



# Handeln in Krisen und Krisenprävention

2012



Bundesinstitut für Risikobewertung





## **Handeln in Krisen und Krisenprävention**

BfR-Symposium in Kooperation mit ANSES (Frankreich) und DTU (Dänemark)  
13.–14. September 2012 in Berlin

## **Impressum**

Tagungsband

Handeln in Krisen und Krisenprävention

Bundesinstitut für Risikobewertung  
Pressestelle  
Max-Dohrn-Straße 8–10  
10589 Berlin

Berlin 2013  
136 Seiten, 21 Abbildungen  
€ 10,-

**Inhalt**

<b>Vorwort</b>	<b>7</b>
<b>Grußwort</b> Professor Gérard Lasfargues, Wissenschaftlicher Direktor der französischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz (ANSES), Maisons-Alfort	<b>8</b>
<b>Grußwort</b> Dr. Jørgen Schlundt, Leiter des Nationalen Lebensmittelinstituts Dänemark an der Technischen Universität Dänemark (DTU), Søborg	<b>10</b>
<b>Krisen in Staat und Gesellschaft: Verantwortung von Institutionen und Personen in der Krise</b> Professor Christian Calliess, Freie Universität Berlin	<b>12</b>
<b>Lehren aus Krisen in der Vergangenheit</b> Dr. Angelika Tritscher, Weltgesundheitsorganisation (WHO), Genf	<b>22</b>
<b>Europäische Zusammenarbeit in Krisen- und Friedenszeiten: Europäischer Mehrwert</b> Dr. Tobin Robinson, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), Parma	<b>28</b>
<b>Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen im Krisenfall: Sicht der Bundesländer</b> Professor Eberhard Haunhorst, Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES), Oldenburg	<b>33</b>
<b>Risikokommunikation in Krisenfällen</b> PD Dr. Gaby-Fleur Böl, Bundesinstitut für Risikobewertung, Berlin	<b>39</b>
<b>Die Rolle der Sozial- und Humanwissenschaften bei der Krisenprävention</b> Régine Boutrais, Französische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz (ANSES), Maisons-Alfort	<b>45</b>
<b>Risikomanagement und Koordination in der Krise</b> Dr. Helmut Tschiersky-Schöneburg, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Berlin	<b>50</b>
<b>Krisenprävention: Kontrolle der Zoonosen</b> Dr. Jørgen Schlundt, Nationales Lebensmittelinstitut Dänemark an der Technischen Universität Dänemark (DTU), Søborg	<b>56</b>
<b>Funktion der Referenzlaboratorien in der Krise</b> Laurent Laloux, Französische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz (ANSES), Maisons-Alfort	<b>61</b>

<b>Instrumente der Krisenbewältigung und der Krisenprävention in der Lebensmittelwirtschaft</b>	<b>64</b>
Professor Matthias Horst, Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL), Berlin	
<b>Globale Daten zur Echtzeiterkennung von Ausbrüchen und neu auftretenden Krankheiten</b>	<b>69</b>
Professor Frank M. Aarestrup, Nationales Lebensmittelinstitut Dänemark an der Technischen Universität Dänemark (DTU), Lyngby	
<b>Die Rolle der Mitgliedsstaaten und der europäischen Institutionen im Krisenfall</b>	<b>74</b>
Dr. Eric Pondelet, Europäische Kommission (DG SANCO), Brüssel	
<b>Die staatliche Krisenprävention aus Sicht einer Verbraucherorganisation</b>	<b>78</b>
Gerd Billen, Verbraucherzentrale Bundesverband, Berlin	
<b>Vertrauen in die Lebensmittelsicherheit in Europa und anderswo</b>	<b>83</b>
Professor George Gaskell, London School of Economics and Political Science, London	
<b>Rechtliche Rahmenbedingungen in der Krise</b>	<b>88</b>
Klaus Jürgen Henning, Bundesinstitut für Risikobewertung, Berlin	
<b>Zivile Krisenvorsorge in Deutschland am Beispiel der Übungsserie LÜKEX</b>	<b>93</b>
Christoph Unger, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), Bonn	
<b>Podiumsdiskussion: Krisen – Chance oder Störfaktor für die Lebensmittelsicherheit</b>	<b>98</b>
<b>Schlusswort</b>	<b>106</b>
Professor Reiner Wittkowski, Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Berlin	
<b>Materialien</b>	<b>108</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>136</b>







## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

das Symposium „Handeln in Krisenzeiten und Krisenprävention“ wurde vom Bundesinstitut für Risikobewertung gemeinsam mit seinen beiden Schwesterbehörden in Frankreich und Dänemark, der französischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz (ANSES), und dem Nationalen Lebensmittelinstitut an der Technischen Universität in Dänemark organisiert.

Für die sehr gute und effiziente Kooperation möchte ich mich an dieser Stelle bei den Kolleginnen und Kollegen aus Frankreich und Dänemark nochmals herzlich bedanken. Nicht zufällig startet das erste gemeinsame Symposium der drei auf gesundheitliche Risikobewertung und Risikokommunikation spezialisierten Verbraucherschutzbehörden mit diesem Thema. Das Wort Krise hat Konjunktur und die beiden Lebensmittelkrisen aus dem Jahr 2011, Dioxine in Futtermitteln sowie die EHEC-Krise, sind daher nur als ein Anlass für unser Symposium zu sehen.

Wodurch zeichnet sich eine Krise aus? Wenn eine Bank zusammenbricht, so ist das zwar für Kunden, Mitarbeiter und Aktionäre dramatisch, aber noch keine Krise. Sie entsteht erst, wenn Bankinstitute reihenweise Bankrott gehen und das System der Kreditversorgung bedroht erscheint. Auch eine Produktkrise entsteht nicht bei der Feststellung eines Produkt- risikos – täglich gehen Schnellwarnmeldungen im RASSF-System für Lebensmittel oder im RAPEX-System für Verbraucherprodukte durch Europa und um die Welt. Auch wenn es sich um fatale Fälle handelt, bricht dennoch nicht notwendigerweise eine Krise aus. Produktkrisen entstehen erst, wenn eine Vielzahl von Menschen vom Ereignis betroffen ist und der Eindruck eines großflächigen, von Staat und Gesellschaft nicht mehr beherrschbaren Problems entsteht.

Unsere international ausgerichtete Veranstaltung befasste sich deshalb nicht nur mit Fragen der Verantwortlichkeiten zu Zeiten nationaler und internationaler Lebensmittelkrisen, mit der Rolle von Staat und Institutionen und mit der behördlichen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit in Krisen- und Friedenszeiten, sondern sie ging auch der Frage nach, was in Krisen zu tun ist und was bereits getan wird. Ich bin sicher, daraus lässt sich nicht nur für den alltäglichen Umgang mit Risiken, sondern auch für die Bewältigung von Krisen innerhalb Europas etwas lernen. In diesem Sinne hat das Bundesinstitut für Risikobewertung diese Veranstaltung auch in seiner Funktion als zentrale nationale Kontaktstelle der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA Focal Point) vorbereitet und mithilfe des Netzwerkes aus Mitgliedsstaaten, der EFSA und anderer, auch internationaler Institutionen öffentliche Dokumente zur Krisenbewältigung zusammengetragen, die Sie in diesem Tagungsband finden.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.



Professor Dr. Reiner Wittkowski

Vizepräsident des Bundesinstituts für Risikobewertung

## Grußwort

Professor Gérard Lasfargues,

*Wissenschaftlicher Direktor der französischen Behörde für  
Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz  
(ANSES), Maisons-Alfort*



Sehr geehrte Damen und Herren,

als der stellvertretende Generaldirektor der französischen Agentur für Lebensmittelsicherheit möchte ich mich zunächst bei den Veranstaltern für die Einladung zu dieser Veranstaltung bedanken. Das Zusammentreffen mit Professor Reiner Wittkowski, dem Vizepräsidenten des Bundesinstitutes für Risikobewertung, und mit Dr. Jørgen Schlundt, dem Direktor des nationalen Lebensmittelinstituts in Dänemark, ist eine große Freude für mich. Das ist die erste gemeinsame Veranstaltung unserer drei Institute und natürlich gibt es viele gemeinsame Themen, etwa in der Risikobewertung und der Gesundheit.

Lassen Sie mich mit einer Definition des Krisenbegriffs beginnen. Eine Gesundheitskrise ist per Definition eine Situation, die durch zwei Kriterien gekennzeichnet ist: Es handelt sich um einen Notfall und die zugrunde liegenden Risiken sind bisher in der Natur noch nicht identifiziert worden. Alle Krisen können außerdem eine Welle öffentlicher Reaktionen auslösen. In Frankreich gab es in der Vergangenheit sehr viele brisante Gesundheitsskandale, ausgelöst etwa durch Asbestverseuchung oder auch durch BSE bei Rindern. In solchen Situationen ist es wichtig, dass es Organisationen gibt, die eine Risikobewertung durchführen, und dass Risikobewertung und Risikomanagement klar voneinander getrennt sind. Diese Organisationen müssen außerdem unabhängig von den Ministerien als Mediatoren fungieren können, denn Krisen haben in der Vergangenheit zu einem Vertrauensschwund der Öffentlichkeit in die Behörden geführt; das zeigen die vorliegenden Daten zur öffentlichen Wahrnehmung, sowohl im Nuklearbereich und auch bei Krisen, die medizinische Produkte und Arzneimittel betreffen. Im Bereich Ernährung und Lebensmittel ist das Vertrauen der Bevölkerung etwas besser.

Für öffentliche Institutionen ergeben sich daraus mehrere Herausforderungen: Zunächst muss eine geeignete Antwort in Bezug auf die Dringlichkeit der Bedrohung gefunden werden. Zweitens brauchen wir geeignete Methoden zur Krisenanalyse und Risikobewertung, um mit einem intelligenten und informierten Krisenmanagement reagieren zu können. Drittens sind angemessene Kommunikationswerkzeuge gefragt, um die Unsicherheiten auf der Ebene der Gesundheitsinstitutionen und der öffentlichen Meinung zu klären.

In einer solchen Situation ist die ANSES eine unabhängige Einrichtung für die Bewertung von Gesundheitsrisiken. ANSES bietet mehrere Vorteile. Zunächst einmal decken wir sehr viele Bereiche ab: Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Pflanzenschutz, Umwelt- und Arbeitsschutz. Wir forschen selbst und führen Risikobewertungen durch; auf diese Weise

erfassen wir Gesundheit und Umwelt und können zum Beispiel auch Fragestellungen zur Tiergesundheit, zu Lebensmitteln oder dem Mobilfunkbereich bewerten. Dieser holistische Ansatz könnte auch als Modell für das Gesundheitssystem in anderen Ländern dienen. Wir sind außerdem in der Lage, die Wissenschaftler in unseren Laboratorien sehr schnell zu aktivieren, zum Beispiel, wenn es darum geht, Pathogene in der Lebensmittelkette zu ermitteln. Außerdem umfasst unser Netzwerk mehr als 800 externe Sachverständige, die in unseren Arbeitsgruppen tätig sind.

Unsere nationale Organisation wird ergänzt durch ein starkes Netzwerk auf internationaler und europäischer Ebene; die Zusammenarbeit mit dem BfR und dem nationalen Lebensmittelinstitut in Dänemark ist ein solches Beispiel. Diese Vernetzung ist insbesondere wichtig für den Betrieb effizienter Frühwarnsysteme. Darüber hinaus ist ANSES offen für die Vorschläge aller, die etwas zur Identifizierung und Lösung von Krisen beitragen können. Alle Stakeholder sind im Vorstand vertreten und auch die Erkenntnisse aus den Human- und Sozialwissenschaften werden in unseren Gutachten berücksichtigt.

Auch wenn das europäische System der Gesundheitssicherheit effizient ist, können wir nicht ausschließen, dass Krisen wie der EHEC-Ausbruch in Zukunft nicht mehr vorkommen werden. Ich bin dennoch überzeugt, dass dieses Symposium eine gute Gelegenheit darstellt, um die vorhandenen Systeme und unser Know-how in der Risikovorbeugung zu stärken.

## Grußwort

Dr. Jørgen Schlundt,

*Leiter des Nationalen Lebensmittelinstituts Dänemark an der Technischen Universität Dänemark (DTU), Søborg*



Sehr geehrte Damen und Herren,

Dänemark ist zwar ein kleines Land, aber im Dänischen haben wir eine Redewendung, die besagt, dass es besser sei, klein und proaktiv zu sein als groß und inaktiv. Wir beteiligen uns an der Kooperation mit den beiden Schwesterinstitutionen BfR und ANSES, weil wir, bedingt durch die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, fest an die Wichtigkeit einer europäischen Zusammenarbeit im Krisenfall glauben. Wir haben in der Vergangenheit immer wieder gesehen, wie wichtig es ist, die Risikobewertung getrennt vom Risikomanagement zu betrachten, obwohl beides in die Risikokommunikation einfließt. BSE und andere Krisen haben uns gezeigt, dass die Risikobewertung unabhängig von Risikomanagern und Politikern erfolgen und auf wissenschaftlichen Grundlagen beruhen muss. Wir glauben, dass unsere drei Einrichtungen das gleiche Verständnis für die Bedeutung einer unabhängigen Wissenschaft haben. Das ist einer der Gründe, weshalb wir versuchen, eine formellere Zusammenarbeit voranzutreiben. Dieses Symposium ist daraus hervorgegangen. Wir hoffen, dass sich darüber hinaus noch weitere Aktivitäten und Aktionen ergeben.

In Dänemark wurde die Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement mittlerweile so stark forciert, dass unser Institut inzwischen einer Universität angeschlossen und funktionell von der Lebensmittelbehörde abgekoppelt wurde. Das macht durchaus Sinn, nicht nur, um Unabhängigkeit zu erreichen. Wenn wir exzellente Wissenschaft bieten wollen, sollten wir auch dort angesiedelt sein, wo die beste Forschung stattfindet. Wir fühlen uns wohl an der Technischen Universität Dänemark und dieses Umfeld hilft uns. Es ist sehr wichtig für uns, dass wir unabhängig sind, und deshalb arbeiten wir gerne mit anderen europäischen Einrichtungen zur Überwachung der Lebensmittelsicherheit zusammen, die die gleiche Einstellung haben.

Genauso wichtig ist auch ein gemeinsames Verständnis unter Risikomanagern, Politikern und Verbrauchern darüber, dass die wissenschaftliche Bewertung von Gesundheits- oder Ernährungsrisiken auf den nationalen Einrichtungen zur Lebensmittelforschung beruhen sollte. Der European Food Safety Authority (EFSA) kommt dabei die äußerst wichtige Aufgabe zu, die Risikobewertungen aller 27 EU-Mitgliedsstaaten zusammenzuführen. Auf diese Weise dient die europäische Forschung und Expertise als Grundlage für alle Beratungen durch die EFSA-Komitees.

Darüber hinaus gilt: Wir haben in Europa sehr viele gute Wissenschaftsansätze und wissenschaftliche Ergebnisse. Sie müssen global verbreitet werden. Dazu brauchen wir die Zusam-

menarbeit mit globalen Organisationen, wie etwa der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Food and Agriculture Organization (FAO) und anderen. Wir sollten uns nicht abschotten, ganz besonders dort nicht, wo wir effiziente Lösungen gefunden haben. Zum Beispiel sind in Europa die Salmonelleninfektionen um die Hälfte zurückgegangen und es gibt sehr viele weitere Beispiele, wo unsere wissenschaftlichen Ergebnisse auch außerhalb Europas nutzbringend eingesetzt werden können, um Lebensmittel nicht nur hier, sondern auch anderswo in der Welt sicherer zu machen.

Ich möchte noch auf einen weiteren Punkt hinweisen: Wir sollten durch unsere Risikokommunikation keinesfalls das Bild vermitteln, Ausbrüche von Erkrankungen, die auf Erreger oder Verunreinigungen in Lebensmitteln zurückzuführen sind, seien die wesentliche Ursache für die ernährungsbedingte Krankheitsbelastung in unserer Bevölkerung. Ganz im Gegenteil: Gemessen an der gesamten ernährungsbedingten Krankheitslast ist der Anteil, der durch solche Ausbrüche wie etwa EHEC verursacht wird, sehr klein – ich werde später in meiner Präsentation noch genauer darauf eingehen. Dennoch können uns Ausbrüche Schwachstellen im System anzeigen; wir können etwas daraus lernen und Änderungen vornehmen, um die bestehenden Risiken künftig zu vermeiden. Das gilt für mikrobiologische Erkrankungen oder krebserzeugende Chemikalien, die bei Ausbrüchen möglicherweise sogar zusammenkommen.

Die Lösungen, die wir in einem nationalen, europäischen und hoffentlich bald auch in einem globalen Rahmen voranbringen, müssen so beschaffen sein, dass sie auf einer wissenschaftlichen Grundlage beruhen. Mit einem Risikomanagement, das nicht auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basiert, werden wir sehr oft falsch liegen. Die Wissenschaft liefert neue Antworten und wird uns auch helfen, Lebensmittel sicherer zu machen. Genau darum geht es in unserer Kooperation. Vielen Dank.

## Krisen in Staat und Gesellschaft: Verantwortung von Institutionen und Personen in der Krise

Professor Christian Calliess,

*Freie Universität Berlin, Mitglied des Deutschen Umweltrats (SRU)*



Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zu diesem spannenden Symposium. Der an mich vom Veranstalter herangetragene Auftrag besteht zuvorderst in der Darlegung der theoretischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen staatlicher Verantwortung. Darauf will ich mich beschränken und insoweit nicht konkret auf unsere Arbeiten im SRU eingehen, die sich am Beispiel von Nanomaterialien mit der staatlichen Verantwortung im Umgang mit „Nichtwissen“ und „Unsicherheit“ befassen.

In der Vergangenheit galt häufig, dass die Verwendung von Stoffen oder Produkten erst dann staatlicherseits eingeschränkt werden konnte, wenn eindeutige wissenschaftliche Beweise für Schädwirkungen vorhanden waren. Beispielsweise war bis 1981 das Chemikalienrecht so ausgestaltet, dass neue Substanzen ohne vorherige Abschätzung der gesundheitlichen Wirkungen und ohne behördliche Prüfung hergestellt und auf den Markt gebracht werden konnten. Diese zunächst auf dem Gedanken von „Trial and Error“ beruhende Herangehensweise, die staatliches Handeln nur unter den Bedingungen der klassischen Gefahrenabwehr und damit sehr spät – ja manchmal (z.B. im Falle von Asbest) zu spät – ermöglichte, ist zunehmend in die Kritik geraten. Denn hier lernten Staat und Wirtschaft immer erst aus der Krise und um den Preis eines sich perpetuierenden gesellschaftlichen Vertrauensverlustes.

Die dynamische Entwicklung von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik bringt, neben vielfältigen Chancen, als unbeabsichtigte Nebenfolge aber auch neue Risiken mit sich, die über die Gefahren der ersten Industrialisierungsphase weit hinausgehen. Manche Entwicklungen sind mit neuartigen Umwelt- und Gesundheitsrisiken verbunden, deren Tragweite häufig nicht absehbar ist und vorhergesagt werden kann. Ein aktuelles Beispiel ist insoweit die Verwendung von Nanomaterialien (vgl. dazu SRU, Sondergutachten „Vorsorgestrategien für Nanomaterialien“, 2011, Berlin 2012) in immer mehr verbrauchernahen Produkten. Wenn sich dann aber solche Risiken realisieren, dann kommt es oftmals zu Ängsten in der Gesellschaft, die, vermittelt über die Medien, zu einer Krise in Staat und Gesellschaft werden können.

### 1. Theoretische und verfassungsrechtliche Grundlagen staatlicher Verantwortung

Die Bundesrepublik Deutschland ist ebenso wie die Europäische Union als demokratischer Rechtsstaat verfasst. Das haben wir schon oft gehört, aber was bedeutet das eigentlich konkret für unser Thema des Umgangs mit Krisen in Staat und Gesellschaft? Der Rechtsstaat



definiert sich einerseits durch Verfahrensvorgaben, wie z.B. Gewaltenteilung, Gesetzesvorbehalte und effektiven Rechtsschutz, und andererseits inhaltlich durch die Anerkennung der Grundrechte. Angelpunkt ist insoweit die Grundnorm unserer Verfassung, die Menschenwürde, die als Kernbestandteil aller Grundrechte über Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG die elementaren rechtsstaatlichen Pflichten der Achtung und des Schutzes für die nachfolgenden grundrechtlichen Schutzgüter der Art. 2 ff. GG formuliert. Die Existenz staatlicher Schutzpflichten – im Hinblick auf Objekt und Rechtsgrund des Schutzes spricht man besser von grundrechtlichen Schutzpflichten – ist heute in Rechtsprechung und Lehre allgemein anerkannt, auch wenn über viele Einzelfragen gestritten wird. Hinzu treten staatliche Schutzpflichten aus Staatszielen; im Umweltschutz ist insoweit Art. 20a GG relevant.

Staatstheoretisch betrachtet kommt der Staat seiner Schutzpflicht mittels des – im historischen Kontext der Bürgerkriege in Frankreich und England von Jean Bodin und Thomas Hobbes entwickelten und hernach Schritt für Schritt durchgesetzten – staatlichen Gewaltmonopols nach. Der Begriff des Gewaltmonopols entstammt der Lehre Max Webers, der den Staat deskriptiv durch sein spezifisches Mittel, das Monopol legitimer physischer Gewalt, definiert. Es geht hierbei um das Monopol der physischen Gewaltanwendung, wie es in Polizei, Zwangsvollstreckung und Armee organisiert zum Ausdruck kommt. Entscheidend ist die Zuständigkeit des Staates, die ihm, und allein ihm, den Einsatz physischer Gewalt gestattet. Aufgrund dieser Tatsache nimmt die Staatsorganisation eine besondere Qualität an, die sie von privaten Machtorganisationen unterscheidet.

Das Gewaltmonopol erlegt dem Bürger eine Art Friedenspflicht auf, im Zuge derer er sich privat – abgesehen von Notwehrsituationen – der Anwendung und Androhung von körperlicher Gewalt zu enthalten und Konflikte nur im Rahmen des Rechts auszutragen hat. Dem entspricht eine Schutzpflicht des Staates, die als eine Art Kompensation für die Akzeptanz des Gewaltmonopols zu verstehen ist. Die vertragstheoretische Vereinbarung „Privater Gewaltverzicht gegen staatlichen Schutz“ wird solchermaßen zur staatstheoretischen Grundlage unseres Gemeinwesens. Verfassungsrechtlich wird die staatliche Schutzpflicht, wie bereits erwähnt, über die Grundrechte vermittelt.

Konflikte werden im Kontext des staatlichen Gewaltmonopols aber nicht etwa unterdrückt, sondern durch staatliche Institutionen und Verfahren kanalisiert, die quasi kompensatorisch bestimmte Mitwirkungs-, Partizipations- sowie andere Verfahrensrechte garantieren. Diese hat der Staat aufgrund seiner Schutzpflicht bereitzustellen. So gesehen ist der Anspruch auf polizeiliches Einschreiten oder der Justizgewährleistungsanspruch der rechtsstaatliche Ausgleich für das Verbot von Eigenmacht und Selbstjustiz.

Mit Blick auf die dem Gewaltmonopol immanente Missbrauchsgefahr darf hoheitliche Gewalt im demokratisch verfassten Rechtsstaat jedoch andererseits auch nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Gesetze und vor allem beschränkt durch die Grundrechte in ihrer klassischen abwehrrechtlichen Dimension ausgeübt werden.

## **2. Vom liberalen Nachtwächterstaat zum Vorsorgestaat?**

### **2.1 Sicherheit zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Verantwortung**

Der mit einem spöttischen Unterton so bezeichnete „liberale Nachtwächterstaat“ reduzierte die Staatsaufgabe Sicherheit zunächst weitgehend auf die Gewährleistung der physischen Sicherheit seiner Bürger. In den modernen Industrie-, Dienstleistungs- und Kommunikationsgesellschaften tritt neben die „klassische“ physische Sicherheit die mit ihr eng verbundene ökologische Sicherheit sowie, darüber hinausweisend, die soziale Sicherheit.

Aus der Zersplitterung der Gesellschaft in hochspezialisierte Funktionssysteme (Politik, Recht, Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Gesundheit, Ökologie etc.) ergeben sich jedoch ganz neue Herausforderungen an die staatlicherseits zu gewährleistende Sicherheit. Information und Kommunikation werden insoweit zu Schlüsselbegriffen, denen eine vernetzende Funktion zukommt, die wiederum der Staat zu gewährleisten hat. Dem korrespondiert eine gesellschaftliche Entwicklung, die – vielleicht etwas provokativ – mit der These einer „schwindenden Legitimität staatlichen Unterlassens“ beschrieben werden kann. Dementsprechend ist die Gewährleistung von Sicherheit in den Augen vieler Bürger und Wähler immer mehr zu einer umfassenden Verantwortung des Staates geworden. Als Problem erweist sich in diesem Zusammenhang allerdings, dass der Staat mangels erfahrungsbasierter Kenntnis aller Schadensquellen und -folgen keine präzisen und wirkungssicheren Auflagen zur Schadensverhütung machen kann.

So sind die Möglichkeiten von Wissenschaft und Forschung, die Komplexität und Multikausalität der Umwelt zu erfassen, nach wie vor noch immer sehr begrenzt. Gerade im Rahmen der Risikobegleitforschung gibt es oftmals erhebliche Wissenslücken und es fehlen Daten.

Überdies gibt es vielfältige Schwierigkeiten im Bereich der Messungen. Letztere sind angesichts der Instabilität vieler Schadstoffe und ungewisser Stoffkreisläufe oftmals unsicher, so dass sich der einer politischen Intervention unterliegende Gegenstand als sich verändernde Größe zeigt. Hinzu kommen Unzulänglichkeiten bei den Messmethoden und den Bewertungen. Erstere leiden entweder unter einer gewissen Unschärfe, die zur Bestimmungsgrenze hin mehr und mehr zunimmt, oder sie versagen von vornherein, weil bestimmte Faktoren, wie zum Beispiel die Belastung durch multiple Schadstoffeinträge, nicht adäquat abgebildet bzw. die reale Situation de facto nicht erfasst werden kann. Daher muss im Rahmen von Schwellen- und Grenzwerten zwangsläufig schematisiert und typisiert werden, sodass den biologischen Unterschieden der Menschen bzw. Biosysteme sowie den multikausalen Wirkungen von Umweltbelastungen nur begrenzt Rechnung getragen werden kann.

Auch sind bestehende Risikoabschätzungen und -bewertungen häufig einer Veränderung unterworfen. Vermeintlich bekannte Gegenstände des täglichen Gebrauchs, zum Beispiel Asbest oder Formaldehyd, stellen sich plötzlich als schädlich dar; oder andere, vielleicht auch neue Bewertungsmethoden gebieten einen erweiterten Schutzzumfang, den das Recht nicht ohne Weiteres abbilden kann. Hinzu kommt, dass Maßnahmen zur Umweltbeobachtung und -beschreibung in der Regel medial getrennt und unkoordiniert erfolgen. Vor allem aber sind in vielen gesundheits- und umweltpolitischen Handlungsfeldern die Wirkungs- und Wanderungsketten von belastenden Schadstoffen nur sehr begrenzt vorhersehbar. Ihre akkumulativen, synergetischen und antagonistischen Wechselwirkungen führen zu einer strukturellen Unübersichtlichkeit der Zusammenhänge, die es sehr schwer machen, geradlinige Wirkungsketten und damit etwaige Schadensursachen mit der rechtlich geforderten Sicherheit zu ermitteln.

Die so beschriebene hohe Komplexität in Verbindung mit der Multikausalität der Ursachen macht es oftmals unmöglich, Unmittelbarkeit, Zurechenbarkeit, Verantwortlichkeit und Schuld im rechtlichen Sinne festzustellen, angesichts des ubiquitären Charakters der meisten Schäden fehlt es an einem eindeutig feststellbaren Verursacher. Die damit einhergehende Nichtzurechenbarkeit von Schäden erschwert die rechtliche Zuordnung der Verantwortlichkeit. In der Folge müssen die klassischen Instrumente staatlicher Steuerung, staatliche Genehmigungspflichten und privater Schadensersatz, dort versagen, wo mit Blick auf die ubiquitäre Dimension potenzieller Schäden entweder Verursacher und Kausalitäten nicht feststellbar sind, oder aber die Schäden ein Ausmaß erreichen, das vom Verursacher nicht finanziell zu ersetzen ist.



Die Kollektivierung von Schäden steht somit in einem paradoxen Verhältnis zur privaten Verantwortlichkeit einzelner Personen: Wenn individuelle Entschädigungen entweder mangels Nachweis der Kausalitäten oder mangels Nachweisbarkeit eines Verschuldens nicht möglich sind, oder aber sich kollektivrechtliche Entschädigungslösungen schwierig gestalten, dann versagt auch das zivilrechtliche Instrumentarium des Schadensersatzes und des daran anknüpfenden Versicherungsschutzes.

In einer solchen Situation, in der die individuelle Zurechnung an einen individualisierbaren Verantwortlichen nicht gelingt und damit das private Haftungsrecht ebenso wie das klassische Gefahrenabwehrrecht versagen, richten sich die Sicherheitserwartungen einmal mehr an die staatlichen Institutionen, von denen, wie soeben gezeigt, zu Recht Vorkehrungen zum Schutz vor Schäden erwartet werden.

## 2.2 Von der Gefahrenabwehr zur Risikovorsorge

Sicherheit wird in rechtlicher Hinsicht als Abwesenheit von Gefahren definiert, bewirkt durch das staatliche Instrument der Gefahrenabwehr. Für das Vorliegen einer Gefahr maßgebend ist die Kenntnis von Umständen, aus denen im Zuge einer Erfahrungsregel und der daran anknüpfenden Prognose mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf einen Schaden für ein zu schützendes Rechtsgut geschlossen werden kann. Im Zentrum effektiver Sicherheitsgewähr steht also das auf allgemeinen Erfahrungsregeln basierende „Wissen“ um ein potenzielles Schadensereignis. Je größer und folgenschwerer Letzteres ist, umso geringer sind die Anforderungen an die für das Gefahrenurteil zu fordernde Wahrscheinlichkeit; die bloße Möglichkeit eines Schadenseintritts reicht für die Annahme einer Gefahr allerdings niemals aus.

In komplexen Rechtsbereichen, etwa im Umwelt- und Gesundheitsrecht, ist der Gesetzgeber dazu übergegangen, jene allgemeinen Erfahrungsregeln durch wissenschaftliche Maßstäbe und Wahrheitskriterien zu ersetzen, die – vermittelt über unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Stand der Technik“ oder „Stand von Wissenschaft und Technik“ – eine verobjektivierte Entscheidungsgrundlage für staatliche Eingriffe liefern sollen.

Wo aber keine die Schadenskausalität bestätigenden Experimente und keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vorhanden sind, kann eine polizeirechtlich hinreichende Wahrscheinlichkeit mangels der notwendigen Beurteilungssicherheit nicht mehr begründet werden. Weisen dennoch bestimmte Anhaltspunkte auf eine entfernte Schadensmöglichkeit hin, ist im Recht der Übergang zwischen Gefahr einerseits und Risiko andererseits erreicht.

In vielen Fällen wird in Anbetracht von Nichtwissen auch zukünftig nach dem Recht der Gefahrenabwehr und auch nach der „Trial and Error“-Methode vorgegangen werden können. Diese Methode ist jedoch nur für potenzielle Schäden angemessen, die reversibel sind. Wenn dagegen bei bestimmten Projekten, Techniken und Eingriffen von vornherein und begründet damit gerechnet werden kann, dass sie irreversible Auswirkungen haben werden, stößt die „Trial and Error“-Methode auch aus der staatlichen Schutzpflicht heraus an die genannten verfassungsrechtlichen Grenzen.

Der rechtliche Begriff des Risikos bezeichnet, anknüpfend an den Gefahrenbegriff, jenen Bereich, in dem der Schadenseintritt lediglich eine abstrakte Möglichkeit darstellt. Über das mit diesem Begriff korrespondierende Vorsorgeprinzip erweitert sich der Handlungsspielraum der staatlichen Institutionen, indem nicht mehr nur bei einer konkret nachweisbaren Gefahr Schutzmaßnahmen getroffen werden können, sondern schon im Falle einer abstrakten Besorgnis. Insoweit genügt ein wissenschaftlich begründeter Anfangsverdacht. Nur wenn ein Schaden entweder völlig ungewiss oder seine Eintrittswahrscheinlichkeit so gering ist, dass er praktisch ausgeschlossen ist, kann der demokratisch gewählte Gesetzgeber entscheiden,

dass dieses sogenannte Restrisiko hinnehmbar ist. Diese genuin politische Entscheidung ist rechtlich nur noch insoweit relevant, als eine aus den staatlichen Schutzpflichten (siehe oben) fließende Verpflichtung besteht, das Restrisiko nach dem neuesten Stand von Wissenschaft und Technik immer so gering wie möglich zu halten.

Neben die Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr, die auf der Grundlage von Nahzurechnungen und kurzen linearen Kausalverläufen wahrgenommen werden konnte, ist in der Folge die komplexe Aufgabe der Risikovorsorge – vermittelt über das Vorsorgeprinzip – getreten. Sie ist auf die Bewältigung von Risikosituationen angelegt, die durch Ungewissheit und Unsicherheit Risikosituationen definiert sind. Daneben tritt die Ressourcenvorsorge, die den Zweck verfolgt, Umweltressourcen im Interesse ihrer zukünftigen Nutzung durch Nichtausschöpfung der ökologischen Belastungsgrenzen zu schonen. Hierdurch sollen „Freiräume“ in Gestalt „künftiger Lebensräume“ für Mensch und Natur sowie in Form von Belastungs- bzw. Belastbarkeitsreserven erhalten werden.

Das Vorsorgeprinzip hat zwischenzeitlich eine beachtliche juristische Karriere hingelegt, die ihren Ausgangs- und Schwerpunkt im Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzrecht findet. Und dies nicht etwa nur im Recht der oftmals als ängstlich, fortschrittsfeindlich und umweltbewegt beschriebenen Bundesrepublik, sondern auch im Recht der USA, der EU, der WTO, ja ganz allgemein im Völkerrecht. Das Vorsorgeprinzip ist sowohl im deutschen als auch im europäischen Umweltrecht als maßgebliche Ausprägung des Staatsziels Umweltschutz (vgl. Art. 20a GG, Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV), aber auch als Konsequenz grundrechtlicher Schutzpflichten des Staates gegenüber dem Einzelnen als Verfassungsprinzip anerkannt. Kommission und EuGH betrachten es über das europäische Umweltrecht hinaus sogar als allgemeines Rechtsprinzip des gesamten Unionsrechts. Aus den genannten Normen folgt ein auch vom Bundesverfassungsgericht anerkanntes „Untermaßverbot“, dem durch die gesetzgeberische Entwicklung eines effektiven Schutzkonzepts Rechnung zu tragen ist. Konsequenterweise ist das Vorsorgeprinzip daher auch in vielen Umweltgesetzen explizit verankert.

### **3. Vorgaben des Vorsorgeprinzips im freiheitlichen Rechtsstaat**

#### **3.1 Zur Struktur des Vorsorgeprinzips**

Mit Blick auf seinen vorstehend skizzierten Inhalt lässt sich das Vorsorgeprinzip in einen Tatbestand strukturieren, der durch die Ermittlung und Bewertung eines Vorsorgeanlasses (Ob-Frage) gekennzeichnet ist, und in eine Rechtsfolge, die durch die jeweils zu ergreifende Vorsorgemaßnahme (Wie-Frage), ergänzt um die Bestimmung eines Vorsorgeadressaten, definiert ist.

Unter dem Vorsorgeanlass ist eine Sachlage zu verstehen, im Zuge derer Vorsorgemaßnahmen getroffen werden können. Für den Vorsorgeanlass reicht ein abstraktes Besorgnispotenzial, mithin ein theoretischer – im Unterschied zur reinen Spekulation aber auf wissenschaftliche Plausibilitätsgründe gestützter – Anfangsverdacht, der allerdings empirisch noch wenig verfestigt oder gar wissenschaftlich im Sinne einer Mehrheitsmeinung bewiesen sein muss. Insoweit ist zunächst eine umfassende, möglichst erschöpfende Ermittlung aller für den Vorsorgeanlass maßgeblichen Informationen geboten. In einem ersten Schritt muss also naturwissenschaftlich ermittelt und in einem ständig fortlaufenden Prozess erforscht werden, worin das jeweilige Risikopotenzial besteht und wie umfangreich es ist (vorläufige naturwissenschaftliche Risikopotenztialermittlung). Erst dann kann auf dieser Grundlage bewertet werden, ob das jeweilige Risikopotenzial noch hingenommen werden darf oder nicht und mit welchen Maßnahmen ihm entsprechend der gleitenden Skala der Sicherheitsdogmatik (Gefahr-Risiko-Restrisiko) begegnet werden soll (vorläufige politische Risikobewertung). Diese Be-

wertung obliegt dem Gesetzgeber, dem im Rahmen der erwähnten verfassungsrechtlichen Vorgaben ein Einschätzungs-, Beurteilungs- und Prognosespielraum zukommt. In Anlehnung an mit naturwissenschaftlicher Hilfe herauszuarbeitende Entlastungs- und Besorgniskriterien können Formeln entwickelt werden, die zur Bestimmung dieses Anfangsverdachts dienen. Anhand solcher Formeln können wiederum konkrete Regeln für einen vorsorgeorientierten Umgang mit Ungewissheit formuliert werden (vgl. dazu SRU, Sondergutachten „Vorsorgestrategien für Nanomaterialien“, Juni 2011, Berlin 2012 S. 189 ff. und 290 ff. = Nr. 435 ff. und 718 ff.). Im Kontext der Bestimmung des Vorsorgeanlasses impliziert das Vorsorgeprinzip eine Beweislastumkehr, die unter Beachtung rechtsstaatlicher Grenzen nach dem Muster einer widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung wirken kann.

Im Hinblick auf die zu ergreifende Vorsorgemaßnahme können auf dieser Basis – unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips – unterschiedlich intensive Eingriffsstufen in die grundrechtlich verbürgte Wirtschaftsfreiheit identifiziert werden. Insoweit geht es nicht von vornherein um präventive Verbote mit Genehmigungspflichten, sondern oftmals um eine die vorläufige Risikoabschätzung begleitende Generierung von Informationen, die geeignet sind, die bestehende Ungewissheit aufzuklären. Daran anknüpfend soll Transparenz hergestellt und die Rückverfolgbarkeit ermöglicht werden, für den Fall, dass sich ein zunächst für ungefährlich gehaltener Stoff in einem Produkt aufgrund neuer Erkenntnisse als gefährlich herausstellt.

### 3.2. Vorsorge durch Verfahren

Wenn sich aber ein angemessenes Schutzniveau angesichts von fortbestehenden Unsicherheiten nicht unmittelbar aus wissenschaftlichen Ergebnissen ableiten lässt, wächst die Notwendigkeit, Vorsorgeentscheidungen durch geeignete Verfahrensregeln abzusichern. Vor allem, wenn die naturwissenschaftliche Risikoermittlung nicht zu eindeutigen Bewertungen kommt, kommt dem Entscheidungsverfahren eine wichtige kompensatorische Bedeutung zu; es muss „sozial robust“ sein. Nur so kann gesellschaftliche Akzeptanz gesichert werden. Das Vorsorgeprinzip wird in der Literatur daher auch als Prozessanforderung interpretiert, im Zuge derer verschiedene Verfahrensanforderungen formuliert werden:

- **Transparenz:** Durch verfahrensrechtliche Regelungen ist sicherzustellen, dass die bei der Bewertung der naturwissenschaftlichen Daten und Erkenntnisse gegebenen Einschätzungs- und Bewertungsspielräume offengelegt werden. Ein transparenter Entscheidungsprozess erfordert, dass im Prozess der Konkretisierung die gesamte Bandbreite wissenschaftlich vertretbarer Risikobewertungen von optimistischen zu pessimistischen Annahmen dargestellt und Alternativlösungen erarbeitet werden. Eine Berücksichtigung des gesamten Spektrums wissenschaftlich vertretbarer Positionen schließt dabei auch fachliche Minderheitsmeinungen ein. Nur wenn Maßnahmen der Vorsorge im politischen Prozess hinreichend transparent begründet werden, kann ein Verlust an Glaubwürdigkeit vermieden werden, der sich beispielsweise aus der Anpassung an neue Erkenntnislagen ergeben kann. Daher müssen zur besseren politischen Durchsetzung von Maßnahmen fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse thematisiert werden. Das setzt einen Wandel der politischen Risikokultur voraus.
- **Angemessene Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen:** Angesichts des immer auch politischen Charakters der Risikobewertung muss der Entscheidungsprozess nicht nur transparent gestaltet sein, sondern auch einen pluralen Wertediskurs ermöglichen und daher unter institutionalisierter Beteiligung von Vertretern der am öffentlichen Leben teilnehmenden gesellschaftlichen Gruppierungen ablaufen. Entscheidend ist dabei jedoch, dass die politische und die naturwissenschaftlich-technische Ebene angemessen miteinander prozedural verkoppelt werden, sodass jede Seite die Funktion erfüllen kann, die ihr zu-

kommt. Die institutionalisierte Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen erhöht die politische Legitimität von Entscheidungen und soll erreichen, dass ein breites Spektrum an Kriterien der Risikobewertung berücksichtigt wird.

- Absenkung des Beweismaßes: Oftmals wird sich die Frage stellen, was in Fällen geschehen soll, in denen die bestehende Ungewissheit mangels hinreichender Forschung (noch) nicht ermittelt bzw. mit den verfügbaren Untersuchungsmitteln im Hinblick auf einen bestehenden Expertenstreit nicht aufgehoben werden kann. Wenn, wie im Bereich der klassischen Gefahrenabwehr, die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts nachgewiesen werden muss, dann liegt die Darlegungs- und Beweislast beim potenziell vom Risiko Betroffenen bzw. beim Staat, korrespondierend zu den staatlichen Schutzpflichten aus Art. 20a GG und den Grundrechten.

Außerhalb der rechtswissenschaftlichen Diskussion, etwa in der mit Themen der Umweltethik befassten Philosophie, wurde für die Risiken neuer Technologien daher eine generelle Beweislastumkehr („in dubio contra projectum“) gefordert. Eine solche Risikoentscheidung stößt an die rechtsstaatlichen Grenzen unserer freiheitlichen Verfassung. In rechtsstaatkonformer Weise kann das Vorsorgeprinzip daher nur nach dem rechtlichen Muster einer widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung wirken. Um diese Vermutung zu erschüttern, ist der Risikoverursacher gehalten, Tatsachen dafür darzulegen und im Sinne einer begründeten Wahrscheinlichkeit zu beweisen, dass von seinem Stoff, Herstellungsverfahren oder Produkt kein Schaden droht.

Dies erscheint in Anknüpfung an eine Beweislastverteilung, die auch dem umweltrechtlichen Verursacherprinzip korrespondiert, schon deshalb gerechtfertigt, weil es der Stoff- oder Produkthersteller ist, der die Allgemeinheit mit einem Risikopotenzial konfrontiert. Aus seinem Einflussbereich stammt das Risiko und in seinem Einflussbereich liegen die Tatsachenfragen, die sich nicht aufklären lassen und damit den Vorsorgeanlass begründen. Daher hat derjenige, in dessen Einflussphäre die Ungewissheit entstanden ist, aufgrund seiner Sachnähe einen Wissensvorsprung, der sinnvollerweise genutzt werden muss. Diese Form der „Beweislastumkehr“ kann als Anreiz für den Risikoverursacher wirken, parallel zur Entwicklungsforschung eigene Wirkungs- und Risikobegleitforschung zu betreiben, um so die Gefährlichkeitsvermutung in einem vom Gesetzgeber dafür einzurichtenden Verfahren, in dem auch die Belange der Risikobetroffenen berücksichtigt werden, zu widerlegen.

#### **4. Ausblick**

Schon 1792 prägte Wilhelm v. Humboldt den treffenden Satz: „Denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit“. Gerade im Rechtsstaat gehören Freiheit und Sicherheit zusammen; ein Aspekt, der in der gegenwärtigen Diskussion nicht immer hinreichend realisiert wird. Aufgrund seines Doppelauftrags kann das Rechtsstaatsprinzip insoweit als Steuerungsmodus für das jeweilige Maß an Sicherheit wirken. Rechtsstaatliche Prämissen sind insofern das staatliche Gewaltmonopol, die grundrechtlich verbürgte staatliche Schutzpflicht und das freiheitswahrende grundrechtliche Abwehrrecht. Diese bilden die Basis eines mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses, aufgrund dessen eine Art „Freiheitsverträglichkeitsprüfung“ von Vorsorgemaßnahmen durchgeführt werden kann.

Das Vorsorgeprinzip (samt der ihm immanenten widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung) legitimiert den Gesetzgeber, regulierend tätig zu werden. Er kann vorsorgeorientierte Regelungen vorsehen und den Behörden etwa durch entsprechende Ausgestaltung von Zulassungsverfahren ein Eingreifen nach dem Muster einer widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung ermöglichen. Fehlt es an einer expliziten gesetzlichen Grundlage, so ist den Behörden für den Einzelfall nur in begrenztem Umfang eine ungeschriebene Beweislastumkehr möglich.

Diese kann nur im Rahmen des durch die gesetzliche Grundlage gelassenen Spielraums erfolgen. Jener Spielraum ist dabei anhand der im Gesetz zum Ausdruck gekommenen Risikobewertung des Gesetzgebers auszuloten, die unter Berücksichtigung der Gesamtkonzeption des jeweiligen Gesetzes zu ermitteln ist. Sie ist daher nicht allein am Wortlaut einer einzelnen Vorschrift festzumachen, der oftmals einen eher zufälligen Charakter trägt.

Bei der Feststellung der gesetzgeberischen Wertung müssen überdies auch die grundrechtlichen Bezüge einer Beweislastentscheidung mitberücksichtigt werden, wobei über die Abwehrrechte des Risikoverursachers hinaus auch die Schutzpflichten hinsichtlich Dritter zu berücksichtigen sind. Unter Beachtung dieser Grenzen besteht die Möglichkeit, bei der Einführung neuer Stoffe und Produkte Vorsorgemaßnahmen zu treffen, obwohl noch keine Erkenntnisse über die Gefährlichkeit vorliegen. Jedoch ist zu gewährleisten, dass ein Stoff- oder Produkthersteller – wenn er die Gefährlichkeitsvermutung für seinen Stoff bzw. sein Produkt erschüttert – dieses auf den Markt bringen kann.

### Literaturverzeichnis

Arndt, B.: Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht. Tübingen 2009.

Böhler, D.: Gebt der Zukunft ein Recht! Plädoyer für Technologie- und Zukunftsverantwortung im Sinne des dialogischen Prinzips. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (1993), 389ff.

Calliess, C.: Rechtsstaat und Umweltstaat. Tübingen 2001.

Calliess, C., Stockhaus, H.: Regulierung von Nanomaterialien – reicht REACH? In: Deutsches Verwaltungsblatt (2011), 921–929.

Calliess, C., Stockhaus, H.: Precautionary Principle and Nanomaterials: REACH Revisited, In: JEEPL 9.2 (2012), 113–135;  
[http://Brill.spibooktrack.com/FrmProcess.aspx?Code=ikpHC1SpIPc\\$@LmJ/nEWgCxZqTf-Wlt71N2w\\$\\$](http://Brill.spibooktrack.com/FrmProcess.aspx?Code=ikpHC1SpIPc$@LmJ/nEWgCxZqTf-Wlt71N2w$$)

Di Fabio, U.: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Tübingen 1994.

Europäische Kommission: Mitteilung über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips vom 02.02.2000, KOM (2000) 1 endgültig. Brüssel 2000.

Grunwald, A.: Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik in der Bewältigung von Technikkonflikten. Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 14 (2005) 3, 54–60.

Grimm, D.: Die Zukunft der Verfassung. Frankfurt am Main 1991.

Hey, C.: Zukunftsfähigkeit und Komplexität. Institutionelle Innovationen in der EU. In: Volker von Prittwitz (Hg.): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombinationen? Opladen 2000, 85–101.

Jonas, H.: Das Prinzip Verantwortung. Frankfurt am Main 1984.

Nowotny, H., Scott, P., Gibbons, M.: Re-thinking science. Knowledge and the public in an age of uncertainty. Cambridge 2001.

O’Riordan, T., Cameron, J.: Interpreting the precautionary principle. London 1994.  
Raffensperger, C., Tickner, J. A. (Hg.): Protecting public health and the environment:



Implementing the precautionary principle. Washington, D.C. 1999.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Umwelt und Gesundheit. Risiken richtig einschätzen. Sondergutachten. Stuttgart 1999.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Vorsorgestrategien für Nanomaterialien, Sondergutachten, Berlin 2012.

Stern, P. C., Fineberg, H. V.: Understanding risk: Informing decisions in a democratic society. Washington, D.C. 1996.

Stirling, A., Mayer, S.: Precautionary approaches to the appraisal of risk: a case study of a genetically modified crop. In: International Journal of Occupational and Environmental Health 6 (4) (2000), 296–311.

Wahl, R., Appel, I.: Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlichen Ausgestaltung. In: Rainer Wahl (Hg.): Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten. Bonn 1995, 1–216.

## Diskussion

**Frage:** Herr Professor Calliess, Sie haben mich mit Ihrer Risikodefinition verwirrt. Ich habe das Risiko bisher als ein Konsilium verstanden. In diesem Sinn ist auch die Gefahr ein Risiko, nur eben ein besonders hohes. Deswegen plädiere ich dafür, den Begriff Risiko durch Besorgnis und den Begriff Gefahr durch Schaden zu ersetzen. Können Sie dazu etwas sagen? Die zweite Frage bezieht sich auf den Begriff des Untermaßverbots. Handelt es sich dabei um eine juristische Wortprägung oder ist er rechtlich festgelegt?

**Prof. Calliess:** Vielen Dank für diese Frage. In der Tat ist der Gefahren- und Risikobegriff bei den unterschiedlichen Disziplinen umstritten. Ich habe mich an der rechtlichen Terminologie orientiert, die so ganz überwiegend im deutschen wie auch im europäischen Recht verwendet wird und auch gerichtlich bestätigt worden ist. Der Gefahrenbegriff ist auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadens bzw. auf die Schadensvermeidung hin orientiert. Der Risikobegriff zielt im Ergebnis natürlich auch auf Schadensvermeidung ab, aber hier reicht die bloße Möglichkeit eines Schadenseintrittes aus und diese bloße Möglichkeit wird durch eine abstrakte Besorgnis definiert.

**Frage:** Ist das ein Rechtsbegriff?

**Prof. Callies:** Die abstrakte Besorgnis wird im Risikorecht in der Tat als Maßstab verwendet, aber sie muss selbstverständlich präzisiert werden. Für eine abstrakte Besorgnis brauchen wir einen wissenschaftlich begründeten Anfangsverdacht, denn die Juristen sind darin einig, dass es eine Vorsorge ins Blaue hinein aus rechtsstaatlichen Gründen nicht geben kann. Das ist ein ganz großer Unterschied zur hinreichenden Wahrscheinlichkeit der Gefahr, die eine Gefahrenabwehr nötig macht. Zwar gilt: Je höher der mögliche Schaden, desto geringer die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit. Dennoch muss in diesem Fall wissenschaftlich bewiesen werden, dass es aller Wahrscheinlichkeit nach zu diesem Schaden kommt. Das ist bei neuen Technologien, zum Beispiel bei Nanomaterialien, aufgrund der bestehenden Wissenslücken oftmals nicht möglich. Zu Ihrer zweiten Frage: Das Untermaßverbot ist in der Tat ebenso wenig wie das Übermaßverbot ausdrücklich in der Verfassung verankert. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat aber das Übermaßverbot für die Grundrechte als Abwehrrecht gegen staatliches Handeln herausgearbeitet. Dabei kollidieren aber

bestimmte Grundrechte: Zum einen besteht freie Marktwirtschaft, der Staat soll sich heraushalten, damit die Unternehmen ihre Produkte auf den Markt bringen können. Gleichzeitig muss der Staat aber auch die Bürger vor möglichen negativen Auswirkungen der Produkte schützen. Mit dieser staatlichen Schutzpflicht aus Grundrechten kommt das Untermaßverbot ins Spiel, das das Bundesverfassungsgericht in Urteilen als Begriff eingeführt und präzisiert hat: Der Staat muss nachweisen, dass er ein effektives Schutzkonzept entwickelt hat.

**Frage:** Wie sehen Sie die Regelungen auf der Ebene der Welthandelsorganisation WTO? Sie wissen, dass wir vor gut zehn Jahren diese berühmte Auseinandersetzung zu hormonbelastetem Fleisch hatten, mit unterschiedlichen wissenschaftlichen Meinungen. Letztendlich entschied das Welthandelsgericht. Sehen Sie da Defizite?

**Prof. Callies:** Ich bin Ihnen sehr dankbar für die Frage, das ist tatsächlich ein Problem. Wir stellen zunehmend fest, dass es einen europäischen Kontext gibt, der das Vorsorgeprinzip als umfassendes Rechtsprinzip prägt. Auch in der EU-Gesetzgebung ergeben sich dadurch latente Konflikte, die man zum Beispiel bei den Nanomaterialien sehr schön sehen kann. Im WTO-Recht ist eine Einigung noch schwieriger, weil hier unterschiedliche Risikokulturen aufeinanderstoßen. Die amerikanische Risikokultur ist eine andere als die deutsche und die chinesische. Der Hormonfleischstreit macht deutlich, dass der europäische Risikobegriff nicht so ohne Weiteres auf die WTO übertragbar ist. Die Streitschlichtungsinstitutionen der WTO haben sich entsprechend schwer getan, das Vorsorgeprinzip in hiesigem Sinne zu präzisieren.

**Moderator:** Ganz herzlichen Dank. Den nächsten Vortrag hält Dr. Angelika Tritscher. Sie leitet die Abteilung für Lebensmittelsicherheit bei der Weltgesundheitsorganisation und hat zuvor Erfahrungen in der Lebensmittelindustrie gesammelt. Angesichts der weltweiten Handelsströme können sich Zwischenfälle heute rasant verbreiten. Gemeinsam mit der FAO hat die WHO das Programm INFOSAN zur Kooperation der Staaten bei Lebensmittelkrisen entwickelt. Wie funktioniert dieses Programm?

## Lehren aus Krisen in der Vergangenheit

Dr. Angelika Tritscher,

*Weltgesundheitsorganisation (WHO), Genf*



Sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben heute bereits gehört, dass der lokale Schutz der Lebensmittelversorgung lokales Handeln voraussetzt. Wahr ist aber auch, dass die globale Lebensmittelversorgung enorm zunimmt. Der lokale Schutz der Bevölkerung erfordert also globales Handeln. Bevor ich zu INFOSAN komme, möchte ich über den Mechanismus sprechen, den die WHO in diesem Zusammenhang nutzt.

