

Rechtliche Rahmenbedingungen in der Krise

Klaus J. Henning

Fachgruppe Clearing, EFSA Kontaktstelle, Kommissionen
Abteilung Risikokommunikation

Herausforderungen bei Produktkrisen

- Freier Warenverkehr (EU-Vertrag / WTO-Vereinbarung)
- Öffentliche Warnung und Rückruf durch Unternehmer (ggf. Behörden)
- Alarmierung anderer Behörden (z.B. über das RASFF)
- Öffentlicher Wissenschaftsstreit, Kakophonie der Experten
- Mehrebenensysteme: Länder, Bund, Europa, WHO / OECD
- Presse hat ein Informationsrecht (gegenüber Behörden)
- Bürger kann Informationsfreiheit einfordern (von Behörden)
- Gerichte: Schadensersatz, Strafverfahren, Streit über Amtsinformation

Gleiches Recht in Krise und Frieden

Bei Produktkrisen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen im Wesentlichen die gleichen wie im Normalfall.

Nur:

- Die Reaktionszeit ist dramatisch kürzer.
- Die öffentliche Aufmerksamkeit explodiert.
- Angst und Profilierungsinteressen nehmen zu.
- Die Frage nach Verantwortung wird plötzlich zentral.

Wer ist Verantwortungsträger in Lebensmittelkrisen?

Hersteller
Handel
Auftragslabors
Vertriebsleiter/in
Produktionsleiter/in
Verbraucher/in
Ärzte/innen

Verbände
Landesministerien
Untersuchungsämter
Bundesministerien
BfR/ ANSES/ DTU
EFSA
EU-Kommission

Presse
WHO
Geschäftsführer/in
Behördenleiter/in
Mitarbeiter/innen
Sonstige Experten/innen
und andere

Rechtsregel Nr. 1 im Verbraucherschutz:
Die Verantwortung liegt zunächst beim Hersteller.

Verantwortung international in Mehrebenensystemen



Global

WTO, WHO, FAO, OECD



Europäisch

EU-KOM, EFSA, FVO



National

Ministerien, BfR, (ANSES, DTU) u.a



Regional/lokal

16 Länderverwaltungen

DIE GESELLSCHAFT: Wirtschaft, Verbraucher, Verbände, Presse, Wissenschaften

Austausch EFSA/ EU – Mitgliedstaaten - BfR/DE.



- **Austausch** von wissenschaftlichen Daten, Bewertungen, Kriterien
- **Umgang mit Divergenzen**
- **Koordinierung** der wissenschaftlichen Arbeit
- **Dioxin 2011: 3 x Kommunikation des BfR an alle Mitgliedstaaten plus EFSA**
 - 7. Januar 2011 (Fakten, erste Einschätzung)
 - 26. Januar 2011 (neue Entwicklungen, ausführlichere Informationen)
 - 28. Januar 2011 (umfassende Risikobewertung zum Fall – auch: Homepage)
- **EHEC 2011:18 x Kommunikation der BfR an alle Mitgliedstaaten plus EFSA**



Praktische Rechtsfragen in der Produktkrise

Schadensersatzansprüche
von Verbrauchern/Herstellern?
Amtshaftung?
Körperverletzung?
Zuständigkeit für Warnungen?
Zulässigkeit von Empfehlungen?
Informationsanspruch der Presse?

Auskunftsansprüche?
Geheimhaltung/Datenschutz?
Bestechung, Korruption?
Aktenherausgabe?
Aktenvernichtung strafbar?
Irreführung?
Einhaltung interner Regeln?

Rechtsregel Nr. 2

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

Werkzeug zur Wahrung des Rechts

Strafrecht: Bestrafung, Staatsanwalt, Gericht

Zivilrecht: Schadensersatz, Gericht

Öffentliches Recht: Verbote, Produktzulassungsentscheidungen,
Warnungen, Betriebsschließung

„Leading cases“ im Produktrecht

- Strafrecht: Lederspray – Vergiftungen
BGH, NJW 1990, 2560 ff
- Zivilrecht: „verdorbene“ Birkel-Nudeln
OLG Stuttgart, NJW 1990, 2690 ff
- Verwaltungsrecht: Wein mit Glykol
BVerfG, NJW 2002, 2621 ff



„Lessons learned“ im Produktrecht

- Lederspray: Ergreift eine Herstellerfirma nach Bekanntwerden von Produktrisiken nicht umgehend die notwendigen Maßnahmen, droht dem Geschäftsführer wegen Körperverletzung Gefängnisstrafe
- Birkel-Nudeln: Unterrichten Behörden die Öffentlichkeit über Produktrisiken, können diese dann aber nicht belegen, drohen Schadensersatzansprüche des Produzenten
- Glykolwein: Grundsätzlich darf ein Bundesministerium Listen von kontaminierten, gesundheitsgefährlichen Produkten herausgeben, wenn die Information zutrifft

Lebensmittelrecht in Babylon

„Du sollst das Fett Deines Nachbarn nicht verzaubern und nicht verfälschen.“

Bei Verstoß gegen das Gesetz: Schadensersatz

„Bierpanscher werden in ihren Fässern ertränkt oder so lange mit Bier vollgegossen, bis sie ersticken.“

Strafvorschrift mit origineller Strafandrohung

Codex Hammurabi, 1700 v. Chr.



