemeldet.

Konietzka:

Nicht dazu, nur eine Klarstellung. Ich wollte das föderale System nicht in Frage stellen. Aus übergeordneten politischen Gründen halte ich das für sehr notwendig.

Renn:

Gut die Klarstellung ist im Protokoll und wird vermerkt. Herr Frentzel-Beyme.

Frentzel-Beyme:

Ein Punkt zum kommunikativen Umgang mit den Medien: Dazu ist eigentlich nichts gesagt worden. Waren dazu nicht noch Fragen? Vielleicht auch von Ihrer Kommission? Ich vermisste die Diskussion um diesen Punkt, aber vielleicht ist keiner daran interessiert, weil die Medien natürlich eine große Rolle spielen würden.

Renn:

Doch, das Interesse ist natürlich sehr groß. Und bei dieser Servicestelle für Risikokommunikation geht es im Prinzip auch um die Innenwirkung - Herr Neus hat das ja gesagt -, darum die Personen in den Behörden, in den Regulierungsstäben, auch in den wissenschaftlichen Stäben, besser darauf vorzubereiten, z.B. mit den Medien umzugehen. Wir werden die Medien nicht ändern, das wissen wir alle, also diese Illusion sollten wir gleich vergessen, aber besser auf Medienwirklichkeit sich einstellen können, das ist sicherlich eine ganz wichtige Aufgabe. Herr Pfeil bitte.

Dr. Hans R. Pfeil, BDI:

Ich wollte auch noch etwas zur Servicestelle für Risikokommunikation sagen. Diese Stelle sollte nicht dazu dienen, jetzt Konsens über ein bestimmtes Risiko in der Öffentlichkeit zu schaffen. Das kann sie auch nicht leisten, aber sie sollte Klarheit schaffen. Z.B. Klarheit auch darüber, wie eine solche Risikoabschätzung gelaufen ist; Klarheit auch darüber, wie das Risikomanagement dann gehandhabt wird. Eine Sache darf ich noch anmerken. Das hat mir etwas weh getan, Sie haben gesagt, die Risikokommission war eine Fehlgeburt, weil sie nur zwei Jahre Zeit hat. In der Wirtschaft sagt man, jedes Projekt, das länger als sechs Monate dauert, ist nicht mehr manageable und muss in Teilprojekte zerlegt werden. Das heißt, wenn diese Risikokommission nach zwei Jahren ein gutes Ergebnis hat, dann war es eine gute Risikokommission, und wenn sie ein schlechtes Ergebnis hat, liegt das nicht an der mangelnden Zeit, sondern an der Kommission. Die Zeitschiene spielt für uns in der Wirtschaft eine ganz entscheidende Rolle. Es gibt kein typisch deutsches Risiko, aber es gibt eine deutsche Risikoabschätzung, die dauert immer fünfmal so lange als anderswo. Dadurch geht uns einfach auch die Fähigkeit verloren, Risiken zu managen, was wir in der Zeit ja gelernt haben, weil diese Risiken dann einfach exportiert werden. Das muss man auch ganz klar sagen, da sehe ich auch eine ganz große Gefahr, dass wir unsere Managementfähigkeit für Risiken einfach verlieren, weil wir die Risiken exportieren.

Renn:

Ja, vielen Dank Herr Pfeil. Diese zwei Jahre kamen ja aus dem Sachverständigenkreis, nicht von uns selber; das sollte ich noch einmal deutlich sagen. Und ich bin absolut zuversichtlich, dass wir nach zwei Jahren, auch in Ihrem Urteil, ein hervorragendes Ergebnis vorlegen kön-

nen. Ich würde jetzt gerne sowohl von der Gästeseite als auch von der Kommissionsseite um Fragen bitten an die Dame und Herren Sachverständige zu diesen Themenbereichen Risikorat, Regulierungsausschuss und Servicestelle für Risikokommunikation. Ja, Herr Kappos.

Kappos:

Wenn ich das Resümee aus den Antworten ziehe, dann komme ich doch dazu, dass diese drei institutionellen Vorschläge der Kommission sehr stark in Frage gestellt werden. Da erhebt sich für mich die Frage, in welcher strukturellen Form organisieren wir diesen Harmonisierungsprozess, den die Kommission bisher nur in einer sehr abstrakten Form geleistet hat. Wir hoffen, dass wir noch etwas konkreter werden können in der Schlussphase, aber im Grunde genommen habe ich die Einschätzung, dass das Ergebnis der Arbeit der Kommission insgesamt doch auf einer sehr hohen Abstraktionsebene sein wird. Für mich erhebt sich die Frage, wie werden diese Prozesse der Konsensfindung z.B. über die Leitlinien, aussehen. Die Kommission wird einen Rahmen für solche Leitlinien vorschlagen. Darin steht dann, was eine Leitlinie alles enthalten soll. Dazu wird es aber viele Fragen geben, die von uns nicht gelöst werden, sondern die im Dialog, im Diskurs gelöst werden müssen. Wer organisiert strukturell diesen Diskurs? Ich hätte ganz gerne einen Vorschlag dazu, welcher Akteur oder welche Akteursgruppe diesen Konsens im Anschluss an die Kommission organisiert?

Renn:

Gibt es jemanden von Ihnen, der eine Antwort geben möchte? Wer übernimmt die Aufgaben des Risikorates? Vor allem diese Aufgabe, die gerade von Herrn Kappos benannt worden ist.

Kappos:

Und auch der Servicestelle. Denn sie hat ja auch bestimmte Konsensaufgaben oder der Regulierungsausschuss, der ebenfalls Konsensaufgaben hat, was z.B. die Managementprozesse, das Abwägen der verschiedenen gegensätzlichen Werte usw. betrifft. Wer übernimmt diesen Prozess, wenn man diese Strukturen nicht hat? Gehen wir davon aus, die Risikokommission lässt sich durch die Sachverständigen davon überzeugen, auf diese drei Institutionen in Ihrem Gutachten zu verzichten. Was oder wer kann diese Funktion übernehmen?

Heinzow:

Ich bin nicht Ihrer Meinung, Herr Kappos, dass hier zum Ausdruck gekommen ist, dass alle drei Institutionen nicht eingerichtet werden sollen. Und ich glaube, dass wir tatsächlich eine Institution brauchen, die sich mit dem Thema Risiko auch übergeordnet und unabhängig auseinander setzt. Vielleicht sind dafür Vorbilder, der Rat der Wirtschaftsweisen oder der Sachverständigenrat für Umweltfragen. Dass wir Institutionen haben, die klein sind, die sich Kompetenz von außen einwerben können und

(Kassettenwechsel, Übergang fehlt)

Henschler:

.... Beide, der SRU und der Rat der Wirtschaftsweisen sind extrem aufwendige, mit vielen sehr sachverständigen Mitarbeitern ausgestattete Institutionen. Und der Geldaufwand dafür ist enorm; das muss man sich genau überlegen. Was man sich vorstellen könnte ist, dass die Aufgabe als solche von der Regierung an eines dieser Gremien delegiert wird, damit sich diese auch damit beschäftigen können. Das andere ist also extrem aufwendig.

Renn:

Ja vielen Dank. Herr Lulei, Sie haben sich auch gemeldet.

Lulei:

Ich habe die Diskussion nicht auch so verstanden, dass die zwei Organisationen in Frage gestellt worden sind. Vielleicht müsste man noch einmal die genaue Aufgabenstellung dieser Organisationen herausarbeiten, besonders die des Regulierungsausschusses. Das könnte ja auch ein Deregulierungsausschuss sein, der nicht nur die Bund-/Länderbehörden koordiniert, sondern auch mal schaut, wie ich es eben am Beispiel der Giftzentralen gesagt habe, wo sind denn bestimmte Kompetenzen entbehrlich. Das heißt jetzt nicht, dass man das ganze föderale System in Frage stellt, sondern einfach schaut, warum haben wir in jedem Bundesland einzelne Institutionen, kann man die nicht zusammenfassen - Deutsches Institut für Bautechnik, als Anregung. Hier sind bestimmte Bauaufsichtstätigkeiten zusammengefasst worden. Da gibt es bestimmt ein weites Arbeitsfeld für diesen Regulierungs- oder Deregulierungsausschuss.

Frentzel-Beyme:

Ich glaube nicht, dass hier Namen genannt werden sollen, aber vielleicht könnten die wissenschaftlichen Organisationen, die sich mit Risikoabschätzung beschäftigen, angeschrieben werden, um deren Vorstellungen zu hören und das zu erfahren, was diese auf Kongressen z.B. von Japan bis Australien und USA mitkriegen, wie umgegangen wird mit den neuen, oft noch nicht erwarteten Risiken und was sich da bewährt hat.

Renn:

Ja, wir nehmen diese Anregung sehr gerne auf. Wir haben ja auch die Fachverbände angeschrieben. Nicht alle haben inzwischen geantwortet, aber ich hoffe, dass noch einiges kommt, um zu sehen, was international funktioniert oder auch nicht funktioniert. Herr Henschler hat bereits darauf hingewiesen, dass manches, was in USA, Italien, England funktioniert, bei uns schwer umzusetzen ist, aber vielleicht kann man auch vom Ausland lernen. Gibt es noch weitere Fragen aus dem Kreis der Kommissionsmitglieder zu diesem Themenkomplex? Ja bitte, Herr Kühling.

Kühling:

Nur eine ganz kurze Frage. Die vielfach beschworene Unabhängigkeit, verbrieftete Unabhängigkeit wurde als Begriff gesagt, wie kann man die bei einer Institution wie dem Risikorat sicherstellen, denn auch in der Fachdiskussion gibt es natürlich subjektive Bewertungen. Wie kann man ausschließen, dass dort gewisse Bewertungsebenen in die Sachverständigenaussage hineinkommen?

Renn:

Möchte jemand zu dieser Frage Stellung nehmen - Herr Frentzel-Beyme hat das auch schon mehrfach erwähnt -, wie kann man die Unabhängigkeit eines Risikorates sicherstellen und - Herr Neuss, Sie hatten Autorität als Thema genannt - diesem Gremium Autorität zubilligen? Ist das institutionell machbar? Muss er sich diese verdienen? Herr Henschler.

Henschler:

Ich habe etwas Erfahrung auf dem Arzneimittelsektor, weil ich seit sieben Jahren in der Europäischen Agentur tätig bin und kenne auch die Mechanismen auf der nationalen Ebene recht gut. Das ist ein ganz besonders sensibler Sektor, in dem Einflussmöglichkeiten und Aktivitäten, ich würde mal sagen, fast alles andere weit übersteigen. Dort ist das so geregelt, dass jeder im Revers unterschreiben muss. Ganz spezifisch muss aufgeführt werden, wo Interessenskollisionen sind - das geht bis in die Familienmitglieder hinein- auch die Angabe von Aktienanteilen. Das ist sehr sehr spezifiziert und das muss jedes Jahr erneuert werden. Niemand darf in einem solchen Gremium tätig sein, der während der letzten fünf Jahre so eine geschäftliche Beziehung gehabt hat. Das ist zwar sehr formalistisch, aber vom Grundsatz her

bestehen solche Mechanismen. Es gibt auch Kontrollen, z.B. bei der EMIA in London, also der europäischen Arzneimittelagentur.

Lulei:

Ich kenne mich da nicht so aus, aber vielleicht ist die Sache ja ganz einfach. Wie ist denn die Risikokommission berufen worden? Ich meine, Sie haben doch auch den Anspruch unabhängig zu sein. Könnte man nicht einen derartigen Mechanismus wählen, der diesem entspricht?

Renn:

Ja, wie die Kommission zusammengesetzt worden ist, sollte man Herrn Hutmacher fragen, der sich damit sicherlich noch stärker auseinandergesetzt hat. Ich weiß auch nicht, ob es jetzt sehr viel bringt, das im Einzelnen darzulegen. Ich denke grundsätzlich besteht schon die Frage, inwieweit es sinnvoll ist, dass eine Behörde, ein Ministerium, besten Gewissens natürlich, diese Leute zusammenstellt, um sich dann natürlich dem Vorwurf auszusetzen eher behördennahe Personen zu berufen als andere. Oder ob man besser wie beim Wissenschaftsrat sagt, das geht über den Bundespräsidenten, der sich natürlich auch des Sachverstands der Behörden bedient, aber dann doch noch eine eigene Kontrolle hat, oder ob man es den wissenschaftlichen Fachverbänden selbst überlässt, z.B. die MAK-Kommission, die ist ja von der DFG. Man kann natürlich auch diese Form wählen und vielleicht können wir beim Mittagessen darüber diskutieren, welcher dieser verschiedenen Rekrutierungsmechanismen eigentlich derjenige wäre, der am ehesten Unabhängigkeit garantieren kann.

Wir sind jetzt in der Zeit genau am Punkt Mittagessen angelangt. Ich möchte die Gelegenheit nun noch einmal nutzen, Ihnen zunächst einmal für den Vormittag zu danken, auch für die ungeheuer disziplinierte Form, in der das ganze abläuft, das ist ausgesprochen angenehm, auch für den Moderator. Ich glaube, ich kann aus dieser Diskussion mitnehmen, die Bedenken und auch die Wünsche, die geäußert worden sind, wirklich zu beherzigen und ich glaube, dass uns das schon sehr viel weitergeholfen hat.

Themenblock 4:

Einbindung der Vorschläge in internationale Regelwerke

Renn:

Besonders bedeutsam sind natürlich die EU-Verordnungen, aber natürlich auch OECD, WHO, WTO usw. und unsere Grundfrage geht in Richtung, wie viel Handlungsspielraum haben wir überhaupt noch, solche Leitfäden nach eigener Vorstellung umzusetzen? Wie stark müsste alles das, was wir vorschlagen, abgestimmt sein mit der EU? Wie weit gibt es überhaupt noch eine Freiheit für uns, bestimmte Dinge zu tun oder zu lassen? Oder um es umzukehren, wie können wir auch Einfluss auf die EU, die OECD u.a. nehmen, damit sich die Vorstellungen, von der wir der Überzeugung sind, dass sie gut sind, auch international durchsetzen?

Es gibt ja immer zwei Seiten, einerseits sind wir abhängig von internationalen Bestimmungen, andererseits sind wir auch Akteur im internationalen Regime Bildungsbereich, d.h. hinsichtlich beider Seiten wären wir sehr interessiert an Ihren Meinungen und Vorschlägen. In unserem Bericht haben wir bislang dazu selbst sehr wenig gesagt; das ist etwas, was wir letztlich erst im zweiten Anlauf machen wollen. Dazu wären wir natürlich an Input extrem interessiert, weil es keinen Sinn hat, dass wir jetzt tolle Regelwerke machen und eine Woche später heißt es dann, das ist schön und gut, aber die EU hat ein anderes und danach müsst Ihr euch richten und euer eigenes könnt Ihr in den Papierkorb werfen. Das ist natürlich nicht der Sinn dieser Sache.

Punkt A: Wie stark ist die Handlungsfreiheit und die Möglichkeit, die Grenzen, aber auch die Opportunitäten, um hier national sinnvoll auch Harmonisierung oder Pluralisierung voranzutreiben?

Punkt B: Wie können wir unsere Vorstellungen aus Deutschland oder aus deutscher Sicht noch besser in diese Gremien einbringen?

Herr Schütz, Sie haben dazu keine Meinung, dann werde ich als nächstes Herrn Schneidewind bitten.

Schneidewind:

Ja, auch von meiner Seite, gerade was die einzelnen Regulierungsbereiche angeht, aufgrund fehlender Erfahrung kein Statement; höchstens zur letzten Frage: Wie können wir deutsche Interessen besser einbringen? Nur zum Nachdenken die Frage, gibt es die deutschen Interessen? Also aus der Diskussion in den internationalen Gremien stellt man natürlich fest, dass gerade z.B. die Missachtung wirtschaftlicher Interessen aus Deutschland den Umweltverbänden in vielen Fällen sehr entgegenkommt; also man sich darüber freut, dass die Skandinavier die Chemikalien-Politik dominieren oder umgekehrt es dann so ist, dass, wenn andere nationale Interessen dominieren, das durchaus wirtschaftlichen Interessen dient und die Umweltverbände Ach und Oh schreien. Von daher gesehen sollten wir sehr sauber damit umgehen, was sind eigentlich deutsche Interessen, denn die sind ja sehr vielfältig.

Renn:

Ja vielen Dank, wir haben sozusagen horizontale und quasi vertikale; die übliche Governance-Unterscheidung. Aber es ist auch ein Punkt, ich meine, ich will es nur einmal in die Diskussion einwerfen, dass viele Länder, beispielsweise vor allem jetzt auch die südeuropäischen Länder, sehr deutlich auch nationale Interessen in die Regulation einbringen wollen und die Frage ist natürlich, vielleicht haben wir keine, ja, das mag ja sein, aber zumindest sollte man das mitbedenken. Herr Rupprich.

Rupprich:

Mir fällt das jetzt schwer, so in 3, 4 Sätzen etwas ganz Zielgerichtetes zu sagen. Ich darf aber einfach 3 bis 4 Minuten laut darüber nachdenken. Ich bin selbst unmittelbar beteiligt an dieser Nahtstelle, ich hatte das schon angedeutet. Ich vertrete den Arbeitsschutz im Rahmen der EU-Altstoffverordnung in den Technical Meetings in Ispra, in Italien. Das eine Problem, das hatte ich, was ist deutsches Interesse, wenn ich dorthin fahre, und ich habe eigentlich immer nur sehr unterschiedliche Interessen hier wahrgenommen und habe dann für mich beschlossen, gut zuzuhören, zu lernen, und das was ich als richtig erachte, dort zu vertreten, um es dort mit den anderen Mitgliedsstaaten zu diskutieren. Das war insbesondere die Ebene der Risikoabschätzung. Und das geschieht in dem europäischen Bereich dann auch, die Nahtstelle zu einer tatsächlichen Risikobewertung im Sinne von Schlussfolgerungen ziehen - die ist dort ganz eng, also die steckt nicht auf der Seite der Manager sondern in diesem Zusammenhang der EU-Altstoffverordnung bewerten Risikoabschätzer die Risiken und sagen nachher, ob denn die Schlussfolgerungen so sind, dass man tatsächlich an den Arbeitsplätzen etwas tun muss oder nicht. Vielleicht noch ein Aspekt. Wir diskutieren in diesem Umfeld Technical Guidance Documents. Die existieren jetzt schon und sie werden im Zusammenhang mit den Neuformulierungen des europäischen Chemikaliengesetzes ganz sicherlich ergänzt, erweitert, aktualisiert. Dies sind Leitlinien. Diese Leitlinien sind aber in aller Regel weich und die Kommission ist immer sehr gut beraten gewesen, diese nicht zu festzuziehen, weil sie dann auch wieder eine Chance der Diskussion hat. Sie dürfen sich diese Leitlinien also nicht so vorstellen, dass sie so sehr binden, dass man seine eigenen Ideen nicht mehr einbringen kann. Ja, das ist auch weise, weil man sich dann einigen kann mit Blickrichtung auf gemeinsame Schlussfolgerungen, ohne dass alle Mitgliedstaaten immer von der Methodik her schon gleicher Meinung wä-

ren. Also dieses analytische Denken, wir legen genau fest, wie man vorwärts geht, und dann hat man ein Ergebnis, das läuft manchmal anders. Man hat gemeinsame Vorstellungen, wo es hinlaufen soll, und man akzeptiert verschiedene Wege dorthin. Ich kann nur sagen, ich brauche aus nationaler Sicht natürlich ganz viele fachliche Anregungen, ich bin sehr unsicher, ob ich eine national abgestimmte Haltung brauche. Danke.