Auch wir haben die Bedeutung wissenschaftlicher Erkenntnisse für die Bewältigung einer Krise erkannt. Deshalb gibt es eine Risikoüberwachung und -bewertung. Danach folgen die Reaktion und eine abschließende Analyse, die uns zeigt, welche Lehren aus der Krise und ihrem Management gezogen werden können. Internationale Gesundheitsvorschriften, die sogenannten IHR, liefern den rechtlichen Rahmen für unser Tun. Seit 2005 gibt es ein neues IHR; dort sind alle öffentlichen Gesundheitsprobleme von internationalem Ausmaß eingeschlossen, also nicht nur die zuvor genannten Krankheiten. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, alle Notfälle im Bereich der öffentlichen Gesundheit mit internationaler Auswirkung gegenüber der WHO zu deklarieren. Diese Meldung löst entsprechende Mechanismen aus, um die globalen Netzwerke zu informieren und globale Handlungen vorzunehmen. Die WHO hat außerdem ein Mandat, um bestimmte Handlungen innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums auszulösen.

Es ist relativ neu, dass im Rahmen dieser globalen Mechanismen auch die Lebensmittelsicherheit berücksichtigt wird. Was macht Zwischenfälle in diesem Bereich so einzigartig? Zunächst erfordern sie die Zusammenarbeit unterschiedlicher Partner und Wissensbereiche innerhalb verschiedener Länder. Es gilt zu klären, welche Probleme für die öffentliche Gesundheit entstehen können.

Darüber hinaus geht es auch um die Folgen für Handel und Wirtschaft. Deshalb brauchen wir bei Lebensmittelsicherheitsvorfällen einen multidisziplinären, multisektoralen Ansatz. Weil der Lebensmittelhandel internationaler geworden ist, muss man global vorgehen; der Austausch der verfügbaren Informationen erfordert eine sehr schnelle Reaktion und die nahtlose Zusammenarbeit zwischen den nationalen und internationalen Netzwerken. Damit wir in Zukunft schneller und effizienter reagieren können, müssen die Erfahrungen außerdem zwischen den Ländern weitergegeben werden. Deshalb brauchen wir eine Möglichkeit, um die Kooperation zwischen den verschiedenen Partnern zu erleichtern – daher das Netzwerk INFOSAN als gemeinsame Initiative von WHO und FAO.



INFOSAN steht für das weltweite Netz der internationalen Lebensmittelsicherheitsbehörden; es wurde 2004 gegründet und ist seitdem weiter ausgebaut worden. INFOSAN soll die internationale Verbreitung von kontaminierten Lebensmitteln und von Krankheiten, die durch diese Lebensmittel ausgelöst werden, einschränken. Darüber hinaus fördert es einen schnellen Informationsaustausch und Partnerschaften bzw. Kooperationen zwischen den Ländern. Das bedeutet, dass die Kommunikation zwischen den Ländern nicht nur über das Sekretariat von INFOSAN stattfindet; wir möchten vielmehr die Länder in verschiedenen Regionen zusammenführen, damit sie Lebensmittelsicherheitsrisiken besser bewältigen und dabei in Zukunft auch präventiv vorgehen können.

INFOSAN umfasst zurzeit 177 Mitgliedsländer; die Kommunikation erfolgt über eine Internet-Plattform mit dem Ziel, Informationen über Vorfälle, aber auch Praktiken auszutauschen und zu dokumentieren. Die INFOSAN-Managementgruppe betreibt ein Sekretariat bei der WHO und hat eine lokale Vertretung bei der FAO; zudem existiert eine externe Beratergruppe der verschiedenen Behörden.

INFOSAN besteht aus zwei Zweigen, zum einen dem Notfallbereich mit offiziellen Ansprechpartnern in der Regierung der verschiedenen Länder, zum anderen mit lokalen Ansprechpartnern in zahlreichen Länderbehörden (Abbildung 1.1). Das INFOSAN-Netzwerk ermöglicht außerdem mit Einschränkungen den Fluss vertraulicher Informationen.

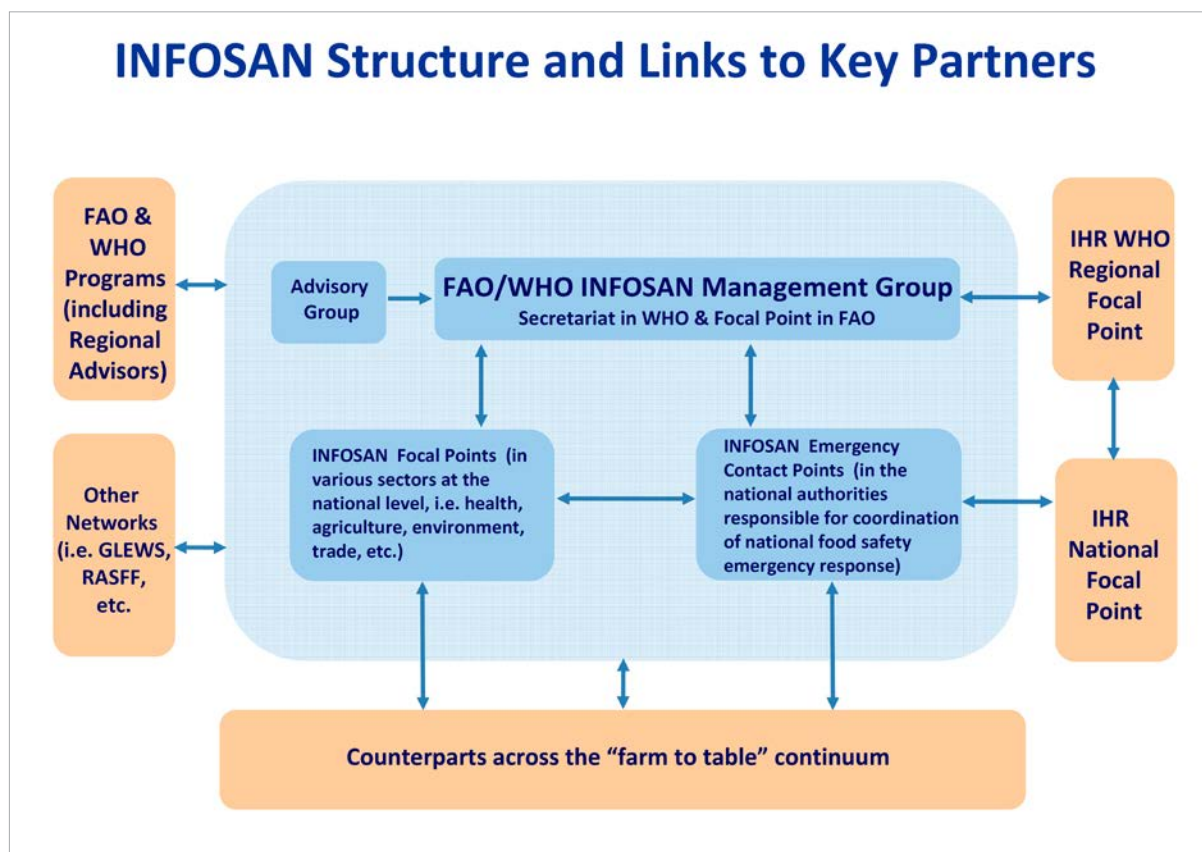


Abb. 1.1: Die Struktur von INFOSAN und die Kontakte zu den wichtigsten Partnern.

Wichtig ist aber auch die Anbindung an andere europäische Netzwerke wie z.B. das Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) und anderer internationaler Netzwerke wie das Global Early Warning System for Animal Diseases (GLEWS). Auf der Grundlage dieser verschiedenen Informationsquellen erfolgt eine interne Bewertung und Überprüfung, die die Basis für das weitere Vorgehen bilden; danach gibt es ein Follow-up.

Die folgenden Beispiele dienen dazu, die Vorgehensweise von INFOSAN zu illustrieren: Als Toxikologin beginne ich mit einem chemischen Beispiel, dem Melamin. Diese Chemikalie wurde bewusst zu Lebensmitteln, z.B. zu verdünnter Milch hinzugefügt, um einen höheren Proteingehalt vorzutäuschen. Dieser Betrug umfasste eine ganze Reihe verschiedener Produkte, auch Säuglingsnahrung; aus früheren Untersuchungen wusste man um die sehr ernsten gesundheitlichen Folgen, die mit einem solchen Zusatz verbunden sein können. Insgesamt 47 Länder meldeten Melamin-kontaminierte Lebensmittel. Die gesundheitlichen Bedenken waren am größten in China; dort wurden 22 Millionen Menschen gescreent; 300.000 Kinder waren erkrankt; sechs Todesfälle wurden bestätigt.

Auf diese dramatische Situation reagierte INFOSAN sehr schnell mit Falldefinitionen, epidemiologischen Daten und der Beschreibung von Behandlungsmöglichkeiten. Ferner nahm die WHO eine vorläufige Risikobewertung des Melamins vor und veröffentlichte sie auf ihrer Website; zusätzlich stellte sie Informationen zu relevanten Analysemethoden in verschiedenen Produkten zur Verfügung. In den folgenden Monaten nach Bekanntwerden der Kontamination trug INFOSAN Informationen aus den verschiedenen Ländern zusammen, listete kontaminierte Produkte und Chargennummern auf, um ihre Identifizierung zu erleichtern und recherchierte Vertriebskanäle.

Wir haben die Länder identifiziert, in die diese Produkte geliefert wurden, damit diese umgehend aus dem Markt genommen werden konnten. In zahlreichen Ländern halfen wir bei der Interpretation der Analyseergebnisse; wir haben außerdem Erläuterungen publiziert, um die unterschiedlichen nationalen Grenzwerte für die verschiedenen betroffenen Produkte darzustellen. Dabei wurde sehr schnell klar, dass es nicht genug wissenschaftliche Erkenntnisse gibt über die Besorgnis, die in diesem Zusammenhang angemessen ist. Deswegen starteten wir eine Expertenberatung, um eine Risikobewertung durchzuführen und dann entsprechende Handlungsempfehlungen aussprechen zu können.

Ich kann nicht oft genug betonen, was Herr Schlundt bereits gesagt hat: Wir brauchen wissenschaftliche Erkenntnisse, um die richtigen Entscheidungen treffen zu können. Mein Vorredner hat richtigerweise auch darauf hingewiesen, dass man bisweilen Entscheidungen treffen muss, selbst wenn wenig oder gar kein Wissen vorhanden ist. Weder die EFSA noch die WHO betreiben selbst Wissenschaft. Unsere Aufgabe besteht darin, alle Beteiligten zusammenzuführen, um Empfehlungen auszuarbeiten und diese dann zu verbreiten. Außerdem identifizieren wir Wissenslücken, die dann von Wissenschaftlern geschlossen werden können.


Welche Lehren zog INFOSAN aus der Melaminkrise? Diese Krise war der erste globale Vorfall, bei dem INFOSAN eine wichtige Rolle als weltweite Informationsaustauschplattform einnahm. Sie ermöglichte eine sehr schnelle Reaktion in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten; wir konnten die Anhörung der Experten sehr schnell organisieren und auf diese Weise über die Arbeit der Codex Alimentarius Commission rasch einen internationalen Standard für Melamin in Lebensmitteln, Futtermitteln und insbesondere auch in Säuglingsprodukten festlegen. Dieser Prozess war der bislang schnellste für die Etablierung eines internationalen Lebensmittelstandards nach einer Krise.

Unsere Erfahrungen zeigen aber auch, dass die Ressourcen von INFOSAN begrenzt sind. Wir hatten deshalb große Schwierigkeiten, diesen Vorfall unter Kontrolle zu bekommen. Bei Verdacht auf eine Melaminverunreinigung eines Produkts mussten wir immer nachprüfen, ob es sich wirklich um die richtige Chargennummer handelte. Das bedeutete eine sorgfältige und zeitaufwändige Recherche auf Länderebene. Wir müssen besser vorbereitet sein, was die Laborkapazitäten und die Ressourcen angeht, damit wir Informationen schneller für die verschiedenen Länder zur Verfügung stellen können.

Ich möchte noch ein weiteres Beispiel vorstellen. Es handelt sich dabei um einen Ausbruch von *Salmonella Oranienburg*. Begonnen hatte er in Russland mit 60 Fällen von Salmonellose, insbesondere bei Säuglingen. Das betroffene Produkt wurde auch in Russland vertrieben; eine Rückverfolgung ergab, dass die infizierten Produkte aus Belgien stammten und an andere Länder geliefert bzw. durch Hilfsorganisationen verteilt worden waren. Drei WHO-Regionen waren betroffen und wir sprechen hier über ein lange haltbares Produkt. Deswegen mussten wir sehr schnell mit dem Unternehmen zusammenarbeiten, das gottlob ein sehr gutes Rückverfolgungssystem hatte und die betroffenen Produkte sehr schnell zurückrufen konnte. Auf diese Weise gelang es, die wirtschaftlichen Folgen dieses Ausbruchs zu minimieren und weitere Expositionen zu vermeiden.


Auf die EHEC-Krise brauche ich hier nicht im Detail einzugehen; Sie haben die Einzelheiten bestimmt noch im Gedächtnis (Abbildung 1.2). Die europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA und das BfR waren hier bei der Rückverfolgung involviert, die letztlich zum Bockshornkleesamen als Infektionsquelle führte. Hier zeigt sich eindrucksvoll die Komplexität einer solchen Krise. Was haben wir vom EHEC-Ausbruch gelernt? Wir kämpften mit systematischen Verzögerungen bei den Meldeverfahren, das muss sicherlich verbessert werden. Auch der gesamte Informationsfluss bedarf einer Optimierung. Und schließlich: Von entscheidender Bedeutung ist die Risikokommunikation. Es geht nicht darum, die Schuldigen zu identifizieren und an den Pranger zu stellen. Viel wichtiger ist die langfristige Glaubwürdigkeit der nationalen Entscheider gegenüber dem Verbraucher.

**Outbreak of *E. coli* O104:H4 infections in Germany and France: Overview**




- Unusually large foodborne disease outbreak caused by a pathogen with novel characteristics resulting in more virulent behaviour than is normally observed.
- Outbreak demonstrated high attack rate in female adults and a high rate of hemolytic uraemic syndrome (HUS) as a severe complication (~1 HUS case for 3–4 EHEC cases; typically only seen in 10% of cases of EHEC).
- 16 countries in Europe and North America reported ~4000 cases and 55 deaths; onset dates range from May 1 to July 4, 2011.
- ~3000 EHEC infections resulting in 18 deaths, and ~850 HUS cases resulting in 35 deaths were reported in Germany alone.

WHO Food Safety and Zoonoses



Food and Agriculture  
Organization of  
the United Nations



World Health  
Organization

**Abb. 1.2: Ausbruch von *E. coli* O104:H4-Infektionen in Deutschland und Frankreich.**

Die genannten Beispiele zeigen: Ein lokaler Ausbruch kann durch internationale Vertriebswege sehr schnell global werden. Wir benötigen Notfallpläne in jedem einzelnen Land. Es gibt keine Agentur und kein Institut, das für alle Aspekte der Lebensmittelkette verantwortlich



ist. Besonders wichtig ist daher eine konzertierte und abgestimmte Vorgehensweise: Die Reaktionspläne müssen beschreibend, aber auch flexibel anpassbar sein. Entscheidend sind internationale Zusammenarbeit und Informationsaustausch. Weil Lebensmittelkrisen handfeste Folgen für Wirtschaft und Handel haben, kommt der Risikokommunikation dabei eine zentrale Bedeutung zu. Schließlich gibt es verschiedene Kategorien von Lebensmitteln, wie Gemüse und Früchte, die größere Risiken darstellen und unsere besondere Aufmerksamkeit brauchen.

Wie reagiert die WHO auf diese Erkenntnisse? Wir haben einige Leitlinien für nationale Behörden entwickelt: Rahmenrichtlinien für Notfallpläne, Anwendungsleitfäden für Risikoanalysen und Verfahren bei Lebensmittelnotfällen. Dazu kommen die nationalen Lebensmittelrückrufsysteme, die weiterentwickelt werden müssen; auch hierzu wird es demnächst eine Veröffentlichung geben. Bei Früchten und Gemüse haben wir dazu fünf Schlüsselbotschaften festgelegt, um eine Verbesserung in der Produktion herbeizuführen. Wie gesagt, es gilt, eine integrierte Überwachung durchzuführen. Dafür müssen die existierenden Systeme zusammengeführt werden. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

## Diskussion

**Frage:** Ich bin Sprecherin von Bonn.realis, einer Clusterinitiative, die sich mit ähnlichen Themen beschäftigt und auch einige Vorschläge gemacht hat, wie man in Europa mit Krisen umgehen kann. Wie sieht die Finanzierung von INFOSAN aus und wie bringen Sie sich in Europa in laufende Projekte ein? Die EU schreibt sowohl im Rahmen von Horizon 2020 als auch im jetzt noch laufenden Programm einige Projekte zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement aus.

**Dr. Tritscher:** Eine Zusammenarbeit mit der EU ist für uns aus vertraglichen Gründen nicht trivial. Generell ist es für uns relativ schwierig, in die EU-Framework-Programme einzusteigen, auch weil wir keine internen Kapazitäten für große Programme besitzen. Wir nehmen aber an einzelnen Arbeitspaketen im Rahmen solcher Projekte teil. Die Finanzierung ist immer ein Problem und ehrlich gesagt, ich würde mich sehr freuen, wenn die EU an uns herantreten und ihr Interesse an unserer Beteiligung signalisieren würde. Die Welt ist in der Tat größer als die 27-Plus-Staaten und die EU verfügt über wesentlich mehr Geld als die WHO. Deshalb spiele ich den Ball gerne an Sie zurück: Sprechen Sie mit uns, wir hören gerne zu und machen auch mit.

**Moderator:** Meine Frage schließt an die vorhergehende an. Abgesehen vom Sammeln von Informationen, vom Reagieren, vom Zusammenbringen der unterschiedlichen Behörden, wie kommunizieren Sie zum Beispiel mit der Agrarwirtschaft oder der Lebensmittelindustrie?

**Dr. Tritscher:** Wir versuchen, stärker mit dem privaten Sektor zusammenzuarbeiten, was aber nicht unproblematisch ist. Kommunikation weist viele Facetten auf und die WHO spielt eine große Rolle im Bereich der Festlegung von Normen und Standards; besonders in diesem Bereich ist die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor nicht einfach. Unsere Generaldirektorin hat deshalb eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit speziell mit diesem Sektor eruieren soll. Der Kommunikationsaspekt ist ein Teil dieser Evaluation. Selbstverständlich unternehmen wir Anstrengungen, um gezielt mit der Presse, der breiten Öffentlichkeit und den Verbraucherschutzorganisationen zu kommunizieren.

**Moderator:** Ich danke Ihnen herzlich. Wir kommen zum nächsten Vortrag von Dr. Tobin Robinson. Er ist bei der europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde EFSA für wissen-

schaftliche Strategien und die Koordination bei neuen Ereignissen zuständig und er kennt auch die Welt der Lebensmittelerzeuger aus früherer Tätigkeit. In seinem Vortrag beleuchtet er vor allem die folgenden Fragen: Wie rasch gelangt der aktuelle Stand der Forschung in die EU-Gremien und von dort aus zu den Zuständigen in den einzelnen Staaten? Und inwieweit lassen sich aus vorhergehenden Ereignissen oder Erfahrungen Risiken für die Zukunft antizipieren?

## Europäische Zusammenarbeit in Krisen- und Friedenszeiten: Europäischer Mehrwert

Dr. Tobin Robinson,

*Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA),  
Parma*



Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank an die Veranstalter, dass ich hier über einige EFSA-Aktivitäten im Bereich der Risikobewertung und der Krisenkommunikation sprechen kann. Ich möchte aber zunächst etwas zum Thema EFSA und Wissenschaft vorausschicken. Die EFSA nimmt auf europäischer Ebene eine wissenschaftliche Bewertung von Risiken im Zusammenhang mit Lebens- und Futtermittel vor; als solche führt sie eine wissenschaftliche Risikobewertung durch. Rund 300 von insgesamt 450 EFSA-Mitarbeitern sind Wissenschaftler. In den meisten Fällen haben sie bereits in den entsprechenden öffentlichen Einrichtungen der EU-Mitgliedsstaaten Erfahrungen gesammelt, bevor sie zu uns kommen. Der Großteil der Risikobewertung der EFSA wird aber durch Tausende von Experten durchgeführt, die in den Institutionen, bei den Behörden und in den Agenturen in ganz Europa und darüber hinaus arbeiten und ihren Sachverstand auf freiwilliger Basis zur Verfügung stellen. Diese Expertise und auch die Daten für unsere Risikobewertung sind entscheidend für das Funktionieren der EFSA und sie entstehen im Rahmen der wissenschaftlichen Aktivitäten der EU-Mitgliedsstaaten, von denen in den vorangegangenen Vorträgen die Rede war. Damit die EFSA arbeiten kann, ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedsstaaten aktive und dynamische wissenschaftliche Kapazitäten in der Risikobewertung vorhalten.

Jetzt möchte ich mich ganz kurz mit der Vorbereitung und der Reaktion auf Krisen befassen und außerdem einige Beispiele geben, in denen es um sogenannte dringende Anfragen geht. Ich benutze den Begriff Krise dabei nicht im Sinne der offiziellen Definition der EU-Kommission und werde auf den EHEC-Ausbruch 2011 und die Maßnahmen der EFSA in diesem Zusammenhang eingehen.

Bei der Vorbereitung auf Krisen hat die EFSA zwei Funktionen: Es geht zum einen um die Vorbereitung von Verfahren zum Umgang mit dringenden Anfragen, zum anderen um das Trainieren der Krisenantwort. Unsere Verfahren werden mindestens einmal im Jahr überprüft, bei Bedarf auch öfter. Die Revision der Verfahren basiert auf unseren Erfahrungen mit dringenden Anfragen oder aus Übungen. Diese Übungen werden einmal im Jahr durchgeführt, und zwar zusammen mit den Mitgliedsstaaten, der Europäischen Kommission und den Schwesterinstitutionen in Europa. Wir versuchen, dabei auch internationale Organisationen, etwa die WHO und die FAO, einzubinden.

Unsere Verfahren sind im sogenannten „Emergency Manual“ (EFSA-Verfahren zur Antwort auf dringliche Anfragen) zusammengefasst und werden im Allgemeinen auf die dringende

Anfrage der Europäischen Kommission oder eines EU-Mitgliedsstaates aktiviert. Das Handbuch legt die beteiligten Akteure, ihre Rollen und Zuständigkeiten fest und definiert den Umgang mit den eingehenden Informationen und die Dokumentation. Diese praktischen Festlegungen reichen bis hin zur Ausstattung der Räumlichkeiten, in denen der Krisenstab tagt, und der Bereitstellung von EFSA-Mitarbeitern, die bei der Koordination helfen.

Bei länger andauernden Krisen müssen wir außerdem die Kontinuität unserer Arbeit sicherstellen, nicht nur im Krisenstab, sondern auch bei unseren sonstigen Aktivitäten. Das stellt hohe Anforderungen an unsere Planung, sowohl bei der Bereitstellung von Mitarbeitern als auch bei der Festlegung von Prioritäten. Ein wichtiger Schritt nach Beendigung der Krise ist schließlich die Bewertung: Was haben wir richtig gemacht, wo können wir in Zukunft noch besser werden? Das oben genannte Training wird in krisenfreien Zeiten durchgeführt, denn Sie stimmen mir sicher zu, dass es besser ist, optimal vorbereitet zu sein. Die Simulationsübungen sollen insbesondere das Zusammenwirken mit der Europäischen Kommission, mit den Mitgliedsstaaten und den europäischen Schwesteragenturen verbessern. Sie bestehen aus einem fortlaufenden Programm von Übungen, bei denen bestimmte Aspekte der Krisenreaktion geprüft werden. Das reicht bis hin zum Testlauf einer Videokonferenz. Es mag banal klingen, aber in einer Krisensituation kann man nur kommunizieren, wenn man eine richtige Infrastruktur aufgestellt und getestet hat.

Was die Kommunikation im Krisenfall anbelangt, so kann eine konkrete Botschaft zur richtigen Zeit sehr beruhigend wirken. Je länger der informationsfreie Zeitraum andauert, umso mehr Spekulationen wird es geben. Dann kommt es zu unnötigem Stress und unnötiger Besorgnis der Öffentlichkeit. Es ist sehr wichtig, dass die Empfehlungen, die wir aussprechen, wissenschaftlich unabhängig sind. Risikobewertung und Risikomanagement sollten deshalb auf verschiedene Institutionen aufgeteilte Aktivitäten darstellen. Die schnellen Reaktionszeiten zeigen, wie gut die Kooperation zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, der EFSA und der Europäischen Kommission im Kommunikationsbereich funktionieren kann. Dabei versuchen wir, soweit das möglich ist, bei allen Stakeholdern mit den gleichen Botschaften zu arbeiten. Es kann nicht sein, dass die verschiedenen Beteiligten unterschiedliche Botschaften gegenüber der Öffentlichkeit kommunizieren, die eine solche Inkohärenz verständlicherweise als sehr verwirrend empfindet.

Kommen wir jetzt zu konkreten Beispielen: In den letzten sechs Jahren erhielten wir im Allgemeinen etwa zwei dringende Anfragen pro Jahr. Die meisten bezogen sich auf Risiken durch Chemikalien: Melamin in Säuglingsmilch, Mineralöl als Verunreinigung in Sonnenblumenöl, Dioxin in Schweinefleisch, Nikotin als Insektizid in Wildpilzen und Chlormequat in Trauben. Als Folge des isländischen Vulkanausbruchs im Jahr 2010 erhielten wir auch eine Anfrage von der Europäischen Kommission bezüglich der Gesundheitsgefahren für den Menschen durch Vulkanasche in der Nahrungskette. Dazu kam der EHEC-Ausbruch 2011 (Abbildung 2.1).

Bei solchen dringenden Anfragen wird uns die Reaktionszeit von der anfragenden Institution, also der Europäischen Kommission, vorgegeben. In der Praxis lag diese Frist zwischen 24 Stunden und einem Monat. Zum Vergleich: Bei normalen Risikobewertungsverfahren dauert es zwischen drei Monaten und zwei Jahren, um auf eine Anfrage zu antworten. Das hängt natürlich auch von der Komplexität der Frage ab. Bei einer Krisensituation sind die Fragen zwar im Allgemeinen einfacher, aber wir müssen den Prozess erheblich beschleunigen, gleichzeitig aber in der Regel mit weniger Informationen auskommen.

Unsere bislang umfangreichste Anfrage, sowohl in Bezug auf die Dauer als auch auf die gesundheitlichen Folgen, stand im Zusammenhang mit Shigatoxin-produzierenden *E. coli*-Bakterien (STEC) vom Serotyp O104:H4. Die Fakten sind weitgehend bekannt, sodass ich

Anfragen an die EFSA	Reaktionszeit (in Tagen)
Melamin in Nahrungs- und Futtermitteln (2007)	30
Mineralöl in Sonnenblumenöl (2008)	<1
Melamin in Säuglingsmilch (2008)	5
Dioxin in Schweinefleisch (2008)	2
4-Methylbenzophone in Frühstückscerealien (2009)	13
Nikotin in Wildpilzen (2009)	10
Chlormequat in Tafeltrauben (2010)	1
Vulkanasche (2010)	6
<i>E. coli</i> in Sprossensamen (2011)	7
Schmallenberg Virus (2012)	10

**Abb. 2.1: Reaktionszeiten auf Anfragen an die EFSA.**

mich mit der Schilderung des Sachverhalts kurz fassen kann. Zu den Herausforderungen dieser Krise zählte, dass die charakteristischen Merkmale des Organismus keinen eindeutigen Schluss auf die Quelle des Erregers – Mensch oder Tier – zuließen. Der Erregertyp war in Europa selten und historische Daten zeigten, dass er bis dahin hauptsächlich im mittleren Osten, Zentralasien und Nordafrika aufgetreten war.

Die Epidemie hatte Anfang Mai 2011 in Deutschland begonnen. Am 21. Mai informierte Deutschland die EU-Mitgliedsstaaten und die EU-Kommission über den Ausbruch, worauf die Kommission eine Audiokonferenz mit den Mitgliedsstaaten einberief. Am 24. Juni wurde über einen zweiten Ausbruch in Frankreich berichtet, was zum Einschalten der europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde führte. Betrifft ein solcher Ausbruch nur ein einziges EU-Mitglied, so ist ein Eingreifen der EFSA normalerweise nicht gefragt. Hier kamen wir also ins Spiel, weil das Problem in einem zweiten europäischen Land entdeckt worden war.

In der ersten Phase unserer Arbeit hatten wir noch keine offizielle Anfrage erhalten; dennoch fingen wir in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) an, die bereits verfügbaren Informationen zusammenzutragen. Zu diesem Zeitpunkt kannte man die Quelle noch nicht, hatte aber frische Salatgemüse im Verdacht. Deshalb wurde die Präsenz enterischer Pathogene in Pflanzenmaterial untersucht und wir haben die Daten zusammengefasst, die bereits in der EU berichtet worden waren.

Die zweite Phase begann mit einer Anfrage der deutschen Behörde und der Europäischen Kommission nach Unterstützung bei den Ermittlungen über den Ausbruch in Deutschland. Das war das erste Mal, dass eine nationale Behörde mit einer solchen Bitte an uns herantrat. Wir haben dann einige Mitarbeiter nach Deutschland entsandt, um der deutschen Taskforce bei ihren Ermittlungen zu helfen. So gelang schließlich die Identifizierung von Keimlingen als Quelle des Ausbruchs. Natürlich haben wir uns gefreut, dass wir unsere Unterstützung anbieten konnten; aber ich möchte hier keinen falschen Eindruck vermitteln oder mich mit fremden Federn schmücken. Solche nationalen Ermittlungen liegen immer in der Hauptverantwortung des Mitgliedsstaates und seine Ressourcen sind um ein Vielfaches größer als die verfügbaren Ressourcen auf unserer Seite.



In der dritten Phase unserer Zusammenarbeit ging es darum, die gemeinsame Quelle zu finden, die hinter den Ausbrüchen in Frankreich und Deutschland steckte, um sie aus der europäischen Lebensmittelkette zu eliminieren. Im Auftrag der Europäischen Kommission stellten wir eine Taskforce aus den interessierten Mitgliedsstaaten, der WHO, FAO und weiteren europäischen Institutionen zusammen. Auf diese Weise wurde der Bockshornkleesamen als gemeinsame Quelle identifiziert. Nur mithilfe der zusätzlichen Daten aus Frankreich war es möglich, die genaue für den EHEC-Ausbruch verantwortliche Quelle zu identifizieren und das notwendige Risikomanagement durchzuführen.

Wie bei allen dringlichen Anfragen an die EFSA haben wir anschließend eine Bestandsaufnahme des Prozesses durchgeführt. Wir haben dazu ein Dokument veröffentlicht, das alles zusammen gefasst, was auf europäischer Ebene in Zusammenhang mit dieser Krise umgesetzt wurde; ein zweites Dokument enthält die gewonnenen Erfahrungen aus dieser Krise.

Damit kommen wir zu einem Punkt, der in der Presse sehr häufig diskutiert wurde: Wie können wir sicher sein, dass die richtige Quelle gefunden worden war? Der Nachweis beruhte in diesem Fall ja nicht auf positiven bakteriologischen Tests, sondern auf epidemiologischen Befunden. Die waren zwar sehr überzeugend, aber für einige noch nicht konkret genug. Uns überraschte das nicht, denn es gibt viele Ausbruchsfälle, die nicht auf der Basis positiver bakteriologischer Tests, sondern auf der Grundlage epidemiologischer Daten aufgeklärt werden. Bei der EHEC-Krise war die Infektionsrate sehr niedrig, sodass auch die Kontaminationsrate in den betroffenen Lebensmitteln niedrig gewesen sein musste. Dazu kam, dass vermutlich nur ein Teil der Charge betroffen war. Man hätte also für einen positiven Befund sehr viele bakteriologische Tests durchführen müssen. Aus der Erfahrung mit ähnlichem Material, d.h. mit Samen und Körnern besonders in Tierfuttermitteln, wussten wir, dass ein Nachweis von Bakterien dort nur schwer gelingt. Derzeit arbeitet das europäische Referenzlabor daran, die Methoden zum Aufspüren dieses Erregertyps in diesem Material zu verfeinern. Entscheidend aber war: Nachdem die Quelle identifiziert, die Rückverfolgung erfolgreich durchgeführt und das Produkt vom Markt genommen worden war, gab es keine weiteren Berichte über Fälle mit diesem Stamm.

Wir haben während aller Phasen über die durchgeführten Aktivitäten berichtet; das Gleiche galt für die ECDC und die Europäische Kommission. Wir alle sind mit der gleichen, sorgfältig abgestimmten Botschaft an die Öffentlichkeit getreten und wir haben auch mit den anderen Mitgliedsstaaten gesprochen, um sicherzugehen, dass keine widersprüchlichen Aussagen getroffen und die betroffenen Institutionen nicht von unseren Berichten überrascht werden. Wir haben dabei unter anderem gelernt, dass wir bisweilen dazu neigen, uns auf die betroffenen Mitgliedsstaaten zu konzentrieren, und die nicht unmittelbar beteiligten dabei aus den Augen verlieren.

Ich möchte noch einmal betonen, dass wir aufgrund unserer Vorbereitungsarbeiten außerhalb der Krisenzeiten gut für die eigentliche Krise gerüstet sind, unter anderem durch die systematische Routine-Erfassung von Daten in den EU-Mitgliedsstaaten. Diese routinemäßige Zusammenarbeit in krisenfreien Zeiten trägt dazu bei, Netzwerke und Vertrauen aufzubauen, und ist deshalb von besonderer Bedeutung für eine erfolgreiche Bewältigung der Krise. In diesem Zusammenhang koordiniert die EFSA derzeit 13 Mitgliedsstaaten, die unterschiedliche wissenschaftliche Bereiche abdecken. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

## Diskussion

**Frage:** Wurde die EFSA aufgrund ihrer Kommunikationsstrategien beim EHEC-Ausbruch kritisiert? Aus Gesprächen mit der dänischen Behörde habe ich den Eindruck gewonnen, dass die es lieber gesehen hätte, wenn sie von der EU-Kommission anstatt der EFSA informiert worden wäre. Die EFSA ist keine Behörde und der Kommunikationsweg läuft normalerweise von der EU-Kommission zu den Länderbehörden. Möglicherweise steckt dahinter die Angst, dass die nationalen Eigenheiten nicht berücksichtigt werden; deshalb könnte es wichtig sein, dass der Kommunikationsweg von Behörde zu Behörde eingehalten wird.

**Dr. Robinson:** Die Gründungsregeln der EFSA legen fest, dass sie gemeinsam mit dem Risikomanager zur Risikokommunikation verpflichtet ist. Transparente Kommunikation ist also ein Teil unserer Verantwortung, die wir in enger Abstimmung mit der EU-Kommission durchführen. Selbstverständlich sprechen wir mit den Risikomanagern, bevor wir an die Öffentlichkeit gehen. Auch im konkreten EHEC-Fall wurde das Problem in der „Advisory Forum Working Group on Communications“ besprochen; das ist die Gruppe, die von der EFSA koordiniert wird, um gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission solche Kommunikationsthemen anzusprechen.

**Moderator:** Vielen Dank. Im nächsten Vortrag geht es um die Frage, wie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und zwischen den Bundesländern funktioniert. Professor Eberhard Haunhorst, der Präsident des niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, ist von Hause aus Veterinärmediziner. Herr Professor, wo liegen die Hemmnisse für eine reibungslose Kooperation und wie lassen sie sich überwinden?

## Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen Ebenen im Krisenfall: Sicht der Bundesländer

Professor Eberhard Haunhorst,

*Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES), Oldenburg*



Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst vielen Dank für die Einladung. Als Präsident des niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit möchte ich Ihnen erläutern, wie wir organisiert sind und welche Vor- und Nachteile sich daraus ergeben. Als Beispiel werde ich den Dioxinfall anführen, mit dem wir 2010/2011 insbesondere in Niedersachsen konfrontiert waren. Auch auf das EHEC-Geschehen möchte ich kurz eingehen.

Unsere Strukturen in Deutschland sind föderal; das bedeutet, dass die Bundesländer – und eben nicht der Bund – für die Lebensmittelüberwachung, das öffentliche Veterinärwesen und das Gesundheitswesen zuständig sind. Die Organisation und Durchführung von Kontrollen, Überwachungs- und Untersuchungstätigkeiten obliegt folglich den Ländern. Natürlich gibt es auch Aufgaben, die dem Bund zufallen; das Bundesministerium für Ernährung und landwirtschaftlichen Verbraucherschutz vertritt dieses Aufgabengebiet gegenüber der EU-Kommission und den anderen Mitgliedsstaaten. Dann gibt es das Bundesamt für Verbraucherschutz, das auf Bundesebene Aufgaben im Risikomanagement wahrnimmt, das BfR sowie einige andere Einrichtungen. Aber wohlgemerkt, die Zuständigkeit für die Überwachung liegt bei den Bundesländern.

In Niedersachsen ist dafür das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung mit Sitz in Hannover zuständig. Unser Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ist wenigstens genauso alt wie das BfR und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Ich glaube, wir sind sogar etwas älter – wir haben im letzten Jahr unseren zehnjährigen Geburtstag gefeiert. In Niedersachsen existieren zurzeit 42 kommunale Ämter für Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung; sie führen vor Ort die meisten Kontrollen durch. In ganz Deutschland gibt es über 400 solcher Ämter.

Abbildung 3.1 zeigt den Aufbau der niedersächsischen Verwaltung. Man könnte meinen, die Struktur sei streng hierarchisch organisiert: das Ministerium an der Spitze, darunter das Landesamt für Verbraucherschutz und an der Basis die Kommunen. Leider ist die Sache nicht ganz so einfach. Niedersachsen hat eine zweistufige Verwaltung: Das Ministerium übt die Dienst- und Fachaufsicht über das niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit aus. Das heißt, unser Landesamt ist dem Ministerium direkt untergeordnet. Darüber hinaus hat das Ministerium die Fachaufsicht über die 42 kommunalen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter in Niedersachsen. Der Dienstherr dieser Ämter ist

jedoch der Landrat als der oberste Leiter der Kommune und nicht das Ministerium. Das war bis 1978 anders und ist in anderen Bundesländern zumindest teilweise anders geregelt.

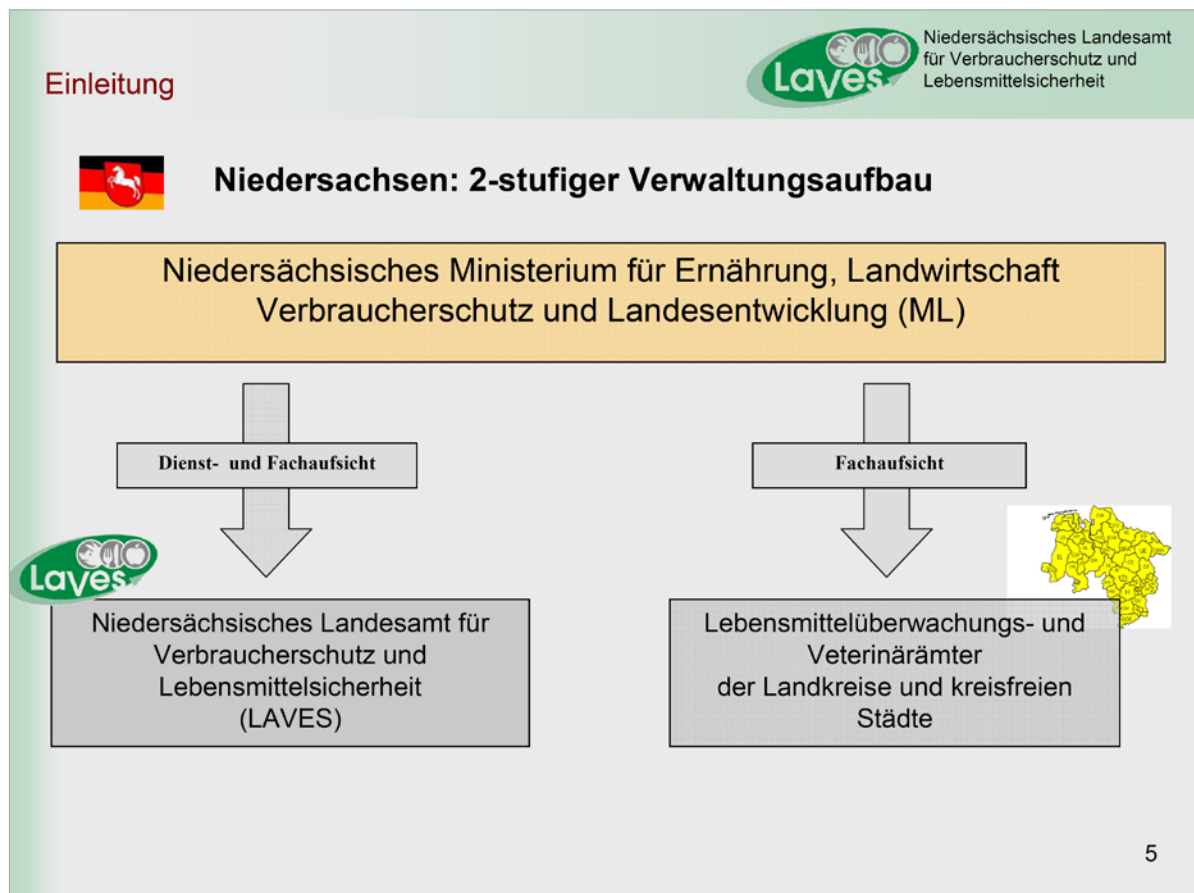


Abb. 3.1: Zweistufiger Verwaltungsaufbau in Niedersachsen.

Warum steht Niedersachsen häufig im Fokus von Lebensmittelskandalen? Man könnte schnell auf die Idee kommen, dass wir unsere Arbeit schlecht machen. Im Regelfall liegt die Ursache darin, dass in Niedersachsen sehr, sehr viele Tiere gehalten werden: 47 % aller Mastschweine in Deutschland, ungefähr zehn Millionen, kommen aus unserem Bundesland. Die Geflügelzahlen nähern sich mittlerweile der 100-Millionen-Marke. Rechnet man die landwirtschaftlichen Betriebe mit ein, die heute alle registrierungspflichtig sind und damit zumindest in gewissen Abständen kontrolliert werden sollten, dann kommen wir auf über 50.000 Futtermittelbetriebe. Über 3.000 größere Futtermittelbetriebe stellen über 40 % der Mischfuttermittel in Deutschland her. Nach dem letzten Bericht haben wir über 110.000 überwachungspflichtige Lebensmittelbetriebe inklusive der Gastronomie. Dagegen nimmt sich die Zahl von acht Millionen Verbrauchern eher durchschnittlich aus. Aber Niedersachsen nimmt eine starke Position im Agro-Business ein. Das war auch ein Grund für die Gründung des Landesamts für Verbraucherschutz: Lebensmittel- und Futtermittelkrisen oder Tierseuchen wirken sich sofort enorm aus und treffen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur Verbraucher, sondern auch die Wirtschaft in Niedersachsen.

Das Landesamt für Verbraucherschutz wurde also geschaffen, um Aufgaben in Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit wahrzunehmen. Wir haben eigene Untersuchungseinrichtungen und Vollzugsaufgaben, auf die ich gleich noch kurz eingehe. De facto untersucht das niedersächsische Landesamt alle amtlichen Proben im Tier-, Lebensmittel- und im Futtermittelbereich. Dazu kommen sehr viele beratende Funktionen. Wir sind eine rein staatliche Organisation, ein Amt mit fast 900 Mitarbeitern und einem Staatsbudget von 53,4 Millionen

Euro. Der Hauptsitz unserer Einrichtung befindet sich in Oldenburg. Dahinter steckt die Intention, den Dienstsitz in der Nähe der größten Agrobetriebe in Niedersachsen anzusiedeln. Dazu kommen Niederlassungen in ganz Niedersachsen.

Ich möchte jetzt am Beispiel Dioxin und EHEC das Risikomanagement in Niedersachsen erläutern und dabei herausarbeiten, was dort gut gelaufen ist und was man sicherlich auch verbessern könnte. Möglicherweise können Sie sich noch an die Ursache für das Dioxin-Geschehen in den Jahren 2010–2011 erinnern: Futterfette waren mit Dioxin-kontaminierten technischen Fetten verunreinigt worden und 25 Mischfuttermittelhersteller hatten zirka 4.700 landwirtschaftliche Betriebe mit Futtermitteln beliefert, die man nicht als sicher einstufen konnte. Lebensmittelprodukte aus Tieren, die diese Futtermittel gefressen hatten, konnten deshalb nicht in den Verkehr gebracht werden. Von den 4.700 betroffenen Betrieben stammten 4.468 aus Niedersachsen. Abbildung 3.2 zeigt den Verlauf der Krise. Nach einem relativ starken Abfall der gesperrten Betriebe stieg die Zahl der Betriebe, die wir sperren mussten, im Januar wieder leicht an, bis sie Ende April 2011 schließlich versiegte.

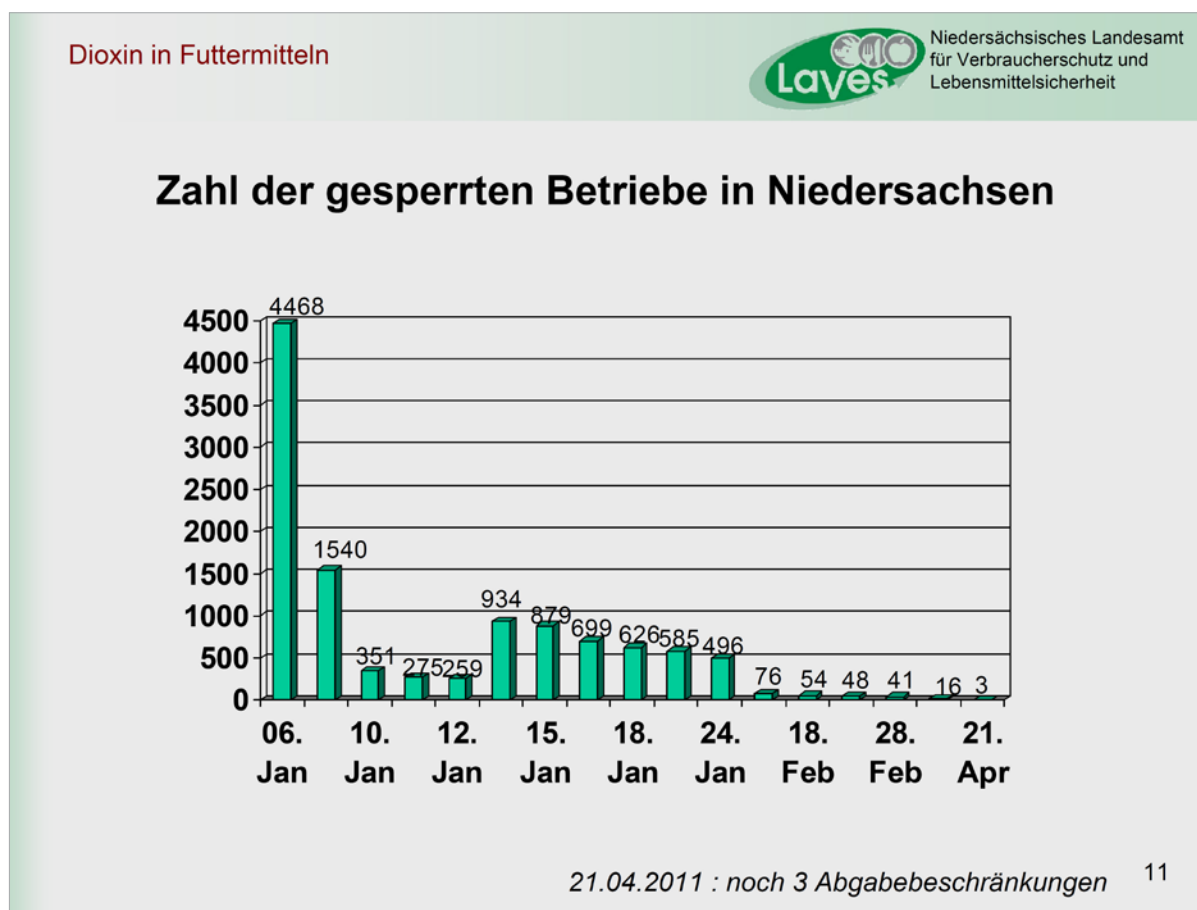


Abb. 3.2: Dioxin-Krise 2011, Zahl der gesperrten Betriebe in Niedersachsen.

Welche Aufgabe kam dem Krisenmanagement zu? Die Zuständigkeit für die Futtermittelüberwachung obliegt dem Landesamt für Verbraucherschutz, nicht den Landkreisen und kreisfreien Städten. Das war ein großer Vorteil, weil sich auf diese Weise sowohl die Kontrollen vor Ort als auch die anschließenden Untersuchungen in einer Hand befanden. Aber wir mussten uns natürlich auch rasch einen Überblick darüber verschaffen, ob diese 4.468 Betriebe in der Tat alle belastete Futtermittel bekommen hatten oder ob bestimmte Betriebe entsperrt werden konnten. Wer schon einmal einen Legehennenbetrieb gesehen hat, der weiß, dass bei einer Sperrung schnell große Mengen an Eiern zusammenkommen, die notfalls ja auch entsorgt werden müssen. Dieselben Probleme ergeben sich in der Schweine-



mast. Um über eine deutlich größere Zahl von Proben als Entscheidungsgrundlage verfügen zu können, haben wir in diesem Fall erstmalig unsere Untersuchungsergebnisse von Futter- und Lebensmitteln mit den Ergebnissen der Eigenkontrollen der Wirtschaft verknüpft. Diese Zusammenarbeit war enorm wichtig. Selbstverständlich haben wir auch eng mit den Bundesbehörden und dem BfR, dem BVL und den Ministerien zusammengearbeitet, um zu frühzeitigen Einschätzungen zu kommen. Leider hat es relativ lange gedauert, den Verbrauchern klarzumachen, dass selbst bei Verzehr von täglich zwei Eiern mit vierfacher Überschreitung des Dioxinhöchstwertes über ein Jahr die Gesamtlast im Körper immer noch geringer ist als vor 20 Jahren.

Wie sind wir konkret vorgegangen? Die Risikobewertung erfolgte auf der Basis eines Ampelsystems, dem entweder die konkrete, durch unsere Untersuchung nachgewiesene Dioxinbelastung des Futtermittels oder ein „Worst-Case-Belastungsszenario“ von 61,6 ng Dioxin/kg Futtermittel zugrunde lag; diesen Wert hatten wir anhand der Untersuchungsergebnisse aus dem Betrieb errechnet, der die Fettbeimischung zu verantworten hatte. Ergab unsere Untersuchung eine Beimischung von über 0,5 ng/kg, dann wurde das Futtermittel als unsicher eingestuft, der Betrieb durfte seine Produkte nicht weiter ausliefern. Auch diejenigen Betriebe, bei denen kein sicheres Ergebnis vorlag, wurden zunächst gesperrt. Bei einer Belastung von weniger als 0,5 ng/kg haben wir einen Betrieb als sicher eingestuft und die Auslieferung von Produkten freigegeben. Der Wert von 0,5 ng/kg stellt den sogenannten Auslösewert dar; die gesetzlich festgelegte Höchstgrenze liegt bei einer Dioxinbelastung von 0,75 ng/kg. Es hat sich bewährt, den Auslösewert als kritische Grenze heranzuziehen, denn es gab tatsächlich auch einzelne Fälle, in denen die Belastung im Futtermittel zwischen 0,5 ng/kg und 0,75 ng/kg lag und die Höchstgrenze bei den Eiern trotzdem überschritten wurde.

Dieses Ampelsystem haben wir bei möglichst vielen Bewertungen angewendet. Allerdings ließen sich nicht alle Betriebe auf diese Weise erfassen. Es gab zum Beispiel Schweinehaltungen, bei denen nicht klar war, wie sich die Belastung entwickeln würde. Für solche Fälle haben wir gemeinsam mit dem BfR und dem niedersächsischen Ministerium ein System entwickelt, um zu einer Einschätzung zu kommen, wann die Belastung des Tiergewebes unter den kritischen Grenzwert gesunken sein wird. Dieses System war erfolgreich.

Auch die Risikokommunikation hat uns sehr beschäftigt: Es gab eine Hotline, entsprechende Interviews und mehrere Stellungnahmen. Wir haben mittlerweile in Niedersachsen ein neues Konzept entwickelt, um sicherzustellen, dass nicht verschiedene Leute unterschiedliche Aussagen in einem solchen Krisenfall tätigen. Wir sind auf dem Weg zu einer einheitlichen Risikokommunikation. Das hat im Dioxinfall ganz gut geklappt, nicht zuletzt aufgrund der guten Zusammenarbeit mit den Landkreisen, die für die Lebensmittelüberwachung zuständig sind, und der engen Kooperation zwischen Industrie und Behörden. Insgesamt hat uns das Food and Veterinary Office (FVO) bei einer Begehung ein gutes Zeugnis für unser Krisenmanagement in diesem Dioxinfall ausgestellt. Trotzdem glaube ich, auch mit dem Blick auf die Vertreter der Wirtschaft hier im Publikum, dass wir in Zukunft bessere Methoden brauchen, um belastete Futtermittel-Chargen klarer identifizieren zu können. Wir hatten 4.468 Betriebe, die möglicherweise belastet waren. Aber die Identifizierung dieser Betriebe hat uns wochenlange Arbeit gekostet. Denn die EDV-Listen mit den Lieferadressen eines Futtermittelherstellers stimmen nicht mit unseren eigenen Listen über die landwirtschaftlichen Betriebe überein. Da gibt es Zwischenhändler und Vertriebskanäle, die mühsam nachrecherchiert werden müssen. In diesem Bereich existieren noch sehr viele unerledigte Hausaufgaben, damit wir bei einem neuen Fall nicht wieder händisch mehr als 4.000 Betriebe nachrecherchieren müssen.

