

Lebensmittelkontrollen – heute und morgen



Vorträge des Fachsymposiums
vom 7./8. April 2014

Spitzenverband der
Lebensmittelwirtschaft

BL

Herausgeber:
Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL)
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck, Übersetzung und fotografische Wiedergabe – auch auszugsweise –
nur mit Genehmigung durch den BLL gestattet.

Grafik: www.moog-kreativ.de

Druck: Druckerei Bloch & Co. GmbH, Berlin

Erstauflage August 2014

Lebensmittelkontrollen – heute und morgen

Vorträge des Fachsymposiums vom 7./8. April 2014

Spitzenverband der
Lebensmittelwirtschaft



Inhalt

Vorwort	6
Begrüßung	8
Christoph Minhoff Hauptgeschäftsführer Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (Berlin)	
Vorträge	12
1. Ausgangslage/Bestandsaufnahme	
Ergebnisse der Kontrollen durch die amtliche Lebensmittelüberwachung – ein Überblick über die Entwicklung in den letzten Jahren	12
Dr. Helmut Tschiersky Präsident Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Braunschweig)	
Globaler Warenhandel – neue Herausforderungen für die amtliche Lebensmittelüberwachung	18
Dr. Georg A. Schreiber Referatsleiter Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Berlin)	
2. Betriebliche Eigenkontrollen	
Qualitätssichernde Maßnahmen der Ernährungsindustrie am Beispiel einer Pizza	20
Dr. Jürgen Sommer Leiter Qualitätsmanagement Freiberger Lebensmittel (Berlin)	
Qualitätssichernde Maßnahmen im Handwerk	28
RA Karl-Sebastian Schulte Stellv. des Generalsekretärs und Geschäftsführer des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (Berlin)	
Bedeutung von Standards wie IFS und BRC	34
Dr. Angela Moritz Bereichsleiterin Operative Qualitätssicherung REWE Zentral AG (Köln)	

Lebensmittelsicherheit als Verantwortung der Unternehmen und der gesamten Wertschöpfungskette – QS als Eigenkontrollsystem der Wirtschaft	38
Oliver Thelen Stellv. Geschäftsführer/Prokurist QS Qualität und Sicherheit GmbH (Bonn)	

3. Kontrolle der Kontrolle

Die Situation der amtlichen Lebensmittelüberwachung – eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV)	42
Dr. Maria Dayen (MDirigin) LAV-Vorsitzende, Abteilungsleiterin Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Schwerin)	

Die Situation der amtlichen Lebensmittelüberwachung – eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Kontrollpraxis	46
Martin Müller Ehem. Vorsitzender Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure (Drolshagen)	

Die Revision der Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – Was soll sich ändern?	54
Dr. Tim Gumbel Persönlicher Referent des Stellv. Generaldirektors für die Lebensmittelkette Europäische Kommission (Brüssel, Belgien)	

Neue Wege in der amtlichen Lebensmittelüberwachung am Beispiel von NRW	58
LMR'in Juliane Becker (MRin) Abteilungsleiterin Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf)	

Wünsche und Forderungen der Lebensmittelwirtschaft an die amtliche Lebensmittelüberwachung	62
Dr. Marcus Girnau Stellv. Hauptgeschäftsführer Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (Berlin)	

Über den BLL	70
Der Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft	

Anlage	71
Programm des Symposiums „Lebensmittelkontrolle – heute und morgen“	

Vorwort:

„Lebensmittelkontrollen“ sind ein bedeutsames Thema – nicht nur für die Lebensmittelwirtschaft, sondern auch für die Behörden. Deshalb hatte sich der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL) auf die Fahne geschrieben, einmal grundsätzlich aufzuzeigen, welche Maßnahmen durchgeführt und welche Rahmenbedingungen notwendig sind, um Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln zu gewährleisten. Herausgekommen ist ein zweitägiges Fachsymposium, das die ganze Bandbreite dessen, was inhaltlich unter den Begriff „Lebensmittelkontrollen“ zu fassen ist, dargestellt hat. Hochrangige Referenten aus allen beteiligten Kreisen haben die Thematik umfassend aufgearbeitet und intensiv mit den knapp 200 Teilnehmern aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft am 7. und 8. April 2014 in der Königlichen Porzellan Manufaktur, Berlin, diskutiert.

Der erste Themenkomplex war dem „Status quo“ der Lebensmittelüberwachung gewidmet. Es erfolgte eine aktuelle Bestandsaufnahme mit mehreren grundsätzlichen Vorträgen zu den Kontrollergebnissen der letzten Jahre, den bestimmenden Rahmenfaktoren und möglichen künftigen Herausforderungen im Hinblick auf einen zunehmend globalen Warenhandel sowie zu Zeiten des Internets. In einem zweiten Themenblock wurden die betrieblichen Eigenkontrollen beleuchtet, wobei sowohl die auf den unterschiedlichen Stufen durchgeführten qualitätssichernden Maßnahmen der Eigenkontrollen durch die Betriebe als auch die stufenübergreifenden Maßnahmen sowie die Bedeutung zusätzlicher privater Auditmaßnahmen näher veranschaulicht wurden. Daraufhin folgte am zweiten Veranstaltungstag im dritten Themenkomplex die Darstellung der amtlichen Lebensmittelüberwachung als „Kontrolle der Eigenkontrolle“ und laufende Reformbestrebungen. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die aktuelle Revision der Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 näher eingegangen, durch die die Zukunft der Lebensmittelkontrollen maßgeblich geprägt wird. Im Rahmen der Diskussion der möglichen künftigen Änderungen der Kontrollpraxis wurden auch die Wünsche und Forderungen der Lebensmittelwirtschaft an die Überwachung artikuliert und im Einzelnen begründet. Abschließend wurde im vierten Themenblock der Blick auf die Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene gerichtet.

Als Fazit der Veranstaltung lässt sich festhalten, dass sowohl von Seiten der Lebensmittelwirtschaft als auch der Lebensmittelüberwachung ein hohes Interesse an der Fortführung oder gar Intensivierung des bereits begonnenen, konstruktiven Dialog bekräftigt wurde, um den Prozess der „Lebensmittelkontrollen“, also Eigenkontrollen sowie staatliche Kontrollen, zu optimieren oder effizienter zu gestalten.

Aufgrund des außerordentlich großen Interesses am Symposium (die Veranstaltung war bereits nach wenigen Tagen ausgebucht) und der sehr positiven Resonanz bei Referenten und Teilnehmern, wird der BLL den vielfach geäußerten Wunsch nach einer Folgeveranstaltung bei seinen weiteren Planungen bedenken. Zwischenzeitlich haben wir für alle, die noch einmal die Quintessenz der Vorträge nachlesen wollen und die nicht an der Veranstaltung teilnehmen konnten, diesen Tagungsband erstellt. Aus Zeitgründen konnten leider nicht alle Referenten unserem Wunsch nachkommen, zusätzlich zu Ihrem Vortrag eine Zusammenfassung zu erarbeiten. Deshalb erhebt diese Publikation nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Wir möchten zu guter Letzt noch auf unsere Homepage verweisen, wo unter dem Menüpunkt „BLL – Veranstaltungen – Tagungen“ auch eine Auswahl der Power-Point-Präsentationen zu finden ist.

Eine aufschlussreiche Lektüre wünschen



*Christoph Minhoff
BLL-Hauptgeschäftsführer*



*Dr. Marcus Girau
Stellv. BLL-Hauptgeschäftsführer*

Berlin, im August 2014

Begrüßung

Christoph Minhoff

AUTOR

Christoph Minhoff

Hauptgeschäftsführer
Bund für Lebensmittelrecht
und Lebensmittelkunde e. V.
Claire-Waldoff-Str. 7
10117 Berlin
www.bll.de

*Sehr verehrte Damen und Herren Abgeordnete
des Deutschen Bundestages,
sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter der
Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden,
sehr geehrte Vertreterinnen und Vertreter der
Verbraucherverbände und der Medien,
liebe Mitglieder des BLL,
meine sehr geehrten Damen und Herren,
ich begrüße Sie alle sehr herzlich zu unserem Symposium
„Lebensmittelkontrollen – heute und morgen“. Ich freue
mich, dass Sie so zahlreich hier erschienen sind.*

Einige von Ihnen haben es im Vorfeld noch mitbekommen: Die Veranstaltung ist nach einem Anmeldeansturm bereits seit Wochen ausgebucht und wir müssen daher alle etwas enger zusammenrücken, um noch ein paar mehr Plätze zu gewinnen. Mit diesem riesigen Andrang, mit diesem großen Interesse, haben wir in dieser Form nicht gerechnet. Aber es bestätigt uns darin, dass „Lebensmittelkontrollen“ ein wichtiges Thema sind – nicht nur für die Lebensmittelwirtschaft, sondern auch für die Behörden, die Politik und den Verbraucherschutz und wir mit unserem Symposium ein hochaktuelles Forum zum Austausch und zur Diskussion bieten.

Doch bevor ich auf das Thema des Symposiums näher eingehe, möchte ich kurz noch ein paar Worte zu uns, zum Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde sagen, da wir doch einige von Ihnen heute das erste Mal auf einer unserer Veranstaltungen begrüßen können.

Der BLL ist der Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft. Wir vertreten die Interessen unserer Mitglieder – von der Landwirtschaft über das Lebensmittelhandwerk, die Ernährungsindustrie, deren Zulieferbetriebe, die Systemgastronomie bis hin zum Handel – und damit sprechen wir für eine Branche von 5,4 Millionen Erwerbstätigen in diesem Land.

*„Wir stehen für eine Branche von 5,4
Millionen Erwerbstätigen in diesem Land!“*

5,4 Millionen – das sind 13 Prozent aller Erwerbstätigen in Deutschland, also mehr als ein Achtel. Es sind Erwerbstätige, die in 730.000 Betrieben arbeiten und mit 157 Milliarden Euro rund sieben Prozent zur gesamtwirtschaftlichen Leistung Deutschlands beitragen. Wir vertreten damit einen der leistungsstärksten Wirtschaftszweige Deutschlands im In- und Ausland, der allein im Inland über 80 Millionen Menschen mit sicheren, hochwertigen und genussvollen Lebensmitteln versorgt.

Wir sind Informationsvermittler und Meinungsbildner innerhalb der deutschen Lebensmittelwirtschaft und die Stimme der Branche in der Öffentlichkeit. Unser Job ist es daher, unserer Gesamtbranche gegenüber Politik und Behörden Gehör zu verschaffen und gute, sachgerechte und praxisgerechte Argumente in den Rechtsetzungsprozess und die politische Meinungsbildung einzubringen. Dabei geht es uns in erster Linie um den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit unserer vorwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen und um die Wahrung der Ausgewogenheit zwischen Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen, die auch wir nie aus dem Blick verlieren – denn auch wir sind Verbraucher und die Verbraucher sind unsere Kunden. Ein frühzeitiger und kontinuierlicher Meinungsaustausch von Politik, Wirtschaft, Behörden, Wissenschaft, Verbrauchervertretern, also allen, die von einem Rechtssetzungsakt mittelbar und unmittelbar betroffen sind, ist für eine Demokratie sowie für die Akzeptanz von Entscheidungen notwendig und wichtig. Und ohne Beteiligung der interessierten und potentiell betroffenen Kreise wären in vielen Fällen sachgerechte Entscheidungen der Politik gar nicht möglich, denn wenn nicht die Betroffenen, wer könnte dann ihre berechtigten praxisrelevanten Interessen geltend machen, auf Probleme hinweisen und alternative Lösungsansätze vorschlagen?

„Es geht um den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit unserer vorwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen und um die Wahrung der Ausgewogenheit zwischen Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen.“

Lassen Sie mich noch einen kurzen Schwenk zum Thema Kommunikation machen, dem ich mich seit der Übernahme der Hauptgeschäftsführung des BLL besonders gewidmet habe. Der BLL hat begonnen, hier neue Akzente zu setzen. Mit „Faktenchecks“ sowie weiteren Maßnahmen zur sofortigen Richtigstellung von falschen oder negativen Medienberichten, z. B. Redaktionsbriefen, und der Schaffung eines regelmäßigen Journalisten-Hintergrundkreises wurden neue Formen der Kommunikation und Offenheit etabliert. Wir wollen laut und deutlich unsere Meinung sagen, an die Vernunft und den Verstand der Menschen appellieren und so dafür Sorge tragen, dass auch Fakten Einzug finden in die öffentliche Diskussion. Der Einstieg in die sozialen Medien, der in Form eines Twitter-Accounts seit Januar 2014 geschafft ist, untermauert das Ziel, den BLL auch im Web 2.0 als kompetenten Ansprechpartner aufzustellen. Weiterhin ist seit Ende März 2014 die neue BLL-Homepage online. Nicht nur wurden das Design moderner und die technischen Funktionalitäten auf den neuesten Stand gebracht, auch die fachlichen Informationen wurden dahingehend überarbeitet, dass die Zielgruppe Verbraucher leicht verständliche Informationen zu Lebensmittelthemen findet. Ich lade Sie herzlich ein, sich dazu selbst im Internet ein Bild zu machen.

„Wir wollen laut und deutlich unsere Meinung sagen und an die Vernunft und den Verstand der Menschen appellieren.“

Und das bringt mich nun zu unserem heutigen und morgigen Symposium.

Das Thema „Lebensmittelkontrollen“ steht schon seit einigen Jahren auf der politischen Agenda. So hatten die Verbraucherschutzminister der Bundesländer und des Bundes bereits im September 2006 im Rahmen der Aufarbeitung der wiederholten Vorkommnisse um „Gammelfleisch“ nach in-

tensiven Diskussionen über Kompetenzen und Strukturen der Lebensmittelüberwachung einen 13-Punkte-Maßnahmenkatalog verabschiedet. Nur kurze Zeit später stellte das damalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) ein Reformpaket zur

„Das Thema ‚Lebensmittelkontrollen‘ steht schon seit einigen Jahren auf der politischen Agenda.“

strukturellen Verbesserung der Amtlichen Lebensmittelüberwachung vor und zielte darauf ab, die Umsetzungsaktivitäten zu beschleunigen. Hintergrund der Initiative waren auch hier durch die „Gammelfleisch-Vorkommnisse“ festgestellte

Defizite im Bereich der länderübergreifenden Organisation der amtlichen Lebensmittelüberwachung. Ziel des Reformpaketes war eine grundlegende Verbesserung der Strukturen der Lebensmittelüberwachung in Deutschland. Schließlich hatte die damalige Bundesministerin Ilse Aigner den Präsidenten des Bundesrechnungshofes (BRH) in seiner Eigenschaft als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Nachgang zur Dioxin- und EHEC-Krise im Jahre 2011 gebeten, die Strukturen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland grundlegend zu überprüfen. Ziel der Untersuchung war es, das umfangreiche und sehr komplexe Überwachungssystem für Lebensmittel und Futtermittel systematisch nach Schwachstellen zu durchforsten und Lücken zu identifizieren, um so die Sicherheit der Lebens- und Futtermittel weiter zu verbessern. Am 22. November 2011 wurde das BRH-Gutachten der Öffentlichkeit vorgestellt. In dem Gutachten empfiehlt der Bundesbeauftragte insbesondere eine Optimierung der Eigenkontrollen der Unternehmen, eine personelle und organisatorische Stärkung der amtlichen Überwachung in den Ländern, eine Stärkung der Kompetenzen des Bundes sowie eine Neuausrichtung des nationalen Krisenmanagements. Sowohl in den Überwachungsstrukturen in den Ländern als auch beim Bund und auf europäischer Ebene wird Verbesserungsbedarf festgestellt. Als erste greifbare Maßnahme wurde danach eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Krisenfällen verabschiedet und die Grundsätze der Krisenkommunikation zwischen Bund und Ländern näher fixiert. Die anstehende Revision der EU-Kontroll-Verordnung stellt nunmehr die aktuellste Diskussionsgrundlage zum Thema „Lebensmittelkontrollen“ dar.

Was erwarten Sie jetzt in den nächsten beiden Tagen? Ich kann Ihnen versprechen, es erwarten Sie eine ganze Vielzahl spannender Vorträge und hochkarätiger Referenten, die das komplexe Thema Lebensmittelkontrolle in seiner ganzen Breite und Komplexität aus unterschiedlichen Blickwinkeln

„Ziel des Symposiums ist es, dieses politisch wie wirtschaftlich höchst bedeutsame Thema umfassend aufzuarbeiten und zu diskutieren.“

beleuchten. Ziel des Symposiums ist es, dieses die gesamte Lebensmittelkette ebenso wie die Behörden betreffende und politisch wie wirtschaftlich höchst bedeutsame Thema umfassend aufzuarbeiten und zu diskutieren. Ich möchte mich jetzt schon bei den zahlreichen Referenten aus Lebensmittelwirtschaft und

Behörden dafür bedanken, dass sie unser Symposium mit ihrer Expertise bereichern. Ich bin mir sicher, dass die Symposiumsteilnehmer für die Ausdauer und Energie, einem umfangreichen Vortragsprogramm in diesen zwei Tagen zuzuhören, ausreichend belohnt werden.

Nach einer aktuellen Bestandsaufnahme und einer Bestimmung der Ausgangslage mit mehreren grundsätzlichen Vorträgen zu den Kontrollergebnissen der letzten Jahre, den bestimmenden Rahmenfaktoren und möglichen künftigen Herausforderungen, sollen in einem zweiten Vortragsblock die auf den unterschiedlichen Stufen durchgeführten qualitätssichernden Eigenkontrollen sowie die Bedeutung zusätzlicher privater Auditmaßnahmen näher verdeutlicht werden. In einem dritten Themenblock sollen dann die Situation der amtlichen Lebensmittelüberwachung aus unterschiedlichen Perspektiven und mögliche künftige Änderungen der Kontrollpraxis beleuchtet werden. Dabei kommt der Diskussion von im Rahmen der Revision der EU-Kontroll-Verordnung Nr. 882/2004 diskutierten Änderungen (z. B. die Einführung von Pflichtgebühren für nicht anlassbezogene Kontrollen; Ausweitung der Transparenzvorgaben) sicherlich eine besondere Rolle zu. In diesem Zusammenhang sollen auch die Wünsche und Forderungen der Lebensmittelwirtschaft an die Überwachung artikuliert werden. Ferner sollen in einem vierten Themenblock die geplanten behördlichen Präventionsmaßnahmen zur Betrugsbekämpfung näher vorgestellt werden. Sie sehen, wir haben viel vor!

Das Symposium bietet Gelegenheit, um die verschiedenen Sichtweisen zu erläutern, zusammen zu bringen und einen Dialog zu führen. Auch die Randgespräche und das „Get-together“ am heutigen Abend sollten genutzt werden, um miteinander ins Gespräch zu kommen und die jeweiligen Auffassungen kennenzulernen.