Renn:

Darf ich noch einmal nachfragen, Herr Rupprich, gerade was die Leitlinien anbetrifft, weil das bei uns eine große Diskussion auch in der Kommission ist und da sie natürlich dort wirklich an der Nahtstelle sitzen. Eine der Aufgaben der Kommission, das ist ja mehrfach angesprochen worden, ist es, eine Rahmenleitlinie zur Risikoabschätzung vorzulegen und die Frage ist, sollen wir die Technical Guidance Dokumente abschreiben und sagen, das ist es nun, und wir müssen das Rad nicht noch einmal erfinden oder sehen Sie durchaus eine Notwendigkeit, auch übergreifend so einen Leitfaden oder so eine Art Leitlinie zu verfassen. Macht das Sinn oder würden sie aus Ihrer Sicht sagen, das ist vergebliche Liebesmüh. Es reicht, wenn man aus den sieben Guidance Documents, die es gibt, die Essenz rausholt und dann schlichtweg sagt, das ist jetzt das Produkt, was hier auch verlangt wäre.

Rupprich:

Die Technical Guidance Documents, so wie sie existieren, kann man in vielen Bereichen besser machen. Sie konzentrieren sich im Moment insbesondere bei den Gefahrstoffen auf den Teil der gefährlichen Eigenschaften, konzentrieren sich auf Auswertung von Versuchsergebnissen, auf Beschreibung von Dosis-Risikobeziehungen und sind weniger gut und weniger stark ausgeprägt in dem Bereich des verknüpfenden Denkens von Exposition und Wirkung. Hier besteht eine sehr große Offenheit. Aus diesem Grund findet auch jetzt gerade ab nächster Woche eine Überarbeitung dieser Technical Guidance Documents unter dem spezifischen Gesichtspunkt Risikocharakterisierung statt. Aber dort sind sie dünn. Es gibt auf der Risikomanagementseite ein Guidance Document, das einen sehr sehr hohen Anspruch hatte, sehr differenziert war und dieser Anspruch im Moment in der Praxis dort nicht realisiert wird. Das ist so in etwa die ganz kurze Skizzierung. Ich kann immer nur sagen, diese Guidance Documents sind nie so ausgereift, dass es überflüssig wäre, dort weiter national zu denken.

Neus:

Zunächst ist es aus meiner Sicht natürlich zwingend erforderlich, wenn es auf EU-Ebene oder aufgrund anderer internationaler Vorschriften gewissermaßen verbindliche Vorgaben gibt, dann macht es wenig Sinn, etwas zu entwickeln, was diesen Vorgaben widerspricht. Das ist glaube ich ganz wichtig. Insofern ist es logischerweise zwingend erforderlich, das zu berücksichtigen. Das ist einer der Gründe, weshalb man, glaube ich, so etwas wie den Risikorat als ständiges Gremium tatsächlich braucht, weil man unter Umständen durch diese internationalen Entwicklungen auch Aktualisierungen vornehmen muss in Abhängigkeit von dem, was auf der internationalen Ebene passiert. Inwieweit das möglich ist, sozusagen aus der nationalen deutschen Sicht gewissermaßen internationale Dokumente wie Technical Guidance Documents zu ergänzen, zu erweitern - ich kann das jetzt nicht beurteilen, was Herr Rupprich gerade erläutert hat -, weiß ich nicht. Wenn man so mehr von den Regelungsbereichen her denkt, dann hat man den Eindruck - das ist vielleicht ein bisschen holzschnittartig und im Einzelnen auch nicht ganz zutreffend -, dass die internationalen Regelungen insbesondere solche Bereiche tangieren, die Wirtschaft und Handel betreffen, also Produkte einerseits oder Produktions- oder Rahmenbedingungen für die Produktion, wie z.B. Genehmigung von Anlagen oder auch Arbeitsschutz usw., andererseits. Weitgehend ausgespart sind unter Umständen aber solche Regulierungen, die sich auf vorhandene Belastungen beziehen, also sagen wir mal auf Altlasten im weitesten Sinne, die nicht nur den Boden betreffen, sondern beispielsweise

auch vorhandene Innenraumluftbelastung und ähnliches mehr. Ich habe den Eindruck, dass das ein Themenfeld sein könnte, das von den internationalen Regulierungen nicht so stark betroffen wird. Es gibt zwar auch Regulierungen für Baustoffe, aber das ist wieder mehr produktbezogen nach vorne gerichtet und bezieht sich weniger auf die vorhandenen Belastungen in Innenräumen. Da kann gewissermaßen eine Lücke sein, die für das Fachgebiet, das ich jetzt vertrete, für den umweltbezogenen Gesundheitsschutz, auch typische Anwendungsbereiche sind. Und da, denke ich, könnten z.B. solche einheitlichen Leitlinien auch sehr sinnvoll sein für die Arbeit in Gesundheitsämtern, wenn sie z.B. konkrete Gefährdungsanalysen oder Gefährdungsabschätzung vornehmen müssen, ob von einer bestimmten Situation Gefahr ausgeht oder nicht. Dann kann man sicherlich auf solche allgemeinen Überlegungen hinwirken oder darauf Bezug nehmen. Ansonsten sollte man eben auch die andere Perspektive sehen, dass die internationalen Regulierungen natürlich von nationalen Beiträgen leben müssen und tatsächlich auch leben. Ich kann mir vorstellen - der Begriff Kohärenz spielt ja auch in der EU eine große Rolle -, dass, wenn man es schaffen würde, in der Bundesrepublik so etwas wie ein kohärentes System von Risikoabschätzung zu entwerfen, das durchaus ein Thema ist, was in der europäischen Diskussion vielleicht von Interesse sein kann. Da sollte man durchaus ein bisschen selbstbewusster sein. Und ich glaube, wenn man vernünftige Ideen entwickelt, kann man sie auch einbringen und dafür gibt es vielleicht auch hier und da konkrete Anknüpfungspunkte, nämlich z.B. die aktuelle Diskussion über das Vorsorgeprinzip, was ja auf der EU-Ebene momentan stark diskutiert wird. Da glaube ich gibt es offene Türen, wo man mit Überlegungen, wie sie jetzt hier entstehen, dann auch tatsächlich EU-Entwicklungen beeinflussen kann. Und das soll man als Chance sehen und insofern keine Schere im Kopf haben.

Mekel:

Dazu, welchen Spielraum wir jetzt auf europäischer Ebene haben, kann ich nicht so viel sagen. Es wurde jedoch auch gesprochen über die Guidelines Documents der EU, es gibt aber auch jede Menge Guidelines der WHO, die meines Erachtens auch sehr gute Arbeit geleistet haben und die man auch für Arbeit hier durchaus berücksichtigen sollte. Und es wurde auch gesagt, dass die WHO Grenzwerte ableitet. In dem Sinne leitet die WHO keine Grenzwerte ab, sondern immer Empfehlungen, die dann von den einzelnen Ländern übernommen werden können oder nicht. Es sind aber in dem Sinne keine Grenzwerte.

Renn:

Sehen Sie denn Notwendigkeiten über diese WHO-Dokumente hinaus noch eigene Leitfäden zur gesundheitlichen Risikobegrenzung für Deutschland zu entwickeln?

Mekel:

Also auf jeden Fall Leitfäden zu z.B. Expositionsabschätzung, also den Expositionsfaktoren. Die Bedingungen hier in Deutschland sind ja nicht identisch mit denen unserer umliegenden Ländern, und dazu sehen wir dringenden Forschungsbedarf. Erste Schritte werden auch in diese Richtung u.a. von unserer Seite unternommen.

Konietzka:

Ich halte die Einbringung einer eigenen Position in die EU für absolut notwendig. Man sollte dieses Selbstbewusstsein, was Herr Neus erwähnte, durchaus entwickeln. Wir sind da ein bisschen unterentwickelt, glaube ich, obwohl wie ich das sehe, das Problem erkannt ist und man in Deutschland schon versucht, sich stärker in der EU zu vertreten. Diese Vertretung ist natürlich umso stärker, wenn man einen Leitfaden hat und eine harmonisierte Risikoabschätzung, eine harmonisierte Risikoregulierung. Dann hat man natürlich eine stärkere Position gegenüber den anderen Ländern, als wenn man schon im eigenen Land sehr zersplittert ist. Deswegen halte ich das für absolut sinnvoll, erstens sich eine nationale Position anzueignen,

ich halte das auch für notwendig, Herr Rupprich. Ich denke schon, man sollte mit einer abgestimmten Meinung in die Diskussion gehen, nach Ispra gehen, um dort eine nationale Position zu vertreten. Ihre Kompetenz mag da nicht berührt sein. Der zweite Punkt oder eher die Frage, die ich habe, ist die Frage der Beteiligung. Wenn auf EU-Ebene oder in der WHO solche Entscheidungen getroffen werden oder solche Vorgänge ablaufen, für die Gremien zusammentreten müssen, ist die Frage, wie setzen sich diese Gremien zusammen. Werden die Ansprüche, die wir hier heute morgen diskutiert haben, dort auch eingehalten? Das sehe ich nämlich nicht. Da sehe ich ein starkes Defizit. Ob die Ansprüche, die wir hier formulieren, dort auch eingesetzt werden, das wage ich zu bezweifeln, und dieses zu erreichen und zu bewegen, ist natürlich eine riesige Aufgabe.

Zur Frage der Technical Guidance Documents: Ich sehe schon die Notwendigkeit, ein eigenes Verfahren zu haben, das kann auch durchaus abweichend sein von vorgegebenen, eher allgemein gehaltenen Verfahren der EU. Sie müssen natürlich kompatibel sein. Ein Beispiel ist die MAK-Kommission mit ihrem neuen System der Einstufung kanzerogener Stoffe. Es ist wissenschaftlich eigentlich anerkannt, dass es sinnvoll ist. Es ist von dem, wie sie es umsetzt, schon sehr strittig, aber es hat in der EU keine Chance.

Renn:

Ja vielen Dank, Herr Konietzka. Darf ich noch eine Nachfrage auch an Sie stellen: Sie sagten, wir müssen in Deutschland mit sozusagen einem nationalen Votum sprechen. Wer soll und darf das formulieren? Soll das der Risikorat machen, soll das von der Behörde, der Politik ausgehen? Also die Frage nach der Legitimation einer solchen nationalen Meinung.

Konietzka:

Das internationale Geschäft, das bisher erwähnt wurde - Ispra-, hängt ja an der Gefahrstoffverordnung und der Akteur ist eigentlich der Bundesarbeitsminister, der sich vertreten lässt durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Die geht dorthin und bildet sich eine Meinung dazu, wozu sie mehrere Gremien hat; der Ausschuss für Gefahrstoffe ist einer. Es gibt auch noch weitere Gremien. Ob man das ändern muss, weiß ich nicht. Ob man das zentral machen soll mit einem Risikorat, bin ich mir unsicher. Wenn man einen Risikorat gründen wollte, dann gehört dieses sicherlich zu einer der Aufgaben.

Konersmann:

Ich habe zu diesem Punkt keine Bemerkungen zu machen.

Henschler:

Mit den gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen bin ich nicht sonderlich gut vertraut; ich bin immer im Graufeld gewesen, ganz bewusst. Aber ich habe Erfahrungen auf einzelnen Sektoren, z.B. auf dem, den Herr Rupprich gerade angesprochen hat. Und die Erfahrung ist die, dass, wenn man als Vertreter einer großen Industrienation mit großer Tradition, die ja auch immerhin noch ein großes Brainpool aufweist, ein gutes Modell an der Hand hat, kann man das auch in den internationalen Organisationen, Institutionen vertreten und dann wird das auch akzeptiert. Z.B. auf dem Gebiet der Chemikalienregelung stammt das derzeitige Einstufungs- und Bewertungssystem im Wesentlichen aus Deutschland. Es gibt noch weitere Beispiele dafür. Das sollte man auch vertreten und ich meine, - vielleicht können Sie ja auch darauf in Ihrer endgültigen Stellungnahme noch einmal Bezug nehmen - dass uns die Traditionen, natürlich auch das nationale Interesse, verpflichtet, dort unser Bestes zu tun. Die Spielräume werden enger, das ist ganz klar, man braucht nicht zu erläutern warum. Und die Wirkmöglichkeiten Deutscher, vor allem in Brüssel, werden zunehmend schlechter durch etwas, was hier noch nicht erwähnt worden ist, das ist die Delegation von wissenschaftlichem Sachverstand in die dortigen Gremien. Es ist immer schon eine große Schwierigkeit gewesen. Bei

uns wurde das vielfach als karrierehemmend dargestellt, das war es auch in einzelnen Fällen. Es sollten vielleicht bessere Voraussetzungen geschaffen werden, um die Mitwirkung vor allem jüngerer Experten zu erleichtern. Ein letztes noch, im Anschluss an das, was schon gesagt worden ist: Unter den Beispielen, die Sie hier auflisten, vermisse ich Ihre eigenen Aktivitäten mit dem Precautional Principle. Das hat ja nun enorm gute Auswirkungen auch in Brüssel gezeigt. Durch solche, sagen wir mal kleineren Glanzlichter, sollte man auch bestrebt sein, in Zukunft wirksam zu sein.

Heinzow:

Ich möchte zu dem Punkt nicht so viel anmerken, da mir auch die Verfahrenswege bei der EU weitgehend unbekannt sind. Das ist vielleicht auch ein Defizit, das ich vielleicht mit anderen teile, dass die Verfahrensvorgänge bei der EU für viele von uns nicht so transparent sind. Aber darauf, was an Dokumenten existiert und von der EU erarbeitet worden ist, sollten wir zurückgreifen. Ich glaube, wir sollten auch im Rahmen der Effektivisierung der Arbeit darauf zurückgreifen, was andere schon gemacht haben, um Doppelarbeit zu vermeiden. Das gilt genauso für die Begründungen, die von der MAK-Kommission erarbeitet worden sind, vielleicht auch für die Guidance Documents, die von der EU gemacht worden sind. Auch wenn sie nicht vollständig übernommen oder vielleicht auch im Abschluss dann so nicht geteilt werden müssen, sind sie für die Anwendung sicherlich alle sinnvoll. Ich glaube, wir haben ja Verfahrenswege, die aus mehreren Schritten bestehen und da kann der Rückgriff auf diese Dokumente eben einer dieser Teilschritte sein. Voraussetzung für uns ist, dass in unseren Leitfäden benannt wird, welche Schritte wir haben, die als Baustein dann z.B. auch verwertet werden können und ich glaube, dass man damit auch Arbeit und Geld sparen kann.

Frentzel-Beyme:

Ich habe auch mitgearbeitet in einigen Kommissionen, Concerted Action z.B. oder an Atlanten-Monographien der EU-Kommission. Dabei habe ich immer wieder gemerkt, dass dort hohe Erwartungen an Deutschland gestellt werden, weil doch Ressourcen vorhanden sind und - wie Herr Henschler ganz richtig sagte, das unterstreiche ich voll - hier sehr viel geleistet werden könnte, und dass im Verhältnis zur Größe unseres Landes immer wieder sehr wenig Konkretes zu diesen Regelwerken beigetragen wurde - mit Ausnahmen, siehe die Trichloretylen-Studie z.B. von Herrn Henschler ist eine sehr wichtige Ausnahme-, jedenfalls was ich überblicke. Belgien oder Italien oder die skandinavischen Länder stehen ganz anders da, so dass man Nachholbedarf wohl auch hier noch einmal unterstreichen müsste und - das finde ich ganz richtig - mehr Selbstbewusstsein entwickeln muss. Aber das hängt natürlich damit zusammen - ich habe es auch in meinen schriftlichen Äußerungen beschrieben -, dass zum Teil Behinderung von an sich schon möglicher Forschung zu erkennen ist durch fehlende Förderung. Damit hängt wiederum zusammen, dass man eben dann nichts beitragen kann und eher andere zum Vorreiter macht oder zulässt, dass andere die Vorreiter in der EU insgesamt sind. Hier besteht Nachholbedarf. Mir fällt auf, dass es dann zu Nachkarten kommt oder eher sogar zu schleppender Umsetzung von Regelwerken.

Dräger:

Der Spielraum wird sicher enger, weil es rechtliche Vorgaben der EU gibt oder auch Empfehlungen. Aber das ist ja nicht unbedingt ein Nachteil, denn eine Harmonisierung in Europa dient letzten Endes auch der wirtschaftlichen Entwicklung, dem freien Fluss von Waren. Das kann man auch global ausdehnen, wenn man jetzt auf die Welthandelsorganisationen, die UNO oder die WHO kuckt. Das ist erst einmal nicht von Nachteil und man sollte das auch möglichst anstreben und diesen Prozess betreiben. D.h. natürlich, wie hier schon oft gesagt, die deutschen Positionen einbringen und das muss dann auf dem Gebiet Risikoabschätzung, Risikobewertung durch eine zentrale koordinierende Stelle geschehen. Dafür ist der Risikorat

sicherlich das richtige Gremium, um das künftig zu gewährleisten. Der Aspekt Doppelarbeit ist auch zu nennen. Vieles wird in EU-Gremien getan, was parallel in deutschen Gremien getan wird, und wenn dann dieser Prozess, hier Risikoabschätzung, Risikobewertung entsprechend dem Vorschlag in Gang gekommen ist, könnte man sich z.B. vorstellen, ich sag jetzt nur mal ein Beispiel, dass es in Deutschland keine MAK-Kommission und keinen BK-Tox mehr gibt, sondern dass das alles vom SCOEL in Brüssel geregelt wird. Das wäre dann auch eine Vermeidung von Doppelarbeit, nicht nur in Deutschland.

Noch ein Aspekt: Risikokommunikation. Man muss auch sicher der Öffentlichkeit klar machen und entsprechend zu vermitteln, dass der Handlungsrahmen eingeschränkt ist, und dass bestimmte Dinge in Deutschland unter bestimmten einengenden Prämissen gehandhabt werden müssen.

Renn:

Ja, vielen herzlichen Dank, Herr Dräger. Damit haben wir die Runde der Sachverständigen zu dieser Frage durch. Ich möchte, ob sich zu dem Thema EU noch jemand von den Gästen äußern möchte. Ja bitteschön.