Gestatten Sie mir noch einige kurze Bemerkungen zum EHEC-Geschehen; auch dort war Niedersachsen mit 15 Todesfällen sehr stark betroffen. Der Fehler in der Kommunikation

bestand meines Erachtens darin, dass man nicht gleich zu Beginn der Krise die Schwierigkeit des Nachweises einer EHEC-Infektion über den Erreger klargestellt hat. Sorgfältig durchgeführte epidemiologische Untersuchungen sind in 80 % der Fälle per se beweiskräftig. Ich habe dennoch leider oft den Kommentar gehört, es sei schade, dass der direkte Erregernachweis nicht gelungen ist.

Zum Risikomanagement beim EHEC-Ausbruch hatte der Bund eine Taskforce eingesetzt, zu der auch das LAVES Personen entsendet hatte. Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden lässt sich aus meiner Sicht noch verbessern. Das betrifft zum einen die Schnittstelle zwischen der Gesundheits- und Veterinärverwaltung. In manchen Ämtern und auf Landesebene hat das sehr gut geklappt. Generell kann man aber sagen, dass die Kooperation mit der kommunalen Ebene nicht so einfach war. Wenn zum Beispiel jemand vom LAVES mit einer kommunalen Behörde in einem anderen Bundesland sprechen wollte, dann lehnte diese das unter Umständen mit der Bitte um Einhaltung des offiziellen Dienstwegs, nämlich von Kommunalbehörde zu Kommunalbehörde, ab. Kurzum: Im Risikomanagement sollte man über eine Vereinheitlichung der Strukturen nachdenken. Ich weiß, dass diese Botschaft nicht gerne gehört wird. Doch angesichts unterschiedlicher Kompetenzen der Landesämter und zwei- oder gar dreistufig organisierter Verwaltungen muss zumindest klar geregelt sein, wer mit wem kommuniziert. Diese Festlegung sollte vor der Krise erfolgen. Es kann nicht sein, dass man sich erst in der Krise die Kommunikationswege zurechtlegt. Auch die unterschiedlichen Kompetenzen der Behörden sind im Krisenfall eher hinderlich: Wir haben zum Beispiel keine Fachaufsicht gegenüber den kommunalen Ämtern, das heißt, wir können dort nichts anweisen. Das ist in Nordrhein-Westfalen und Bayern anders.

Zum Schluss möchte ich noch einmal zusammenfassen: Beim Datenmanagement bestehen noch große Probleme. Über die fehlende Vernetzung zur Eigenkontrolle der Wirtschaft, zum Beispiel bei der Identifizierung von Sendungen oder Betrieben, hatte ich bereits gesprochen. Auch bei der Vernetzung der verschiedenen Länder bestehen meines Erachtens Defizite. Zwar ist diese Vernetzung im Aufbau; sie befindet sich aber noch immer im Projektstatus. Was die Kommunikationsstrukturen angeht, so sind wir in Niedersachsen zwar schon ziemlich weit. Aber wir brauchen eine schnelle und direkte Kommunikation zwischen den Fachbehörden, mit zuständigen Ansprechpartnern und einem gemeinsamen Datenpool. Daran wird zurzeit gearbeitet. In Niedersachsen werden wir deshalb eine Taskforce im Lebensmittelbereich bekommen, im Tierseuchenbereich existiert eine ähnliche Gruppe bereits seit zehn Jahren. Außerdem gibt es ein entsprechendes technisches Krisenreferat im Landwirtschaftsministerium, das die Krisentätigkeit sozusagen besser koordinieren soll, als es in der Vergangenheit möglich war. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

## Diskussion

**Frage:** Wie lange wird es denn schätzungsweise bis zu einem gemeinsamen Datenpool und einer besseren Vernetzung dauern? Wird man bald vom Papier auf Rechner umstellen oder ist das noch ein langer Weg?

**Prof. Haunhorst:** Das ist noch ein langer Weg.

**Moderator:** Die Lebensmittelbehörden der Gemeinden, es sind über 400, sagen, sie seien finanziell und personell völlig überfordert. Ist das so?

**Martin Müller, Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure:** Dies ist leider Gottes kein Jammern auf hohem Niveau. Wir brauchen mehr Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure, um die originäre Aufgabe der Lebensmittelüberwachung zu erfüllen. Das ist eine Tatsache. Die

risikoorientierte Kontrolle gibt uns eine Inspektionsfrequenz vor, die leider nicht ausgefüllt wird. Immerhin betreuen manche Kolleginnen und Kollegen in Deutschland bis zu 3.500 Betriebe.

**Prof. Haunhorst:** Ich unterstütze, was Herr Müller sagt. Es gibt bestimmte Bereiche, in denen personelle Aufstockungen notwendig sind. Aber zunächst sehe ich die Verpflichtung, sich besser zu organisieren. Wenn ein Amt mit zwei, drei Leuten besetzt ist, die das gesamte Spektrum abdecken müssen, dann ist das ganz schwierig. Es müssen nicht unbedingt gleich Mammut-einheiten sein, es gibt auch gut funktionierende Veterinärämter mit einer begrenzten Größe und mit fachlicher Spezialisierung. Aber hier herrscht eine große Bandbreite, auch in Niedersachsen.

**Frage:** Sie fordern in Ihrem Vortrag, dass die Informationen an die Öffentlichkeit aus einer Hand kommen sollen. Können Sie denn in Niedersachsen verhindern, dass sich Kollegen als Experten berufen fühlen und ihre Meinung kundtun?

**Prof. Haunhorst:** Das können wir natürlich nicht verhindern. Aber wir haben ein Konzept entwickelt, wie die Risikokommunikation laufen soll. Es sieht vor, dass das Landesamt täglich einen Bericht verfasst, der die wichtigsten Informationen zusammenfasst. Wenn der Minister diese Information veröffentlicht, dann erhalten die Landräte und auch das LAVES diese Information zeitgleich, sodass wir alle den gleichen Informationsstand haben und den dann auch entsprechend kommunizieren können. Dieser Lagebericht enthält als Angabe eine bestimmte Uhrzeit und einen Redaktionsschluss, damit klar wird, welche Daten berücksichtigt wurden. Werden fünf Minuten später zehn weitere Betriebe gesperrt, dann ist klar, dass sie erst in den nächsten Lagebericht Eingang finden können. Ich denke, damit werden wir künftig eindeutiger werden.

**Moderator:** Vielleicht darf ich aus meiner beruflichen Erfahrung noch etwas ergänzen. Ich finde, es ist klar geworden, dass offizielle Stellen besser und einheitlicher in ihrer Kommunikation werden müssen. Auf der anderen Seite haben wir es hier mit Wissenschaft zu tun und es gibt verschiedene Meinungen, auch die Meinung von Minderheiten. Ich gebe zu, dass meine Kolleginnen und Kollegen im Journalismus hin und wieder auch Außenseiter befragen, deren wissenschaftliche Grundlagen man in Zweifel ziehen kann. Aber das ist schwer abzustellen.

**Frage:** Darf ich diesen Ball an Sie zurückspielen? Welche Möglichkeiten sehen Sie zur Qualitätssicherung im Journalismus?

**Moderator:** Ganz wenige, ehrlich gesagt. Wie auf vielen anderen Gebieten auch, ist die finanzielle Ausstattung der Verlage und damit auch die Grundlage für einen sorgfältig recherchierenden, fundierten Qualitätsjournalismus immer schlechter geworden. Innerhalb des Journalismus, innerhalb der Berufsverbände und Gewerkschaften hat es durchaus Versuche der Qualitätssicherung gegeben. Manchmal haben sie auch Früchte getragen, aber eben nicht immer. Ansonsten fürchte ich: So, wie wir mit den Unzulänglichkeiten in Wissenschaft und Politik leben müssen, müssen Sie mit den Unzulänglichkeiten meines Berufsstandes leben. Aber kommen wir jetzt zum nächsten Vortrag. Privatdozentin Dr. Gaby-Fleur Böhl ist beim BfR für Risikokommunikation zuständig. In diesem Bereich gibt es gleich mehrere Fallstricke: Reale Gefahren und Risikowahrnehmung sind zum einen nicht immer deckungsgleich; zweitens ist die Berichterstattung der Medien nicht immer ausreichend tatsachenbasiert; drittens agieren nicht alle Behörden mit der notwendigen Transparenz und viertens gibt es die schon oft erwähnte Vielzahl an Zuständigkeiten. Das größte Problem aber könnte darin bestehen, dass eine wissenschaftlich fundierte Ursachensuche Zeit in Anspruch nimmt. Frau Böhl, wie bekommen Sie das alles unter einen Hut?



## Risikokommunikation in Krisenfällen

PD Dr. Gaby-Fleur Böhl,

*Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Berlin*



Sehr geehrte Damen und Herren,

geht es um Essen oder Lebensmittel, würde man eigentlich annehmen, dass die meisten Menschen damit etwas Positives verbinden. Umfragen im europäischen Kontext zeigen aber, dass die Bevölkerung eher verunsichert ist und glaubt, dass Lebensmittel ein ganz großes Risiko darstellen. Das führt uns unmittelbar zu der Frage, warum der Lebensmittelbereich überhaupt so anfällig für Krisen ist. Einige der Gründe liegen auf der Hand: Essen ist ein elementares Bedürfnis und wir haben täglich Kontakt mit Lebensmitteln. Dabei entfernen wir uns zunehmend vom Herstellungsprozess. Unsere Analysemethoden sind sehr viel besser geworden und wir können damit geringste Verunreinigungen nachweisen, auch wenn sie nicht automatisch ein gesundheitliches Risiko bedeutet, siehe Dioxin.

Zu den Ursachen für Lebensmittelkrisen zählen Verunreinigungen, neue wissenschaftliche Erkenntnisse, die einem bislang als harmlos eingestuftes Nahrungsmittel ein Gefahrenpotenzial zuschreiben, oder einfach die Irreführung von Verbrauchern durch Falschdeklaration. Letztlich spielt auch hier die öffentliche Wahrnehmung eine entscheidende Rolle. Sie unterscheidet sich oft sehr stark von der der Wissenschaftler. Wie Sie alle wissen, können sowohl Worte als auch Bilder sehr stark wirken. Beim Anblick japanischer Kinder nach dem Reaktorunfall in Fukushima war die deutsche Bevölkerung dramatisch verunsichert und fragte verstärkt nach Jodpräparaten, was in diesem Fall kontraproduktiv war, weil hier keine gesundheitliche Gefährdung für die Bevölkerung in Deutschland bestand und man durch die Jodzufuhr eher ein gesundheitliches Risiko einging.

Trotzdem werden wir häufig mit starken Bildern konfrontiert. Als Wissenschaftler sind wir gefordert, darauf zu reagieren, die Sorgen der Bevölkerung ernst zu nehmen und uns nicht hinter der Argumentation zu verschanzen, ihre Bedenken seien eigentlich nicht begründet.

Wir haben verschiedene Krisen angesprochen. Nicht immer haben wir es mit einer plötzlichen Krise zu tun, die schnell auftaucht und dann ebenso schnell endet. Sehr oft verläuft sie wellenförmig oder auch schleichend und plötzlich steigt das öffentliche Interesse ganz dramatisch an. Darauf müssen wir angemessen und frühzeitig reagieren können.

Damit komme ich zur entscheidenden Frage: Wie sollte man in Krisen kommunizieren? Natürlich ist schnelles Handeln gefragt, ohne die strategische Ausrichtung aus den Augen zu verlieren. Das bedeutet zum Beispiel, dass man für die betroffene Bevölkerung Faustformeln generiert, um sehr schnell Handlungsanweisungen zu geben und so die Situation unter Kontrolle zu bringen.

Bei der Risikokommunikation hingegen geht es um die Kommunikation vor der Krise, also in ruhigen Zeiten, in der Hoffnung, dass man durch eine angemessene partizipative Risikokommunikation die Krise vermeidet, bevor sie überhaupt erst entsteht. Dabei empfiehlt sich die Auseinandersetzung mit der Frage, wie Menschen ein Risiko wahrnehmen. Wir haben das am Beispiel der Nanotechnologie analysiert und verschiedene Wahrnehmungstypen definiert: Menschen, die pragmatisch agieren, kann man ganz anders ansprechen als Personen, die schneller resignieren oder sich wichtige Tipps von ihrem Arzt oder Apotheker holen. Ziel ist es, die Kontrollierbarkeit zu ermöglichen, nicht nur für diejenigen, die die Krise handhaben müssen, sondern auch für die Bevölkerung.

Toxikologen fragen bei einem Risiko: Wie giftig ist der Stoff an sich? So lässt sich die grundsätzliche Gefährlichkeit eines Stoffes bestimmen. Außerdem stellt sich die Frage, wie viel Gift wirklich in den Körper des Menschen gelangt? Muss man eventuell riesige Mengen davon trinken oder essen, um überhaupt nur an die Grenze einer möglichen Gefährdung zu kommen? Auch die räumliche oder zeitliche Ausdehnung des Schadens zählt. Die Tatsache, dass sich Risiken anhand solcher Parameter berechnen lassen, bedeutet noch lange nicht, dass Verbraucher uns verstehen, wenn wir diese Überlegungen darlegen.

Prinzipiell gilt nämlich: Sobald die Wahlmöglichkeiten des Verbrauchers durch das Krisenereignis eingeschränkt werden, steigt das Risikoempfinden stark an. Es schnell auch nach oben, wenn der Eindruck entsteht, man könne das Risiko selbst überhaupt nicht kontrollieren. Denken Sie an die Schweinegrippe und den einfachen Tipp, wie man sich die Hände waschen soll. Solche Ratschläge klingen profan, sind aber sehr nützlich, um die Bevölkerung auf die Krise einzustellen und Hilfestellung zu geben. Natürlich spielt auch eine Rolle, wie schrecklich ein Schaden ist, wie vertrauenswürdig die beratende Institution ist und wer letztendlich die Verantwortung für die Krise hat.

Damit sind wir bei der Frage angelangt, wie man ein Risiko überhaupt kommunizieren sollte. Dazu gibt es allgemeine Empfehlungen, zum Beispiel von der Environmental Protection Agency (EPA) oder auch der World Health Organisation (WHO): Es geht zunächst darum, die Öffentlichkeit zu involvieren und ihr zuzuhören. Man muss sich auf die Medien einstellen, und zwar mit Bedacht und in einer offenen Sprache, die die Menschen draußen verstehen können. Dabei kann die Verwendung konkreter Bilder sehr hilfreich sein. Wissenschaftliche Unsicherheiten sollten erwähnt werden. Wenn man wirklich unsicher ist, dann sollte man das klar sagen und alle neuen Informationen kontinuierlich recherchieren.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch einmal auf das Beispiel des EHEC-Ausbruchs 2011 zurückkommen. Die Bilder, die dort in den Medien gezeigt wurden, waren emotional stark aufgeladen. Alle fragten sich anfangs: Was weiß man wirklich und was nicht?

Ich möchte Ihnen dazu gerne einen kurzen theoretischen Exkurs geben, den ich für wichtig halte. Er handelt von der Kommunikation zur wissenschaftlichen Unsicherheit. Nach Sokrates gibt es zum einen das unspezifische Nichtwissen. Es ist dadurch charakterisiert, dass zum Beispiel noch unbekannt ist, was man bislang nicht weiß, dass es noch sehr viele Unzulänglichkeiten gibt: Man redet ganz allgemein von einer Risikotechnologie und kennt die Wahrscheinlichkeiten für das Eintreten von Schäden nicht. Leider gibt es solche Situationen auch heutzutage noch, zum Glück sind sie allerdings eher selten.

Der Regelfall der heutigen wissenschaftlichen Praxis ist das spezifische Nichtwissen. Das heißt, uns ist bekannt, dass wir eventuell etwas noch nicht wissen. Wir können der Bevölkerung genau sagen, dass und wo wir noch einen Wissenserwerb benötigen. Wir können Einschätzungen und vorläufige Risikobewertungen abgeben.

Welche Kommunikationsstrategien gibt es im Umgang mit Nichtwissen? Ich skizziere drei verschiedene Möglichkeiten: In allen Ländern, die bei unserem Symposium vertreten sind, galt früher, dass man Unsicherheit in der Wissenschaft eher geleugnet hat. Es wurde das publiziert, was man wusste; der Rest existierte nicht, getreu dem Motto „Unsichere Ergebnisse sind keine Ergebnisse“. Die zweite Möglichkeit besteht darin, darzustellen, dass Unsicherheit zwar existiert, dass man sie aber bitteschön nicht in die Öffentlichkeit trägt. Dahinter steckt die Vorstellung, dass die Wissenschaft über eine Meinungshoheit verfügt und ihr Wissen für die Öffentlichkeit nicht wichtig ist. Wir hoffen, dass wir uns alle gewandelt haben und heutzutage unsichere Ergebnisse transparent offenlegen bzw. auch bereit sind, sie zu diskutieren. Das heißt, die Sicherheitserwartung von Politik und Gesellschaft kollidiert zwar möglicherweise mit der Unsicherheit der Wissenschaft; dennoch sollte man offen damit umgehen, Datenlücken zugeben und auch Empfehlungen korrigieren, wo es nötig ist.

Das Problem besteht allerdings darin, dass die Medien wissenschaftliche Ergebnisse oft nicht differenziert genug kommunizieren und vorläufige Ergebnisse zu sicheren Ergebnissen machen. Im EHEC-Fall hat die Öffentlichkeit die Korrektur der Verzehrsempfehlungen von Gurken, Salat und Tomaten auf Sprossen zum großen Teil sehr wohl verstanden und auch akzeptiert. Wir und viele andere Institute haben dazu publiziert. Ein Hamburger Institut äußerte den Verdacht, dass Salatgurken als EHEC-Träger infrage kommen. Auch das BfR hat sich zu diesem Sachverhalt mit einem sehr vorsichtigen Wortlaut geäußert: „Der Nachweis von EHEC in Salatgurken in Hamburg, die u.a. aus Spanien importiert wurden, führte zu mehreren Warnmeldungen über das Europäische Schnellwarnsystem. Es ist nicht auszuschließen, dass auch noch andere Lebensmittel als Infektionsquelle infrage kommen.“ Die Wortwahl sollte darauf hinweisen, dass noch Unklarheiten bestehen und man andere Lebensmittel als EHEC-Träger nicht ausschließen kann. Wie Sie wissen, haben wir diese Erklärung gemeinsam mit dem Robert Koch-Institut und dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz abgegeben. Wir haben außerdem empfohlen, vorsorglich und bis auf Weiteres auf Tomaten, Salat, Gurken und Blattsalate in rohem Zustand zu verzichten. Unsere abschließende Erklärung enthielt außerdem die vorsichtige Formulierung, dass die Samen von Bockshornklee mit hoher Wahrscheinlichkeit für den Ausbruch verantwortlich sind.

Das heißt also: Wir können als Naturwissenschaftler definieren, was wir wissen und was nicht. Unser hauseigener Leitfaden enthält Formulierungen, die das spezifische Nichtwissen zum Ausdruck bringen und mit denen die Bevölkerung draußen hoffentlich etwas anfangen kann. Aber Sie wissen, dass die Presse den Sachverhalt völlig anders kommuniziert hat: „Die spanische Salatgurke ist schuld.“ Welche ökonomischen und diplomatischen Konsequenzen das international hatte, ist mittlerweile bekannt.

Wir sprachen vorhin an, dass es auch immer eine Vielfalt der Expertenmeinungen gibt, ja sogar geben muss. Einige mutmaßten, dass angeblich Antibiotika im Tierfutter an diesen gefährlichen Darmkeimen schuld seien. Andere sagten, man brauche das Gemüse nur gründlich zu waschen. Und wieder andere argwöhnten eine absichtliche Ausbringung der Keime. Mit solchen Aussagen müssen Sie als Institut leben; Sie können nicht jeden Tag eine Gegenstellungnahme veröffentlichen. Das ist auch gar nicht nötig.

Schaut man sich die Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung zur EHEC-Krise an, so zeigt sich Folgendes:

- Die Frage „Haben die zuständigen Stellen in Deutschland aus Ihrer Sicht genügend unternommen, um die Bevölkerung zu schützen?“ bejahten erstaunlicherweise 71 %. Hier waren also die Kommunikationsmaßnahmen so erfolgreich, dass sie bei der Bevölkerung ankamen.

- Auf die Frage, ob sie ihr Verhalten als Folge von EHEC geändert hätten, antworteten 50 % mit „Ja“. Die meisten von ihnen verzichteten auf die Lebensmittel, die wir in der Verzehrsempfehlung angegeben haben. Wir hätten uns gewünscht, dass auch die entsprechenden Hygieneempfehlungen noch besser angenommen werden. Sie wurden zwar beherzigt, aber zu einem geringeren Prozentsatz.
- 74 % der deutschen Bevölkerung konnten unsere Verzehrsempfehlungen nachvollziehen und fanden sie auch gut, obwohl aus fachlichen Gründen zu Beginn des Ausbruchs eine andere Empfehlung abgegeben worden war als am Ende.
- Obwohl die Sprossenempfehlung noch sehr lange galt, kehrten 60 % der Befragten nach dem Ende der Krise rasch wieder ihrem alten Verzehrverhalten zurück. Das ist ein typisches Verhalten nach Krisen.
- Wenn wir dann allerdings die Risikoeinschätzung des EHEC-Ausbruchs mit der vom Dioxin-Geschehen 2011 vergleichen, stellen wir fest, dass die Dioxinproblematik in der Öffentlichkeit als Krise wahrgenommen wurde, obschon es sich dabei sicher nicht um eine Krise handelte. 40 % schätzten beide Risiken als gleich hoch ein, 30 % bewerten das Risiko durch Dioxin höher als das von EHEC, obwohl EHEC den Tod von Menschen zur Folge hatte (Abbildung 4.1). D.h., die Bevölkerung nimmt eher chemische Risiken als bedrohlich wahr, während biologische Risiken zunächst als weniger riskant gelten.

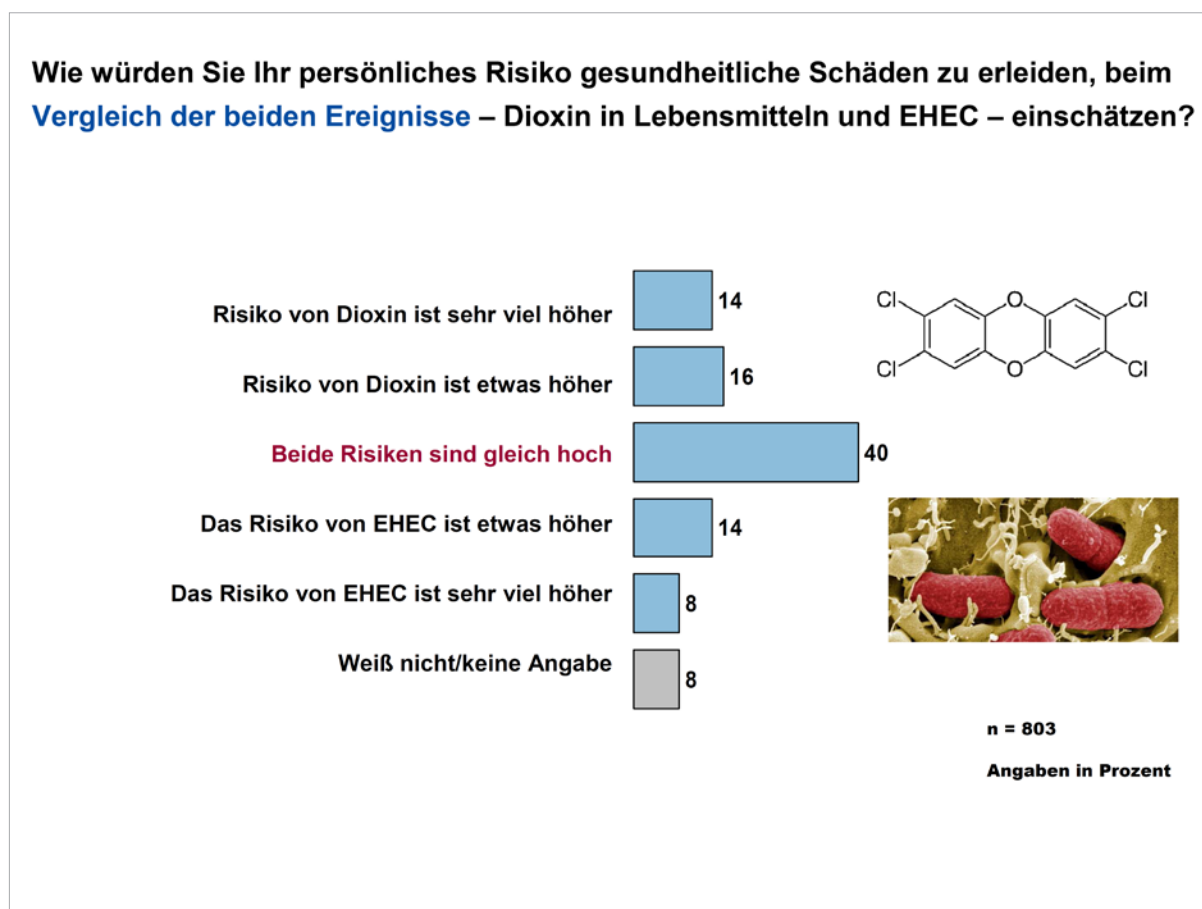


Abb. 4.1: Vergleichende Risikoeinschätzung: EHEC versus Dioxin.

Ich will in aller Kürze noch auf den Dioxin-Fall eingehen: Zwar hatten wir es nicht mit einer wirklichen Krisensituation zu tun; unter medialen Gesichtspunkten handelte es sich jedoch sehr wohl um eine Krise, die uns über sechs Wochen begleitet hat. Wir reagierten rasch

mit einer Grafik, die veranschaulichen sollte, dass die Last an Dioxin, die wir alle im Körper haben, vor 20 Jahren dreimal so hoch war wie heute. Selbst wenn die Verbraucher ein Jahr lang täglich zwei der belasteten Eier gegessen hätten, wäre ihr Dioxinwert lediglich um einen kleinen Betrag gestiegen, weit entfernt von den 30 pg/g Körperfett, das wir früher als durchschnittliche Körperlast hatten. Trotzdem wurde unsere Botschaft von den Medien kaum gehört und die Verbraucher riefen uns an, um zu fragen, ob sie die fraglichen Eier nicht zum Sondermüll geben müssen. Es herrschte eine große Verunsicherung. Das Beispiel Dioxin zeigt sehr deutlich, welche Nachrichtenfaktoren für die Medien eine Rolle spielen (Abbildung 4.2). Zum einen werden Konflikte thematisiert, in diesem Fall ging es um die Kritik der Verbraucherorganisation Foodwatch an der Bundesregierung. Es wird mit Quantitäten gearbeitet, wobei die Angaben inkonsistent sein können. Die lokalen Bezüge einer Krise werden betont, Normverstöße werden aufgegriffen und möglicherweise an Personen festgemacht. Eine Berichterstattung mit der Schlagzeile „Warum schon wieder Dioxin?“ verunsichert die Bevölkerung. Dabei sind die erlaubten Höchstwerte politisch so gesetzt, dass wir solche Meldungen auch in Zukunft noch lesen werden. Dazu kommt die Serienhaftigkeit der Geschehnisse: „Erst die Eier, dann die Schweine.“

### Kriterien der Berichterstattung zum Dioxinfall 2011

Nachrichtenfaktoren	Dioxinfall 2011
Konflikte	„Die Verbraucherorganisation <b>Foodwatch</b> greift die <b>Bundesregierung</b> im Dioxin-Skandal an. Sie habe sich <b>schwere Versäumnisse</b> zuschulden kommen lassen und gehe <b>zu lasch</b> mit der <b>Futtermittelindustrie</b> um“ (Handelsblatt Online, 09.01.2011)
Quantitäten	„In einigen Proben war knapp <b>78 Mal so viel Dioxin</b> enthalten wie erlaubt.“ (Berliner Zeitung, 08.01.2011)
Lokaler Bezug	„Allein in <b>Niedersachsen</b> waren es <b>1000 Höfe</b> für Legehennen, Puten- und Schweinemast. In <b>Brandenburg</b> schlossen die Behörden vorsorglich einen Schweineaufzuchtbetrieb.“ (Berl. Zeitg., 4.1.2011)
Normverstöße	„Da ist <b>kriminelle</b> Energie am Werk gewesen“ (WAZ online, 4.1.2011)
Personalisierung	„Dieser <b>Kerl</b> panschte <b>Gift-Fett</b> in unser Essen“ (Bild online, 4.1.11)
Aktualität	„Warum gibt es <b>schon wieder Dioxin</b> in Eiern und Fleisch?“ (Tagesspiegel, 16.01.2011)
Serienbildung	„Erst die <b>Eier</b> , jetzt die <b>Schweine</b> “ (Stuttgarter Zeitung, 12.01.2011)

Abb. 4.2: Nachrichtenfaktoren beim Dioxinfall 2011.

Die soziokulturellen Kriterien, die die emotionale Reaktion der Menschen während der Dioxin-Krise bestimmte, waren vielfältig: Aufgrund des Kontakts mit den Lebensmitteln waren die Menschen persönlich betroffen. Sie waren dem Risiko ferner unfreiwillig ausgesetzt: Zwar ließ sich der Verzehr von Eiern und Schweinefleisch vermeiden; aber dennoch hatten sie zunächst keine Kontrolle über das Geschehen. Dazu kam die Befürchtung, dass der Verzehr großer Mengen Dioxin-kontaminierter Lebensmittel langfristige Effekte haben könnte. Die Verantwortlichkeit für das Problem lag nicht in der Natur – das hätten die Menschen eher akzeptiert –, sondern bei Menschen. Deswegen wurde das Risiko generell höher eingeschätzt.



Ich fasse zusammen: Adäquate Risikokommunikation sollte ein mögliches Ausweichverhalten in der Krise antizipieren. Eine Verbrauchertypisierung hilft dabei, emotionale Reaktionen der Menschen auf ein Krisengeschehen besser zu verstehen. Die unterschiedlichen Bedürfnisse dieser Zielgruppen müssen bei der Wahl der Multiplikatoren und Informationskanäle berücksichtigt werden. Verzehrsempfehlungen und andere klare Handlungsempfehlungen sind für den Verbraucher wichtige Hilfen, an denen er sich in der Krise orientieren kann. Zu allererst aber geht es um Transparenz, um Partizipation und um ein proaktives Handeln, um Krisen zu vermeiden, noch bevor sie entstehen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

**Moderator:** Vielen Dank, Frau Böhl. Wir kommen zum nächsten Vortrag. Frau Boutrais spricht für die mitveranstaltende ANSES. Sie ist Soziologin und wird uns berichten, was die Sozial- und Humanwissenschaften zu Thema Risikomanagement und Risikoprävention beitragen können.

## Die Rolle der Sozial- und Humanwissenschaften bei der Krisenprävention

Régine Boutrais

*Französische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz (ANSES), Maisons-Alfort*



Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr, dass ich hier die Möglichkeit habe, über die unterschiedlichen Wege zu sprechen, die die ANSES in den letzten Jahren beschritten hat, um die Einbindung der Sozial- und Humanwissenschaften bei der Risikobewertung und den Dialog mit der Zivilbevölkerung im Hinblick auf eine Krisenprävention zu fördern. Als die ANSES 2010 gegründet wurde, war insbesondere ihre Unabhängigkeit und Neutralität wichtig; sie sollte aber auch den Zugang zu den Stakeholdern gewährleisten. Ich arbeite als Soziologin in der Abteilung Risiko und Gesellschaft, die zur Kommunikationsabteilung der ANSES gehört. Unsere Gruppe besteht aus vier Mitarbeitern mit Qualifikationen in den Bereichen Soziologie, Ökonomie und Politikwissenschaft. Um einen umfassenderen Risikoansatz umzusetzen, haben wir vier Schwerpunkte unserer Arbeit festgelegt:

- Wir wollen Expertise aufbauen und einen Dialog mit den Stakeholdern etablieren.
- Wir entwickeln Wissen in gesellschaftlichen Fragen und binden dabei auch Soziologen und Humanwissenschaftler in die Bewertungsausschüsse ein.
- Außerdem beobachten wir die Schnittstellen von Wissenschaft und Gesellschaft.
- Wir tragen zur öffentlichen Debatte bei, indem wir die Stellungnahmen und Berichte der ANSES kommunizieren und erklären.

2011 unterzeichnete die ANSES gemeinsam mit fünf weiteren öffentlichen Organisationen eine Charta mit drei Zielen für die Risikobewertung: Verbesserung der Transparenz bezüglich der Expertise und Bewertungsmethoden; ein Austausch über wissenschaftliche Erkenntnisse, Unsicherheiten, abweichende Meinungen, Minderheitspositionen und Kontroversen; und schließlich der Aufbau von Kapazitäten bei den Stakeholdern, um ein Verständnis des Bewertungsprozesses herbeizuführen.

Ich darf Sie noch einmal auf den Zuständigkeitsbereich der ANSES hinweisen. Wir sind hervorgegangen aus einer Fusion der früheren AFSSA, also der französischen Lebensmittelsicherheitsbehörde, mit der AFSSET, die den Umweltbereich und die Arbeitssicherheit abdeckte. Unsere Agentur ist also in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit, Umwelt, Arbeitssicherheit, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Pflanzenschutz sehr breit aufgestellt.

Das bedeutet, dass wir mit sehr vielen Stakeholdern aus diesen Bereichen umgehen müssen: Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Unternehmen, Gewerkschaften etc. Ihre Beteiligung in unseren Leitungsgremien, etwa dem ‚Board of Directors‘ oder unseren themen-

orientierten Komitees, ist gesetzlich festgelegt. Wir haben aber auch auf freiwilliger Basis zwei Dialogausschüsse zu „brandheißen“ Themen eingesetzt; dort geht es zum Beispiel um die Auswirkungen von Nanomaterialien oder Radiowellen auf die Gesundheit.

Zu den Besonderheiten der ANSES zählt, dass auch NGOs berechtigt sind, bei uns eine Risikobewertung anzufordern. Dazu müssen sie allerdings von der französischen Regierung anerkannt sein oder zumindest die Berechtigung besitzen, eine Risikobewertung zu einem bestimmten Thema auszulösen. Darüber hinaus erhalten wir aber auch Anfragen von den Gewerkschaften, von Wirtschafts-, Berufs- und Opferverbänden, Verbraucherschutzorganisationen und natürlich von Ministerien.

Sie sehen, dass dieser Ansatz über die Kommunikation in Krisenzeiten hinausgeht; wir fühlen uns vielmehr auch der Krisenprävention verpflichtet, wobei das Engagement in krisenfreien Zeiten beginnt und bis zur nachgelagerten Aufarbeitung von Krisenfällen mit den entsprechenden Bewertungsprozessen reicht.

Um die Voraussetzungen für produktive Diskussionen zu schaffen, haben wir Treffen etabliert, die der Information dienen und ungefähr zweimal im Jahr stattfinden. Dabei geht es um Querschnittsthemen, etwa um Pestizide in Lebensmitteln und in der Umwelt. Auch die Wasserqualität gehört dazu, ebenso wie Kunststoffe, Ernährungsprobleme, Krebs, mikrobielle Pathogene, Antibiotikaresistenzen und Allergene. Wenn möglich, berücksichtigen wir auch Laienwissen, das durch NGOs zum Beispiel in Befragungen oder Konsultationen erhoben wird. Dazu kommen Interviews und Anhörungen im Zuge der Risikobewertung. Die Abteilung „Risiko und Gesellschaft“ führt außerdem eine Beobachtung von Netzwerken und sozialen Veränderungen durch, sowohl national als auch international.

Unser zweites Ziel, den Ausbau des Wissens über gesellschaftliche Fragen zu Umwelt und Gesundheit, verfolgen wir nicht nur intern, sondern auch im engen Kontakt mit externen Forschern und akademischen Forschungseinrichtungen. Ich gebe Ihnen zwei Beispiele: Bei der „Groupe de Sociologie Pragmatique et Réflexive (GSPR)“ an der „École des Hautes Etudes en Sciences Sociales“ handelt es sich um ein Institut, das auf Sozioinformatik spezialisiert ist. Dort spürt man Frühwarnzeichen auf und untersucht langfristige Kontroversen mithilfe einer computergestützten semantischen Analyse von Daten und Veröffentlichungen (offizielle Schriften, Medienberichte etc.). Über die Jahre entstanden so große Datenbanken zu verschiedenen Themen, etwa zu Asbest, Bienen, Kernkraft, Bisphenol A, polychlorierten Biphenylen, Dioxin, gentechnisch veränderten Organismen und vielem mehr. Diese Daten ermöglichen auch eine Analyse von Querschnittsfragen, zum Beispiel zu niedrigen Dosierungen, Interessenskonflikten und Expertenwissen.

Wir arbeiten außerdem mit dem Zentrum für Soziologie der Organisationen (CSO) zusammen, einem politikwissenschaftlichen Institut mit einer Anbindung an ein nationales Forschungszentrum, dem „Centre national de la recherche scientifique (CNRS)“. Gemeinsam haben wir einen Fragebogen für soziologische Analysen im Rahmen einer Risikobewertung entwickelt. Aus dieser Kooperation entstand die Intention zum Aufbau eines internationalen Netzwerks mit Experten in Sozial- und Humanwissenschaften, die ihr Wissen in den Bereichen Umwelt und Gesundheit austauschen.

Auch innerhalb der ANSES fördern wir den Einsatz der Sozialwissenschaften bei der Risikobewertung. Wir führen sozioökonomische Analysen durch, zum Beispiel, um die Belastung durch schlechte Innenraumluft oder die sozioökonomischen Faktoren für die Substitution von CMR-Chemikalien zu klären. Soweit möglich, sind Sozial- und Humanwissenschaftler in unsere multidisziplinären Arbeitsgruppen eingebunden, etwa bei der Risikobewertung von endokrin wirksamen Substanzen, Lärmbelastung, Pestiziden, Nanomaterialien und Tiergesundheit.

Darüber hinaus planen wir für den Herbst 2012 die Einsetzung eines Sachverständigenausschusses im Bereich Sozial- und Humanwissenschaften; er umfasst die Disziplinen Ökonomie, Soziologie, Recht, Philosophie und andere. Der Ausschuss soll Literaturrecherchen durchführen und in gesellschaftlichen Fragen im Zusammenhang mit ANSES-Stellungnahmen Empfehlungen aussprechen, Fallstudien durchführen und ganz allgemein Methoden und Prozesse verbessern. Mit diesen zahlreichen internen und externen Initiativen sind wir gut aufgestellt, um gesellschaftlich relevantes Wissen zu generieren, um gesellschaftliche Probleme besser zu verstehen und eine robustere Risikobewertung durchzuführen.

Im nächsten Schritt geht es darum, die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Gesellschaft genau zu beobachten. Wir verfolgen dabei insbesondere die Entwicklung der Kritik an Wissenschaft und neuen Technologien (Nanotechnologien, Radiofrequenzen, synthetische Biologie) und interessieren uns für die Probleme im Zusammenhang mit nicht erklärbaren Syndromen: multiple Sensitivitäten gegenüber Chemikalien, das chronische Müdigkeitssyndrom, die Intoleranz gegenüber Duftstoffen, das Sick-Building-Syndrom und die Empfindlichkeit gegenüber elektromagnetischen Wellen. Wir beobachten auch Querschnittsthemen, etwa Interessenskonflikte, das Vorsorgeprinzip oder die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Diskussion über gesundheitliche oder umweltbezogene Risiken.

Unser letzter Arbeitsschwerpunkt ist unser Beitrag zu öffentlichen Debatten und die regelmäßige Informationsverbreitung zu den Stellungnahmen und Berichten der ANSES. In diesem Zusammenhang führen wir drei- bis viermal jährlich interne Seminare mit den Mitarbeitern der Agentur und unseren Partnern durch. Dort präsentieren Soziologen die Ergebnisse ihrer Arbeit. Zur Diskussion standen zum Beispiel die Auswirkungen der Asbestkrise und ein Vergleich der Nanodebatten in Europa. Auch mit der staatlichen Politik zur Vermeidung von Fettleibigkeit auf europäischer Ebene haben wir uns auseinandergesetzt. In Kooperation mit den Politikwissenschaften führen wir auch sogenannte prospektive Kolloquien durch, zu denen die breite Öffentlichkeit Zutritt hat. Diese Veranstaltungen befassen sich zum Beispiel mit der Handhabung von Unsicherheiten, mit Umweltgerechtigkeit, mit Ungerechtigkeiten im Gesundheitswesen oder mit den Risiken der Internationalisierung von Lebensmittelsystemen.

Unserer Erfahrung nach tragen die Human- und Sozialwissenschaften deutlich dazu bei, dass die Qualität der Risikobewertung steigt und die Daten belastbarer werden. Potenzielle Kontroversen lassen sich besser vorhersehen, weil alle Stakeholder von Anfang an beteiligt sind. Das ist wichtig, weil es in Krisenfällen nicht nur um eine „Top-down“-Kommunikation von oben nach unten, sondern auch um einen proaktiven „Bottom-up“-Ansatz geht. Das fördert Transparenz und schafft Vertrauen. Gerade in Frankreich sind NGOs offen für die Botschaft, dass es Ungewissheiten und fehlende Erkenntnisse in bestimmten Bereichen gibt. Anhand unserer gemeinsamen Analysen mit unseren Kooperationspartnern können wir schneller Warnhinweise geben, Frühwarnsignale erfassen und unsere Reaktionsfähigkeit in zukünftigen Krisen verbessern. Mit einem genaueren Wissen über die gesellschaftlichen Aspekte von Umwelt und Gesundheit können wir Krisen besser managen und Risiken bzw. Unsicherheiten besser kommunizieren. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

### **Diskussion:**

**Frage:** Frau Boutrais, ich habe bei Ihnen zum ersten Mal etwas über Frühwarnsignale und Risikoobservation gehört. Sie haben in diesem Zusammenhang die Nanomaterialien erwähnt. Aber welche konzeptionellen Ideen gibt es jenseits der Diskussion zur Nanotechnologie im Frühwarnbereich?

**Régine Boutrais:** Was die Frühwarnung anbelangt, ist es schwer, eine Definition zu geben.

David Gee hat vor Kurzem dazu ein Buch veröffentlicht, es heißt „Late lessons from early warnings“ – also „Späte Lehren aus Frühwarnsignalen“. Im Rahmen der Asbestkrise hat es zum Beispiel viele Ärzte gegeben, die eine Asbestproblematik feststellten. Bei den Nanomaterialien gibt es keine Frühwarnungen, aber einen Mangel an Wissen; wir haben den Dialog über potenzielle Gesundheitsgefahren von Nanomaterialien ja erst begonnen. Damit möchten wir alle an einen Tisch bringen: die Wirtschaft, die NGOs, die Gewerkschaften und die Wissenschaftler, um Orientierung oder die Forschungsschwerpunkte festzulegen.

**Kommentar:** Ich fand beide Vorträge sehr interessant, mit sehr guten Ansätzen. In den vergangenen Jahren wuchs der Druck, in der Risikoabschätzung transparenter zu werden und die Unsicherheit in der Risikoabschätzung darzustellen. Während derzeit viele Projekte zur Kommunikation von Unsicherheiten in der Risikobewertung laufen, fehlt dieser Druck aber im Risikomanagement weitgehend. Frau Böhl hat sich auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit konzentriert und bestimmte Formulierungen definiert, damit die breite Öffentlichkeit das Risikomanagement besser versteht. Aber es sind nicht nur die Medien, die Botschaften verzerrt und anders weitergeben; oft passiert das Gleiche auf der politischen Seite. Ich finde, es ist an der Zeit, dass das Risikomanagement seine Hausaufgaben macht und sich um ein besseres Verständnis der Wissenschaft bemüht.

**Moderator:** Frau Böhl, vielleicht können Sie kurz etwas dazu sagen.

**Dr. Böhl:** Sie haben recht; ich habe mich auf die Botschaften für die Öffentlichkeit und die Medien konzentriert. Das war der Fokus des Vortrages. Natürlich ist es genauso wichtig, dass die verschiedenen Stakeholder, insbesondere die öffentlichen Institutionen, Behörden und internationalen Einrichtungen und erst recht das Risikomanagement, zu Formulierungen kommen, die transparent sind und zueinanderpassen. Mit der Bitte, uns für diese Tagung entsprechende Leitlinien und Richtlinien Ihrer Häuser zur Verfügung zu stellen, haben wir dazu einen Ansatz gefunden. Wenn in der Kommunikation der Risikomanager bereits etwas schief läuft, dann ist das bedenklich.

**Moderator:** Sie sind nicht ganz zufrieden mit der Antwort. Aber vielleicht stellen Sie Ihre zweite Frage noch.

**Frage:** Vielen Dank. Ich habe gar keine konkrete Antwort erwartet, ich wollte den Punkt einfach nur ansprechen. Meine nächste Frage geht an Frau Boutrais: Welche Rolle kommt den Sozial- und Humanwissenschaften im Risikomanagement zu?

**Régine Boutrais:** Ich finde, es ist der richtige Weg, dass die Sozial- und Humanwissenschaften zunehmend an der Risikobewertung beteiligt werden. Also warum nicht auch beim Risikomanagement? Der Fokus sollte nicht nur auf der Kommunikation liegen, sondern in der Generierung von Wissen über die Gesellschaft.

**Moderator:** Dankeschön. Ich habe eine Frage an Frau Böhl. Natürlich fordert jeder Kommunikationsprofi Transparenz, Ehrlichkeit und Schnelligkeit im Zusammenhang mit Krisensituationen. Wie vertragen sich denn die umfangreichen Abstimmungsprozesse mit der geforderten Schnelligkeit?

**Dr. Böhl:** Das verträgt sich sehr gut. Der elementare Vorteil besteht darin, dass man so zu hausintern abgesicherten Antworten kommt und nicht mit Einzelantworten an die Öffentlichkeit treten muss. Der Prozess ist extrem schnell: Für eine Antwort über drei Hierarchieebenen brauchen wir im persönlichen Kontakt, per E-Mail oder mittels eines Telefonanrufs sieben bis zehn Minuten. Hierarchiesysteme, die scheinbar kompliziert wirken, müssen nicht notgedrungen langsam sein.



**Frage:** Meine Frage zielt auf die Kommunikation von Unsicherheiten ab. Ist das nicht ein zweischneidiges Schwert? Natürlich sollte man diese Unsicherheiten mitteilen, aber besteht nicht die Gefahr, dass sie instrumentalisiert werden, um eine Risikoabschätzung oder eine empfohlene Maßnahme als völlig überzogen abzutun?

**Dr. Böhl:** Die Gefahr besteht, sie ist allerdings gering. Früher dachte man, mit dem Eingeständnis solcher Unsicherheiten würde man die eigene Inkompetenz zugeben. Diese Einstellung hat sich zum Glück gewandelt. Das zeigen mehrere sozialwissenschaftliche Studien. Die Bevölkerung wünscht sich multiple Antworten, auch wenn sie unbequem sind. Die Glaubwürdigkeit ist sehr viel höher, wenn man Unsicherheiten zugibt, sie offen kommuniziert, auch dann, wenn die Meinungen kontrovers sind. Ich möchte nicht missverstanden werden; es geht nicht darum, dass die eine Hand nicht weiß, was die andere tut. Es ist essenziell notwendig, dass alle den gleichen Informationsstand haben. Aber wir haben in Deutschland ein föderales System, in dem sich die Länder zu Wort melden und wo auch das BfR als unabhängige Institution die Stimme ergreifen kann, um Verzehrsempfehlungen und Pressemitteilungen herauszugeben.

**Régine Boutrais:** Bei ANSES kommunizieren wir nicht direkt mit der breiten Öffentlichkeit, sondern wir arbeiten über unsere Stakeholder und die NGOs. Aber die Erläuterung der Unsicherheiten führt oft dazu, dass die NGOs mehr Vertrauen in unsere Expertise fassen und sich stärker dafür engagieren.

**Moderator:** Vielen Dank. Der nächste Vortragende ist Dr. Helmut Tschiersky-Schöneburg, Präsident des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Herr Tschiersky-Schöneburg, welche Modelle brauchen wir, um mit der nächsten Krise besser abgestimmt, rascher, weniger verunsichernd und effektiver umgehen zu können?

## Risikomanagement und Koordination in der Krise

Dr. Helmut Tschiersky-Schöneburg,

*Bundesamt für Verbraucherschutz und  
Lebensmittelsicherheit (BVL), Berlin*



Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für diese Einführung. Wenn wir über Krisenmanagement sprechen, dann ist es ganz wichtig, dass jeder weiß, welche Rolle ihm bei der Bewältigung der Krise zukommt. Dafür braucht man einen strukturierten Aufbau- und Ablaufplan, auf den ich im Rahmen meines Vortrages eingehen möchte. Ich werde Ihnen auch darlegen, welche Möglichkeiten zur Verbesserung des Krisenmanagements bestehen und welche tatsächlich genutzt werden.

Professor Haunhorst hat schon einiges zum Krisenmanagement aus der Länderperspektive gesagt. Ich vertrete die Perspektive des Bundes. Mein Haus, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, ist die Partner- und Schwestereinrichtung des BfR. Wir sind zuständig für etliche Schritte entlang der Wertschöpfungskette im Bereich des Risikomanagements. Wir sind unter anderem auch die national zuständige Genehmigungsbehörde für gentechnisch veränderte Organismen, kurz GMOs.

Lassen Sie mich mit einem kurzen Ausblick auf den Rechtsrahmen beginnen. Bei der Suche nach entsprechenden Rechtsbestimmungen für Krisenmanagement findet man erstaunlich wenige Regelungen. In der Basisverordnung gibt es einige Artikel, die sich mit dem Notfallplan der Europäischen Kommission und mit dem Krisenstab befassen. Diese Aufgabe wurde in der Entscheidung aus dem Jahre 2004 umgesetzt. In der Kontrollverordnung 882/2004 findet sich in Artikel 13 die Verpflichtung, dass die EU-Mitgliedsstaaten Alarm- und Notfallpläne aufstellen müssen. In Deutschland kam man dieser Verpflichtung durch eine Bestimmung in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Rahmenüberwachung nach; demnach müssen die Bundesländer solche Pläne aufstellen. Einige Bestimmungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches in Deutschland ergänzen diesen Rechtsrahmen.

Obschon der Begriff Risiko in der Basisverordnung definiert ist, findet man auf die Frage nach der Definition einer Krise leider keine direkte Antwort. Ein indirekter Ansatz findet sich jedoch in der Formulierung des Artikels 55 der EC-Verordnung 178/2002. Dabei handelt es sich jedoch nur um solche Krisen, die durch lebensmittelinduzierte Faktoren ausgelöst werden. Deshalb fand ich auch den Vortrag von Régine Boutrais sehr gut. Denn ich halte es durchaus für sinnvoll, darüber zu diskutieren, ob Lebensmittelkrisen nicht auch durch sozial-ethische Faktoren, durch Nachhaltigkeitsprobleme, den Klimawandel und durch politische Faktoren ausgelöst werden können. Dass zumindest mediale Wahrnehmungen und politische Faktoren eine Krise befeuern können, das hat Frau Dr. Böhl sehr gut herausgearbeitet.

Der Dioxinfall rief in den Medien eine unglaublich starke Reaktion hervor, ohne dass es zu einer nennenswerten gesundheitlichen Beeinträchtigung der Bevölkerung kam. Er verlief also in dieser Hinsicht völlig konträr zur EHEC-Krise. Die Politik greift diese Stimmungen auf und reagiert darauf. Politiker geben mittlerweile ganz offen zu, dass sie durchaus die Stimmung in der Öffentlichkeit nutzen, um ihren eigenen politischen Profit daraus zu ziehen. Das macht es für die unabhängige wissenschaftliche Meinung, die zum Beispiel durch das BfR vertreten wird, schwer, sich Gehör zu verschaffen. Denn selbst wenn sie im Dialog mit der Politik dargestellt wird, kann es sein, dass die Politik diese wissenschaftsbasierte Risikokommunikation nicht annimmt.

Heute Morgen wurde deutlich hervorgehoben, dass wir in Europa und in Deutschland eine strenge Trennung von Risikomanagement und Risikobewertung haben. In Deutschland ist mein Haus für das Management zuständig und wir arbeiten dabei eng mit dem BfR zusammen. Das bedeutet: Wir geben dem BfR die notwendigen Daten, damit es seinerseits das Risk Assessment durchführen kann. Beide Einrichtungen stehen mit der jeweiligen europäischen Ebene in einer engen Beziehung und kommunizieren miteinander, sodass damit die Vernetzung von nationaler und europäischer Ebene in der Krisenkoordination sichergestellt wird.

Welche klassischen Instrumente stehen uns im Management überhaupt zur Verfügung? Aufgrund der europäischen Gesetzgebung unterscheiden wir vier klassische Instrumente: die Rückverfolgbarkeit, die bereits angesprochenen Notfallpläne, das europaweite Rapid-Alert-System, und natürlich auch das Netz der europäischen Referenzlaboratorien. Auf nationaler Ebene werden diese europäischen Werkzeuge durch einen Lagebericht ergänzt, der vom Lagezentrum in meinem Haus generiert wird, außerdem durch ein entsprechendes Datenmanagement und ein System nationaler Referenzlaboratorien, die in enger Zusammenarbeit mit den europäischen Referenzlaboratorien stehen.

Welche Erfahrungen haben wir mit diesen Tools gemacht? Die wichtigsten Impulse für das Krisenmanagement kamen aus den tragischen Ereignissen in Zusammenhang mit dem Ausbruch der Shigatoxin-produzierenden *E. coli*-Infektion nach dem Verzehr von Sprossen. Was war so besonders an diesem Ereignis? Die EHEC-Krise führte in über 3.000 Fällen zu einer bösartigen Gastroenteritis, bei 885 Fällen traten Komplikationen auf und 53 Menschen starben. Die Krise traf uns also mit einer unglaublichen Wucht. Auch die Länge der Krise war in dieser Form einmalig. Sie begann am Anfang der zweiten Maiwoche 2011 und endete erst Anfang Juli 2011.

Das heißt, alle beteiligten Einrichtungen und Behörden waren enorm gefordert. Verschärfend kam hinzu, dass wir, anders als bei den bislang gemanagten Lebensmittelkrisen, die ursächliche Quelle der Infektion nicht kannten. Wir hatten keine angemessenen validierten Untersuchungsmethoden und konnten deswegen keine klassische Rückverfolgung durchführen. Deshalb führte die risikobasierte Inspektion entlang der Lebensmittelkette zunächst zu keinem positiven Ergebnis, ebenso wenig die Anwendung klassischer epidemiologischer Methoden zur Feststellung des Ausbruchgeschehens. Außerdem lastete ein enormer Druck der Öffentlichkeit auf uns.