Die Lebensmittelwirtschaft beschäftigt sicherlich am meisten das Thema Pflichtgebühren, für nicht anlassbezogene Regelkontrollen. Ich will hier nur so viel sagen: Für uns wird mit dem mehrheitlichen Wunsch der Bundesländer, Pflichtgebühren für nicht anlassbezogene Regelkontrollen zu erheben, viel Porzellan in der durchaus sinnvollen Diskussion um eine Verbesserung und Fortentwicklung der Lebensmittelkontrollen zerschlagen. Nicht zuletzt deshalb wurde der Veranstaltungsortes für unser Symposium, die Königliche Porzellan-Manufaktur Berlin (KPM,) mit Bedacht gewählt.

Und nun wünsche ich Ihnen zwei aufschlussreiche Tage und viele gute Gespräche.

Herzlichen Dank!

1. Ausgangslage/Bestandsaufnahme

Ergebnisse der Kontrollen durch die amtliche Lebensmittelüberwachung – ein Überblick über die Entwicklung in den letzten Jahren

Dr. Helmut Tschiersky

AUTOR

Dr. Helmut Tschiersky
Präsident
Bundesamt für
Verbraucherschutz und
Lebensmittelsicherheit
Postfach 1564
38005 Braunschweig
www.bvl.bund.de

Jährlich stellt das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) gemeinsam mit der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle des Vorjahres vor. Mehr als 400 Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden sind für den Vollzug der Lebensmittelkontrolle zuständig. Die Betriebskontrollen erfolgen risikoorientiert, wobei die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV RÜb) bundes einheitliche Kriterien vorgibt.

Die Überwachungsdaten, die dem BVL von den Bundesländern für den Jahresbericht zum Mehrjährigen Nationalen Kontrollplan (MNKP) zur Verfügung gestellt werden, entsprechen der Vorgabe der AVV RÜb und sind jeweils stark aggregiert. Sie umfassen den Anteil der überwachten bzw. beanstandeten Betriebe, eine grob kategorisierte Auflistung der Beanstandungsgründe (Abbildung 1) und die entsprechenden Daten aus der Untersuchung von amtlichen Proben.

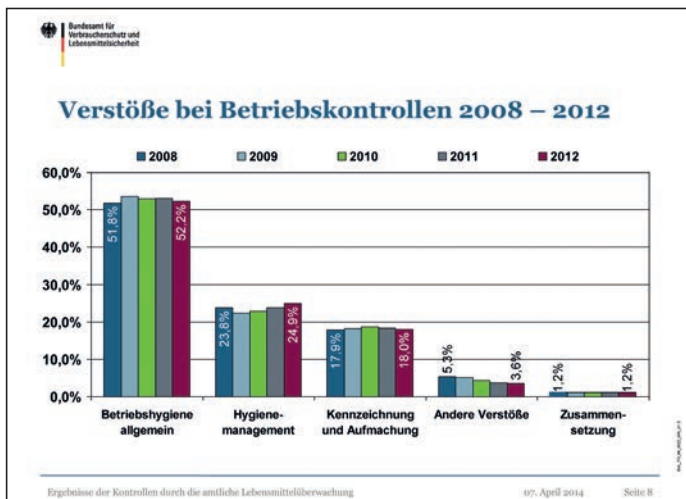


Abbildung 1: Verstöße bei Betriebskontrollen von 2008 bis 2012

Die wichtigsten Ergebnisse

- Im Jahre 2012 wurde ein Schwerpunkt auf die Überwachung von Gastronomiebetrieben sowie Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegungen und Betrieben des Lebensmittelhandwerks gelegt. Die Quote der beanstandeten Betriebe lag bei 26 Prozent der kontrollierten Betriebe. Mängel bei der Betriebshygiene und des Hygienemanagements machten etwa drei Viertel der Beanstandungen aus.
- In den letzten fünf Berichtszeiträumen (2008 bis 2012) haben sich keine wesentlichen Änderungen der berichteten Ergebnisse ergeben. Je nach Betrachtungsweise könnte dies als Erfolg der Risikoorientierung der Betriebskontrollen (Betriebe mit Mängeln werden auch weiterhin mit hoher Wahrscheinlichkeit erfasst) oder als Beleg dafür angesehen werden, dass sich an der Situation in den Betrieben über Jahre hinweg wenig geändert hat. Dieses Beispiel macht deutlich, dass die Berichterstattung noch transparenter werden sollte, um die Erfolge der Lebensmittelüberwachung nachvollziehen zu können.
- Die über 30 amtlichen Untersuchungsstellen der Bundesländer untersuchen jährlich etwa 400.000 Plan- und Anlassproben, was der seit dem Ende der 20er Jahre bestehenden Verwaltungsvorgabe von fünf Proben je tausend Einwohner entspricht. Wenn man bedenkt, dass dabei mehrere Millionen Einzelparameter untersucht werden, erhält man einen Eindruck von der Leistungsfähigkeit der amtlichen Laboratorien. Sie werden durch die nationalen Referenzlabore im BVL und im Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) unterstützt, die damit einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung eines hohen fachlichen Niveaus leisten.
- Anders als bei den Betriebskontrollen setzt die AVV RÜb für die risikoorientierte Probenahme nur einen Rahmen, der von den Ländern individuell in deren Planprobenplänen ausgestaltet wird.
- Die Quote der Beanstandungen lag 2012 bei 12,6 Prozent und damit geringfügig unter denen der Vorjahre. Jede zweite Probe wurde wegen Mängel in der Kennzeichnung oder der Aufmachung beanstandet. Aus fachlicher Sicht bemerkenswert ist die Quote von 18,4 Prozent für mikrobiologische Verunreinigungen (Verderb, pathogene Keime). Angesichts der Krisen in der jüngeren Vergangenheit (EHEC, Noroviren auf gefrorenen Erdbeeren) sollte man diese Kategorie weiterhin verstärkt bei Kontrollmaßnahmen berücksichtigen.
- Eine Aufschlüsselung der Beanstandungsquoten nach Produktgruppen sieht im Jahr 2012 erstmals die „Lebensmittel für besondere Ernährungsformen“ mit 20,3 Prozent ganz vorne (Abbildung 2). Auf diese Entwicklung, die sich seit einigen Jahren abzeichnete, haben das BVL und die Bundesländer bereits mit der Gründung einer gemeinsamen Zentralstelle für die Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) und Tabakerzeugnisse (C@ZIELT) reagiert: Lebensmittel, insbesondere solche für besondere Ernährungsformen, werden verstärkt über das Internet gehandelt, wo sich ein eigener Marktplatz entwickelt hat. Ziel muss es deshalb sein, dass die Lebensmittelsicherheit auf diesem virtuellen Marktplatz mit dem konventionellen Bereich vergleichbar ist.

„Die Quote der Beanstandungen lag 2012 bei 12,6 Prozent und damit geringfügig unter denen der Vorjahre.“

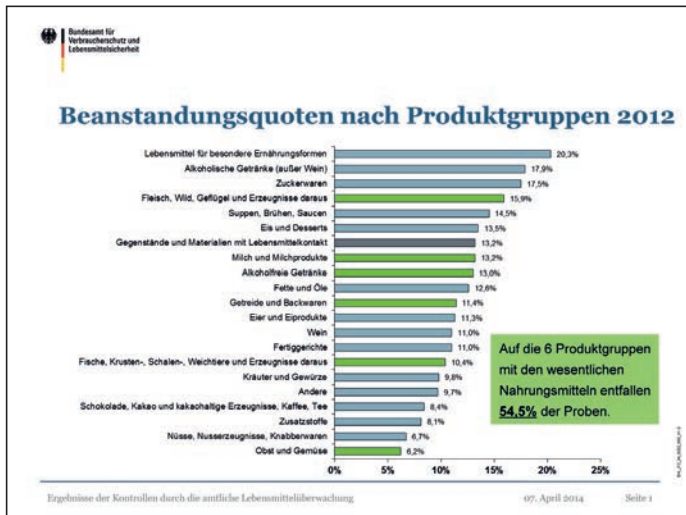


Abbildung 2: Beanstandungsquoten nach Produktgruppe 2012

Da die Beurteilung von Lebensmitteln für besondere Ernährungsformen mitunter schwierig ist und eine interdisziplinäre Zusammenarbeit erfordert, hat sich eine Gemeinsame Expertenkommission des BVL und des Bundesinstituts für Arzneimittel (BfArM) etabliert, in der sechs Experten aus dem Bereich der Wissenschaft, vier Sachverständige der Bundesländer sowie je ein Experte des BfR, des BfArM und des BVL gemeinsame Empfehlungen für die Einstufung von Stoffen oder Produkten erarbeiten. Diese Empfehlungen werden veröffentlicht und den Überwachungsbehörden zur Verfügung gestellt.

Meldungen des Rapid Alert System Food and Feed (RASFF)

„2013 gab es 3.205
Meldungen über das RASFF.“

Ein Spiegelbild der Überwachungsaktivitäten der übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) bietet das Europäische Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (RASFF), mit dem sich die Überwachungsbehörden gegenseitig über aufgekommene Risiken sowie künftig über Verdachtsfälle von Lebensmittelbetrug informieren. Im Jahr 2013 wurden insgesamt 3.205 Meldungen (Warnmeldungen, Informationsmeldungen mit und ohne Handlungsbedarf, Grenzzurückweisungen) abgesetzt. Dabei bezogen sich 25 Prozent der gemeldeten Gefahren auf pathogene Mikroorganismen und 13 Prozent auf Mykotoxine (Abbildung 3), was die Notwendigkeit bestätigt, diese Parameter bei Kontrollmaßnahmen verstärkt zu berücksichtigen.

Nach dem „Allzeit-Hoch“ von 2011 ist die Zahl der Grenzzurückweisungen im Jahr 2013 gesunken und liegt bei 1.462. Diese Zahlen belegen die Effizienz der Kontrollen an den EU-Außengrenzen im Zeitalter globaler Warenströme.

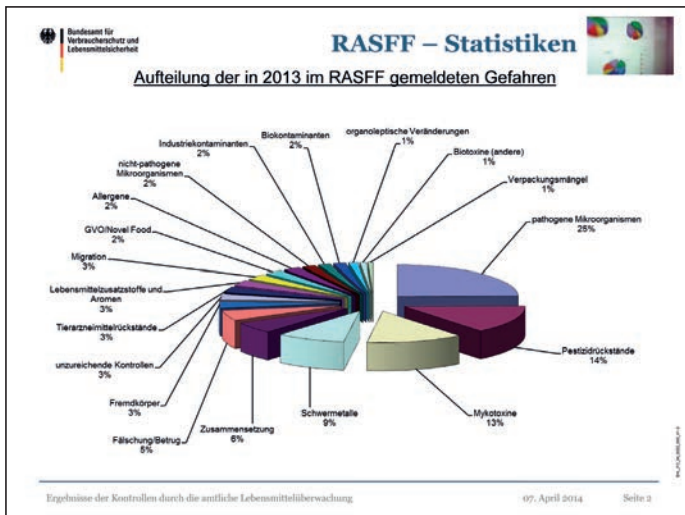


Abbildung 3: Aufteilung der in 2013 im RASFF gemeldeten Gefahren

Überwachungsdaten aus koordinierten Überwachungsprogrammen

Zur Erfüllung der Berichtspflichten Deutschlands gegenüber der Europäischen Kommission werden verschiedene Überwachungsprogramme unter Koordination des BVL durch die Bundesländer ausgeführt. Die Überwachungsdaten werden nach der AVV DatA an das BVL gemeldet, zur Bewertung an das BfR weitergeleitet und die bewerteten Daten in gemeinsamen Redaktionskonferenzen zu Berichten zusammengeführt. Im Gegensatz zu den aggregierten Daten der allgemeinen Berichterstattung enthalten sie konkrete Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung und Hinweise auf künftige Schwerpunktsetzungen. Die Bedeutung dieser koordinierten Programme zeigt folgendes Beispiel aus dem bundesweiten Überwachungsprogramm 2012: Ein Projekt befasste sich mit der Belastbarkeit von Systemen zur Rückverfolgbarkeit in kleineren und mittleren Unternehmen. Hintergrund war die Erfahrung aus der EHEC-Krise, dass in zahlreichen Fällen Rückverfolgungsdaten nicht unverzüglich und vollständig vorgelegt werden konnten. Deshalb wurden 1.165 Betriebskontrollen durchgeführt. Zertifizierte Betriebe fielen in 14 Prozent der untersuchten Fälle, nicht-zertifizierte Betriebe in 27 Prozent der Fälle auf, wobei die Beanstandungshäufigkeit mit der Betriebsgröße tendenziell abnahm. Dieses Ergebnis belegt die Notwendigkeit weiterer Kontrollen. Im Jahr 2014 werden in einem weiteren Projekt die Daten für die Rückwärtsverfolgung am Beispiel der Warenkette Fleisch in den Betrieben überprüft.

Blick in die Zukunft: Bundesweite Datenbank

Das BVL arbeitet mit der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz an einem Projekt zu einem elektronischen Früherkennungs- und Informationssystem (eFI), einer bundesweiten Datenbank, in der alle Überwachungsdaten von den Ländern eingepflegt werden sollen und damit für systematische Auswertungen zur Verfügung stehen, etwa zur Früherkennung von Risiken und zur Lageberichterstattung in Krisenfällen. Die jährliche Berichterstattung zu den Ergebnissen der Lebensmittelkontrolle könnte ebenfalls nach einheitlichen Kriterien und auf spezielle Fragestellungen hin adressatengerecht erstellt und veröffentlicht werden.

„Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung bundesweit noch transparenter zu machen, dies wird zu den Zukunftsaufgaben der Lebensmittelüberwachung gehören.“

Künftig wäre es grundsätzlich denkbar, auch Daten aus der Eigenkontrolle der Wirtschaft in einer gemeinsamen Da-

tenbank zu verwerten. Das beweist die Task Force Pflanzenschutzmittelrückstände beim BVL, in der Erzeuger, Handel und Behörden die Daten zu Rückständen in Obst und Gemüse aus Überwachung und Wirtschaft zusammenführen und einheitlich auswerten. Hier wurde ein Weg gefunden, durch angemessene Anonymisierung der Daten die berechtigten Interessen der Wirtschaft zu berücksichtigen.

FAZIT: Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung bundesweit noch transparenter zu machen, dies wird zu den Zukunftsaufgaben der Lebensmittelüberwachung gehören. Ihre Erfolge müssen umfassend und nachvollziehbar dargestellt werden, um das Vertrauen in die Arbeit der Lebensmittelkontrolle zu erhalten. Eine Weiterentwicklungsoption könnte darin bestehen, Kennzahlen für die Effizienz der Überwachung einzuführen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, durch eine Zusammenführung der Untersuchungsdaten in einer bundesweiten Datenbank gezielt Berichte zu erstellen und zu veröffentlichen. Aus ihnen wären wertvolle Hinweise für künftige Schwerpunkte der Lebensmittelüberwachung abzuleiten.

Weitere Informationen zu den angesprochenen Sachthemen unter www.bvl.bund.de.

Dieser Text ist erstmalig in der „Food & Hygiene Praxis“, Ausgabe 02/2014, im Behr's Verlag Hamburg, erschienen.

Globaler Warenhandel – neue Herausforderungen für die amtliche Lebensmittelüberwachung

Dr. Georg A. Schreiber

AUTOR

Dr. Georg A. Schreiber

Referatsleiter

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Mauerstraße 39-42

10117 Berlin

www.bvl.bund.de

Deutschland musste in der EHEC-Krise schmerzlich erfahren, dass die Globalisierung nicht nur unseren Wohlstand stärkt, sondern auch Risiken für die menschliche Gesundheit in sich birgt. Bockshornkleesamen aus Ägypten verursachten die schwerste Lebensmittelkrise seit Bestehen der Bundesrepublik. Folglich muss die Frage gestellt werden, wie gut die amtliche Kontrolle in Deutschland aufgestellt ist, um solchen Risiken wirkungsvoll zu begegnen. Es genügt aber nicht, nur die Behörden zu betrachten, auch die Wirtschaft – nach europäischem Recht hauptverantwortlich für die Sicherheit von Lebensmitteln – und das Zusammenspiel beider Bereiche müssen in die Analyse einbezogen werden.

Die Herausforderungen der Globalisierung sind bekannt: Die wachsende Weltbevölkerung und ein steigender Lebensstandard in bisherigen Entwicklungs- und Schwellenländern bedingen weltweit höhere und komplexere Handelsströme. Begrenzte Ressourcen geben Anreiz zu verstärktem Wettbewerb, einhergehend mit Betrugsanreizen. Neue Technologien und Klimawandel addieren zusätzliche Risiken.

Behörden und Wirtschaft in der Europäischen Union (EU) können stolz sein auf ein äußerst reichhaltiges und vielfältiges Angebot sicherer Lebensmittel sowie eines der besten Lebensmittelsicherheitsysteme.

„Behörden und Wirtschaft können stolz sein auf ein äußerst reichhaltiges und vielfältiges Angebot sicherer Lebensmittel.“

Entscheidende Bausteine dieses Systems sind das weltweit herausragende EU-Schnellwarnsystem (RASFF – Rapid Alert System Food and Feed) sowie das EU-Inspektionssystem des Lebensmittel- und Veterinäramtes der Kommission (FVO), das eine wirkungsvolle Umsetzung der EU-Lebens- und Futtermittelgesetzgebung in allen Mitgliedstaaten sicherstellt.

„Sicherheit auf dem heimischen Markt fängt bei der Erzeugung und Herstellung sowie einer effektiven Überwachung in den Drittländern an.“

Bei anderen Themen wie z. B. Importkontrollen, Rückverfolgbarkeit, Krisenmanagement, Qualitätsmanagementsystemen und internationaler

Zusammenarbeit ist allerdings noch Verbesserungspotential festzustellen. In den Bereichen Kontrolle des Internethandels und frühzeitige Erkennung von Problemen, die sich zu Lebensmittelkrisen entwickeln können, und Bekämpfung von Lebensmittelbetrug müssen derzeit jedoch z. T. erhebliche Defizite konstatiert werden. So sollten die Importkontrollen des EU-Binnenmarktes

hinsichtlich Kontrolldichte und -tiefe sowie Gebühren harmonisiert werden und es sollte diskutiert werden, ob die Zuständigkeit für Importkontrollen auf Länder- bzw. Mitgliedstaatenebene richtig angesiedelt ist. Für eine schnelle Rückverfolgbarkeit – essentiell für die Krisenbewältigung – werden kompatible, elektronische Systeme benötigt, die die Zusammenarbeit von Behörden und Wirtschaft in der Krise weiter verbessern und insbesondere die stufenübergreifende Rückverfolgbarkeit beschleunigen. Qualitätsmanagementsysteme und -standards der Wirtschaft sollten bei amtlichen Kontrollen stärker berücksichtigt werden – sofern sie verlässlich sind.

Die Beratung von Drittländern hinsichtlich Auf- oder Ausbau von behördlichen Lebensmittelsicherheitsstrukturen sowie die Unterstützung von Produzenten hinsichtlich der Einhaltung hoher Qualitätsstandards durch die Wirtschaft müssen weiter ausgebaut werden, denn Sicherheit auf dem heimischen Markt fängt bei der Erzeugung und Herstellung sowie einer effektiven Überwachung in den Drittländern an, und bringt gleichzeitig mehr Sicherheit für die dortigen Verbraucherinnen und Verbraucher.