H. Burgbacher, Vierte Störfallkommission:

Man sollte Vorschläge, die bereits in vernünftiger Form vorliegen, wie von der EG oder der OECD, selbstverständlich übernehmen. Das ist ja eigentlich ein Anachronismus, was hier teilweise abläuft, in wie viel Gremien hier Doppelarbeit gemacht wird. Sie wissen sicher, wie das weltweit aussieht. Deutschland liegt in dem Bereich ganz weit hinten und deswegen wäre es also dringend notwendig, das vorhandene Material umgehend einzubringen in solche Diskussionen. Das zu tun, finde ich wirklich ganz wichtig. Das hindert einen ja nicht daran, deutsche Befindlichkeiten zusätzlich mit einzubringen.

Dr. Evelyn Hagenah, Umweltbundesamt:

Ich würde jetzt doch gerne dieses Stichwort aufgreifen, das wir vor einer Weile hatten, Demokratieprinzip. Und diese Diskussion, die jetzt gerade so aufkam, wie ist das eigentlich, welchen Status haben eigentlich die Arbeiten und Ergebnisse des Risikorates, auch mit Blick sie auf EG-Ebene einzubringen. Ich kann mir nur vorstellen, dass das Ergebnis des Rates empfehlenden Charakter haben kann; demokratietheoretisch geht das glaube ich gar nicht anders. Und daher, einige Sachen, die hier so anklagen im Sinne, es ist eigentlich die Aufgabe des Rates, diese Meinung zu konsentieren, glaube ich, es ist ein Stück Überschätzung von dem, was ein Rat machen könnte. Ich denke, er kann die gesamte kognitive Vorarbeit leisten, aber in wie weit das deutsche Position wird, gehört wirklich in die Administration.

Renn:

Ja, vielen Dank Frau Hagenah. Dann würde ich jetzt die Kommissionsmitglieder fragen, ob sie zu diesem spezifischen Thema Rückfragen an die Sachverständigen haben. Das sehe ich im Moment nicht. Dann können wir gleich zum nächsten Thema übergehen, das wird jetzt wahrscheinlich auch etwas längere Zeit in Anspruch nehmen. Da war noch eine Wortmeldung. Bitte.

Heinzow:

Ja, ich habe noch eine Frage an die Kommission. Wenn wir uns über diese internationalen Regelwerke unterhalten, haben Sie einmal überlegt oder vielleicht haben Sie das bereits getan, dass Sie das Spektrum der zu regelnden Bereiche einteilen in die Bereiche, die mehr auf der internationalen Ebene ablaufen und in diejenigen, die international kaum oder gar nicht geregelt werden, wo wir doch mehr die nationalen Regeln forcieren müssen? Vielleicht kann man

auch damit eine Zweiteilung machen und eine unterschiedliche Herangehensweise, auch im Sinne der Prioritätensetzung in der Bundesrepublik.

Renn:

Zum Teil wird es noch, zum Teil ist es gemacht worden. Es kam ja eben von Herrn Rupprich die Aussage, dass die produktbezogenen Dinge stärker geregelt sind als die Prozesse und medienbezogenen Aspekte. Es kommt immer auch auf Einzelfälle an, insofern muss man natürlich sehen, dass diese Leitfäden, in welcher Weise wir das auch immer in der Kommission angehen wollen, bei einigen Anwendungsfeldern Neuland betreten, bei anderen auf Kompatibilität geprüft werden müssen. Was wir als Kommission nicht wollen ist zu fragen, wo gibt es die Löcher; um dafür dann einen speziellen Leitfaden zu machen. Das wäre jetzt nicht das, was wir uns vorgenommen haben, sondern dieser Leitfaden soll im Prinzip für die Löcher ebenso wie für die Bereiche, wo die Löcher schon gestopft sind, Geltung haben, wobei natürlich die Kompatibilität mit den geltenden Rechtsvorschriften notwendig ist.

Dann kommen wir zum nächsten Thema, das etwas breiter ist.

Themenblock 5:

Vorverfahren, Vorbewertung, Frühwarnsystem, Screening.

Renn:

Das ist im Prinzip ein Konglomerat von Themen; es ist ein bisschen auch eine Restkategorie. Sie haben in vielen Ihrer schriftlichen Äußerungen deutlich gemacht, dass das mit das schwächste Kapitel ist, das in dem jetzigen Bericht enthalten ist. Das liegt nicht an den Autoren, sondern daran, dass wir dieses Thema sehr spät aufgegriffen und letztlich unser eigenes Brainstorming eingebracht haben. Es sind also laute Überlegungen und noch keine wirkliche Fokussierung. Dennoch ist die Risikokommission der Meinung, dass das ein ganz wesentlicher Aspekt ist und viele der Punkte, die heute schon genannt worden sind, fließen genau in diesen Punkt ein.

Der erste Punkt, zu dem ich sie bitte, Stellung zu nehmen, ist: Festlegung der Rahmenbedingungen. Welches sind überhaupt die Schutzgüter und Schutzziele, die hier eine Rolle spielen? Wie können wir die bewährten Konventionen einfügen? Wie kann man das legitimieren? Also letztendlich, wo fließen in den Prozess der Risikoabschätzung, später in den des Managements, gesellschaftliche Vorgaben ein und wie ist das zu institutionalisieren? Und die Frage natürlich, wie kann man so etwas machen?

Die zweite große Frage ist, die auch schon von Herrn Henschler auch Herrn Dräger angesprochen worden sind, wie kann man Prioritäten setzen? Die Meinung der Kommission hierzu ist, dass Prioritätensetzung in besonderem Maße so etwas wie einen Risikorat voraussetzt, weil man Prioritäten nur setzen kann, wenn man die Kandidaten vergleicht. Dieses umzusetzen und dafür Kriterien zu finden, ist ausgesprochen schwierig. Daher auch die Frage, wie kann und sollte man das machen?

Der dritte Punkt betrifft Schnellbewertungsverfahren bei Risiken. Hier lautet die Frage: Wie können wir, wenn Gefahr im Verzug ist oder wenn vielleicht in besonderem Maße öffentlicher Druck besteht, relativ zügig auf eine Anfrage reagieren ohne ins Irrationale oder völlig Intuitive abzugleiten?

Hier kommen mehrere Fragen zusammen. Sie können auch gerne einzelne Fragen dazu besonders ausführen. Ich darf das wiederholen:

Das Erste ist, wie werden die Rahmenbedingungen, vor allem die politisch wertenden Rahmenbedingungen, in den Prozess einbezogen? Uns wäre auch wichtig zu erfahren, wie das institutionell umgesetzt werden kann?

Das Zweite ist, wie können wir sicher sein, dass Prioritäten festgelegt werden nach Kriterien, die nachvollziehbar und legitimierbar sind. Denn alle Risiken kann und sollte man auch nicht regulieren.

Und der dritte Punkt, wie sollte ein Schnellbewertungsprozess oder Schnellbewertungsverfahren aussehen, um zügig auf öffentlichen Druck oder auch auf Beobachtungen zu reagieren. Herr Frentzel-Beyme hat ja mehrfach darauf hingewiesen, wenn Beobachtungen mitgeteilt werden, die plötzlich irgendetwas nahe legen - denken wir beispielsweise an Acrylamid -, wie können wir dann auch im Schnellverfahren zu Handlungsmöglichkeiten kommen, ohne dass dies zu einem Legitimationsverlust beiträgt, wenn diese Handlungen verfrüht oder nicht hundertprozentig abgesichert sind.

Dies sind mehrere Fragen auf einmal und ich hoffe, dass wir von Ihnen einige Anmerkungen und Vorschläge bekommen.

Wir haben letztes Mal bei Herrn Schütz angefangen, jetzt würde ich wieder bei Herrn Dräger beginnen.

Dräger:

Hinsichtlich der ersten beiden Komplexe, Sie haben ja in Ihrem Bericht einige Dinge angesprochen, würde ich sagen, das ist noch Aufgabe der Risikokommission. Also die Schutzziele definieren bzw. angeben, wie sie definiert werden, die Institutionalisierung des Ganzen, die Prioritätensetzung, auch dafür muss es ein Ablaufschema, ein Verfahrensschema geben und das muss noch definiert werden, ich habe dafür jetzt auch kein Rezept. Dazu haben sicherlich die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen auch unterschiedliche Ansichten und ich kann jetzt wenig dazu sagen.

Zum Schnellverfahren: So ein Schnellverfahren muss es sicherlich geben, das ist notwendig. Es kann zum einen daraus resultieren, wie Sie auch sagen, dass durch öffentlichen Druck so ein Schnellverfahren notwendig ist oder wenn sich herausstellt, dass da plötzlich ein sehr großes Risiko ist. So ein Schnellverfahren muss sicherlich vorgesehen werden. Das sollte dann auch vom Risikorat abgehandelt werden, nach den Kriterien, die er sich vorgegeben hat, wobei keine neuen, keine Extra-Kriterien für ein Schnellverfahren erarbeitet werden. Man soll auf die zurückgreifen, die man normalerweise hat, ggf. nur eine Untermenge davon benutzen im Sinne eines Schnellverfahrens, aber nicht für das Schnellverfahren jetzt einen besonderen Verfahrensablauf installieren. Und dann sollte ausdrücklich im Ergebnis der Vorbehalt ausgedrückt werden, dass es sich um eine vorläufige Bewertung handelt, die dann später, wenn man das gesamte Verfahren durchführen konnte, auf jeden Fall einer Evaluierung unterliegen muss. Dieser Vorbehalt, das es sich um eine vorläufige Aussage handelt, um eine vorläufige Bewertung, muss unbedingt mit hinein. Ob man dafür ein Untergremium des Risikorates installieren muss, das für Schnellverfahren zuständig ist, glaube ich nicht. Es sollte dasselbe Gremium sein, das dann eben anhand eines verkürzten Verfahrens arbeitet.

Zum Frühwarnsystem: Da gibt es sicherlich zwei Aspekte. Einmal einen internen Aspekt, nämlich dass Risikokommission, Risikorat und Regulierungsausschuss so ein Frühwarnsystem für die eigene, interne Information benötigen, wo müssen wir jetzt schnell eingreifen, tätig werden. Und einen externen Aspekt, ein Frühwarnsystem zur Information der Öffentlichkeit. Was dann sicherlich von der Servicestelle für die Risikokommunikation geleistet werden kann.

Renn:

Ja, vielen Dank auch dafür, dass Sie das Frühwarnsystem noch mit aufgenommen haben. Ich habe das in meiner kurzen Zusammenfassung gar nicht mehr erwähnt, also das ist natürlich auch ein wesentlicher Gesichtspunkt. Noch eine Rückfrage an Sie, Herr Dräger, halten Sie es für sinnvoll, dass man diese Funktionen, die sie gerade erwähnt haben, also Frühwarnsystem, Schnellverfahren und auch die Definition von Schutzziele institutionell in einer Institution

ansiedelt oder wäre es aus Ihrer Sicht besser, diese in die verschiedenen institutionellen Zusammenhängen einzuordnen?

Dräger:

Nein, ich würde bevorzugen, das in einer Institution anzusiedeln.

Frentzel-Beyme:

Die Vorbeurteilung ist sinnvoll, da die Risikoabschätzung meistens zeitlich spät erfolgen kann, wenn sie eine gute Qualität haben soll. Und diesen iterativen Prozess, der an einer Stelle angesprochen wird, finde ich sehr richtig. Zu einem konsistenten Ergebnis zu kommen ist immer wieder abhängig davon, dass Befunde wiederholt werden. Und dass bestimmte Einwirkungen und deren Effekte nicht an Landesgrenzen halt machen, auch nicht an Bundeslandgrenzen, ist klar. Daher ist dieses schnelle Reagieren wichtig, obwohl dafür eigentlich Systeme existieren müssten. Wenn die sich bewährt haben, umso besser. Nicht ganz sicher ist, ob man das vereinheitlichen kann, denn das wurde ja immer wieder gesagt, es gibt ganz verschiedene Arten von Auslösern von Risiken. Spätfolgen sind dann oft gar nicht erfolgreich zu berücksichtigen, weil es oft um schnell oder sofort eintretende Effekte geht, so dass die Frühwarnsysteme eigentlich die bewährten Registrierungen von Effekten sind. Wenn man sie noch nicht hat, dann sollten sie eingerichtet werden. Früh, kurzfristig auftretende Effekte sind z.B. Missbildungen oder Unfruchtbarkeit oder neurotoxische Effekte oder Allergien, während die Mortalität oft eben sehr lang, sehr verzögert reagiert, aber auch Trends anzeigen kann. Dafür existieren ja schon Beobachtungsinstrumente, wie die Mortalitätsstatistik, die allerdings eben nicht immer zum Frühwarnsystem geeignet ist, aber bei Asthma-Todesfällen, die z.B. sehr kurzfristig mit einer Überdosis an einem bestimmten Medikament einhergehen, ist es eben doch zum Frühwarnsystem geworden. Das ist ein klassisches Beispiel, wozu auch Mortalitätsdaten gut sein können. Diese Frühwarnsysteme sollten ernst genommen werden, d.h. dass auch subjektive Befunde und Berichte von Beschwerden sehr wichtig sind und nicht immer nur auf Messwerte, auf Laberanalytik geachtet wird. Die Forschung in Kalifornien hat immer wieder gezeigt, dass tatsächlich Krankheitswert hat, was oft unterschätzt wird, weil es nicht objektivierbar ist. Ich halte sehr viel davon, diese Frühwarnsysteme nicht nur auf Messwerten basieren zu lassen, sondern auch auf Beobachtungen von Betroffenen. Soweit mein Kommentar hierzu. Ich glaube, dass die Einrichtung von neuen Registern wahrscheinlich von der Kostenseite her schwierig ist, aber wir sollten zumindest die Krebsinzidenz besser beobachten, was ja eigentlich vom bundesweiten Gesetz zur Krebsregistrierung vorgesehen ist, aber auch wieder an finanziellen Problemen leidet und föderal nicht durchweg realisiert worden ist. Auch wieder ein Punkt, an dem eine Risikokommission sich wahrscheinlich verstärkt zu Wort melden müsste um zu sagen, wir können ja gar nicht beurteilen, was in unserem Land vorgeht, wenn wir nicht die Voraussetzung dafür haben, nämlich Monitoring von Effekten. Dazu gehören auch Biomarker des Effekts, die heutzutage sehr gut und frühzeitig erkennbar sind.

Renn:

Vielen Dank Herr Frentzel-Beyme. Noch eine Rückfrage an Sie. Sie haben deutlich gemacht, wir brauchen Beobachtungsdaten aus der Gesellschaft, auch subjektive. Wer soll die sammeln?

Frentzel-Beyme:

Ja, also Bürgerinitiativen wollte ich hier nicht als das ideale Instrument für Forschung anführen. Aber da ergeben sich enorme Möglichkeiten, weil es sich dabei vom administrativen Konstrukt abweichend um die Erfassung, meist eben selektiv, handelt. Dass man die verifizieren und validieren müsste, ist dann ein Nachhinken, aber hinterher kann man ja Qualität noch hineinbringen. Dabei sind viele Cluster oder viele Alarme aber relativiert worden, wenn man

den Nenner zu den Zählern gesucht hat. Dafür müssten meiner Ansicht nach Institutionen geschaffen werden. In den USA gibt es die epidemiologischen Gruppen in jeder Gesundheitsbehörde. Krebsregister beschäftigen zunehmend auch sozusagen epidemiologische Arbeitsgruppen; aber es ist unterentwickelt. Das muss meines Erachtens zur Empfehlung gehören.

Heinzow:

Ja, das ist ein sehr schöner Bereich, den Sie da zusammengestellt haben und ich finde, dass Sie den auch sehr optimistisch dargestellt haben. Ich teile Ihren Optimismus nicht. Ich bin da sehr skeptisch, ob wir mit einem solchen System wirklich die Ziele erreichen. Für mich ist es eher sinnvoll, auf die Vielfalt, auf die Artenvielfalt hier zu achten und dieses System zu nutzen als einen Elefanten zu schaffen, der die Daten sammelt. Datensammlung ist etwas sehr schönes, aber es ist in der Regel nachher eine Friedhofsverwaltung. Und ich würde mehr darauf setzen, dass wir eine weit gefächerte Fachkompetenz haben, die sich austauscht, die in dieser Interaktion auch neue Risiken identifiziert und das beispielsweise dann auch untereinander kommuniziert. Ich sehe in diesem Bereich sehr stark z.B. auch die Bundesinstitute in der Pflicht, hier Aufgaben wahrzunehmen. Dazu ist es unbedingt erforderlich, dass auch die wissenschaftliche Kompetenz, die mit Forschung verbunden ist, in den Bundesinstitutionen erhalten bleibt, und soweit sie abgebaut ist, wieder gestärkt wird. Denn sonst ist dieses Frühwarnsystem, was ein seismographisches ist, aber was auch sehr individuell ist und genau diese Heterogenität braucht, nicht mehr gewährleistet. Deshalb teile ich auch nicht die Auffassung, dass z.B. die Vergiftungszentralen alle nach einem einheitlichen Verfahren arbeiten sollen, weil ich glaube dass 8 Vergiftungszentralen, die unterschiedlich auf die Probleme schauen, möglicherweise auch Risiken früher erkennen als eine Institution, die nach einem vorgefassten Schema arbeitet. Wenn ich noch einmal die Risiken betrachte, möchte ich die einfach provokativ in zwei Risikoarten einteilen: Risiken, die gut bekannt sind und Risiken, die aktuell sind. Und in beiden Fällen muss man, denke ich, mit unterschiedlichen Herangehensweisen arbeiten. Bei den bekannten Risiken kann man sich auf die existierenden Verfahren, die im Wesentlichen eine Prioritätensetzung nach dem Prinzip Toxizitätsbeurteilung und Expositionsbeurteilung machen, glaube ich auch gut verlassen. Ich glaube, dass das der wesentliche Teil ist. Darauf können wir uns nicht zurückziehen, wenn aktuelle Risiken auftreten.

Renn:

Wenn man ein Monitoring oder auch Frühwarnsystem-Beobachtungen anbringt, muss es irgendjemand sein, der diese Beobachtungen auswählt oder mindestens zusammenfügt. Kann es nicht sein, dass die Cluster wirklich nicht mehr erkennbar werden, wenn man das zu sehr pluralisiert?

Heinzow:

Ja, aber wir werden ja doch wahrscheinlich zu einer sektoralen Bearbeitung der Probleme kommen müssen. Ich nenne ein Beispiel: Bei der Innenraumluftproblematik wird die Richtwertsetzung und Risikoabschätzung von anderen Personen gemacht als beispielsweise bei der Trinkwasserbewertung. Jede Gruppe wird aus der eigenen Sachkompetenz heraus für diesen sektoralen Bereich eine Abschätzung machen, wo vielleicht neue Probleme auftreten. Wenn Sie mich fragen, werde ich wahrscheinlich etwas anderes als Problem benennen als jemand, der aus einer anderen Gruppe kommt. Wenn Sie mich fragen, wo sehen Sie vielleicht ein Frühwarnproblem, das Sie jetzt benennen können, würde ich sagen, die Phtalate sind möglicherweise das Thema von morgen. Das sehe ich aber aus meinem eingeschränkten Blickwinkel auch eines Spezialisierers; und so geht es wahrscheinlich allen. Das müsste in diesen Gremien zusammengeführt werden und dann wiederum natürlich konzentriert werden. Da sehe ich durchaus den Risikorat, für den ich mich ausdrücklich ausspreche, auch als eine Institution, die diese Empfehlung, die von unten kommt, sozusagen bottom up sammelt und

dann entsprechend auch weitergibt und daraus Empfehlungen ableitet, wie dann zu verfahren ist.