Was war der erste Schritt zur Lösung des Problems? Frau Tritscher sprach es ihrem Vortrag heute Morgen an: Die Behörden rückten zusammen. Zur Lösung der EHEC-Krise wurde erstmals eine EHEC-Taskforce geschaffen, in der die Experten aus Risikomanagement und Risikobewertung, der Bund, vertreten durch die Bundesinstitute BfR, BVL, RKI, und die Bundesländer eng kooperierten und die notwendigen Schritte durchführten. Das war neu und besonders, weil man begonnen hatte, die Ergebnisse aus einer epidemiologischen Untersuchung mit den klassischen Instrumenten der Warenstromanalyse und der Rückverfolgung zu

verknüpfen. Dieses Vorgehen führte schließlich zum Erfolg; ausgehend von zunächst fünf Ausbruchsklustern hat man in einer Rückverfolgungsstrategie einen potenziellen Ausbruchsort festgestellt und dieses Ergebnis durch einen „Trace-forward Approach“ bestätigt.

Problematisch war, dass diese Taskforce nur mit Vergleichen arbeiten konnte, weil alle notwendigen Rückverfolgungsinformationen lediglich in Paperform, auf teilweise handschriftlich ergänzten Lieferlisten, zur Verfügung standen. Es ist ganz wichtig, dass wir uns darüber Gedanken machen, wie dieser Ansatz verbessert werden kann. Jeder hat heute ein Smartphone und es lässt sich nicht nur schwer nachzuvollziehen, weshalb man ein solches Kommunikationsmittel mit einer entsprechenden App nicht auch zur sekundenschnellen Rückverfolgung und Generierung digitaler Daten in der Lebensmittelüberwachung einsetzen kann.

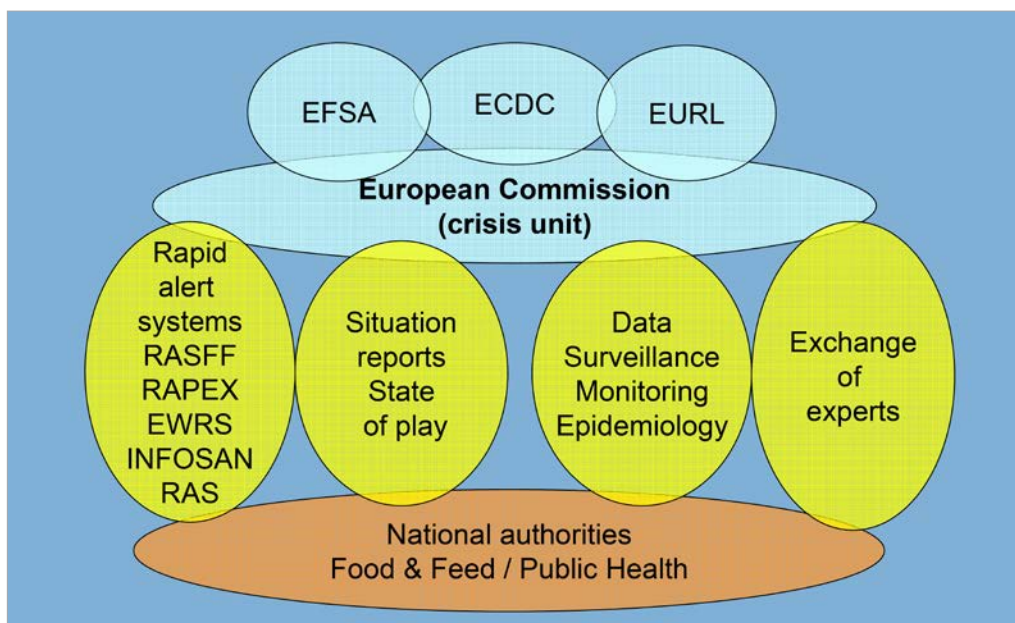
Beim EHEC-Geschehen wurde diese Taskforce Teil des gesamten nationalen Risikomanagementkonzeptes. Es gab eine zentrale Kriseneinheit beim Ministerium, die im täglichen Kontakt mit den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Bundesländern stand. Diese Kriseneinheit wurde durch die Arbeit der Taskforce unmittelbar unterstützt.

Nachdem die Taskforce sich in der EHEC-Krise bewährt hat, liegt der Gedanke nahe, sie zu institutionalisieren. Wie könnte eine solche Institution aussehen? Zunächst sollte sie die beteiligten Experten zusammenführen, wie das bei EHEC ja bereits schon geschehen ist. Wichtig ist aus unserer Sicht, dass hier eine unmittelbare Zusammenarbeit mit dem Lagezentrum besteht, das im BVL zusammenkommt. Denn die Erkenntnisse, die zum Beispiel aus den Bundesländern beim Lagezentrum eintreffen, können auf diese Weise unmittelbar für die Taskforce genutzt werden; das gilt natürlich auch für den umgekehrten Fall. Darüber hinaus kann eine solche Taskforce auch bei der Krisenkommunikation hilfreich sein. Schließlich könnte eine Einrichtung, die im unmittelbaren Kontakt mit den Länderbehörden steht, wertvolle Hinweise für die Arbeit der Behörden vor Ort geben.

Bei der Institutionalisierung ist auf die entsprechenden Rahmenbedingungen zu achten. Das betrifft den Ort der Ansiedlung, die Ausstattung mit den notwendigen Informations- und Kommunikationstechnologien, die Sicherstellung der unmittelbaren Zusammenarbeit mit dem Lagezentrum und die Rollenverteilung im Krisenfall. Dazu müssen regelmäßig Übungen erfolgen, um Abläufe durchzuspielen und eine unmittelbare Zusammenarbeit der Institutionen sicherzustellen, sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Dazu gehören auch der Aufbau eines Expertennetzwerks und ein entsprechendes Training zur Sicherstellung einer hohen Qualität. Im Fall einer Krise bedarf es der Bereitstellung der notwendigen Daten durch ein Wissens- und Datenmanagement, einschließlich der Rapid-Alert-Meldungen.

Wie können wir unser Krisenmanagement und unsere Krisenkoordination mithilfe dieser Erkenntnisse fortentwickeln? Entscheidend ist, dass die Daten für die Rückverfolgung schneller zur Verfügung gestellt und dafür auch die entsprechenden digitalen Systeme entwickelt werden. Vorher fragte ein Teilnehmer, wie weit wir damit sind. Ich denke, der Weg dorthin ist noch ziemlich weit und es bedarf auch einer aktiven Mitarbeit, vor allem der Wirtschaft, um die Digitalisierung von Rückverfolgbarkeitsdaten sicherzustellen. Herr Professor Haunhorst hat vorher ganz richtig angemerkt, dass der Austausch zwischen den verschiedenen Behörden und Ebenen, also zwischen der Humanseite und der Lebensmittelüberwachung, auf allen Ebenen sichergestellt und weiterentwickelt werden muss; dafür benötigen wir eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Schließlich gehört zur Weiterentwicklung des Datenmanagements auch die Generierung von Datenbanken. Ein solches Beispiel möchte ich Ihnen gern vorstellen: Bei „eFI“ handelt es sich um ein elektronisches Früherkennungs- und Informationssystem, in das die Bundesländer ihre Überwachungsdaten einspeisen können. eFI lässt sich künftig für die Risikofrüherkennung und im Krisenfall für die Entwicklung eines Lagebildes nutzen.

Wie könnte eine weiterentwickelte Krisenkoordination aussehen? Über genau diesen Punkt beraten die Verbraucherschutzminister der Länder derzeit in Hamburg. Grundsätzlich geht es um einen Vertrag, in dem Bund und Länder verabreden, wie sie im Krisenfall zusammenarbeiten. Dazu bedarf es einer strategischen Ebene, die die politische Verantwortung trägt. Hier wird auch die Frage entschieden, wie in der Krise kommuniziert werden soll. Diese strategische, politische Ebene wird unterstützt durch eine operative Ebene. Dort wird das Krisenmanagement fallbezogen und in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern durchgeführt. Dort ist auch die Kriseneinheit anzusiedeln, die die notwendigen operativen Entscheidungen trifft, um die Krise zu beherrschen und letztendlich auch zu beseitigen. Sie wird, falls erforderlich, durch eine Taskforce unterstützt, aber auf jeden Fall durch das Lagezentrum, die Methoden des Datenmanagements und selbstverständlich auch durch eine wissenschaftliche Bewertung durch das BfR.



**Abb. 5.1: Die Verzahnung der europäischen Institutionen mit den nationalen Behörden im Risiko- und Krisenmanagement.**

Auf europäischer Ebene findet die Verzahnung so statt, wie in Abbildung 5.1 dargestellt. Auch hier existieren verschiedene Verzahnungsinstrumente, wie etwa die „Crisis Unit“ der Europäischen Kommission. Dort werden auch die verschiedenen Behörden in die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene integriert. Im Fall einer Krise in Deutschland würde ein täglicher Lagebericht generiert, Daten an die EU-Kommission weitergeben und Experten ausgetauscht.

Lassen Sie mich einen Ausblick wagen. Ich hoffe, es ist deutlich geworden, dass wir für die weiteren Herausforderungen koordinierte Strukturen schaffen müssen. Ich hoffe außerdem, dass die Beratung heute und morgen zu einem positiven Ergebnis führen wird, sodass wir zumindest im bundesweiten Bereich eine solche Struktur für die Krisenkoordination aufbauen können. Dazu gehört aber auch, dass diese Strukturen geübt werden. Es ist ganz wichtig, dass die Reaktionszeiten enorm verkürzt werden. Jeder Tag kann Leben retten. Der Austausch mit der Lebensmittelindustrie spielt in diesem Zusammenhang eine ganz wichtige Rolle.

Zur Krisenkommunikation wurde heute schon einiges gesagt. Eine koordinierte Krisenkommunikation läuft auf eine Arbeitsteilung hinaus. Auf Bundesseite würde es sich anbieten, dass bundesweite Aspekte kommuniziert werden. Dazu kommt die Risikokommunikation des



BfR. Regionale Aspekte im Falle einer Krise würden sinnvollerweise eher von den Ländern kommuniziert werden. Das, denke ich, sind die wesentlichen Schlüsselparameter, die notwendig sind, um künftig die Krisenkoordination weiter voranzubringen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

## Diskussion

**Frage:** Herr Tschiersky-Schöneburg, Sie haben das Thema Datenbanken im Zusammenhang mit der Risikofrüherkennung genannt. An welche Daten dachten Sie und spielt der Datenschutz dabei eine Rolle?

**Dr. Tschiersky-Schöneburg:** Der Datenschutz spielt bei der Generierung von Datenbanken immer eine Rolle; selbstverständlich wird er auch bei diesem Pilotprojekt beachtet. Es geht um die Überwachungsdaten der Länder, also um Daten aus dem Bereich der Lebensmittelinspektion und der Probenuntersuchung. Mithilfe dieser Länderdaten und spezieller Algorithmen lassen sich bestimmte Untersuchungen mit dieser Datenbank durchführen. Es gibt eine ganze Reihe von Möglichkeiten und Anwendungen, bei denen eine solche Datenbank hilfreich sein kann. Aber das Wichtigste wäre tatsächlich, dass sie für die Erstellung eines Labgebildes und auch für die Risikofrüherkennung herangezogen wird. Derzeit befindet sich eFI, das elektronische Früherkennungs- und Informationssystem, aber noch in der Pilotphase.

**Statement:** Die Universität Bonn arbeitet bereits seit einigen Jahren gemeinsam mit anderen an mehreren Pilotprojekten zur Entwicklung von Datenbanken im Krisenmanagement. Dort werden wir am Ende eine Krisenübung haben; sowohl die Bundesländer als auch die Bundesbehörden, weitere Ressortforschungseinrichtungen und zwei Universitäten sind eingebunden. Das ist ein ähnlicher Weg, wie er in den Niederlanden und in Dänemark beschriftet wird. Das Wichtige an der Kooperation mit Universitäten ist, dass auf diese Weise auch die Experten ausgebildet werden, die zukünftig in entsprechenden Krisensituationen Entscheidungen treffen müssen.

**Frage:** Werden diese Datenbanken auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene erstellt?

**Dr. Tschiersky-Schöneburg:** In diesem Fall auf nationaler Ebene.

**Frage:** Führen nicht die AFSSA, die WHO und die FAO ähnliche Projekte durch? Es wäre doch wichtig, dass diese Datenbanken miteinander kommunizieren können. Gibt es Ideen für ein gemeinsames Template oder zumindest vier bis fünf gemeinsame Suchbegriffe? Wir haben unser System zum Beispiel mit dem der AFSSA harmonisiert. Was sind Ihre Gedanken dazu?

**Dr. Tschiersky-Schöneburg:** Natürlich haben wir überlegt, wie man das Datenmanagement auch auf europäischer Ebene aufziehen könnte. Anfang Dezember habe ich bei dem Advisory Forum der AFSSA in Wiesbaden über genau dieses Thema referiert. Leider verfügen die 16 Bundesländer, die die Daten liefern, alle über unterschiedliche Systeme. Damit die Daten extrahiert werden können, müssen die Labordateninformationssysteme mit dem Datenmeldeportal kohärent sein. Wenn man diese Schwierigkeit auf der nationalen Ebene beherrscht, kommt das nächste Problem, nämlich die Zusammenarbeit in der EU. Dort werden wir sicher schneller vorankommen, weil wir dann weniger Partner haben. Aber auch da gibt es Hemmnisse. Es wird also bestimmt noch einige Jahre in Anspruch nehmen, bis das Datenmanagement rund läuft.

**Moderator:** Können Sie nicht umgekehrt von den Erfahrungen der FAO, der WHO und der AFSSA profitieren?

**Dr. Tschiersky-Schöneburg:** Gerne würden wir davon profitieren, gar keine Frage. Aber bei einem Ereignis in einem Stall in Niedersachsen kann uns die FAO kaum helfen.

**Moderator:** Es geht ja nur um die Kompatibilität der Datenbanken – das war die Frage.

**Dr. Tschiersky-Schöneburg:** Aber die Frage lautet: Wie kann man dieses Datenbankinstrument für eine Krise nutzbar machen, die zuerst in Deutschland ausbricht? Wenn die Datenbank erst einmal steht, dann kann man nationale und internationale Datenebenen durchaus gut miteinander in Verbindung bringen.

**Frage:** Was darf nun diese Taskforce und was darf sie nicht? Risikomanagement hat ja etwas mit Maßnahmen zu tun, die ergriffen werden müssen. Ich habe oft den Eindruck, dass die Länder nicht bereit sind, bei länderübergreifenden Problemen Kompetenzen abzugeben.

**Dr. Tschiersky-Schöneburg:** In meiner etwas groben Darstellung war nicht zu erkennen, dass in einer „Crisis Unit“ zum Beispiel die Bundesländer beteiligt sein könnten. Die Taskforce würde zuarbeiten; die Entscheidungen fallen auf der operativen Krisensteuerungsebene. Auf diese Weise wäre die Verbindung zwischen der Arbeit einer Taskforce, der Entscheidung der Kriseneinheit und der Umsetzung im Bundesland hergestellt.

**Moderator:** Ich danke Ihnen sehr herzlich. Der zweite Mitveranstalter dieser Tagung ist das dänische Lebensmittelinstitut an der dortigen Technischen Universität. Der Direktor dieses Instituts, Dr. Jørgen Schlundt, ist Human- und Veterinärmediziner, er war vor seiner Zeit am DTU bei der WHO und ist Fachmann für Zoonosen. Ist es in diesem Bereich einfacher, eine Vorsorge auf der Basis bestehender Erfahrungen zu treffen?

## Krisenprävention: Kontrolle der Zoonosen

Dr. Jørgen Schlundt,

*Nationales Lebensmittelinstitut Dänemark an der  
Technischen Universität Dänemark (DTU), Søborg*



Sehr geehrte Damen und Herren,

der Blick auf die WHO-Zahlen zur Krankheitslast durch Diarrhö zeigt Inzidenzraten von annähernd 4 Milliarden Fällen jährlich und rund 1,8 Millionen Menschen, meist Kinder, die an dieser Erkrankung jährlich sterben. Dabei ist die Diarrhö nur einer der Symptomenkomplexe, die durch Lebensmittel (einschließlich Wasser) übertragen werden. Während die Diarrhö durch Mikroorganismen verursacht wird, wissen wir über die Krankheitslast durch Chemikalien in der Nahrung fast gar nichts. Zu dieser bereits existierenden Belastung kommen laufend neue Probleme dazu.

Es ist bekannt, dass etwa 75 % der neu auftretenden Infektionskrankheiten Zoonosen sind; mehr als 25 % werden durch Lebensmittel übertragen. Das zeigt bereits, dass ein sehr großer Anteil der allgemeinen Krankheitslast mit zoonotischen Pathogenen in Zusammenhang steht, die durch die Nahrung aufgenommen werden.

Ich habe zu Beginn des Symposiums gesagt, dass wir vermeiden sollten, den Fokus unserer Kommunikation zu Ernährungsrisiken auf die Worte Ausbruch oder Krise zu legen. Die Fallzahlen bei Ausbrüchen stellen nur einen Bruchteil des tatsächlichen Problems dar, da sich die meisten lebensmittelbedingten Erkrankungen nur sporadisch, also nicht in Ausbrüchen, manifestieren. Vor 15 Jahren kannte kaum jemand das Bakterium *Campylobacter*, weil es fast nie bei Ausbrüchen vorkommt; heute wissen wir, dass die meisten der durch Lebensmittel übertragenen Krankheiten in Europa und weltweit durch *Campylobacter* verursacht werden.

Wir begehen also viele Fehler, weil wir uns zu stark auf Ausbrüche konzentrieren. Wirklich bedeutsam für die öffentliche Gesundheit und die politischen Entscheider ist nicht die kleine Zahl der Fälle während eines Ausbruchs, sondern die Gesamtzahl der Menschen, die tatsächlich durch den Genuss von Nahrungsmitteln krank werden, und die Auswirkungen dieser Erkrankungen. Das erinnert mich an die Geschichte vom Betrunknen, der im Schein einer Straßenlaterne seine Schlüssel sucht. Auf die Frage, wo er sie denn verloren habe, deutet er auf die gegenüberliegende Straßenseite. „Aber warum suchst Du dann hier?“, wird er gefragt. „Weil ich hier besseres Licht habe“, gibt er zur Antwort. Mit anderen Worten, wir sollten endlich anfangen, nicht nur die Spitze des Eisbergs, die gemeldeten Ausbruchsdaten, zu betrachten, sondern auch die tatsächliche Krankheitslast, die derzeit noch im Verborgenen liegt.

Warum fällt das so schwer? Die Agenda im Bereich der Lebensmittelsicherheit wird durch viele Interessen, Regeln und Stakeholder bestimmt: das Welthandelsabkommen der World Trade Organisation (WTO), die wirtschaftlichen Interessen der großen Handelspartner in USA und Europa, die Abläufe der globalen Lebensmittelversorgung, die Gewinnspannen des Einzelhandels, die Wissenschaft, die Bedenken der Verbraucher und die Presse. Sie alle treten immer im Notfall auf den Plan. Für die wissenschaftliche Arbeit sollten diese Notfälle eigentlich nicht so wichtig sein, dennoch beherrschen sie in der realen Welt alles. Als Wissenschaftler sollten wir diese Notfälle zur Kenntnis nehmen, aber wir sollten nicht zulassen, dass sie unsere Agenda bestimmen.

Es wird oft gesagt, wir könnten aus Ausbrüchen sehr viel lernen. Es mag in Ihren Ohren vielleicht überzogen klingen, aber ich behaupte, das stimmt nicht. Wenn wir uns den EHEC-Ausbruch von 2011 genauer anschauen, dann stellt sich die Frage, ob zoonotische Pathogene im Gemüse wirklich so neu waren. Nein, waren sie nicht. Sind Infektionen durch Verotoxin-produzierende *E. coli*-Erreger (VTEC) auf Sprossen vielleicht ein neues, bis dato unbekanntes Phänomen? Nein, es gab bereits 1997 einen sehr großen Ausbruch in Japan, der Zehntausende Schulkinder betraf und genau dieselbe Ursache hatte. Selbst im kleinen Dänemark gab es einen VTEC-Ausbruch, der durch den Verzehr von Sprossen ausgelöst wurde.

In allen untersuchten Fällen geschah die Kontamination der zur Produktion von Saatgut eingesetzten Pflanzen durch Faeces, Mist oder indirekt kontaminiertes Wasser. Mit anderen Worten, die Argumente, wir hätten diese Erkrankung noch niemals vorher gesehen und könnten damit nicht umgehen, weil sie noch nicht erforscht sei, sind schlicht nicht korrekt. Man hätte sehr wohl damit rechnen können. Das eigentliche Problem besteht aber nicht darin, dass es diesen Ausbruch gab, sondern dass er hätte verhindert werden können und dass wir etwas ändern müssen, um zu vermeiden, dass sich dieser Ausbruch wiederholt.

Mögliche Maßnahmen zur Prävention bestehen zum Beispiel darin, die Kontamination über Mist oder Abfälle zu verhindern, Tests für die Sprossensamen einzuführen, den Entwicklungsländern bei der Verbesserung ihrer Produktionspraktiken zu helfen und die rechtlichen Vorgaben zu verbessern. Das Problem und die entsprechenden Gegenmaßnahmen waren ja nach dem japanischen Ausbruch beschrieben worden. Wurden diese Maßnahmen weltweit umgesetzt? Ich denke, die Antwort lautet „Nein“.

Im Anschluss an die Terroranschläge vom 11. September 2001 gab es sehr viele Diskussionen darüber, wie man terroristische Attacken verhindern könnte. In diesem Zusammenhang stand auch die Überlegung im Raum, ein separates Kontrollsystem für terroristische Anschläge einzurichten, die auf die Vergiftung von Lebensmitteln abzielen. Ein Mitarbeiter des Center of Disease Control and Prevention kommentierte dieses Vorhaben mit dem Satz, das sei genauso, als ob man in Zukunft zwei verschiedene Feuerwehren einrichten würde, eine für normales Feuer und eine zweite für Brandstiftung. Wie kann man im akuten Fall wissen, ob ein Brand auf Brandstiftung zurückgeht? Das zeigt sich höchstens nach dem Brand, wenn alles zerstört ist. Aber wozu sollte man dann zwei verschiedene Feuerwehren haben?

Mit der Lebensmittelsicherheit verhält es sich genauso. Ein separates System, das sich mit Ausbrüchen befasst, und ein anderes, das für den Rest zuständig ist, macht keinen Sinn. Einige Vorschläge zur Verbesserung unserer Krisenprävention wurden heute schon aufgezählt: mehr Tests, besser aufpassen, besser kommunizieren. Ich könnte die Liste mühelos um viele Punkte erweitern. Prinzipiell denke ich aber, diese Maßnahmen werden nicht funktionieren. Wir sollten vielmehr sicherstellen, dass unser Präventionssystem möglichst umfassend auf Probleme reagiert, nicht nur auf die tatsächlich wahrgenommenen, die, von denen die Presse berichtet, oder die, die ausschließlich mit Ausbrüchen zu tun haben.

Im Folgenden möchte ich drei Thesen aufstellen, die wir gerne diskutieren können:

- Das Testsystem sollte überdacht werden: Das blinde Vertrauen in Tests muss aufhören. Warum? Havelaar brachte es in einer Veröffentlichung 2010 auf den Punkt: Es ist ziemlich ineffizient, sich auf den Nachweis von Pathogenen im Endprodukt zu verlassen, weil nicht genügend Proben getestet werden können, um auf diese Weise Gesundheitsrisiken zu vermeiden. Ich kann das an einem Beispiel erläutern: Dänemark ist der größte Exporteur von Schweinefleisch einschließlich Schweinewurstwaren in Europa. Wenn wir davon ausgehen, dass eine von 1.000 Wurstwaren einen Mangel aufweist, das entspricht einer Mängelrate von 0,1 %, dann würden wir die schlechte Wurst bei zehn Stichproben nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 1 % entdecken. Trotzdem fordern Politiker immer noch mehr Tests, in der Meinung, die Lebensmittel würden dadurch sicherer.
- Wir brauchen ein integriertes System: Wie können wir eine effiziente Prävention hinbekommen, wenn wir uns nicht blind auf Tests verlassen wollen? Ich behaupte: Die Verhütung von Ausbrüchen durch Lebensmittel oder von Erkrankungen, die durch Lebensmittel übertragen werden, hängt von der Schaffung integrierter Systeme ab. Einige Länder haben inzwischen Zoonose-Zentren; das ist eine von verschiedenen Möglichkeiten, um ein solches integriertes System umzusetzen. Zoonose-Zentren erhalten alle Daten aus der Überwachung von Tieren, Lebensmitteln und der öffentlichen Gesundheit und nutzen diese, um Trends aufzuspüren und Lösungen vorzuschlagen. Die One-Health-Initiative ist außerhalb Europas in aller Munde; es geht dabei um die Schnittstelle zwischen Infektionen in Tieren und Menschen. Obwohl die Zoonose-Forschung in Europa bereits seit geraumer Zeit betrieben wird und eine Zoonose-Richtlinie schon seit vielen Jahren existiert, finde ich es merkwürdig, dass einige EU-Länder jetzt plötzlich das Thema „One Health“ neu entdecken. Dabei ist der Begriff in diesem Zusammenhang lediglich ein anderes Wort für Zoonoseverbeugung.
- Wir müssen das Risiko untersuchen und reduzieren: Klar ist, dass wir eine Überwachung auf der Ebene der Primärproduktion brauchen. Denn Krankheiten beim Menschen lassen sich verhindern, indem wir auf die Tierhaltung einwirken. Die Ausrottung der Brucellose in Rindern und Menschen ist ein Beispiel dafür, dass diese Strategie gelingen kann. Wenn wir mehr Informationen über die Krankheit und die Kontamination bzw. die Verbindung zwischen beiden gewinnen können, dann lässt sich auch das Risiko besser bewerten. Wir können die wichtigsten Lebensmittel isolieren, die im Krankheitsfall eine Rolle spielen, und wir können effiziente Interventionen festlegen. Noch vor zehn Jahren lag die Prävalenz von Salmonellen in dänischem Geflügel bei 40–80 %; durch die entsprechenden Aktionspläne zur Salmonellenbekämpfung beträgt sie heute weniger als 1 %. Das bedeutet auch, dass das Risiko der Bevölkerung, durch den Genuss von dänischem Geflügel an einer Salmonellose zu erkranken, wenigstens um das 40-Fache gesenkt werden konnte.

Durch ein besseres Verständnis der lebensmittelbedingten Erkrankungen des Menschen könnten wir die Prävention in diesem Bereich verbessern. Insgesamt würde sich diese Entwicklung auch positiv auf die wirtschaftliche Seite auswirken, zum einen, weil sich die Gesundheitsausgaben verringern würden, zum anderen, weil sich für sicherere Lebensmittel höhere Exporteinnahmen erzielen ließen.

In diesem Zusammenhang sollten wir auch an die technologischen Fortschritte denken, die neue Chancen zur Prävention bieten. Diese verbesserte Wissensbasis wird dazu beitragen, dass unsere Möglichkeiten zum Management und zur Kontrolle von Risiken zunehmen, dass sie sich besser umsetzen und dokumentieren lassen und mit anderen Ländern geteilt werden können. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, klare Zielvorgaben für die Reduktion von Erkrankungen festzulegen und eine ständige Verbesserung anzustreben, um so eine



Optimierung herbeizuführen. Auch die Beteiligung der Industrie ist gefragt – die Erfahrung zeigt, dass gerade diejenigen Prozesse zu guten Ergebnissen führen, die alle Akteure in die Planung einbeziehen und bei denen alle an einem Strang ziehen. Die positive Entwicklung der dänischen Geflügelzucht war nur möglich, weil die Industrie einen beträchtlichen Teil der Maßnahmen bezahlt hat. Wenn man eine Win-Win-Situation für beide Seiten finden kann, dann ist die Industrie dabei.

Noch ein Satz zu den Ausbrüchen: Durch die Anwendung neuer molekularbiologischer Methoden ist es sehr wahrscheinlich, dass wir künftig viele Fälle finden, die bislang als sporadisch galten und nun mit Ausbrüchen in Zusammenhang gebracht werden können. So wird es zum Beispiel bald möglich sein, Fälle durch genetisches Fingerprinting und die Sequenzierung des Gesamtgenoms zu diagnostizieren, mit anderen Fällen in Verbindung zu setzen und Krankheiten wirksam bis zum auslösenden Lebensmittel bzw. zur Primärquelle zurückzuverfolgen. Es ist anzunehmen, dass es weitaus mehr Ausbrüche gibt, als wir derzeit sehen. Das war zumindest der Fall, als man in den späten 1990er-Jahren in den USA anfang, die verschiedenen Salmonellenstämme in Lebensmitteln und im Menschen mit der neuen Pulsed-Field-Technologie zu untersuchen: Viele neue Fälle wurden gefunden und die Entdeckung von Ausbrüchen sowie die Vorbeugung erhielten dadurch neuen Auftrieb. Es ist zu erwarten, dass die Gesamtgenomsequenzierung weltweit ähnliche Auswirkungen haben wird.

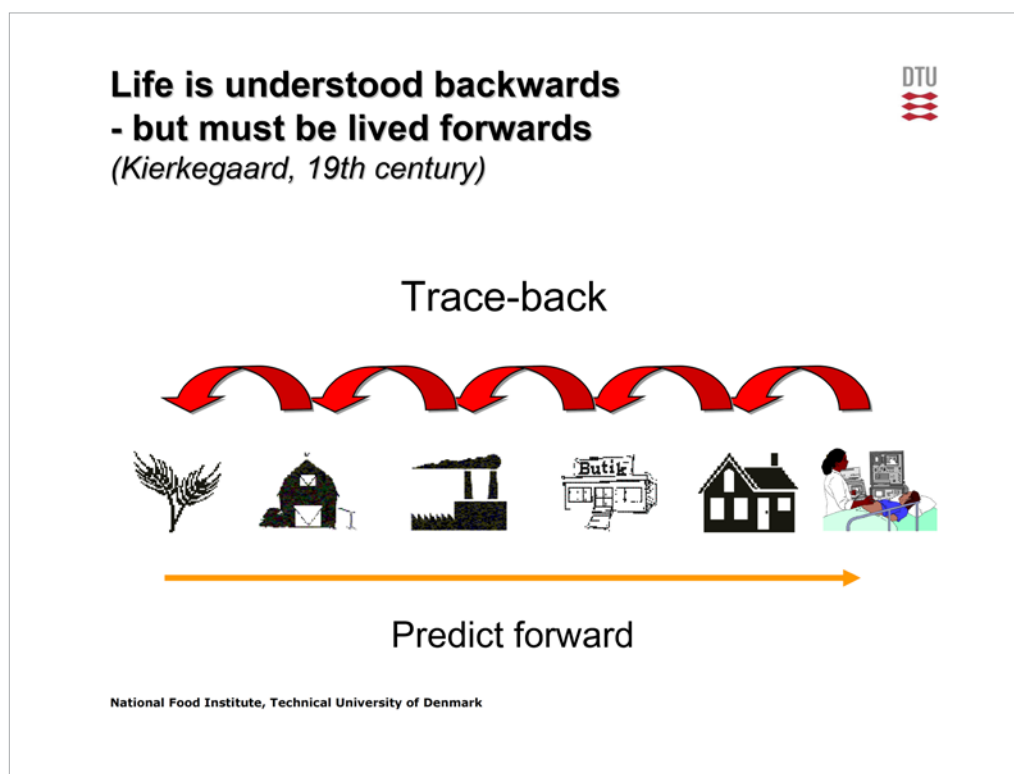


Abb. 6.1: Rückverfolgung von Lebensmittelrisiken.

Mit diesen neuen Methoden wird ein grenzüberschreitender Datenaustausch von Informationen über Mikroorganismen in Zukunft sehr viel einfacher. Man arbeitet mit Barcodes oder DNA-Sequenzen und kann auf diese Weise sehr große Datenvolumina handhaben und direkt austauschen. Wir sollten auch versuchen, eine Rückverfolgung vorzunehmen, weil sie uns hilft, die Zukunft vorauszusagen. Kierkegaard, der dänische Philosoph, hat einmal gesagt: „Das Leben wird rückwärts verstanden, aber es muss vorwärts gelebt werden.“ Genau darum geht es hier.

Wenn wir die Lebensmittelsicherheit in einem Land wirklich verbessern wollen, dann kommen wir nicht umhin, auch globale Aspekte zu berücksichtigen. Das betrifft auch unser Verhältnis

zu den Entwicklungsländern. Wir sollten uns nicht einfach auf den Standpunkt stellen, dass die Entwicklungsländer bestimmte Standards nicht erfüllen können und die Standards deshalb herabgesetzt werden sollten. Die Vorstellung, man könne ruhig ein paar Salmonellen mehr verzehren, wenn man an Hunger leidet, ist nicht nur zynisch, sondern auch schlicht falsch. Denn eine hungernde Bevölkerung ist weniger widerstandsfähig gegen Salmonellen und bedarf deshalb höherer Gesundheitsstandards. Der Weg nach vorne besteht vielmehr darin, dass wir den Entwicklungsländern bei der Einhaltung der existierenden Standards helfen. Denn die Lebensmittelsicherheit sollte überall die gleiche sein. Mit guten Lösungen können wir die Krankheitslast deutlich senken und damit die wirtschaftliche Entwicklung in vielen Teilen der Welt verbessern.

Das bedeutet, wir müssen Risiken global vermeiden. Das geht nicht, indem man sich ausschließlich auf Grenzkontrollen verlässt. Wir müssen uns auf die Lebensmittelsicherheitsysteme konzentrieren und sie optimieren. Lebensmittelsicherheit, Ernährung und die entsprechenden Erkrankungen sollten gemeinsam betrachtet werden und schließlich müssen wir unsere globalen Anstrengungen verstärken, damit die Standards auch in den Entwicklungsländern steigen. Herzlichen Dank.

**Moderator:** Vielen Dank für diese kritischen und klaren Äußerungen. Im nächsten Vortrag wird es etwas technischer. Laurent Laloux leitet das Labor für Lebensmittelsicherheit bei der ANSES. Dort werden nicht nur biologische und chemische Lebensmittelrisiken untersucht, die Abteilung entwickelt auch Testmethoden und dient als Referenzlabor auf der französischen und der EU-Ebene.

## Funktion der Referenzlaboratorien in der Krise

Laurent Laloux,

*Französische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz (ANSES), Maisons-Alfort*



Sehr geehrte Damen und Herren,

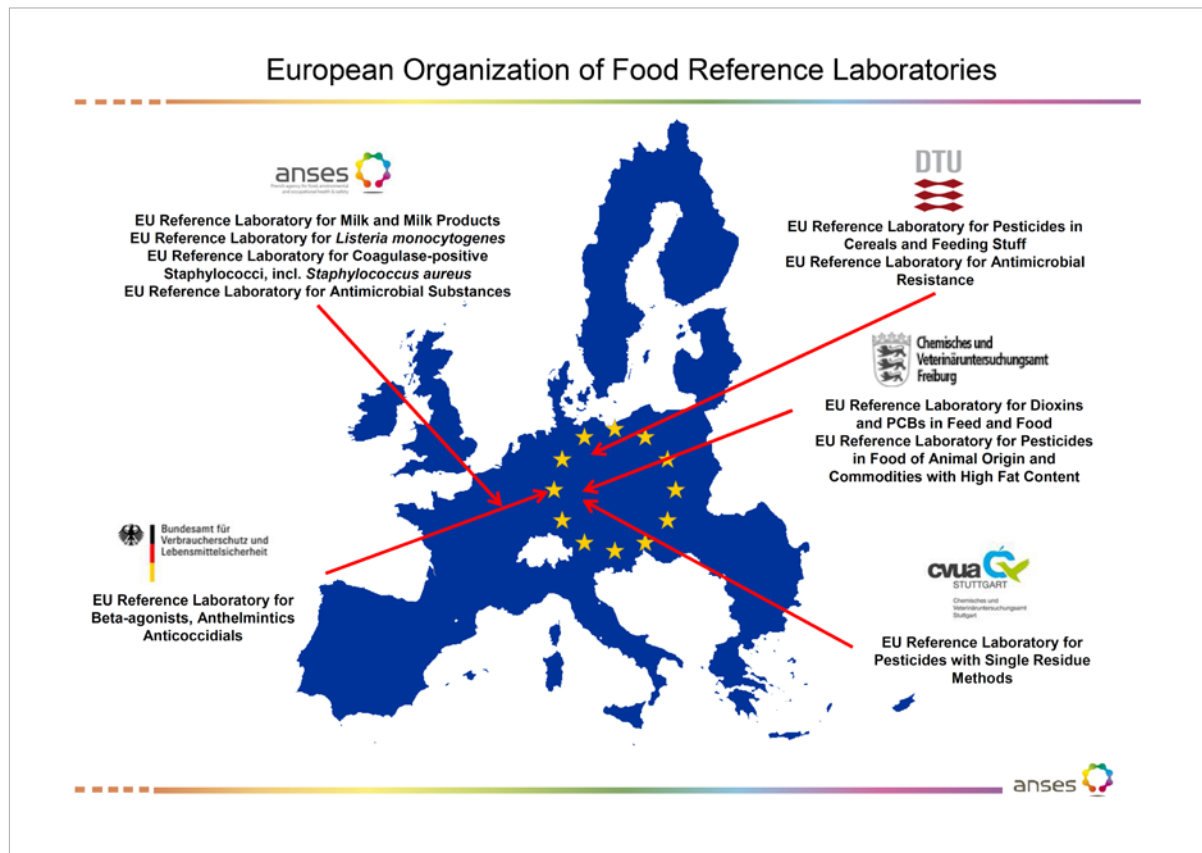
das Labor für Lebensmittelsicherheit der ANSES hat zahlreiche Referenzaufgaben, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Auf der Grundlage dieser Erfahrung werde ich heute einige der Missionen und Aufgaben von Referenzlaboren im Allgemeinen vorstellen und auch über einige konkrete Maßnahmen im Zusammenhang mit der EHEC-Krise sprechen.

Der Europarat und die Europäische Kommission haben gemeinsam mit allen Mitgliedsstaaten einen wissenschaftlichen und technischen Unterstützungsrahmen geschaffen, um Gesundheitskrisen zu verhüten und zu managen. Zunächst gibt es mehrere europäische Agenturen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, darunter insbesondere die europäischen Zentren zur Verhütung und Kontrolle von Krankheiten im Humanmedizinbereich, kurz ECDC, aber auch die europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde EFSA. Ein Teil der Organisationsstruktur in Krisenzeiten basiert auf den Referenzlaboren der Europäischen Union. Sie setzen die entsprechenden Regelwerke zur Tiergesundheit und zu Lebens- und Futtermitteln um. Insgesamt gibt es 17 EU-Referenzlabore im Bereich der Tiergesundheit und 21 für Lebens- und Futtermittel. Jedes dieser EU-Labore hat einen bestimmten Schwerpunktbereich (Abbildung 7.1). Einige befassen sich mit speziellen biologischen oder chemischen Gefahren, andere mit Risiken in Lebens- oder Futtermitteln. In Frankreich verfügen wir zum Beispiel über ein Referenzlabor für Milch und Milcherzeugnisse.

Der Aufgabenbereich der europäischen Referenzlabore im Lebensmittel- und Futtermittelsektor ist in der EU-Verordnung 882/ 2004 beschrieben. Sie müssen ein Netzwerk von nationalen Referenzlaboren koordinieren und entsprechende Standards zur Charakterisierung von Gefährdungen vorlegen. Diese Informationen werden dann über das Netzwerk der nationalen Referenzlabore verbreitet. Die Netzwerke sind aufgefordert, ihre Kompetenz in Tests nachzuweisen und die neuesten analytischen Methoden umzusetzen. Das ist ein sehr wichtiger Punkt, denn wir brauchen eine gemeinsame Methodenkompetenz, die effizient ist und allen europäischen Länder zur Verfügung steht. Die europäischen Referenzlabore testen aber nicht nur die Kenntnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der nationalen Referenzlabore und organisieren Weiterbildungen für sie, sondern bieten auch Schulungen für Experten aus Entwicklungsländern an.

Eine andere wichtige Aufgabe ist die wissenschaftliche und technische Unterstützung der Europäischen Kommission in Krisen. Wir arbeiten dabei auch mit Laboren zusammen, die für die Analyse von Futter- und Lebensmitteln in Drittländern verantwortlich sind. Durch diese

Kooperation haben wir frühzeitig Informationen über Lebensmittelprobleme, die möglicherweise aus anderen Ländern auf den europäischen Markt überschwappen könnten.



**Abb. 7.1:** Die Organisation der europäischen Referenzlabore im Lebensmittel- und Futtermittelsektor in Frankreich, Deutschland und Dänemark.

Eine Lebensmittelkrise zeichnet sich durch drei charakteristische Merkmale aus: Sie erzeugt Unsicherheit, tritt unerwartet ein und stellt eine Bedrohung dar. Die europäischen Referenzlabore können die zuständigen Behörden bei der Klärung jedes dieser Punkte unterstützen. Wir haben sehr gute analytische Methoden, um auf die Unsicherheiten bei der Überprüfung und Untersuchung von Lebensmittelquellen zu reagieren. Das europäische Netzwerk besitzt außerdem bedeutende Kapazitäten zur Analyse eines großen Probenaufkommens. Ferner betreiben wir Datenbanken zur Charakterisierung von Risiken und können auch Bioinformatikwerkzeuge einsetzen, um entsprechende Signale zu erkennen und Warnungen auszulösen. Wir haben gute Kenntnisse über Lebensmittelgefährdungen, die als Anleitung für ätiologische Recherchen oder auch zur Entwicklung von Maßnahmen zur Hygienekontrolle dienen können.

Zum Schluss möchte ich noch auf einige Maßnahmen der europäischen Referenzlabore während der EHEC-Krise eingehen. Es war ein italienisches Labor, das gemeinsam mit dem Netzwerk eine Methode zur Ermittlung des Ausbruchsstammes entwickelt hat. Warum konnte dieser Test so schnell entwickelt und verbreitet werden? Das Netzwerk der nationalen Referenzlabore arbeitet mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Methoden an der Charakterisierung eines Erregers und das Europäische Referenzlabor versucht, aus dieser Arbeit die effizienteste Methode für ein Screening abzuleiten. In diesem Fall handelte es sich um eine biomolekulare Technik, die PCR, die sehr schnell an die nationalen und europäischen Referenzlabore weitergegeben und dort validiert wurde. Das Labor unterstützte außerdem die Generaldirektion SANCO kontinuierlich mit seinem wissenschaftlichen und technischen Know-how und beteiligte sich an den Inspektionen des Lebensmittel- und Veterinärämtes in Ägypten. Verschiedene Wissenschaftler waren dabei Teil zahlreicher Arbeitsgruppen und Initiativen.

Mein Fazit: Mit den europäischen und nationalen Referenzlaboren verfügen wir über ein wirkungsvolles Netzwerk von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die Informationen und Daten austauschen, um die gegenseitige Unterstützung der Länder sicherzustellen. Dieses Netz aus engagierten Wissenschaftlern beteiligt sich auch Forschungsprojekten und kann sehr aussagekräftige Werkzeuge für die Bewältigung und Prävention von Krisen zur Verfügung stellen.

In Zukunft brauchen wir noch bessere Datenbanken zur Erfassung von Gefahren, verbesserte Bioinformatikwerkzeuge und einen besseren Informationsaustausch mit anderen Ländern außerhalb der Europäischen Union und weltweit. Auf diese Weise könnten wir insgesamt unsere Analysemöglichkeiten in Krisen weiter optimieren und weiteren Krisen vorbeugen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

## Diskussion

**Frage:** Sollte die Rolle der Referenzlabore nicht darin bestehen, dass sie eine Übersicht schaffen, anstatt selbst Referenztests zu entwickeln?

**Dr. Laloux:** Die Aufgaben der Referenzlabore sind auf der regulatorischen Ebene beschrieben; dort ist nicht ganz klar festgelegt, dass die Referenzlabore auch neue Tools entwickeln sollen. Aber wir haben das erforderliche Wissen dazu und wir arbeiten ja auch an Forschungsprojekten, die für die spätere Referenzarbeit von großem Nutzen sein können. Ich bin überzeugt, dass ein Referenzlabor eine sehr breite Kompetenz auf unterschiedlichen Ebenen braucht, weil es sehr viele Informationen aufarbeiten muss. Gerade bei neuen Ereignissen ist es wichtig, dass wir in der Lage sind, weitere Ermittlungen zur Krisenbewältigung vorzunehmen, aber dies ist eigentlich nicht unsere rechtliche Aufgabe. Dennoch sollten wir mit der Kommission erörtern, ob der Aufgabenbereich der Referenzlabore nicht geöffnet werden sollte, damit auch mehr analytische Entwicklungsarbeit betrieben werden kann.

**Frage:** Soeben wurde dargestellt, dass auf europäischer Ebene eine Trennung zwischen Risikomanagement und Risikobewertung besteht. Sehen Sie die Aufgaben eines europäischen Referenzlabors mehr im Bereich der Risikobewertung oder mehr im Bereich des Risikomanagements?

**Dr. Laloux:** Der Beitrag der europäischen, aber auch der nationalen Referenzlabore liegt eher im Risikobewertungsbereich. Es geht darum, wissenschaftliche Daten und Informationen bereitzustellen. Von ihrer Expertise her gesehen, sind die europäischen Referenzlabore nur ein Teil des Risikomanagements.

**Frage:** An wen sollte sich der Krisenmanager denn wenden, wenn er wirklich Bedarf an weiteren Erkenntnissen im Laborbereich hat?

**Dr. Laloux:** Sie können die Labore natürlich nutzen, um in einer Krise Daten zu generieren, aber es muss eine enge Zusammenarbeit zwischen den Risikomanagern auf nationaler und auf europäischer Ebene geben. Die europäischen Referenzlabore sind eine Organisation der Europäischen Kommission. Wenn es darum geht, in einer Notsituation zu helfen, dann sind wir natürlich dazu bereit. Prinzipiell sind wir aber eher diejenigen, die für die Risikobewerter wissenschaftliche Daten generieren.

**Moderator:** Vielen Dank. Professor Matthias Horst ist Hauptgeschäftsführer der deutschen Produzentenorganisation Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde, abgekürzt BLL, mit Büros in Berlin und Brüssel. Er wird sich mit der Frage beschäftigen, was die Lebensmittelwirtschaft tut, um Skandale zu vermeiden, und wie sie mit Krisenfällen umgeht.



## Instrumente der Krisenbewältigung und der Krisenprävention in der Lebensmittelwirtschaft

Professor Matthias Horst,

*Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL),  
Berlin*



Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde zählt zu seinen Mitgliedern Verbände und Unternehmen der gesamten Lebensmittelkette, beginnend mit dem Futtermittelsektor über die Landwirtschaft, das Handwerk, die Industrie und den Handel, die Großverbraucher sowie alle Zulieferbereiche.

Lassen Sie mich ganz kurz einen Überblick über die deutsche Lebensmittelwirtschaft geben: Mit über vier Millionen Beschäftigten, einer Bruttowertschöpfung von 133 Milliarden Euro und mit einem riesigen Steueraufkommen gehört sie zu den größten Wirtschaftszweigen in diesem Land. In der Europäischen Union ist die Ernährungsindustrie der größte Industriezweig überhaupt, weit vor der Automobilindustrie und anderen.



Abb. 8.1: Die deutsche Lebensmittelwirtschaft 2010.

Krisen, die die Lebensmittelsicherheit betreffen, wirken sich oftmals auf die gesamte Lebensmittelkette oder zumindest auf Teile aus. In manchen Fällen ist sie das Opfer von Krisen, in anderen Fällen liegt die Ursache in fahrlässigem Handeln oder in ganz seltenen Fällen werden schwarze Schafe auch aus Vorsatz zu Tätern. Vor allem aber ist die Lebensmittelwirtschaft ein Mitstreiter, wenn es darum geht, Krisen vorzubeugen bzw. zu bewältigen. Unsere Unternehmen haben, ebenso wie die öffentlichen Institutionen und die Verbraucher, das allergrößte Interesse daran, dass Krisen gar nicht erst entstehen und im Falle ihres Eintretens schnell überwunden werden.

Es gibt echte und gefühlte Krisen, und nicht jede Krise ist ein Skandal. Die Medien und auch die Politik sind sehr schnell mit diesem Begriff bei der Hand. Die Feststellung, EHEC sei ein Skandal, finde ich geschmacklos. Von einem Skandal sprechen wir, wenn jemand Gammelfleisch in den Markt bringt oder absichtlich Dioxin-belastete Fette unters Futtermittel mischt. EHEC war eine Katastrophe, eine Tragödie, aber kein Skandal. Wir müssen sehr auf eine differenzierte Wortwahl achten, gerade weil Krisen eine solche Bedeutung für die Politik haben und von den Medien entsprechend aufgegriffen werden.

Auch wenn wir zwischen echten und gefühlten Krisen unterscheiden, kann ihre Auswirkung auf Verbraucher, Öffentlichkeit und betroffene Unternehmen identisch sein. Wir haben heute bereits über Defizite in der Krisenbewältigung gesprochen, die das Verbrauchervertrauen, die Glaubwürdigkeit der Politik und Verwaltung, aber natürlich auch die der betroffenen Unternehmen und Branchen gravierend beeinträchtigen. Weil das so ist, müssen wir gemeinsam überlegen, wie wir Krisen verhindern.

Krisen ereilen uns ohne Vorwarnung, zur Vorbereitung bleibt wenig Zeit. Natürlich geht es in erster Linie darum, Personenschäden abzuwenden; aber oft entstehen auch massive Vermögensschäden. Im Dioxinfall waren 4.500 bis 5.000 Höfe tage- oder gar wochenlang gesperrt, der Export von Fleisch war blockiert. Eine Krise kann zu deutlichen Imageschäden für Produkte, Marken, Unternehmen, aber auch – das darf man nicht vergessen – für Behörden und Politik führen. In Glaubwürdigkeitsrankings liegen Politiker und die Lebensmittelindustrie üblicherweise ganz weit hinten. Schließlich können Krisen im Falle eines Straftatbestands auch strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Gestatten Sie mir einen Blick auf verschiedene Lebensmittelkrisen in Deutschland. Wir müssen dabei unterscheiden zwischen Krisen, die die gesamte Lebensmittelwirtschaft oder einzelne Branchen betreffen, und unternehmensindividuellen Krisen, die sich auf das Gesamtimage auswirken, weil sie sehr leicht verallgemeinert werden. Der Birkel-Fall, 1984 durch die Schlaperei einer Behörde verursacht, ging in die Rechtshistorie ein. Obwohl das Unternehmen den Schadensersatzprozess gegen das Land Baden-Württemberg gewann, hat es als Familienunternehmen nicht überlebt.

2003 war auch das Unternehmen Copenrath & Wiese stark betroffen. An einem Freitagnachmittag saß eine Familie bei Kaffee und Kuchen zusammen, als plötzlich ein Kind starb, das einen Kuchen dieses Unternehmens vor sich auf dem Teller hatte. Das zuständige Land Hessen konnte gar nicht anders, als zunächst vor diesem Produkt zu warnen. Die Entwarnung folgte am darauffolgenden Dienstag, nachdem klar war, dass dieser tragische Todesfall nichts mit dem Produkt zu tun hatte. Aber noch am Mittwoch warnte ein anderes Bundesland vor allen Produkten dieses Unternehmens.

Sie sehen an diesen Beispielen: Das Wichtigste ist die Prävention. Dabei müssen wir uns immer vergegenwärtigen, dass die Unternehmen für die Sicherheit der Lebensmittel, für ihre lebensmittelrechtliche Konformität selbst verantwortlich sind – niemand anders. Der Staat setzt den rechtlichen Rahmen und er kontrolliert seine Einhaltung. Die Lebensmittelsicherheit

basiert aber auf der verantwortungsvollen Arbeit der Unternehmen. Sie müssen die Rohstoffe kennen, ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen und sich immer wieder überlegen, wo neue Risiken entstehen könnten. Darüber hinaus müssen sie die Rückverfolgbarkeit sicherstellen, um einen entstandenen Schaden einzugrenzen, und ihre Mitarbeiter schulen.

Prävention hat oberste Priorität, aber keine noch so detaillierte Prävention ist in der Lage, die Krise mit Sicherheit auszuschließen. Die entsprechende Vorbereitung ist das beste Krisenmanagement, sowohl unternehmensintern als auch im Verbund. Zu einem Krisenplan als Teil des modernen unternehmensinternen Qualitätsmanagements gehören aktuelle Daten und die Vernetzung mit Dienstleistern, Untersuchungslaboratorien, Anwälten, dem Verband sowie Beratern. Die Zulieferer, aber auch die Abnehmer entlang der Lebensmittelkette müssen bekannt sein, damit die Produkte im Krisenfall gar nicht erst zum Verbraucher gelangen. Regelmäßige Krisenübungen tragen dazu bei, dass ein Unternehmen für den Ernstfall vorbereitet ist.

Welche Vorteile ein Verbund in der Krisenbewältigung bringen kann, zeigen unsere Erfahrungen aus vielen Krisen; einen speziellen Aspekt haben wir in der Tschernobyl-Krise 1986 gelernt. Als der Reaktorunfall passierte, waren die Meldungen über die Strahlenbelastung sehr widersprüchlich. Niemand, weder die Behörden noch die Wissenschaftler, konnten konkrete Angaben machen. Wir haben unsere Mitglieder, das Ministerium und die Strahlenschutzkommission zu einem gemeinsamen Informationsaustausch eingeladen – und alle kamen. Obwohl dieses Treffen keinen konkreten Wissenszuwachs brachte, schuf es eine Solidarität unter den Beteiligten, die später vieles erleichterte.

Der BLL verfügt über die notwendigen Verbindungen zu den Behörden, er pflegt ständige Kontakte zu Politik und Medien und ist organisatorisch und personell in der Lage, ein professionelles Krisenmanagement auszuüben. Er hat nicht nur das Vertrauen seiner Mitglieder, sondern auch das der Partner in Verwaltung, Politik und Wissenschaft. Wir haben vor einigen Jahren die BLL-Krisenmanagerdatenbank etabliert, an der sich mittlerweile 900 Unternehmen beteiligen. Auf diese Weise lässt sich im Notfall auch am Samstagabend der verantwortliche Krisenmanager des Herstellers erreichen, um zu einer möglichst schnellen Lösung der Krise zu gelangen. Wir haben die Datenbank in den letzten Jahren weiter ausgeweitet; einbezogen sind inzwischen auch die obersten Landesbehörden und Unternehmen aus dem europäischen Ausland.