In der Kontrolle von Lebensmitteln, die im Internet gehandelt werden, ist Deutschland führend. Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters des Internets kann eine effektive Kontrolle aber nur dann stattfinden, wenn alle EU-Mitgliedstaaten und auch Drittländer dieses Thema ähnlich intensiv vorantreiben. Die frühzeitige Erkennung von Problemen, die das Potenzial zur Auslösung einer Lebensmittelkrise haben, ist seit Jahren Gegenstand vielfältiger Bemühungen, ohne durchschlagenden Erfolg. Allerdings ist der Erfolg auch nur schwer messbar.

„Intelligence sharing zwischen Behörden und Wirtschaft ist ein wichtiger Baustein.“

Hier sollte mehr in Richtung umfassendes Wissensmanagement und harmonisiertes Datenmanagement gearbeitet werden, um amtliche und Wirtschaftsdaten gemeinsam auswerten und Trends sowie Ungewöhnlichkeiten erkennen zu können. Dies gilt auch für die Bekämpfung von Lebensmittelbetrug, was – ausgelöst durch den Pferdefleischskandal – auf der EU-Agenda ganz oben steht. Es sind viele Aktivitäten zu erkennen, überzeugende Konzepte stehen jedoch noch aus. „Intelligence sharing“ zwischen Behörden und Wirtschaft ist sicherlich ein wichtiger Baustein.

FAZIT: Die Herausforderungen der Globalisierung für die Lebensmittelsicherheit sind mannigfaltig. Weltweit haben Verbraucherinnen und Verbraucher ein Recht auf sichere Lebensmittel und fordern dies auch ein. Ein Nichterfüllen dieses selbstverständlichen Anspruches hat das Potential zu politischen Konflikten. Krisen führen zu Marktverwerfungen mit Vertrauens- und hohen finanziellen Verlusten. Auch wenn Behörden und Wirtschaft in der EU gut aufgestellt sind, haben sie ein hohes Eigeninteresse an weiteren Verbesserungen des Lebensmittelsicherheitssystems und entsprechendem Vertrauen in die Sicherheit von Lebensmitteln. Alle Beteiligten sind gut beraten, die Zusammenarbeit weiter zu verbessern.

2. Betriebliche Eigenkontrollen

Qualitätssichernde Maßnahmen der Ernährungsindustrie am Beispiel einer Pizza

Dr. Jürgen Sommer

AUTOR

Dr. Jürgen Sommer

Leiter Qualitätsmanagement
Freiberger Lebensmittel GmbH
& Co. Produktions- und
Vertriebs KG
Zerpenschleuser Ring 1
13439 Berlin
www.freiberger.de

Freiberger Lebensmittel ist Hersteller von Pizza, Pasta und Snacks – tiefgefroren und gekühlt. Freiberger Lebensmittel stellt überwiegend Handelseigenmarkenprodukte her. Hieraus leitet sich eine große Anzahl von Rezepturen ab, die notwendig sind, um die unterschiedlichen Kundenwünsche an die Produktvielfalt zu erfüllen. Freiberger Lebensmittel hat seinen Hauptsitz in Berlin, ist Tochter des Südzucker-Konzerns und beschäftigt ca. 2.000 Mitarbeiter an fünf Produktionsstandorten. Bis zu 2,5 Millionen Packungen täglich werden für den Lebensmitteleinzelhandel, für Großverbraucher und Heimdienste in Europa und den USA hergestellt.

Der Vortrag geht zunächst auf die allgemeinen Anforderungen an ein Qualitätssicherungs-System (QS-System) ein und stellt dann die typischen Merkmale einer Pizzaherstellung und die Anforderungen an das QS-System einer Pizzaherstellung vor.

Lebensmittelhersteller identifizieren Produktgefahren und erstellen HACCP- (Hazard Analysis and Critical Control Point) Konzepte, um diese Gefahren zu beherrschen. Zunehmend müssen sie sich aber auch mit Gefahren und Herausforderungen beschäftigen, die sich aus der heuti-

„Grundlage für dauerhaft erfolgreiches Handeln ist eine gute Reputation aller Teilnehmer der Wertschöpfungskette und deren Leistungen haben ihren angemessenen Preis.“

gen Mediengesellschaft ergeben. Effiziente Prüfungssysteme sind notwendig und ein wichtiger Baustein von QS-Systemen. Es sind darüber hinaus jedoch immer mehr Anstrengungen der Lebensmittelhersteller erforderlich, um die Angriffsfläche

gegenüber der Öffentlichkeit zu verringern. In diesem Zusammenhang werden Kriterien und Maßnahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses betrachtet und Erfolgsfaktoren für ein effizientes QS-System angeführt. Transparenz in der Supply Chain, Kenntnisse und Verständnis für Lebensmittel und die Leistungen in der Wertschöpfungskette sowie Lebensmitteln grundsätzlich eine angemessene Wertschätzung zu geben sind erstrebenswerte Ansatzpunkte.

Diese sollten eine einseitige, ausschließlich preisorientierte Betrachtung des Lebensmitteleinkaufs ablösen. Grundlage für dauerhaft erfolgreiches Handeln ist eine gute Reputation aller Teilnehmer der Wertschöpfungskette und deren Leistungen haben ihren angemessenen Preis. Der Erfolg eines Unternehmens setzt die Herstellung von Produkten mit höchster Produktsicherheit und von Produkten in spezifizierter und konstanter Produktqualität voraus. Qualitätssichernde Maßnahmen sind dabei Teil eines komplexen Systems der Lebensmittelherstellung, bestehend aus einer Vielzahl von Vorgaben, einer daraus resultierenden Organisation und abgeleiteter Geschäftsprozesse. Vorgaben für den Aufbau eines QS-Systems ergeben sich im wesentlichen aus der Gesetzgebung. Hier sind die Verordnung (EG) Nr. 178/2002, das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) und ggf. die Gesetzgebung von Drittstaaten zu nennen. Ferner existieren die Vorgaben der Lebensmittelsicherheitsstandards wie International Featured Standard (IFS), British Retail Consortium (BRC), ISO 22000 und ggf. Anforderungen aus Exportzulassungen. Darüber hinaus sind Vorgaben aus Produktbeschreibungen und Kundenpolicies, deren Anforderungen in Spezifikationen einfließen, sowie schließlich Vorgaben aus eigenen Betrachtungen und Gefahrenanalysen, die die Supply Chain, Rohstoffe, Prozesse und hergestellte Produkte bewerten, zu berücksichtigen. Die Gesamtheit der Vorgaben bildet das Gerüst für ein QS-System, das mit Leben, d. h. mit der Umsetzung dieser Vorgaben in den Betrieben zu erfüllen ist.

Das Produkt Pizza bietet eine sehr große Vielfalt von Gestaltungsmöglichkeiten in Form und Rohstoffauswahl (Abbildung 1). Demzufolge kommen sehr viele Rohstoffe zum Einsatz und diese sind sehr unterschiedlich in ihrer Zusammensetzung, Herstelltechnologie und Herkunft. Die unterschiedlichen Rohstoffklassen erfordern differenzierte Gefahren- und Qualitätsbewertungen. Die Rohstoffe werden regional, aber auch global von einer Vielzahl von Lieferanten bezogen. Hieraus resultieren größtenteils komplexe Supply Chains, die in das QS-System einzubinden sind. Im Ergebnis müssen die Rohstoffsicherheit und die Rohstoffqualität überwiegend durch präventive Qualitätssicherungsmaßnahmen sichergestellt werden. Grundlage dessen ist einerseits eine hohe Verantwortung jedes Prozessteilnehmers in der Supply Chain für seine Produkte sowie ein effektives Rohstoff- und Lieferantenmanagement des Rohstoffempfängers. Dieses wird in enger Zusammenarbeit durch den Rohstoffeinkauf und die Qualitätssicherung verantwortet. Wesentliche Bestandteile des Lieferantenmanagements sind die gezielte Auswahl von Rohstoffproduzenten und deren risikobewertete Kontrolle sowie die bestmögliche Transparenz in der Lieferkette. Lieferantenmanagement bedeutet aber auch die Suche nach leistungsstarken Partnern und der Aufbau strategischer Partnerschaften.

„Wesentliche Bestandteile des Lieferantenmanagements sind die gezielte Auswahl von Rohstoffproduzenten, deren risikobewertete Kontrolle sowie bestmögliche Transparenz in der Lieferkette.“

Treiberger
The Continuous Food Group

Besondere Merkmale einer Pizzaherstellung

Beispiele einiger Rohstoffverbräuche/Jahr als ca-Angabe:

Mehl	82.000 t
Salami	4.000 t
Schinken	3.000 t
Käse	30.000 t
Konzentrierte Tomatenprodukte	16.000 t
Gemüse	11.000 t

Page 6

Abbildung 1: Beispiele für den Rohstoffverbrauch bei der Pizzaherstellung pro Jahr

Die Pizzaherstellung selbst ist ein langer Produktionsprozess mit einer Vielzahl unterschiedlicher Maschinen und einem umfangreichen Prozesskontrollsystem. Auch hier bilden Fehlervermeidung und Präventivmaßnahmen die Grundlagen eines HACCP-Konzepts, das durch CCP- (Critical Control Point) und CP- (Control Point) Kontrollen sowie einem Prozesskontrollplan umgesetzt wird. Üblicherweise betrachtet das Kontrollsystem biologische, chemische und physikalische Gefahren sowie alle Parameter zur Herstellung eines legalen und sensorisch spezifizierten Produkts.

Werden diese „klassischen Gefahren“ durch HACCP-Konzepte und effektives Prozessmanagement im Allgemeinen doch wesentlich beherrscht, so fürchten Lebensmittelhersteller und auch alle anderen Teilnehmer der Wertschöpfungskette heute weitere Gefahren mehr denn je. Hier

„Lebensmittelskandale und kriminelle Machenschaften haben der gesamten Branche in der Vergangenheit kollaterale Imageschäden zugefügt.“

geht es um Lebensmittelskandale und kriminelle Machenschaften, die der gesamten Branche in der Vergangenheit kollaterale Imageschäden zugefügt haben. Beispiel-

haft sei nur an den Pferdefleischskandal erinnert. In diesen Situationen verbreiten sich Medienberichte, teils in unsachlicher und meist in eskalierender Form, in rasender Geschwindigkeit. Zudem eröffnen die sozialen Medien heutzutage alle Möglichkeiten des Ausdrucks allgemeiner Empörung, des Anprangerns und ziehen oft weitere Aufrufe nach sich. Für den durchschnittlichen Verbraucher, der dieser Medienflut ungefiltert ausgesetzt ist, ist eine sachliche Einschätzung der Informationen nur selten möglich. Verunsicherung, Misstrauen, das Bild einer unseriösen Industrie und noch dazu das Gefühl, betrogen worden zu sein sind die Folge. Zudem

entsteht bei vielen der Eindruck, dass Missstände durch Medien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und nicht durch Eigenkontrollen der Lebensmittelwirtschaft und der amtlichen Lebensmittelüberwachung aufgedeckt werden.

Aus dieser Situation heraus resultiert ein enormer Druck auf die beteiligten Stakeholder. Lebensmittelhersteller und der Lebensmittelhandel sehen sich einem problematischen Vertrauensverlust ausgesetzt, ihre Sorgfaltspflicht und ihre Verantwortung gegenüber den Kunden/Verbrauchern steht in Frage, Profitgier wird unterstellt und recht schnell fühlt sich die Lebensmittelwirtschaft in eine kriminelle Ecke gestellt. QS-Systeme werden als unwirksam und unseriös betrachtet, Schaden für die Produkte und für den eigenen Namen ist kaum abzuwenden.

Ebenso steigt der Druck auf Zertifizierungsunternehmen und die Politik. Schnell taucht die Frage auf, warum die Kontrollen versagt haben. Die Glaubwürdigkeit des Verbraucherschutzes ist in Gefahr und sogleich erfolgt der Ruf nach schärferen und unangekündigten Kontrollen. Man sieht tagende Krisenstäbe und ein weiterer Aktionsplan wird in Kraft gesetzt.

Für die Lebensmittelwirtschaft stellt sich die Frage, wie sie die Verbraucher schnellstmöglich davon überzeugen kann, dass die Lebensmittel sicher und frei von Verfälschungen sind. Dies ist nicht einfach, da die Beteiligten der Wertschöpfungskette im Laufe von Lebensmittelskandalen oder nach negativer Berichterstattung immer nur aus der Defensive heraus agieren können. Rechtfertigungen und Erläuterungen zu QS-Systemen, Monitoring-Systemen und Stichprobengrößen, durch die ein Fehler nicht erkannt wurde, werden von der empörten Öffentlichkeit schnell als Schuldeingeständnisse wahrgenommen.

Viele Verbraucher sind aber gerade jetzt noch stärker verunsichert und misstrauisch und rufen nach der Vergangenheit, der guten alten Zeit mit traditioneller Herstellung und Regionalität. Zudem suggerieren auch einzelne Werbeaussagen irreführende Illusionen von Idylle. Viele Verbraucher halten industriell hergestellte Produkte grundsätzlich für gesundheitsbeeinträchtigend, sie fürchten, dass Qualität künstlich mit Hightech geschaffen wird, unter Verwendung von synthetischen Zusatzstoffen und dabei Lebensmittel mit einer ungesunden Nährwertzusammensetzung entstehen. Zudem wird der Informationsgehalt der Produktinformationen oftmals als unzureichend und verschleiern betrachtet. Viele Verbraucher sind gegen Massentierhaltung und gegen Monokulturen und selbstverständlich will jeder, dass soziale Standards in der gesamten Wertschöpfungskette eingehalten werden. Doch wie viele Verbraucher akzeptieren dafür einen höheren Preis?

„Viele Verbraucher halten industriell hergestellte Produkte grundsätzlich für gesundheitsbeeinträchtigend.“

Interessant ist natürlich auch die Frage, wie sich Lebensmittelskandale und negative Medienberichte auf die Zusammenarbeit zwischen Lebensmittelhandel und Lebensmittelproduzenten auswirken. Es hat den Anschein, dass das Vertrauen des Lebensmittelhandels in erbrachte Zerti-

fizierungsleistungen nach den gängigen Lebensmittelsicherheitsstandards, die durch unabhängige Institutionen bei den Lebensmittelherstellern durchgeführt werden, abnimmt. Zudem verschärft der Handel die Anforderungen an die Kontrollsysteme der Hersteller und an die Überwachung der gesamten Supply Chain und oftmals richtet der Lebensmittelhandel Überwachungsteams ein, um zusätzliche unangekündigte Kontrollen bei den Lebensmittelherstellern durchzuführen. Folglich entstehen durch den Ausbau und die Erweiterung der Kontrollsysteme zusätzliche Kosten, die oftmals als Basisleistung der Hersteller vorausgesetzt werden. Letztendlich bleibt aber nach wie vor der günstigste Preis das entscheidende Einkaufskriterium des Handels bei der Auswahl der Lieferanten.

Wie könnte nun ein Ansatz aussehen, um das Vertrauen der Verbraucher in unsere Lebensmittel nachhaltig zu gewinnen? Ein Ansatz, der von allen Stakeholdern getragen wird? Notwendig

„Leistungen haben ihren Preis und Lebensmittel sollten nicht verschleudert werden.“

und gut ist sicherlich, mehr Transparenz in die Supply Chains zu bringen und diese auch so gut wie möglich zu kommunizieren. Dies schließt mit ein,

dass die Verbraucher besser über die Wertschöpfungsprozesse aufgeklärt werden müssen. Wir brauchen aber auch eine gesunde Wertschöpfungskette. Leistungen haben ihren Preis und Lebensmittel sollten nicht verschleudert werden.

Ist es nicht eine gemeinschaftliche gesellschaftspolitische Aufgabe, den Verbrauchern den Wert der Lebensmittel und deren Wertschätzung als solche näherzubringen? Könnte ein Ansatz darin bestehen, zu erklären, wie Lebensmittel entstehen, welche Leistungen zur Herstellung von Lebensmitteln notwendig sind, welche Sorgfalt dies verlangt, welche Planungen und Einrichtungen notwendig sind und wie viele Menschen ihre Leistungen in die Lebensmittelherstellung einbringen?

Es ist eine große Errungenschaft, Tag für Tag ein riesiges Lebensmittelangebot zu günstigen Preisen anbieten zu können. Arbeiten wir weiter gemeinsam daran, dass die Wertschätzung dafür in

„Essen ist mehr als eine notwendige Nährstoffzufuhr, Essen hat einen gesellschaftlichen und kulturellen Wert.“

der Gesellschaft wächst und honoriert wird. Essen ist mehr als eine notwendige Nährstoffzufuhr, Essen hat einen gesellschaftlichen und kulturellen Wert. Die Lebensmittelwirtschaft selbst muss dagegen

weiterhin alles tun, um jegliche Angriffspunkte von außen zu vermeiden. Deshalb hat neben Transparenz und Offenheit das Prinzip der klassischen Fehlervermeidung auch in Zukunft oberste Priorität. Lebensmittelhersteller müssen sich deshalb zunehmend mit der Kontrolle und der Steuerung, d. h. der Einflussnahme auf die Supply Chains bis zum Ursprung beschäftigen. Prüfpläne und Zertifizierungen auf allen Ebenen sowie die Kontrolle und die Verantwortung eines jeden für seine Prozessstufe spielen dabei eine wichtige Rolle. Selbst Gefahren für kriminelle

Machenschaften sollen über Food Defense- und Food Fraud-Konzepte identifiziert und beurteilt werden, um geeignete Schutzmaßnahmen zu implementieren.

QS- und QM-Systeme werden durch konsequentes und dauerhaftes Voranbringen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) weiterentwickelt (Abbildung 2). Grundsätzlich bilden Kundenerwartungen und eigene Ziele dabei die Quelle, aus denen sich die Aktionen des KVP-Prozesses ableiten.

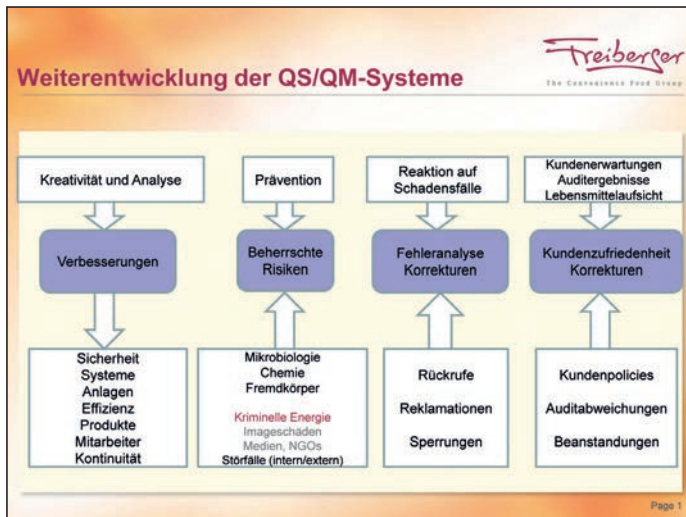


Abbildung 2: Weiterentwicklung der Qualitätssicherungs- und Qualitätsmanagementsysteme

Die Identifizierung von eigenen Zielen setzt Kreativität und Analyse voraus. Hieraus werden Verbesserungen erarbeitet, die z. B. die Lebensmittelsicherheit, die Produktqualität, das Management-System, die Prozesse, die Effizienz und Prozesskontinuität, aber auch Verbesserungen für die Mitarbeiter betreffen. Eigene Ziele leiten sich aber auch aus der Prävention ab, um Risiken jederzeit zu beherrschen. Wie bereits erwähnt, handelt es sich dabei einerseits um biologische, chemische und physikalische Risiken, andererseits aber auch um Risiken aus krimineller Energie, aus Imageschäden sowie aus internen und externen Störfällen.