Henschler:

Ich möchte mich beschränken auf drei Aspekte. Das eine ist das Vorverfahren oder Aktivitäten im Vorfeld, zweitens die Prioritätensetzung und drittens Schnellverfahren; ja, nein, wenn ja, wie.

Bei dem Vorfeld fehlt mir auch in Ihrer ausführlichen Ausarbeitung eine Aussage darüber, wer hat eigentlich ein Vorschlagsrechts dafür, dass sich Institutionen, die kompetent genug sind, damit beschäftigen? Ich berufe mich auf das Sachverständigenratsgutachten, darin hat Herr Rehbinder sehr sehr ausführlich verfassungsrechtlich begründet, dass im Grunde genommen jeder Bürger dieses Staates das Recht hat, einen Vorschlag zu machen. Hier ist ein Bedürfnis, ich möchte das gerne untersucht haben! Die Frage ist, wie man das kanalisiert, denn das bedarf einer sehr stringenten Kanalisierung. Und wir haben uns zurückgezogen auf die Funktion der Verbände, die ja mehr und mehr sozusagen ins Spiel kommen und sich auch in ihrem Leistungsumfang ständig verbessern. Denken Sie nur daran, die Umweltverbände - das war ja vor 10 Jahren noch das reine Chaos, aber in der Zwischenzeit haben sie sich unifiziert und delegieren das auch an einige Sachverständige, das ist jedenfalls meine eigene Erfahrung, etwa mit der MAK-Kommission, dass das nachher zur Geltung kommt. Wer greift das auf? In meinen Augen kann das nur die zuständige Sachverständigen-Kommission machen, also einen eigenen Apparat dafür zu kreieren, übrigens auch für den Indikatorsystemen, die Herr Frentzel-Beyme sehr hervorgehoben hat. Die richtige Bewertung kann eigentlich nur von den Sachverständigen, die in dem jeweiligen Feld tätig und bewährt sind, getroffen werden.

Die Prioritätensetzung kann und sollte, weil das ja eine Frage des Arbeitsaufwandes und auch des Zeitaufwandes ist, in meinen Augen genauso nur von der zuständigen Kommission getroffen werden. Es ist ganz wichtig, dass in die Prioritätensetzungen alle Ebenen, wenn Sie wollen bis zur dezisionellen, einbezogen werden. Wie wichtig ist das Problem? Wann bearbeiten wir das? In welchen Arbeitsumfang investieren wir hier?

Schnellbewertungsprozesse muss es natürlich geben. Eine eigene Institution dafür zu kreieren, scheint mir wiederum sehr gewagt. Sie dürfen niemals so schnell sein, dass es dann an einer gründlichen Begründung für die getroffene Bewertung mangelt. Vorläufige Bewertungen, die später keinen Bestand mehr haben, halte ich für hoch gefährlich. Und ich denke, dass die Sachverständigen-Kommissionen die Arbeiten selbst unter Termindruck setzen sollten - das halte ich für machbar. Solche Gremien mit hoher Leistungsdichte - das ist meine Erfahrung aus der MAK-Kommission - waren jederzeit dazu in der Lage. Die haben übrigens in ihrer Verfahrensordnung auch niedergelegt, dass es ein Schnellverfahren gibt unter Beteiligung der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen. Wenn man sich unter Termindruck setzt, dann leistet man sicher genauso viel wie eine Feuerwehr, die man nebenbei noch installiert.

Konersmann:

Ich habe mir eigentlich über diesen Themenblock sehr spezielle Gedanken gemacht, weil er mich interessiert. Aber ich muss dazu sagen, ich kann das wiederum nur aus dem Bereich der öffentlich-technischen Sicherheit sagen. Das Frühwarnsystem nach unserem Verständnis ist ein anderes, als Sie es für sich definiert haben. Das liegt in der Natur der Sache. Wir haben konstatieren müssen, dass es im Bereich der öffentlich-technischen Sicherheit eigentlich kein Frühwarnsystem gibt. Wir werden immer erst dann tätig, wenn das Kind schon im Brunnen liegt. Ich darf drastisch formulieren. Denken Sie nur an Herborn oder an die Kesselwagenunglücke der jüngsten Zeit oder an die Desaster in den Alpentunneln. Wenn außerhalb unserer Landesgrenzen etwas Spektakuläres passiert, meinetwegen ein Brand im Fernsehturm oder eine Feuerwehrwerksfabrik fliegt in die Luft, dann stellen wir fest, dass immer sehr schnell in

den Medien erklärt wird, in Deutschland ist alles o.k., hier kann nichts passieren. Unter der Oberfläche findet aber dann meistens folgendes statt. Der zuständige Kreisbrandmeister oder Landesbranddirektor fragt seine einzelnen Dienststellen ab, wie sieht es denn aus in Berlin, wo haben wir denn hier Feuerwerk lagern? Oder es wird landesweit nachgefragt, wie sieht's denn bei uns aus, haben wir irgendwo eine Leiche im Keller? Müssten wir irgendwas tun? Aber das dringt, wie gesagt, nicht an die Öffentlichkeit. Ich würde mir sehr wünschen, wir hätten ein derartiges Frühwarnsystem, aber wie gesagt, im Bereich der öffentlich-technischen Sicherheit lässt es sich nach meiner Überzeugung nicht einrichten. Ich könnte Ihnen vielleicht ein Beispiel sagen, wo es im Sinne einer Beteiligung der Öffentlichkeit nach meiner Information zu einer Reaktion gekommen ist. Das war beim Flughafen München Riem. Er war sowieso zu klein, aber erst auf Druck der betroffenen Bürger hatte man erst die Bereitschaft erklärt, überhaupt darüber nachzudenken, diesen Flughafen zu schließen. Und vom Anspringen dieses Frühwarnsystems bis zur Realisierung hat es dann 31 Jahre gedauert. Insofern ist das ja eigentlich kein Frühwarnsystem. Man kommt meines Erachtens aus der Krux nur heraus, wenn man die aktuellen Entwicklungen beobachtet, ständig Daten sammelt, auch wenn man dazu nicht aufgefordert wird, beobachtet, wie die Umwelt reagiert, was auf den Straßen z.B. passiert. Da haben wir jetzt eine Entwicklung, falls es Sie interessiert, kann ich das kurz ausführen. Wir alle benutzen quasi ein Auto. Und wenn Sie auf der Bundesautobahn unterwegs sind, fällt Ihnen auf, dass sie auf einmal links von einem Kleintransporter überholt werden. Die sind mittlerweile so stark motorisiert, dass Sie Schwierigkeiten haben, dran zu bleiben. Mit diesen Kleintransportern können sie aber auch Gefahrgut transportieren, und diese Kleintransporter sind aber auch nicht einmal im Mindesten derart ausgestattet, dass sie den Anspruch, den wir an einen großen Gefahrguttransporter stellen, umsetzen können. D.h. hier wäre evtl. die Möglichkeit, von einem Frühwarnsystem zu sprechen, indem man sagt, Vorsicht, wir müssen das im Auge behalten, wir müssen sehen, ob sich die Unfälle mit derartigen Fahrzeugen häufen und ob wir nicht irgendwelche Maßnahmen ersinnen müssen, um den kommenden „Unfug“ zu verhindern.

Renn:

Ja, vielen Dank. Aber auch für das plastische Beispiel. Haben sie noch etwas zum Thema Priorisierung und Schnellverfahren?

Konersmann:

Eigentlich nicht; ich bin da momentan etwas hoffnungslos.

Konietzka:

Ich habe auch ein bisschen Schwierigkeiten mit dieser Fülle von Vorhaben, die hier unter Vorverfahren, Vorbewertung, Frühwarnsystem, Screening laufen. Ich glaube, man muss vorher deutlich machen, was man eigentlich möchte, was das Ziel welcher Aktion sein soll. Grundsätzlich denke ich, dass wir ein Vorverfahren sehr gut brauchen können, wenn man z.B. Richtung Priorisierung oder Screening gehen will. Bezüglich der Bedingungen, die dafür nötig sind, denke ich sollte man - weil das hier teilweise aufgelistet ist "Festlegung der Rahmenbedingungen" - grundsätzlich die gleichen Rahmenbedingungen ansetzen, wie sie für das Standardverfahren gelten. Denn das Standardverfahren sollte meiner Ansicht nach im Hintergrund stehen. Das wollen wir sozusagen nur verschieben, um Prioritäten zu setzen. Dabei kommt es jetzt darauf an, wie ich die Konventionen setze, die ja in dem Standardverfahren drin sind. Es können im Vor- oder im Schnellverfahren durchaus andere sein, aber man muss sich im Klaren sein, in welche Richtung sollen die anders sein. Will ich konservativer ableiten, um auf der sicheren Seite zu sein, oder eher nicht, oder was möchte ich? Wenn man später ein Standardverfahren z.B. für einen Stoff durchführt, für den es ein Schnellverfahren gab, muss man sich grundsätzlich fragen, soll das zu einer Erhöhung des beispielsweise Grenzwert-

tes führen oder darf es in beide Richtungen gehen? Man muss bedenken, dass eine Absenkung eines Grenzwertes immer sehr problematisch ist, sehr viel problematischer als die Erhöhung eines Grenzwertes.

Beim Frühwarnsystem habe ich starke Probleme, ich weiß nicht, wie man z.B. neue Wirkungen erkennen will. Wir haben das exerziert mit den endokrinen Wirkungen, die sind über uns hereingebrochen wie ein Gewitter und haben große Aufregung gebracht. Ob es wirklich etwas Neues ist und ob in der Folge etwas Neues notwendig ist, ist bis heute nicht klar. Es gibt ja Modelle, die das versucht haben. Wenn ich erinnern darf, das Chemikaliengesetz hat so eine Frühwarnung versucht mit dem Meldesatz und der kurzen Datendarstellung, könnte da etwas sein oder nicht. Und man konnte daraufhin auch tiefere Untersuchungen verlangen. Das ist ja nichts anderes als ein Frühwarnsystem. In dem Sinne haben wir auch mit den Tierversuchen eigentlich ein Instrument für Frühwarnung. Man muss die Tierversuche vornehmen, man kann natürlich auch eine Stufe tiefer auf Gewebeuntersuchungen gehen und in vitro-Verfahren anwenden. Das müsste man aber alles ausarbeiten, da ist sicherlich noch einiges an Arbeit notwendig, wenn man darauf ein Frühwarnsystem aufbauen wollte. Wir sind sicherlich noch lange nicht so weit. Fatal fände ich, wenn wir Mortalitätsdaten heranziehen würden. Ich habe das sehr wohl verstanden, was Herr Frenzel-Beyme gesagt hat; es kann einmal passieren, aber wenn es passiert, dann haben die Risikobewerter ihre Arbeit eigentlich schlecht gemacht. Das würde ich vermuten. Vielleicht aber auch, weil ein Frühwarnsystem fehlt; das mag sein. Dass wir aber auf Humandaten ggf. zurückgreifen müssen, wenn wir entsprechende Wirkungen anschauen, wie neurotoxische Wirkungen und Befindlichkeitsstörungen, die wir beide im Tierversuch nicht sehen, das ist unbenommen.

Mekel:

Ja, vielleicht eine Bemerkung zu der Prioritätensetzung. Ich habe wie Herr Konietzka auch ein bisschen Schwierigkeiten damit, in welchem Zusammenhang das passieren soll. In Ihrem Bericht haben Sie Chemikaliensicherheit als Beispiel genommen, und da werden ja klassisch Expositionshöhe und Gefährdungspotential miteinander verknüpft und dann werden die Chemikalien in eine Reihenfolge gesetzt, die dann diesem Score entspricht. Aber wenn man jetzt über diese einzelnen Bearbeitungen der Chemikalien hinweg gehen möchte, also wenn man jetzt z.B. das Trinkwasser vergleichen möchte mit Lärm und da Prioritätensetzung im Rahmen von Umweltplänen, Gesundheitsplänen machen möchte, dann hat man noch andere Probleme. Was betrachtet man, ist die Karzinogenität oder etwas anderes wichtiger. Solche Probleme müssen in Ihrem Bericht mit berücksichtigt werden und ebenso die Anzahl der Personen, die betroffen sind. Solche Faktoren kommen in Ihrem Bericht vor bei der Maßnahmen-Optionenbewertung, die meiner Ansicht nach u.a. bei dieser Prioritätensetzung mit einer Rolle spielen könnten oder sollen. Was man hier Prioritätensetzung nennt, ist direkt verknüpft mit Maßnahmen-Optionen oder nur ein In-Rangfolge-bringen von Toxizität und Expositionsmöglichkeit des gesundheitlichen Risikos des Stoffes. Über Frühwarnsystem, ich weiß, dass da auch schon einige Gedanken gemacht worden sind. Das BgVV hat auch eine Studie in Auftrag gegeben. Ich denke, dass auch die Risikokommission wahrscheinlich Kenntnis davon hat. Sie sollten das auch in Ihre Überlegungen mit hineinnehmen. Zu Schnellbewertungsprozessen kann ich jetzt im Moment keine Aussage treffen.

Renn:

Darf ich noch einmal kurz zu den Prioritätensetzungen zurückgehen. Also gemeint war natürlich die im Vorfeld, wenn ich mehr Kandidaten habe als ich in einer gewissen Zeit bearbeiten kann, wie setze ich dann die Reihenfolge der Bearbeitung fest? Und da ist die Frage - Sie hatten ja beides erwähnt, die Gefährdungseigenschaften und die Exposition -, würde es Sinn machen, aufgrund der Eigenschaften, beispielsweise einer Chemikalie oder eines Lebensmittelzusatzes oder anderem, eine solche Prioritätenlistung vorzunehmen, weil die relativ schnell zu

bestimmen sind, während häufig die Exposition sehr schwer zu bestimmen ist oder viel länger dauern würde? Das wäre ja eine Möglichkeit nach Priorität vorzugehen und z.B. eine Chemikalie, die ausgesprochen persistent, bioakkumulativ ist, lange Zeit in der Atmosphäre oder dem entsprechenden Medium verharret, zuerst vorzunehmen und diejenigen, die all diese Eigenschaften nicht haben, als zweites oder drittes. Und sich erst in einem nächsten Schritt beispielsweise um die Expositionsdaten kümmern. Das wäre ein denkbarer Vorschlag. Aber ich wollte Sie jetzt nicht in eine Richtung drängen, sondern nur einfach fragen, wie man aus Ihrer Sicht, weil Sie die beiden Elemente erwähnt hatten, eine Reihenfolge machen kann, wenn man mehr Kandidaten hat als in einer bestimmten Zeit zu bearbeiten sind. - Herr Neus, bitte.

Neus:

Das ist ein komplexes Themenfeld, was wir hier diskutieren. Ich möchte verschiedene Elemente davon beleuchten. Zunächst zum Stichwort Frühwarnsystem, das ist auch schon gesagt worden, aber ich glaube, es ist einfach wichtig im Kopf eine Unterscheidung zu machen zwischen der Beobachtung von bereits eingetretenen Effekten, also Monitoring - ist schon angesprochen worden - Registrierung, Krebsregistrierung. Ganz allgemein für mich wäre das Stichwort Berichterstattung, Gesundheits- oder Umweltberichtserstattung und anhand solcher Berichtserstattungen dann darzustellen, was sich entwickelt hat und ob sich sozusagen daraus ein frühzeitiger Handlungsbedarf ableiten lässt. Das wäre der eine Ansatz, den man, glaube ich unterscheiden muss und den man auch weiterentwickeln muss, ganz ohne Zweifel. Und der andere Ansatz ist gerade auch schon genannt worden, das ist eher die prospektive Vorausschau, welche gesellschaftlichen Entwicklungen können eintreten, welche Noxen können daraus entstehen, also im Sinne des Gutachtens Risikofrüherkennung, das von Frau Meikel gerade genannt worden ist. Bekannt ist sicherlich auch dieser nette Begriff, der Bericht „Late Lessons Learned from Early Warnings“, wo ja auch systematisch gekuckt wird, hätte es Frühwarnzeichen gegeben uns wie hätte man darauf reagieren können. Also mehr solche Betrachtungen dann auf die Zukunft gerichtet zu machen. Das sind zwei ganz unterschiedliche Begriffe von Frühwarnsystem; ich glaube, beides braucht man.

In Ihrem Bericht haben Sie gewissermaßen die Schrittfolge, Festlegung von Rahmenbedingungen, Prioritätensetzung und dann Entscheidung über Schnellbewertungsprozesse. Vom Grundsatz her denke ich sind das eher Vorgänge, die in den einzelnen Fachbereichen laufen müssen. Die Rahmenbedingungen, z.B. Schutzziele, sind im Prinzip schon weitgehend gesetzlich festgelegt und alles andere richtet sich ja danach. Ich glaube auch, dass die Fachbereiche selber sehr gut einschätzen können, was jetzt die prioritären Stoffe z.B. im Innenraumluftbereich oder im Trinkwasserbereich sind. Die Fachgremien, denke ich, sind auch die kompetenten Gremien Prioritäten zu setzen, auch, um dann bei Bedarf zu sehen, wo sie besonders schnell die Bewertung vorlegen müssen. All das, was unter diesem Thema angesprochen ist, sehe ich eher auf der Ebene der Einzelfachbereiche und nicht im Sinne eines übergreifenden Systems. Aus übergreifender Betrachtungsweise mehr dazu unter dem Stichwort Vorverfahren. Es gibt es aber trotzdem ein paar Punkte, auf die ich hinweisen möchte, wo vielleicht Defizite bestehen. Ein Element war schon einmal angesprochen worden mit den "Early Warnings". Vielleicht ist es so, dass die spezialisierten Fachgremien, sagen wir einmal so sehr in ihrer Fachmaterie stecken, dass sie die sozusagen gesamtgesellschaftlich-technisch-ökonomische Entwicklung nicht so stark im Blick haben und dass von daher gesehen Anregungen aus solchen allgemeineren Betrachtungen für die einzelnen Fachbereiche zweckmäßig sein können als Ergänzung zu dem, was ohnehin läuft. Das wäre der eine Gesichtspunkt. Der zweite Gesichtspunkt, der vielleicht im Rahmen von Vorverfahren von gewissem Interesse sein könnte, wäre der, dass die einzelnen Fachgremien zu wenig berücksichtigen, dass bestimmte Fragestellungen, oder vielleicht sogar die identischen, auch in anderen Regulierungsbereichen eine gewisse Rolle spielen. Ich habe mir dazu ein paar Beispiele überlegt, z.B. das Phänomen Staubbiederschlag spielt sowohl im Emissionsrecht wie im Bodenrecht eine Rolle,

also muss man, das ist ja auch erfolgt, schauen, wie man an der Schnittstelle vorgeht. Oder man könnte sich überlegen, dass man zwischen der Altstoffbewertung im Chemikalienrecht und der Aufarbeitung von Altlasten, jetzt im Sinne von Bodenbelastung u.U. eine gewisse Koordination herzustellen, indem man z.B. in die Altstoffbewertung bevorzugt auch solche Stoffe einbezieht, die auch im Boden eine gewisse Bedeutung haben. Da wäre eine Koordination z.B. vorstellbar und vielleicht auch sinnvoll. Es gibt z.B. zwischen Bodenrecht und Lebensmittelsicherheit in Fragen des Transfers von Schadstoffen im Boden sicherlich eine Schnittstelle. Oder das viel zitierte Beispiel, dass Innenraumluft sowohl unter Arbeitsschutzbedingungen teilweise reguliert ist, was dann z.B. LehrerInnen betrifft, wie auch im umweltbezogenen Gesundheitsschutz, wo dann die Kinder sozusagen in einer anderen Zuständigkeit beurteilt werden; beide bewerten aber das gleiche Phänomen. Eine solche Liste könnte man sicherlich beliebig ausformulieren, es gibt viele Beispiele solcher Überlappungen. Ich glaube es wäre sinnvoll, wenn man versuchen würde, aus einer mehr übergreifenden Betrachtungsweise heraus solche Schnittstellen zu identifizieren, also hier systematisch schauen würde, wo gibt es solche Schnittstellen, und die zuständigen Gremien darauf hinweisen würde, wo es eine gewisse Doppelzuständigkeit gibt oder zumindest Überschneidungen, so dass man da zu einer Koordination kommen kann. Ich glaube, so etwas wäre sehr nützlich im Sinne eines Vorverfahrens bevor man an die eigentliche Regulierungsarbeit geht. Es wäre schön, wenn man es so etwas gäbe, dass man systematisch darauf achten würde.