Welche Erwartungen hat die Wirtschaft an das staatliche Krisenmanagement? Herr Dr. Tschiersky-Schöneburg hat die Prozesse bereits dargelegt, die idealerweise auf Bundesebene und im Zusammenwirken mit den Bundesländern ablaufen. Gerade im Hinblick auf unsere Einbindung in den Binnenmarkt der EU und den zunehmenden globalen Handel können wir nicht mehr nur national oder gar in den Grenzen eines Bundeslandes denken. Darüber hinaus ist die enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden, der Wirtschaft und den Verbraucherorganisationen für ein professionelles Krisenmanagement unerlässlich. Geht es beispielsweise um Warenströme oder um die Frage, welche Handelskanäle mit Waren beliefert wurden, dann sind die Behörden auf die Wirtschaft angewiesen. Wir sind selbstverständlich bereit, die notwendigen Informationen bereitzustellen.

Auch die Verbraucherorganisationen spielen für uns eine große Rolle, denn sie geben die Erwartungen und die Ängste der Verbraucher weiter. Umgekehrt erwarten wir natürlich auch, dass die Verbraucherorganisationen die Erkenntnisse der Behörden und insbesondere die Bewertungen des unabhängigen Risikomanagements an die Verbraucher weitergeben, um aufklärend und auch beruhigend zu wirken. Staatliches Krisenmanagement, Behörden, Wirtschaft, Verbraucherorganisationen – sie alle haben unterschiedliche Aufgaben, Funktionen und Mittel, aber sie verfolgen ein gemeinsames Ziel: die rasche Überwindung der Krise.

Dazu bedarf es einer sachbezogenen Zusammenarbeit, insbesondere einer stetigen Kommunikation und Information. Berührungspunkte sind dabei fehl am Platz.

Welche Felder der Zusammenarbeit sehen wir? Zunächst geht es um die Klärung des Sachverhaltes und der rechtlichen Fragestellung. Welche Vorschrift wird verletzt? Handelt es sich um einen Verstoß? Liegt ein kriminelles Verhalten vor? Wir sollten uns gemeinsam um eine gleiche Lagebeurteilung bemühen und sie sachbezogen in der Öffentlichkeit kommunizieren. Nach Abschluss der Krise geht es um ein gemeinsames Aufarbeiten, um Lehren zu ziehen.

Entscheidend für die Basis des Krisenmanagements ist eine hoch qualifizierte Risikobewertung, die unabhängig von Einflüssen der Wirtschaft, Politik, NGOs oder Medien agiert. Darüber hinaus bedarf es einer klaren und verständlichen Krisenkommunikation, die das Ergebnis der Risikobewertung respektiert und transportiert. Ich darf daran erinnern, dass das BfR im Dioxinfall sehr früh zu dem Schluss kam, dass eine gesundheitliche Beeinträchtigung selbst bei Menschen, die in größerem Umfang Eier oder Schweinefleisch mit einer Dioxinbelastung über dem Höchstgehalt verzehrt haben, auch langfristig nicht zu erwarten ist. Diese Entwarnung wurde von der Politik wochenlang negiert; der Fall zog sich von Ende Dezember 2010 bis Ende Januar 2011 hin.

Was sollten wir aus den Krisen der Vergangenheit, vor allem des letzten Jahres, lernen? Auch im Föderalismus muss in der Krise ein gemeinsames Handeln gewährleistet sein. Dr. Tschiersky-Schöneburg sprach die Bund-Länder-Vereinbarung der Verbraucherschutzministerkonferenz an. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung. Eine gemeinsame Taskforce muss sich allerdings erst in der Praxis bewähren, denn wenn wir ehrlich sind, ist sie weitgehend auf den guten Willen aller Beteiligten angewiesen. Für den Fall einer Krise mit größeren Schäden hätten wir uns gewünscht, dass der Bund in Abstimmung mit den Ländern mehr Kompetenzen erhält. Aber das ist in unserem Land offensichtlich nicht möglich. Daher der Appell an die Eigendisziplin der Akteure, auf politische Scharmützel zu verzichten und Krisen nicht zur parteipolitischen Profilierung auszunutzen. Die Kakophonie an Meinungsäußerungen, die wir in der Krisenkommunikation immer wieder erlebt haben, verhindert die schnelle Lösung einer Krise; sie gefährdet möglicherweise auch die Verbrauchergesundheit und schadet der Wirtschaft und ihren Unternehmen. Sie verhindert modernes Krisenmanagement. Vielen Dank.

## Diskussion

**Frage:** Die Krisendatenbank zeigt eine sehr persönliche Verantwortung der Entscheidungsträger in den Unternehmen. Wie steht es denn um die Transparenz in den Behörden? Dort besteht in den verschiedenen Hierarchieebenen eine hohe Fluktuation.

**Prof. Horst:** Jedes Unternehmen, das sich an der Krisendatenbank beteiligt, ist verantwortlich dafür, dass die Daten, die es eingibt, aktuell sind. Wir fordern die Teilnehmer immer wieder auf, ihre Daten auf den neuesten Stand zu bringen. Wir sind sicher, dass das eigentlich ganz gut funktioniert, weil wir keine Beschwerden bekommen. Wir als Verband stellen dieses Tool zur Verfügung.

**Frage:** Ich frage nach, weil ich aus eigener Erfahrung weiß, dass auf der Behördenseite häufiger Positionen und keine namentlich benannten Ansprechpartner benannt werden.

**Prof. Horst:** Da haben Sie insoweit recht, als wir ziemlich viel Überzeugungsarbeit leisten mussten, um die Behörden der Bundesländer zur Teilnahme zu bewegen. Aber es ist schließlich gelungen und von Zeit zu Zeit bitten wir um Aktualisierung der Daten.

**Frage:** Ist das wirklich so, dass man in einem Krisenfall am Samstagabend in der Behörde einen Ansprechpartner findet?

**Prof. Horst:** Es gibt in den Behörden der Bundesländer überall ein sogenanntes „Lagezentrum für Notfälle“. In einem gravierenden Fall landen Sie über diesen Notfallplan tatsächlich auch beim betreffenden Ansprechpartner.

**Moderator:** Bei neu auftretenden lebensmittelassoziierten Krankheiten ist es wichtig, dass sie so rasch wie möglich erkannt werden. Professor Frank Aarestrup ist zuständig für Antibiotikaresistenzforschung und er ist Molekularepidemiologe an der DTU Dänemark. Er setzt auf immer preiswertere und schnellere Analysen mikrobieller DNA.



## **Globale Daten zur Echtzeiterkennung von Ausbrüchen und neu auftretenden Krankheiten**

Professor Frank M. Aarestrup,

*Nationales Lebensmittelinstitut Dänemark an der Technischen Universität Dänemark (DTU), Lyngby*



Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung. Das „Next Generation Sequencing“ ist relativ neu. Wer die Technik nutzt, dem eröffnen sich enorme Möglichkeiten in vielen unterschiedlichen Bereichen. In der Tat besteht der entscheidende Fortschritt gegenüber früheren Methoden darin, dass wir das Erbgut heute sehr viel schneller und billiger sequenzieren können als noch vor wenigen Jahren. Dazu kommt, dass eine DNA-Sequenziermaschine heute in etwa so groß ist wie eine PCR-Maschine, die nächste Generation wird die Größe eines USB-Sticks haben. Das heißt, diese Technologie lässt sich überall hintransportieren und ist praktisch überall einsetzbar.

Ich selbst bin ein klassischer Mikrobiologe; meine Fähigkeiten zur bioinformatischen Auswertung von Sequenzierungsdaten beschränken sich darauf, meinen Rechner hochzufahren und jemanden zu rufen, wenn Windows nicht startet. Mein Rechner hat viele Gigabytes Speicherkapazität, kostet 300.000 Euro und ist auf die Auswertung kleiner Forschungsprojekte ausgelegt. Rechner für die genetische Datenauswertung im Zuge der Gesundheitsüberwachung müssen sehr, sehr viel größer sein und spielen in einer anderen Liga. Aber ich bin sicher, dass dieses Problem lösbar ist.

Ich denke, die Gesundheitsüberwachung ist absolut von essenzieller Bedeutung, wenn wir Gesundheitsrisiken vorbeugen wollen. Es beginnt mit dem zentralen Sammeln globaler Daten. Das Global Influenza Surveillance Network der WHO in Genf nimmt zum Beispiel jährlich 200.000 Proben, führt damit eine genetische und immunologische Charakterisierung durch, leitet Trends ab und trifft Vorhersagen über die nächste Epidemie oder Pandemie. Auf dieser Basis wird schließlich ein Impfstoff entwickelt und eingesetzt. Wer etwa in Dänemark älter als 50 ist, erhält eine Grippeimpfung auf der Grundlage der Arbeit dieser WHO-Gruppe. Eine ähnliche Vorgehensweise benötigen wir auch zur Identifizierung von Lebensmittelrisiken. Dazu brauchen wir aber Daten, Daten und nochmals Daten, repräsentative Daten aus der ganzen Welt, die auch frei ausgetauscht werden. Das ist nicht so einfach, wie es sich möglicherweise anhört; dennoch hat die Lebensmittelüberwachung eine große globale Bedeutung.

Viele Vortragende sprachen heute bereits über die EHEC-Problematik. Selbst in Dänemark haben wir uns damit auseinandergesetzt. Am 2. Juni 2011 hatten Wissenschaftler aus Münster erstmals fast das gesamte Genom des EHEC-Erregers entziffert und zur Verfügung gestellt. Es dauerte dann zweieinhalb Stunden, bis die nächste Genomanalyse vorlag. Ich glaube, es gab etwa 15 hochrangige Publikationen, unter anderem in „The Lancet“ und im „New England Journal of Medicine“; sehr viele Wissenschaftler in Deutschland gingen davon

aus, dass mit der Sequenzierung auch der Durchbruch bei der Bekämpfung der Krankheitsfolgen von EHEC gelungen sei. Das Gegenteil war der Fall. Die Sequenzierung erregte zwar Aufsehen unter den Wissenschaftlern, aber dadurch wurde kein Leben gerettet.

Warum war das so? Nun, das Ergebnis kam zu spät. Der Ausbruch verlief fast unbemerkt und erst nach drei Wochen begann man, sich intensiv damit zu beschäftigen. Was aber, wenn die Sequenzierungstechnologie für alle Diagnostikzentren in Hamburg schon Anfang Mai 2011 zur Verfügung gestanden hätte? Dann hätte man nach der Untersuchung der ersten drei Isolate sehen können, dass sie identisch sind: Das ist keine Garantie für einen Ausbruch, aber ein Hinweis. Wir wären dann vermutlich 14 Tage schneller gewesen, unter der Voraussetzung, dass man die Sequenzierung nicht an den Universitäten durchgeführt hätte, sondern dort, wo die Diagnose gestellt und die Daten zusammengetragen werden.

Der EHEC-Fall zeigt sehr gut die Herausforderungen für eine globale Überwachung von Lebensmittelrisiken. Es geht nicht nur darum, Ausbrüche zu verhindern, sondern sie auch zu erkennen. Deswegen müssen wir das Monitoring mithilfe der molekularen Diagnostik verfeinern. Diese neuartige Diagnostik sollte auch auf der untersten Ebene des Gesundheitssystems leicht anwendbar sein und so schnell wie möglich valide Informationen liefern. Darüber hinaus müssen alle Länder an den Vorteilen einer solchen Überwachung teilhaben können.

Whole Genome Sequencing, also die Sequenzierung des gesamten Genoms, könnte sich gut dafür eignen. Noch Anfang der 1980er-Jahre benötigte man für die Sequenzierung eines Gens einen Vollzeit-Techniker und drei Jahre bis zur Veröffentlichung der Sequenz. Heute kostet die Sequenzierung eines Genoms weniger als 100 Euro und ist so einfach geworden, dass sogar ich sie durchführen kann. Als primäres Ergebnis erhält man den genetischen Code vieler kleiner DNA-Fragmente, die sich mithilfe von Bioinformatik-Programmen zum Gesamtgenom zusammenführen lassen. Als überzeugter Epidemiologe überlasse ich diese Arbeit den Bioinformatikern. Entscheidend ist, dass uns ein Werkzeug zur Verfügung steht, das die globale Gesundheitsüberwachung in Echtzeit einfacher macht. Zu diesem Zweck gründeten wir ein Zentrum für genomische Epidemiologie. Dort entwickeln wir eine Diagnostik, die für die Leute in der Gesundheitsüberwachung oder sogar für Kliniker nützlich ist.

Was muss ein solches Tool leisten? Es sollte die entscheidenden Fragen beantworten können. Um welchen Organismus handelt es sich hier? Womit kann die resultierende Erkrankung behandelt werden? Habe ich diesen Organismus schon einmal gesehen? Handelt es sich um einen neuen Organismus, tritt er gerade jetzt gehäuft auf, findet man ihn bevorzugt in Krankenhäusern? Die meisten Ärzte wünschen sich außerdem eine Maschine, die ein Warnsignal auslöst, wenn der Organismus gehäuft auftritt und schnelles Handeln gefordert ist (Abbildung 9.1).

Bei unserem System handelt sich eher um die Volkswagen-Version als um den Porsche dieser Art der molekularen Diagnostik, aber immerhin ist es frei verfügbar. Es besteht aus einer Sequenziermaschine und einer „Assembly Pipeline“, die uns hilft, die primären Ergebnisse aus der Sequenzierung zu ordnen; anschließend nutzen wir Silico-Microarrays, um nach dem Vorhandensein vordefinierter Gene im Isolat zu schauen. Mit Multilocus Sequence Typing können wir außerdem nach genetischen Variationen, etwa nach Punktmutationen, suchen. Das Beste daran ist, dass sich der Microarray einfach austauschen lässt; sollte sich bei der Analyse herausstellen, dass es sich nicht um *E. coli*, sondern um einen anderen Erreger handelt, dann kann die Analyse durch einen Klick am Computer schnell neu durchgeführt werden. Auf diese Weise lassen sich Resistenzgene, Virulenzgene und epidemiologische Marker anschauen. Bei einer solchen Analyse auf der Basis von Single Nucleotide Polymorphisms (SNPs) kann es allerdings passieren, dass zwei Proben vom gleichen Ort durchaus unterschiedlich ausfallen können. Deshalb ist es manchmal besser, sich nur auf die epidemiologischen Marker zu konzentrieren, als das gesamte Genom zur Analyse heranzuziehen.

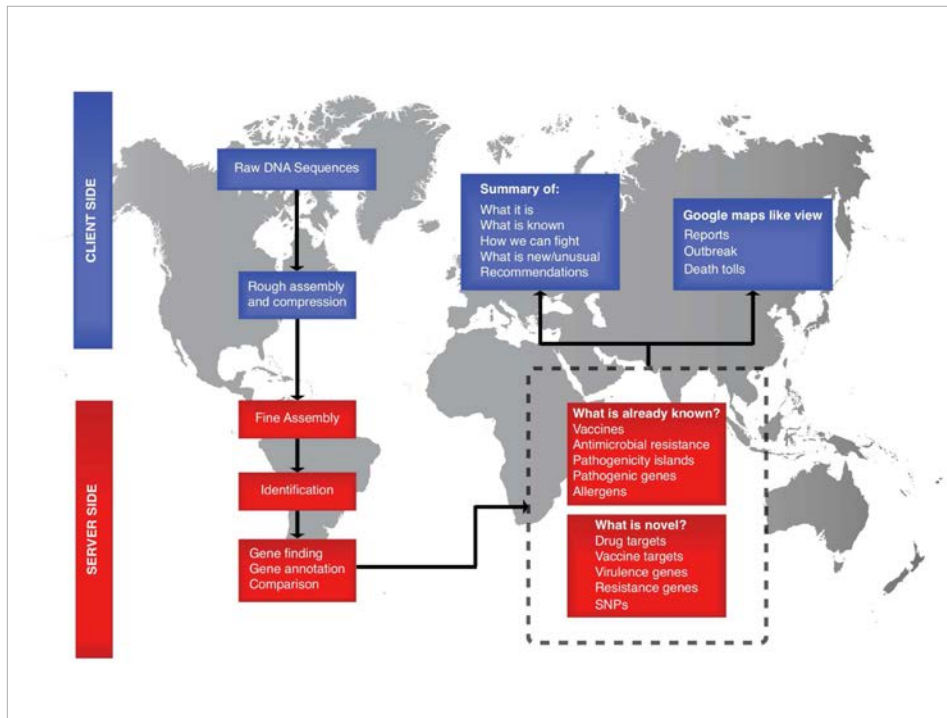


Abb. 9.1: Whole Genome Sequencing zur Charakterisierung von Erregern bei Lebensmittelausbrüchen.

Abbildung 9.2 zeigt ein Beispiel, das bereits online verfügbar ist: Sie können die Sequenzierungsdaten Ihrer Probe direkt in das Programm eingeben. Heraus kommen die Ergebnisse des Multi Locus Sequence Typing (MLST) mit vielen Details, von denen uns unter klinischen Gesichtspunkten vor allem die Sequenz interessiert. Bei einer Analyse desselben Stamms mit dem Resfinder-Programm erhält man zum Beispiel Informationen über bestimmte Resistenzgene und mögliche genetische Veränderungen.

**MLST Results**

Sequence Type: **ST-678**

**SETTINGS:**  
 Organism: *Escherichia coli*  
 MLST Profile: *ecoli*  
 Genes in MLST Profile: 7

Locus	%Identity	Allele Length/HSP Length	Gaps	Allele
<i>adk</i>	100%	536/536	0	<i>adk-6</i>
<i>fumc</i>	100%	469/469	0	<i>fumc-6</i>
<i>gyrb</i>	100%	460/460	0	<i>gyrb-5</i>
<i>icd</i>	100%	518/518	0	<i>icd-136</i>
<i>mdh</i>	100%	452/452	0	<i>mdh-9</i>
<i>pura</i>	100%	478/478	0	<i>pura-7</i>
<i>reca</i>	100%	510/510	0	<i>reca-7</i>

Abb. 9.2: Identifizierung eines Bakterienstamms im Anschluss an eine Gesamtgenomsequenzierung. Multi Locus Sequence Typing ergibt nach dem Abgleich der angegebenen Allele, dass die eingegebene Sequenz den *E.coli*-Stamm ST-678 repräsentiert.

Wann sind wir soweit, dass die Gesamtgenomsequenzierung alle anderen Techniken ersetzen könnte? Ich spreche hier nicht über Referenzlabore, sondern über die Diagnostik in klinischen Laboren. Ich glaube, das ist eine Frage der Kosten. Die Kosten für die Gesamtgenomsequenzierung liegen heute bei 100 Euro, dieser Preis enthält bereits Verbrauchsmaterialien, Personalkosten und die Aufbewahrung der Isolate. Er lässt sich sicher noch auf 60–80 Euro drücken. Wie steht es dagegen um die Kosten für die anderen Methoden? Die herkömmliche Identifizierung ist für zehn Euro zu haben, eine Serotypisierung kostet 25 Euro, Empfindlich-

keitstests 15–25 Euro, die Pulsed-field-Gelelektrophorese 50 Euro, ein traditionelles Multi Locus Sequence Typing etwa 250 Euro. Und dann gibt es noch alle möglichen zusätzlichen molekularen Charakterisierungen: Eine PCR-Analyse kostet zehn Euro, bei mehreren Tests ist man schnell bei 1.000 Euro. Sie sehen, die Gesamtgenomsequenzierung ist durchaus wettbewerbsfähig.

Warum wird das Verfahren dann noch nicht routinemäßig eingesetzt? Nun, die Geräte sind noch nicht auf dem Markt verfügbar und die Leute wissen noch nicht, wie sie mit den Daten umgehen sollen. Aber es gibt bereits Wissenschaftler, die sich die Frage nach einem Einsatz in Echtzeit stellen. Vor Kurzem wurden zwei Publikationen im „British Medical Journal Open“ und im „New England Journal of Medicine“ dazu veröffentlicht. Die Autoren verglichen retrospektiv die Methode zur Gesamtgenomsequenzierung mit der traditionellen Methode zur Ermittlung von Ausbrüchen eines MRSA- und eines Clostridien-Stamms. Interessanterweise war die Gesamtgenomsequenzierung viel schneller und besser als die traditionellen Verfahren.

Können wir diese Technik auf der globalen Ebene ausrollen? Das würde bedeuten, dass wir alle Experten an der Front mit solchen Geräten ausstatten und die ermittelten Daten dann in eine Datenbank eingeben, um Trends und Ausbrüche sichtbar zu machen. Ist das überhaupt vorstellbar? Die meisten werden sagen, das sei viel zu kompliziert, zu ressourcenintensiv. Aber technisch ist es möglich. Rein rechnerisch wäre zur Bearbeitung und Speicherung von weltweit einer Milliarde DNA-Sequenzen jährlich ein Computer mit einer Leistung von 23.000 Cores und einem Speichervolumen von 60 Petabytes notwendig. Das wäre der dreißiggrößte Computer der Welt, etwas kleiner als der Rechner bei Airbus in Frankreich.

Wissenschaftlich gesehen lassen sich die benötigten Datenbanken leicht aufbauen; das ist nicht wirklich schwierig. Will man jedoch verstehen, wann ein Isolat Teil eines Ausbruchs ist, wird die Sachlage schon komplizierter. Hier ist noch sehr viel Forschung erforderlich, um klonale Ausbrüche, die langfristige Ausbreitung von Subtypen oder die Veränderung von Wirtsspezifitäten einer Spezies erfassen und unterscheiden zu können. Die bakterielle Phylogenese ist ein sehr breiter Bereich, für den wir standardisierte Analysen und Outputs brauchen. Hier geht es auch um die Klärung, wie diese Daten mit der Epidemiologie in Echtzeit zusammengeführt werden können. Es kann sein, dass wir zu viele Informationen bekommen, die dann gefiltert werden müssen. Dazu wird man vermehrt Epidemiologen und Statistiker brauchen.

Können wir für dieses Projekt weltweit Partner gewinnen? Wir hatten bereits einige Sitzungen dazu, sowohl in Brüssel als auch in den USA, und stießen mit unserer Idee auf breite Zustimmung. Europa hinkt etwas hinterher, aber wir sind schon daran gewöhnt, dass die Amerikaner in solchen Projekten die Führung übernehmen. Trotzdem denke ich, Europa hat die Chance, hier eine wichtige Rolle zu spielen, sowohl in technischer als auch in wissenschaftlicher Hinsicht.

Es gibt ein paar Herausforderungen bei den Metadaten und mit manchen Wissenschaftlern, die ihre Daten zuerst veröffentlichen wollen, bevor sie Sequenzen frei verfügbar machen. Nationale Behörden könnten zurückhaltend sein, was die Weitergabe solcher Sequenzen an andere Länder angeht. Hier sind unterschiedliche Ansätze möglich, die wir diskutieren müssen. Außerdem kann es zu haftungsrechtlichen Problemen kommen, wenn etwa in den USA ein Ausbruch nicht rechtzeitig von der FDA erfasst wird. Die Sequenzierung brachte zum Beispiel ans Licht, dass der Cholera-Erreger, der 2010 den Ausbruch in Haiti verursacht hatte, über die UN-Friedenstruppen aus Nepal eingeschleust worden war. Die Regierung in Haiti möchte jetzt die Vereinten Nationen verklagen und Nepal wird an der nächsten UN-Mission möglicherweise nicht teilnehmen wollen. Es gibt also noch eine Menge Diskussionsbedarf und wir glauben, dass wir die Diskussion erweitern müssen. Ein letzter wichtiger Punkt: Neben Statistikern und Experten für Datenmodellierung brauchen wir mehr spezialisierte



Epidemiologen. Außerdem sollten unsere Wissenschaftler keine Angst vor den neuen molekularbiologischen Techniken haben. Vielen Dank.

## Diskussion

**Moderator:** Ich fand es beeindruckend, dass Sie als Naturwissenschaftler ein besonderes Herzensanliegen haben, nämlich die schnelle Anwendbarkeit. Gibt es Fragen?

**Frage:** Zunächst habe ich einen Kommentar und dann komme ich zu meiner Frage. Die Sequenzierung des Gesamtgenoms des EHEC O104:H4-Stamms zeigte, dass das kein typischer EHEC-Stamm war, sondern dass es sich hierbei um einen entero-aggregativen hämorrhagischen *E. coli*-Stamm handelte, der übrigens kein *eae*-Gen aufwies. Wir haben deshalb beim ersten Hinsehen auch nicht angenommen, dass es sich um einen ESTEC handelt, der zu einer Krankheit führt. Das haben mir zumindest die Molekularbiologen gesagt. Die Tatsache, dass der Ausbruch erst nach drei Wochen detektiert wurde, war auch darauf zurückzuführen, dass es acht bis neun Tage vom Verzehr des Lebensmittels bis zum Auftreten des blutigen Durchfalls dauerte.

**Prof. Aarestrup:** Aber das ist genau der Punkt, der eigentlich für unsere Technologie spricht. Wenn Sie zu diesem Zeitpunkt alle Isolate schon charakterisiert gehabt hätten, dann wären Sie wahrscheinlich früher über diesen ungewöhnlichen Stamm gestolpert. Und Sie hätten zumindest ausschließen können, dass es einer der typischen EHEC-Stämme ist.

**Frage:** Diese Typisierung wird sicherlich zur Erkenntnis von mehr Ausbrüchen führen. Das heißt, wir werden sicherlich in Zukunft mehr Krisen sehen. Führen Sie in Dänemark bereits solche Typisierungen durch und verstärken Sie auch Ihre Präventivmaßnahmen im Hinblick auf das Krisenmanagement?

**Prof. Aarestrup:** In der Tat, wir werden mehr Ausbrüche sehen, und wir brauchen deshalb auch mehr Leute mit Erfahrung im Risikomanagement und in der Risikokommunikation, denn das wird in Zukunft komplizierter sein. Wir werden sehr viel sehen, was wir bisher noch nie gesehen haben und nicht sehen konnten. Das bedeutet aber nicht, dass wir es ignorieren können. Wir müssen diese Ergebnisse aufnehmen und aktiv damit umgehen. Wir können nicht einfach da sitzen und warten, bis etwas passiert oder bis andere Wissenschaftler die Technik nutzbar machen. In Dänemark sind wir aber nicht in der Position, die Technik mit Macht voranzutreiben. Wir haben einige kleinere Projekte, bei denen wir sie einsetzen, und wir haben ein paar Projekte, in denen wir die traditionelle Typisierung und das Whole Genome Sequencing parallel umsetzen. Es gibt auch noch ein paar VTEC-Verdachtsfälle, die wir untersuchen. Das ist kein großes Thema, aber wir verfolgen dieses Pilotprojekt für die nächsten drei Monate. Wir haben auch überlegt, einige Projekte in Krankenhäusern durchzuführen. Dort geht es hauptsächlich darum, herauszufinden, ob wir klinische Proben wirklich direkt in Echtzeit analysieren können. Und wir hoffen natürlich, dass es keine Ausbrüche gibt, denn wir wissen nach wie vor nicht, wie wir damit umgehen sollen.

**Moderator:** Den nächsten Vortrag hält Dr. Eric Poudalet. Er ist Direktor der Abteilung Sicherheit in der Nahrungsmittelkette bei der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher der Europäischen Kommission. Ich hatte gestern schon einleitend die Frage gestellt, ob die Kulturen und Strukturen in den EU-Mitgliedsstaaten so unterschiedlich sind, dass dies einer einheitlichen Vorgehensweise im Weg steht. Darauf und auf die Rolle der Europäischen Institutionen wird Dr. Poudalet sicherlich eingehen.



## Die Rolle der Mitgliedsstaaten und der europäischen Institutionen im Krisenfall

Dr. Eric Pondelet,

*Europäische Kommission (DG SANCO), Brüssel*



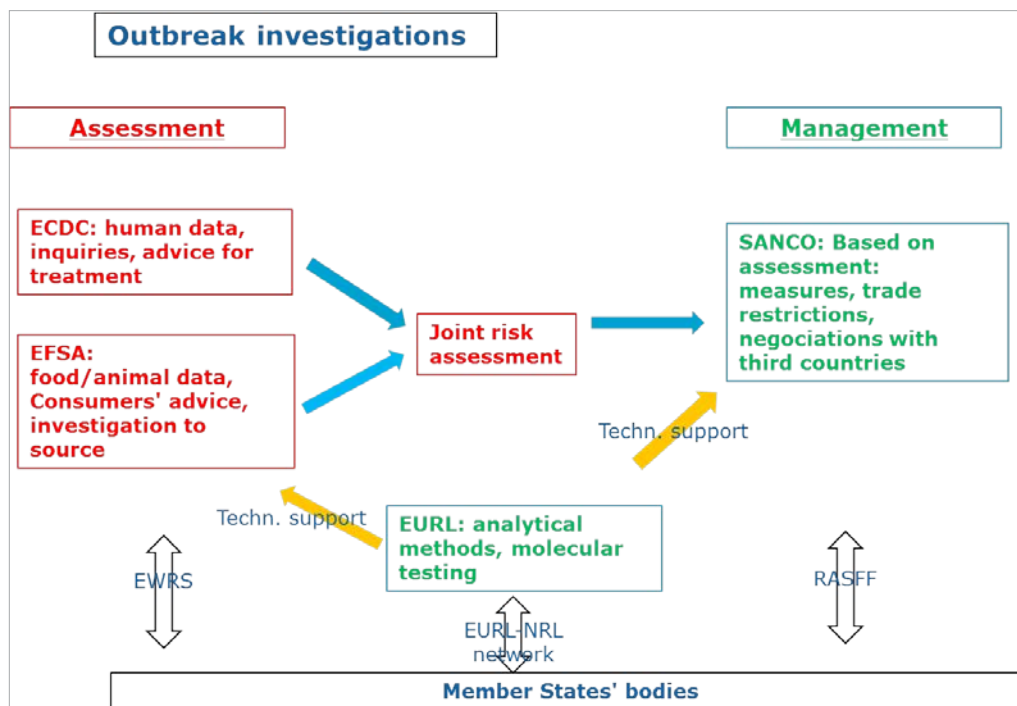
Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bin gebeten worden, hier über die Rolle der Mitgliedsstaaten und der europäischen Institutionen im Falle einer Krise zu reden, und möchte zunächst auf einige juristische Punkte eingehen. Das allgemeine Lebensmittelrecht ist in der EC-Verordnung 178/2002 als Rechtsgrundlage für die Einsetzung der EFSA und die Einführung eines Krisenbearbeitungsplans festgelegt. In der EC-Verordnung 882/2004 über die offizielle Kontrolle werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, sogenannte Notfallpläne bereitzuhalten. Im Bereich der Tiergesundheit sind diese Katastrophenpläne sehr gut strukturiert und organisiert, denn wir hatten in der Vergangenheit mehrere Krisen wie etwa die Maul- und Klauenseuche. Die Notfallpläne wurden von den Mitgliedsstaaten ausgearbeitet und enthalten alle erforderlichen Aktionen, denn natürlich besteht in solchen Fällen eine hohe Dringlichkeit. Die Mitgliedsstaaten müssen im Bereich Tiergesundheit sofort reagieren können, damit die pathogenen Erreger oder die Erkrankung sich nicht weiter verbreiten und andere landwirtschaftliche Betriebe in Mitleidenschaft ziehen. Dazu gehören auch Maßnahmen wie die Desinfektion von Autos oder LKW, falls erforderlich, die Keulung von Tieren, das Verbrennen der Kadaver und so weiter. Alle diese Maßnahmen müssen innerhalb weniger Stunden aktiviert werden können.

Das Gleiche gilt aber auch für die Lebensmittel und in Zukunft kommt auch der Pflanzenbereich dazu. Dort sind zwar die Dringlichkeiten nicht die gleichen, aber es gibt trotzdem Handlungsbedarf im Zusammenhang mit den Medien und der Politik. 2004 hat die Europäische Kommission auf der Grundlage der beiden genannten Verordnungen eine Entscheidung verabschiedet; sie setzt den gesetzlichen Rahmen für ein Eingreifen auf der EU-Ebene, also für uns, für die Kommission und die verschiedenen Agenturen, die ihr angeschlossen sind. Aber das Verfahren ist schwerfällig und wurde deshalb noch nie ausgelöst. Nicht einmal in der EHEC-Krise in Deutschland haben wir darauf zurückgegriffen. Dennoch sind wir vorbereitet, zum Beispiel bei einer bedeutenden politischen Auswirkung auf der EU-Ebene wie bei der Dioxin-Krise in Belgien 1999.

Bei einer Krise werden auf der EU-Ebene drei Elemente aktiviert: Zunächst geht es um die Krisenbewertung. Wir stellen fest, ob der Ausbruch eine Auswirkung auf den Menschen hat, insbesondere im Lebensmittelbereich. Unser erster Ansprechpartner ist die European Food Safety Authority (EFSA). Danach schalten wir möglicherweise das European Center of Disease Prevention and Control (ECDC) ein. Wir nutzen auch die Referenzlabore der EU. Sie wissen, wir haben ein Netz mit 45 EU-Referenzlaboren (EURL) insbesondere im Bereich Tiergesundheit und im Lebensmittelbereich. Sie sind für die Entwicklung analyti-

scher Methoden und für die Unterstützung der Kommission in Notfällen verantwortlich. Die EURL und die EFSA haben Verfahren, um bei Anfragen oder in Notfällen extrem schnell zu reagieren. Wenn wir der EFSA ein Mandat übertragen, dann dauert es bis zur Fertigstellung normalerweise sechs bis zwölf Monate. Aber in einer Krise geht das alles sehr viel schneller: Referenzlabore und EFSA sprechen ihre Empfehlungen dann innerhalb von zwei bis drei Tagen aus. Bei der EHEC-Krise wurde dieses Netz zum Beispiel aktiviert. Soweit dies erforderlich ist, können wir auch auf die nationalen Referenzlabore in den einzelnen Mitgliedsstaaten zurückgreifen. Alle diese Elemente geben uns, der Generaldirektion SANCO, eine Risikobewertung, wobei die Koordination, die Abstimmung zwischen den beiden Agenturen und mit den EU-Referenzlaboren, manchmal Schwierigkeiten bereitet.



**Abb. 10.1:** Die Zusammenarbeit der europäischen Institutionen bei der Krisenbewertung und dem Risikomanagement.

Welche Rolle nehmen die europäischen Institutionen in diesen Fällen ein? Nun, wir beobachten zunächst, wie der betroffene Mitgliedsstaat reagiert. Sie wissen, es gibt derzeit ein Problem in der Tschechischen Republik mit gepanschem Wodka und einigen Todesfällen. Das ist eine schwerwiegende Angelegenheit mit einer Diskrepanz zwischen den Todesfallzahlen, die in der Presse berichtet werden, und den behördlich gemeldeten Todesfällen. Dieses Auseinanderlaufen zwischen den offiziellen Zahlen und den Meldezahlen der Presse kennen wir auch von der EHEC-Krise. Hier beobachten wir, wie die nationalen Behörden mit der Krise umgehen, und bewerten diese Maßnahmen. Natürlich bitten wir gegebenenfalls um die Verbreitung von Informationen durch das Rapid-Alert-System für Lebensmittel und Futtermittel, ein Netzwerk, das von der Generaldirektion SANCO betrieben wird.

Bei allen Informationen können wir dafür sorgen, dass alle Anlaufstellen der Mitgliedsstaaten innerhalb einer Stunde informiert werden. Es gibt jährlich etwa 3.000 Alerts zu bedeutenden oder weniger bedeutenden Problemen, sowohl innerhalb der EU als auch bei Produkten, die aus Drittländern eingeführt werden.

Bei Bedarf ergreifen wir Schutzmaßnahmen. Es gibt die sogenannte Schutzklausel-Maßnahme, mit der wir ein Produkt oder einen Import aus Drittländern verbieten oder einen Betrieb sperren können. Wir können solche Maßnahmen innerhalb von 24 Stunden durchführen und

Rechtshandlungen relativ schnell verabschieden. Eine wichtige Aufgabe ist die Information von Drittländern. Denn bei jeder Krise berichten die Medien; Drittländer, die das lesen, sind besorgt über die Einfuhr von Produkten aus der EU. Deshalb gehört es auch zu unseren Aufgaben, die Drittländer davon zu überzeugen, dass sie keine generellen Verbote für EU-Produkte aussprechen. Das ist aber nicht immer ganz einfach.

Ferner unterstützen wir die nationalen zuständigen Behörden beim Umgang mit Krisensituationen, denn kleineren Mitgliedsstaaten stehen nur sehr wenige wissenschaftliche Ressourcen zur Verfügung. Falls nötig, bitten wir die ECDC oder EFSA um Hilfestellung. Ferner sprechen wir Empfehlungen aus, um eine einheitliche Umsetzung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Hier treten dann unsere wissenschaftlichen Gremien wieder in Aktion. Nach dem Ende der Krise müssen wir die Beteiligten einschließlich der Drittländer davon überzeugen, dass sie die Maßnahmen wieder aufheben, die sie zunächst verabschiedet hatten. Sehr viele Drittländer halten das Einfuhrverbot für Rindfleisch aus der EU aufgrund der BSE-Krise in den 1990er-Jahren noch immer aufrecht. Erst vor zwei Tagen hat Japan angedeutet, dass es dieses Einfuhrverbot wahrscheinlich für einige EU-Mitgliedsstaaten aufheben wird. Sie sehen an diesem Beispiel, dass wir den nationalen Behörden auch in solchen Fällen Unterstützung geben können.

Welche Lehren ziehen wir aus Krisen und wie gehen wir damit um? Krisen haben bislang häufig zu neuen Verordnungen und Gesetzgebungen geführt. Möglicherweise ist das eine Reaktion der Politik auf den öffentlichen Druck, aber wir werden in Zukunft versuchen, diese Verordnungsflut zu vermeiden.

Lassen Sie mich zur Illustration der Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten auf einige konkrete Beispiele eingehen: Als Reaktion auf die BSE-Krise wurde damals die EC-Verordnung 178/2002 verabschiedet. Die EFSA wurde eingesetzt mit dem Ziel, eine Einrichtung zu schaffen, die unabhängig agieren kann. Das EU-Parlament hatte nämlich der EU-Kommission vorgeworfen, die wissenschaftlichen Darstellungen seien manipuliert worden. Man wollte die EFSA, damit die Kommission eben keine Beeinflussungsmöglichkeit mehr haben sollte.

Als zweites Beispiel verweise ich auf den EHEC-Ausbruch in Deutschland; dort wurden alle drei vorhin beschriebenen Elemente eingesetzt: Die Kommission koordinierte, unterstützte, führte Rechtshandlungen, Audits und Inspektionen durch. Sie erinnern sich wahrscheinlich alle daran: Nach der spanischen Gurke waren es die Bockshornkleesamen aus Ägypten, die als Quelle für den Ausbruch in Verdacht gerieten; deshalb reisten unsere Kollegen der entsprechenden Agentur nach Ägypten, um zu sehen, wie diese Bio-Samen für die Sprossen produziert, angebaut und unter welchen Bedingungen sie geerntet, gelagert, befördert und in die EU exportiert wurden. Die schwierige Aufgabe der biologischen Untersuchungen zur Ermittlung der Ursache bzw. der Quellen liegt aber nach wie vor in der Verantwortung des Mitgliedsstaates. Zwar ist die Rückverfolgbarkeit von Produkten für Betriebe im Lebensmittelbereich zwingend vorgeschrieben, sie erweist sich aber in der Umsetzung häufig als problematisch. Das zeigte sich auch am Dioxin-Fall in Deutschland.

Am schwierigsten aber ist der Umgang mit der Kommunikation in Abstimmung mit den regionalen, nationalen Behörden und der Kommission. Wir sind mittlerweile bescheiden geworden, was diese Thematik angeht. Denn in der Krise haben wir es bislang nur selten geschafft, dass die Presse auf unsere Empfehlungen und Argumente einging. Eine Ausnahme möchte ich aufgreifen: Während der BSE-Krise gab es in Frankreich einen BSE-Fall bei einer Ziege und wir hatten Angst, dass dieser Fall weitere Wellen schlagen könnte, insbesondere in Bezug auf Milchprodukte bzw. Ziegenkäse. Aufgrund der ausgezeichneten Zusammenarbeit zwischen der französischen Agentur für Lebensmittelsicherheit AFSSA, der

EFSA, den französischen Behörden und der Kommission gab es keine inkohärenten Informationen und folglich auch keinen Sturmloch der Medien. Denn unterschiedliche Botschaften in der Krisenkommunikation rufen in den Medien Reaktionen hervor, die wir nicht mehr stoppen können. Vielen Dank.

**Moderator:** Vielen Dank, Dr. Poudelet. Gerd Billen ist von Hause aus sowohl Sozial- als auch Ernährungswissenschaftler und Vorstand beim Verbraucherzentrale Bundesverband. Herr Billen, wo sind die größten Lücken im Management und der Prävention von Krisen und was muss besser werden?

## Die staatliche Krisenprävention aus Sicht einer Verbraucherorganisation

Gerd Billen,

*Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), Berlin*



Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich über diese Gelegenheit, einige Ideen aus Verbrauchersicht anzubringen, und ich beginne mit der Feststellung, dass Verbraucher in unterschiedlichen Rollen jeden Tag mit Krisen zu tun haben. Zurzeit plagen wir uns mit der Euro-Krise herum. Viele Menschen kommen in unsere Beratungsstellen, weil sie wissen wollen, ob ihre private Altersvorsorge noch sicher ist. Wir haben uns in dieser Woche in einer Veranstaltung zum Thema „Patientensicherheit“ mit der Frage befasst, wie man den Tod der zirka 17.000 Menschen vermeiden kann, die in deutschen Krankenhäusern unnötigerweise an Behandlungsfehlern sterben. Sie sehen, Krisen tauchen in vielen Bereichen auf. Verbraucher verbinden diesen Begriff auch nicht mit Wissenschaft oder mit der Frage, ob sie ein bestimmter Stoff mehr oder weniger schädigt. Krisen sind für Verbraucher eher Beziehungskrisen. Kann man bestimmten Institutionen und ihren Einschätzungen der potenziellen Gefahr eines Produktes trauen? Oder vertraut man der Berichterstattung der Medien? Deswegen hebt der Krisenbegriff aus Verbrauchersicht nicht nur auf rein gesundheitliche Aspekte ab.

Ich verstehe, dass die Lebensmittelüberwachung ein klares, objektives Fundament braucht. Aber aus Sicht der Verbraucher geht es um viele andere Dinge, zum Beispiel um die Frage, ob eine Krise auf eine Täuschung oder Suggestion zurückgeht. Ich erläutere das an einem Beispiel: Beim Einkauf in einem deutschen Supermarkt gewinnen Sie den Eindruck, die wichtigste Todesursache in Deutschland sei der Mangel an Vitamin C oder Kalzium. Sie finden unglaublich viele Produkte, die damit angereichert sind. Das erzeugt eine Botschaft, die bei Verbrauchern nicht nur zu einer Vertrauenskrise gegenüber bestimmten Institutionen, sondern auch zu einer Selbstvertrauenskrise führt: Traue ich mir selbst zu, die Entscheidung zu treffen, was für mich gut oder schlecht ist?

Deshalb wird es in Zukunft für diejenigen, die sich mit Krisenmanagement und Risikobewertung befassen, um ein neues Thema gehen: Wer hilft, klare und gute Bewertungen zu Ernährungstipps und Lebensmittelzusätzen abzugeben? Wir können nicht mehr voraussetzen, dass die Verbraucher selbst wissen, was gut für sie ist.

Wir haben uns in der Vergangenheit intensiv damit beschäftigt, wo wir in Deutschland in der Frage der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes stehen. Dazu gehörte auch eine Analyse der gestern und heute angesprochenen Krisen. Ich glaube, man kann einige Lehren daraus ziehen. Die erste betrifft den Bereich der Lebensmittelkontrolle. Der Bundesrechnungshof hat in einem Gutachten sehr deutlich gemacht, dass Kontrolle, Prä-



vention und die Kommunikation in Krisen in angemessener Weise stattfinden muss. Beim Dioxin-Thema im vergangenen Jahr entstand die Situation, dass 16 Verbraucherminister der Bundesländer auf ihren Homepages eigene Botschaften kommuniziert haben. Wenn der Verbraucher herausfinden wollte, welche Eier zum Verzehr geeignet sind, dann musste er die Informationen auf 16 verschiedenen Internetseiten durchforsten. Kommunikation ist in einem Land wie Deutschland aber eine nationale Aufgabe, die koordiniert stattfinden muss. Es kann nicht angehen, dass dabei uneinheitliche oder widersprüchliche Botschaften eine Rolle spielen.

Unsere Kritik betrifft aber auch das Kontrollgeschehen selbst. Wir haben in Deutschland, teilweise auch in anderen europäischen Ländern, föderale Strukturen. Die deutsche Struktur der Lebensmittelüberwachung stammt sozusagen aus dem letzten Jahrtausend und kann in vielen Fällen nicht mehr angemessen auf die Problemlage reagieren.

Deswegen fordern wir, dass mehr Kompetenzen im Bereich der Lebensmittelkontrolle beim Bund angesiedelt werden. Das betrifft Fragen zur Kontrolle großer Warenströme, die über die Häfen oder über internationale Flughäfen nach Deutschland gelangen. Dazu gehört auch die Kontrolle von multinationalen Konzernen, bei denen man mit der Untersuchung dreier Pizzen aus der Kühltheke im Supermarkt nicht weiterkommt, sondern das gesamte Qualitätsmanagement kontrollieren muss. Dafür braucht man die entsprechenden Spezialisten.

Wir haben also eine ganz klare Erwartung an den Staat, entsprechend den Vorgaben des Grundgesetzes für gesundheitlichen Schutz zu sorgen und eine Form zu finden, in der die Lebensmittelüberwachung in Deutschland verbessert werden kann. Ich will das hier nicht weiter vertiefen. Wir haben jedenfalls erfahren, dass die Kommunikation in der EHEC-Krise aus Verbrauchersicht besser und klarer war als bei der Dioxin-Problematik: Sie war einheitlicher; die Kommunikatoren von Bund und Ländern widersprachen sich nicht, sondern die Akteure haben möglichst einheitlich argumentiert. Das führte am Ende dazu, dass die Verbraucher den staatlichen Institutionen glaubten. Wir werden nicht vermeiden können, dass die Medien ein Thema in ihrem Sinne aufgreifen. Aber entscheidend ist, dass die Vertrauenswürdigkeit der staatlichen Institutionen nicht erschüttert wird.

Gerne nutze ich die Gelegenheit, dem BfR an dieser Stelle ein Lob auszusprechen, weil es angesichts der diversen wissenschaftlichen, nichtwissenschaftlichen und pseudowissenschaftlichen Einschätzungen, die wir von allen möglichen Gruppen bekommen, der Fels in der Brandung ist. Ich bin froh, dass es eine Institution gibt, die mit klarem, nüchternem Blick, unabhängig von politischen Einflüsterungen und von politischem Druck, zu Ergebnissen kommt. Diese Unabhängigkeit ist essenziell und muss gestärkt werden.

Bei der Betrachtung wichtiger Instrumente zur Krisenprävention und -kommunikation wird deutlich, dass das gesamte Feld in Zukunft viel stärker europäisiert und globalisiert werden muss. Überwachung und Risikoeinschätzung müssen der Globalisierung des Lebensmittelmarkts Rechnung tragen. Deshalb können wir uns auch eine Globalisierung des europäischen Schnellwarnsystems und den Ausbau des Portals zur Lebensmittelwarnung in Deutschland vorstellen.

Mein nächster Punkt ist aus Verbrauchersicht besonders wichtig: Die Akteure im Bereich Lebensmittelsicherheit müssen schlicht akzeptieren, dass sich heutige Verbraucher bei der Suche nach Informationen anders verhalten als vor zehn oder 20 Jahren. Das Internet bietet uns viele neue Möglichkeiten der Informationssuche. Wir wollen uns die Qualität der Produkte ansehen. Wir wollen nicht nur wissen, was wir einkaufen, sondern auch, bei wem wir einkaufen. Wir wollen auch die Entwicklung der Unternehmen nachvollziehen. Deswegen ist ganz zentral, dass wir über rechtliche Instrumente wie die Gesetze zur Informationsfreiheit

oder das Verbraucherinformationsgesetz Informationen erhalten, die uns die Bewertung der Reputation und der Glaubwürdigkeit von Anbietern ermöglichen.

In Deutschland wird derzeit diskutiert, ob die Informationen, die die Lebensmittelüberwachung über ein Restaurant oder eine Bäckerei gesammelt hat, vor Ort für den Verbraucher zur Verfügung gestellt werden sollten. Die Diskussion ist noch nicht entschieden, aber ich bin mir ziemlich sicher, dass ein solches Transparenzschaffendes Kontrollbarometer das Verbrauchervertrauen ganz erheblich steigern würde. Es wird auch dafür sorgen, dass die schwarzen Schafe aus dem Markt verschwinden. Denn die großen Handelsunternehmen tun viel, um ihre Reputation zu erhalten und ihre Qualitätssicherung sowie die Qualitätskontrolle zu verbessern. In unseren Gaststätten ist das nicht immer der Fall. Wir leben in einer Zeit, in der die Außer-Haus-Verpflegung immer wichtiger wird. Mikrobiologische Verunreinigungen bestimmen entscheidend die Sicherheit eines Lebensmittels. Deshalb müssen auch diejenigen, die diese Lebensmittel verarbeiten, genauer unter die Lupe genommen und Verstöße ans Licht gebracht werden.

Zu den Zukunftsthemen in Deutschland gehört der Ausbau der Verbraucherbefragung. Wie reagieren Verbraucherinnen und Verbraucher auf bestimmte Entwicklungen? Was löst Krisen aus? Was führt zu Verunsicherungen in den Beziehungen zu staatlichen Institutionen und Anbietern? Das BfR arbeitet bereits daran. Ich glaube, hier besteht ein großer Handlungsbedarf, weil die Lebensmittelentscheidungen der Verbraucher und ihre Einstellung zum Essen zum geringsten Teil von rationalen Erwägungen abhängen. Wir glauben immer, dass wir das tun, was wir wollen. Stattdessen wollen wir, was wir tun. Es sind über 100 Faktoren, die unser Ernährungsverhalten prägen.

Auch die Bewertung neuer Technologien ist ein wichtiges Zukunftsthema. Alles, was mit Lebensmitteln und Gesundheit zu tun hat, interessiert die Menschen in hohem Maße. Deswegen ist es hier wichtig, sich präventiv mit den möglichen Vor- und Nachteilen, Chancen, Nutzen und Risiken einer Technologie zu beschäftigen. Ich habe den Eindruck, dass die Diskussion über die Nutzung der Gentechnik sehr früh in den Schützengräben gelandet ist. Bei neuen Technologien, zum Beispiel der Nanotechnologie, sollte das vermieden werden. Ich nenne noch ein weiteres Beispiel: Vor drei Jahren stellten die Verbraucher fest, dass die frische Milch, die sie gekauft hatten, plötzlich vier Wochen haltbar war. Die Unternehmen hatten angenommen, dass sich alle über diese sogenannte ESL-Milch freuen würden. Aber viele Verbraucher waren schlicht verunsichert. Hier wäre eine gute, klare, präventive Information und Kommunikation wichtig gewesen; dieser Ansatz lässt sich sicherlich im Rahmen einer Verbraucherbefragung auch vertiefen.

Mein Fazit: Verbraucher brauchen Leuchttürme, die ihnen helfen, sich in einem komplexen und komplizierten Alltag zu bewegen. Glaubwürdigkeit spielt dabei eine entscheidende Rolle: für das BfR, den Staat, seine Behörden sowie die Unternehmen. Einheitliche, abgestimmte und verständliche Botschaften tragen dazu bei, eine Vertrauensbasis aufzubauen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob das Ausmaß an Europäisierung in der Krisenprävention ausreicht. Vielen Dank.

## Diskussion

**Frage:** Wie ist die Einschätzung des Verbraucherzentrale Bundesverbands in Bezug auf das Verbraucherverhalten während der Dioxin- und der EHEC-Problematik? Bei EHEC handelt es sich zweifelsohne um eine Krise; mit einer Menge schwer verletzter Menschen und Todesfällen. Bei Dioxin hingegen hatten wir es nicht mit einer tatsächlichen, sondern mit einer gefühlten Krise zu tun. War das große mediale Interesse aus Ihrer Sicht gleichermaßen verunsichernd für die Bevölkerung?

**Gerd Billen:** Medien leben ja davon, dass es die Guten und die Bösen gibt; die Bösewichte waren im EHEC-Fall zunächst nicht zu identifizieren. Natürlich erwartete man schnelle Lösungen, aber die Hinweise, dass man noch bestimmte Untersuchungen durchführen muss und die Behörden alles Menschenmögliche tun, wurde von einem großen Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher akzeptiert. Die Kommunikation durch den Krisenstab war besser abgestimmt und angemessen. Die Aufarbeitung ergab, dass dafür andere Dinge nicht so gut funktioniert haben. Darauf möchte ich hier nicht eingehen.

Das Dioxin-Thema wurde erst durch die politische Auseinandersetzung interessant. Ich persönlich habe das Thema zunächst gar nicht ernst genommen, da die gefundenen Werte kein akutes gesundheitliches Risiko für die Verbraucher darstellten. Aber die Menschen sind immer an negativen Geschichten interessiert und die interessante Frage für viele war: Stürzt unsere Verbraucherministerin über dieses Ereignis? Das machte den Reiz dieser öffentlichen Debatte aus. Insofern hatten verschiedene Institutionen ihren Anteil an dieser medialen Krise. Deshalb ist es so wichtig, dass die unterschiedlichen Institutionen zu einer gemeinsamen Einschätzung der Situation und auch zu einer gemeinsamen und gleichlautenden Krisenkommunikation kommen. Denn ich selbst als Verbraucher besitze keine Möglichkeit, um festzustellen, ob Dioxin nun anders auf mich wirkt als EHEC. Verbraucher sind vielmehr völlig abhängig von der Einschätzung verlässlicher, vertrauenswürdiger Institutionen. Deswegen entscheidet nicht allein der objektive Befund, sondern die Beziehung zwischen den Verbrauchern und den Institutionen.

**Moderator:** Bei der Dioxin-Geschichte kam die Botschaft „Wir haben Dioxin in Eiern gefunden, aber es besteht keinerlei Gesundheitsgefahr“ nicht an. Haben Sie das auch so gesehen?

**Gerd Billen:** Nein. Ich glaube, das hat etwas mit der Risikowahrnehmung von Verbrauchern zu tun. Nach einem Flugzeugabsturz steigt die Angst vor einem erneuten Flugzeugabsturz, obwohl die statistische Wahrscheinlichkeit dafür vielleicht sogar geringer ist. Sind Risiken weiter weg, dann verdrängen wir sie eher. Das Risiko, ohne private Vorsorge später eine geringe Rente zu haben, ist zum Beispiel relativ hoch. Trotzdem wenden die Menschen hundertmal mehr Zeit dafür auf, einen neuen Anzug zu kaufen, als sich mit dem Thema der privaten Altersvorsorge zu beschäftigen.