Notwendigerweise ist der KVP-Prozess aber auch als Reaktion auf Schadensfälle zu betrachten. Solche Schadensfälle können beispielsweise Reklamationen, Produktsperren, eine schlechte Mediendarstellung oder auch Rückrufe sein. In diesen Situationen ist eine sorgfältige Fehleranalyse durchzuführen, um daraus Korrekturen in das bestehende Management-System einzubauen.

Letztendlich bringen Kundenerwartungen und Ergebnisse aus Auditierungen und der Lebensmittelüberwachung den KVP-Prozess voran und entwickeln die bestehenden QS-/QM-Systeme weiter. Die Verbesserungen ergeben sich einerseits daraus, die Gründe für festgestellte Auditabweichungen und Beanstandungen nachhaltig zu beseitigen

„Den Mensch in den Mittelpunkt rücken ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für ein effizientes QS-System.“

und durch Umsetzung der Anforderungen aus Kundenpolicies die Kundenzufriedenheit zu erhöhen.

All diese systematischen und technischen Voraussetzungen sind die Basis für eine gute Herstellpraxis, sie müssen aber zusätzlich mit Leben erfüllt werden. Hierzu sind zuverlässige Mitarbeiter und zuverlässige Partner notwendig. „Den Mensch in den Mittelpunkt rücken“ ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für ein effizientes QS-System. Es ist wichtig, das Fehlerbewusstsein jedes Mitarbeiters zu schärfen sowie Verantwortung und Eigeninitiative zu stärken. Wertevorstellungen, die aus gelebter Unternehmenskultur und Leitlinien wahrnehmbar sind, fördern die Identifizierung der Mitarbeiter mit dem Unternehmen, geben Orientierung und verbessern die Motivation. Das Erreichen hoher Glaubwürdigkeit, intern wie extern, ist wesentlich für den Erfolg eines Unternehmens. Eigenverantwortung, Offenheit und Kommunikationsbereitschaft der Mitarbeiter sowie wirksame Kontrollsysteme haben daran großen Anteil.

Stellen wir uns nun abschließend die Frage, warum viele Verbraucher dennoch den Verzehr einer Tiefkühlpizza oder eines anderen industriell hergestellten Lebensmittels für gefährlich halten. Hier sind Emotionen im Spiel, es handelt sich oftmals um sogenannte „gefühlte Risiken“. Wer kennt schon IFS, BRC, Hygiene- und Kontrollpläne und teilweise ist es auch ein wenig Mainstream, sich zu beklagen.

FAZIT: Zusammenfassend möchte ich mit folgendem Wunsch resümieren: Wir Lebensmittelhersteller wünschen uns, dass die Menschen den Wert unserer Lebensmittel erkennen, die riesige Auswahl sicherer und günstiger Lebensmittel zu schätzen wissen und sich immer weniger von „Geiz ist geil“ leiten lassen. Wir brauchen das Vertrauen in Lebensmittel und dazu benötigen alle Teilnehmer der Wertschöpfungskette, insbesondere Lebensmittelhersteller und Lebensmittelhandel, eine gute Reputation. Die Integrität der Produkte, das Eintreten für Wertevorstellungen und gegenseitiges Vertrauen schaffen durch Offenheit, Transparenz und Kommunikation zwischen Handel und Herstellern, unterstützt durch Politik und Medien, sind dazu notwendig.

Qualitätssichernde Maßnahmen im Lebensmittelhandwerk

RA Karl-Sebastian Schulte

AUTOR

RA Karl-Sebastian Schulte
Stellv. Generalsekretär/
Geschäftsführer
Zentralverband des
Deutschen Handwerks
Mohrenstraße 20-21
10117 Berlin
www.zdh.de

Der zweite Themenkomplex des Symposiums steht unter der Überschrift „Betriebliche Eigenkontrollen“. Im engeren Sinne ist damit die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben und hier insbesondere der EU-Lebensmittelhygieneverordnung im konkreten Betriebsablauf gemeint.

Für das Lebensmittelhandwerk haben sich die in diesem Zusammenhang von den Fachverbänden mit wissenschaftlicher Expertise erarbeiteten Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis seit nunmehr acht Jahren erfolgreich etabliert. Dass dies möglich war, hat seinen vornehmlichen Grund in dem eigentlichen Qualitätssicherungsinstrument sui generis

des Handwerks: Unserem spezifischen Qualifikationssystem. Unter qualitätssichernden Maßnahmen im Handwerk sind daher im weiteren Sinne alle Anstrengungen zu verstehen, die Betriebe und die Handwerksorganisation in der Sicherung qualifizierter Betriebsinhaber und qualifizierter Mitarbeiter unternehmen. Unsere wichtigsten Qualitätssiegel heißen Meister- und Gesellenbrief sowie anerkannte Fortbildungsangebote wie etwa der/die Fachverkäufer/in im Lebensmittelhandwerk.

Anders als mein Vorredner, Dr. Sommer, kann ich schon deshalb kein Produktbeispiel wie die Pizza zu Rate ziehen, weil die Vielfalt handwerklich angebotener Produkte so groß ist, dass nichts davon exemplarisch für das gesamte Lebensmittelhandwerk stehen könnte. Ich stünde zudem unter erheblichem Rechtfertigungsdruck meiner Mitgliedsverbände, warum die Auswahl ausgerechnet die Schwarzwälder Kirschtorte und nicht den Pfälzer Saumagen, den Christstollen, ein Löwendunkel oder die Eissorte des Jahrs 2014 „Birne mit Parmesan“ getroffen hat.

An dieser exemplarischen Aufzählung können Sie – jedenfalls teilweise – auch die Vielfalt des organisierten Lebensmittelhandwerks festmachen, für das ich heute stellvertretend zu Ihnen sprechen darf. Innerhalb des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) – als eine der vier Spitzenorganisationen der deutschen gewerblichen Wirtschaft – haben sich die folgenden Fachverbände in der Arbeitsgemeinschaft „Das Deutsche Lebensmittelhandwerk“ zusammengeschlossen:

- der Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks
- der Deutsche Konditorenbund
- der Deutsche Fleischer-Verband

- der Verband Private Brauereien in Deutschland
- die Union der Italienischen Speiseeishersteller
- und der Verband Deutscher Mühlen.

Das Lebensmittelhandwerk – wirtschaftliche Dimension

Um zu verstehen, warum für uns die Qualifikation der Menschen und nicht die Zertifizierung von Produkten und Prozessen von so entscheidender Bedeutung ist, muss man sich die Struktur des klassischen Lebensmittelhandwerks vor Augen führen. Wir sprechen hier von 34.211 Betrie-

ben und 564.000 Beschäftigten (darunter etwa 40.000 Auszubildenden) die einen Jahresumsatz von ca. 40 Milliarden Euro¹ erwirtschaften. Das heißt ein durchschnittlicher Betrieb im Lebensmittelhandwerk hat zwischen fünf bis 15 Mitarbeiter und erwirtschaftet einen Jahresumsatz von ein bis drei Millionen Euro. Solche klassischen inhabergeführten Handwerksbetriebe mit handwerklicher Eigenproduktion und geringer Zahl zusätzlicher Verkaufsstellen produzieren in aller Regel individuelle Produkte in einem tagesaktuell und saisonal stark wechselnden Sortiment mit starker regionaler Prägung. Zudem verkaufen sie in der Regel lose statt verpackter Ware und sind insbesondere auf lokalen oder regionalen Märkten tätig.

„Ein durchschnittlicher Betrieb im Lebensmittelhandwerk hat zwischen fünf bis 15 Mitarbeiter und erwirtschaftet einen Jahresumsatz von ein bis drei Millionen Euro.“

loose statt verpackter Ware und sind insbesondere auf lokalen oder regionalen Märkten tätig.

Auf Grund der genannten Strukturen haben sie hinsichtlich ihrer personellen und finanziellen Ressourcen im Vergleich zur Lebensmittelindustrie deutlich engere Spielräume, um regulatorische Vorgaben zu erfüllen. Ein gutes Beispiel, wie es gleichwohl gelingen kann, regulatorische Vorgaben zu erfüllen, sind die Leitlinien guter Praxis im Lebensmittelhandwerk.

Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis als handwerkliches Erfolgsinstrument

Seit dem 1. Januar 2006 gelten mit dem sogenannten Hygienepaket in ganz Europa einheitliche Vorschriften. Ziel ist die Sicherstellung unbedenklicher und einwandfreier Lebensmittel und damit ein hohes Verbraucherschutzniveau. Im Gegensatz zu früher sind im Wesentlichen nur noch Ziele und Verfahren vorgeschrieben, die gemäß Hinweis der EU-Kommission für alle Arten von Unternehmen einschließlich kleiner Betriebe angewandt werden können. Hier kommt – richtigerweise – der Grundsatz der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit zum Tragen. Aufgrund der europarechtlich gewollten Flexibilität ergeben sich bei der Umsetzung seither erfreulicherweise erhebliche Spielräume für pragmatische und praxistaugliche Lösungen im Mittelstand.

Diese Flexibilität haben viele Lebensmittelhandwerke (u. a. Fleischer, Bäcker und Konditoren) in Form von Leitlinien genutzt, die die Struktur, die Größe und die Möglichkeiten handwerklicher Betriebe vor dem Hintergrund der realen Risiken berücksichtigen. Sie leisten damit sehr konkrete

¹ In den Anlage A und B1-Handwerken (Bäcker, Konditoren, Fleischer, Müller, Brauer und Mälzer, Weinküfer) per Ende 2012.

te Hilfestellungen bei der Umsetzung der europäischen Hygieneanforderungen und unterstützen bei der möglichen Einführung sinnvolle HACCP- und Eigenkontrollkonzepte (HACCP = Hazard Analysis and Critical Control Points). Erarbeitet wurden diese Leitlinien von den jeweiligen Fachverbänden in Zusammenarbeit mit wissenschaftlicher Expertise. Nach entsprechender Prüfung und Anerkennung durch die zuständigen nationalen Stellen wurden sie von der EU-Kommission notifiziert und in das Register einzelstaatlicher Hygieneleitlinien aufgenommen.

*„Das Richtige zu tun ist besser,
als das Falsche zu dokumentieren.“*

Im Idealfall wird damit ein so wirksames betriebliches Eigenkontrollsystem etabliert, dass in der Folge auch die Häufigkeit der Überwachung und damit die Überwachungskosten reduziert werden (risikoorientierte Überwachungshäufigkeit) können. Die Leitlinien stellen ganz praktische Arbeitshilfen und Werkzeugkästen für die Betriebe zu Verfügung, da sie eine gute Hygienepraxis für typische Tätigkeiten beschreiben und gleichzeitig Vordrucke und Checklisten zur Eigenkontrolle zur Verfügung stellen. Die Betriebe werden damit in die Lage versetzt, rechtskonforme und betriebspezifische Hygienehandbücher zu erstellen. Zusätzlich enthalten die Leitlinien plakative Hygieneposter, die zur Unterstützung der Mitarbeiter an den entscheidenden Stellen des Betriebs aufgehängt werden können. Letztlich verfahren sie nach dem sinnvollen Motto: Das Richtige zu tun ist besser, als das Falsche zu dokumentieren.

„Qualifizierte Betriebsinhaber und qualifizierte Mitarbeiter sind die entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Qualitätssicherung im Handwerk allgemein und im Lebensmittelhandwerk im Speziellen.“

Selbstverständlich werden diese Leitlinien guter Verfahrenspraxis ständig aktualisiert und an neue Entwicklungen angepasst. Ergänzt wird das Angebot dieser Branchenleitlinien durch ein flächendeckendes Schulungs- und Beratungsangebot der Innungen und Landesverbände. Insofern ist dieses Instrument auch Ausdruck erfolgreicher Selbstverwaltung eines Wirtschaftszweiges: aus der Branche für die Branche entwickelt, eingeführt und umgesetzt. Entscheidend für den Erfolg dieses Instrumentes ist die erfolgreiche Umsetzung in der betrieblichen Praxis durch

Betriebsinhaber und Mitarbeiter, womit sich der Kreis zu meiner Eingangsbemerkung schließt „qualifizierte Betriebsinhaber und qualifizierte Mitarbeiter sind die entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Qualitätssicherung im Handwerk allgemein und im Lebensmittelhandwerk im Speziellen“.

Qualitätssicherung durch Qualifikation

Qualifikation ist für uns im Handwerk bekanntermaßen das A und O unseres Selbstverständnisses. Grundlage dieses Erfolgs sind die duale Ausbildung und die Aufstiegsfortbildung zum Meister. Das Lebensmittelhandwerk ist ein Beispiel dafür, wie wichtig der qualifikationsbezogene Berufszugang in Deutschland ist. Der Meistervorbehalt im Lebensmittelhandwerk ist für uns Garant für Verbraucherschutz und Qualitätssicherung. Gleichzeitig gewährleistet er strukturell die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe und damit die kontinuierliche Qualitätssicherung

künftiger Beschäftigter. Schon deshalb haben wir wenig Verständnis dafür, dass die Europäische Kommission wieder einmal diese Form der Berufszugangsreglementierung kritisch hinterfragt und freuen uns über das klare Bekenntnis von Bundesregierung und Ländern zu diesem System.

Damit unser System der beruflichen Qualifikation seine wichtigen Aufgaben erfüllen kann, bedarf es der ständigen Weiterentwicklung und Anpassung an neue Anforderungen, etwa durch technologische oder durch Marktentwicklungen wie die Digitalisierung. Der laufenden Anpassung der Ausbildungs- und Meisterprüfungsverordnung kommt deshalb eine hohe Bedeutung zu. Letztlich sind Ausbildungs- und Meisterordnungen einzupassen in ein ganzheitliches Berufslaufbahnkonzept mit horizontaler und vertikaler Durchlässigkeit, um die Attraktivität der handwerklichen Berufe auch in den Zeiten demografiebedingter Bewerberrückgänge aufrecht zu erhalten. Insofern ist – ganz allgemein gesprochen – auch die Fachkräftesicherung ein Instrument zur langfristigen Qualitätssicherung im Lebensmittelhandwerk und darüber hinaus.

„Auch die Fachkräftesicherung ist ein Instrument zur langfristigen Qualitätssicherung im Lebensmittelhandwerk.“

Dass Qualität durch Qualifikation natürlich auch ganz konkret ist, will ich Ihnen abschließend am Beispiel des Fleischerhandwerks kurz aufzeigen. Die überarbeitete Ausbildungsordnung für Gesellen setzt nicht nur Schwerpunkte im Arbeitsschutz, in betrieblicher Kommunikation und Arbeitsplanung sondern auch in der Qualitätssicherung. Die Erweiterungen des Ausbildungsumfangs auf das Planen und Kontrollieren findet sich sowohl in den Ausbildungsanforderungen sowie in den Prüfungsbestimmungen wieder. Dabei wird die Ausbildung nicht in zusammenhängende Einzel Tätigkeiten aufgespaltet, sondern Fertigkeiten und Kenntnisse sollen im Gesamtzusammenhang dargestellt werden. Von den 17 Kernkompetenzen, die gemäß betrieblichem Ausbildungsplan zu vermitteln und damit auch Bestandteil der Prüfungsordnung sind, widmen sich allein vier Kernkompetenzen der Qualitätssicherung im Bereich der Lebensmittelhygiene.

Im Rahmen der ersten Kernkompetenz, der Durchführung von qualitätssichernden Maßnahmen, erlernen die Auszubildenden u. a. wie PH-Werte zu messen, Abklatschproben zu nehmen oder die Einhaltung der Kühlkette sowie die Lagerhaltung zu kontrollieren sind. Zudem befassen sie sich mit der Ermittlung von Ursachen für Fehler und Qualitätsmängel in Herstellungsvorgängen, Rezepturen sowie Anlagen, Maschinen und Geräten und mit der Dokumentation der Prüfergebnisse. Zur zweiten Kernkompetenz zählt das Umsetzen von lebensmittelrechtlichen Vorschriften. Hierbei werden detaillierte Kenntnisse u. a. zur persönlichen Hygiene, der Betriebshygiene und zur Anwendung lebensmittelrechtlicher Vorschriften auch in Bezug auf die Kennzeichnungsverordnung sowie zur Durchführung von HACCP-Verfahren vermittelt. In den Kernkompetenzen drei und vier geht es zusätz-

„Bezüglich der Qualitätssicherung werden solide Grundlagen schon in der Ausbildung gelegt.“

lich um die Handhabung, Pflege und Reinigung von Anlagen, Maschinen und Geräten und um die korrekte Lagerhaltung. Zu letzterem gehört u. a. auch die Prüfung von Qualitätsstandards, die Beachtung der Einflüsse von Temperatur, Licht und Feuchtigkeit auf die Frische und Haltbarkeit von Rohstoffen, vorgefertigten und fertigen Erzeugnissen. Bezüglich der Qualitätssicherung werden also solide Grundlagen schon in der Ausbildung gelegt – allein 22 Wochen Ausbildung im ersten Lehrjahr beziehen sich auf qualitätssichernde Maßnahmen!

Das setzt sich auch bei der Meisterausbildung fort. In den Meisterkursen werden die Inhalte der jeweiligen Leitlinien für eine gute Hygienepraxis nicht nur eingehend vorgestellt, sondern in der Meisterausbildung wird auch grundsätzlich gemäß dieser Leitlinien gearbeitet. Betriebseigene Maßnahmen und Kontrollen stehen dabei im Mittelpunkt.

Den Qualitätsansprüchen der Verbraucher gerecht werden

Gemäß der jüngsten Umfrage von TNS Emnid im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), veröffentlicht zur Grünen Woche 2014, stehen Lebensmittelhersteller unter einem hohen Erwartungsdruck seitens der Verbraucher. Damit gehört die Produktion von qualitativ hochwertigen (95 Prozent Zustimmung) und sicheren Lebensmitteln (93 Prozent Zustimmung) zu den wichtigsten Verbraucherforderungen an die Lebensmittelerzeuger. Ergebnis dieser Umfrage war ebenfalls, dass das Lebensmittelhandwerk mit 83 Prozent Zustimmung die höchste Wertschätzung bei der Frage des Vertrauens in die Akteure der Lebensmittelkette, gefolgt von den Bauern mit 80 Prozent, genießt.