Der dritte Aspekt wird mit dem Stichwort Prioritätensetzung auch noch abgedeckt. Was fehlt ist eine fachbereichsübergreifende Betrachtung, eine fachbereichsübergreifende Prioritätensetzung. Ich denke, dass jeder Fachbereich für sich selber seine eigenen Prioritäten setzt, im Wesentlichen auch richtig setzt. Aber an einer übergeordneten Betrachtungsweise fehlt es und es wird dann aber gleich schwierig, d.h. wie will ich z.B. bestimmte Stoffe im Trinkwasser vergleichen mit bestimmten Stoffen am Arbeitsplatz oder mit bestimmten Lebensmitteln. Dafür jetzt eine gewisse vergleichbare Basis zu entwickeln wird sicherlich sehr schwierig sein. Aber ich denke, es sollten doch Mechanismen vorhanden sein, die auf übergreifende Entwicklungen, die sich anbahnen und bei denen man anhand verschiedener Indikatoren erkennen kann, dass hier ein Problem erwächst, aufmerksam machen. Aber ich denke mir, dass könnte auch ein Gremium machen wie z.B. der Sachverständigenrat für Umweltfragen oder ähnliche Gremien. Dafür hätte man auch Strukturen. Es ist aber wichtig, darauf hinzuweisen, damit man diesen wesentlichen Aspekt auch sieht.

Rupprich:

Herr Renn, ich weiß nach diesen vielen Antworten gar nicht mehr, ob ich Ihre erste Teilfrage richtig verstanden habe. Sie hatten eine Frage nach den Beteiligungsstrukturen gestellt. Und ein Satz, egal ob er passt oder nicht: Für den Arbeitsschutz gehen wir von dem Modell aus, dass die Interessengruppen, die beteiligt sind, in dem Ausschuss für Gefahrstoffe organisiert sind und dieser Ausschuss das Arbeitsministerium berät. Also diese Problematik ist klar. Ob jeweils die Besetzung eines Ausschusses für Gefahrstoffe harten Kriterien und Ansprüchen genügt, das wäre eine zu diskutierende Sache. Dies vielleicht zu meinem Verständnis von der ersten Teilfrage von Ihnen.

Die zweite Teilfrage, wie kann ich Prioritäten setzen. Ich muss zunächst einmal feststellen, dass wir in dieser Gesellschaft gar nicht vermittelt haben, welche Risiken sehr hoch und welche Risiken sehr niedrig sind. Und bevor wir dieses nicht wissen und nicht kommunizieren, wird man nie vernünftig Prioritäten setzen können. Das ist uns nun auch bewusst geworden im Laufe dieser letzten Jahre und wir diskutieren, ich nenne ein Beispiel, aktuell in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz ein risikobasiertes Bewertungskonzept für krebserzeugende Stoffe, wo wir sagen, für Prioritätensetzung ist das Risiko aus Kombination von Exposition und Wirkung das entscheidende Kriterium. Wir versuchen herauszufinden, welche Risikohöhe bei krebserzeugenden Stoffen für uns so hoch ist, dass wir eine Diskussion auf Chancen-Nutzen-

Risikoabwägung gar nicht mehr zulassen würden, wo wir einfach sagen, die Risiken sind jetzt so hoch, dass es keine anderen Vorteile dieses Stoffes mehr geben kann, die dann ziehen. Auf der anderen Seite versuchen wir auch herauszufinden, welche Risiken denn bei krebserzeugenden Stoffen aus zunächst unserer Sicht so niedrig sind, dass wir auch empfehlen würden, unter handlungsorientierten Gesichtspunkten nichts mehr zu tun, weil wir der Meinung sind, dass wir bei den kritischen Risiken unsere Arbeitskraft bündeln müssen. Also so etwas muss geschehen und das wäre auch meine Bitte an die Risikokommission, solch ein Raster zumindest anzudenken. Und ich weiß, dass es in anderen Bereichen ja sehr viel stärker praktiziert wird, z.B. im Strahlenschutz.

Dritter Punkt: Schnellbewertung oder Vorverfahren. Mein Eindruck ist, dass im Bereich des Arbeitsschutzes der öffentliche Druck nie so hoch ist wie in anderen Bereichen. Ich glaube, Herr Henschler hat das angedeutet, dass die Standardverfahren im Arbeitsschutz ausreichen, dass, wenn dort etwas als wirklich kritisch erkannt wird, diese Standardverfahren beschleunigt werden müssen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass wir neue Strukturen an dieser Stelle einführen. Und der ganze Prozess der Risikoabschätzung, so wie ich ihn übersehe, ist ja schon so etwas wie Frühwarnsystem. Wir starten bei diesen ganzen Prozessen von Risikoabschätzung bei Gefahrstoffen mit einer dünnen Datenlage, interpretieren sie, führen weitere Untersuchungen bei Verdachtsmomenten durch usw. Also bei der Beantwortung dieser dritten Frage erkenne ich zumindest für meinen Bereich nicht die Notwendigkeit neuer Strukturen.

Renn:

Ich habe eine Frage von Herrn Urban bekommen, ich würde sie auch gleich an Sie weiterleiten, weil Sie es direkt angesprochen haben. Ich würde aber darum bitten, dass auch die anderen zu dieser Frage Stellung nehmen lassen; also jetzt die weiteren, die dran sind, aber danach kann man das gerne noch mal aufgreifen.

Wären Risikovergleiche ein nützliches Mittel, um solche Prioritätensetzungen vorzunehmen, auch über die einzelnen Fachbereiche hinaus? Sie hatten ja darauf hingewiesen, wir unterschätzen häufig hohe Risiken, überschätzen kleine Risiken, das kennen wir aus der Wahrnehmungsforschung. Nichtsdestotrotz wird dadurch natürlich öffentlicher Druck erzeugt. Aber wäre beispielsweise das Instrument des Risikovergleichs eines der Instrumente, mit denen man versuchen könnte Prioritäten zu setzen, dann natürlich stärker später im Risikomanagement, denn um Vergleiche zu machen, muss ich natürlich die Abschätzungsergebnisse haben, sonst kann ich sie nicht vergleichen. Wäre das eine Möglichkeit um eine solche Prioritätensetzung vorzunehmen? Wie sehen Sie es, Herr Rupprich?

Rupprich:

Sie kennen die Tücken des Begriffs Vergleich. Ich verwende den Begriff jetzt in dem Sinne, dass man Dinge sinnvollerweise vergleicht, die auch tatsächlich unterschiedlich sind, und nicht daraus ableitet, dass sie ähnlich sind, indem man sie einfach schon nennt. Insofern ist ein Vergleich von Risikosituationen eine ganz wichtige Sache, weil man ein Raster im Kopf entwickelt, was nie bedeutet, dass die eine Sache dann genauso zu bewerten ist wie die andere. Aber ich glaube es ist ein Schritt, einer Öffentlichkeit Risikodimensionen im Vergleich deutlich zu machen. Und meinetwegen wird diese Öffentlichkeit dann nachher sagen, aber diese Situation mit einem kleineren Risiko ist für uns weniger tolerabel als die andere mit dem höheren Risiko. Aber dann kennt sie zumindest die Risikodimension und kann sich dann einfach viel informierter verhalten.

Schneidewind:

Ich würde gern etwas zur Prioritätensetzung sagen, mich da auch gerne Herrn Neus anschließen. Ich glaube, dort wo die Verfahren geordnet verlaufen, haben die jeweiligen Sachverständigen die Kompetenz, die Priorität zu setzen und setzen sie auch, derzeit sehr erfolgreich. Ich

würde lieber auf die Bereiche eingehen, in denen wir aus dem geordneten Verfahren herausfallen und hier auch etwas mehr Pessimismus bezüglich geordneter Prioritätensetzung streuen, denn wenn wir uns so Katastrophen der letzten Jahre anschauen, sei es BSE, aber auch endokrine Substanzen, findet da Prioritätensetzung in ganz anderen Arenen statt. Das geht nach politischem Opportunismus, das geht nach der Möglichkeit medialer Inszenierung, nach dem geschickten Agenda-Setting einzelner Akteure und das wird auch in Zukunft immer so bleiben. Das heißt, dort wo Probleme neu und unerwartet auftauchen und es nicht darum geht, in einer geordneten Kommission, die sich weitab von der Öffentlichkeit Prioritäten setzt, sind die Prioritätensetzer ganz andere gesellschaftliche Akteure und da kann auch eine zentrale Risikokommission nichts daran ändern. Das folgt dann ganz anderen Gesetzen und wird auch so bleiben. Da spielt Risikokommunikation eine Rolle; auch diese Risikovergleiche sind dann ein ganz kleiner Baustein in diesen Inszenierungen. Die werden nie dazu führen, dass wir in diesem Bereich zu einer anderen Rationalität kommen, aber dennoch können sie sicher einen kleinen Beitrag dazu leisten, dass so ein Argument gehört würde. Man darf sicher auch nicht die Hoffnung haben, dass es dann zu Prioritätensetzung kommen wird, die in irgendeiner Weise rein wissenschaftlich fundiert wäre.

Das Thema Schnellverfahren hängt damit zum Teil eng zusammen. Schnellverfahren und Drang dazu wird es immer dort geben, wo solche Themen plötzlich über entsprechende Inszenierungen hochkommen. Und dann wird die Frage, ob und mit welchen Abkürzungen das Schnellverfahren laufen soll, auch wieder politischem Opportunismus, dem öffentlichen Druck und irgendwelchen anderen Kriterien folgen. Also insofern ist auch die Möglichkeit, saubere Kriterien für Schnellverfahren festzulegen, begrenzt. Sicher wäre es sinnvoll, sich über grundsätzliche Muster der Verkürzung Gedanken zu machen, damit diejenigen, die in Reaktion auf entsprechende Entwicklungen dann bestimmte Formen von Schnellverfahren vorantreiben müssen, auf etwa 5 oder 6 Reaktionsmuster zurückgreifen können.

Schütz:

Ja, ich fange mit den Rahmenbedingungen an. In dem Bericht sind ja eine ganze Reihe von diesen Rahmenbedingungen aufgeführt, Schutzgut, Schutzzielbestimmung usw.. Das ist alles sicherlich richtig und auch wichtig. Aber ein Punkt fehlt mir hierbei, das gilt auch eigentlich für den ganzen Bericht, in dem das immer mal anklingt, nämlich die Frage, wie charakterisieren wir Risiken, die wir nicht quantitativ genau beschreiben können. Das taucht auf unter "Umgang mit Unsicherheit". Es wird dann gefragt, gibt es so etwas wie einen hinreichend begründeten Verdacht. Was wir hier glaube ich brauchen ist eine Terminologie, die auch eine operationale Definition hat, die sich letztendlich auch bezieht auf die Qualität des Wissens, das wir haben über diese Risikosachverhalte. Das ist sicherlich eine schwierige Aufgabe, das muss aber geleistet werden. Hier muss man zu einer Terminologie kommen, die auch einheitlich verwendet wird.

Zur Prioritätenfestlegung hat Herr Schneidewind eigentlich schon das gesagt, wovon ich denke, dass es in der Tat das Problem ist, wenn man in diese undeutlichen Risikofelder kommt, über die wir ja eigentlich hier im Rahmen von Vorverfahren, Vorbewertung sprechen. Wir sprechen ja nicht über Prioritätensetzung im Rahmen der Risikoregulierung, wo wir nach einer Risikocharakterisierung wissen, wie das Risiko einzuschätzen ist. D.h. hier kommt es glaube ich ganz wesentlich darauf an, auch die soziale Dimension, die Wertebene einzubeziehen, d.h. schlicht, wer nimmt denn diese Prioritätensetzung vor. Man muss ein sehr transparentes Verfahren dafür haben, wie die Mitglieder der Kommission, des Risikorates, wer immer diese Prioritätenfestlegung auch vornehmen wird, berufen werden, was ihr Hintergrund ist, was ihr Expertiseprofil ist. Wenn man sich das Beispiel Mobilfunk anschaut und die Frage, haben wir nun mit Gesundheitsschädigungen unterhalb der derzeitigen Grenzwerte zu rechnen, werden Sie ein Meinungsspektrum finden auf der einen Seite von Leuten, die sagen, da ist nichts, da brauchen wir überhaupt nicht weiter zu forschen, bis auf die andere Seite, wo

gesagt wird, da ist ein ganz dringender Forschungsbedarf und sogar Handlungsbedarf. Das hängt sehr stark von den Personen ab, die darin involviert sein werden.

Bei Schnellbewertungsverfahren ist im Bericht, das hatte ich eben schon kurz angesprochen, ja auch von der Identifizierung von Dringlichkeitsfällen die Rede und es wird auch verwiesen auf eine qualitative Beschreibung eines Risikosachverhaltes im Sinne von hinreichend begründetem Verdacht. Das ist ja auch eine Phrase, die sich im Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip findet. Das weist die Richtung an, aber es lässt uns letztendlich im Regen stehen, weil wir nicht wissen, was ist denn nun hinreichend begründet. Hier brauchen wir in der Tat eine schärfere Definition und auch einen Mechanismus, der uns sagt, wann wir davon ausgehen können, dass das nun hinreichend begründet ist. Was das Frühwarnsystem angeht, hat Herr Neus alles gesagt, was ich dazu auch würde sagen können.

Ich komme deswegen zu den Risikovergleichen. Im Prinzip gilt wiederum das gleiche, wir müssen unterscheiden zwischen Risiken, die wir vollständig charakterisieren können und solche, die wir nicht so charakterisieren können. Im ersten Fall machen Risikovergleiche sicherlich Sinn, wenn auch in den Grenzen, die die Risikowahrnehmungsforschung - Herr Renn hat das eben schon angedeutet - deutlich macht, dass man nicht einfach Risiken miteinander vergleichen sollte, die von der Wahrnehmung der Leute als sehr unterschiedlich eingeschätzt werden. Da muss man vorsichtig sein. Aber im Prinzip ist das möglich und auch sicherlich sinnvoll, um Größenordnung zu verdeutlichen. Das Problem ist aber, was machen wir mit Risiken, die wir nicht so charakterisieren können. Wo wir im Grunde auf der Stufe der Hazard Identification stehen und uns fragen, ist denn das ein Risiko oder nicht. Das sind ja häufig Risiken, die gerade auch sozial und gesellschaftlich kontrovers sind. Hier werden uns Risikovergleiche nicht sehr viel weiterbringen.

Frentzel-Beyme:

Ich darf etwas ergänzen, weil von Herrn Rupprich Beispiele gezeigt wurden, wie etwas nicht mehr ergänzungswürdig oder -notwendig wäre in der Arbeitsmedizin. Ich möchte daran erinnern, dass die Arbeitsmedizin die Umweltmedizin oder Umweltrisikoforschung nicht ausreichend betreiben kann, weil sie ja nur Leute am Arbeitsplatz sieht und nicht die Spätfolgen. Das Weiterverfolgen liegt nicht in deren Bereich und gerade darin zeigen sich später ja oft erst die entscheidenden Effekte. Es geht nicht nur um Krebs, es geht auch um neurodegenerative Erkrankungen oder darum, dass die entscheidenden Informationen über Krankheitsverläufe erst dann fließen, wenn Leute aus Krankheitsgründen aus dem Beruf ausscheiden und nicht wieder kommen. Insofern fehlt sehr viel, was die arbeitsmedizinische Risikoforschung angeht oder ist nicht abgedeckt. Ich hatte das Gefühl, dass es Ihnen ausreicht, wie das bisher gemacht wird.

Renn:

Ich würde sagen, dass wir diese Ergänzung jetzt nicht weiter diskutieren. Ich denke, es ist allen deutlich klar geworden, es gibt gewisse Differenzen darüber, inwieweit das eine oder das andere überlappt. Es war gut, dass wir die Ergänzung gehört haben, aber ich würde jetzt ungern diesen Bereich weiter vertiefen. Zum anderen Punkt, Herr Konietzka.

Konietzka:

Ich würde gerne Ihre Anregung aufgreifen und zu Risikovergleichen noch etwas sagen und noch einmal eine Replik auf meine vorhergehende Wortmeldung nehmen, weil ich gesehen habe, dass hier auch „Spektrum der Maßnahmen“ unter den Rahmenbedingungen steht. Ich wollte nachtragen, dass ich Maßnahmenindizierung aufgrund von Schnellverfahren nicht für möglich halte. Es kann eigentlich nicht sein, dass man Maßnahmen initiiert aufgrund von Schnellverfahren. Das halte ich nicht für möglich.

Renn:

Auch nicht für Gefahrenabwehr?