Rechtsgrundlagen in der Lebensmittelkrise

Verordnung (EG) 178/2002:

- Art. 6: Wissenschaftliche Risikobewertung
- Art.14: Sicherheit von Lebensmitteln
- Art.16: Täuschungsschutz
- Art.18: Rückverfolgbarkeit durch die gesamte Lebensmittelkette
- Art.19: Prinzip der Unternehmerverantwortung
- Art.50: Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel

und:

Strafgesetzbuch, Bürgerliches Gesetzbuch, Pressegesetze, Informationsfreiheitsgesetz, Verbraucherinformationsgesetz, Datenschutzgesetz, Bundesbeamtengesetz, interne Regelungen u. a.

Der Staat in der Zwickmühle

Überreaktion:

Schaden für Handel und Industrie,
unnötige Angst bei Verbrauchern.
z.B. „Birkel-Nudel-Skandal“

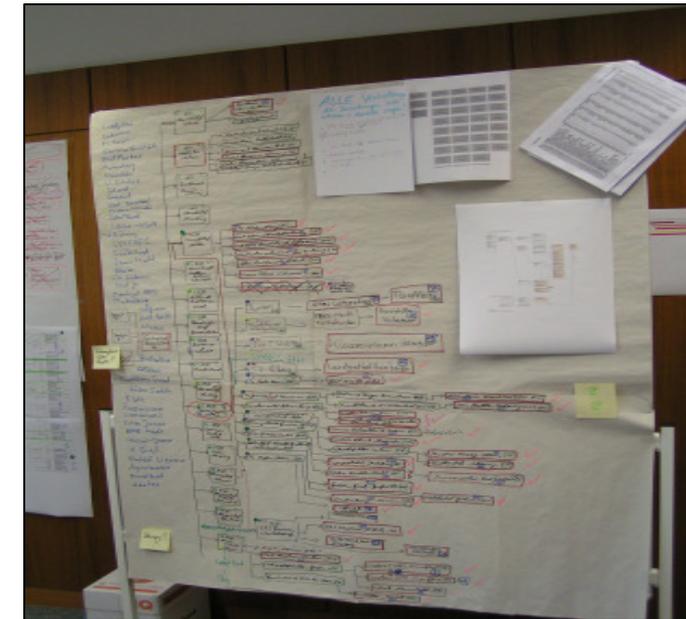
Zögern:

Schaden und Irreführung bei Verbrauchern und Wettbewerbern, Misstrauen bei Verbrauchern.
z.B. BSE-Krise

Weitere Krisen in der Vergangenheit:
Sudanrot, Nitrofen, Melamin, Dioxin, EHEC u.a.

Gesundheitliche, politische, finanzielle Konsequenzen; Vertrauensverlust

Das natürliche Informationschaos beherrschen: Dokumentation, Qualitätssicherung



Informationsbedarf bei Lebensmittelkrisen

- Rechtsvorschriften (Öffentliches Recht, Zivilrecht, Strafrecht)
- Festlegung von Verantwortlichkeiten
- Der jeweilige (!) Stand der Wissenschaft
- Branchenstrukturen/Verfahrensabläufe
- Behördenstrukturen/Verfahrensabläufe
- Beteiligte Wissenschaftsdisziplinen
- Fachsprachen
- Professioneller Umgang mit Hilflosigkeit, Angst und Panik

Anträge und Rechtsmittel in und nach der Krise

- Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verbote und Betriebsstilllegung
- Antrag auf einstweilige Anordnung zur Rücknahme der amtlichen Information, Warnung, Empfehlung
- Schadensersatzansprüche
- Antrag auf Akteneinsicht (Verwaltungsverfahrensgesetz)
- Antrag auf Informationszugang (Informationsfreiheitsgesetz, VIG, UIG)

Besonders in der Krise gilt:

Jeder muss seine Rechte und Pflichten kennen:

- Unternehmen z.B. Rückverfolgungssysteme, Meldepflichten
- Behörden z.B. Grenzen der Zuständigkeit
- Mitarbeiter/innen z.B. ihre Entscheidungsbefugnisse, Remonstrationsrechte und Informationspflichten, intern vorgeschriebene Regeln/Abläufe
- Die Akteure sind Organisationseinheiten.
Daher müssen Vertretungssysteme erprobt sein und funktionieren:
Wissenschaftler, Kommunikatoren, Juristen, Manager; interdisziplinär
- Bei Verschulden wird gehaftet

Krisenprävention, rechtlich empfehlenswert

Eingeübte Leitfäden zur Risikobewertung und Vorratsgutachten (z.B. auf der Internet Exchange Platform der EFSA) erleichtern das Geschäft in der Krise.