FAZIT: Es ist unsere vornehmste Aufgabe, den hohen Erwartungen an das Handwerk auch in Zukunft gerecht zu werden durch handwerkliche Qualität und handwerkliche Qualifikation. Das gelingt immer dann besonders gut, wenn regulatorische Rahmenbedingungen, aber auch die Kontroll- und Überwachungspraxis den Besonderheiten von Klein und Groß angemessen Rechnung tragen – beispielsweise bei der anstehenden Umsetzung der Allergeninformation loser Ware. Und wenn mündige Unternehmer auf mündige Verbraucher und nicht zuletzt mündige Journalisten treffen. Ein wichtiger Baustein für Qualitätssicherung im Lebensmittelbereich insgesamt wäre insofern weniger Alarmismus und Aktionismus sondern mehr handwerkliche Qualität bei Politik und Verbraucherschützern.

Bedeutung von Standards wie IFS und BRC

Dr. Angela Moritz

AUTORIN

Dr. Angela Moritz

Bereichsleiterin

Operative Qualitätssicherung

REWE-Zentral AG

Domstraße 20

50668 Köln

www.rewe.de

Die Sorgfaltspflichten des Handels zur Absicherung der Eigenmarken umfassen eine Reihe grundsätzlicher Aspekte wie:

- Eigenkontrollen (Analytik)
- Beanstandungsmanagement
- Hygienemanagementsystem (incl. HACCP – Hazard Analysis Critical Control Points; Rückverfolgbarkeit) bei Transport, Lagerung und Verkauf
- sorgfältige Lieferantenauswahl.

Audits sind ein wesentliches Kontrollinstrument zur Einhaltung vieler dieser Sorgfaltspflichten. Erhebliche Bedeutung haben Audits bereits bei der Lieferantenauswahl und -qualifizierung. Hier wird neben den handelseigenen Audits routinemäßig auf Third-Party-Audits mit Vorlage entsprechender Zertifikate zurückgegriffen.

Die größte Handelsakzeptanz haben die Auditstandards des BRC (British Retail Consortium) und des IFS (International Featured Standards). Sie besitzen umfassende Geltungsbereiche, hohe Ergebnistransparenz und Innovationskraft sowie ein effektives Controlling- und Sanktionsmanagement. So berücksichtigen beispielsweise die Standards des IFS Marktanforderungen

„Audits ziehen sich wie ein roter Faden durch die Wertschöpfungskette.“

aus Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Schweiz, der Niederlande und der USA. Sie gelten u. a. für Lebensmittel, Haushalts- und Körperpflegeprodukte, Verpackungsmittel, Logistik, Broker, Cash & Carry etc. und erfahren etwa alle drei Jahre eine Aktualisierung. Neben der Qualifizierung der anerkannten Zertifizierungsstellen über die Akkreditierung nach ISO 17065 (Produktzertifizierung), findet eine Überwachung durch den Standardgeber u. a. in Form von Zertifizierungsstellenaudits, Witnessaudits der Auditoren und unangekündigten Parallelaudits der zertifizierten Betriebe statt. Die weiteren von der GFSI (Global Food Safety Initiative) anerkannten Standards (Abbildung 1) bedienen spezifische Branchen oder decken in der Regel nicht sämtliche, wichtige Aspekte ab.

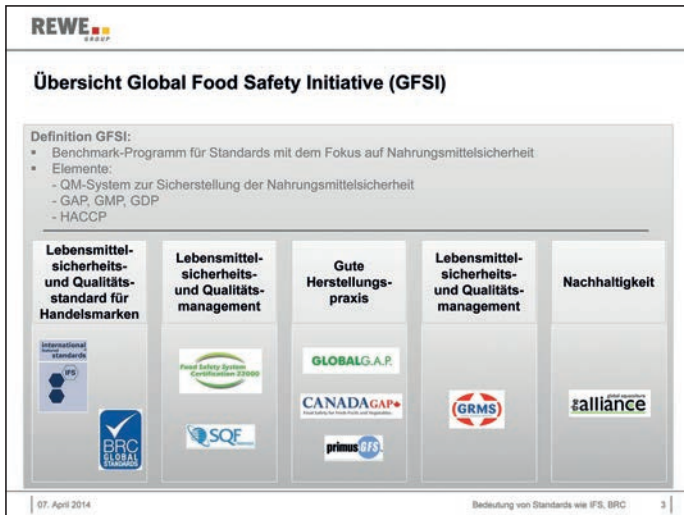


Abbildung 1: Übersicht über die Global Food Safety Initiative

Bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten bei Eigen- und Exklusivmarken kommen in der REWE Group artikel- und lieferantenspezifische Aspekte zum Tragen. Über einen dezidiert vorgeschriebenen und nachvollziehbaren Listungsprozess unterliegen die Artikel einer klaren, detaillierten und vertraglich abgesicherten Qualitätsdefinition einschließlich verschiedener, den Prozess begleitender Prüfungen.

Gleiches gilt für die Lieferantenqualifizierung. Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit der REWE Group ist u. a. das Vorliegen einer gültigen Zertifizierung (i. d. R. IFS/BRC). Darüber hinaus erfolgt ein Erstaudit, um sich vor Aufnahme der Geschäftsbeziehung von der Qualitätseignung des Lieferanten zu überzeugen. Im Verlaufe der Zusammenarbeit unterliegen die Lieferanten einer jährlichen Lieferantenbewertung (Abbildung 2). Diese führt über die Betrachtung verschiedener Faktoren (z. B. Beanstandungen, Rückrufe, Food Safety-Risiken) zu einer Risikoklassifizierung jedes einzelnen Lieferanten. In Abhängigkeit des Ergebnisses wird die weitere Auditroutine und Maßnahmenverfolgung festgelegt.

„Zertifizierungen und Audits sind für den Handel zu einem nicht mehr wegzudenkenden und wirksamen Werkzeug bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten geworden.“

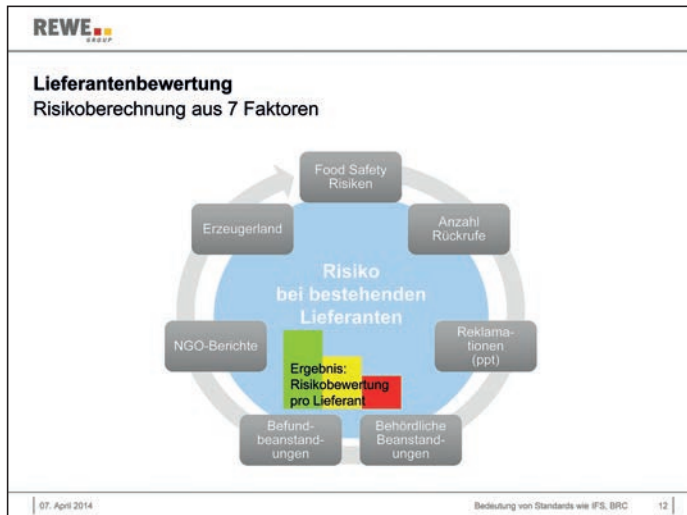


Abbildung 2: Lieferantenbewertung der REWE Group

Audits finden darüber hinaus in Bedarfsfällen (z. B. Beanstandungen, Verdachtsfälle) statt. Bei einer insgesamt hohen Quote gut bestandener Audits, gibt es einen nicht zu vernachlässigenden Anteil von Audits mit leichtem oder deutlichem Handlungsbedarf, dem mit entsprechender Konsequenz nachgegangen wird.

FAZIT: Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Zertifizierungen und Audits für den Handel zu einem nicht mehr wegzudenkenden und wirksamen Werkzeug bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten geworden sind. Den gleichen Nutzen kann auch die Industrie daraus ziehen. So führen Audits zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess, geringeren Produkthaftungsrisiken und belegen auch auf Seite der Industriepartner die Einhaltung der Sorgfaltspflichten. Dies erleichtert am Ende nicht nur der Lebensmittelüberwachung ihre Aufgabe, sondern nutzt auch dem Verbraucher über die höhere Sicherheit und Qualität der Eigenmarken des Handels.

Lebensmittelsicherheit als Verantwortung der Unternehmen und der gesamten Wertschöpfungskette – QS als Eigenkontrollsystem der Wirtschaft

Oliver Thelen

AUTOR

Oliver Thelen

Stellv. Geschäftsführer/

Prukurist

QS Qualität und Sicherheit
GmbH

Postfach 19 01 72

53037 Bonn

www.q-s.de

Krisenanfällige Branche

Allen Anstrengungen zum Trotz: Die Agrar- und Ernährungswirtschaft ist krisenanfällig. Sie ist geprägt von einer hohen Anzahl an Betrieben, von heterogenen Betriebsstrukturen, von Konzernen und Kleinunternehmen, von Spezialisten und Generalisten. Es geht um sensible, oft leicht verderbliche Produkte, die für Verbraucher mit höchst unterschiedlichen Ansprüchen und Bedürfnissen hergestellt werden müssen. Im Produktbereich Fleisch und Fleischwaren kommen mit der Tierhaltung und der Tötung von Tieren emotionale Momente und ethische Aspekte hinzu, die es zu berücksichtigen gilt. Treten in der Produktion, Verarbeitung oder Vermarktung dieser Produkte dann Mängel auf, wird schnell von einer „Krise“ gesprochen. Die kritische Berichterstattung in den Medien trifft auf Verbraucher, die oft wenig über die Herstellung von Lebensmitteln wissen. Aus einer „operativen Krise“ wird dann auch eine „kommunikative Krise“.

Die BSE-Krise, die im November 2000 mit der Entdeckung des ersten BSE-Rinds über Deutschland hereinbrach, war wohl beides in einem: Mit der Betroffenheit wertvoller Tierbestände, der Gefährdung von Tiergesundheit und – so viel ließ sich damals nicht mit Sicherheit ausschließen – auch der Gesundheit des Menschen durch eine bis dahin wenig bekannten Krankheit befand sich die Agrar- und Fleischwirtschaft in einer schweren operativen Krise. Die Berichte über die Krankheit, ihre Ursachen und ihre möglichen Auswirkungen auf die Menschen führten dann schnell in die kommunikative Krise. Das Vertrauen der Verbraucher in die Sicherheit von Fleisch und Fleischwaren fiel auf den absoluten Nullpunkt. Rindfleisch war in Deutschland nur noch schwer zu vermarkten.

„Aus einer operativen Krise kann auch schnell eine kommunikative Krise werden.“

Die beteiligten Wirtschaftskreise – Futtermittelwirtschaft, Landwirtschaft, Fleischwirtschaft und Lebensmitteleinzelhandel – haben sich in Folge der BSE-Krise bereits 2001 auf eine Neuausrichtung der Qualitätssicherung für Fleisch und Fleischwaren verständigt. Die Idee: Alle beteiligten Wirtschaftskreise – vom Futtermittel bis zur Ladentheke – sitzen an einem Tisch, um ein einheitliches Grundverständnis über Lebensmittelsicherheit und Qualitätssicherung bei Fleisch und Fleischwaren herzustellen und gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Die Branchenverbände der beteiligten Wirt-

Neuausrichtung der Qualitätssicherung

Die beteiligten Wirtschaftskreise – Futtermittelwirtschaft, Landwirtschaft, Fleischwirtschaft und Lebensmitteleinzelhandel – haben sich in Folge der BSE-Krise bereits 2001 auf eine Neuausrichtung der Qualitätssicherung für Fleisch und Fleischwaren verständigt. Die Idee: Alle beteiligten Wirtschaftskreise – vom Futtermittel bis zur Ladentheke – sitzen an einem Tisch, um ein einheitliches Grundverständnis über Lebensmittelsicherheit und Qualitätssicherung bei Fleisch und Fleischwaren herzustellen und gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Die Branchenverbände der beteiligten Wirt-

schaftskreise gründeten die QS Qualität und Sicherheit GmbH. Die beteiligten Wirtschaftskreise entwickelten mit „QS. Ihr Prüfsystem für Lebensmittel.“ ein Qualitätssicherungssystem, das alle Stufe der Produktion, Verarbeitung und Vermarktung in einem System zusammenfasst.

Qualitätssicherung über alle Stufen hinweg

Mit diesem System unterstützt QS die teilnehmenden Unternehmen bei der betrieblichen Eigenkontrolle. Mit der Qualitätssicherung bei den Lieferanten und Abnehmern der Unternehmen geht QS aber deutlich über die unternehmensinterne Qualitätssicherung hinaus. Das Wissen, dass Lieferanten und Abnehmer im selben Qualitätssicherungssystem nach vergleichbar strengen Anforderungen arbeiten und überwacht werden, schafft (Lebensmittel)Sicherheit und Vertrauen entlang der gesamten Lebensmittelkette bis hin zum Verbraucher. Das QS-Prüfzeichen bringt diese Sicherheit und dieses Vertrauen „auf das Produkt“, denn es darf nur auf Produkten abgebildet werden, die auf allen vorangehenden Stufen von QS-Systempartnern nach den Anforderungen des Systems produziert, verarbeitet und vermarktet worden sind.

Prozess- und Herkunftssicherung

Der Fokus der Qualitätssicherung im QS-System liegt auf der Prozess- und Herkunftssicherung. Für jede Stufe entlang des Produktions-, Verarbeitungs- und Vermarktungsprozesses sind spezifischen Anforderungen definiert. Die Einhaltung dieser Anforderungen wird in einem dreistufigen Kontrollsystem überwacht. Grundlage dieses Kontrollsystems ist die betriebliche Eigenkontrolle. Die Umsetzung und Dokumentation dieser Eigenkontrolle sowie die korrekte Umsetzung aller anderen Anforderungen des Systems werden auf der zweiten Kontrollebene nach einem risikoorientierten Ansatz in regelmäßigen Abständen von akkreditierten Zertifizierungsstellen (gegenwärtig 38 Zertifizierungsstellen mit 424 Auditoren) überwacht. In 2013 wurden im QS-System mehr als 47.000 Audits durchgeführt. Auf der dritten Kontrollebene wird zusätzlich im Rahmen eines internen Kontrollsystems die Arbeit von Systempartnern und Zertifizierungsstellen laufend überwacht.

„In 2013 wurden im QS-System mehr als 47.000 Audits durchgeführt.“

Zusätzliche Produktkontrollen

Die Prozess- und Herkunftssicherung im QS-System wird durch umfassende Produktkontrollen ergänzt. Bei Fleisch und Fleischwaren setzt QS Produktkontrollen im Futtermittelmonitoring (Mykotoxine, Umwelttoxine, Pflanzenschutzmittel, Schwermetalle, Mikroorganismen), im Salmonellenmonitoring (in der Schweinehaltung, in Schlacht- und Zerlegebetrieben) und im Antibiotikamonitoring (Geflügel- und Schweinemastbetriebe) um. Bei Obst, Gemüse und Kartoffeln werden im Rückstandsmonitoring laufend Untersuchungen auf Rückstandshöchstgehalte für Pflanzenschutzmittel, Schadstoffe und Nitrat sowie Schwermetalle durchgeführt. Gegenwärtig sind 169 akkreditierte und laufend überwachte Labore für die Durchführung dieser Untersuchungen im QS-System anerkannt.

„Als Eigenkontrollsystem der Wirtschaft ist QS in Produktion, Verarbeitung und Vermarktung heute gut etabliert.“

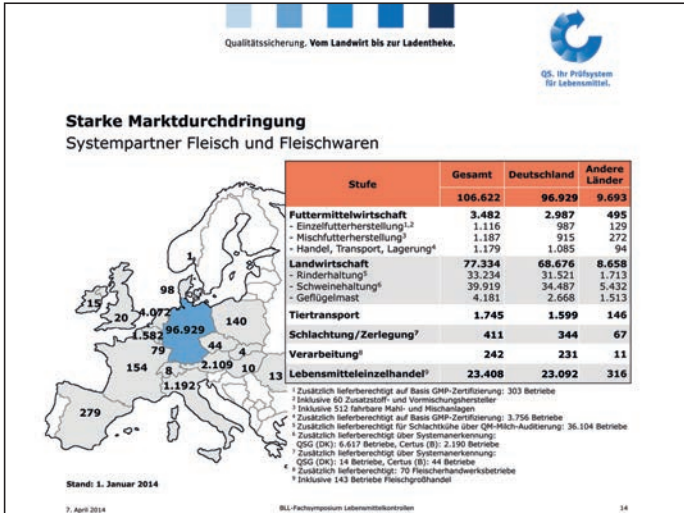


Abbildung 1: Marktdurchdringung QS bei Fleisch- und Fleischwaren

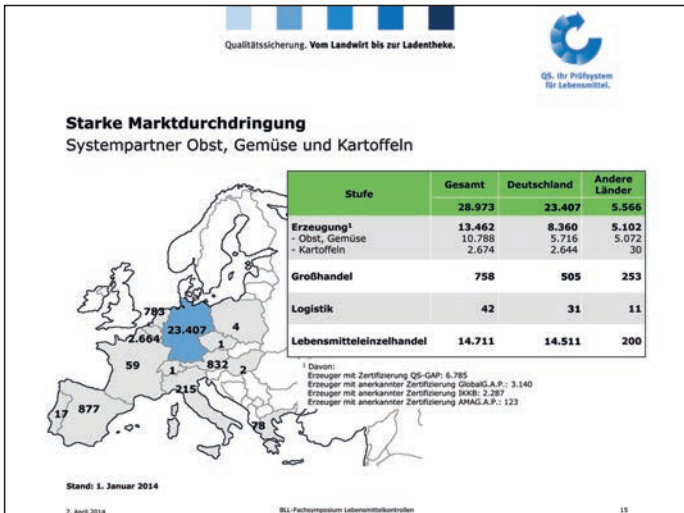


Abbildung 2: Marktdurchdringung QS bei Obst, Gemüse und Kartoffeln

FAZIT: Mit mehr als 106.000 Systempartnern im Produktbereich Fleisch und Fleischwaren und mehr als 28.900 Systempartnern im Produktbereich Obst, Gemüse und Kartoffeln hat QS eine starke Marktdurchdringung in Deutschland und in Europa erreicht (siehe Abbildung 1 und 2). Dies gilt auch für den Auftritt des QS-Systems beim Verbraucher. In mehr als 23.400 Outlets des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland werden täglich Millionen von Produkten mit QS-Prüfzeichen gehandelt. Als Eigenkontrollsystem der Wirtschaft ist QS in Produktion, Verarbeitung und Vermarktung heute gut etabliert. Den Stellenwert, den die Eigenkontrollsysteme der Wirtschaft im System des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wahrnehmen sollten, hat der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinem Gutachten zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Oktober 2011 gut beschrieben: „Wirksame Eigenkontrollen bilden das Fundament für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz, weil sich die amtliche Überwachung nach dem Sicherheitskonzept der EU insbesondere auf die Kontrolle der Eigenkontrolle stützt.“ Der Bundesbeauftragte regt an, die Erkenntnisse der Eigenkontrollsysteme stärker als bisher für die amtliche Überwachung zu erschließen.