Konietzka:

Vielleicht gerade nicht zur Gefahrenabwehr. Wenn Sie in die Rechte Dritter eingreifen, und das nicht aufgrund einer gründlichen Risikobewertung machen, dann halte ich das für kritisch. Ich meine, Sie können natürlich vorsorgende Maßnahmen einleiten, solange bis Sie diese gründliche Risikobewertung erledigt haben, sozusagen Schutzmaßnahmen oder Sicherungsmaßnahmen. Etwas in diesem Sinne ist natürlich immer möglich. Aber endgültige Maßnahmen aufgrund von Schnellverfahren halte ich für kritisch. Zu Risikovergleichen: Sie können immer Risikovergleiche machen. Sie können alles mögliche vergleichen. Die Frage ist aber, was stellen Sie damit an. Welche Schlussfolgerungen ziehen Sie daraus? Wenn Sie jetzt z.B. aus der Tatsache, dass es so und so viele Raucher in der Bevölkerung gibt, die ein nicht eben unrelevantes Risiko eingehen, die Schlussfolgerung ziehen, dass Sie sich um Strahlenrisiken durch im Betrieb befindliche Kernkraftwerke nicht mehr kümmern brauchen, dann halte ich das für sehr kritisch. Das muss man beantworten; welche Schlussfolgerung ziehe ich aus den Risikovergleichen. Ich denke, man sollte nur Vergleichbares miteinander vergleichen.

Renn:

Jetzt haben wir zu dem Punkt ein Frage, Herr Kappos hat sich gemeldet.

Kappos:

Es ist vielleicht etwas untergegangen, Herr Rupprich hatte einen ganz interessanten Gedanken genannt, nämlich quasi eine Limitierung der Beschäftigung mit einem Risiko nach unten und nach oben und das ist natürlich die Frage des tolerablen Risikos, des akzeptablen Risikos. Diese Frage steckt auch in unserem Themenkatalog, es ist jedoch noch nicht angesprochen worden Wie kommen wir zu solchen Aussagen oder wer kommt zu solchen Aussagen?

Renn:

Ja, ich habe jetzt ein paar Wortmeldungen. Herr Kalberlah aus der Kommission und dann gehen wir noch einmal zurück.

Dr. Fritz Kalberlah, Risikokommission:

Ich hatte das Gefühl, dass die Notwendigkeit eines Schnellverfahrens nicht als so sehr gravierend eingeschätzt wurde von einigen Teilnehmern und gleichzeitig wäre es doch für uns ganz hilfreich, dafür bestimmte Mindestbedingungen zu haben. Denn ich denke, wir machen laufend Schnellverfahren, auch am Arbeitsplatz. Wenn ich sehe, wozu z.B. Arbeitsplatzrichtwerte gemacht werden und wozu dafür Leitfäden gemacht werden, dann sind das Schnellverfahren, die stattfinden bevor ich genügend Daten habe, bevor ich genügend Zeit habe für eine ausdrückliche und ausführliche Bewertung. Wenn ich gelbe Seiten am Ende einer MAK-Liste habe, habe ich das Potential von Stoffen, die eigentlich, und zwar mit relevanten Endpunkten, zur Bewertung anstehen. Das heißt, wir haben den Druck zum Teil zu lösen durch Prioritätensetzung, aber immer auch durch schnelle oder gründlichere Bearbeitung zumindest stufenweise iterativ, um dann vielleicht die gründlichere Bewertung nachzuschieben. Für mich wäre wichtig, darüber mehr zu hören. Wir versuchen das im Leitfaden zu lösen. Soll das Schnellverfahren eher an der Beteiligung reduzieren, an der Berichterstattung reduzieren oder Methoden verändern? „Methoden verändern“ ist ja durchaus auch möglich, denn eine aufwendige Methode kann z.B. von umfangreicher Statistik, Mathematik bis hin zum zusätzlichen Test gehen oder Default-Ansätze nutzen, die vielleicht wenig aufwendig, also "quick and dirty", sind. Wir kennen das ja in der Risikobewertung, mit dem Maßstab „quick and dirty“ erst einmal etwas in die Welt zu setzen. Das kann ein Vorgehen sein, es kann aber auch am Demokratieprinzip eingespart werden, wenn man das will. Ich glaube, da brauchen wir schon eine Differenzierung und nicht einfach eine Aussage, wie, das schaffen wir schon, wenn wir

Differenzierung und nicht einfach eine Aussage, wie, das schaffen wir schon, wenn wir denn die Prioritäten gesetzt haben. Das denke ich, in allen Regulationsbereichen ist im Moment das Risiko durch Stoffe noch gar nicht in dem Umfang erfasst, dass wir sagen könnten, das brauchen wir nicht.

Renn:

Ja, vielen Dank Herr Kalberlah. Wir haben jetzt zwei Fragen aus der Kommission an Sie. Sie können sie aber gerne verbinden mit dem Thema, das eben auf dem Tapet stand, Risikovergleich. Die Frage von Herrn Kappos: Macht es Sinn, ein tolerables Risiko anzugeben, vielleicht auch nur als Orientierungswert? Und das zweite, wenn wir Schnellverfahren brauchen und die brauchen wir ja offensichtlich, wo können wir dann einsparen?

Prof. Dr. Arnim von Gleich, Risikokommission:

Vielleicht darf ich eine dritte Frage anschließen. Dieser Block 5 ist ja auch deswegen so heterogen, weil hier alles untergebracht ist, was im idealtypischen Verfahren nicht verwirklicht ist. Wir haben ein idealtypisches Verfahren, bei dem wir wissenschaftliche Kausalnachweise im vollen Prozess haben und daraufhin zu Grenzwerten kommen und die Grenzwerte dann managementsystemmäßig umsetzen, das ist die Idealvorstellung. Was wir jetzt im Block 5 thematisieren sind all diejenigen Dinge, die wir nicht hinbekommen, weil wir entweder noch nicht genug wissen, weil wir nicht die Zeit dafür haben, weil wir schnell reagieren müssen und weil wir vielleicht das Vorsorgeprinzip in irgendeiner Form umsetzen wollen. D.h. es kann sein, dass wir das, so wie das jetzt hier formuliert ist, in der Kommission noch auseinanderziehen müssen.

Sie haben ja angedeutet, es gibt Möglichkeiten, diese ganzen Idealverfahren zu umgehen. Wenn die EU-Kommission jetzt im Weißbuch für Chemikalienpolitik Stoffeigenschaften nennt - sehr persistent, sehr bioakkumulativ, sehr mobil - reicht uns das als Problem schon aus, um einen Stoff zumindest unter Generalverdacht zu stellen, der dann vielleicht gar nicht mehr geprüft werden muss? Dann ist das ja etwas anderes. Dann haben die Akteure des Vorverfahrens eine direkte Kommunikation mit den Managern, was ja gerade von Ihnen, Herr Konietzka, bestritten worden ist. Aber das müsste eigentlich möglich sein. Und meine Frage an die Sachverständigen wäre, ob Sie diese Möglichkeit sehen.

Dräger:

Bezüglich der drei Fragen möchte ich zu einer Stellung nehmen. Die Festlegung eines tolerablen Risikos halte ich für sinnvoll. Das muss aber letztendlich der politische Entscheidungsträger machen, das ist eine politische Entscheidung. Natürlich unter Einbeziehung aller Gruppen, die ein Mitspracherecht haben, aber es ist letztendlich eine politische Entscheidung. Und es darf nicht so sein, dass dieses tolerable Risiko dann in eine Spirale ausartet, die immer weiter in Richtung Nullrisiko geht. Das wäre dann auch nicht im Sinne dessen.

Eine kurze Bemerkung zum Risikovergleich: Ist sinnvoll, sollte von der kompetenten Stelle gemacht werden, wer immer das dann auch ist. Was ich nicht gut finde in Ihrem Bericht ist der Hinweis auf eine Prozedur ähnlich der Stiftung Warentest. Das halte ich nicht für zielführend; da würde ich den Antrag stellen, das noch einmal zu überdenken und ggf. zu streichen.

Renn:

Herr Dräger, darf ich in einem Punkt nachfragen. Tolerables Risiko, das wird ja auch diskutiert, in Holland gab es in dieser Hinsicht Bestrebungen, sozusagen mit quantitative safety goals, in den USA auch. Würden Sie das kontextübergreifend nehmen und wenn ja, werden Sie wahrscheinlich kein tolerables Risiko finden, dass den Straßenverkehr noch in irgendeiner Weise rechtfertigen würde?

Dräger:

Nein, also den Straßenverkehr wirklich draußen vor lassen. Das ist ja genauso wie mit dem Rauchen. Das sind immer die Fragen zwischen fremdverschuldetem und eigenverantwortetem Risiko. Diese eigenverantworteten Risiken - da müssten Sie ja auch fast alle Sportarten verbieten; das geht nicht. Es kann sich nur auf ein durch Fremdeinwirkung verursachtes Risiko beziehen.

Renn:

Ja, es ging nur noch einmal um die Präzisierung.

Frentzel-Beyme:

Ich hatte eben die Aufforderung ein bisschen zu ernst genommen in Richtung Risikokontroverse, die auch in dem Kapitel drin steht, das wir gerade besprechen. Ich habe den Dissens eben noch einmal betont, sich in der falschen Sicherheit zu wiegen, dass gar kein Risiko existiert, obwohl die Folgen viel später auftreten - bei neurotoxischen Substanzen berüchtigt: die Explosion ist zu Ende und es gibt später erst die Effekte. Und das wird dann sogar oft noch umgedreht, nach dem Motto, das kann ja gar nichts mehr mit der Ursache zu tun haben, weil es eben nicht in einer quantifizierenden Untersuchung untersucht wurde, war das Risiko bei der exponierten Gruppe eben höher als bei der nicht exponierten Gruppe oder von der Dosis abhängig. Das alles muss meines Erachtens in Angriff genommen werden. Gerade was Deutschland anbelangt, das eben Hersteller und auch Weiterverwender von solchen Substanzen in großem Stile ist. Und deswegen bin ich auch der Meinung, dass die Prioritäten sich eigentlich nicht an Kurztests, an akuten Effekten usw. allein orientieren können.

Rupprich:

Wir haben in unserem Hause Leute, die sich mit Lärm beschäftigen, mit Anlagensicherheit, mit Gefahrstoffen und anderen Dingen. Wenn wir in solch einem Hause unsere Ressourcen politisch verantwortlich verteilen sollen, dann könnten wir das im Moment gar nicht richtig begründen, weil wir untereinander unterschiedliche Sprachen sprechen in Risikodimensionen und vielleicht auch unterschiedliche Vorstellungen zur Akzeptanz dieser spezifischen Risiken haben. Insofern bin ich fest davon überzeugt, und ich habe das am Beispiel dieser krebserzeugenden Stoffe angedeutet, dass wir solche Fragen stellen müssen wie: Welche Risiken sind denn so hoch, dass wir sie in einem bestimmten Bereich überhaupt nicht mehr tolerieren können? Oder die zweite Frage am unteren Ende einer Risikokala: Welche Risiken sind denn so klein, dass sie vielleicht als allgemein akzeptabel bezeichnet werden können mit der Konsequenz, dass wir dort keine Handlungsschwerpunkte mehr setzen? Mir ist völlig klar, dass das nicht ein einzelner Wissenschaftler, ein einzelnes Institut und vielleicht noch nicht einmal ein einzelnes Ministerium entscheiden kann, aber das wären die Fragen, um so eine Risikostruktur zu vermitteln, um vernünftig zu entscheiden.

Renn:

Herr Rupprich, darf ich da einhaken? Eine ähnliche Frage, wie ich sie Herrn Dräger gestellt habe. Wenn man sagt, welches Risiko hoch und welches sehr niedrig ist, muss man sie ja irgendwie vergleichen, sonst kann man nicht hoch und niedrig zuordnen. Ist der Vergleich sozusagen innerhalb jeder Klasse oder sagen Sie, zumindest innerhalb der gesamten Arbeitswelt, oder gehen Sie noch ein Stück weiter hinaus, was ist dann hoch und niedrig im Vergleich?

Das ist nur ein Punkt. Wenn Sie wirklich fragen, was ist das höchste Risiko eines Menschen zwischen 20 und 40 in der OECD ums Leben zu kommen. Nach der neuesten Studie ist die Selbsttötung das höchste Risiko. Das Geld, das wir ausgeben, um einen Selbstmord zu verhindern, ist das geringste von allen Risiken, die wir haben. Hier ist eine völlige Diskrepanz zwischen den Geldern, die wir in Risikoreduzierung stecken und der Höhe eines Risikos.

Wenn Sie das tun würden, wenn Sie wirklich alle Risiken nach diesem Vergleichsmaß, sozusagen Kosteneffektivität, behandeln würden, müssten wir im Prinzip unsere gesamten Ressourcen völlig umstellen. Frage noch mal an Sie, wo sind die Kontextgrenzen, in denen Sie einen solchen Vergleich, niedrige/hohe Risiken machen würden?

Rupprich:

Mein Anspruch ist geringer, weil ich sehe, dass dieses in engen Grenzen schon nicht geleistet wird. Ich würde wahrscheinlich so vorgehen, dass für bestimmte Bereiche, für den Bereich des Arbeitsschutzes, für den Bereich der krebserzeugenden Stoffe im Arbeitsschutz, sich dieses Umfeld zu diesem Thema äußert. Und dass andere dieses dann auch tun und dann ein ganz schwieriger weiterer vergleichender Prozess stattfindet. Aber man muss sich wahrscheinlich erst einmal outen und muss die Frage beantworten, ob man TRK-Werte mit Risiken im Lebenszeitbereich von 1:1000 oder 1:100 überhaupt diskutieren will oder ob man da nicht etwas tun muss, und das muss der engere Bereich des Arbeitsschutzes tun. Oder umgekehrt, ob man im Arbeitsschutzbereich Fälle < 1:1.000.000 vor dem Hintergrund, dass viele Problemfälle darüber liegen, ständig diskutieren muss. Also erst einmal enger betrachten. Ihre Frage nach dem breiteren Vergleich kann ich im Moment nicht beantworten.

Zweiter Punkt. Eine kurze Reaktion auf Fritz Kalberlah. Ich denke, wir haben viele Schnellverfahren im Standardverfahren des Arbeitsschutzes. Ich wollte nur ausdrücken, dass wir vielleicht durchschaubarere, transparentere Strukturen brauchen, aber keine neuen.

Und der dritte Punkt: Die Frage Hazard Identification. Wir haben natürlich ein gestuftes System. Das übergeordnete Prinzip ist sicherlich, dass Maßnahmen risiko-getriggert sind, aber wir haben im Bereich der Gefahrstoffverordnung als Startpunkt natürlich hazard-getriggerte Maßnahmenbereiche. Eine bestimmte Eigenschaft hat auf einmal zur Folge, dass ein bestimmtes Grundpaket von Maßnahmen erfolgt. Die hautsensibilisierenden Stoffe werden in einer TRGS erst einmal geregelt und erst wenn so etwas nicht funktioniert, geht man risiko-orientierter heran.

Henschler:

Zu der zweiten Frage Schnellverfahren, wie es Herr Kalberlah genannt hat. Da er vom Arbeitsschutz ausging, darf ich mich vielleicht auch, weil das mein Kenntnisbereich ist, beschränken auf den Arbeitsschutz, wie Sie das ja auch getan haben. Ich wiederhole mich, wir haben das 1972 eingeführt und 6-mal exerziert, sämtlich bei kanzerogenen Stoffen, Benzol, Formaldehyd, Asbest u.a.. Es wurde im Standardverfahren letztlich erledigt, keines der Kriterien ist dabei verändert worden. Nur war die Datenlage natürlich immer messerscharf. Es war ein tierexperimenteller Befund oder aus der Epidemiologie, beim Asbest. Das war so evident, dass es dort keine Zweifel gab. So bleibe ich, ich glaube in Übereinstimmung mit Ihnen, bei dem Postulat, in diesem Sektor bei allen Kriterien zu bleiben. Zum Schnellverfahren wird das dadurch, dass man mehr Arbeitseinsatz erbringt. Ich will es Ihnen nennen, wie es in der Praxis war. Es gab Sondersitzungen, die ad hoc einberufen worden waren. Die beteiligten gesellschaftlichen Gruppen sind im Schnellverfahren informiert worden und hatten die selbe Chance wie im Standardverfahren auch. Diejenigen mit den von Ihnen quotierten Richtwerten sind natürlich keine Standardverfahren, die sind, wenn man so will, mit der Schrotflinte festgelegt, während wir im Standardverfahren mit dem Zielfernrohr arbeiten. Dann sollte man das natürlich auch deutlich machen, dass die nach ganz anderen Kriterien arbeiten. Das macht der Gesetzgeber leider nicht, sondern die Juristen sagen, diese sind, was das Regelungsbedürfnis anbelangt, gleichwertig zu nutzen und das ist der Fehler. Darauf sollte man immer aufmerksam machen.

Renn:

Ja, Herr Konietzka. Dann müssen wir langsam auch diesen Bereich abschließen.

Konietzka:

Zum tolerablen Risiko: Wenn Sie Transparenz wollen, müssen Sie ein tolerables Risiko angeben. Da kommen Sie nicht dran vorbei. Das ist ursächlich. Nur zur Frage, wie hoch soll das sein und wo macht man Grenzen, wie übergreifend, kontextabhängig ist es. Ich bin nicht ganz so sicher, wie ich beantworten sollte, ob das vergleichbar ist, wenn ich Wirkungen, wie Lärmwirkungen u.ä. betrachte. Aber ich sehe schon die Möglichkeit zu unterscheiden, wenn ich mir den Begriff Risiko anschau, der ja auch so etwas wie Schadensausmaß enthält. Ich kann mir gut vorstellen, dass wir in der Schadstoffbewertung einen Unterschied machen zwischen einem tolerablen Risiko für Trinkwasser und einem für Bodenexposition. Durch Bodenexposition sind in der Regel sehr viel weniger Leute exponiert als über Trinkwasser, deswegen kann ich mir vorstellen, dass das tolerable Risiko hier und dort als unterschiedlich eingeschätzt wird. Das halte ich auch für juristisch durchaus berechtigt. Über eine darüber hinausgehende Abgrenzung, ob ich das nun auch für Verkehr machen würde usw., bin ich unsicher. Beim Verkehr sind wir natürlich sehr schnell weg, aber bei Lärmschutz auch. Die Lärmwirkung ist am meisten unterschätzt. Dass dort ein Schaden angerichtet wird, ist glaube ich nicht so ohne und da kommen wir mit den Zahlen, die wir z.B. beim Bodenschutz haben, nicht hin.