Die Botschaft zu den Dioxineiern war nicht differenziert genug und nicht genug an den Fragen der Verbraucher ausgerichtet. Es hieß nur, es bestehe kein akutes gesundheitliches Risiko für die Verbraucher; dennoch weiß jeder, dass Dioxin nicht gut für die Gesundheit ist.

**Frage:** Man könnte den Eindruck gewinnen, der Reiz einer Krise für den Verbraucher besteht darin, dass es einen Schuldigen gibt. Dieser Eindruck drängt sich auch bei der Lektüre Ihres Skripts auf. Dort heißt es: „Weder der Strafrahen ist abschreckend noch die Kontrolldichte. Staatsanwälte und Richter scheuen davor zurück, entsprechende Verfahren durchzuführen.“ Heißt das, die öffentliche Meinung braucht jemanden, den sie anprangern kann?

**Gerd Billen:** Nein. Das, was Sie zitieren, sind die Ergebnisse der Analyse der Dioxin-Krise. In Deutschland gibt es praktisch keine Schwerpunktstaatsanwaltschaften und die vorhandenen sind personell zu schlecht ausgestattet, um unredlichen Unternehmen das Handwerk zu legen. Auch in Niedersachsen wurde nach meiner Kenntnis noch kein Verfahren gegen diejenigen abgeschlossen, die ganz bewusst Futtermittel verunreinigt hatten. Der Bund der Lebensmittelkontrolleure sagt klar, in Deutschland findet Lebensmittelkontrolle nach Kassenlage statt; wenn es dem Land schlecht geht, dann wird gespart. Die Lebensmittelkontrolle untersteht teilweise den Kommunen, teilweise den Landratsämtern. Ein Landrat hat naturgemäß ein Interesse daran, wichtige Unternehmen in seinem Kreis nicht zu verärgern. Das

sind Fakten, die wenig mit der Lust an Krisen zu tun haben und die man auch im Bericht des Bundesrechnungshofes nachlesen kann. Im Übrigen ist es unsere Aufgabe, auch auf die Schwachstellen hinzuweisen.

**Frage:** Glauben Sie, dass der föderale Status der Länder zu Schwierigkeiten bei der Kommunikation führt? Sie haben die Notwendigkeit zur Kohärenz in der Kommunikation selbst in Ihrem Vortrag angesprochen. Wie sehen Sie das Problem in föderalen Staaten mit starken Bundesländern oder Regionen wie in Deutschland, Italien oder Spanien?

**Gerd Billen:** Wir haben gemeinsam mit dem Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde, mit dem Handelsverband und dem Bauernverband eine Erklärung herausgegeben, die sich auch an die Politik wendet. Sie konstatiert, dass die bestehenden Strukturen der Lebensmittelüberwachung in Deutschland nicht mehr angemessen sind. Das betrifft die Kommunikation und das Krisenmanagement. In Deutschland ist eben nicht kodifiziert, dass der Bund die zentrale Aufgabe im Krisenmanagement hat. Institutionen wie das BfR, die hier segensreich wirken, arbeiten theoretisch ohne Rechtsgrundlage. Deswegen kritisiere ich die Bundesländer, die all diese Verbesserungsprozesse aufhalten, stören und behindern, aber ich tue es in guter Gesellschaft mit der deutschen Lebensmittel- und Landwirtschaft und vielen Unternehmen. Ich hoffe, dass wir bald eine intensive Debatte darüber führen, die uns in der Sache weiterbringt, ohne Zuständigkeitsgerangel und ohne politisches Gezänk.

**Moderator:** Ganz herzlichen Dank. Wir kommen zum nächsten Redner. Professor Christoph Gaskell lehrt an der School of Economics and Political Sciences in London. Ich finde es sehr wichtig, dass wir nun auch die sozialwissenschaftliche Seite hören. Professor Gaskell, wie steht es um das Vertrauen der europäischen Bevölkerung in die Lebensmittelsicherheit?

## **Vertrauen in die Lebensmittelsicherheit in Europa und anderswo**

Professor George Gaskell,

*London School of Economics and Political Science, London*



Sehr geehrte Damen und Herren,

in meinem Vortrag möchte ich Ihnen einige der Hintergründe zum Thema „Vertrauen“ erklären und beziehe mich dabei auf Arbeiten, die wir gemeinsam mit der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, der EFSA, durchgeführt haben.

Der deutsche Soziologe Niklas Luhmann hat vor einigen Jahren die hilfreiche Unterscheidung zwischen Vertrauen, Vertrautheit und Konfidenz eingeführt.

### **Vertrautheit**

Die Vertrautheit ist eine generalisierte Erweiterung der Vergangenheit. Man geht von der Annahme aus, dass das Leben so wie bislang weitergeht. Die alltägliche Routine ist so gut etabliert, dass man kaum davon Notiz nimmt. Interaktionen mit Familienmitgliedern, Bekannten und Expertensystemen finden statt ohne die Bedenken, dass sich die Erwartungen, die an die Erfahrungen der Vergangenheit anknüpfen, in der Zukunft nicht erfüllen könnten. Vertrauen und/oder Konfidenz spielen dabei keine Rolle.

### **Vertrauen**

In einer zunehmend komplexeren Welt können wir nicht in allen neuen Situationen oder anstehenden Entscheidungen ausreichend gut informiert sein oder gar Expertenstatus erwerben. Deshalb verlassen wir uns auf andere und entscheiden uns dazu, im Vertrauen auf sie zu handeln. Vertrauen bedeutet, dass wir die Verantwortung für die Zukunft an jemand anderes delegieren. Der Handelnde ist sich bei diesem Vertrauenstransfer aber über das Risiko im Klaren, dass der andere möglicherweise nicht im eigenen Sinn handelt. Vertrauen dient dazu, die Unsicherheit bezüglich der Zukunft zu reduzieren und eine Basis für das eigene Handeln zu schaffen. Entscheidend ist, dass der Handelnde erkennt: Er hat die Wahl, zu vertrauen oder nicht. Häufig, aber nicht immer, besteht zwischen dem Handelnden und der Person, dessen Urteil er vertraut, eine persönliche Beziehung.

### **Konfidenz**

Es ist unvermeidlich, dass das Leben von Menschen durch öffentliche Einrichtungen, technische Systeme und die Handlung anderer beeinflusst wird, die man nicht kennt. Die Gefahren, die damit verbunden sind, macht man sich normalerweise nicht bewusst. Es wird vielmehr angenommen, dass die Bahn oder das Flugzeug vor der Reise sorgfältig gewartet wurde oder dass Lebensmittelhersteller und öffentliche Bedienstete wissen, was zu tun ist, und dies auch tatsächlich tun. In solchen Situationen sind Menschen konfident, dass ihre



Erwartungen auch tatsächlich erfüllt werden. Weil sie keine andere Wahl haben, ziehen sie normalerweise nicht in Betracht, dass ihre Erwartungen enttäuscht werden könnten. Kommt es dann tatsächlich zu einer Enttäuschung, dann führt dies zu einem Gefühl der Bedrohung oder Gefahr, weil es keinen Ausweg gibt. Konfidenz-Entscheidungen stützen sich häufig, aber nicht ausschließlich, auf Systeme oder Experten

Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit wir jemandem vertrauen? Bernard Barber, ein amerikanischer Soziologe, hat in diesem Zusammenhang drei Kriterien beschrieben, die als Fragen formuliert werden können: (i) Stimmen die Werte des Betreffenden mit unseren eigenen Wertvorstellungen überein? (ii) Ist der andere kompetent, hat er das erforderliche Wissen und die Erfahrung, um die richtige Entscheidung zu treffen? (iii) Welche Beweggründe hat der andere; trifft er seine Entscheidung im öffentlichen Interesse oder steckt dahinter ein persönliches Interesse?

Nehmen wir das Beispiel der nationalen und internationalen Banken. Offenkundig denken viele Menschen, dass die Banken eine Rolle in der Gesellschaft spielen, aber ob Hedgefonds und andere spekulative Finanzinstrumente in der Öffentlichkeit Zustimmung finden, ist eine offene Frage. Die deutlichen finanziellen Verluste vieler Banken führen zu großen Zweifeln an ihrer Kompetenz bei der Verwaltung von Guthaben und Einlagen. Trotz des Verlustes großer Geldsummen und trotz der Bankenrettung durch den Steuerzahler haben sich hochbezahlte Banker selbst sehr hohe Boni ausbezahlt. Das deutet darauf hin, dass sie eher im eigenen als im öffentlichen Interesse handeln und dass ihnen das rechte Maß für einen verantwortungsvollen, treuhänderischen Umgang mit Geld fehlt.

Was passiert mit uns, wenn unsere Erwartungen an andere nicht erfüllt werden? Der Organisationssoziologe Hirschmann beschreibt drei mögliche Reaktionen: Man kann dennoch loyal bleiben, seine eigene kritische Meinung äußern oder aus einer Situation aussteigen. In Luhmanns Szenario des Vertrauens besteht die Möglichkeit zum Ausstieg. Wenn wir jemandem unser Vertrauen schenken, der unsere Erwartung enttäuscht, dann könnten wir unser Mandat einem anderen übertragen, der seine Sache besser macht. Aber sehr oft im täglichen Leben haben wir es mit Konfidenzsituationen ohne die Möglichkeit zum Ausstieg zu tun. Zwar besteht die Möglichkeit zur kritischen Meinungsäußerung, aber würde uns jemand zuhören? Wir können an unseren Abgeordneten, den Bürgermeister oder die öffentliche Einrichtung schreiben. Aber ich denke, die meisten ziehen diese Möglichkeit nicht in Betracht, weil sie davon ausgehen, dass ihr Protest sowieso im Papierkorb endet. Das ist ein systemisches Problem gegenwärtiger Gesellschaften: Ohne Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit führt eine schwache Leistung öffentlicher Einrichtungen zur Frustration und ihre Unterstützung durch die Bevölkerung schwindet.

Es gibt noch ein weiteres wichtiges Problem im Zusammenhang mit Vertrauen. Ich würde es als Zuordnungsproblem bezeichnen. Viele glauben: Wenn die Bevölkerung einer bestimmten Organisation nicht vertraut, dann liegt das an der Bevölkerung. Vor allem Wissenschaftler argumentieren oft, die mangelnde Unterstützung wissenschaftlicher Innovationen durch die Bevölkerung beruhe darauf, dass die Öffentlichkeit die „Fakten“ ignoriere. Das führt dazu, dass man vermehrt Öffentlichkeitsarbeit betreibt, um für mehr Vertrauen in die Wissenschaftler zu werben oder über wissenschaftliche Ansätze aufzuklären.

Dieser PR-Ansatz basiert aber auf einer falschen Zuordnung. Vertrauen kann nicht eingefordert werden und es entsteht nicht, indem man den anderen bearbeitet oder manipuliert. Vertrauen muss man sich vielmehr verdienen, das gilt für den Einzelnen ebenso wie für eine Organisation. Beide müssen den Nachweis erbringen, dass sie vertrauenswürdig sind. Wie macht man das? Durch die Darlegung der eigenen Werte und Prioritäten, durch die Demonstration von Kompetenz und die Arbeit im öffentlichen Interesse. Diejenigen von Ihnen,

die mit der EFSA zusammenarbeiten, wissen, dass sie in bestimmten Kreisen aufgrund von Interessenskonflikten zwischen den Panel-Mitgliedern in die Kritik geraten ist. Wann immer solche Konflikte laut werden, steht die Anschuldigung im Raum, die EFSA sei in der Hand der Industrie. Natürlich sind offengelegte Interessen nicht notwendigerweise tatsächliche Interessenskonflikte. Sowohl der Einzelne als auch Organisationen müssen wachsam sein, denn oft ist es die Wahrnehmung eines Konflikts in der Öffentlichkeit, die sich in den Medien widerspiegelt.

	Trust in food chain	Trust in regulators	Trust in informers	Trust in scientists
United Kingdom	53%	56%	64%	71%
<b>EU</b>	<b>45%</b>	<b>64%</b>	<b>71%</b>	<b>79%</b>
France	38%	55%	67%	78%
Germany	31%	52%	74%	66%
Italy	48%	59%	65%	70%
Latvia	38%	48%	65%	80%

Abb. 11.1: Wem vertrauen die Verbraucher in einer Lebensmittelkrise? Die höchsten Vertrauenswerte erreichen die Wissenschaftler (grün unterlegte Werte).

Country	Trust in food chain			Trust in regulators		
	Farmers	Food manufacturers	Supermarkets	National government	European institutions	(E)FSA
United Kingdom	67%	43%	48%	52%	48%	68%
<b>EU</b>	<b>61%</b>	<b>38%</b>	<b>35%</b>	<b>52%</b>	<b>65%</b>	<b>73%</b>
France	62%	26%	27%	39%	56%	69%
Germany	43%	23%	27%	47%	51%	58%
Italy	58%	41%	47%	46%	64%	67%
Latvia	62%	26%	25%	23%	62%	60%

Country	Trust in informers				
	physician, doctors, health professionals	friends and family	information found on the internet	consumer organisations	environmental protection organisations
United Kingdom	90%	79%	35%	70%	61%
<b>EU Mean</b>	<b>87%</b>	<b>85%</b>	<b>42%</b>	<b>74%</b>	<b>70%</b>
France	92%	79%	29%	85%	76%
Germany	75%	82%	45%	81%	79%
Italy	75%	81%	44%	71%	69%
Latvia	76%	94%	38%	51%	57%

Abb. 11.2: Das Vertrauen der Verbraucher in Hersteller und Handel sowie in Online-Informationen ist hingegen relativ schlecht (rot unterlegte Werte).

Die EFSA hat 2010 ein Euro-Barometer über Lebensmittelrisiken in Auftrag gegeben, das von mir mitgestaltet und analysiert wurde. Wir haben eine repräsentative Stichprobe der europäischen Bevölkerung unter anderem nach ihrer Besorgnis über Lebensmittelrisiken gefragt. Es zeigt sich, dass Chemikalien, Pestizide und giftige Stoffe die größte Besorgnis hervorrufen. Wir haben dann weiter nach dem Vertrauen in die Beteiligten an der Lebensmittelkette, die regulatorischen Behörden, die Informationsträger und die Wissenschaftler gefragt (Abbildung 11.1, 11.2). Die Untersuchung zeigt: Wissenschaftler, die nationalen Autoritäten und die europäischen Institutionen geben genaue Informationen über ernsthafte

Lebensmittelrisiken. Auch gegenüber den Angehörigen des Gesundheitswesens, Familie, Freunden und den Verbraucher- und Umweltschutzorganisation ist das Vertrauen relativ groß. Das Vertrauen auf Informationen aus dem Internet ist dagegen in ganz Europa sehr gering. Die Botschaft in diesem Zusammenhang lautet: Die Unabhängigkeit einer Institution ist für die Bevölkerung von entscheidender Bedeutung. Verbraucherschutzorganisationen besitzen sehr hohe Vertrauenswerte, ebenso wie die Lebensmittelsicherheitsbehörden.

Für eine Reihe von Fragen haben wir außerdem eine Segmentierung der europäischen Verbraucher in vier Gruppen vorgenommen. Diese Gruppen und ihr geschätzter Anteil an der Bevölkerung ausgewählter Länder sind im Folgenden angegeben.

**Cluster 1: „Die Mäßigen“ (EU: 39%; NL: 19%; UK: 35%; D: 25%; DK: 35%; F: 34%)**

Diese Gruppe ist mäßig besorgt gegenüber Lebensmittelrisiken; sie nimmt die Ernährung eher als Quelle von Stress denn als Genuss wahr. Sie nimmt sich selbst als handlungsfähig wahr; ihre Konfidenz in öffentliche Autoritäten und ihr Vertrauen in die Lebensmittelkette ist eher mäßig.

**Cluster 2: „Die vertrauensvollen Uninteressierten“ (EU: 16 %; NL: 31 %; UK: 30 %; D: 40 %; DK: 19 %; F: 11 %)**

Besorgnis und Sensibilität gegenüber Lebensmittelrisiken sind in dieser Gruppe niedrig; das Engagement in Lebensmittelfragen eher gering. Essen bedeutet für sie eher Genuss als Stress, Ihre Konfidenz in Autoritäten ist hoch, ebenso wie das Vertrauen in die Lebensmittelkette.

**Cluster 3: „Die entspannten Genießer“ (EU: 23 %; NL:39 %; UK: 25 %; D: 7 %; DK: 32 %; F: 28 %)**

Besorgnis und generelle Sensibilität gegenüber Lebensmittelrisiken sind in dieser Gruppe ebenfalls gering. Essen ist hauptsächlich Genuss, kein Stress. Lebensmittelkette und Autoritäten genießen in dieser Gruppe ein mittleres Vertrauen; der eigene Handlungsspielraum wird ebenfalls als mittel wahrgenommen.

**Cluster 4: „Die besorgten Fatalisten“ (EU: 28 %; NL: 10 %; UK: 10 %; D: 28 %; DK: 14 %; F: 27 %)**

Angehörige dieser Gruppe reagieren sehr sensibel und besorgt auf Lebensmittelrisiken, sie sind sehr engagiert in Lebensmittelfragen. In die Lebensmittelkette setzen sie nur geringes Vertrauen, sie gehen davon aus, dass öffentliche Autoritäten nicht genug tun, um sie vor diesen Risiken zu schützen, und sie schätzen ihren eigenen Handlungsspielraum in diesem Bereich als gering ein.

Wenn es um die Frage nach dem Umgang mit Lebensmittelrisiken geht, dann glaubt die Mehrzahl der Europäer, dass sie die Möglichkeit hat, sich selbst zu schützen (persönliche Handlungsfreiheit), und dass die öffentlichen Autoritäten genug zu ihrem Schutz tun. Dennoch zeigt die Segmentierung: Fast ein Drittel der Europäer zählt zu den „Fatalisten“ mit wenig Vertrauen in den eigenen Handlungsspielraum und die öffentlichen Autoritäten. Diese Zahlen sind angesichts der zunehmenden Probleme mit Fettleibigkeit und den damit verbundenen Erkrankungen besorgniserregend.

Die Segmentierung zeigt auch klar, dass sich die Verbraucher verschiedener europäischer Länder keineswegs homogen verhalten. Parallel dazu beobachten wir auffällige Unterschiede in der öffentlichen Wahrnehmung der EU-Mitgliedsstaaten. Das entnehmen wir der Analyse der unaufgefordert eingegangenen Kommentare zu einer offenen Frage bezüglich der Probleme mit Essen und Ernährung. Zu den Hauptsorgen in Deutschland zählen Kontaminationen und Lebensmittelfälschung, gesunde Ernährung spielt dort eine verhältnismäßig

geringe Rolle. Ganz anders in Frankreich: Dort haben Gesundheit und Ernährung und die Herkunft der Lebensmittel ein weitaus größeres Gewicht. Unsere Analysen belegen auch, dass Menschen mit einem geringen Vertrauen in die Lebensmittelsicherheitsbehörden dazu tendieren, Lebensmittelisiken als schwerwiegender zu bewerten. Im Gegensatz dazu setzen diejenigen, die glauben, dass Lebensmittel in den letzten zehn Jahren sicherer geworden sind und dass sie selbst die Situation unter Kontrolle haben, ein größeres Vertrauen in die Behörden. Mit unserem Studiendesign können wir zwar keine kausalen Bezüge ziehen, aber konvergierende Darstellungen unserer Analyse weisen auf die wichtige Rolle hin, die das Vertrauen spielt. Interessant ist außerdem, dass unter all den Lebensmittelisiken, die öffentliche Besorgnis erregen, Gesundheit und Ernährung insgesamt eine hohe Priorität haben.

## Diskussion

**Moderator:** Manche der Daten habe ich sehr amüsiert zur Kenntnis genommen. Während der Anteil an entspannten Genießern in der EU bei 23 % liegt, beträgt er in Deutschland nur 7 %. Ich hätte wetten können, dass das so ist. Dass die Franzosen den höchsten Wert auf die Qualität ihres Essens legen, ist für mich auch keine Überraschung. Aber es ist schön, den wissenschaftlichen Beleg dafür zu sehen.

**Frage:** Vielen Dank für den interessanten Vortrag. Welche wichtigen Faktoren muss eine Institution erfüllen, um vertrauenswürdig zu sein?

**Prof. Gaskell:** Wie gesagt, Werte, Kompetenz und das Verantwortungsbewusstsein für das öffentliche Wohl in Verbindung mit der Unabhängigkeit von Behörden und Wirtschaft sind in diesem Zusammenhang sehr wichtig. Alle Hinweise, die wir hier gefunden haben, zeigen, dass Wissenschaftler und die institutionelle Wissenschaft ein sehr hohes Vertrauen in ganz Europa genießen. Deshalb ist die EFSA auch absolut berechtigt, sich für die Wissenschaft einzusetzen und sie zu vertreten. Natürlich kann die Wissenschaft nicht alle Probleme, zum Beispiel im ethischen und moralischen Bereich, lösen. Ich denke da an die Debatte über geklonte Tiere und die Frage, ob Menschen diese Tiere überhaupt essen wollen. Die Wissenschaft spielt eine entscheidende Rolle in der Risikobewertung. Wenn es aber um das Risikomanagement geht, müssen wir akzeptieren, dass es im Rahmen der WHO-Terminologie auch andere legitime Faktoren gibt, die es zu berücksichtigen gilt.

**Frage:** Vielen Dank für diesen brillanten Vortrag. Ich habe aus den Zahlen gelernt, dass Deutsche trotz aller Krisen und Bedenken nach wie vor nach preiswerten Lebensmitteln suchen. Warum ist das so? Die Italiener geben 30 % ihres Geldes für Lebensmittel aus, die Deutschen dagegen weniger als 20 %. Was können Sie dazu sagen?

**Prof. Gaskell:** Meine Mitarbeiterin bei dieser Forschungsarbeit ist Katrin Hohl aus München, die gerade in London promoviert hat und jetzt als Dozentin dort arbeitet. Sie ist immer perplex, was ihr eigenes Land in diesen Untersuchungen anbelangt. Sie sagt genau dasselbe, nämlich dass ihre Landsleute für Essen nicht sehr viel Geld ausgeben und dass der Kontrast zu London schon fast dramatisch ist. Das bedeutet, auch ich kenne die Antwort auf Ihre Frage nicht. Fest steht, die Europäer sind von Land zu Land anders.

**Moderator:** Wir kommen jetzt zum Vortrag von Klaus Jürgen Henning, er leitet die für Rechtsfragen zuständige Fachgruppe des BfR sowie den deutschen „Focal Point“ der EFSA. Für den Laien sind die unterschiedlichen Gesetze und Prozeduren der Länder – in Deutschland auch der Bundesländer – kaum zu überblicken. Ich fürchte, das gilt auch für den einen oder anderen Fachmann. Helfen Sie uns weiter, Herr Henning.

## Rechtliche Rahmenbedingungen in der Krise

Klaus Jürgen Henning,

*Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Berlin*



Sehr geehrte Damen und Herren,

wenn ich Sie kurz in die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Krisenmanagement einführe, so geht es zunächst um die Frage, welche Schutzgüter in einer Produktkrise bedroht sein können. Da ist der freie Warenverkehr zu nennen, den national das Grundgesetz, europarechtlich der EU-Vertrag und global die Vereinbarungen der Welthandelsorganisation WTO schützen. Auf der anderen Seite stehen Gesundheit und Selbstbestimmung der Verbraucher, die ebenfalls rechtlich abgesichert sind. Der Staat hat Schutzpflichten, die möglicherweise hoheitliche Eingriffe erforderlich machen. Staatliche Verbote, Warnungen und Empfehlungen müssen auf einer gesetzlichen Grundlage basieren. Von Unternehmensseite kommt es insbesondere zur rechtlichen Kritik an behördlichen Warnungen. Von Behördenseite wird entgegengehalten, notwendige Warnungen und Rückrufe sollten eigentlich durch betroffene Unternehmen selbst erfolgen, ohne behördliches Einschreiten. Häufig müssen über das europäische Schnellwarnsystem RASFF EU-weit Behörden alarmiert werden, zum Beispiel um zu verhindern, dass ein Schiff, dessen Ladung in Hamburg aus Gründen der Lebensmittelsicherheit abgewiesen wird, nach Rotterdam fährt und die nicht verkehrsfähige Ladung dort zu löschen versucht.

Häufig erleben wir im Krisenfall einen öffentlichen Expertenstreit. Auch damit müssen Unternehmen, Behörden und Verbraucher faktisch und rechtlich klarkommen. Wir arbeiten in Mehrebenensystemen, mit rechtlichen Regelungen in Bund, Ländern und Gemeinden sowie vor allem auf der EU-Ebene. Ferner hat die Presse ein Informationsrecht und der Bürger kann im gesetzlichen Rahmen Informationsfreiheit gegenüber den Behörden einfordern. Meist erst nach der Krise landen Fälle gegebenenfalls vor Gericht, wenn Schadensersatzklagen und Strafverfahren verhandelt werden sollen.

Wenige, heute schon aufgeführte Rechtsvorschriften haben speziell mit der Krise zu tun. Im Prinzip gilt in der Krise rechtlich das Gleiche wie „im Frieden“: Lebensmittel haben sicher zu sein, Produktaussagen dürfen nicht irreführen, Produkte müssen rückverfolgbar sein, das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel RASFF muss funktionieren. Allerdings gewinnt in der Krise die Frage nach der Verantwortung eine zentrale Bedeutung und es werden blitzschnell Schuldige gesucht. Die öffentliche Aufmerksamkeit explodiert, die Reaktionszeit wird dramatisch kürzer, Angst und Profilierungsinteressen nehmen zu. Es gibt zahlreiche Verantwortungsträger in Lebensmittelkrisen, von den Herstellern über den Handel und die nationalen und europäischen Behörden bis zu einzelnen Mitarbeitern (Abbildung 12.1). Die erste Rechtsregel im Verbraucherschutz lautet: Die Verantwortung liegt zunächst beim Hersteller.



Darüber hinaus gilt: Die Verantwortung für das staatliche Eingreifen tragen in Deutschland überwiegend die Verwaltungen von Kommunen und Bundesländern. Dort liegt in der Krise das Hauptgefechtsfeld. „Darüber“ stehen die nationalen Bundesbehörden wie BfR, ANSES, DTU und dann die europäischen Behörden sowie schließlich auf globaler Ebene die Welt-handelsorganisation und die Weltgesundheitsorganisation.



**Abb. 12.1: Verantwortungsträger in Lebensmittelkrisen.**

Zu den wichtigsten Prozessen in einer Krise gehört der Austausch von Informationen. Wenn eine Krise in Deutschland ausbricht, dann ist das häufig eine europäische Krise. Da das BfR der „EFSA Focal Point“ für Deutschland ist, tauscht es regelmäßig Informationen mit der EFSA und anderen Mitgliedsstaaten aus und hat Erfahrung im Umgang mit wissenschaftlichen Divergenzen. In Krisenzeiten, etwa während der Dioxin-Krise Anfang 2011, gab es für das BfR vor allem drei Kommunikationsebenen: die deutschen Einrichtungen, die anderen EU-Mitgliedsstaaten und die EFSA. Die Dioxin-Krise hat zur Sperrung von ausländischen Märkten für deutsche Lebensmittel geführt. In der EHEC-Krise berichtete das BfR 18-mal an die anderen Mitgliedsstaaten und an die EFSA schriftlich aus erster Hand über die jeweils aktuelle Lage und Risikobewertung, damit die Behörden der anderen Staaten ihre Bürger entsprechend informieren und aufklären konnten.

Die praktischen Rechtsfragen, die in einer Produktkrise auftreten können, sind in Abbildung 12.2 dargestellt: Es geht um Schadensersatzansprüche von Verbrauchern oder Herstellern, um die Frage, ob ein Amtshaftungsprozess geführt werden kann oder soll, und um Körperverletzung. Für Warnungen auf Behördenseite sind in Deutschland die Bundesländer zuständig. Das ist für Kollegen anderswo in Europa nicht immer ganz einfach zu verstehen. Eine andere Überlegung in der Krise betrifft die Frage, ob und wann die Presse informiert werden muss. Die Antwort lautet: In Europa müssen es die Behörden den Verbrauchern ermöglichen, in der Krise ihre eigenen Entscheidungen zur Produktauswahl zu treffen und ihr Risiko zu minimieren, wenn sie es für notwendig halten.

Darüber hinaus sind Auskunftsansprüche und Geheimschutzfragen zu klären. Während der Dioxin-Krise 2011 verkündete ein amtlicher Pressesprecher, dass man den verdächtigen

Hersteller von Industriefetten gefunden habe, dort sei wahrscheinlich Industriefett in Futtermittel eingemischt worden, was die Ursache für die hohen Dioxinwerte sei. Am Nachmittag desselben Tages wollte die Staatsanwaltschaft eigentlich die vom Pressesprecher genannte Firma besuchen. Bei ihrem Besuch fand sie dann allerdings keine Unterlagen mehr vor. Sie leitete daraufhin ein Ermittlungsverfahren gegen den Pressesprecher wegen Geheimnisverrats ein. In Krisenzeiten wird darüber hinaus schnell Bestechung und Korruption behauptet oder man verlangt von den Behörden die Herausgabe von Akten. Bei all der rechtlichen Hektik gilt daher ganz allgemein: Gesetzliche Zuständigkeiten sollten klar sein und sie sollten beachtet werden. Zu komplizierte Vernetzungen können Verantwortlichkeiten verwässern.

### Praktische Rechtsfragen in der Produktkrise

Schadensersatzansprüche von Verbrauchern/Herstellern?	Auskunftsansprüche?
Amtshaftung?	Geheimschutz/Datenschutz?
Körperverletzung?	Bestechung, Korruption?
Zuständigkeit für Warnungen?	Aktenherausgabe?
Zulässigkeit von Empfehlungen?	Aktenvernichtung strafbar?
Informationsanspruch der Presse?	Irreführung?
	Einhaltung interner Regeln?

Rechtsregel Nr. 2  
Gesetzliche Zuständigkeiten sollten klar sein und beachtet werden.  
Vernetzungen können Verantwortung verwässern.

**Abb. 12.2: Praktische Rechtsfragen in der Produktkrise.**

Zu den Werkzeugen, die zur Wahrung des Rechts in der Produktkrise beitragen, gehören die Anklage durch den Staatsanwalt im Strafrecht, Schadensersatzklagen im Zivilrecht und Verbote, Produktzulassungsentscheidungen, Warnungen und Betriebsschließungen im öffentlichen Recht. Der Lederspray-Fall aus den 1980er-Jahren illustriert einen typischen Musterfall in diesem Zusammenhang: Er begann damit, dass Patienten bei ihrem Arzt über Lungenprobleme klagten. Es traten Lungenödeme auf, die man zunächst keiner Ursache zuordnen konnte. Das Bundesgesundheitsamt leitete daraufhin Untersuchungen ein und stellte ein Schuhspray mit einer neuen Zusammensetzung als Ursache für den Lungenschaden fest. Das Spray wurde vom Markt genommen. Allerdings fand die Staatsanwaltschaft bei einer Durchsichtung beim Hersteller heraus, dass dort schon längst entsprechende Warnungen und Meldungen von Kunden eingegangen waren. Das Gericht verurteilte die Geschäftsführer zu einer mehrjährigen Haftstrafe (Bundesgerichtshof, NJW 1990, 2560 ff.).

Im zweiten „leading case“ im deutschen Produktrecht ging es um „verdorbene“ Nudeln (Oberlandesgericht Stuttgart, NJW 1990, 2690 ff.). Eine Überwachungsbehörde hatte der Presse mitgeteilt, dass Nudeln einer bestimmten Firma verdorben gewesen seien. Diese Aussage hielt vor Gericht letztlich nicht stand und führte zu einer Schadensersatzzahlung des zuständigen Bundeslandes von zehn Millionen DM. Im dritten typischen Fall ging es um das Frostschutzmittel Diethylenglycol in österreichischen Weinen. Nachdem den Verbrauchern die Übersicht über verbotene und nicht verbotene Weine verloren gegangen war, gab

das zuständige Bundesministerium eine Liste der verbotenen Weine heraus. Es folgte ein 15-jähriger Rechtsstreit, bei dem am Ende die Rechtmäßigkeit der strittigen Information bestätigt wurde (Bundesverfassungsgericht, NJW 2002, 2621 ff.).

Im Produktrecht haben wir daraus gelernt, dass einerseits Geschäftsführer von Herstellern wegen Körperverletzung zu Gefängnisstrafen verurteilt werden können, wenn sie nicht rechtzeitig reagieren, dass amtliche Informationen zu Schadensersatz führen können, wenn sie nicht belegbar sind, und dass Behörden verbotene Produkte nennen dürfen, wenn der Verbraucher die zutreffende Information zur Orientierung benötigt.

Die Fälle zeigen: Zusätzlich zu den bekannten Vorschriften des Lebensmittelrechts finden gerade in der Lebensmittelkrise weitere Vorschriften Anwendung: das Strafgesetzbuch, das Bürgerliche Gesetzbuch, das Pressegesetz, das Informationsfreiheitsgesetz, das Verbraucherinformationsgesetz, das Datenschutzgesetz, das Bundesbeamtengesetz, behörden- und firmeninterne Regelungen etc. Der Staat steht in der Krise regelmäßig in der Zwickmühle. Wenn er wie im Nudel-Fall überreagiert, entsteht Schaden für Handel und Industrie. Wenn er zögert und damit den Verbraucher schädigt oder irreführt, entsteht Misstrauen bei Verbrauchern. An der BSE-Krise und dem darauf folgenden Misstrauen leiden wir noch heute.

Deshalb sollte man gut auf Krisen vorbereitet sein, zum Beispiel durch eine gute behörden- oder firmeninterne Dokumentation und durch Qualitätssicherungssysteme. Rechtsvorschriften und Verantwortlichkeiten müssen bekannt sein. Das verlangt Kenntnisse der Branchen- und Behördenstrukturen sowie der beteiligten Wissenschaftsdisziplinen und deren Fachsprache. Dazu sollte ein professioneller Umgang mit Hilflosigkeit, Angst und Panik kommen, der geübt sein muss. Besonders in der Krise gilt: Jeder muss seine Rechte und Pflichten kennen. Das heißt, Unternehmen benötigen eine genaue Kenntnis der Rückverfolgungssysteme, Behörden sollten die Grenzen ihrer Zuständigkeit kennen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Entscheidungsbefugnisse und Remonstrationsrechte. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten sich auch trauen, Vorgesetzten zu widersprechen, wenn in Firmen oder Behörden etwas Rechtswidriges veranlasst werden soll. Mitarbeiter haben Informationspflichten und müssen intern vorgeschriebene Regeln und Verfahren einhalten. In der Krise agieren Organisationseinheiten; das bedeutet, dass Vertretungssysteme funktionieren müssen. Zur Vorbereitung gehören auch eingeübte Leitfäden zur Risikobewertung. Auf der Internet-Exchange-Plattform der EFSA liegen 1.000 wissenschaftliche Gutachten der Mitgliedsstaaten praktisch auf Vorrat, um im Krisenfall genutzt zu werden. Ferner können Krisenübungen kritische Punkte aufdecken und Veranstaltungen wie das heutige Symposium das Bewusstsein für das Handeln in der Krise schärfen.

Damit komme ich zu einer dritten wichtigen Rechtsregel: Krisen kommen nicht überraschend. Wer vorangegangene Krisen nicht auswertet, der erhöht sein Fehler- und Haftungsrisiko beim nächsten Mal. Meine Lieblingsvorschrift im deutschen Verwaltungsrecht lautet: Das Verwaltungsverfahren ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen (§ 10 Verwaltungsverfahrensgesetz).

Fazit: In der Krise gilt kein Sonderrecht. Rechtliche Risiken wachsen, wenn man Zuständigkeiten und Vertretungssysteme nicht kennt. Werden die normalen Abläufe so ausgerichtet, dass sie mit geringem Umstellungsaufwand krisenfest sind, verringert dies das Haftungsrisiko. Sachgerechte Lösungen fordern Interdisziplinarität. Krisen halten sich nicht an nationale Grenzen (Abbildung 12.3). Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

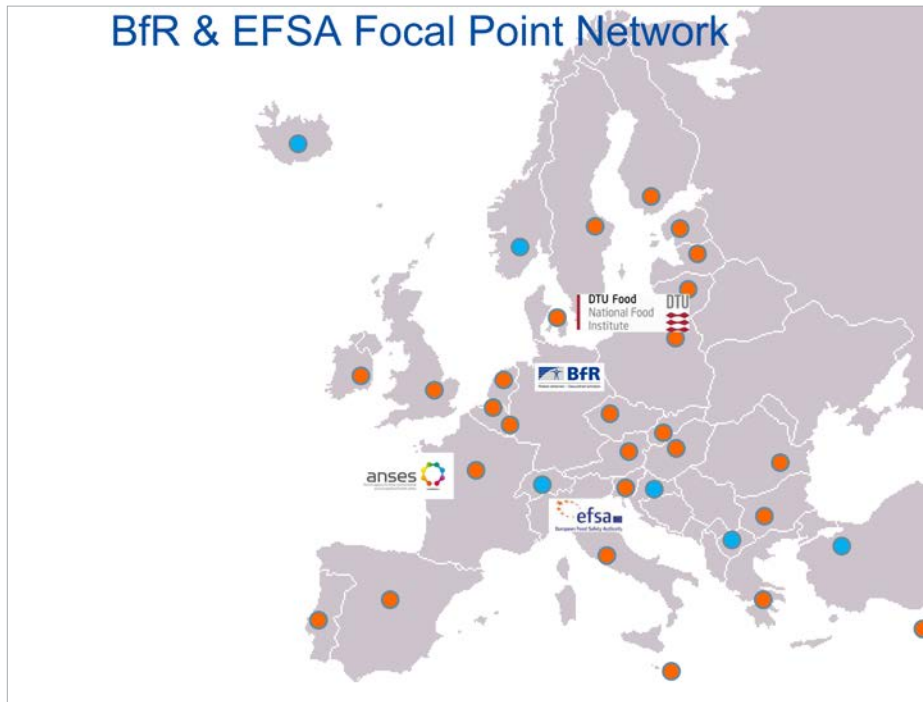


Abb. 12.3: Das BfR und das „EFSA Focal Point“-Netzwerk.

## Diskussion

**Moderator:** Herzlichen Dank. Ich habe eine Frage zum Informationsfreiheitsgesetz. Journalistenverbände und Gewerkschaften beklagen unisono, dass Behörden irgendwelche Gründe vorschieben, warum die Öffentlichkeit über Journalisten nicht informiert werden könne, und dass Behörden gelegentlich den Versuch unternehmen, horrende Gebühren für Informationen zu verlangen. Wie lange wird es dauern, bis das IFG wirklich in den Köpfen aller zuständigen Behördenmitarbeiter angekommen ist?

**Klaus Jürgen Henning:** Mein Eindruck ist, dass wir in Deutschland inzwischen ein Stück weiter gekommen sind als vor zehn Jahren bei Erlass des Gesetzes. Im Unterschied zu Deutschland oder Frankreich kennen die skandinavischen und angloamerikanischen Länder Informationsrechte dieser Art schon seit Jahrhunderten. Die neue Informationskultur muss auf dem europäischen Kontinent noch wachsen und das tut sie auch.

**Frage:** Haben Sie Anfragen von NGOs oder den Erzeugern, die nach der Krise Zugriff zu Dokumenten fordern, um zu überprüfen, ob alles offengelegt wurde?

**Klaus Jürgen Henning:** Weniger die NGOs, vielmehr der Handel und die Unternehmen kommen häufig auf uns zu. Es ist nicht untypisch, dass die Rechtsanwälte der verschiedenen Firmen wissen wollen, was die Ämter zu welcher Zeit wussten. Das richtet sich im Übrigen nicht unbedingt gegen die Ämter. Die Firmen wollen gelegentlich gegenseitig herausfinden, wo die Verantwortung lag und wer gegen wen Schadensersatzansprüche stellen kann.

**Moderator:** Vielen Dank. Wir haben es gestern und heute mehrfach gehört – Krisenübungen sind unabdingbar, will man aus der Vergangenheit lernen und sich für die Zukunft wappnen. Christoph Unger ist Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, das die Übungsserie LÜKEX betreut. Was geschieht dabei? Und lässt sich damit auch eine Lebensmittelkrise simulieren?

## Zivile Krisenvorsorge in Deutschland am Beispiel der Übungsserie LÜKEX

Christoph Unger,

*Bundesamt für Bevölkerungsschutz  
und Katastrophenhilfe (BBK), Bonn*



Sehr geehrte Damen und Herren,

gestatten Sie mir eine kurze Vorstellung meiner Behörde. Wir sind 2004 wieder errichtet worden, allerdings haben wir ganz alte Wurzeln. Als Bundesamt für den zivilen Bevölkerungsschutz entstanden wir 1958 im Zuge des Kalten Krieges mit dem Auftrag, die Bevölkerung im Krieg zu schützen. 2000 hat man die Behörde weitestgehend geschlossen. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und das Elbehochwasser 2002 waren dann Anlass für die Neugründung, bei der unser Aufgabenspektrum allerdings erweitert wurde. Die Aufarbeitung dieser Großschadenslage hatte ergeben, dass die Kooperation der Länder untereinander, aber auch zwischen Bund und Ländern, nicht richtig funktionierte. Ich war damals Ministerbüroleiter in Niedersachsen und kann nur bestätigen, dass wir die Lage in Sachsen, Sachsen-Anhalt oder Brandenburg nicht kannten. Deshalb sollten neue Instrumente, unter anderem das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, kurz BBK, geschaffen werden. Man verständigte sich außerdem darauf, gemeinsam wieder vermehrt Übungen durchzuführen.

Zur Bewältigung nationaler Großschadensereignisse ist auf der Grundlage einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur eine enge Kooperation aller Beteiligten, also der staatlichen Institutionen des Bevölkerungsschutzes, der Bundeswehr und der Polizei erforderlich. Wir wollen nicht, dass dabei originäre Zuständigkeiten infrage gestellt werden, sondern verlangen nur eine gute und eingeübte Zusammenarbeit. Die optimale Zusammenarbeit in der Krise muss vorher eingeübt und vorbereitet werden. Aber der Staat alleine ist heute nicht mehr in der Lage, die Bevölkerung zu schützen, sondern es bedarf der zusätzlichen Bereitstellung von Ressourcen durch den privaten Sektor. Das ist umso wichtiger, weil der Privatsektor mittlerweile ebenfalls kritische Infrastrukturen (KRITIS) wie zum Beispiel Krankenhäuser, Post- oder Telekommunikationsunternehmen betreibt.

Das Thema „föderale Strukturen“ wurde bereits angesprochen. Der Bevölkerungsschutz gründet sich in Deutschland auf ein kleinteiliges und komplexes System mit 16 Bundesländern, rund 420 Katastrophenschutzbehörden in Landkreisen und kreisfreien Städten, 12.000 Gemeinden, fünf private, große Hilfsorganisationen, kommunale Feuerwehren und insgesamt 1,7–1,8 Millionen Ehrenamtliche. Dazu kommen im Rahmen einer Amts- und Katastrophenhilfe dann möglicherweise noch das Technische Hilfswerk, die Bundespolizei und die Bundeswehr.

Trotz der bestehenden verfassungs- und damit auch haushaltsrechtlichen Vorgaben versuchen wir, dieses System in Abhängigkeit von der Qualität und dem Umfang des Schadens-



eignisses zu ordnen. Das heißt, die Bewältigung von Alltagsereignissen, die den Einsatz von Rettungsdiensten und Brandschutz oder technische Hilfe nötig machen, liegt in der Verantwortung der Kommunen. Das BBK hingegen konzentriert sich auf nationale Großschadensereignisse und richtet seine Fähigkeiten und Angebote danach aus.

Die Strukturen für das Krisenmanagement in Deutschland sind ein Abbild dieser schwierigen Situation. Nicht nur Bund und Länder müssen miteinander kooperieren, auch innerhalb der Länder und des Bundes gibt es Ressortzuständigkeiten. Gemeinsam mit dem Bundesinnenministerium arbeitete man in den letzten Jahren an einer Optimierung dieser Strukturen. So wurde zum Beispiel nach dem Elbehochwasser die interministerielle Koordinierungsgruppe als Schnittstelle zwischen Bund, Ländern und verschiedenen Ressorts wiederbelebt. Gleichzeitig gab es eine Verbesserung der Zusammenarbeit in der Krisenstabsorganisation. Das Problem der föderalen Strukturen bleibt dennoch. Deshalb muss man versuchen, das System durch Übungen zu optimieren.

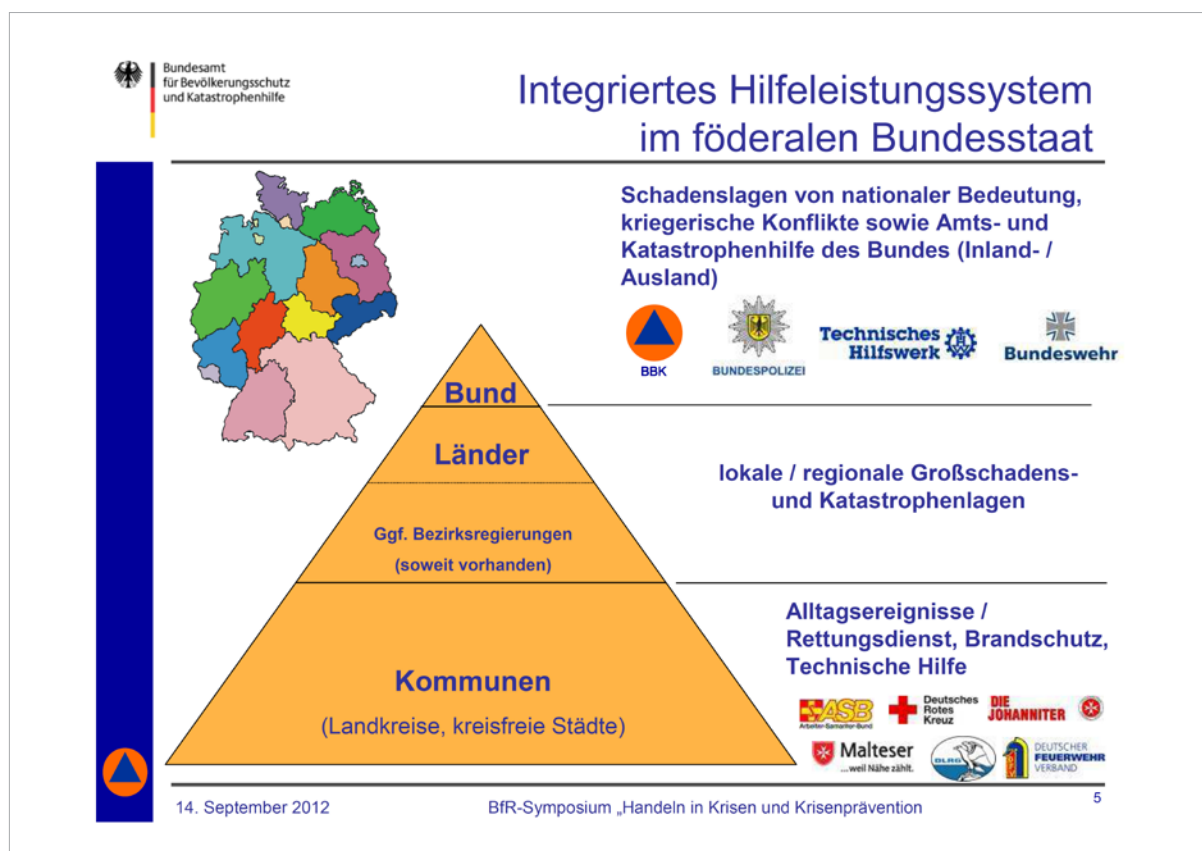


Abb. 13.1: Integriertes Hilfeleistungssystem im föderalen Deutschland.

Zu den Aufgaben des BBK im Rahmen des Zivilschutzes gehört zum Beispiel auch das Vorhalten eines Warnsystems. Es wird derzeit für den Einsatz in friedensmäßigen Katastrophen und Krisenlagen optimiert. Wir sind damit in der Lage, innerhalb von wenigen Sekunden die Bürgerinnen und Bürger über eine Problemsituation zu informieren. Ferner unterstützen wir Bund, Länder und Kommunen mit einer Katastrophenschutz Ausbildung an unserer Akademie, durch Übungen und mit technischer Ausstattung. Gestern wurde in Berlin zum Beispiel ein Anschlag auf ein Konsulat mit chemischen Substanzen vermutet. Zur Gefahrenabwehr rückte eine sogenannte Analytische Taskforce mit einer speziellen Ausrüstung aus, die in Berlin gemeinsam von BBK und Berliner Behörden gestellt wird.

Ein anderes wichtiges Kriseninstrument ist das gemeinsame Melde- und Lagezentrum, das rund um die Uhr besetzt ist und den nationalen bzw. internationalen Informationsfluss steuert.

ern kann. Wir werden außerdem in der psychosozialen Betreuung von Betroffenen und deren Angehörigen tätig. So kümmert sich eine entsprechende Einrichtung des BBK um Deutsche, die im Ausland von Unglücksfällen, Anschlägen oder Entführungen betroffen sind und nach Hause zurückkehren müssen.

Einer der originären Aufträge meiner Behörde seit 2004 ist die Durchführung von Übungen zum strategischen Krisenmanagement unter dem Namen „LÜKEX“. Worum geht es? Wir versuchen, das gesamtstaatliche Krisenmanagementsystem mit verschiedensten Szenarien und unterschiedlichen Inhalten zu optimieren. Dabei arbeiten die teilnehmenden Kolleginnen und Kollegen in den zuständigen Stäben der Behörden, Organisationen und Unternehmen von ihrem eigenen Schreibtisch aus, nicht in einem besonderen Übungszentrum. Die Teilnahme ist freiwillig, die Übung dauert zwei Tage, der gesamte Übungszyklus zwei Jahre, und wir leisten eine ganze Menge an Vorarbeiten, um die Mitübenden in die Lage zu versetzen, eine solche Übung mitzumachen bzw. dann später eine echte Krise zu bewältigen. Neben einer intensiven Übungsvorbereitung gibt es mittlerweile auch ein Programm der Begleitforschung.

Konkret geht es bei diesen Übungen um die Aspekte, die auch während des Symposiums immer wieder angesprochen wurden, also um Risiko- und Krisenkommunikation, um psychosoziale Aspekte und die Einbindung von Unternehmen, die kritische Infrastrukturen (KRITIS) vorhalten.

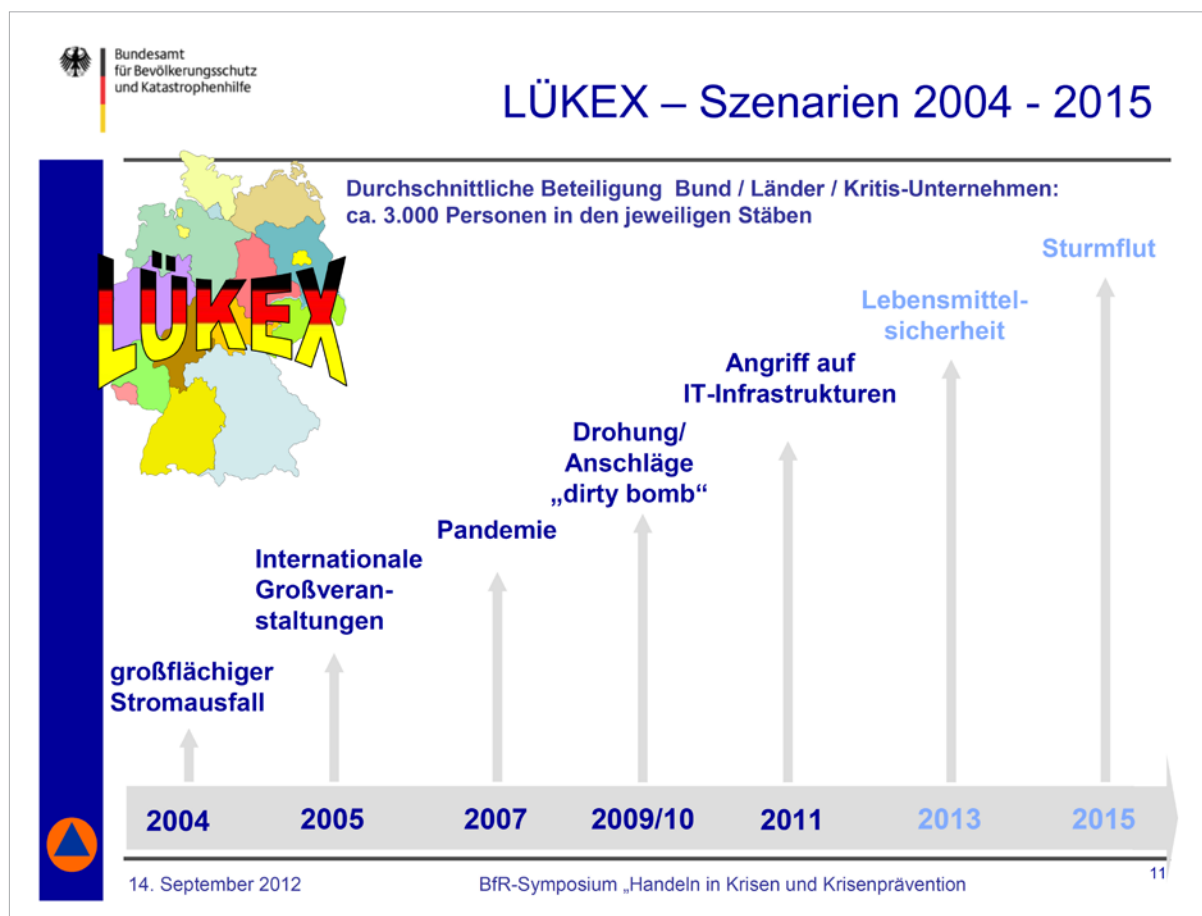


Abb. 13.2: LÜKEX-Szenarien 2004–2015.

Welche Themen wurden seit dem Start von LÜKEX bearbeitet? Als wir 2004 nach großflächigen Stromausfällen in Nordamerika oder Italien mit Übungen zum Stromausfall angingen, wurden wir belächelt. Auch in Deutschland gab es dann aber Fälle, in denen der Strom großflächig ausfiel, etwa im Münsterland, beim Sturm „Kyrill“ oder bei der Überführung eines

Schiffes auf der Ems, obwohl man das bis zu diesem Zeitpunkt nicht für möglich gehalten hatte. Anderthalb Jahre nach unserer Pandemie-Übung 2007 folgte die Schweinegrippe. 2011 befasste sich LÜKEX mit möglichen Hacker-Angriffen auf IT-Infrastrukturen, 2013 steht die Lebensmittelsicherheit auf dem Programm, 2015 folgt das Thema Sturmflut. Bei der nächsten Übungseinheit zur Lebensmittelsicherheit ist es uns ganz wichtig, nicht nur diejenigen zu beteiligen, die für Gesundheit und für Lebensmittelsicherheit zuständig sind, sondern auch die Sicherheitsbehörden. Deshalb geht es um eine Bedrohungslage, die durch die absichtliche Ausbringung von Toxinen oder biologischen Erregern hervorgerufen wird und die Gesundheit der Bevölkerung, die Lebensmittelsicherheit und die innere Sicherheit gefährden.