3. Kontrolle der Kontrolle

Die Situation der amtlichen Lebensmittelüberwachung – eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV)

Dr. Maria Dayen

AUTORIN

Dr. Maria Dayen (MDirigin)

LAV-Vorsitzende

Abteilungsleiterin

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern

Dreescher Markt 2

19061 Schwerin

www.lu.mv-regierung.de

Die Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) hat im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland insbesondere eine Bündelungsfunktion für die dezentral organisierte Lebensmittelüberwachung der Länder. Neben dieser als „fachliche Klammer“ verstandenen Aufgabe ist sie das Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung. Der Themenbereich der LAV umfasst Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierseuchen, Tierarzneimittel, Tierschutz, Berufsrecht, wirtschaftlicher Verbraucherschutz sowie Ernährung jeweils soweit die jeweiligen Ministerkonferenzen – Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK), Agrarministerkonferenz (AMK) oder Gesundheitsministerkonferenz (GMK) – damit befasst sind. Die LAV fasst ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit; die Beschlüsse

sollen bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Länder einbezogen werden. Die fachliche Arbeit wird in den insgesamt zwölf Facharbeitsgruppen geleistet. Zu den Aufgaben gehören die Erörterung von Vollzugsfragen und Erstellung von Auslegungshinweisen, die Erarbeitung von Handbüchern, Eckpunkten, Vollzugshilfen oder auch Stellungnahmen zu Einzelfragen sowie Hinweise zur Rechtsentwicklung.

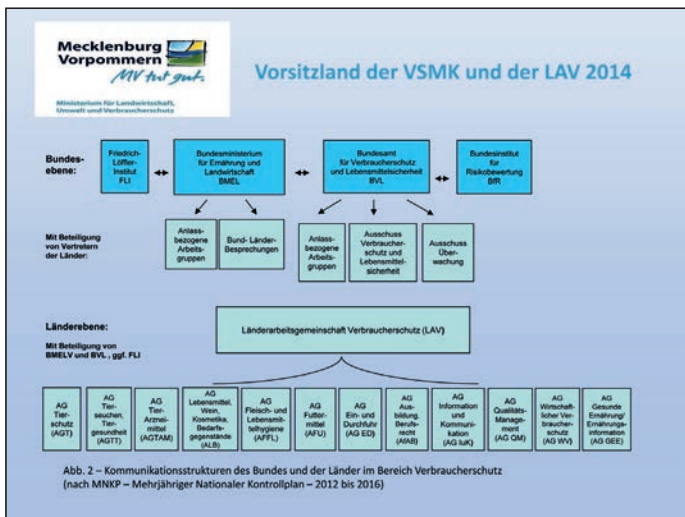


Abbildung 1: Kommunikationsstrukturen des Bundes und der Länder im Bereich Verbraucherschutz

Sachstandsdarstellung: Ausgewählte Einzelthemen

Qualifikation des Kontrollpersonals: Auch nach Auffassung der LAV kommt der Qualifikation des Kontrollpersonals, aber auch der personellen Ausstattung der Behörden eine zentrale Bedeutung zu. Für die inhaltliche Ausgestaltung der Weiterbildungsgänge zum Lebensmittel-, Futtermittel- oder Weinkontrolleur, zum Amtstierarzt oder Lebensmittelchemiker sowie zum amtlichen Fachassistenten sind Ausbildungsmodulare entwickelt worden. Jedes Tätigkeitsfeld ist mit Lernzielen und Lehrinhalten sowohl für die theoretische als auch die praktische Ausbildung versehen. *„Der Qualifikation des Kontrollpersonals und der personellen Ausstattung der Behörden kommt eine zentrale Bedeutung zu.“* Einzusehen sind die Module im Fachinformationssystem Veterinärwesen Lebensmittelüberwachung (FIS VL), zu dem alle Behörden Zugang haben. Für die personelle Ausstattung hat die LAV ein Eckpunktepapier zur Kenntnis genommen, in dem die Berechnung des Personals nach den Kontrollobjekten und Kontrollfrequenzen, der Berücksichtigung von anlassbezogenen Aufgaben, aber auch des Aufwandes für Fortbildung, Kontrollplanung, Leitungsaufgaben, Umgang mit Datenbanken, Rechtspflege, Krisenmanagement und Bereitschaftsdienste empfohlen wird. Die Eckpunkte können und müssen von den Ländern weiter präzisiert werden. In Mecklenburg-Vorpommern ist in den „Leitlinien zur personellen Ausstattung der Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter in Mecklenburg-Vorpommern“ in Zusammenarbeit mit den Vor-Ort-Behörden und dem Landkreistag dieses bereits realisiert worden.

Lebensmittelwarnungen: In Umsetzung der berechtigten Verbraucherforderung nach einer schnellen Information bei Rückrufen nicht sicherer Lebensmittel ist die Einrichtung der Seite

www.lebensmittelwarnung.de durch eine Verwaltungsvereinbarung der Länder verstetigt worden. Die Erweiterung auf Bedarfsgegenstände und Kosmetische Mittel wurde beschlossen und die befristete Projektgruppe „Internetplattform“ wird in eine permanente Projektgruppe überführt, die den Prozess begleitet und weiter entwickelt.

Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern: Die „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ ist als Folge des EHEC-Geschehens 2012 abgeschlossen worden. Sie soll ein

„Mit der Einrichtung der Task Force ‚Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit‘ ist die Grundlage für ein schnelles, abgestimmtes und stringentes Behördenhandeln geschaffen worden.“

schnelles, abgestimmtes und stringentes Behördenhandeln einschließlich einer koordinierten Öffentlichkeitsarbeit zu Fachthemen sicherstellen. Mit der Einrichtung einer Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“

beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) mit Vertretern der Länder zur Wahrnehmung bestimmter operativer Aufgaben des Krisenmanagements und insbesondere Auswertung der vorliegenden Daten und die darauf aufbauende Erstellung eines Lageberichts ist dafür auch die Grundlage gelegt worden.

Durch die Verabschiedung und Veröffentlichung von Grundsatzdokumenten und ausgewählten Verfahrensanweisungen (abrufbar unter www.vsmk.de) ist eine länderübergreifende Klammer für den EU-Anforderungen genügende Qualitätsmanagementsysteme geschaffen worden. QM-Systeme sind in allen Ländern und über alle Aufgabengebiete implementiert. Es gibt sowohl Landeslösungen für alle Fachbereiche der Kontrollverordnung als auch fachspezifische bzw. behördenspezifische QM-Systeme. Die Einführung der Beobachtung der unabhängigen Prüfung der Länder bietet dem Bund und anderen Ländern die Möglichkeit, den jeweiligen Umsetzungsstand der Auditsysteme zu teilzunehmen.

Weiterentwicklung der Lebensmittelkontrolle: Ausgewählte Einzelthemen

Organisation des Verbraucherschutzes: In seinem Gutachten zur „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel, 2011)“, fordert der Präsident des Bundesrechnungshofes die Anpassung der Kontrollbehörden an die Strukturen der überregional bzw. international agierenden Wirtschaftsbetriebe. Die LAV hält die Einrichtung landesweit tätiger, interdisziplinärer und spezialisierter Kontrolleinheiten zur Optimierung der amtlichen Kontrollen im Verbraucherschutz für eine geeignete Maßnahme, um diese Forderung zu erfüllen. Mit einem Eckpunktepapier zur Durchführung von Teamkontrollen, in dem für Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen Kriterien benannt und Hinweise zur Planung und Zusammenstellung der Kontrollteams und Kontrolleinheiten aufgeführt sind, ist den Behörden eine Entscheidungshilfe gegeben worden. Während einige Länder bereits über entsprechende Spezialeinheiten verfügen, läuft in anderen Ländern die Planung.

Transparenz: Künftige Arbeitsschwerpunkte werden die rechtssichere Umsetzung des Transparenzsystems zur Veröffentlichung von objektbezogenen Überwachungsergebnissen (Hygienebarometer), die Verbesserung der Verbraucherinformation, aber auch die Verbesserung der Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der Kontrollinhalte und deren Bewertung durch die Behörden für die Unternehmen sein.

Effizienz der Überwachung und Überwachungsziele: Nach intensiver Diskussion musste die LAV feststellen, dass ein länderübergreifender Vergleich der Effizienz von amtlichen Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung auf der Basis von Kennzahlen (Zahl der Kontrollen, Zahl der untersuchten Proben, behördliche Maßnahmen, Personalzahlen) in einem föderalen System mit unterschiedlichen Organisations- und Überwachungsstrukturen auf Grundlage derzeit verfügbarer Daten nicht möglich ist. Durch die Heterogenität der Strukturen in der Lebensmittelüberwachung in den Ländern (Größe der Ämter, interdisziplinäre Unterstützungseinheiten, Status des Personals) ist die Leistung der Überwachungssysteme durch bundeseinheitliche Kennzahlen nur schwer abbildbar. Vielmehr wird es für sinnvoll erachtet, den EU-Ansatz zu verfolgen, in dem voraussichtlich konkrete Überwachungsziele (z. B. Senkung definierter Risiken für die Lebensmittelsicherheit) festgelegt und die Fortschritte bei der Zielerreichung erfasst werden sollen. Die LAV plant, für die 2017 beginnende Periode des mehrjährigen nationalen Kontrollplans dieses aufzugreifen und die strategischen Ziele so zu unterlegen, dass eine konkrete Abrechenbarkeit des erreichten Sachstands möglich wird. Die bisherige summarische Aufbereitung der Kontroll- und Beanstandungszahlen oder die allgemeine Umschreibung der Zielerreichung genügt der Forderung nach Darstellung einer messbaren Qualität der Lebensmittelüberwachung nicht mehr.

„Für die 2017 beginnende Periode des mehrjährigen nationalen Kontrollplans sollen die strategischen Ziele so unterlegt werden, dass eine konkrete Abrechenbarkeit des erreichten Sachstands möglich wird.“

FAZIT: Die LAV nimmt die in einem föderalen System notwendige Bündelungsfunktion wahr und leistet insbesondere durch die Arbeit der Arbeitsgruppen einen wesentlichen Beitrag zur vergleichbaren Umsetzung des Gesetzesvollzugs und zur Rechtsentwicklung. Die Zusammenarbeit mit den Bundesministerien und den oberen Bundesbehörden ist ein wichtiges Instrument der Aufgabenwahrnehmung.

Dieser Text ist erstmalig in der „Food & Hygiene Praxis“, Ausgabe 02/2014, im Behr's Verlag Hamburg, erschienen.

Die Situation der amtlichen Lebensmittelüberwachung – eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Kontrollpraxis

Martin Müller

AUTOR

Martin Müller

Ehem. Vorsitzender

Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure e.V. (BVLK)

Hagener Straße 15

57489 Drolshagen

www.lebensmittelkontrolleure.de

Lebensmittelkontrolle – die Kontrolle der „Mittel zum Leben“ – ist in ihrer modernen Form vielleicht noch jung, ihre Wurzeln gehen aber bis in die Altreiche der Babylonier und Ägypter zurück. Bereits der Kodex Hammurabi, eine umfangreiche babylonische Sammlung von Rechtstexten aus dem 17. Jahrhundert v. Chr., normierte eine Reihe drakonischer Strafen für Lebensmittelfälschungen bzw. eichrechtliche Verstöße. Das Wort „Kontrolle“ hat seinen Ursprung in der Antike. Die Händler von Wein, Olivenöl und anderen Waren legten ihren Sendungen zu Wasser und zu Land die Warenliste – in Form einer Schriftrolle (rotula) – bei. Getrennt erstellt und transportiert wurde die „contra rotula“, die Gegenrolle, so schreibt Walter Krebs

in seiner Habilitationsschrift „Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen“ (1984). Am Ort des Empfängers wurden Rolle und Gegenrolle mit der Ladung verglichen und kontrolliert (vergl. „Taschenbuch der Lebensmittelkontrolle“ von Müller/Wallau/Grube). Die heutige Kontrollsituation ist natürlich umfassender zu verstehen: „In einer weitgehend selbstbestimmten und den Marktgesetzen folgenden Lebensmittelwirtschaft ist die „Lebensmittelkontrolle“ nicht nur „Überwachung“, sie ist im weitesten Sinne Vollzug des Lebensmittelrechts. Dabei dämmert auch den letzten Gesetzgebungsoptimisten, dass noch so perfekte Regelungen und Vorgaben nicht ausreichen, wenn sie in der Praxis der in Deutschland immerhin mehr als 400 zuständigen Behörden nicht effizient umgesetzt werden“, so Friedhelm Hufen auf dem Lebensmittelrechtstag 2009 in Wiesbaden. Dieser letzte Satz drückt eigentlich das ganze Überwachungsdilemma aus. Doch der Blick sollte auf die Gesamtsituation gerichtet werden. Wie ist der Status quo? Wo finden sich Stärken? Welche Schwächen gibt es und an welcher Stelle offenbaren sie sich?

Überwachungssituation 1993 – 2002

Jedes der damaligen alten Bundesländer hatte eine eigene Hygiene-Verordnung. In Bayern gab es sogar Kommunen mit kreiseigener Hygienesatzung. Diese Ordnungen waren alle nach dem

„Noch so perfekte Regelungen und Vorgaben reichen nicht aus, wenn sie in der Praxis der in Deutschland immerhin mehr als 400 zuständigen Behörden nicht effizient umgesetzt werden.“ (Friedhelm Hufen, 2009)

imperativen Prinzip von „Du sollst“, „Du hast“, „Du musst“, „Es ist“ und „Es sind“ aufgebaut. Die Regeln waren klar und scharf abgegrenzt. Die Küchengröße war genauso vorgeschrieben wie die Höhe der

Wandverfliesung mit hellem glasiertem Material. Das Kontrollpersonal war genauso eingeeengt, wie der Rechtsunterworfenen, der Lebensmittelunternehmer.

Die Richtlinie 93/43/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Lebensmittelhygiene (ABl. Nr. L 175, S. 1), zuletzt geändert durch Art. 17 ÄndVO (EG) 852/2004 vom 29. 4. 2004 (ABl. Nr. L 139, S. 1) änderte diesen Zustand in Form eines Paradigmenwechsel.

Unternehmensverantwortung

Die Richtlinie, die 1997 von Deutschland umgesetzt wurde, erweiterte im Vorgriff auf die 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 (BasisVO), die Verantwortung des Lebensmittelunternehmers. Er konnte, soweit er die Behörde (die Lebensmittelüberwachung) davon überzeugen konnte, mit Alternativen die Anforderungen zur Hygiene und damit zur Lebensmittelsicherheit der Richtlinie erfüllen. Dieser neuen Situation, der logischen Verantwortungsverlagerung zurück auf den Lebensmittelunternehmer, stand die Lebensmittelüberwachung sehr lange skeptisch gegenüber. Nahm man ihr doch die Instrumente des „kurzen Eingriffs“ aus der Hand. Daraus resultierte eine fortschreitende und immer intensiver zur Anwendung kommende besondere Verantwortung der Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure. Diese besondere Verantwortung schreibt sich ganz besonders in der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 fort. Es ist eine reine Grundlagen-Verordnung, die ganz bewusst relativ unpräzise bleibt. Sie fordert vom Kontrollpersonal Kreativität in der täglichen Umsetzung und Anwendung. Es muss situationsadäquat gehandelt werden. Jede Kontroll- und Betriebssituation ist einmalig. Dabei sind immer die massiven Eingriffe in ökonomische Unternehmensprozesse, die bei jeder Kontrollsituation zur Anwendung kommen können, in die Gesamtbeurteilung des Lebensmittelunternehmens vom Lebensmittelkontrolleur mit einzubeziehen.

Aber wie stellt sich die Kontrollsituation dar, wie intensiv kann und wie oft wird kontrolliert? Ausweislich der jährlich wiederkehrenden Pressekonferenzen des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) ist seit Beginn der Veröffentlichungen das Bemerkenswerteste, dass der gesetzlich geforderte Kontrollauftrag nicht erfüllt wird. Diese Feststellung ist vor allem unter dem Aspekt der risikoorientierten Kontrolle zu betrachten. Auch bei Sicht durch eine rosarote Brille bleiben mindestens 30 Prozent der Sollkontrollen unerledigt. Bemerkenswert an dieser Tatsache ist vor allem die „Kontinuität“ dieses Zustandes. Es gipfelte darin, dass die Nichtregierungsorganisation Foodwatch im Jahr 2012 acht Tage vor der Pressekonferenz des BVL erklärte, es werde so sein wie im letzten Jahr, eine Änderung zum Positiven werde auch dieses Mal nicht verkündet werden können. Foodwatch behielt mit dieser Prognose Recht.

„Auch bei Sicht durch eine rosarote Brille bleiben mindestens 30 Prozent der Sollkontrollen unerledigt.“

Die Beanstandungsquote bei der allgemeinen Hygiene war mit über 52 Prozent nur unwesentlich geringer als im Vorjahr. Im Hygienemanagement lag die Quote mit fast 26 Prozent um über einem Prozentpunkt höher als im Vorjahr.

Vertrauensverlust des Verbrauchers

Diese Überwachungslethargie ist auch anders belegbar. Diese permanente und wissentlich gebilligte Unterbesetzung hat auch eine andere Ausdrucksform. Es ist ein Vertrauensverlust der

„Der Vertrauensverlust der Verbraucher gegenüber den Lebensmittelunternehmen hat seine Ursache nicht zuletzt auch im fehlenden Kontrolldruck.“

Verbraucher gegenüber den Lebensmittelunternehmen festzustellen, der nicht zuletzt auch im fehlenden Kontrolldruck sicherlich seine Ursache hat. Immer wurde und wird

das Gemeinwesen Bundesrepublik Deutschland mit echten und medial befeuerten Krisen und Skandalen beschwert. Von wachstumssteigerndem Östrogen in Kalbfleisch, über die beklagenswerte EHEC-Krise und den Noroviren auf Erdbeeren bis hin zum Pferdefleisch-Skandal wurde das Vertrauen des Verbrauchers in die Unternehmen und im Weiteren auch das in die staatliche Daseinsvorsorge im Verbraucherschutz minimiert und darüber hinaus in Misstrauen gewandelt.

Das Gutachten des Bundesrechnungshofs und dessen Folgen

Besonders das Dioxin-Geschehen und die EHEC-Krise haben das seit Oktober 2011 vorliegende und durch ihren Präsidenten Prof. Dr. Dieter Engels präsentierte „Gutachten des Bundesrechnungshofes, Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)“ intendiert. Bei der Lektüre dieses Gutachtens muss festgestellt werden, dass in jedem Satz Sprengstoff steckt. Die Lebensmittelüberwachung der Länder und der Bund im Rahmen seiner

„Die Lebensmittelüberwachung der Länder und der Bund im Rahmen seiner Aufsicht wurde gelinde gesprochen abgewatscht“.