Heinzow:

Ich habe mir noch einmal überlegt, was Sie eigentlich mit Schnellverfahren meinen? Sind Schnellverfahren auch die Vorgehensweisen, bei denen Sie ganz schnell entscheiden müssen und ganz schnell Informationen liefern müssen? Ist Schnellverfahren z.B. so etwas, wie jetzt bei der Acrylamid-Diskussion oder beim Nitrophen-Skandal? Und wenn das damit gemeint ist, dann zeichnen sich Schnellverfahren dadurch aus, dass sie sehr sehr schnell reagieren müssen, innerhalb von kürzester Zeit. Das birgt aber gleichzeitig das Risiko, dass derjenige, der die Risikoabschätzung macht, auch fast immer mit hineingezogen wird in das Risikomanagement. Der entscheidet nicht nur, wie giftig das ist, sondern der wird im Grunde von denjenigen, die es nachher nach draußen kommunizieren müssen, sehr leicht dazu gedrängt, auch die Managemententscheidung mitzutreffen. Das ist ein ganz besonderes Problem. Und ich glaube, hier muss man deutlich machen, dass wirklich die Trennungen dort auch sauber gemacht werden. Auf der anderen Seite bedeutet das, auch wenn Sie schnell sind können Sie, wie das Herr Kalberlah schon richtig gesagt hat, nicht immer hundertprozentig sein, und nicht wie ein Schachspieler, sich alle Schritte überlegen. D.h., Sie gehen auch das Risiko ein, Fehler zu machen. Und dann sind hinterher häufig auch Fragen der Verantwortlichkeit zu stellen, so dass dieses eher in den hoheitlichen behördlichen Bereich gehört, weil es dort auch für den Einzelnen leichter ist mit der Verantwortlichkeit umzugehen. Das finde ich sehr wichtig. Wenn man fragt, wo können wir beim Schnellsein Abstriche machen, dann sollte man die Abstriche nicht beim Verfahrensablauf machen. Ich glaube, das ist das, was wir am besten festlegen können und was auch am einfachsten durchzuhalten ist. Man wird eher noch mal Abstriche machen müssen in der Datentiefe, die man bekommt, weil man sich vielleicht nicht alle Daten besorgen kann und man wird wahrscheinlich die größten Abstriche im Bereich der öffentlichen Beteiligung machen. Das muss man auch offen legen. Was man auf der anderen Seite aber auch machen muss, ist, diese Schritte transparent zu machen und zu dokumentieren. Und ich glaube, dass das der Preis ist, den wir eingehen und auch dafür zahlen können.

Renn:

Ja vielen Dank. Herr Lebsanft, Sie hatten noch eine Frage. Das ist dann die letzte Wortmeldung. Wir haben noch einen Punkt, den wir noch abhandeln müssen.

Dr. Jörg Lebsanft, Bundesumweltministerium:

Ich wollte noch etwas zu dem Begriff tolerables Risiko sagen. Meiner Meinung nach liegt es eigentlich nahe, den Prozess ablaufen zu lassen, der besteht aus der wissenschaftlichen Risikoanalyse und dann im Rahmen des Risikomanagements der Folgenabschätzung, die soziale, ökonomische Faktoren beinhaltet. Am Ende steht die Entscheidung über die tatsächliche Risikomanagementmaßnahme, welche dann zu einem ganz bestimmten Risiko in der Zukunft, wenn die Maßnahme implementiert ist, führt. Und das ist das tolerable, von der Gesellschaft tolerierte Risiko, das sich in meinen Augen gar nicht abstrakt festlegen lässt, weil die sozio-ökonomischen Parameter sehr unterschiedlich sind, je nach dem, wo der ... (?) verwendet wird.

Renn:

Ja, vielen Dank für diese Klarstellung.

Themenblock 6:

Risikokommunikation, Beteiligung, Einbezug der Öffentlichkeit

Renn:

Dann würde ich jetzt gerne in diese letzte Runde gehen. Wir haben noch einen wichtigen Punkt, und der sollte auch nicht unter den Tisch fallen, nämlich die Frage, Kommunikation und Beteiligung. Beides ist heute ja schon mehrfach angesprochen worden, auch in Zusammenhang mit der Servicestelle für Risikokommunikation. Ich bin besonders froh, dass unser Kommunikationsspezialist jetzt an erster Stelle kommt. Ich darf dann Herrn Schütz bitten, mit seinen Ausführungen zu beginnen.

Schütz:

Ich will noch einmal ganz kurz zurückkommen auf die Risikovergleiche, weil das eben auch ein wichtiger Punkt bei der Risikokommunikation ist und weil ich glaube, dass Herr Konietzka auf einen ganz wichtigen Punkt aufmerksam gemacht hat, was die Funktion von Risikovergleichen angeht. In der Risikokommunikationsforschung ist ziemlich klar, dass man Risikovergleiche nicht benutzen kann, um Wertung zu transportieren, um zu sagen, das ist ein Risiko, das Ihr akzeptieren müsst, weil Ihr z.B. raucht. Und das Risiko, das Ihr beim Rauchen akzeptiert, ist sehr viel größer. Risikovergleiche können benutzt werden, um sozusagen den Sachgehalt, um den es bei einem Risiko geht, zu verdeutlichen. Ich glaube, das muss man sich von vornherein klar machen. Und wenn man unter dieser Prämisse über Risikovergleiche spricht, dann kann man sie auch sinnvoll einsetzen, wobei man dies dann auch immer noch im Detail sehen muss.

Damit komme ich zu dem breiteren Feld: Risikokommunikation, Beteiligung, Einbezug der Öffentlichkeit. Wir finden, dass der Bericht der Risikokommission hier eine sehr gute Darstellung der Problematik gibt, insbesondere die Unterscheidung dieser phasenspezifischen Aufgaben für die Risikokommunikation, denke ich, bietet einen sehr guten Anhaltspunkt, um dann auch zu klaren Vorstellungen darüber zu kommen, was für die einzelnen Phasen geleistet werden muss. Die Stichpunkte sind ja aufgeführt und ich glaube, man wird sie daran abarbeiten können und alles sehr schön auffüllen. Von daher gibt es eigentlich überhaupt keine Ergänzung von unserer Seite. Es gibt ein paar Punkte, die da mit reinspielen und aus unserer Sicht kritisch sind. Nicht so sehr kritisch im Sinne, dass wir das in dem Papier kritisieren würden, sondern mehr im Sinne, künftig darauf zu achten. Zentraler Punkt für die heutige Risikodiskussion aus unserer Sicht, und da komme ich eigentlich auf etwas zurück, was ich jetzt schon mehrmals gesagt habe, ist eine transparente Risikocharakterisierung, die immer dann schwierig wird, wenn wir es mit Risiken zu tun haben, die sich quantitativ nicht richtig

beschreiben lassen. Dafür haben wir, soweit wir das beurteilen können, keine Begrifflichkeit. Im Bericht wird auf so etwas wie Besorgnisanlässe und Besorgnisanalyse, wenn man so will, zurückgegriffen. Hier haben wir im Grunde das analoge Problem, das wir vorhin beim Vorsorgeprinzip und beim hinreichend begründeten Verdacht hatten; wann ist das gegeben? Der essentielle Punkt ist, dass man zum einen eine klare Terminologie braucht und zum anderen aber auch ein klares Verfahren mit Kriterien, das von den Experten abgearbeitet werden muss, wenn eine Risikocharakterisierung vorgenommen werden soll. Das fängt an bei der Auswahl der wissenschaftlichen Daten und der wissenschaftlichen Literatur, die herangezogen wird und reicht über die Begründung der Maßstäbe für die Beurteilung der Qualität wissenschaftlicher Studien bis zu der Frage, wie werden eigentlich diese Einzelstudien - das ist ja meistens ein großer Pool an vorhandenen Studien - zusammengefasst und zu einem Gesamtbild aggregiert. Dafür muss man ein Verfahren haben, das nachvollziehbar ist, wo die Wertungen, die ohne Zweifel eingehen, was Auswahlkriterien usw. angeht, für die Leute, die das dann lesen, sichtbar sind. Und man braucht eine klare Terminologie, damit nachvollziehbar ist, wann etwas ausreicht, um Besorgnis zu erregen und wann nicht. Das hat unmittelbare Folgen für die Begründung von Vorsorgemaßnahmen. Die Diskussion um die Anwendung des Vorsorgeprinzips ist ein Problem, das sich direkt daraus ergibt. Der Grundgedanke ist sicherlich sinnvoll, wir können mit unseren Maßnahmen nicht warten, bis wir restlose Klarheit im wissenschaftlichen Wissen haben, aber diese Grauzone dazwischen, wann sind wir besorgt genug, um etwas zu tun, muss noch weiter geklärt werden. Wenn wir die Risikoabschätzung auf der einen Seite und das Risikomanagement auf der anderen Seite haben und dazwischen die Risikobewertung, bei der ja nach den Vorstellungen der Risikokommission auch die Öffentlichkeit eine große Rolle spielen soll, wo Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden soll, stellt sich die Frage, wie können solche Beteiligungsverfahren umgesetzt werden. Dafür gibt es eine Reihe von Vorschlägen - das ist häufig eine Frage der aktuellen Situation und Praktikabilität, die dabei zu beachten ist - denen man soweit folgen kann. Aber es gibt zwei kritische Punkte, nämlich die Frage, wie wird mit Dissens umgegangen? Ich denke, man muss bei vielen aktuellen Risikothemen und sicherlich auch bei zukünftigen damit rechnen, dass es zwischen den verschiedenen Gruppen, was die Risikobewertung angeht, keinen Konsens geben wird. Mobilfunk ist wiederum ein Beispiel, jedenfalls im Niedrigdosisbereich, wenn man so will. Das zweite ist die Zeitdimension: Wie lange will man denn verhandeln? Ich glaube, das sind Punkte, die noch einmal hervorgehoben werden müssen. Es ist wahrscheinlich schwierig, dafür im Bericht und in der Arbeit der Risikokommission eine definitive Lösung zu finden, aber das sind Punkte, auf die geachtet werden muss.

Renn:

Ja, vielen Dank Herr Schütz für diese Präzisionen und die kritischen Punkte, auf die wir noch eingehen müssen. Wir haben dann als nächstes Herrn Schneidewind.

Schneidewind:

Ja, zwei Punkte. Aus dieser Philosophie der Pluralität heraus habe ich den Eindruck, dass Kommunikation gerade auf die inneren Widersprüche aufmerksam machen muss, auf die Vielfalt sensibilisieren muss, um darüber dann Nachdenkens- und Lernprozesse bei Akteuren zu erzeugen. Und einfach einen Boden zu bereiten für intelligente Risikokommunikation der Zukunft. Was sind dafür die richtigen Instrumente? Ich vermute, das sind weniger kontinuierliche Gremien als immer wieder konkrete Impulse. Da ist sicher auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen möglicher Akteur, der hier gewisse Dinge aufgreifen kann. Es ist vielleicht eine geschickte Struktur an solchen Kommissionen, an Tagungen, an Konferenzen, also Anlässe zu schaffen, wo Akteure ihre Erfahrung, auch die unterschiedlichen Grundannahmen, mit denen sie immer wieder konfrontiert werden, einbringen und es dann auf diese Weise zu den Lernprozessen kommt. Das zum ersten Punkt Kommunikation.

Zum zweiten, Beteiligung. Wenn man davon ausgeht, dass auch in Zukunft die Thematisierung und auch die Priorisierungsprozesse sehr stark im öffentlichen Raum über Akteure, wie Umweltverbände, NGOs, über die Medien laufen, ist glaube ich wichtig, auch Kommunikation und Information in Hinblick auf diese Akteure zu konzipieren; also wirklich zielgruppengerecht zu fragen. Dafür haben wir ja aus dem internationalen Kontext, gerade in den USA, wieder Beispiele, wie viel intelligentere, auch Umweltverbandspolitik möglich ist, wenn wir in entsprechend gut aufbereiteter Form Daten verfügbar machen und Transparenz schaffen, damit dann diese Akteure auf einem höheren Informationsniveau aufsetzen. Also Gegenmachtstärkung durch wirklich zielgruppenspezifische Informationsweitergabe an die Akteure, die die Risiken immer wieder thematisieren und in die gesellschaftlichen Arenen bringen.

Renn:

Dann haben wir Herrn Rupprich als nächsten. Sie haben dazu nichts. Dann Herr Neuss.

Neuss:

Ich kann das auch relativ schnell machen. Die Darstellung in der heutigen Beratungsunterlage ist für mich sehr umfassend und sehr vollständig und ich habe da eigentlich keine weiteren Wünsche anzumelden. Ich finde das einfach gut. Und was die Probleme im Einzelnen betrifft, dazu hat Herr Schütz schon Ausführungen gemacht. Ich denke, da kann auch ich nicht wesentlich mehr beitragen als der Spezialist für diese Lebenslage.

Mekel:

Ich schließe mich an.

Konietzka:

Eigentlich wollte ich mich auch enthalten, aber wenn es so ist, möchte ich einen kleinen Aspekt ansprechen. Es ist sicherlich nicht mein Feld, ich kenne mich da nicht so gut aus, möchte aber bemerken, dass natürlich jede Form von Beteiligung auch Risikokommunikation ist. Wenn wir Risikokommunikation machen, um Akzeptanz von Risikobewertungen zu erreichen, dann fängt die ja auch schon bei der Beteiligung an der Stelle an, wo wir die Grenzwerte erstellen. Ich kann den Fall der TA Luft 2002 erwähnen: Für die Emissionsbegrenzung von chemischen Stoffen wurden Klassen für krebserzeugende Stoffe gebildet. Diese sind in einem Verfahren gemacht worden, in dem beteiligte Kreise, Betroffene von vornherein eingebunden waren und dieses bis zum Ende auch mitbegleitet haben, bis es in die Verordnung, in die TA Luft eingetragen wurde. Das üblicherweise bei solchen Gesetzgebungsverfahren anschließende Anhörungsverfahren hat sehr konträre Beiträge gebracht, zu allen möglichen Feldern der TA Luft, aber nicht zu diesem Feld der Emissionsbegrenzung für krebserzeugende Stoffe, was den Erfolg von diesem Verfahren unterstreicht. Risikokommunikation aus meiner Sicht sehr wichtig, schon allein wegen der Akzeptanz.

Renn:

Ja vielen Dank, also frühzeitige Einbindung auch als Möglichkeit, spätere Akzeptanzverweigerung vorwegnehmen bzw. auch vermindern zu können. Dann Herr Konersmann.

Konersmann:

Ja, ich möchte mich nicht verweigern, aber enthalten. Ich kann dazu nichts beisteuern.

Henschler:

Verweigerung ist es nicht. Ich hatte eigentlich vor, zu begründen, dass ich an dem, was die Vorredner, sofern sie etwas gesagt haben, nichts finde, was dem widerspricht und was ich nicht auch sagen würde. Aber einen Punkt würde ich gerne anmerken zu dem Szenario, das Herr Schütz noch angesprochen hat: Dissens dauert ewig, irgendwann muss Schluss sein. Was machen wir denn dann? Er hat keinen Lösungsvorschlag gemacht. Der Sachverständigenrat hat klar gesagt, es muss ein Entscheidungsträger identifiziert und ermächtigt werden, der dann die letzte Entscheidung trifft, diese aber auch begründet und sich dafür verantwortlich zeigt. Und der Entscheidungsträger wird im Regelfalle, besonders in den komplizierten Fällen, der Souverän sein oder der, der den Souverän entsprechend vertritt. Das ist unsere, wenn man so will, Patentlösung gewesen.

Renn:

Darf ich kurz noch einmal nachfragen, gerade auch aufgrund Ihrer Erfahrung, Herr Henschler. Ich glaube ein Punkt, den Herr Schütz erwähnt hat, ist, wenn Dissens unter Wissenschaftlern selber ist. Das kann man oft schwer dem Souverän übertragen, der sich fragen muss, wenn die sich nicht einmal einig sind, wie können wir das machen? Haben Sie darin Erfahrung, wie man kommunikativ vielleicht gerade unter Wissenschaftlern dann doch zumindest die Grenzen des legitimen Wissens festlegen kann?

Henschler:

Das habe ich am Vormittag schon mal gesagt. Es gibt eine Art Selbstreinigungsprozess, zumindest unter naturwissenschaftlichen Disziplinen. Man ermittelt eine herrschende Meinung durch die Diskussion in dem höchsten Forum, das zur Verfügung steht, und das sind entweder die nationalen wissenschaftlichen Gesellschaften oder gar die internationalen Organisationsformen. Es ist wiederholt exerziert worden, und dort kommt in aller Regel die Wahrheit schon heraus. Mit einer Ausnahme, das sind die Kernforscher, die Risikoerwägungen in der Kernkraft. Aber das ist eine Ausnahme, weil die Exoten, wenn man sie so bezeichnen will, dort irgendwie höhere Anerkennung finden als in den anderen Naturwissenschaften.

Renn:

Danke Herr Henschler. Deutliche Worte. Ich darf dann weitergehen, Herr Heinzow.

Heinzow:

Herr Konietzka hat gesagt, ich darf mich nicht enthalten, deshalb will ich auch etwas sagen. Herr Frentzel-Beyme, aus unserer Jugend kennen wir noch den Spruch „von der Sowjetunion lernen, heißt siegen lernen“ und man könnte natürlich das auch hier im Bereich der Risikokommunikation und Risikobewertung umsetzen, wir können von anderen lernen. Gerade im Bereich der Beteiligung gibt es sehr gute Modelle, wo man das Rad nicht neu erfinden muss. Also z.B. die Verfahren in den USA denke ich sind Beispiele, von denen man manches auch übernehmen kann. Nicht alles, was aus den USA kommt, ist gut, das möchte ich auch ganz klar sagen.

Zum Abschluss möchte ich einen ganz anderen Aspekt in den Raum stellen, der aus der philosophischen Betrachtung kommt, und da könnte man natürlich Shakespeare zitieren oder auch andere. Die Befassung mit Risiken und die Kommunikation von Risiken ist auch ein Risiko an sich. Und das darf man auf keinen Fall vergessen. Auch das Reden über Risiken, das Wahrnehmen von Risiken, die vorher nicht wahrgenommen worden sind, kann Krankheitswert haben. Und ich möchte vielleicht einfach noch mal auf einen aktuellen Artikel von Herrn Dörner im Deutschen Ärzteblatt hinweisen, der sich zu den Begriffen der Krankheit und der Krankheitswahrnehmung geäußert hat. Ein Artikel, den ich jedem empfehle, der sich mit Risikobewertung, Risikomanagement und vor allem Risikokommunikation auseinandersetzt.

Renn:

Ja, vielen Dank Herr Heinzow. Aber ich entlasse Sie noch nicht ganz aus Ihrer Pflicht, Herr Heinzow. Sie hatten gesagt, dass Sie durchaus sinnvolle Beteiligungsverfahren aus den USA, aber nicht alles empfehlen würden. Können Sie das etwas spezifizieren. Die USA ist nun einmal sehr groß und es gibt sehr viel. Woran hatten Sie gedacht?

Heinzow:

Ich denke daran, dass z.B. Dokumente, die von Kommissionen für ein risk assessment erarbeitet werden, zunächst als Draft-Dokumente auch der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Und dass dann eine Einspruchsmöglichkeit besteht, und die Kommentare und Einsprüche von dieser Kommission aufgenommen und beantwortet werden müssen und dass dieses Dokument dann erst den offiziellen Weg geht. Wir haben ähnliche Verfahren hier bei den VDI-Dokumenten, das ist also nichts, was jetzt in Amerika der Fall ist. Und wenn man der Auffassung ist, dass man darüber hinaus gehen muss, dann denke ich, ist es auch erforderlich, eine öffentliche Anhörung zu machen, in der diese Dinge noch einmal beredet werden. Es darf aber nicht so sein, wie das vielleicht in vielen Bereichen der Umweltverträglichkeitsprüfung der Fall ist, dass die sog. Öffentlichkeitsbeteiligung so etwas wie eine Feigenblattfunktion bekommt. Auch diese Gefahr besteht; ich weiß nicht wie man das verhindert. Aber wenn in dem politisch ortsnahen Bereich über Probleme diskutiert wird, dann ist häufig auch eine Feigenblattfunktion im Spiel. Und genau das wird natürlich auch von denjenigen, für die wir das Verfahren eigentlich machen - ich denke, wir wollen eine ernsthafte öffentliche Beteiligung - sozusagen sehr sauer aufgenommen und wahrgenommen.