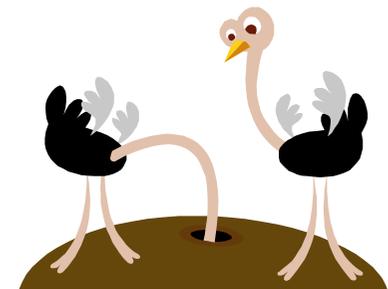
Krisenübungen können kritische Kontrollpunkte im Ablauf aufdecken.
(DE: Lebensmittel-Krisenübung 2008, BMELV, BVL, BfR, HH, NS, SN)

Krisenauswertungen wirken prophylaktisch für die nächste Krise. Sie verbessern ggf. auch den normalen Ablauf.

Kooperation, Krisenstäbe, Krisenleitfäden, Task Forces, SOPs können hilfreich sein. Ein Symposium mit internationalem Austausch ebenfalls.

Rechtsregel Nr. 3

Krisen kommen nicht völlig überraschend. Wer den Kopf in den Sand steckt, macht rechtliche Fehler.



Lehren aus den Krisen Dioxin und EHEC 2011

- Der Welthandel macht im Fall einer Produktkrise weltweite Recherchen, Bewertungen und Maßnahmen erforderlich. Nationen schließen ganze Märkte.
- Die Öffentlichkeit hat einen Anspruch auf schnelle, kohärente Unterrichtung über Abläufe und Verhaltensempfehlungen – *nach dem jeweiligen Stand des Wissens*.
- Die Kooperation muss eingeübt sein. Sprachliche Präzision auch in Fachsprachen (auf deutsch und englisch) ist Voraussetzung für die Verständigung.
- Mögliche Haftungsansprüche von Verbrauchern und Wirtschaft sind im Blick zu behalten. Vertrauen wird täglich gewonnen oder verloren.



Krisen:

Finanzmarkt

BSE

Euro €

Dioxin

Hochwasser

Verfassungsschutz

Flughafen BER

Terrorwarnungen

EHEC

Es gibt immer noch Wichtigeres als die Hektik der augenblicklichen Krise. Zum Beispiel: Die Einhaltung von Recht und Gesetz

Und wie hat der Beitrag des öffentlichen Dienstes auszusehen?

§ 10 Verwaltungsverfahrensgesetz: „Das Verwaltungsverfahren ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“.