Aufsicht wurde gelinde gesprochen „abgewatscht“. In allen Bereichen wurde den mit der Überwachung betrauten Behörden auf Kommunal- und vor allem auf Landesebene ein Amutszeugnis besonderer Güte

ausgestellt. Aber nicht nur das, das Haus von Dieter Engels hat der Lebensmittelüberwachung ein Pflichtenheft geschrieben. Leider hat dieses Pflichtenheft nur empfehlenden Charakter. Ein Muss für die Administration konnte daher diesem Pflichtenheft nicht beigelegt werden. Trotzdem bleibt zu hoffen, dass hier nicht geduldiges Papier als Platzhalter für andauernde Lethargie missbraucht wurde. Denn die Schwachstellen, die in diesem Gutachten herausgearbeitet wurden, überwiegen nicht gegenüber den Empfehlungen die sich daraus ergeben. In sechs „Kernaussagen“ fasst das Gutachten die Kritik und die daraus resultierende Empfehlung zusammen. Dies nicht nur zu lesen, sondern auch umzusetzen wäre eine dankbare und den Verbraucherschutz beachtende Aufgabe für die Administration auf Bundes- und insbesondere auf Landesebene.

Diese Kernaussagen lauten:

- Gesamtstaatliche Verantwortung für sichere Lebensmittel
- Sicherungssysteme der Unternehmen
- Normative Steuerung der amtlichen Überwachung
- Organisation der amtlichen Überwachung
- Neuausrichtung der regulären Lebensmittelüberwachung
- Nationales Lebensmittel-Krisenmanagement

Leider ist aber festzustellen, dass nur in chinesischen Trippelschritten der Probleberg in Angriff genommen wird bzw. „links liegen gelassen“ wird. So war denn auch, zwei Jahre nach Veröffentlichung des Engels-Gutachten, aus dem Mund eines leitenden Beamten des Bundes folgendes zu vernehmen:

- „Die Harmonisierung der Überwachung bei Probenahme und Analytik und deren Nutzung ist mangelhaft.“
- „Gänzlich fehlende Verknüpfungen von Laborinformationssystemen entlang der Warenkette.“
- „Zerrissene Datenbanken mit fehlenden Schnittstellen auf Bund-, Länder- und Kommunal-ebene.“
- „Fehlende Zuständigkeiten der nationalen Referenzlaboratorien für die Harmonisierung und Standardisierung der Eigenkontrollsysteme der Privatwirtschaft.“
- „Keine systematischen Zugänge zu den Daten der Eigenkontrollsysteme in der Krise.“
- „Daten zu Lieferbeziehungen stehen nicht kettenübergreifend digital zur Verfügung.“
- „Es fehlen rechtliche Verknüpfungen beim Überwachungsauftrag.“
- „Es entstehen Daten-/Informationsverluste bei Übermittlung von Kommunal- über Landes- auf die Bundesebene.“
- „Es fehlen spezifische Rechtsvorschriften mit übergreifenden Zuständigkeiten.“
- „Die Risikobewertungen sind verbesserungswürdig und die Risikokommunikation ist uneinheitlich.“
- „Die Rolle von privatwirtschaftlichen Qualitätssystemen ist unklar.“

Eine wahrlich deprimierende Beschreibung und Aufzählung!

Umfrage im Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure

„Abgerundet“ wird das Bild durch eine aktuelle Befragung im Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure (BVLK). Im Zeitraum von Januar bis Februar 2014 wurden 2.200 Lebensmittelkontrolleure befragt, fast 900 Antworten gingen ein. Abgefragt wurde u. a. die allgemeine Zufriedenheit mit dem Beruf Lebensmittelkontrolleurin und -kontrolleur. Über 85 Prozent waren „eher bis extrem zufrieden“. Die Frage über die Zufriedenheit mit der föderalen Aufteilung der Lebensmittelüberwachung wurde von fast der Hälfte negativ beschieden. 64 Prozent fühlten sich „häufig“ bis „eher selten“ bei Entscheidungen unter politischen Druck gesetzt. Die Frage „wurden ihre legalen Entscheidungen schon einmal durch Vorgesetzte widerrufen und dieses ein- oder mehrmals?“ wurde von 45 Prozent mit „ja“ beantwortet.

In den Erläuterungen zu den Antworten wurde beklagt, dass:

- aus politischem Interesse Entscheidungen zu Gunsten von Unternehmen aufgeweicht wurden.
- eindeutige Straftaten zu Ordnungswidrigkeiten herabgestuft wurden.
- Sanktionsentscheidungsänderungen oder sogar Rücknahme der Entscheidung je nach wirtschaftlichem Gewicht des Unternehmens für die Kommune von derselben zu beobachten war.
- Risikobeurteilungen durch Vorgesetzte aufgeweicht wurden, um eine geringere Inspektionsfrequenz zu erreichen, umso den Personalbedarf künstlich zu verringern.
- in einem Extremfall durch Einflussnahme eines Dezernenten ein dem Unternehmen zugeteilter Kollege aus diesem Betrieb auf Dauer abgezogen wurde, um so dem „Wunsch“ des Parteifreundes nachzukommen.

Natürlich sind diese Daten und Fakten nicht erfreulich. Aber die glasklare Offenlegung sollte endlich als innovative und ergebnisorientierte Starthilfe für eine Renovierung der Lebensmittelüberwachung angesehen werden.

Die besondere Verantwortung der Lebensmittelkontrolleure

Wie schon erwähnt finden sich im „BRH-Gutachten“ reichliche Empfehlungen, die verdeutlichen, was die besondere Verantwortung der Lebensmittelkontrolleure bedeutet. Angefangen bei einer ehrlichen Risikobeurteilung der Betriebe, die dann die wirklich benötigte Anzahl an Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleuren ermittelt, die einhergehen muss mit der weiteren Profilschärfe des Berufes durch Ausbildungsvertiefung. Lebensmittelkontrolleure sind, wie schon beschrieben, aufgrund ihrer besonderen Verantwortung, im gehobenen Dienst anzusiedeln. Sie kommen, und das muss hier mit großem Nachdruck erwähnt werden, dieser besonderen Verantwortung arbeitstäglich mit einem hohen Qualitätsanspruch nach. Ausgehend von der Ver-

„Ideallösungen sind nicht in jedem Fall ideale Lösungen.“

antwortung der Betriebe durch die Ermessensfreiräume, die die VO 852/2004 den Unternehmen ermöglicht, sind die Kontrollleurin und der Kontrolleur immer wieder mit der Kausalfrage zur Lebensmittelsicherheit befasst. Sie können nicht aus einer Direktionsverordnung heraus Handlungsanweisungen geben, sondern sie müssen sich immer wieder mit den Betriebsspezifika auseinandersetzen. Besonders ist zu beachten, dass Ideallösungen nicht in jedem Fall ideale Lösungen sind. Nicht in jedem Unternehmen können und dürfen Lebensmittelkontrolleure, die in Großunternehmen etablierten und dann natürlich auch installierten „Stand der Technik“-Möglichkeiten als Forderung fixieren. Selbst die Kommission gewährt den kleinen und mittelständischen Unternehmen Zugeständnisse in der unternehmerischen Auskleidung von Anforderungen und so ist in der in Novellierung befindlichen Kontrollverordnung ein Passus zur gebührenrechtlichen Besserstellung dieser Unternehmen eingearbeitet. Durch Alternativen, die der Lebensmittelunternehmer aufzeigt und nachweist wird daher die Entscheidung für ausreichende Basishygiene und die daraus resultierende Lebensmittelsicherheit eines Unternehmens immer wieder ein singulärer besonders verantwortungsvoller Entscheidungsprozess für den Kontrolleur bleiben.

Neuansatz: Möglichkeiten der „Zusammenarbeit“ von Kontrolle und Kontrollierten

Das eingeleitete Qualifikationsverfahren durch eine Novellierung der Lebensmittelkontrollverordnung darf nicht durch die unverständliche Negation der Länder zum Erliegen kommen.

Hier muss ein neuer Ansatz gefunden werden. Die empfehlende Forderung im Gutachten des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit sollte seine Umsetzung finden. Darüber sollte für eine moderne Lebensmittelüberwachung gelten, dass Zusammenarbeit von Lebensmittelunternehmen und Überwachung zum Wohle des Verbrauchers ein zukunftsweisender Aspekt ist. Auch dazu finden sich Hinweise und Empfehlungen nicht nur im Gutachten. In Artikel 17 der Basis-Verordnung wird eine Gleichrangigkeit von Lebensmittelunternehmen und Überwachung hergestellt. Dort heißt es: „Artikel 17, Zuständigkeiten: 1) Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer sorgen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen dafür, dass die Lebensmittel oder Futtermittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen, die für ihre Tätigkeit gelten, und überprüfen die Einhaltung dieser Anforderungen.“

„Für eine moderne Lebensmittelüberwachung sollte gelten, dass Zusammenarbeit von Lebensmittelunternehmen und Überwachung zum Wohle des Verbrauchers ein zukunftsweisender Aspekt ist.“

Durch diesen Absatz und im Weiteren aus der „Basis-Verordnung“ und der in der VO 852/2004 ermunternden Aufforderung nach Konzipierung von Leitlinien haben die Verbände von Lebensmittelunternehmen diese Aufgabe abgearbeitet. Sie haben mit Leitlinien zur Implementierung von Basishygiene und HACCP-Konzepten die Voraussetzung von Lebensmittelsicherheit geschaffen. Ergänzend kommen hier noch spezifische DIN Normen hinzu.

Durch diesen Absatz und im Weiteren aus der „Basis-Verordnung“ und der in der VO 852/2004 ermunternden Aufforderung nach Konzipierung von Leitlinien haben die Verbände von Lebensmittelunternehmen diese Aufgabe abgearbeitet. Sie haben mit Leitlinien zur Implementierung von Basishygiene und HACCP-Konzepten die Voraussetzung von Lebensmittelsicherheit geschaffen. Ergänzend kommen hier noch spezifische DIN Normen hinzu.

Und weiter ist nachzulesen: „2) Die Mitgliedstaaten setzen das Lebensmittelrecht durch und überwachen und überprüfen, dass die entsprechenden Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmern in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen eingehalten werden.“

Der Absatz 2 ist die Voraussetzung für das 2004 verabschiedete Hygienepaket mit der Basis der VO 852/2004 und im Weiteren zusammen mit der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften“ (AVV Rahmen-Überwachung – AVV RÜb, 3. Juni 2008) das „gleichberechtigte“ Pendant der Überwachung zu den Lebensmittelunternehmen. Daraus folgt, dass die Eigenkontrollen der Lebensmittelunternehmen im gesundheitlichen Verbraucherschutz durch die Basisverordnung 178/2002 gleichbedeutend neben der amtlichen Kontrolle steht. Die Gewichtung von Eigenkontrollen ist eine der Kernaussagen im Engels-Gutachten.

Win-Win-Situation generieren

„Wirksame Eigenkontrollen bilden das Fundament für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz, weil sich die amtliche Überwachung nach dem Sicherheitskonzept der EU insbesondere auf die, ‚Kontrolle der Eigenkontrolle‘ stützt. Mit dem stufenübergreifenden Qualitätssicherungssystem hat die Wirtschaft freiwillig eine neue Kontrollebene eingeführt, die neben die Eigenkontrolle und die staatliche Überwachung tritt. Der Ausbau stufenübergreifender, privatwirtschaftlich organisierter Qualitätssicherungssysteme und ihre Nutzbarmachung durch die staatliche Überwachung bieten neue Potenziale für den gesundheitlichen Verbraucherschutz. Ein solches Ineinandergreifen der unterschiedlichen Kontrollsysteme ermöglicht eine ‚Win-Win-Situation‘ für staatliche Überwachung und Betriebe.“ Diese Aussage ist die konsequente Fortführung der unternehmerischen Verantwortung in ein neues Stadium. Die besonders strenge Form „Eigenkontrolle“ der Unternehmen durch externes Audit sollte dann auch seine Würdigung finden.

Zuvor sollte jedoch am Beispiel dieser Kontrollform und ihrer Ergebnisöffnung für die Überwachung diskutiert werden, wie es hier zu einem vertrauensvollen Umgang mit sensiblen betriebsbezogenen Daten kommen könnte. Zurzeit halten sich Überwachung wie Überwachte mit dem Datenaustausch noch sehr vornehm zurück. Es fehlt selbstverständlich ein gewisses Grundver-

„In einigen Landkreisen genehmigen die landwirtschaftlichen Unternehmen der Veterinärverwaltung Einblicke in die Audits durch QS – das ist eine Win-Win-Situation.“

trauen zwischen den beiden Parteien. Ist hier nicht zu bedenken, was im Dioxingesehen begonnen und in der EHEC-Krise fortgesetzt wurde, weiterzuführen. Kurze Entscheidungswege mit einer gut erarbeiteten Datenlage. Vorbild kann die Vereinbarung

von „QS – dem Prüfsystem für Lebensmittel“ und neun Landkreisen in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen sein. Hier genehmigen die landwirtschaftlichen Unternehmen der Veterinärverwaltung Einblick in die Audits durch QS. Nach Auskunft vom Leiter des Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt des Kreises Borken, Albert Groeneveld, hat sich dieses System als Win-Win-Situation herauskristallisiert. Die Behörden haben zusätzliche Informationen im Rahmen der Lebensmittelsicherheit und die Betriebe bekommen aufgrund der erfolgreich etablierten Privataudits eine entspanntere Inspektionsfrequenz. Das sollte auch im Lebensmittelbereich möglich sein. Bietet sich doch hier die AVV-Rüb im wahrsten Wortsinn als Grundlage geradezu an.

Zuvor müsste jedoch eine wichtige Änderung der Verwaltungsvorschrift zum Tragen kommen. Das dort fixierte Hauptmerkmal II ist gegenüber dem Hauptmerkmal IV dringend aufzuwerten. Das Verhalten des Unternehmers wird mit 25 Maluspunkten gegenüber dem Hauptmerkmal IV, dem Hygienemanagement, mit 40 Maluspunkten absolut unverhältnismäßig. Dem Hygienemanagement sollten zugunsten des Unternehmers 15 Punkte entzogen werden. Im weiteren Verfahren sollte ein weiterer Unterpunkt 4 beim Verhalten des Unternehmens etabliert und die Unterpunkte 1 Einhaltung lebensmittelrechtlicher Bestimmungen und Unterpunkt 2 Rückverfolgbarkeit, mit einer Gewichtungsanhebung von drei bzw. zwei Punkten neu bewertet werden.

Der neu einzuführende Unterpunkt 4 sollte das extern erfolgreich installierte Audit zur Bewertung bringen. Es sollten maximal zehn Maluspunkte erreicht werden können. Die daraus resultierende Möglichkeit für Unternehmen, sich durch eine besondere Form der Offenheit eine weitere Absenkung der, natürlich den Betrieb belastenden, Kontrollvorgänge zu erarbeiten, sollte für die Unternehmen Ansporn genug sein, solchen Neuerungen offen gegenüberzutreten.

FAZIT: Zusammenfassend ist zu bemerken, dass eine sehr gute Rechtssetzung für den gesundheitlichen Verbraucherschutz in der Europäischen Union und daraus folgend in der Bundesrepublik Deutschland zur konsequenten Anwendung bereitsteht. Durch einen falschen föderalpolitischen Gesamtansatz leidet der Verbraucherschutz durch kleinteilige Strukturen. Diese werden sich nicht grundlegend ändern, wenn nicht mutig und zielführend an der Umsetzung der Empfehlungen aus dem BRH-Gutachten gearbeitet wird. Darüber hinaus sollten die weiteren Überlegungen zu Möglichkeiten der Zusammenarbeit für Kontrolle und Kontrollierte im Sinne eines nachhaltigen Verbraucherschutzes so umgesetzt werden, dass eine Integration in die Kontrollpraxis unumgänglich wird.

Die Revision der Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – Was soll sich ändern?

Dr. Tim Gumbel¹

AUTOR

Dr. Tim Gumbel

Persönlicher Referent des stellv. Generaldirektors für die Lebensmittelkette
Europäische Kommission
200, Rue de la Loi
1049 Brüssel (Belgien)
www.europa.eu

Mit ihrem am 6. Mai 2013 vorlegten Vorschlag zur Überarbeitung der amtlichen Kontrolle entlang der gesamten Lebensmittelkette² beabsichtigt die Europäische Kommission den bestehenden Rechtsrahmen zu Kontrollen nachhaltig zu modernisieren, Transparenz und Rechtsklarheit zu verbessern sowie eine Reihe von Spezialvorschriften über Kontrollen in sektoralen Vorschriften zu einzelnen Bereichen der Lebensmittelkette in den allgemeinen Rahmen zu überführen. Der Vorschlag ist Teil eines Pakets, mit dem auch der rechtliche Rahmen in den Bereichen Tier- und Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial sowie die Finanzierung im Bereich der Lebensmittelkette neu geregelt werden.

Inhalt des Vorschlags der Kommission

Der Vorschlag erstreckt das Prinzip, dass amtliche Kontrollen risikobasiert durchzuführen sind, auf die gesamte Lebensmittelkette, um zu einer besseren Setzung von Prioritäten und zu einem besseren Einsatz von Ressourcen der Kontrollbehörden auf nationaler Ebene beizutragen. Grundsätze wie verpflichtende Minimalfrequenzen für Kontrollen und verpflichtende Kontroll-

„Klare Grundentscheidungen und Grenzen für die Entscheidungsbefugnis der Kommission seitens des Gesetzgebers tragen zu einer ausgewogenen Gesamtregelung bei.“

modalitäten werden durch den Vorschlag statuiert; zu diesen und anderen Fragen sind technische Details im Wege delegierter Rechtsakte sowie von Durchführungsrechtsakten festzulegen. Diese beiden Kategorien von Rechtsakten stehen in der Kri-

tik; sowohl die angebliche mangelnde Transparenz des Entscheidungsprozesses sowie eine zu ausgedehnte Entscheidungsbefugnis der Kommission werden bemängelt. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Mitgesetzgeber, Rat der Europäischen Union (EU) und Europäisches Parlament durchaus technische Details auch im Wege der Gesetzgebung regeln können. Die Frage ist, ob eine solche Gesetzgebungspraxis den Interessen der Betroffenen wie auch der Vollzugsbehör-

¹ Der Verfasser ist Beamter der Europäischen Kommission. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

² Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit, Pflanzenvermehrungsmaterial und Pflanzenschutzmittel sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 1829/2003, (EG) Nr. 1831/2003, (EG) Nr. 1/2005, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 834/2007, (EG) Nr. 1099/2009, (EG) Nr. 1069/2009, und (EG) Nr. 1107/2009, der Verordnungen (EU) Nr. 1152/2012, und EU Nr. [...] /2013 [Bezugnahme auf Finanzvorschlag COM (2013) 327 endgültig vom 7.6.2013] und der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/113/EG, 2008/120/EG und 2009/128/EG (Verordnung über amtliche Kontrollen)

den der Mitgliedstaaten dient. Flexibilität des Entscheidungsprozesses und Nähe des Sachverständigen der Exekutive zu den in delegierten und Durchführungsrechtsakten geregelten Detailfragen sprechen gegen eine solche Lösung. Dabei ist davon auszugehen, dass klare Grundentscheidungen und Grenzen für die Entscheidungsbefugnis der Kommission seitens des Gesetzgebers zu einer ausgewogenen Gesamtregelung beitragen. Auch für delegierte und Durchführungsrechtsakte ist die Konsultation und Berücksichtigung aller betroffenen Interessen für die Kommission selbstverständlich.