Renn:

Ja, vielen Dank für die Warnung. Die ist glaube ich wirklich berechtigt. Herr Frenzel-Beyme, Sie sind schon auf Ihre Jugendzeit angesprochen worden, vielleicht haben Sie ja auch aus Ihrem Altersspätwerk noch einige gute Kommentare für uns zum Thema Kommunikation und Beteiligung.

Frenzel-Beyme:

Ich war zumindest nie Parteimitglied von irgendeiner Partei. Ich wollte zu USA und der Risikokommunikation eine Geschichte erzählen, weil die anderen Wortmeldungen, die zurückgenommen oder nicht wahrgenommen wurden, mir etwas mehr Zeit geben. Es gibt von Schulmann u. Nutra aus Berkley diese Publikation, interessante Geschichte, über die Mittelmeerfruchtfliege Mediterranean-Fly, ein bestimmter Schädling von Orangenblüten. Wenn die sich verbreitet hätte, wäre in Kalifornien wohl die ganze Orangenernte gefährdet gewesen hätte. Es gab den Plan mit Flugzeugen oder Helikoptern zu sprayen. Und weil das in die Öffentlichkeit gelangt, kam es zu einem großen Aufruhr und Krankheitssymptome wurden antizipiert, also Angst. Diese Angst bedingte dann, dass die Leute schon antizipatorisch krank wurden. Der Gouverneur ließ sich nicht beirren, weil schließlich die ganze Ernte auf dem Spiel stand und es wurde gesprayed und anschließend war gar nichts. Die Ärzte kriegten keine erhöhten Krankheitssymptome zu sehen, sondern es wurde durchgezogen und es hatte keinen Effekt gehabt. Behandlungen waren also nicht nötig gewesen. Die Risikokommunikation war hier insofern interessant, als man sich vielleicht beinahe durch den Protest von der notwendigen Methode hätte abhalten lassen und hinterher dann auch nicht diesen Effekt hätte untersuchen können, dass sich nämlich nichts ergeben hat. Das sagt noch nicht aus, dass nicht Langzeiteffekte oder Fertilität oder irgendetwas beeinträchtigt war. Aber diese akute Folge, dass die Leute sich so hineinsteigern, dass sie dann alles auf diese Sprayaktion schieben, das war nicht der Fall. Lesenswert diese Publikation und auch andere über Mülldeponien und Gerüche, also diese Berkley-Schule von Raymon Uta, das ist sehr interessant, wie die quantifiziert haben, auch echte Symptome, und ebenso dass sie zeigen konnten, dass Ängste durchaus Krankheitswert haben können.

Zur Hotline-Idee: Die Frage, wer das machen soll ist sekundär. Es gibt aber das Phänomen, dass Schwerkranke ihre Probleme oft gar nicht mehr wahrnehmen, entweder apathisch werden, lethargisch, neurotoxisch geschädigt oder sich an nichts mehr erinnern können - also frühzeitige Demenz, hatte ich schon angesprochen. Die Frage ist, ob ein solches Instrument ausreicht, wenn die Schäden eben so sind, dass sie gar nicht zur Identifizierung von diesen Folgen führen können.

Und dann ist auch Selbstselektion am Arbeitsplatz zu beachten. Es ist ja auch berühmt, dass Leute, die dort wenig Schadstoffe abbekommen oder die von ihrer Empfänglichkeitssituation her dafür nicht empfänglich sind, länger an Arbeitsplätzen verharren und sich dabei evtl. den Substanzen länger aussetzen, so dass es längere Zeit zu Spätfolgen kommen kann. Nicht alles ist über so einfache Mechanismen möglich; das merken wir immer mehr, je tiefer wir in diese unterschiedlichen Risikogruppen und Risikokonstellationen eindringen. Ganz abgesehen von den Kindern, die ja oft gar nicht sagen können, was sie merken. Auch für den Mobilfunk gilt, dass die Effekte später erst feststellbar sind. Ich appelliere daran, dass Risikokommunikation Leute darüber aufklären sollte, was es alles gibt, nicht damit sie sich hineinsteigern, sondern damit sie wissen, das ist von Interesse, was sie beobachten, und dass sie das irgendwo loswerden können, z.B. über Fragebogen. In Studien ist es berücksichtigt, dass es ein Information-Bias gibt und dass man damit praktisch Studien kaputt machen kann, weil die Leute schon in Zeitschriften gelesen haben, hier muss etwas sein, also dann habe ich das auch. Das ist die Kehrseite davon. Nur sollten wir nicht unterschätzen, dass es wesentlich berichtenswerte Ergebnisse gibt, die uns viele aufwendige Forschungsansätze ersparen können, wenn wir die besser nutzen würden.

Renn:

Ja, vielen Dank. Auch für die Konflikte, die damit auch manchmal verbunden sind. Nämlich dass, Aufklärung so gut sie natürlich ist, manchmal auch zu kontraproduktivem Verhalten führen kann. Herr Dräger.

Dräger:

Ja, aus meiner Sicht ist zu dem Punkt alles gesagt.

Renn:

Dann möchte ich nachfragen, ob es aus der Kommission noch Fragen gibt, auch an diejenigen, die sich jetzt enthalten haben. Ja, bitteschön, Herr Kappos.

Kappos:

Ich denke, dass die Frage nach der Risikokommunikation von den Sachverständigen sehr vollständig beantwortet worden ist. Aber zur Frage nach der Beteiligung und wie man sie konkret umsetzt, habe ich relativ wenig gehört. Wenn die Kommission konkreter werden soll, wäre es natürlich wichtig, dass sie auch Anregungen bekommt, welche machbaren und praktikablen Vorschläge es gibt.

Renn:

Ja, noch mal ganz konkret die Rückfrage, wer soll wann zu was beteiligt werden? Herrn Henschler, Sie hatten sich als erster gemeldet.

Henschler:

Nicht ganz präzise, aber vielleicht etwas vorgeschaltet. Es muss klar festgelegte Rekrutierungsmechanismen geben. Da liegen die Verhältnisse in unserem Lande sehr im Argen. Sie wissen, dass für Kommissionen in aller Regel, wenn nicht gerade der Bundeskanzler oder der Bundespräsident, ein Minister allein zuständig ist. Er unterschreibt das Berufungsschreiben

und stützt sich dabei auf nicht festgelegte Befragungen, Erkundigungen, zum Teil sogar in seinem Bekanntenkreis. Was ja bekanntlich auch dazu führen kann, dass man sich Stimmvieh sammelt, dass sich dort also die Meinung, die ein Minister gerne bestätigt haben will, reflektiert. Es sollte ein voll transparenter Mechanismus sein. Wir haben im Sachverständigenrat das amerikanische Beispiel zitiert, wo, wenn es um hochrangige Kommissionen geht, etwa Wissenschaftsrat oder Ihr Risikorat, die Academy of Sciences damit beauftragt wird, das Verfahren einzuleiten. Sie sucht sich nota bene selbst als unabhängiges Gremium, einige Experten aus, die Rundfrage in allen zuständigen Gremien, Gruppen, Gesellschaften halten, wer ist in diesem Bereich sachverständig. Es kommen in aller Regel einige zig Nominierungen zustande, die auch alle veröffentlicht werden. Der nächste Schritt ist, das auf eine Liste von in der Regel 6-10 Personen einzuengen. Jeder der dort Genannten erhält ein offizielles Dossier, das veröffentlicht wird und jeder nachlesen kann. Daraus wird dann ein Dreiervorschlag mit genauer Begründung, warum 1, 2 und 3, auch in dieser Reihung, und nicht die anderen berücksichtigt worden sind. Auch dieses ist der Öffentlichkeit zugänglich. So etwas ähnliches stelle ich mir als wesentliches Element auch für die Rekrutierung, die Berufung von Experten in solchen hochrangigen Gremien vor.

Renn:

Ja, vielen Dank. Die Rekrutierung ist sicherlich sehr wichtig, würde unserer deutschen Kultur vielleicht gut tun, aber andererseits auch sehr schwer sein. Wenn ich bereits 4 Professoren auf Nummer 3 setze, dann wird es wahrscheinlich nicht ganz einfach. Aber ich denke, die Transparenz ist hier ein ganz wesentlicher Gesichtspunkt. Holger Schütz hatte sich gemeldet.

Schütz:

Ich will noch einmal zur Einbeziehung der Öffentlichkeit kommen, wer da in Frage käme. Ich meine, man muss die verschiedenen Ebenen unterscheiden. Wenn auch Konflikte vor Ort involviert sein sollen, denke ich wird es extrem schwer, diese Frage jetzt abstrakt und generell zu beantworten. Man muss sich aber sicherlich an lokale Gruppen, die engagiert sind, wenden. Die findet man, wenn man vor Ort recherchiert. Aber wenn man auf der Ebene der Risikobewertung sich eher abstrakt vorstellt, wie es in dem Schema des Berichts angedeutet ist, dass es um die Bewertung von Risiken geht, in die auch öffentliche Gruppen einbezogen werden sollen, dann liegt es natürlich nahe, zunächst einmal Umweltschutzverbände einzubeziehen. Die gibt es und sie sind auch institutionalisiert. Wir haben die Verbraucherschützer und wir haben auch zu einzelnen Themen - ich komme wieder auf den Mobilfunk zurück, weil ich mich damit beschäftige - betroffene Gruppen, wie die Elektrosensiblen oder die Baubiologen. Man muss allerdings auf eines gefasst sein, man bekommt ein extrem heterogenes Wissensfeld, Wertefeld und auch Ressourcenfeld. Ich meine, die ganze Risikobewertung verlangt ja auch, dass ist vielleicht ein Punkt, der bisher noch gar nicht so richtig bedacht wurde, Ressourcen. Wer soll denn eigentlich die Zeit aufbringen, sich in ein solches Thema einzuarbeiten, wenn es z.B. um die Bewertung von Mobilfunkrisiken geht, und die 300.000/500.000 Studien sichten, die es bislang dazu gibt und die relevant sind. D.h. das sind Punkte, die man in Rechnung stellen muss. Man muss möglicherweise auch Ressourcen schaffen, damit Verbände, die nicht professionell involviert sind, sich die Zeit nehmen können und auch Leute anstellen können, die sich kundig machen, um auf einem Level zu diskutieren. Sonst hat man diese immense Heterogenität im Wissen, in den Wertungen und auch in den zeitlichen und finanziellen Ressourcen.

Konietzka:

Herr Kappos, Sie haben die Frage gestellt, die ich heute morgen der Risikokommission gestellt habe, wenn ich mich recht entsinne. Wann beteiligen wir wen und auf welcher Stufe? Hinsichtlich der hochrangigen Beteiligungen unterschreibe ich voll und ganz, was Herr Henschler gesagt hat; das ist mir sehr sympathisch, weil es sehr sehr transparent ist. Ob es nun in Deutschland genau so funktioniert, kann ich nicht beurteilen. Für die Beteiligung, wie ich schon angemahnt habe im Kernbereich, wo wir die Bewertung machen, muss es wahrscheinlich ein bisschen anders aussehen. Wenn Sie problemorientierte Beteiligung organisieren wollen, dann bekommen Sie für einen bestimmten Stoff vielleicht eine handvoll Experten, die Sie befragen und die auch ohne einen großen Einarbeitungsaufwand etwas dazu aussagen können. Wenn man es ein bisschen sparsam handhaben und Ressourcen sparen will, dann müssen Sie natürlich Leute finden, die in dem Feld drin stecken, die etwas wissen zu den Noxen und zu den medizinischen Endpunkten, die relevant sind. Und dann sind Sie sehr schnell an der Grenze. Wir haben das ausprobiert. Sie sind sehr schnell bei einer Anzahl von 5 angelangt. Und dabei dann noch die Beteiligung von Betroffenen zu organisieren - meiner Ansicht nach notwendig, aber wie mache ich das? Hier geht es, was teilweise schon erwähnt wurde, um die Herstellung von gleicher Augenhöhe. Dass der Verband der chemischen Industrie sehr gute Experten hat und wir bei Beteiligung auch immer gerne darauf zurückgreifen und der VCI dieses auch immer gerne wahrnimmt ist sehr angenehm, aber der Gegenpol fehlt. Der BUND oder meinetwegen Greenpeace, wen immer man auch nennen will oder nehmen kann. Es gelingt ihnen eigentlich nicht, einen gleichwertigen Experten hinzustellen oder sich einen zu beschaffen, weil u.a. die materiellen Grundlagen andere sind. Sie müssen zumindest die Möglichkeit bekommen, sich einen Experten einkaufen zu können. Einen Experten ihres Vertrauens, den sie dann in die Beteiligung schicken. Ich glaube, das ist jetzt keine Forderung an die Risikokommission, sondern an die Administration, dass, wenn wir diese Beteiligung wollen und ich habe heute niemanden gehört, der diese Beteiligung nicht will, darauf geachtet wird, diese gleiche Augenhöhe der verschiedenen Akteure auch herzustellen.

Rupprich:

Ein Satz noch; ein Beispiel als Bestätigung für das, was Herr Konietzka gesagt hat. Im Bereich der Technical Meetings der EU-Altstoffe sind regelmäßig die NGOs beteiligt, bringen sich aber aus den genannten Gründen wirklich nur sehr sehr selten ein. In diesem Falle haben sie sich fit gemacht zu den endocrine disruptors. Aber zu den vielen Standardbeurteilungen für die vielen einzelnen Stoffe, können sie sich nicht äußern, haben sie keine Chance. Deswegen muss man Beteiligung und Risikokommunikation auch vor diesem Hintergrund der Komplexität von Problemen auch noch einmal differenzieren, stufenweise aus praktikablen Erwägungen umsetzen und nicht das ganze Handwerkszeug auf jedes einfache Problem anwenden.

Renn:

Ja, vielen Dank Herr Rupprich. Ich denke mit Blick auf die Uhr, dass wir langsam dieses Hearing beenden wollen. Ich werde nicht die Ergebnisse dieses Hearings zusammenfassen, das wäre auch gar nicht möglich, weil wir doch ein sehr heterogenes Feld heute hier erlebt haben. Ich habe zumindest insgesamt den Eindruck erhalten, dass viele Ansätze, die in der Risikokommission beachtet und behandelt worden sind, auch von Ihnen als Sachverständige aufgenommen wurden - zum großen Teil sehr konstruktiv, teilweise positiv, teilweise kritisch. Ich denke, wir alle können dieser Sitzung entnehmen, dass erstens eine Prozeduralisierung und die damit verbundene Möglichkeit eines Leitfadens für positiv empfunden wird, in Abstimmung natürlich mit den vorhandenen internationalen Leitfäden. Ich kann zweitens sagen, dass bei der Frage der Institutionalisierung bei aller Unterschiedlichkeit der Meinungen so etwas wie ein Risikorat durchaus als sinnvoll empfunden wird, wenn man es richtig zuschneidet und dafür gleichzeitig auch deutlich gemacht wird, wo Ressourcen eingespart werden können.

Drittens, dass beim Regulierungsausschuss eher Skepsis vorherrschte, auch in Fragen der politischen Umsetzbarkeit und dass bei dieser Servicestelle für Risikokommunikation, weil ein besonderer Nachholbedarf gesehen wird, auch eine verhalten positive Meinung entstanden ist. Viertens, dass wir sehr intensiv die Frage diskutiert haben, wie gehen wir im Vorfeld mit Risiken um, wie können wir dort Pluralität sicherstellen, wie können wir sicherstellen, dass unterschiedliche wissenschaftliche Meinungen zustande kommen und gleichzeitig aber auch die zweite große Aufgabe im Raume steht, wie selektieren wir aus der Vielzahl das heraus, was politikrelevant wird. Wir werden jetzt als Kommission noch einige Hausaufgaben machen müssen, um das weiter zu präzisieren.

Anhörung der Risikokommission am 10. Oktober 2002:

Risikokommission und Gäste

Risikokommission:

Prof. Dr. Monika Böhm

Dr. Bettina Brohmann

Prof. Dr. Dr. Gisela H. Degen

Dr. Thomas Holtmann

Dr. Thomas Jung

Dr. Fritz Kalberlah

Prof. Dr. Dr. Andreas Kappos

Dr. Fritz Kochan

Dr. Dorothea Köster

Prof. Dr. Wilfried Kühling

Prof. Dr. Ortwin Renn

Dr. Dietrich Rosenkranz

Prof. Dr. Arnim von Gleich

Dr. Jürgen Wuthe

Geschäftsstelle der Risikokommission:

Karin Borkhart

Helmut Jahraus

APUG:

Andrea Sontheim

BMU:

Dr. Axel Böttger

Dr. Karl Eugen Huthmacher

Dr. Jörg Lebsanft

BMG:

Simone Strecker

BMVEL:

Dr. Michael Winter

BMWi:

Dr. Klaus Urban

UBA:

Evelyn Hagenah

Anneliese Loos

Störfallkommission:

H. Burgbacher

BDI:

Dr. Hans R. Pfeil

Dr. Michael Lulei

Geschäftsstelle der Internat. Länderkommission
Kerntechnik (ILK):

Martin Krüger

Sachverständige

1. Dr. Utz Dräeger
Deutsche Rockwool Mineralwoll-GmbH & Co. OHG
Rockwool-Str. 37-41
45966 Gladbeck
2. Prof. Dr. Rainer Frentzel-Beyme
Bremer Institut für Präventionsforschung und Sozialmedizin (BIPS)
Linzer Straße 8 - 10
28359 Bremen
3. Dr. Birger Heinzow
Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit
Hamburger Chaussee 25
24220 Flintbek
4. Prof. Dr. Dietrich Henschler
Frankenstr. 53
97078 Würzburg
5. Dr. Rainer Konersmann
Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM)
Unter den Eichen
12203 Berlin
6. Rainer Konietzka
c/o Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
7. Dr. Odile Mekel
Landesinstitut für den öffentlichen Gesundheitsdienst NRW
Abt. Umweltmedizin/Umwelthygiene
Westerfeldstr. 35-37
33611 Bielefeld
8. Dr. Hermann Neus
Behörde für Umwelt und Gesundheit
Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz
Adolph-Schönfelder-Straße 5
22083 Hamburg
9. Dr. Norbert Rupprich
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
Friedrich-Henkel-Weg 1-25
44061 Dortmund
10. Prof. Dr. Uwe Schneidewind
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
Institut für Wirtschaftswissenschaften, BWL
Postfach 25 03
26111 Oldenburg
11. Dr. Holger Schütz
Society for Risk Analysis - Europe
c/o Forschungszentrum Jülich
Leo-Brandt-Str.
52425 Jülich