Zusammenfassung

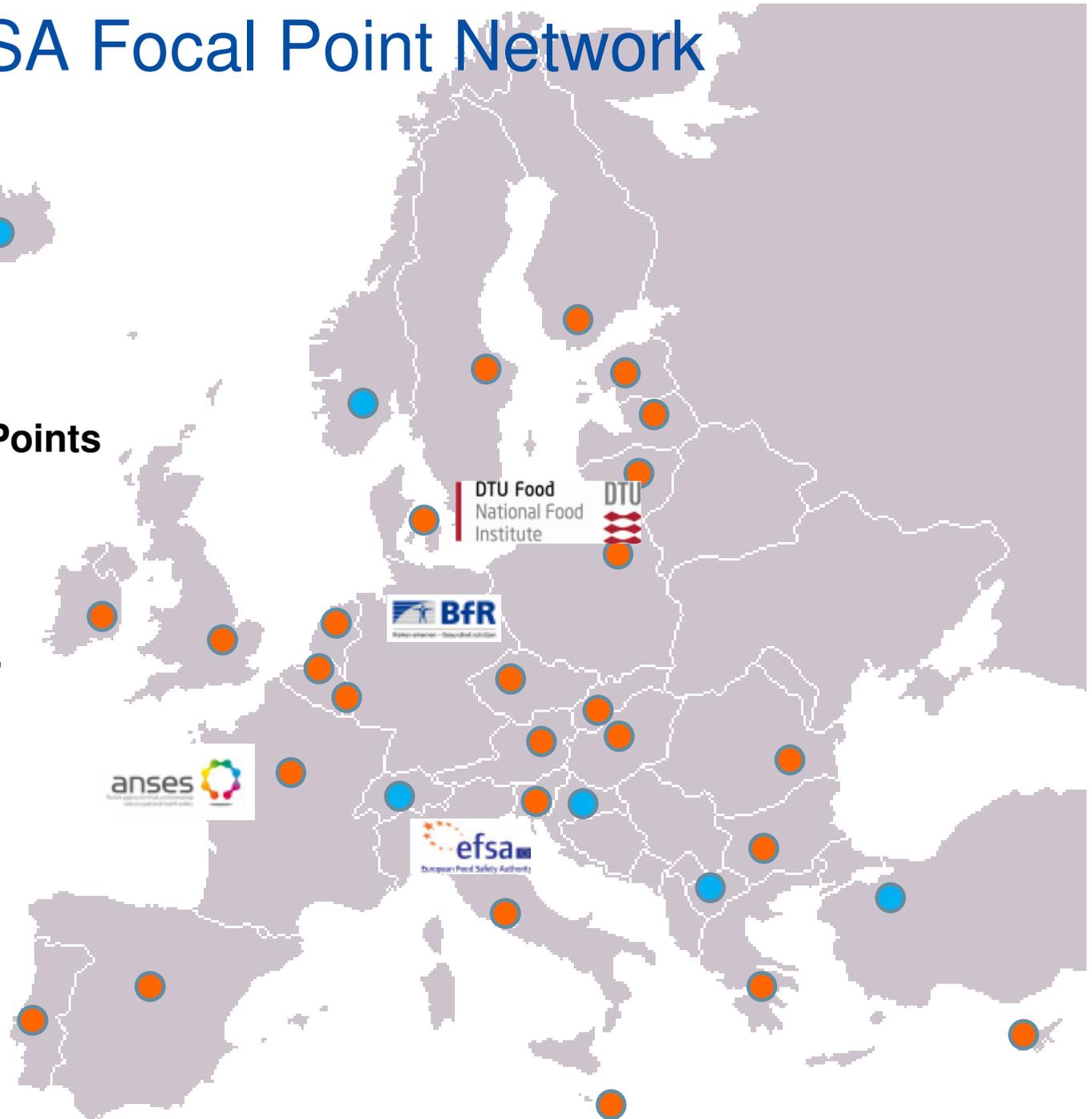
- In der Krise gilt kein Sonderrecht.
- Rechtliche Risiken wachsen, wenn Zuständigkeiten, Vertretungssysteme und interne Regeln nicht geübt sind und nicht funktionieren.
- Werden die normalen Abläufe so gestaltet, dass sie bei geringem Umstellungsaufwand krisenfest sind, verringert dies das Haftungsrisiko.
- Sachgerechte Lösungen von Krisen erfordern Interdisziplinarität zwischen Wissenschaftlern, Kommunikatoren, Juristen, Managern.
- Krisen halten sich nicht an nationale Grenzen. Für die Wirtschaft nehmen mit der Globalisierung mögliche Anspruchsgegner auf Behördenseite zu, für Behörden mögliche Kooperationspartner.
- Die nächste Krise kommt bestimmt. Wer Krisen nicht auswertet, erhöht sein Fehler- und Haftungsrisiko für das nächste Mal.



BfR & EFSA Focal Point Network

**Danke an alle
anderen EFSA Focal Points
und an die EFSA.**

**Und an
Frau PD Dr. Böi
Herrn Dr. Arnd Brauer
Frau Susanne Kaus
Frau Anke Siegl**



DANKE FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT

Klaus J. Henning

Bundesinstitut für Risikobewertung

Max-Dohrn-Straße 10 • D-10609 Berlin

Tel. 0 30 - 184 12 - 3302 • Klaus.Henning@bfr.bund.de •

www.bfr.bund.de

Leseempfehlungen, www.BfR.bund.de

Standards für wissenschaftliche Risikobewertung: Leitfaden für gesundheitliche Bewertungen, BfR, 2010

EHEC-Ausbruch 2011, Aufklärung des Ausbruchs entlang der Lebensmittelkette, Appel et al, 2011

Strukturen der Lebensmittelbehörden in Europa: EU-Almanach Lebensmittelsicherheit, BfR, 2011

Wann ist zu handeln?: Rechtfertigen „gefühlte“ Risiken staatliches Handeln? (Tagungsband), BfR, 2008

Verbraucherschutz: Verbraucherschutz und Partizipation aus europäischer Perspektive, Henning, 2004

Sicherer als sicher? Recht, Wahrnehmung und Wirklichkeit in der staatlichen Risikovorsorge, BfR, 2009

Staatliches Krisenmanagement im Bereich Lebensmittelsicherheit, Stehfest/Henning, UMID 2010, 5 ff