Mit dieser Übung wird eine bundesweite Krise abgebildet, bei der auch die Zusammenarbeit der Länder geübt werden soll. Es geht dabei nicht nur um das öffentliche Krisenmanagement, sondern vor allen Dingen auch um die Abläufe bei einem großen Lebensmittelversorger. Tengelmann ist beispielsweise einer unserer Partner aus den letzten Jahren, ebenso wie andere KRITIS-Betreiber, etwa die Telekom. Sie besuchen unsere Akademie, werden ausgebildet und üben anschließend in einem solchen Szenario mit.

Wenn schon die Krisenmanagementstruktur kompliziert ist, gilt das natürlich auch in der Übungsvorbereitung. Die Projektgruppe LÜKEX setzt sich aus unserer Behörde, dem BVL, dem BfR und dem RKI zusammen, andere Bundesbehörden docken daran an. Wir arbeiten eng mit KRITIS-Unternehmen, Hilfsorganisationen, Verbänden und Expertengremien zusammen. Auf der Länderebene findet sich eine ähnliche Organisationsstruktur.

Nach der Festlegung des groben Übungsablaufs beginnen wir mit der Feinplanung der Übung. Dazu schreiben wir ein richtiges Drehbuch mit einzelnen Einlagen, zum Beispiel neuen polizeilichen Erkenntnissen, Bürgerbeteiligungen oder entsprechenden Presseberichten, Fernsehnachrichten oder Tickermeldungen. All das wird in die Übungsunterlagen integriert, um die Teilnehmer zu fordern. Die Übung selbst dauert zwei Tage, danach erfolgen die Auswertung und ein Bericht, der die Erkenntnisse der Übung zusammenfasst. Wir hoffen, dass diese Erkenntnisse umgesetzt werden. Die letztendliche Entscheidung darüber liegt bei den Ländern und den anderen Beteiligten in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich.

Der personelle und organisatorische Aufwand für diese Übungen ist hoch, wurde aber bereits durch eine neue Zykuseinteilung drastisch reduziert. Der Kostenaufwand einschließlich der Personalkosten für den Bund liegt bei zirka zwei Millionen Euro pro Zyklus. Ich denke aber, LÜKEX kann viel zur Verbesserung des Krisenmanagements beitragen. Bislang waren unsere Übungen immer bewusst auf nationale Krisenmanagementstrukturen ausgelegt. Wie sich darüber hinaus die europäischen Partner bei der Übung zur Lebensmittelsicherheit einbeziehen lassen, daran arbeiten wir derzeit noch. Vielen Dank.



## Podiumsdiskussion: Krisen – Chance oder Störfaktor für die Lebensmittelsicherheit



### Teilnehmer:

**Gerd Billen, Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbands**

**Dr. Marcus Girnau, Geschäftsführer des Bunds für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BBL)**

**Dr. Gérard Lasfargues, Wissenschaftlicher Direktor der französischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, Umwelt- und Arbeitsschutz (ANSES)**

**Professor Tobin Robinson, Referatsleiter „Neu auftretende Risiken“, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)**

**Dr. Jørgen Schlundt, Leiter des nationalen Lebensmittelinstituts Dänemark an der Technischen Universität Dänemark (DTU)**

**Dr. Michael Winter, Unterabteilungsleiter im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMEVL)**

**Professor Reiner Wittkowski, Vizepräsident des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR)**

**Moderation: Justin Westhoff, Medizin- und Wissenschaftsjournalist**

**Moderator:** Ich glaube, es ist nicht überraschend, wenn ich als Resümee dieser Tage unsere Podiumsdiskussion unter die Überschrift „Kooperation und Kommunikation“ stelle. Dazu scheinen mir zwei Papiere eine gute Grundlage zu sein, aus denen ich ganz kurz einige Punkte aufzählen möchte. In dem französischen interministeriellen Memorandum „Adapting the EU framework for the prevention and management of foodborne public health crises“ wird eine Verbesserung der Koordination der Netzwerke in Europa einschließlich neuer Richtlinien ange-



maht. Außerdem solle die Kommunikation innerhalb der EU besser abgestimmt werden. Bei dem zweiten Papier, auf das ich mich beziehe, handelt es sich um das hier bereits mehrfach erwähnte Gutachten des Bundesrechnungshofes. Zu den darin genannten Verbesserungsvorschlägen zählen unter anderem eine bessere Überwachung der Produzenten, eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Lebensmittelüberwachungsbehörden, ein einheitliches Qualitätsmanagement, länderübergreifende Leistungsvergleiche sowie nötigenfalls eine – ich zitiere wörtlich – „Hochzoning der Verantwortlichkeit bei Krisen auf den Bund“. Es sieht mittlerweile danach aus, als ob es nationale Krisenstäbe und/oder eine Taskforce geben könnte. Wir werden dazu bald mehr erfahren. Im Übrigen fordern der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) in einer gemeinsamen Erklärung eine Bündelung der nationalen Kompetenzen sowie eine Verbesserung von Krisenmanagement und Kommunikation. Mehr möchte ich zur Einleitung nicht sagen.

Herr Dr. Winter, Sie sind im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für das BfR zuständig. Nach der EHEC-Krise wurden Forderungen nach einer Vereinheitlichung staatlicher Verlautbarungen und der Gründung einer Bundes-Taskforce für Lebensmittel laut. Was ist daraus geworden und wie stehen Sie dazu?

**Dr. Winter:** Nach der EHEC-Krise wurden sehr viele Forderungen laut. Sie haben die für mich wichtigsten genannt, um das gute Instrumentarium, die Taskforce, die wir in dieser Krise entwickelt haben, auch zu verstetigen. Wir haben lange mit den Ländern darüber diskutiert und ich bin jetzt in der glücklichen Lage, Ihnen tatsächlich die Entscheidungen der Verbraucherschutzministerkonferenz mitzuteilen. Es wird eine Taskforce geben, die entsprechende Bund-Länder-Vereinbarung wird kommen.

Allerdings wird es nicht so weit kommen, dass der Bund hier Entscheidungskompetenzen erhält. Die politische Meinungsbildung ergab, dass die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auch durch diese Krise nicht infrage gestellt werden sollte. Durch diese Taskforce-Vereinbarung wollen wir uns eine Struktur geben, die auch für künftige Krisen Bestand hat. Sollte es zukünftig erforderlich sein, werden wir auf das Instrument Taskforce zurückgreifen können.

Was die Kommunikation angeht, so ist das ein sehr sensibler Punkt. Das wurde in vielen Statements heute und gestern deutlich. In unserer Taskforce-Vereinbarung haben wir deshalb festgelegt, gewisse Grundzüge zum Umgang mit Kommunikation niederzuschreiben. Das bedeutet, das BfR und, wo nötig, unsere anderen wissenschaftlichen Einrichtungen, also das RKI oder das BVL, kommunizieren die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Verbraucher. Das BfR wird also, wie auch bereits bei der EHEC-Krise, Verzehrsempfehlungen abgeben. Ferner haben Länder und Bund vereinbart, dass der Bund in täglichen Pressekonferenzen oder Verlautbarungen über die Lage in Deutschland berichtet; die Länder können die für ihren Bereich wichtigen Informationen ergänzen.

**Moderator:** Sie sagen, dass die Verstetigung dieser Taskforce nicht wirklich auf zentraler Ebene stattfinden soll. Ist das Ausdruck der ungunstigen Seite unseres Föderalismus oder gar von Ländereitelkeiten?

**Dr. Winter:** Ein klares, entschiedenes Nein. Die Länder haben durchaus den Vorteil dieser Taskforce erkannt. Wir können aber nicht in der Krise ein anderes Recht als in Friedenszeiten haben. Deshalb lassen wir das Grundgesetz an diesem Punkt unangetastet und nutzen unsere Erfahrung aus den zurückliegenden Krisen, um ein Verfahren zu vereinbaren, mit dem wir künftig besser kooperieren können. Das ist Gegenstand dieser Taskforce-Verhandlung.

**Moderator:** Ich danke Ihnen. Dr. Marcus Girnau ist Geschäftsführer des Bunds für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL). Herr Girnau, gerade Ihre Organisation ist darauf

angewiesen, dass das Vertrauen der Verbraucher nicht oder nicht weiter schwindet. Also was tun Sie?

**Dr. Girnau:** Auch die Lebensmittelwirtschaft kann kein Interesse an Krisenfällen haben. Daher legt sie Wert darauf, durch vorbeugende Maßnahmen Krisen zu vermeiden. Dazu existiert auch ein dreistufiges Kontrollsystem: die betriebliche Eigenkontrolle der Unternehmen, die durch eine ganze Vielzahl von Qualitätssicherungsmaßnahmen vor Ort erfüllt wird; ferner private externe Kontrollen, die diese Maßnahmen verifizieren; und in der dritten Stufe die amtliche Lebensmittelüberwachung als Kontrolle der Kontrolle. Ich glaube, das ist ein funktionierendes, gutes System. Natürlich können keine noch so ausgeklügelten Regulierungsmaßnahmen die Machenschaften schwarzer Schafe völlig verhindern. Aber man kann den Verfolgungsdruck so erhöhen, dass solche Leute ihre Geschäftstätigkeit einstellen müssen. Das liegt, wie gesagt, im ureigenen Interesse der Lebensmittelwirtschaft.

**Moderator:** Herr Billen, wo bestehen aus Verbrauchersicht die größten Lücken, um nicht zu sagen Schlampereien, im Kontrollsystem?

**Gerd Billen:** Ich will das Wort „Schlamperei“ in diesem Zusammenhang nicht benutzen, weil die Gespräche, die ich mit den Beteiligten führe, zu differenzierten Ergebnissen führen. Schauen wir uns die Produzenten an: Im Bereich der Qualitätssicherung sehen wir relativ wenige Probleme bei all denen, die in größeren Strukturen oder mit anerkannten Qualitätssicherungssystemen wie QS arbeiten. Das sind diejenigen, die den Markt beliefern und sich dem Reputationsdruck durch den Handel ausgesetzt sehen, der Qualität einkaufen möchte. Schwieriger wird es in atomisierten Märkten, also zum Beispiel im Gaststättengewerbe. Deswegen sehen wir da einen Handlungsschwerpunkt.

**Moderator:** Wie steht es um die „Gammelfleisch-Skandale“? Daran beteiligt sich doch nicht nur die kleine Dönerbude, sondern auch der Lieferant.

**Gerd Billen:** Das kommt vor, hat aber nach meinem Eindruck für die Gesamtsituation keine entscheidende Relevanz. Wichtiger ist die Frage nach den strukturellen Veränderungen zur Vermeidung von Missständen. Ich hatte vorhin die Lebensmittelüberwachung genannt. Eine Lebensmittelüberwachung nach Kassenlage kann nicht funktionieren. Sie muss unabhängig sein, sie darf nicht in der Kommune oder beim Kreis angesiedelt sein und sie muss mit den nötigen Ressourcen für ihre Arbeit ausgestattet sein. Das schließt auch eine Unterstützung durch Institutionen wie das BfR ein. Unabhängige, öffentlich geförderte Untersuchungen werden gebraucht, um zu guten Ergebnissen zu kommen.

Ich finde, an der Stelle sollte eine Grundgesetzänderung möglich sein. Eine Diskussion über die Arbeitsteilung zwischen Bund und Land ist in der nächsten Legislaturperiode beim Thema „Bildung“ unausweichlich, warum also nicht auch bei der Lebensmittelkontrolle? Es geht ja nicht darum, Versäumnisse und Schuldige anzuklagen, sondern das System so zu gestalten, dass die unterschiedlichen Ebenen ihre Stärken zur Geltung bringen können. Der Rechnungshof hat vor fünf Jahren ein Gutachten erstellt über die Situation der Verfassungsschutzämter in Deutschland. Die gegenwärtige Diskussion um die braune Terrorzelle bestätigt seine damalige Kritik. Ich verstehe, dass die Länder diese Diskussion nicht so gerne führen wollen, glaube aber, man sollte in einer nüchternen Analyse herausfinden, wer welche Aufgabe am besten erledigen kann. Das, was die Verbraucherschutzminister heute beschlossen haben, kenne ich noch nicht im Einzelnen. Wir analysieren das und werden es dann bewerten.

**Moderator:** Ich finde Verbraucherschutzorganisationen unglaublich wichtig und bin froh, dass es sie gibt. Man erwartet von ihnen Kritik und Skepsis an allem, was staatliche Behörden sagen. Wie aber gehen Sie mit Anfragen von Hysterikern, Außenseitern, Spinnern um?

**Gerd Billen:** Sicherlich stellen uns alle möglichen Leute ab und zu Fragen, die in der Sache vielleicht nicht immer angemessen sind. Wir versuchen generell, nach außen und auch nach innen qualitätsgestützt zu arbeiten. Das heißt, bevor wir eine Beratungsaussage zu einem Thema machen, gibt es einen klar definierten Prozess in sogenannten Netzwerkgruppen, in denen wir mit unseren Verbänden Fachwissen sammeln und verbrauchergerechte Antworten finden. Unser Vorteil ist, dass wir öffentlich gefördert werden und nicht von Privatspendern oder von Unternehmen abhängig sind. Deshalb funktioniert das auch halbwegs gut. Bei Fragen, bei denen wir keine Kompetenz haben, arbeiten wir mit verlässlichen, unabhängigen, gut ausgestatteten Institutionen, denen wir trauen können. Auf dieser Basis antworten wir auch Querulanten so sachlich, wie wir das können.

**Moderator:** Vielen Dank. Dr. Jørgen Schlundt kommt vom Lebensmittelinstitut, das in Dänemark an der dortigen TU angesiedelt ist. Sie haben uns in Ihrem Vortrag gestern zwei zentrale Botschaften mitgegeben. Die erste lautet: Vergiss Krisen, es geht um eine Änderung des Systems. Die zweite Botschaft lautete: Die meisten Krisengeschehen, zum Beispiel die EHEC-Krise, hätte man vorhersehen können. Diese Botschaft ist nicht ganz unumstritten; aber wenn sie stimmt, was müssen wir dann auf der europäischen Ebene ändern?

**Dr. Schlundt:** Maßnahmen zur Verbesserung auf der europäischen Ebene reichen nicht aus, sie müssen global durchgeführt werden. Ich verweise dabei auf die EHEC-Krise, bei der die ursächliche Kontamination außerhalb von Europa stattfand. Wir brauchen hier eindeutige Regeln, Leitlinien, die man beim Einsatz von Tiermist, tierischen Abfällen und Kot in der Landwirtschaft einhalten muss. Wenn das in Ägypten richtig gemacht worden wäre und wenn man andere Kontaminationsereignisse vermieden hätte, dann wäre die Krise nicht passiert. Das war die eine Sache. Bei der Erzeugung von Sprossen arbeitet man mit unsterilem Pflanzenmaterial, das bei 20–30 °C in Wasser auskeimt; diese Bedingungen sind günstig für das Sprossenwachstum, aber eben leider auch für Bakterien. Deshalb brauchen wir entsprechende Tests des Samens, um sicherzustellen, dass es keine Kontamination mit *E. coli* gibt. Solche Systeme gibt es. Beide Maßnahmen würden bereits zur Vermeidung solcher zukünftigen Ausbrüche beitragen. Das bedeutet natürlich nicht, dass es in Zukunft keine Ausbrüche mehr geben wird. Die meisten Menschen verstehen das im Übrigen.

**Moderator:** Dänemark ist zwar ein kleines Land, aber in diesen Fragen ganz weit vorne. Was können die anderen Europäer denn von den Dänen lernen?

**Dr. Schlundt:** Wir haben in Dänemark den Aufbau eines integrierten Systems geschafft, das Gesundheitsdaten mit Lebensmittel- und Tierdaten zusammenführt. Ein solches System gibt es inzwischen in mehreren Ländern. Das Interessante daran ist, dass die ursprüngliche Idee am besten im Clinton-Plan „From farm to table“ aus dem Jahr 1997 formuliert wurde. Das hat uns imponiert und deshalb haben wir uns an die Umsetzung gemacht. In den USA hat man dagegen nur darüber geredet, aber nichts getan.

**Moderator:** Professor Gérard Lafargues ist stellvertretender Generalsekretär der ANSES und dort für den wissenschaftlichen Bereich zuständig. Ist Frankreich unzufrieden mit den Konsequenzen, die andere europäische Staaten aus den jüngeren Lebensmittelkrisen gezogen haben?

**Prof. Lasfargues:** Vielen Dank für die Frage. Nein, wir sind nicht ganz zufrieden. Das System ist zwar auch bei Krisen effizient, weil wir hochwirksame Werkzeuge haben, wie etwa RAS oder RAPEX. Aber ich glaube – und das ist auch die Meinung in Frankreich – dass man das System noch weiter optimieren kann. Wir sehen einen Ansatz in drei Schritten: die Bereitstellung von Prävalenzdaten, die Überwachung der Pathogene und die Risikobewertung zur Unterstützung der Risikomanager bzw. zur Priorisierung der Risiken. Da ist noch viel

Raum für Optimierung. Bereits in krisenfreien Zeiten sind die bereitgestellten Grunddaten der Mitgliedsstaaten sehr heterogen und kaum vergleichbar. Wir müssen zusammen mit den europäischen Behörden, den Institutionen und der EFSA daran arbeiten, ein schnelles System zur Sammlung von Daten bereitstellen zu können.

**Moderator:** Sie haben aus den vergangenen Lebensmittelkrisen ja auch Ihre Schlussfolgerungen gezogen. Haben Sie einen Rat an andere Länder?

**Prof. Lasfargues:** Ausbrüche können sich multiplizieren, das sehen wir zum Beispiel an den Ausbrüchen von Listerien in den USA, in Deutschland und in Frankreich. Das heißt, wir brauchen ein ganz gezieltes Monitoring und weltweit geltende mikrobiologische Kriterien. Andererseits benötigen wir einen internationalen Ansatz, was Einfuhren anbelangt, denn Einfuhren sind auch immer mit Lebensmittelsicherheitsfragen verknüpft. Das ist zum Beispiel der Grund, warum die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit der WHO, der FAO und anderen Ansprechpartnern zusammenarbeiten müssen.

**Moderator:** Herzlichen Dank. Dr. Robinson, Sie arbeiten in der europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde EFSA. Verzweifeln Sie manchmal an den Mitgliedsstaaten, an den langen Entscheidungswegen, an bürokratischen Hürden?

**Dr. Robinson:** Ich bin nicht überrascht über diese Frage. Wir arbeiten in einem sehr komplexen Umfeld und interagieren häufig mit anderen Behörden und den Mitgliedsstaaten. Um dabei erfolgreich zu sein, müssen wir auch die Situation in den nationalen Umgebungen berücksichtigen. Damit müssen wir leben. Eine gute Vernetzung ist das A und O. Wir nutzen täglich wissenschaftsbasierte Netzwerke und können auf diese Weise die Partner identifizieren, mit denen wir zusammenarbeiten möchten. Wir haben heute Morgen bereits gehört, dass es um Vertrauen geht. Es ist wichtig, dass der Austausch von Daten in krisenfreien Zeiten zur Routine wird. Das wirkt sich dann auch positiv auf die Zusammenarbeit in der Krise aus. Im Übrigen arbeiten wir nicht nur mit den Partnern in den Mitgliedsstaaten zusammen, sondern auch mit Stakeholdern aus Wirtschaft und den NGOs. Auch hier geht es um Vertrauensbildung, um das Vertrauen in die übermittelten Informationen, aber auch in unseren verantwortungsbewussten Umgang mit den Daten, die sie uns überlassen.

**Moderator:** Wenn Sie sagen, das sei alles eine Frage der Koordination, verzweifeln Sie denn manchmal an den europäischen Organisationen einschließlich der DG SANCO?

**Dr. Robinson:** Wir sind eine unabhängige Behörde, aber wir arbeiten sehr eng mit den Risikomanagern zusammen und so sollte es auch sein. Dabei handelt es sich in der Mehrzahl um Anfragen der EU-Kommission. Im Allgemeinen werden wir bereits im Vorfeld konsultiert, noch bevor wir ein offizielles Mandat erhalten. Das gibt uns die Möglichkeit, sicherzustellen, dass die Anfrage richtig gestellt wird und eine Antwort erteilt werden kann, die aus wissenschaftlicher Sicht Sinn macht und für die Risikomanager nützlich ist. Das heißt, hinter den Kulissen müssen wir sehr, sehr viele Abstimmungen und Beratungen durchführen.

**Moderator:** Herr Billen, wie viel davon ist frommer Wunsch und wie stark ist Ihre Hoffnung, dass sich doch noch etwas bewegt?

**Gerd Billen:** Ich bin, ehrlich gesagt, gar nicht so pessimistisch. Bei aller Kritik ist entscheidend, dass die Institutionen lernfähig und lernwillig sind. Genau das stelle ich von der kommunalen Ebene bis zur Bundesebene und der europäischen Ebene fest. Veränderungsschübe gibt es nur nach Skandalen, das ist eine empirische Tatsache. Die nächste Lebensmittelkrise kommt bestimmt. Wir sollten uns jetzt schon stärker überlegen, wie eine Verbesserung in den Abläufen der betroffenen Behörden oder bei den Unternehmen aussehen könnte. Auch in dieser Hinsicht ist mein Vertrauen in die Verlässlichkeit der Systeme

gestiegen. Es hängt sehr stark davon ab, wie vor allem die staatlichen Institutionen und die Unternehmen in Krisensituationen reagieren. Sind sie authentisch und offen? Versuchen sie, Transparenz herzustellen? Geben sie zu, wenn sie etwas noch nicht wissen? Ehrlichkeit wird von Verbrauchern in hohem Maße honoriert. Wenn wir uns an solchen Leitlinien orientieren, kommen wir sehr weit. Darüber hinaus kann ich Herrn Schlundt in seiner Forderung nach globalen Maßnahmen nur unterstützen. Da sehe ich in der Tat noch großen Nachholbedarf.

**Moderator:** Vielen Dank. Meine nächste Frage geht an Professor Wittkowski vom BfR. Nach den entsprechenden Reformen kann sich das BfR ganz der wissenschaftlichen Risikobewertung und der entsprechenden Politikberatung widmen. Freut Sie das? Und wie zäh sind aus Ihrer Sicht die nationalen und die internationalen Entscheidungswege?

**Prof. Wittkowski:** Zunächst möchte ich vorausschicken, dass der gesetzliche Auftrag des BfR, die wissenschaftliche Risikobewertung und -kommunikation sowie die Beratung der Politik, nicht infrage steht. Ich möchte besonders betonen, dass Fortschritte beim Krisenmanagement gemacht wurden.

Es wurde gestern bereits darauf hingewiesen, dass in der Krise tägliche Lageberichte auf Basis des jeweiligen Wissens erstellt werden, die dann Grundlage der Kommunikation aller Verantwortlichen sind. Dass dadurch eine einheitliche Risiko- und Krisenkommunikation entsteht, ist eigentlich eine logische Folge. Ich glaube außerdem, dass man die Veränderungen auf struktureller oder personeller Ebene immer nur in Friedenszeiten einführen kann, um für die nächste Krise gewappnet zu sein. Die Erprobung solcher Maßnahmen in einer Krise ist mit Sicherheit die schlechteste Variante.

Wir haben bislang eine sehr organisationsbezogene Diskussion geführt. Letztendlich geht es aber darum, dass das, was kommuniziert wird, auch wissenschaftlich vorbereitet sein muss. Datenakquisition, wissenschaftliche Datenaufbereitung und -analyse sowie die darauf aufbauende Risikobewertung und Risikokommunikation fallen in den Kompetenzbereich des BfR und bilden letztlich auch die Basis für das Krisenmanagement und für die Krisenkommunikation. Ich nenne Ihnen gerne einige Zahlen: Im BfR arbeiten im Nationalen Referenzlabor für *E. coli* und bei der Ausbruchsauflärung lebensmittelbedingter Infektionen und Intoxikationen normalerweise ungefähr zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Während der EHEC-Krise waren 120 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfR direkt mit der Bearbeitung des Krisengeschehens befasst. Glücklicherweise haben wir eine Menge junge Leute im Haus, die an Forschungsvorhaben arbeiten und sehr schnell rekrutiert werden konnten. Ich will damit sagen, dass wir entsprechende Ressourcen brauchen. Die Referenzlaboratorien müssen gestärkt werden, umso mehr, wenn man die Eigenkontrolldaten der Wirtschaft im Krisenfall nutzen möchte. Das ist sicherlich ein erstrebenswertes Ziel, bedeutet aber auch, dass die Infrastruktur dafür vorhanden sein muss. Diese Daten sollten nicht einfach nur gesammelt werden, sondern müssen auch für eine Risikobewertung und andere Maßnahmen herangezogen werden können. Das heißt, die Referenzlaboratorien müssen im Vorfeld zum Abgleich der Daten mit denen der industriellen Labors befähigt werden. Diese Ressourcen-Debatte muss geführt werden, denn nicht nur in Deutschland sind Referenzlabore chronisch unterbesetzt. Stellen Sie sich vor, eine EHEC-Krise wie im letzten Jahr mit all ihren Komplikationen hätte sich in kleineren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ereignet. Wir müssen bei dem, was wir tun, auch über den Ausbau der entsprechenden Netzwerke nachdenken, damit wir die Kompetenzen und Expertise nicht nur in der Europäischen Union, sondern auch global zur Krisenprävention nutzen können.

**Moderator:** Vielen Dank, ich komme noch einmal auf Dr. Robinson zurück. Wie gewährleistet die EFSA die Unabhängigkeit von allen möglichen Interessensgruppen?



**Dr. Robinson:** Wie Sie wissen, ist das für uns momentan ein sehr wichtiges Thema, denn wir wurden immer wieder im Hinblick auf die Unabhängigkeit einiger unserer Experten angegriffen und das ist eine durchaus berechtigte Besorgnis. Wir wurden gegründet als unabhängige Institution und müssen sicherstellen, dass unsere wissenschaftlichen Ergebnisse unabhängig sind. Das ist essenziell für die Glaubwürdigkeit unserer Arbeit. Dafür haben wir mittlerweile das wahrscheinlich strengste System aller europäischen Institutionen geschaffen. Das ist nicht trivial, denn wir sind auf eine freiwillige Teilnahme angewiesen. Je strenger man auf Unabhängigkeit achtet, umso weniger Wissenschaftler stehen zur Verfügung. In den vergangenen Jahren gab es in den meisten Mitgliedsstaaten den starken Trend hin zur industriefinanzierten Forschung an öffentlichen Institutionen. Natürlich erschwert dies die Wahrnehmung unserer Experten als unabhängige Wissenschaftler. Wenn unsere Arbeit also unabhängig und von hoher wissenschaftlicher Qualität sein soll, dann brauchen wir Wege und Möglichkeiten, die uns gestatten, die entsprechenden Sachverständigen einzusetzen, und wir müssen gleichzeitig sicherstellen, dass unser wissenschaftlicher Output als unabhängig gewertet wird.

**Moderator:** Professor Wittkowski, wenn man das Vertrauen der Öffentlichkeit gewinnen und aufrechterhalten will, dann ist die Unabhängigkeit der Experten und Gutachter eine wichtige Sache. Wie wird sie in Deutschland gewährleistet?

**Prof. Wittkowski:** In der Tat, das klang bereits im Vortrag von Professor Gaskell an, kann man Vertrauen nicht verordnen, sondern man muss es sich verdienen. Das ist ein durchaus langer Weg, den das BfR auch gegangen ist. Wir haben dabei drei vertrauensschaffende Säulen identifiziert: die Unabhängigkeit, sowohl in finanzieller Hinsicht als auch auf der Basis der geltenden dienst- und beamtenrechtlichen Regelungen beispielsweise zur Unbefangenheit, die Wissenschaftlichkeit und die Transparenz: Wir publizieren, was wir tun. Selbst die Berichte und Stellungnahmen, die wir an die Ministerien schicken, kann jeder auf unserer Internetseite nachlesen. Wir sagen nicht nur, was wir tun; wir sagen auch, wie wir zu einer Bewertung kommen, wie wir eine Risikoabschätzung durchführen und wie wir mit Unsicherheiten umgehen. Ich glaube, dieses Konzept ist von Erfolg getragen.

**Moderator:** Ich möchte eine dritte und letzte Frage zum Thema „Vertrauen“ stellen. Herr Winter, es gab schon immer ein Spannungsfeld zwischen den obersten Bundesbehörden, den wissenschaftlichen Beratungsinstitutionen einerseits und den aufsichtführenden Ministerien und Ministern andererseits, die gelegentlich Aussagen treffen, bei denen sich die Wissenschaftler an die Stirn fassen. Was geschieht, wenn das BfR Ihr Ministerium mit einer klaren wissenschaftlichen Erkenntnis konfrontiert? Wird das auch so bis in die oberste Etage kommuniziert?

**Dr. Winter:** Natürlich erreichen die wissenschaftlichen Bewertungen die oberste Etage unseres Ministeriums und nicht selten stellen uns die Ergebnisse des BfR vor das Problem, wie man auf der Seite des Risikomanagements damit umgehen soll. Zusätzlich zu den wissenschaftlichen Risikobewertungen müssen wir ja auch andere legitime Faktoren berücksichtigen. Dies führt zwangsläufig zu intensiven Diskussionen mit der Leitung, bedeutet aber nicht, dass wir das BfR beeinflussen, damit das Gutachten für uns günstiger ausfällt. Um genau solche Situationen zu vermeiden, gibt es gesetzliche Regelungen, die die Unabhängigkeit des BfR festlegen. Anfangs fiel es der Ministerialbürokratie nicht immer leicht, diese Unabhängigkeit zu akzeptieren, aber mittlerweile gibt es eine Kommunikationskultur zwischen dem Ministerium und dem BfR. Wir haben uns einen großen Gefallen damit getan, dass wir das BfR unabhängig gemacht haben, denn seine wissenschaftlichen Aussagen haben auch in der Bevölkerung Gewicht.

**Moderator:** Was passiert, wenn die Ministerin entscheidet, dass andere Aspekte wichtiger sind als die rein wissenschaftlichen? Wird diese Diskrepanz vom Ministerium in der Öffentlichkeit transparent gemacht?

**Dr. Winter:** Mir ist kein solcher Fall bekannt, aber die Regeln der Transparenz gebieten eine solche Darlegung. Wir würden erklären, dass wir aus bestimmten Gründen anders handeln müssen, als es die wissenschaftliche Risikobewertung nahelegt.

**Moderator:** Dankeschön. Herr Schlundt, eine wesentliche Rolle in der Kommunikation spielen die Medien. Wie läuft das in Dänemark? Wie groß ist das Vertrauen der Journalisten in die Ergebnisse, die Sie ihnen vorstellen?

**Dr. Schlundt:** Ich glaube, wir genießen ein sehr großes Vertrauen bei den Journalisten, vor allem, weil wir nach unserer Anbindung an eine Universität unabhängig sind. Aber ich bin nicht ganz so sicher, dass die Medien ausschließlich negative Botschaften aufgreifen. Wir geben 40–50 Pressemitteilungen pro Jahr heraus und sehen, dass auch positive Botschaften durchaus auf eine gute Medienresonanz stoßen.

Auf der europäischen Ebene glaube ich, dass die EFSA darin nicht wirklich erfolgreich war. Ich nenne Ihnen ein Beispiel: Bei der Salmonellose erzielte man in den letzten Jahren durch geeignete Präventionsmaßnahmen einen deutlichen Rückgang. Dieser Erfolg lässt sich mit Zahlen gut belegen, aber man ging damit auf der europäischen Ebene nicht in die Medien. Ich weiß nicht, warum wir immer auf die Krise warten, bis wir kommunizieren. Wir sollten uns viel stärker darauf konzentrieren, positive Botschaften proaktiv zu verbreiten.

**Moderator:** Ich teile den Eindruck, dass die proaktive Kommunikation nicht nur auf der europäischen Ebene, sondern auch in den Ländern eine zu geringe Rolle spielt. Herr Robinson, liegt es an den Medien, die nur Negatives hören wollen, oder gibt es andere Gründe?

**Dr. Robinson:** Ich denke schon, dass das Interesse der Presse an dramatischen Ereignissen größer ist als an einer positiven Berichterstattung. Natürlich gibt es auch in der Lebensmittelsicherheit Erfolgsgeschichten; wir haben versucht, sie zu kommunizieren, und wir versuchen das auch weiterhin. Ich gebe Ihnen recht, wir sollten darauf ein größeres Gewicht legen. Aber dem Vorwurf, wir hätten gar nichts in dieser Richtung unternommen, widerspreche ich kategorisch.

**Moderator:** Herr Lasfargues, wie ist das Verhältnis zu den Medien in Frankreich?

**Prof. Lasfargues:** Eric Poudelet hat vorhin darauf hingewiesen, dass wir sehr bescheiden sein müssen, was das Thema Kommunikation anbelangt. Darin stimme ich ihm zu. Man kann Vertrauen nicht befehlen, es wird jeden Tag neu gebildet – durch Kompetenz, durch Unparteilichkeit, Methodentransparenz und wissenschaftliche Qualität. Ich denke, George Gaskell hat recht, wenn er sagt, Vertrauen ist eine aktive Entscheidung, bei der es nicht darum geht, Verantwortung zu delegieren, sondern sie vielmehr gemeinsam zu übernehmen und zu teilen. Risikobewerter, Wissenschaftler, Risikomanager, sie alle müssen Verantwortung in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen übernehmen, insbesondere auf der Ebene der nationalen und europäischen Frühwarnsysteme. Das heißt, wir müssen zuhören, die Frühwarnungen aus den Datenbasen, aus der Mikrobiovigilanz und sonstigen Systemen richtig auswerten, richtig deuten. Es ist hier von entscheidender Bedeutung, dass wir unsere Erkenntnisse austauschen, und das nicht nur mit den Wissenschaftlern, sondern mit anderen Agenturen und Stakeholdern. Dieser Prozess muss formalisiert werden, damit wir einen Diskussionsraum haben, den wir hier ständig mit den Stakeholdern gestalten können. Das ist eine absolut wichtige Voraussetzung für eine sinnvolle Kommunikation validierter Statements.

**Moderator:** Ich danke Ihnen herzlich.

## Schlusswort

Professor Reiner Wittkowski,

*Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Berlin*



Sehr geehrte Damen und Herren,

die vergangenen beiden Tage haben uns unterschiedliche Perspektiven aus Politik, Wirtschaft, Administration und Wissenschaft aufgezeigt und glaubhaft vermittelt, dass der Wille, aus Krisen zu lernen, vorhanden ist. Wir haben vielfältige Möglichkeiten und Wege diskutiert, um Abläufe optimaler zu gestalten, Verantwortlichkeiten festzulegen, eine größere Vernetzung zu erreichen und bessere Werkzeuge zur Krisenprävention und -bewältigung zur Verfügung zu stellen, um mögliche Schäden von Verbrauchern und Wirtschaft abzuwenden.

Doch auch mit einer guten Vorbereitung können wir sicher sein, dass die nächste Krise kommen wird. Ich glaube nicht, dass es einen Königsweg zur Krisenbewältigung gibt. Jede Krise ist anders. Auch wenn es ein funktionierendes Krisenmanagementsystem, eine wissenschaftlich exzellente Bewertungs- und Messpraxis und festgelegte Regeln zur Krisenkommunikation gibt, sollten wir nicht negieren, dass viele Impulse in einer Krise von außen kommen und von uns sicht- und beherrschbar gemacht werden müssen. Um dafür gerüstet zu sein, brauchen wir insbesondere personelle Ressourcen, Menschen, die die wissenschaftlichen Daten, auf denen Krisenmanagement und Krisenkommunikation aufbauen, erheben und auswerten. Ich würde mir wünschen, dass man die krisenfreien Zeiten nutzt, um in Deutschland und auch anderswo darüber nachzudenken, wie man sich für die nächste Krise ausreichend wappnen kann. Ich denke nicht nur an eine Erhöhung der personellen und technischen Ressourcen, sondern auch an einen kontinuierlichen Ausbau eines Netzwerkes, das sich gegenseitig im Krisenfall unterstützt.

Ich möchte mir nicht ausmalen, was passieren würde, wenn eine Krise vom Ausmaß des EHEC-Ausbruchs in einem oder mehreren kleineren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auftreten würde. Das würde uns vor große Herausforderungen stellen. Herr Dr. Schlundt hat in seinem Vortrag über Krisenprävention und Zoonosenkontrolle daher völlig zu Recht angemerkt, dass wir unbedingt den globalen Aspekt im Fokus haben müssen. An dieser Stelle deshalb eine Anregung an die Europäische Kommission: Wir haben auf dem gestrigen Veranstaltungstag von der Idee gehört, eine weltweite Genomsequenzdatenbank zu erstellen, mit deren Hilfe Erreger überall auf der Welt sehr schnell typisiert werden könnten. Dies würde nicht nur einen Zeitgewinn bei der Krisenbewältigung bedeuten, sondern hätte auch einen großen Nutzen für die Krisenprävention. Der Aufbau einer solchen Datenbank erfordert die Investition von einigen hundert Millionen Euro. Solche Summen führen in der Europäischen Union rasch zur Abwehrhaltung. Andererseits beziffern sich die Entschädigungszahlungen an die Gemüsebauern in der Europäischen Union für die aufgrund der EHEC-Krise

eingetretenen wirtschaftlichen Verluste auf rund 227 Millionen Euro. Hinzu kommen weitere 17 Millionen Euro für Werbung, um den Verbrauchern den Konsum von Obst und Gemüse wieder schmackhaft zu machen. Der Einsatz dieser Summen für die beschriebenen Präventivmaßnahmen hätte sich somit relativ schnell amortisiert. Krisenbewältigung und -prävention, Verbraucherschutz und auch wirtschaftlicher Schutz erfordern strategisches Denken in größeren Dimensionen und längeren Zeitspannen, was nur in krisenfreien Zeiten möglich ist.

Wir alle wissen, wie wichtig Risiko- und Krisenkommunikation sind. Die Diskussionen im Rahmen dieser Veranstaltung haben gezeigt: Wir müssen nicht nur kohärent kommunizieren, sondern mit unserer Kommunikation Vertrauen schaffen, und das im Idealfall von Beginn an. Die von der Öffentlichkeit subjektiv wahrgenommene gesundheitliche Bedrohung durch das Dioxin-Geschehen Anfang 2011 wäre vermutlich geringer gewesen, wenn man diese Einsichten beherzigt hätte. Eine frühzeitige, transparente und offene Kommunikation, die die explizite Kommunikation wissenschaftlicher Unsicherheit einschließt, muss unser Bestreben sein. Eine solche Kommunikation kann nicht nur die Glaubwürdigkeit erhalten, sondern die Risikowahrnehmung in der Öffentlichkeit durchaus verändern und zur Versachlichung von Diskussionen und Debatten beitragen. Darüber hinaus sollten wir darüber nachdenken, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form die wissenschaftliche Risikokommunikation in eine wissenschaftsbasierte Krisenkommunikation übergeht. Das ist alles noch unklar, und wir benötigen möglicherweise Instrumentarien für diesen Übergang. Die Entscheidung der Verantwortlichen, durch tägliche Lageberichte einen einheitlichen Informationsstand für alle zu schaffen, war wichtig und wird mit Sicherheit die Divergenz in der Kommunikation reduzieren.

Wir haben in den vergangenen beiden Tagen des Symposiums viele Informationen ausgetauscht und gute Denkanstöße erhalten. In der Theorie wissen wir eigentlich alle ziemlich gut, was zur Bewältigung und zur Prävention von Krisen zu tun ist. In welcher Form die Umsetzung stattfindet, wird sich zeigen. Ich würde mir noch etwas mehr visionäre Kraft bei der Arbeit an Themen und Strukturen wünschen. Ich glaube, das geht meinen Kolleginnen und Kollegen aus Frankreich und Dänemark genauso.

Abschließend möchte ich mich bei unseren Kooperationspartnern, der ANSES und dem Nationalen Lebensmittelinstitut an der Technischen Universität Dänemark, für die gute Zusammenarbeit und die gemeinsame Vorbereitung dieses Symposiums bedanken. Mein besonderer Dank geht an alle Referentinnen und Referenten, an den Moderator Herrn Westhoff und an alle, die an der Organisation dieses Symposiums beteiligt waren.

## Materialien

### Europäische Rechtsgrundlagen im Bereich des Lebensmittelrechts

Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Europäische Lebensmittel-Basisverordnung) enthält in den Artikeln 55 bis 57 Regelungen zum Krisenmanagement der EU-Kommission:

#### **ABSCHNITT 3 – KRISENMANAGEMENT**

##### **Artikel 55 Allgemeiner Plan für das Krisenmanagement**

(1) Die Kommission erstellt in enger Zusammenarbeit mit der Behörde und den Mitgliedstaaten einen allgemeinen Plan für das Krisenmanagement im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit (im Folgenden „der allgemeine Plan“ genannt).

(2) Der allgemeine Plan legt insbesondere fest, in welchen Fällen auf Lebensmittel oder Futtermittel zurückzuführende unmittelbare oder mittelbare Risiken für die menschliche Gesundheit voraussichtlich nicht durch bereits vorhandene Vorkehrungen verhütet, beseitigt oder auf ein akzeptables Maß gesenkt werden oder ausschließlich durch Anwendung der in den Artikeln 53 und 54 genannten Maßnahmen angemessen bewältigt werden können.

Der allgemeine Plan legt auch fest, welche praktischen Verfahren erforderlich sind, um eine Krise zu bewältigen, welche Transparenzgrundsätze hierbei Anwendung finden sollen und welche Kommunikationsstrategie gewählt werden soll.

##### **Artikel 56 Krisenstab**

(1) Stellt die Kommission fest, dass ein Fall vorliegt, in dem ein von einem Lebensmittel oder Futtermittel ausgehendes ernstes unmittelbares oder mittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit nicht durch die bereits getroffenen Vorkehrungen verhütet, beseitigt oder verringert werden oder ausschließlich durch Anwendung der in den Artikeln 53 und 54 genannten Maßnahmen angemessen bewältigt werden kann, so unterrichtet sie unverzüglich die Mitgliedstaaten und die Behörde; die Zuständigkeit der Kommission für die Sicherstellung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts bleibt hiervon unberührt.

(2) Die Kommission richtet unverzüglich einen Krisenstab ein, an welchem die Behörde beteiligt wird und dem diese erforderlichenfalls wissenschaftliche und technische Unterstützung gewährt.

##### **Artikel 57 Aufgaben des Krisenstabs**

(1) Der Krisenstab ist verantwortlich für die Sammlung und Beurteilung sämtlicher relevanter Informationen und die Ermittlung der gangbaren Wege zu einer möglichst effektiven und raschen Verhütung oder Beseitigung des Risikos für die menschliche Gesundheit oder seiner Senkung auf ein akzeptables Maß.

(2) Der Krisenstab kann die Unterstützung jeder juristischen oder natürlichen Person anfordern, deren Fachwissen er zur wirksamen Bewältigung der Krise für nötig hält.

(3) Der Krisenstab informiert die Öffentlichkeit über die bestehenden Risiken und die getroffenen Maßnahmen.



Die Erstellung des allgemeinen Plans nach Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 erfolgte mit dem Beschluss der Kommission vom 29. April 2004 (2004/478/EG). Der allgemeine Plan,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:160:0100:0112:DE:PDF>,

definiert die Krisensituationen, legt die Verfahren zur Krisenbewältigung und die geltenden Transparenzgrundsätze fest, gibt Grundsätze zur Kommunikationsstrategie vor und setzt damit die Vorgaben in Artikel 55 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 um.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 (Kontrollverordnung) gibt es unionsrechtlich einen weiteren wichtigen Rechtsakt im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Artikel 13 dieser Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erstellung von operativen Notfallplänen, die der Umsetzung des allgemeinen Plans für das Krisenmanagement der EU-Kommission (Art. 55 der Verordnung [EG] Nr. 178/2002) dienen. Zugleich konkretisiert Artikel 13 den Inhalt der operativen Notfallpläne:

#### **KAPITEL IV – KRISENMANAGEMENT**

##### **Artikel 13 Notfallpläne für Futtermittel und Lebensmittel**

(1) Für die Durchführung des allgemeinen Plans für das Krisenmanagement gemäß Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 erstellen die Mitgliedstaaten operative Notfallpläne mit Maßnahmen, die unverzüglich durchzuführen sind, wenn sich herausstellt, dass Futtermittel oder Lebensmittel ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier – entweder direkt oder über die Umwelt – darstellen.

(2) In diesen Notfallplänen wird Folgendes spezifiziert:

- a) die Verwaltungsbehörden, die zu beteiligen sind;
- b) ihre Befugnisse und Zuständigkeiten;
- c) Kanäle und Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Akteuren.

(3) Die Mitgliedstaaten überarbeiten diese Notfallpläne im Bedarfsfall, insbesondere bei organisatorischen Änderungen in der zuständigen Behörde und anhand von Erkenntnissen, die unter anderem aus Simulationsübungen gewonnen wurden.

(4) Soweit erforderlich, können nach dem in Artikel 62 Absatz 3 genannten Verfahren Durchführungsmaßnahmen erlassen werden. Im Rahmen dieser Maßnahmen werden harmonisierte Regeln für Notfallpläne festgelegt, soweit dies erforderlich ist, damit diese Pläne mit dem in Artikel 55 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 genannten allgemeinen Plan für das Krisenmanagement vereinbar sind. Sie beschreiben darüber hinaus die Rolle der Interessenvertreter bei der Ausarbeitung und Durchführung der Notfallpläne.

## Leitfäden

### **Risk Reduction and Emergency Preparedness WHO Six-Year Strategy for the Health Sector and Community Capacity Development**



*Weltgesundheitsorganisation (WHO)*

[http://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/emergency\\_preparedness\\_eng.pdf](http://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/emergency_preparedness_eng.pdf)

Major emergencies, disasters and other crises are no respecters of national borders and never occur at convenient times. The magnitude of human suffering caused by these events is huge, and many aspects of people's lives are affected – health, security, housing, access to food, water and other life commodities, to name just a few. That is why it is vital to have emergency plans in place, so that the effects of disasters on people and their assets can be mitigated, and a coordinated response may be launched as effectively and efficiently as possible when disasters or other crises strike. The aim is to save lives and reduce suffering.

Although many emergencies are often unpredictable, much can be done to prevent and mitigate their effects as well as to strengthen the response capacity of communities at risk. The World Health Organization is the lead agency for addressing the health aspects of emergency preparedness and response. In 2005, its World Health Assembly (WHA) passed a resolution calling on the Organization to provide technical guidance and support to countries building their emergency response capacities, stressing a multisectoral and comprehensive approach. The following year, another resolution called on Member States to further strengthen and integrate their response programmes, especially at the community level, and emphasized interagency cooperation at the international level. WHO Regional Committees have also passed resolutions in support of emergency preparedness.

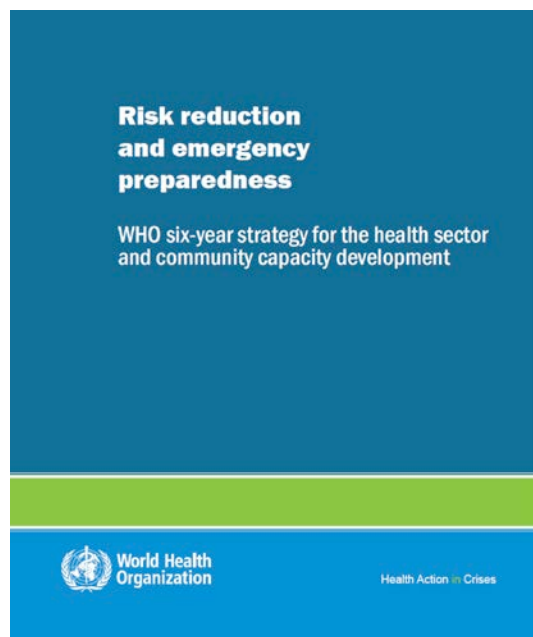
In 2005, the Humanitarian Response Review, commissioned by the Emergency Relief Coordinator, concluded that major improvements were needed in humanitarian response. The Inter-Agency Standing Committee (IASC), the United Nations Economic and Social Council and the UN General Assembly therefore recommended the implementation of a set of four humanitarian reforms in order to improve the capacity, predictability, timeliness, effectiveness and accountability of international humanitarian action including: the strengthening of the Humanitarian Coordinators System, the establishment of a Central Emergency Response Fund and other financial reforms, enhanced partnership between UN and non-UN humanitarian agencies, and the cluster approach. WHO is the designated lead of the health cluster, the role of which is to build global capacity for humanitarian health action by developing global guidance, standards, tools and resources to inform, enhance and facilitate the implementation of the Cluster Approach at the country level as well as to improve surge capacity, access to trained technical expertise and material stockpiles to improve response operations. A key to achieving the desired impact of these reforms, and specifically of the cluster approach, is the strengthening of the preparedness capacity of countries and communities particularly at risk before emergency strikes.

The World Conference on Disaster Reduction, held in January 2005 in Kobe, Japan, adopted the Framework for Action 2005–2015: Building Resilience of Nations and Communities to Disasters and provided and promoted a strategic and systematic approach to reducing vulnerabilities and risks to hazards. WHO will partner the United Nations International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) and other UN and non-UN agencies in the 2008–2009 Safe Hospitals Initiative, which aims at building the resilience of hospitals and other health facilities to disasters, both structural and functional, so that they would still be functional under emergency situations.

Under the aegis of international policies, including WHA resolutions, and as part of its mandate as the international health lead agency and the IASC global health cluster leader, WHO intensified its work during 2006 in the field of emergency preparedness and response. Beginning with the definition of its global strategy and moving gradually into the implementation of the main directions highlighted in the strategy.

This strategy is based on the recommendations of a global consultation held by WHO in February 2006 that brought together experts in emergency preparedness and response from around the world. The consultation was followed by several important activities to discuss the various components of the strategy and to reach consensus on the objectives and key strategic directions.

With the finalization of the strategy, work to bring it into practice had already been started by WHO and its partners. Indeed several new initiatives took place in 2006 while the Strategy was under finalization. The main ones were the development and the implementation of a global survey on country emergency preparedness, a global consultation on mass casualty management in emergency settings, a consultation on the role of nursing and midwifery in emergencies, and another on non-communicable disease management in emergencies. Other initiatives are planned for 2007.





**Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen betreffend eine verstärkte Koordinierung der allgemeinen Bereitschaftsplanung für Krisenfälle im Gesundheitsbereich (KOM [2005] 605 endgültig)**

*Europäische Kommission*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0605:FIN:DE:PDF>

Allgemeines Ziel der Mitteilung über die europäische Koordinierung bei gesundheitlichen Krisenfällen ist die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von allgemeinen Plänen für jegliche Art von Krisenfall im Gesundheitsbereich unter Berücksichtigung der EU-Dimension. Die Mitteilung und der technische Leitfaden,

[http://ec.europa.eu/health/preparedness\\_response/docs/gpp\\_technical\\_guidance\\_document\\_april2011\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/health/preparedness_response/docs/gpp_technical_guidance_document_april2011_de.pdf),

sind das Grundgerüst für die Entwicklung der allgemeinen oder spezifischen einzelstaatlichen Pläne und beschreiben die Kernelemente, die bei der Bereitschaftsplanung im Hinblick auf gesundheitliche Krisen zu berücksichtigen sind. Mit Blick auf die Ausarbeitung nationaler operativer Bereitschaftspläne im Gesundheitswesen beschreibt die Kommission für jeden der folgenden Bereiche Maßnahmen, die in die Pläne aufzunehmen oder darin zu berücksichtigen sind: Informationsmanagement, Kommunikation, wissenschaftliche Beratung, Verbindungs-, Management- und Kontrollstrukturen, Bereitschaftsplanung im Gesundheitssektor und sektorübergreifende Bereitschaftsplanung.



## EFSA Procedures for Responding to Urgent Advice Needs



*European Food Safety Authority (EFSA)*

<http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/279e.htm>

This document provides guidance on the practical arrangements necessary to ensure responsiveness of the European Food Safety Authority (EFSA) to the need for urgent advice on food and feed safety. The document is separate to the EFSA Business Continuity Plan (BCP).

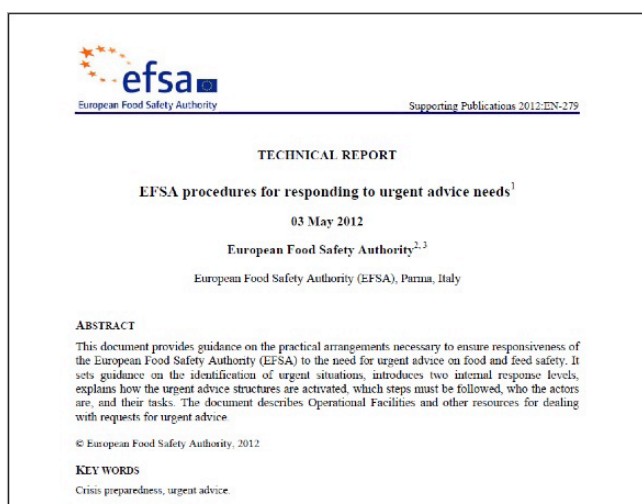
A situation requiring urgent advice of EFSA typically arises where the potential risk resulting from food and feed has caused or is likely to cause widespread concern to consumers, farmers or other stakeholders with a direct interest in the production, supply or use of food, and where the exact nature of the risk is not immediately apparent or the impact is potentially large.

Within the mandate of EFSA, this document sets guidance on the identification of urgent situations, introduces two internal response levels, explains how the urgent advice structures are activated, which steps must be followed, who the actors are, and their tasks. The document describes Operational Facilities and other arrangements relevant for dealing with requests for urgent advice.

In order to prepare EFSA staff for handling situations requiring urgent advice following the procedures outlined in this document, regular training events are arranged both internally and together with Member States (MS) and other stakeholders. The training consists of workshops, table-top as well as command post simulation exercises, focussing on the various aspects of handling food/feed crises.

To ensure EFSA's ability to respond to requests for urgent advice, even in times of unusual disruption of business, the processes of the EFSA BCP have been established. These also assist in managing disruption caused by high demands on EFSA resources, including staff, during prolonged food/feed crises.

A successful framework for action leading to the production of urgent advice by EFSA should be characterized by flexibility and the capacity to adjust to the unique circumstances on a case-by-case basis within the framework outlined in this document and taking into account the accumulated experience of dealing with similar situations in the past. This document is therefore a living document to be reviewed and updated regularly in the light of experience.





## When Food Is Cooking Up a Storm – Proven Recipes for Risk Communications – Risk Communication Guidelines



*European Food Safety Authority (EFSA)*

<http://www.efsa.europa.eu/en/corporate/pub/riskcommguidelines.htm>

The objective of these guidelines – a joint initiative of the European Food Safety Authority and national food safety organisations in Europe – is to provide a framework to assist decision-making about appropriate communications approaches in a wide variety of situations that can occur when assessing and communicating on risks related to food safety in Europe. The aim is to provide a common framework applicable for developing communications approaches on risk across public health authorities in different countries.



## Krisenkommunikation (Leitfaden für Behörden und Unternehmen)



*Bundesministerium des Innern (BMI)*

[http://www.bevoelkerungsschutzportal.de/SharedDocs/Downloads/BVS/DE/Krisenkommunikation/Krisenkommunikation.pdf;jsessionid=241FB4BB6E28F35F862E21C41B63E61C.1\\_cid295?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bevoelkerungsschutzportal.de/SharedDocs/Downloads/BVS/DE/Krisenkommunikation/Krisenkommunikation.pdf;jsessionid=241FB4BB6E28F35F862E21C41B63E61C.1_cid295?__blob=publicationFile)

Im komplexen politischen und staatlichen System Deutschlands mit seiner föderalen Struktur sind die Bundesländer nach dem Grundgesetz im Rahmen der Bewältigung von Katastrophen und Krisen originär zuständig.

Auf der anderen Seite werden aber existenzielle Fragen der Krisenbewältigung unmittelbar an die Bundesregierung beziehungsweise die Ressortverantwortlichen gestellt, insbesondere dann, wenn dem Ereignis oder der Krise eine übergreifende geografische, politische und gesellschaftliche Bedeutung zugemessen wird.

In Krisen ist es erforderlich, bei allen Verantwortlichen den gleichen Informations- und Wissensstand sicherzustellen sowie Medien und Bevölkerung möglichst umfassend, aktuell, widerspruchsfrei und wahrheitsgemäß zu informieren.

Dazu ist bereits im Vorfeld die Festlegung der Abstimmungsprozesse von öffentlich wirksamen Informationen zwischen den Behörden unabdingbar; im Ereignisfall fehlt erfahrungsgemäß die Zeit, neue Verfahren einzuführen oder bestehende Verfahren und Prozesse kurzfristig zu optimieren.

Krisenkommunikation ist daher ein wichtiger Bestandteil des Krisenmanagements. Sie verlangt, genauso wie das Krisenmanagement selbst, klare Strukturen und vorbereitete Strategien. Krisenkommunikation muss regelmäßig auf Aktualität überprüft werden und bedarf anlassbezogen und in begründeten Fällen, insbesondere auf der Grundlage neu gewonnener Erkenntnisse („lessons learned“), der Überarbeitung und Aktualisierung.

Dieser Leitfaden soll den für die Krisenkommunikation verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Behörden bei der Erhebung, Analyse und Optimierung der externen und internen Krisenkommunikation und ihrer Strukturen eine Orientierungshilfe sein, Akzeptanz für die besonderen Maßnahmen des Krisenmanagements innerhalb der Behörde schaffen und damit auch einen Beitrag zur Stärkung des Bewusstseins für Krisenkommunikation auf allen Ebenen liefern. Er eignet sich gleichermaßen für Unternehmen und Organisationen der freien Wirtschaft.

Für die Behörden ist er eine Ergänzung zu der im Ressortkreis Krisenmanagement abgestimmten Auskunftsunterlage der Ressorts der Bundesregierung. Er enthält neben allgemeinen Ausführungen, Definitionen und Erläuterungen auch

- Handlungsempfehlungen,
- Hinweise zur Analyse vorhandener Krisenkommunikationsstrukturen und
- ein Muster zur Erstellung eines organisations- beziehungsweise ressortspezifischen Krisenkommunikationsplans.

Im Leitfaden wird der Begriff der Krisenkommunikation bewusst weit gefasst. Damit die Kommunikation im System Staat – Bürger – Medien funktionieren kann, muss im Hintergrund die

Kommunikation und Abstimmung innerhalb der und zwischen den zahlreichen Behörden des Staates möglichst reibungslos ablaufen.

Krisenkommunikation ist ein unabdingbarer Bestandteil auch des staatlichen Krisenmanagements. An erster Stelle steht dabei die externe Krisenkommunikation mit der Presse, den Medien und der Bevölkerung. Voraussetzung für das Gelingen der externen Krisenkommunikation ist das Funktionieren der Krisenkommunikation im eigenen Haus sowie zwischen den Ressorts, den Geschäftsbereichsbehörden, den Organisationen und Institutionen.

Dieser Leitfaden wird sich daher auch mit der Gestaltung der Kommunikation innerhalb der eigenen Behörde sowie der Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden und Unternehmen beschäftigen und Möglichkeiten zur Optimierung aufzeigen.



**Verfahrensweisung Krisenmanagement**

Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

**BfR-VA-180**  
**VA Krisenmanagement**

<b>Prozesseigner</b>	Präsident
<b>Zielgruppe/Kunde</b>	Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)
<b>Geltungsbereich</b>	Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

	Name	Datum
Erstellung / Bearbeitung		
Prüfung		26.05.2011
Prüfung		26.05.2011
Freigabe		26.05.2011

**HINWEIS:** Die jeweils aktuelle, verbindliche Version dieses Dokuments befindet sich im Intranet. Die Änderungshistorie dieses Dokuments wird ebenso nur im Intranet angezeigt. Wer eine gedruckte Version verwendet, ist gehalten, sich der Aktualität seines Ausdrucks zu versichern. Mit überholten Versionen zu arbeiten, stellt eine Verletzung der Sorgfaltspflicht dar.

### 1 Ziel des Verfahrens

Ziel dieser Verfahrensweisung (VA) ist die Standardisierung von Zuständigkeiten und Verfahren im Ereignis- und Krisenfall, um Handlungsunsicherheiten zu vermeiden und eine zügige Bearbeitung unter Einhaltung des Dienstweges zu gewährleisten.

### 2 Kurzbeschreibung

Diese VA benennt Zuständigkeiten im BfR bei der Bearbeitung eines Krisen- und Ereignisfalls und legt fest, inwieweit Verfahrensabläufe an den erhöhten Zeitdruck anzupassen sind.

### 3 Definitionen

Ereignisfall (im Sinne dieser VA)	Ein Ereignisfall tritt ein, wenn eine Situation ein hohes Krisenpotential besitzt und geeignet ist, sich im Verlauf zu einer Krise zu entwickeln. Ein Ereignisfall im Sinne dieser Verfahrensweisung bedarf der ausdrücklichen schriftlichen Auslösung durch den Präsidenten des BfR bzw. seinen Vertreter im Amt (Präs i.V.). Ein Ereignisfall kann durch schriftliche Erklärung von Präs zum Krisenfall erklärt bzw. beendet werden.
Krise (im Sinne dieser VA)	Eine Krise entsteht, wenn auf Lebensmittel, Futtermittel, Bedarfsgegenstände oder Chemikalien zurückzuführende Risiken für die menschliche Gesundheit voraussichtlich nicht verhütet, beseitigt oder auf ein akzeptables Maß gesenkt werden können. Eine Krise im Sinne dieser Verfahrensweisung bedarf der ausdrücklichen schriftlichen Auslösung durch ein Aufsicht führendes Bundesministerium (BMELV, BMU, BMVBS) oder durch den Präsidenten des BfR bzw. seinen Vertreter im Amt (Präs i.V.). Jede Krise wird durch schriftliche Erklärung der auslösenden Stelle beendet.

#### 4 Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten

Verantwortliche	Zuständigkeiten
Präs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• schriftliche Anweisung der Bearbeitung einer Sachlage als Krise bzw. Ereignisfall, sofern nicht durch ein Aufsicht führendes Bundesministerium erfolgt</li> <li>• Vertretung des BfR für die Zusammenarbeit mit dem Krisenstab des BMELV</li> <li>• Festlegung der fachlich federführenden OE im BfR</li> <li>• ggf. Bestimmung einer koordinierenden OE für die Krise</li> <li>• schriftliche Anweisung zur Aufhebung der Krise bzw. des Ereignisfalls, sofern dies nicht durch ein Aufsicht führendes Bundesministerium erfolgt</li> <li>• Veranlassen eines Nachgesprächs und einer internen schriftlichen Auswertung nach Beendigung einer Krise</li> </ul>
Federführende Organisationseinheit (ff OE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwortung für die sachgerechte Erledigung der Aufträge im Zusammenhang mit der Krise</li> <li>• ggf. Einrichten eines Krisenstabes</li> <li>• Weitergabe von Informationen an die koordinierende OE, soweit benannt, und die FG 23</li> <li>• Überprüfen eingehender RASFF-Meldungen auf Vollständigkeit</li> <li>• systematische Kontrolle der Einhaltung der interdisziplinären Arbeitsweise</li> <li>• ggf. Bestimmen eines Protokollanten</li> <li>• ggf. Stellen eines Antrags auf Überstunden und Mehrarbeit durch die Abteilungsleitung der ff OE</li> <li>• regelmäßige Informationsweitergabe an Präs</li> </ul>
Koordinierende Organisationseinheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung, z.B. beim Einholen wissenschaftlicher Ansichten anderer Einrichtungen und Gremien (national und international) oder Experten-netzwerke, z.B. BfR-Kommissionen in enger Abstimmung mit der federführenden OE, Beschaffen fehlender Informationen und Kontakthalten während der Krise mit anderen Organisationen</li> <li>• Weitergabe von Informationen an die ff OE und FG 23</li> </ul>
Poststelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• umgehende Weiterleitung von erkennbar „sofort zu bearbeitenden“ Dokumenten an die Eingangsregistrierung bzw. als Vorab-Kopie mit begleitendem Telefonat direkt an 21 und cc an die Eingangsregistrierung</li> </ul>
Eingangsregistrierung	umgehende Registrierung des Dokuments und Weiterleitung an 21 mit einem begleitenden Telefonat
Leitungsbüro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• außerhalb der Dienstzeit der Poststelle (nach 16:00 Uhr): Kontrolle des Posteingangs auf krisenrelevante sofort zu bearbeitende E-Mails</li> <li>• Führen, Aktualisieren und Verteilen einer Notfalltelefonliste</li> </ul>
Referat 11	Anordnen von Überstunden und Mehrarbeit auf Antrag der federführenden Abteilungsleitung
Fachgruppe 21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weitergabe von Vorab-Kopien von relevanten, im BfR eingehenden krisenbezogenen Dokumenten sowohl an die federführende OE als auch an AL 2 und FG 23</li> <li>• Klären der Federführung mit entsprechender Abteilungsleitung</li> </ul>
Fachgruppe 23	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weitergabe von relevanten Informationen aus der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit an federführende OE und koordinierende OE</li> <li>• Bekanntgabe der Auslösung einer Krise sowie deren Ende im BfR-Intranet</li> </ul>
Fachgruppe 35	umgehende Ausstattung der Krisenräume mit entsprechender Technik
Alle OEs des BfR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung der federführenden OE</li> <li>• Weitergabe von krisenbezogenen Dokumenten und unterstützenden Informationen zur Bewertung und Bewältigung der Krise vorab an die federführende OE und anschließend Nachholen des Dienstwegs</li> </ul>



## 5 Rechtsgrundlagen u.a. mitgeltende Dokumente

Geschäftsordnung BfR	Die Geschäftsordnung dient als Grundlage für die Gestaltung eines einheitlichen, effizienten und übersichtlichen Verwaltungsablaufs. Hierdurch sollen die gestellten Aufgaben adressatengerecht, schnell, wirksam und übersichtlich erfüllt werden.
VwVfG §10	Verwaltungsverfahrensgesetz §10: „Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.“
Leitfaden Krisenmanagement Lebensmittelsicherheit	Leitfaden zur Organisation und Zuständigkeiten im BMELV in außergewöhnlichen Situationen, zuletzt aktualisiert im Mai 2007 (siehe BfR-Intranet)
Organisation Krisenmanagement BVL	Konzept zur Beschreibung von Verfahren im BVL im Bereich Krisenmanagement, zuletzt aktualisiert November 2006 (siehe BfR-Intranet)
BMI-Leitfaden Krisenkommunikation	Leitfaden des BMI für Behörden und Unternehmen, zuletzt aktualisiert im Juli 2008 (siehe BfR-Intranet)
VO (EG) Nr. 178/2002, Art. 55–57	Verordnung (EG) Nr.178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit

## 6 Leistungs- und Qualitätsmerkmale

Die Stellungnahmen sowie die interne und externe Kommunikation des BfR, die zur Bewältigung einer Krise erforderlich sind, sollen unter Einbeziehung des internen sowie extern verfügbaren Expertenwissens in sachgerechter Form und so schnell wie möglich erarbeitet werden.

## 7 Verfahrensablauf

### 7.1 Rolle des BfR im Krisenfall

Es ist Aufgabe des BfR und seiner Mitarbeiter/innen, Situationen mit Krisenpotenzial im gesundheitlichen Verbraucherschutz frühzeitig zu erkennen und zu ihrer Bewertung und zu infrage kommenden Maßnahmen fachlich Stellung zu nehmen.

Das BfR trägt nach Maßgabe seines gesetzlichen Auftrags zur Krisenbewältigung in der Lebens- und Futtermittelsicherheit sowie der Produkt- und Chemikaliensicherheit bei. Die Rolle des BfR im Krisenfall besteht in der Erarbeitung und Abgabe einer gesundheitlichen Bewertung oder einer Serie von Beratungsvorlagen sowie der Unterrichtung der Öffentlichkeit.

### 7.2 Auslösung einer Krise

Teilt das Bundesministerium dem BfR mit, dass ein bestimmter Sachverhalt als Krise zu betrachten ist, legt Präs schriftlich auf dem ersten Krisendokument die fachlich federführende Organisationseinheit (ff OE) im BfR fest.

Auch wenn das Bundesministerium einen Sachverhalt (noch) nicht als Krise definiert hat, kann Präs einen Sachverhalt BfR-intern durch ausdrückliche schriftliche Anweisung zur Krise erklären.

### **7.3 Auslösung und Bearbeitung eines Ereignisfalls**

Präs kann einen Sachverhalt durch ausdrückliche schriftliche Anweisung zum Ereignisfall erklären. In diesem Fall KÖNNEN die VA Krisenmanagement bzw. einzelne Elemente von ihr im BfR angewendet werden.

Im Verlauf kann unter Umständen ein Ereignisfall durch das Bundesministerium oder Präs zur Krise erklärt werden.

### **7.4 Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen**

Mit Eingang des ersten krisenrelevanten Dokuments telefoniert 21 mit der federführenden Abteilungsleitung, um zu klären, welche Organisationseinheit federführend ist. Das Ergebnis wird schriftlich von 21 an die ff Abteilungsleitung bestätigt.

Präs kann neben der fachlich federführenden OE eine koordinierende OE für die Krise bestimmen. Die koordinierende OE wird unterstützend tätig, indem sie z. B. in enger Abstimmung mit der federführenden OE wissenschaftliche Ansichten anderer Einrichtungen und Gremien (national und international) oder Expertennetzwerke (z.B. einer BfR-Kommission) einholt, fehlende Informationen beschafft und Kontakt mit anderen Organisationen hält.

Alle anderen OEs des BfR unterstützen die federführende OE während der Krise vorrangig, schnell und effektiv bei der Aufgabenerledigung. Sie geben krisenbezogene Dokumente und unterstützende Informationen zur Bewertung und Bewältigung der Krise umgehend, auch ohne Aufforderung, vorab an die federführende OE und holen den Dienstweg nach.

Die federführende OE kann einen Protokollanten in der eigenen bzw. der koordinierenden OE bestimmen, um Abläufe während der Krise schriftlich festzuhalten.

### **7.5 Anpassung des üblichen Geschäftsgangs**

Es gilt der nach der Geschäftsordnung und den Verfahrensanweisungen übliche Geschäftsgang mit der Maßgabe, dass sich alle Beteiligten auf schnellstem Wege, z.B. per Telefon, E-Mail, Fax oder von Hand zu Hand, so weit wie nötig zusätzlich gegenseitig unterrichten. Vorab-Kopien per E-Mail oder Fax sind stets der empfangenden OE umgehend mit einem begleitenden Telefonat anzukündigen.

Die Poststelle sendet ein erkennbar „sofort zu bearbeitendes“ Dokument aus einem Aufsicht führenden Bundesministerium bzw. im Krisenfall alle krisenrelevanten Dokumente umgehend mit einem begleitenden Telefonat an die Eingangsregistrierung. Die Eingangsregistrierung registriert das Dokument und veranlasst die umgehende Weiterleitung an 21 mit einem begleitenden Telefonat.

Ist die Eingangsregistrierung nicht zu erreichen, sendet die Poststelle das Dokument als Vorab-Kopie mit einem begleitenden Telefonat an 21 und cc an die Eingangsregistrierung. 21 sendet umgehend eine Vorab-Kopie an die mutmaßlich federführende OE mit einem begleitenden Telefonat. Mit Eingang des ersten Dokuments legt 21 telefonisch mit der federführenden Abteilungsleitung fest, ob krisenrelevante Vorab-Kopien per E-Mail oder per Fax an die federführende OE erfolgen sollen.

Nach 16:00 Uhr (Ende der Dienstzeit der Poststelle) übernimmt das Leitungsbüro die oben beschriebenen Aufgaben von der Poststelle und leitet „sofort zu bearbeitende“ E-Mails mit

einem begleitenden Telefonat an 21 weiter. Sollte dort niemand zu erreichen sein, kontaktiert das Leitungsbüro umgehend die Leitung.

### **7.6 Interdisziplinarität**

Die federführende OE achtet zu Beginn der Krise und in regelmäßigen Abständen systematisch darauf, dass die interdisziplinäre Arbeitsweise eingehalten wird, z. B. durch die frühzeitige Einbindung zu beteiligender OEs des BfR, von speziellem Sachverstand in Epidemiologie oder Verbraucherschutzrecht.

Mit Zustimmung der Leitung kann die ff Abteilungsleitung einen Krisenstab einrichten. Mitglieder eines Krisenstabes sollten die ff OE inklusive Abteilungsleitung, Leitung, fachlich zu beteiligende OEs, ggf. die koordinierende OE, FG 23, FG 21 und ein Protokollant sein. Weitere Mitglieder im Krisenstab sind möglich.

### **7.7 interne Kommunikation und Informationsmanagement**

FG 23 gibt die Krise im BfR-Intranet bekannt und beschreibt sie kurz unter Angabe der voraussichtlich beteiligten OEs. Ebenso gibt sie das Ende der Krise im Intranet bekannt.

Die ff OE kann einen Ordner in GroupWise einrichten, in dem alle eingehenden Dokumente hinterlegt werden. Der Eigner des Ordners kann allen beteiligten Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen des BfR Zugriff auf diesen Ordner gewähren.

Federführende und koordinierende OE auf der einen Seite sowie FG 23 auf der anderen Seite tauschen regelmäßig und zeitnah Informationen, die für die Krisenkommunikation bzw. für die fachliche Bearbeitung relevant sein können, aus.

Eingehende Dokumente, die für die Krisenkommunikation relevant sind, leitet 21 als Vorab-Kopie an AL 2 und FG 23 weiter.

Um alle Beteiligten auf dem jeweils aktuellen Informationsstand zu halten und einen einheitlichen Sprachgebrauch für die externe Kommunikation abzustimmen, können Briefing-Runden vor Ort bzw. per Telefon durchgeführt werden. An diesen Briefing-Runden sollten ff OE, Leitung, FG 23 sowie ggf. weitere OEs beteiligt sein.

Präs ist von der ff OE stets auf dem aktuellen Informationsstand zu halten.

### **7.8 Externe Krisenkommunikation**

Regelungen zur externen Krisenkommunikation sind der VA Information von Presse und Öffentlichkeit zu entnehmen.

### **7.9 Dienstzeiten und Erreichbarkeiten**

Referat 11 ordnet auf Antrag der federführenden Abteilung Überstunden und Mehrarbeit an.

Die Leitung der federführenden Abteilung entscheidet, inwieweit eine telefonische Erreichbarkeit sichergestellt werden muss.

Die beteiligten OEs stellen sicher, dass Telefone und Faxgeräte besetzt sind bzw. umgeleitet werden, wenn die Arbeit in den Krisenräumen fortgeführt wird.

Eine Notfalltelefonliste mit den Diensthändynummern von Präs, VPräs und allen Abteilungsleitungen wird vom Leitungsbüro geführt, regelmäßig überprüft und in der aktuellen Version den genannten Funktionsträgern sowie 21, 23 und den Pförtnern zur Verfügung gestellt.

### 7.10 Krisenräume und Infrastruktur

Die Krisenräume bestimmen sich durch die federführende OE, zu beteiligende OEs sowie die Leitung.

Als Krisenräume sind benannt:

- Marienfelde, ...
- Alt-Marienfelde, ...
- Jungfernheide, ...

Im Krisenfall sorgt FG 35 dafür, dass die jeweiligen Krisenräume zeitnah mit einem Drucker, Faxgerät, Videokonferenzanlage bzw. Konferenztelefon sowie ggf. zusätzlichen Laptops inkl. einer Verbindung mit dem BfR-Netz und Handys ausgestattet sind.

### 7.11 Beenden einer Krise und Nachbereitung

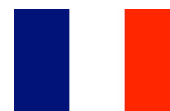
Das Aufsicht führende Bundesministerium bzw. Präs erklärt schriftlich das Ende der Krise.

Präs veranlasst ein Nachgespräch aller beteiligten OEs innerhalb von zwei Wochen und eine interne schriftliche Auswertung des Krisenmanagements im BfR innerhalb von sechs Monaten nach Beendigung der Krise.

Der EU-Almanach „Lebensmittelsicherheit“ des BfR gibt einen Überblick über die zuständigen Behörden und die Strukturen der Lebens- und Futtermittelsicherheit in der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Der Schwerpunkt liegt auf dem Gebiet der Risikobewertung. Der Überblick über die organisatorischen Zusammenhänge und die Zusammenarbeit in der Europäischen Union erleichtert – insbesondere in Krisenfällen – die Suche nach europäischen Partnern.



## Adapting the EU Framework for the Prevention and Management of Foodborne Public Health Crises



### *French interministerial memorandum*

In the opinion of the French authorities, the recent enterohemorrhagic *Escherichia coli* (*E. coli*) outbreaks, which claimed a large number of victims in Europe (including the fenugreek seed crisis that sickened 4,000 people and led to 46 deaths, mostly in Germany), not to mention the crises caused by dioxin contaminations and the Fukushima nuclear disaster, warrant detailed feedback and adaptation of Europe's public health framework. This would more effectively guarantee the high standard of food safety expected by our fellow citizens for foodstuffs produced and sold in the European Union.

Greater attention should be paid to hygiene during the growing phase, early warning handling, crisis communications, controls on imported foodstuffs and the monitoring of emergent risks. This is consistent with the focus on the fundamentals of food safety in Europe based on the management of risks at each stage of production, starting with primary production, right through from farm to fork.

The recent public health crises that have struck plant production in Europe, considered in relation to those observed in Japan during 1996 probably caused by consumption of radish sprouts (9,500 cases, 12 deaths) or in the United States during 2006 caused by consumption of fresh spinach (205 cases, 3 deaths), demonstrate that no farming sector is immune to the risk of a food safety crisis and can afford to do without HACCP analysis.

Accordingly, the French authorities are informing the European Commission and its European partners of several action proposals outlined in this document based around five ways of improving the prevention and management of foodborne public health crises.

### **1. Review early warning and public health crisis management organisations to achieve greater consistency, transparency, responsiveness and effectiveness**

The *E. coli* outbreaks in Germany and France during June and July 2011 provided a perfect illustration of the importance of having a multi-disciplinary European network to handle health alerts. Nonetheless, improvements need to be made to the organisation and operation of this network.

The coordination of the European human health (EWRS) and food and feed safety (RASFF) networks needs to be strengthened and better defined to improve its efficiency. This measure also needs to cover coordination with the counterpart international networks (INFOSAN, RSI) and be part of the global strategy of risk management promoted by the WHO (World Health Organization), the FAO and the OIE (World Organisation for Animal Health) under the "One Health" initiative.

In accordance with the principle of subsidiarity, improvement of the European framework should also lead to the definition of new guidelines ensuring that each Member State endows itself with an operational organisation present at every level (national, deconcentrated and/or decentralised) systematically providing centralised, effective and coordinated management of early warnings.

Moreover, the RASFF and EWRS guidelines need to be revised through the drafting of a



joint protocol for the management of major CAFI (Community-acquired foodborne illness) incidents. This operational protocol will need to identify the various human health and food safety agents, their role and the chronological order of the various possible measures. Special attention will have to be paid to arrangements for the sharing of information between the various agents, use of outside experts, investigation and survey capabilities, the regulations and protective measures (SCFCAH [Standing Committee on the Food Chain and Animal Health]) and best communication practices (see point 2). Feedback loops need to be systematically incorporated in the framework as a means of achieving continuous improvement in the networks.

Member States should be informed (oral presentation in the SCFCAH, for example) how early warnings are handled in each other Member State, in line with the guidelines referred to above. This organisation is covered in a specific chapter of the multi-annual national control plan (MANCP).

## **2. Strengthen public health controls on primary plant production**

The recent crisis justifies consolidation of the Hygiene package's European regulatory corpus for which there is no implementing regulation to date for EC Regulation no. 852/2004 specific to the hygiene of plant-based foodstuffs (as is the case for foodstuffs of animal origin and for animal feed). For these sectors of activity, this implementing regulation for Regulation no. 852/2004 should lay down the shared rules geared to introducing public health risk control plans, traceability measures and self-controls, etc. It should also outline the control resources that need to be implemented for the various inputs (irrigation water, fertilisers, etc.). Commission Regulation (EC) no. 2073/2005 on microbiological criteria for foodstuffs should also be extended with arrangements for certain plant-based foodstuff/microorganism combinations.

The quality of water used to irrigate primary productions and to pretreat plants should at the very least be covered by common guidelines at EU level. The concept of clean water needs to be clarified based on EFSA's scientific advice to safeguard a consistent public health standard for the water used in various foodrelated processes (irrigation and sprayed water, rinsing water, washing water, etc.). This is especially crucial because water represents one of the principal vectors of biological (microorganisms) and physical/chemical (chemical contaminants) contamination.

Furthermore, the EU regulations should explicitly provide for the introduction across the board of guides to good hygiene practices for all sectors of activity, and especially for all crops. These guides to good hygiene practices represent highly valuable tools that industry organisations should be encouraged to draft to facilitate the task and give helpful day-to-day points of reference to farmers. These guides should be submitted for the EFSA's opinion prior to their adoption.

Lastly, it is crucial to acquire better knowledge of the sources of contamination of plant-based foodstuffs at European level with a view to harmonising and tightening up official controls. France is proposing two areas for further work, covering sprouted seeds as a matter of priority:

- Defining harmonised sampling methods
- Preparing risk analysis prior to the definition of control and monitoring plans

### 3. Tighten up public health controls on imports

For several years, France has been calling for the public health standards and controls on imports to be tightened up, especially in the plant sector. In a memo sent to the Commission on 15 February 2011, in response to its report dated 21 December 2010 on the effectiveness and consistency of import controls, the French authorities underlined the imperative of pursuing greater harmonisation, creating more scope for risk analysis and also adopting the same high standards for imported farm and food products as third-party countries impose on European products (principle of reciprocity).

It is obvious that certain trade partners do not shy away from conducting a growing number of audits in Member States, even extending as far as insisting on approving orchards or nurseries on an individual basis every year. Our proposal has two aims: the primary goal is to protect public health, animal health and plant health, and the second is economic, since it would prevent competition from being skewed and reinforce the reciprocity rules.

France believes that it is crucial for the EU to seize the opportunity provided by the review of Regulation (EC) no. 882/2004 on official controls currently in progress to adopt a number of major new principles:

- Subject third-party countries exporting plant-based foodstuffs to tighter controls on their overall public health risk management framework based on a risk analysis (based on dispatch area or type of product), mirroring those adopted in the animal sector and incorporating the hygiene of primary production, inputs, the health of plants/harmful organisms, monitoring and control plans, official control and certification systems, self-controls, traceability arrangements, etc. These controls would be carried out by the FVO (Food and Veterinary Office, document-based study of the monitoring plans, for example, and on-site inspections, where appropriate). This preventative approach should pave the way for effective implementation of restrictive measures (protective clauses) if any recommendations drafted by the FVO go unheeded.
- Arrange for notification upon import into the EU of any batch of farm or food products carrying particular risks, with the information being entered in a European system dedicated to public health and plant health controls (which could naturally be the TRACES system). Firstly, this system makes it possible to adapt controls at the level of the risk identified by public health and plant health monitoring (RASFF and EUROPHYT systems, etc.) and, secondly, ensure the traceability of the batches in the event that a public health issue emerges subsequently.

### 4. Reinforce the prevention of emerging public health risks

France is proposing consolidating the arrangements for the prevention of public health risks by reinforcing the monitoring of emergent risks. The phenomena of emergence and re-emergence are usually associated with changes in the man/environment interface or new modes of consumption, production or travel. Effective monitoring systems at national, European and international level should help to detect any significantly unusual signals.

Assessment of the risk associated with the emergence of a pathogen in the food chain entails crossreferencing the non-human monitoring data with human monitoring data, which itself requires close cooperation between the bodies in charge of monitoring, evaluating and managing risk, and also with operators.

At European level, the EFSA holds centrally the monitoring data for the major zoonoses

(in accordance with EC Directive no. 2003/99). This data is reconciled with the human monitoring data gathered by the ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control). The OAV reports may help the EFSA to assess the completeness of the epidemiological monitoring of known and identified pathogens. France is proposing that this framework should be extended with a review of passive emergence monitoring and mapping of emergence probabilities. To this end, the EFSA may issue recommendations to Member States on emergences to be monitored, including the implementation of “flash” monitoring plans to establish whether a supposed risk actually exists (H5N1, for example).

It is therefore desirable to expand the databases on food chain contaminations to all pathogens of interest under the combined oversight of the EFSA and the ECDC. Inspiration could be drawn from the arrangements put in place in March 2011 on *Listeria monocytogenes* by the EU's reference laboratory.

## 5. Handle communications more effectively in crisis situations in order to deliver precise, validated and useful information

Crisis communications represent a major priority that is extremely sensitive and challenging in terms of avoiding disproportionate reactions.

There are two goals: firstly, to protect consumers by providing them with useful information as swiftly as possible and, secondly, to avoid triggering unfounded disruption of economic sectors of activity as a result of inappropriate media coverage.

The handling of any early warning or large-scale health crisis therefore requires expertise in two areas: communicating with the general public and providing information to the relevant professionals. It cannot overlook the emphasis on transparency required for public actions, but needs to incorporate the scientific and technical backing of authoritative and representative bodies more effectively into its time planning.

In these circumstances, the rules of communication need to be coordinated to a greater extent at European level and in Member States to ensure their overall consistency.

**Adapting the EU framework for the prevention and management of foodborne public health crises**

In the opinion of the French authorities, the recent enterohaemorrhagic *Escherichia coli* (E. coli) outbreaks, which claimed a large number of victims in Europe (including the Senegalese rice crisis that sickened 4 000 people and led to 45 deaths, mostly in Germany), not to mention the crises caused by dioxin contaminations and the Fukushima nuclear disaster, warrant detailed feedback and adaptation of Europe's public health framework. This would more effectively guarantee the high standard of food safety expected by our fellow citizens for foodstuffs produced and sold in the European Union.

Greater attention should be paid to hygiene during the growing phase, early warning handling, crisis communication, controls on imported foodstuffs and the monitoring of emergent risks. This is consistent with the focus on the fundamentals of food safety in Europe based on the management of risks at each stage of production, starting with primary production, right through from farm to fork.

The recent public health crises that have struck plant production in Europe, considered in relation to those observed in Japan during 1996 probably caused by consumption of radish sprouts (2 300 cases, 17 deaths) or in the United States during 2006 caused by consumption of fresh spinach (263 cases, 3 deaths), demonstrate that no farming sector is immune to the risk of a food safety crisis and can afford to do without HACCP analysis.

Accordingly, the French authorities are informing the European Commission and its European partners of several action proposals outlined in this document based around five ways of improving the prevention and management of foodborne public health crises.

**1. Review early warning and public health crisis management organisations to achieve greater consistency, transparency, responsiveness and effectiveness.**

The E. coli outbreaks in Germany and France during June and July 2011 provided a perfect illustration of the importance of having a multi-disciplinary European network to handle health alerts. Nonetheless, improvements need to be made to the organisation and operation of this network.

The coordination of the European human health (EWHS) and food and feed safety (RASFF) networks needs to be strengthened and better defined to improve its efficiency. This measure also needs to cover coordination with the counterpart international networks (INFOSAN, RSD) and be part of the global strategy of risk management promoted by the WHO<sup>1</sup>, the FAO and the OIE<sup>2</sup> under the ‘One Health’ initiative.

In accordance with the principle of subsidiarity, improvement of the European framework should also lead to the definition of new guidelines ensuring that each Member State endows itself with an operational organisation present at every level (national, decentralised and/or de-centralised) systematically providing controlled, effective and coordinated management of early warnings.

Moreover, the RASFF and EWHS guidelines need to be revised through the drafting of a joint protocol for the management of major CAFF incidents<sup>3</sup>. This operational protocol will need to identify the various human health and food safety agents, their role and the chronological order of the various possible measures. Special attention will have to be paid to arrangements for the sharing of information between the various agents, use of outside experts, investigation and survey capabilities, the regulations and protective measures (SCFCAH<sup>4</sup>) and local communication practices (see point 2). Feedback loops need to be systematically incorporated in the framework as a means of achieving continuous improvement in the networks.

Member States should be informed (oral presentation in the SCFCAH, for example) how early warnings are handled in each other Member State, in line with the guidelines referred to above. This organisation is

1 World Health Organization  
2 World Organization for Animal Health  
3 Community acquired foodborne illness  
4 Standing Committee on the Food Chain and Animal Health

## **Guidelines – Administrative Contingency Plan**

*Norwegian Food Safety Authority*



### **Scope**

The Administrative Contingency Plan forms part of the Norwegian Food Safety Authority's (NFSA) compliance with the following requirements pursuant to the EEA Agreement:

- Regulation 882/2004 Article 13
- Other EU regulations that require contingency plans

### **Administrative Contingency Plan**

The NFSA's administrative contingency plan consists of the following documents:

#### **Instructions for Alert and Notification Systems**

The Instructions for Alert and Notification Systems apply to everyone in the NFSA who learns about a serious incident or suspicion thereof. They also apply to staff members performing staff tasks and the officer on duty. They are intended to ensure that the organisation, our advisory institutions and affected parties are informed about incidents, and that we fulfil our international notification obligations. The instructions will also ensure that we establish contacts necessary to manage serious incidents.

#### **Instructions for National Emergency Duty**

The instructions apply to:

- Emergency preparedness to ensure the tasks of the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) are addressed outside normal office hours, ref. the special agreement concerning compensation for this duty
- Employees in the NFSA who are appointed duty officers
- The duty officer in the emergency duty in the NFSA.

In these instructions a duty officer is defined as an appointed employee in the NFSA who at any given time is on duty. The instructions are intended to ensure that the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) maintains proper emergency preparedness outside office hours with a special emphasis on animal health and animal welfare.

#### **Instructions for Managing Incidents**

These instructions apply to all employees in the NFSA when managing incidents. Incidents should if possible be managed within the ordinary line organisation. When the available resources are insufficient, the line organisation can be reinforced, a managing regional office can assume responsibility or Staff is set up. Staff is set up to ensure the efficient and appropriate coordination and management of the extra resources provided. The management's goal is to return to the line organisation as soon as possible and Staff is disbanded.

## Template for instructions – allocation of management responsibilities in the event of incidents – document template

This is a template that is used if one, or more, regional offices are assigned management responsibilities in the event of an incident.

Produced by hehaa	Approved by KABRY	Document owner Director General	Reference to the regulation Articles 13 and 42 2. j)	Reference to Control Plan chapter <no.>
Document ID 2007/106859-7	Version 07	Guidelines for the Norwegian Food Sa- fety Authority Administrative Con- tingency Plan	Valid from 21.12.2007	Page 1 of 4

### Instructions for Staff

These instructions apply when the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) is setting up Staff, either via the Director of Controls or via a Chief Regional Officer. Incidents should if possible be managed within the ordinary line organisation. When the resources available are insufficient, the line organisation can be reinforced or Staff set up. Staff is set up to ensure the efficient and appropriate coordination and management of the extra resources provided. The management's goal is to return to the line organisation as soon as possible and Staff is disbanded. Measures cards have been drawn up for the Staff functions at head office and regional offices, incident commanders and field managers at the district office, as well as directors, chief regional officers and chief district officers.

### Instructions for Communications

These instructions come into force when Staff is set up at a regional office and/or head office and apply to the H5/R5 staff function. They shall ensure the appropriate staffing of H5/R5 and efficient and consistent communications internally and externally in a contingency situation.

### Instructions for Log

The Instructions for Log must be used when managing incidents and by the NFSA's officer on duty, the ICT officer on duty and the officer on duty for media. They are intended to ensure that inquiries to the officer on duty and incidents are logged appropriately.

Administrative assistance and cooperation on the area of feed and food – guidelines  
These guidelines deal with the obligations of the Director of Controls or the person he/she authorises (hereafter the Director of Controls). The guidelines fulfil the control regulation's requirement to establish organisational arrangements that address the obligations concerning notification and the coordination of assistance when this is needed across national borders between the official feed and food authorities in the EEA region.

### Specialist contingency plans structure – guidelines

The structure covers the NFSA's plans of measures for managing and/or combating risks that threaten fish, animals and plant health, safe food and market access, referred to as the specialist contingency plans (SCP). The purpose of the specialist contingency plans and underlying procedures for feed, plants, terrestrial animals, aquatic organisms, food and market access is to provide an overview of the specialist, management and administrative



framework that provides the basis for preventing and managing incidents within the NFSA's administrative areas. If the management requires Staff organisation, the service rules within the Administrative Contingency Plan must be used.

### **Specialist contingency plans – document template**

This template must be used as the starting point for preparing specialist contingency plans.

### **Exercises and training**

#### **Training**

Employees, who are going to fulfil different roles when the NFSA sets up Staff at different levels are pre-appointed, see personnel list on the contingency website. Training/information measures must be carried out each year for this group. Briefing on the NFSA's contingency plans forms part of the „Information for New employees of the Norwegian Food Safety Authority“.

Evaluation reports for incidents and exercises are published on the internet.

Some EU legislative acts contain special requirements concerning the training of its own employees and external actors that must be followed:

- Dir 2003/85 (FMD)
- Dir 2001/89 (CSF)
- Dir 2005/94 (AI)
- Dir 2006/88 (aquatic animals)

#### **Exercises**

The NFSA is required to carry out contingency exercises every year. The regions must cooperate and use each other's scenarios.

Some EU legislative acts contain special requirements concerning exercises that must be complied with:

- Dir 2003/85 (FMD)
- Dir 2001/89 (CSF)

#### **Cooperating contingency agencies**

Descriptions of the routines for cooperation with other agencies are available on the intranet/contingency.

- The civilian emergency planning system – Directorate for Civil Protection and Emergency Planning (DSB)
- Nuclear preparedness – Norwegian Radiation Protection Authority
- Infection preparedness – National Health Service
- Preparedness for acute pollution – Norwegian Coastal Administration
- Marine stocks – Directorate of Fisheries
- Grazing crises for reindeer – Norwegian Reindeer Husbandry Administration

## Agreements

### Agreement with the Norwegian Veterinary Association concerning compensation, etc, for veterinarians when they are ordered to work pursuant to section 2 of the Act relating to Veterinarians and Other Animal Health Personnel – overview

The agreement applies to the whole of the NFSA and covers compensation, etc, for veterinarians in private practice when they are ordered to work in contingency situations pursuant to authorisation in section 27 of the Act relating to Veterinarians and Other Animal Health Personnel. The agreement must be followed when they are ordered to work pursuant to the Act relating to Veterinarians and Other Animal Health Personnel.

## Updating and maintenance

Preparedness is part of the control process and the Director of Controls is the document owner of plan documents.

Approval of the plan documents is allocated as follows:

Plan document	Approved by
Administrative Contingency Plan	Director General
Instructions for Managing Incidents	Director Department of Control
Instructions for Staff	Director Department of Control
Template for instructions – assigning of management responsibility in the event of incidents	Director Department of Control
Instructions for Log	Director Department of Control
Instructions for Alert and Notification Systems	Director Department of Control
Instructions for National Emergency Duty	Director Department of Control
Instructions for Communications	Director of Communications Staff
Administrative help and cooperation on the area of feed and food (EEA) – guidelines	Director Department of Control
Agreement with the Norwegian Veterinary Association concerning compensation, etc, for veterinarians when they are ordered to work pursuant to section 2 of the Act relating to Veterinarians and Other Animal Health Personnel.	Director General
Specialist contingency plans structure – guidelines	Director of Controls
Specialist contingency plans – document template	Director of Controls
Specialist contingency plans land animal health	Head of Section for Land Animals and Animal Health Personnel
Specialist contingency plans fish health	Head of Section for Fish and Seafood
Specialist contingency plans plant health	Head of Section for Plants and Vegetables
Specialist contingency plans food	Heads of sections Animal-based food (infectious matter)/Sales to Consumers (foreign substances)
Specialist contingency plans substances in feed for production animals	Heads of sections for fish and seafood (fish feed)/land animals and animal health personnel (land animal feed)
Specialist contingency plans drinking water	Head of Section for Sales to Consumers (being worked on)
Specialist contingency plans radioactivity	Director of Controls
Specialist contingency plans market access	Head of Section for Import and Export

The process owner is responsible for ensuring the documents are reviewed and revised annually if required in light of evaluations of exercises and incidents. The alert and notification lists are continuously updated.

Instructions for developing and maintaining governing documents for KIM must be complied with when updating the contingency plans.

Updated contingency plans are always available via the NFSA's quality system (KIM).

### Changes

Version	Approved	Approved by	Produced by	Changes
01	21.12.2007	Jolys	hehaa	1st version of document approved
02	22.01.2008	Jolys	hehaa	Chief regional officer given authority to approved on-site documents for RO and DO
03	01.02.2009	Jolys	hehaa	Managing RO incorporated
04	25.03.2009	Jolys	hehaa	Agreement with DnV concerning payment upon ordering on duty incorporated with Director General as owner
05	18.12.2009	Jolys	hehaa	Management of incidents in the line organisation, Communications and conformity with other revised instructions
06	15.07.2010	Jolys	hehaa	Use of public helpline and Log in MATS
07	19.01.2011	Kabry	hehaa	Lists services rules and agreements that apply for the management of incidents in the NFSA. Earlier text moved to the instructions

**Guidelines**  
Administrative Contingency Plan



---

Norwegian Food Safety Authority

**Scope**  
The Administrative Contingency Plan forms part of the Norwegian Food Safety Authority's (NFSA) compliance with the following requirements pursuant to the EEA Agreement:

- Regulation 853/2004 Article 13
- Other EU regulations that require contingency plans

**Administrative Contingency Plan**  
The NFSA's administrative contingency plan consists of the following documents:

**Instructions for Alert and Notification Systems**  
The instructions for Alert and Notification Systems apply to everyone in the NFSA who learns about a serious incident or suspicion thereof. They also apply to staff members performing staff tasks and the officer on duty. They are intended to ensure that the organisation, our advisory institutions and affected parties are informed about incidents, and that we fulfil our international notification obligations. The instructions will also ensure that we establish contacts necessary to manage serious incidents.

**Instructions for National Emergency Duty**  
The instructions apply to:

- Emergency preparedness to ensure the tasks of the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) are addressed outside normal office hours, not the special agreement concerning compensation for this duty
- Employees in the NFSA who are appointed duty officers
- The duty officer in the emergency duty in the NFSA.

In these instructions a duty officer is defined as an appointed employee in the NFSA who at any given time is on duty. The instructions are intended to ensure that the Norwegian Food Safety Authority (NFSA) maintains proper emergency preparedness outside office hours with a special emphasis on animal health and animal welfare.

**Instructions for Managing Incidents**  
These instructions apply to all employees in the NFSA when managing incidents. Incidents should if possible be managed within the ordinary line organisation. When the available resources are insufficient, the line organisation can be reinforced, a managing regional office can assume responsibility or Staff is set up. Staff is set up to ensure the efficient and appropriate coordination and management of the extra resources provided. The management's goal is to return to the line organisation as soon as possible and Staff is disbanded.

**Templates for Instructions - allocation of management responsibilities in the event of incidents - document template**  
This is a template that is used if one, or more, regional offices are assigned management responsibilities in the event of an incident.

Produced by	Approved by	Document owner	Reference to the regulation	Reference to Contingency Plan
hehaa	KIMBY	Director General	Article 13 and 42.2.ii	Chapter 10.4
Document ID: 3807/50405-7	Version: 07	Guidelines for the Norwegian Food Safety Authority Administrative Contingency Plan	Valid from: 21.02.2007	Page 1 of 4

## Incident Response Protocol (Revised May 2011)



*Food Standards Agency (FSA)*

<http://tna.europarchive.org/20120530191353/http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/incidentresponseprotocol.pdf>

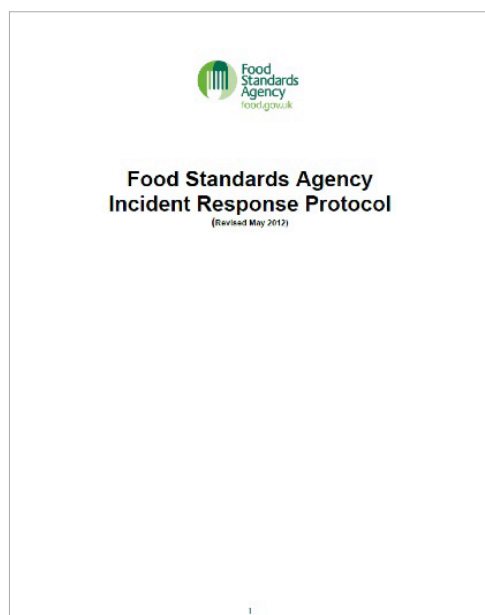
Investigating and managing incidents to ensure that food safety is protected has been, and will continue to be, a key part of the Food Standards Agency's work.

Since the FSA was set up in April 2000, it has investigated approximately 9,000 incidents and acted to protect consumer interests and public health.

The Incident Response Protocol provides FSA staff with a userfriendly guide to the procedures that should be followed when managing an incident. The protocol includes details of notification procedures, roles and responsibilities during incidents and arrangements regarding closure and review.

All parts of the FSA adhere to the principles laid out in the protocol. Where there are minor variations in roles and responsibilities, these are reflected within this document (under localised variations).

Any member of staff can potentially be called up at any time to help respond to an incident or emergency, even if they do not routinely get involved with incidents. Consequently, it is vital that all staff are aware of the importance of dealing with incidents in line with the protocol and have a clear understanding of procedures. By following the protocol, all FSA staff can play their part in ensuring that incidents are dealt with in a consistent and efficient manner. Feedback on the protocol is always welcome and comments will contribute to regular reviews, to ensure this document is fit for purpose.



## Annual Report of Incidents 2011



Food Standards Agency (FSA)

<http://www.food.gov.uk/multimedia/pdfs/annual-report-of-incidents.pdf>

In 2011, we were notified of and investigated 1,714 food and environmental contamination incidents in the UK. This was 209 more than the number of incidents investigated in 2010. Where appropriate, action was taken to ensure consumers' interests in relation to food safety were protected.

Notification of an incident can be received from a variety of sources, including government departments, organisations and a wide range of businesses. The top three reporters of incidents to us in 2011 were border inspection posts (426), local authorities (297) and fire services (246).

In addition to the incidents that get reported to us, we will also from time to time receive food complaints from consumers who may have suffered food poisoning, or found food on sale past its use by date. Investigation of isolated complaints of this kind is the responsibility of local authority food enforcement officials and as such we will promptly forward the complaint on to the relevant local authority to investigate. In contrast, where a foodborne illness outbreak has occurred, we will be involved, working with key stakeholders to isolate the source of the outbreak and ensure that contaminated food is seized and promptly taken out of the food supply chain.

The three largest contributors to the total number of recorded incidents in 2011 were:

- Environmental – 21%
- Natural chemical contamination – 17%
- Microbiological contamination – 16%

In 2011 we investigated seven 'high' level incidents. We define high level incidents as severe, complex, widespread and likely to generate a high level of concern in public and media perception of the issue. Further details regarding two of these high level incidents, the Fukushima nuclear emergency and the *E. coli* O104 outbreak in Germany and France linked to fenugreek seeds from Egypt, are contained in case studies 1 and 3 respectively. A full list of the high level incidents in 2011 is included within the Statistics section (Appendix 1).

Risk assessment, management and communication lie at the heart of the Agency's incident response protocol. The Agency works in partnership with enforcement authorities, food business operators and other key stakeholders in order to manage incidents proportionately. Our decisions are science and evidence-based, putting the consumer first.

Action taken by us to protect consumers in relation to food safety included issuing 59 alerts and 47 information notices to local authorities. All our alerts and information notices are published on our website. We also sent 507 notifications to the European Commission, via the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). The RASFF portal is an effective tool to exchange information about measures taken when responding to food and feed incidents.

In addition to the upturn we have seen in incident reporting, we have also experienced a marked increase in the amount of food fraud intelligence supplied to us by local authorities and others. In 2011 our Food Fraud Team entered approximately 1,400 records on the Food



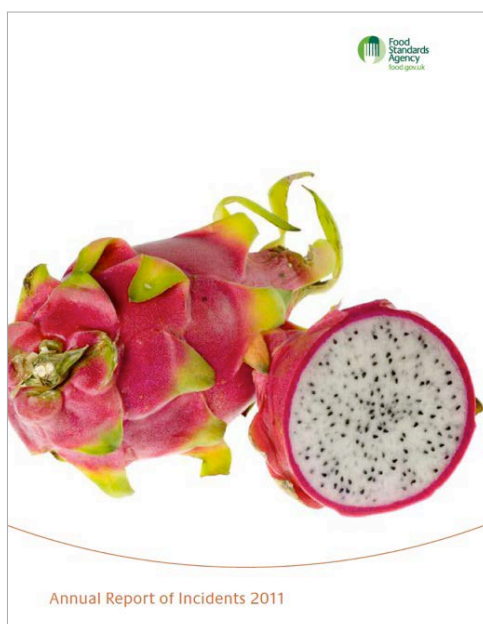
Fraud Database, up 50% on the previous year. This intelligence is fed into our computer system and helps us to build up a coherent picture of fraudulent activity across the UK, which is then fed back to food enforcers to assist them with their ongoing investigations.

To test our incident procedures in conjunction with other similar arrangements, we routinely participate in crossgovernment emergency exercises, such as Exercises Nightshade and Larkspur in 2011. Outputs from our incident/exercise reviews may result in revisions to our incident procedures, in order to deliver a more efficient and consistent approach.

In the run up to the London Olympics, in 2012 we will be taking part in a number of Olympics related emergency exercises to test our levels of preparedness, including our communications networks with LOCOG, food businesses, local authorities and other government departments to ensure that we are all ready for the unique food safety challenge that the Games represent.

During 2011, our systems for the detection of potential new and re-emerging risks to food safety were finalised and are now operational. These systems will build our knowledge of the strengths and weaknesses within the complex web of global food chains that exist today, thereby enabling us to make predictions about potential future food safety risks that we may face. By targeting our research and surveillance activities at these weaknesses, we will develop a better understanding of when, why and how incidents occur. This in turn will support our policy making and enforcement activities whilst helping us to identify more effective ways of preventing future food safety issues.

We are always looking to improve our incident response capability. Planned developments to our incident response systems in 2012 include improvements to our online incident report form to make it easier for stakeholders to report incidents to us. In 2012 we will also be completing our IT project, designed to link our incidents database with the emerging risks and food fraud databases, to create an 'intelligence network'. This will improve our capability to store, manage and search information and intelligence. In addition, we will continue to analyse our incidents' data to help us identify new and re-emerging risks.





**Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1.1: Die Struktur von INFOSAN und die Kontakte zu den wichtigsten Partner.	23
Abb. 1.2: Ausbruch von <i>E. coli</i> O104:H4-Infektionen in Deutschland und Frankreich.	25
Abb. 2.1: Reaktionszeiten auf Anfragen an die EFSA.	30
Abb. 3.1: Zweistufiger Verwaltungsaufbau in Niedersachsen.	34
Abb. 3.2: Dioxin-Krise 2011, Zahl der gesperrten Betriebe in Niedersachsen.	35
Abb. 4.1: Vergleichende Risikoeinschätzung: EHEC versus Dioxin.	42
Abb. 4.2: Nachrichtenfaktoren beim Dioxinfall 2011.	43
Abb. 5.1: Die Verzahnung der europäischen Institutionen mit den nationalen Behörden im Risiko- und Krisenmanagement.	53
Abb. 6.1: Rückverfolgung von Lebensmittelrisiken.	59
Abb. 7.1: Die Organisation der europäischen Referenzlabore im Lebensmittel- und Futtermittelsektor in Frankreich, Deutschland und Dänemark.	62
Abb. 8.1: Die deutsche Lebensmittelwirtschaft 2010.	64
Abb. 9.1: Whole Genome Sequencing zur Charakterisierung von Erregern von Lebensmittelausbrüchen.	71
Abb. 9.2: Identifizierung eines Bakterienstamms im Anschluss an eine Gesamtgenomsequenzierung.	71
Abb. 10.1: Die Zusammenarbeit der europäischen Institutionen bei der Krisenbewertung und dem Risikomanagement.	75
Abb. 11.1: Wem vertrauen die Verbraucher in einer Lebensmittelkrise?	85
Abb. 11.2: Das Vertrauen der Verbraucher in Hersteller und Handel.	85
Abb. 12.1: Verantwortungsträger in Lebensmittelkrisen.	89
Abb. 12.2: Praktische Rechtsfragen in der Produktkrise.	90
Abb. 12.3: Das BfR und das „EFSA Focal Point“-Netzwerk.	92
Abb. 13.1: Integriertes Hilfeleistungssystem im föderalen Deutschland.	94
Abb. 13.2: LÜKEX-Szenarien 2004–2015.	95