Der Vorschlag zieht weiterhin die Lehren aus den Vorgängen um Pferdefleisch im Jahr 2013: Die zuständigen Behörden müssen regelmäßig und mit angemessener Häufigkeit Kontrollen durchführen, um vorsätzliche Verstöße zu entdecken. Die Kommission erhält die Befugnis, Mitgliedstaaten zur Durchführung von Kontrollen nach harmonisierten Plänen zu verpflichten. Die Regeln zur Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten werden gestärkt und die bestehenden IT-Systeme zu Risiken bezüglich Lebens- und Futtermitteln, Handel, Tierseuchen sowie Pflanzenschädlingen werden besser miteinander vernetzt und ausgebaut. Sanktionen für vorsätzliche Verstöße gegen Vorschriften über die Lebensmittelkette müssen im Sinne einer effektiven Abschreckung mit dem Entzug des mit dem Verstoß verbundenen wirtschaftlichen Vorteils verbunden sein.

Mit dem Vorschlag werden die bestehenden unterschiedlichen Regelungen in Bezug auf Kontrollen bei Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen, Pflanzen und pflanzlichen Erzeugnissen sowie Lebensmittel nichttierischen Ursprungs zusammengeführt. Künftig sollen diese Kontrollen an einheitlichen Grenzkontrollstellen durchgeführt werden, an denen der entsprechende Sachverstand gebündelt wird. Das Verfahren zur Benennung der Grenzkontrollstellen wird insoweit vereinfacht, als nicht mehr in jedem Fall eine Kontrolle durch Experten der Kommission stattfinden muss. Administrative Erleichterung wird auch durch die Einführung eines einheitlichen gemeinsamen Gesundheitsdokuments erreicht, dessen Verwendung in elektronischer Form zulässig ist.

„Künftig sollen diese Kontrollen an einheitlichen Grenzkontrollstellen durchgeführt werden, an denen der entsprechende Sachverstand gebündelt wird.“

Die Regelungen zur Finanzierung amtlicher Kontrollen sind der am kontroversesten diskutierte Teil des Vorschlags. Einer allgemeinen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu angemessener Ausstattung der Kontrollbehörden mit den nötigen personellen und materiellen Ressourcen steht einer Verpflichtung gegenüber, diese Ressourcen aus kostendeckenden Gebühren zu finanzieren. Hierzu enthält der Vorschlag eine Liste der Kosten, die Löhne und Gehälter sowie andere sachliche Ausgaben beinhaltet, die die Mitgliedstaaten bei Berechnung der Gebühren in Ansatz bringen müssen sowie Verpflichtungen zu transparenter Darstellung der Methode zur Kostenerhebung sowie der Verwendung

„Die Regelungen zur Finanzierung amtlicher Kontrollen sind der am kontroversesten diskutierte Teil des Vorschlags.“

der erhobenen Gebühren, als Ansatz zum sparsamen Umgang mit diesen Mitteln. Die Mitgliedstaaten können Gebühren als Pauschale (mit der Verpflichtung zur Berücksichtigung gleichbleibend rechtskonformen Verhaltens) oder im Wege der Berechnung der tatsächlichen Kosten einzelner Kontrollen erheben.

Von der Gebührenverpflichtung befreit sind sogenannte Mikrounternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten und einem Jahresumsatz, der zwei Millionen Euro nicht übersteigt. Diese Regelung ist Gegenstand von Kritik aus verschiedenen Perspektiven: Einerseits werden Lebensmittelkontrollen als öffentliche Aufgabe gesehen, die aus Steuermitteln zu finanzieren ist; andererseits wird die angesprochene Ausnahme für Mikrounternehmen vor dem Hintergrund der tatsächlichen Situation in einigen Mitgliedstaaten kritisiert, in denen solche Unternehmen bis zu 90 Prozent der betroffenen Betriebe innerhalb der gesamten Kette ausmachen können.

Dabei wird nicht berücksichtigt, dass der Vorschlag gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage die Basis für Gebühreneinnahmen verbreitert, insofern nicht nur einige Sektoren wie Fleisch- und Milchbetriebe sowie Importeure mit Gebühren belastet werden, während andere Sektoren

„Die Gebührenregelung dient auch dem Ausgleich der sehr unterschiedlichen Haushaltssituation in den Mitgliedstaaten, von denen einige bei angespannter Lage und Steuerfinanzierung versucht sein könnten, Ressourcen in den Kontrollbehörden einzusparen.“

wie der Einzelhandel sowie das Gastgewerbe nicht auf der Grundlage europäischer Bestimmungen zur Finanzierung herangezogen werden, wobei einzelne Mitgliedstaaten durchaus auch schon bisher Gebühren auf nationaler Grundlage

erhoben haben. Weiter dient die Gebührenregelung auch dem Ausgleich der sehr unterschiedlichen Haushaltssituation in den Mitgliedstaaten, von denen einige bei angespannter Lage und Steuerfinanzierung versucht sein könnten, Ressourcen in den Kontrollbehörden einzusparen. Eine solche Vorgehensweise würde das Risiko in sich bergen, dass nicht mehr von einem einheitlichen Schutzniveau innerhalb der Europäischen Union ausgegangen werden könnte. Demgegenüber sind Gebühren, deren Verwendung detailliert offenzulegen ist, geeignet, einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken, die im Übrigen auch das Vertrauen der Verbraucher sowie internationaler Handelspartner in die Integrität der gesamten Lebensmittelkette in der Europäischen Union beschädigen könnte.

Auf weitere Elemente des Vorschlags wie die Bestimmungen zur Veröffentlichung von Ergebnissen amtlicher Kontrollen, wobei eine Verpflichtung zur Veröffentlichung einer Gesamtübersicht über die von einer Behörde durchgeführten Kontrollen sowie eine Befugnis zur Veröffentlichung von Kontrollergebnissen in Bezug auf einzelne Unternehmer auf der Basis objektiver und transparenter Kriterien bestehen, sowie die Fortführung und Ausweitung bestehender Bestimmungen zu Analysemethoden und -ergebnissen, zu Notfallplänen und mehrjährigen Kontrollplänen und zum System der Europäischen Referenzlaboratorien sei abschließend kurz hingewiesen.

Stand des Rechtsetzungsverfahrens

Während die Beratungen des Vorschlags auf Expertenebene im Rat vorangehen, hat das Europäische Parlament den Vorschlag am 15. April 2014 in Erster Lesung behandelt. Die weitere Beratung wird in der kommenden Wahlperiode des Europäischen Parlaments fortgesetzt werden in Erwartung der Ersten Lesung im Rat. Während mit dem Vorschlag die Grundprinzipien der amtlichen Kontrolle überarbeitet werden, ist nach Annahme des Vorschlags durch die Mitgesetzgeber noch eine umfangreiche Vorbereitung der technischen Details für die verschiedenen betroffenen Sektoren innerhalb der Lebensmittelkette erforderlich. Diese Vorbereitung wird einerseits die Erfahrungen mit den derzeit bestehenden Kontrollvorschriften berücksichtigen, andererseits machen die dargestellten Erweiterungen des Rechtsrahmens auch neue Detailregelungen erforderlich. Der für das Inkrafttreten der neuen Regelungen vorgesehene Übergangszeitraum von bis zu fünf Jahren für einzelne Bestimmungen wird eine umfassende und auf Ermittlung aller betroffenen Interessen und Konsultation der Betroffenen gestützte Vorbereitung ermöglichen sowie einen möglichst reibungslosen Übergang zu dem neuen Rechtsrahmen erleichtern.

„Der für das Inkrafttreten der neuen Regelungen vorgesehene Übergangszeitraum von bis zu fünf Jahren wird eine umfassende Vorbereitung und einen möglichst reibungslosen Übergang ermöglichen.“

FAZIT: Der Vorschlag über amtliche Kontrollen modernisiert den EU-Rechtsrahmen für die Lebensmittelkette und leistet damit einen Beitrag zu einem hohen Schutzniveau innerhalb der Europäischen Union. Ein modernisierter und transparenter Rechtsrahmen verbessert nicht nur das Instrumentarium, das den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung steht und schafft nicht nur Klarheit über die Verpflichtungen dieser Behörden, deren Einhaltung die Europäische Kommission auf der Grundlage der Europäischen Verträge überwacht. Ein transparenterer Rahmen erleichtert der Europäischen Kommission auch die Vertretung europäischer Interessen auf internationaler Ebene und in Verhandlungen mit Handelspartnern der EU, auf der Basis einschlägiger verpflichtender internationaler Normen und Standards.

Neue Wege in der amtlichen Lebensmittelüberwachung am Beispiel von NRW

LMR'in Juliane Becker

AUTORIN

LMR'in Juliane Becker (MRin)
Abteilungsleiterin
Ministerium für Klimaschutz,
Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-
Westfalen
Schwannstraße 3
40476 Düsseldorf
www.munlv.nrw.de

Nordrhein-Westfalen (NRW) ist mit 18 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste Bundesland. Die amtliche Lebensmittelüberwachung arbeitet in einem dreigliedrigen Verwaltungsaufbau (Abbildung 1): Die Lebensmittelüberwachung ist den Lebensmittelüberwachungsämtern bei den 53 Kreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Die Fachaufsicht übt das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) aus. Es nimmt daneben auch eigene Aufgaben wie z. B. die Zulassung großer Fleischbetriebe wahr. Oberste Landesbehörde ist das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Natur, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW (MKULNV). In NRW wurden 2012 von insgesamt ca. 185.000 Betrieben ca. 100.000 Betriebe

knapp 150.000 Mal kontrolliert (Abbildung 2). Bei ca. 26.000 Betrieben wurden Verstöße festgestellt. 2012 wurden gut 100.000 Lebensmittel untersucht und 10,7 Prozent, also knapp 10.000 Proben, beanstandet.

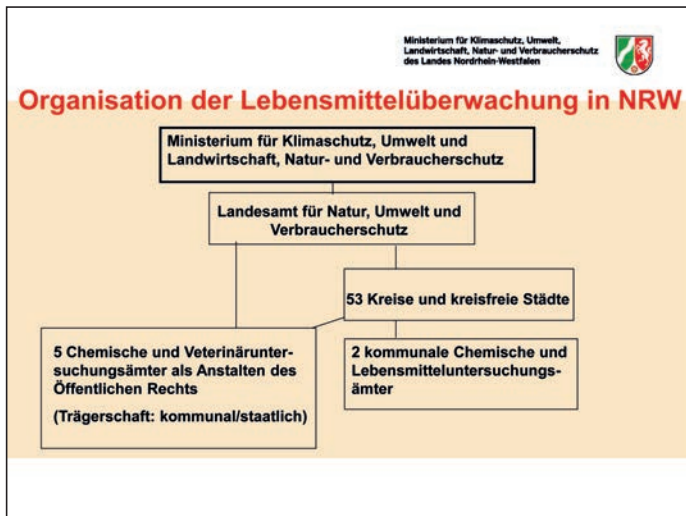



Abbildung 1: Organisation der Lebensmittelüberwachung in NRW

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen



Betriebskontrollen NRW 2012

	Erzeuger	Hersteller/ Abpacker	Trans- porteur/ Vertrieb	Einzel- handel	Dienst- leistung	Hersteller Einzel- handels- stufe	Insgesamt
Betriebe	10.154	3.136	5.227	65.574	91.288	9.434	184.813
Kontrollierte Betriebe	1.500	1.817	1.761	33.222	54.155	6.472	98.927
Kontrollbesuche	2.322	8.338	3.295	49.822	76.891	11.470	152.138
Betriebe mit Verstößen	134	435	268	7.645	15.737	2.152	26.371

Abbildung 2: Betriebskontrollen in NRW im Jahr 2012

Gemäß der Personalerhebung in NRW 2011 arbeiteten knapp 700 „Personen“ – bemessen als sogenannte Vollzeitäquivalente – in den 53 Lebensmittelüberwachungsämtern in der Lebensmittelüberwachung.

NRW strebt eine ständige Verbesserung der Lebensmittelkontrolle an. Schon die EU-Kontrollverordnung (EG) Nr. 882/2004 fordert in den Artikeln 3, 6, 7 und 26, dass amtliche Kontrollen regelmäßig, auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit durch Kontrollpersonal, das für seine Aufgaben angemessen ausgebildet, geschult und zu multidisziplinärer Zusammenarbeit befähigt ist, ausgeführt wird. Die personelle und sonstige Ausstattung muss angemessen sein. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, wie sie die Finanzierung erreichen können. Amtliche Tätigkeiten sollen zudem mit einem hohen Maß an Transparenz und vorliegende Informationen so rasch wie möglich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

„Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, wie sie die Finanzierung erreichen können.“

In NRW wurden die Empfehlungen des Gutachtens des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung aus dem Jahr 2011 im Koalitionsvertrag NRW 2012 bis 2017 dahingehend aufgenommen, dass beabsichtigt ist, die Kontrolle großer Lebensmittelunternehmen auf die staatliche Ebene zu überführen. Dies haben auch die Regierungsfractionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag mit ihrem Antrag „eine effektive Lebensmittelkontrolle stärkt

„Schlagkräftige interdisziplinäre Kontrolleinheiten mit produkt- und branchenspezifischem Sachverstand sollten die Kommunen entlasten.“

insbesondere die Ernährungswirtschaft in NRW“ vom Juni 2013 aufgegriffen. So wird darin noch einmal betont, dass schlagkräftige interdisziplinäre Kontrolleinheiten mit produkt- und branchenspezifischem Sachverstand die Kommunen entlasten sollen. Auch sollen sie die Überwachung von für den überregionalen Markt produzierenden Unternehmen sowie die Zentralen und Kopfsysteme überregional tätiger Handels- und Discountketten und systemgastronomischer Einrichtungen übernehmen. Hinsichtlich der Finanzierung wird auf die unionsrechtlichen Vorgaben zur finanziellen und personellen Ausstattung und – falls diese nicht über Steuermittel erfolgen kann – auf die Erhebung von Gebühren und Kostenbeiträgen hingewiesen. Auch der nordrhein-westfälische Landesrechnungshof nimmt die im Koalitionsvertrag NRW angestrebte weitgehend gebührenfinanzierte Kontrolle im Verbraucherschutz vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage des Landes positiv zur Kenntnis.

Im LANUV ist als interdisziplinäre Kontrolleinheit bereits das Kompetenzteam mit 17 Personen (fünf TierärztInnen, drei LebensmittelchemikerInnen, zwei Juristinnen, zwei Verwaltungskräfte, ein Lebensmittelkontrolleur, eine Lebensmitteltechnologin, ein Wirtschaftsjurist, ein Betriebswirt, ein Informatiker) eingerichtet worden. Es unterstützt die Kommunen bei ihren Aufgaben, bearbeitet Einzelprojekte und wirkt in Krisenzeiten helfend mit.

Daneben wurde 2008 in NRW die neue Berufsgruppe des „amtlichen Kontrollassistenten/-assistentin“ eingerichtet. Nach sechsmonatiger theoretischer und praktischer Ausbildung mit abschließender Prüfung unterstützen diese

„In NRW wurde schon 2008 eine neue Berufsgruppe eingerichtet: amtliche(r) Kontrollassistent(in).“

AssistentInnen die Lebensmittelkontrolleurrinnen und -kontrolleure bei ihren Kontrollen, sorgen so auch für das von mehreren Seiten geforderte 4-Augen-Prinzip, führen auch eigene Kontrollen in Betrieben, die ausschließlich verpackte Lebensmittel vertreiben, durch und entnehmen amtliche Proben.

Zur Umsetzung der Forderung der Koalitionsfraktion der staatlichen Kontrolle großer Betriebe müssen nun Eckpunkte wie die Definition solcher Betriebe, die Definition der hoheitlichen Tätigkeiten, die Personalbedarfsermittlung, die Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen, die Rekrutierung des Personals und die Finanzierung ausgefüllt werden. Zur Finanzierung hat NRW als erstes Bundesland die Forderung erhoben, auch für amtliche Regelkontrollen Gebühren zu erheben. Mittlerweile haben sich sechs weitere Länder dieser Forderung angeschlossen.

„Zur Finanzierung hat NRW als erstes Bundesland die Forderung erhoben, auch für amtliche Regelkontrollen Gebühren zu erheben.“

Zur Finanzierung hat NRW als erstes Bundesland die Forderung erhoben, auch für amtliche Regelkontrollen Gebühren zu erheben. Mittlerweile haben sich sechs weitere Länder dieser Forderung angeschlossen.

NRW setzt sich seit langem dafür ein, dass gem. den Vorgaben in der EU-Kontrollverordnung das amtliche Handeln den Verbraucherinnen und Verbrauchern transparent gemacht wird. Denn Transparenz schafft Vertrauen, beugt Aktionismus vor, fördert die Harmonisierung und erleichtert die Arbeit.

Auch im bereits erwähnten Antrag der Regierungsfractionen wie im Koalitionsvertrag NRW 2012 bis 2017 sind Vorgaben zur Transparenz niedergelegt: „Wir werden für Transparenz bei den amtlichen Kontrollergebnissen im Gastronomie- und Lebensmittelbereich (Hygienebarometer) sorgen. Sollte es nicht zeitnah zu einer Lösung auf Bundesebene kommen, werden wir den Beschluss der Verbraucherschutzministerkonferenz aus dem Jahr 2011 soweit wie rechtlich möglich auf Landesebene umsetzen.“

2013 wurde das Pilotprojekt der Verbraucherzentrale NRW (VZ NRW) mit den Kommunen Bielefeld (BI) und Duisburg (DU) gestartet. Auf Grundlage des § 4 Absatz 1 des Verbraucherinformationsgesetzes hat die VZ NRW bei den Städten BI und DU den Antrag gestellt, die Kontrollergebnisse zu sämtlichen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich ansässigen Gastronomiebetrieben (z. B. Speisegaststätten, Imbissbetriebe, Gasthausbrauereien, Cafés, Milchbars, Eisdielen mit und ohne eigene Herstellung, Besen- und Straußwirtschaften) zu erhalten. Nach der Vorgaben der Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung teilen die Städte die jeweilige Punktebewertung der sogenannten Hauptmerkmale II bis IV zu den amtlichen Betriebskontrollen der o. a. Betriebe der VZ NRW mit. Die VZ NRW überführt diese Punkte für jeden mitgeteilten Betrieb in ein Balkendiagramm (Kontrollbarometer) und unterlegt diese mit den Farben grün (0-40 Punkte) gelb (41-60 Punkte) und rot (61-80 Punkte). Verbraucherinnen und Verbraucher können sich so über das Internet der VZ NRW oder über eine App „Appetitlich“ informieren und mittels eines zusätzlichen Routenplaners zu den Betrieben in Bielefeld und Duisburg führen lassen. Die Zugriffszahlen bei der VZ NRW zeigen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Gelegenheit zu dieser Information häufig nutzen. Das MKULNV unterstützt dieses Pilotprojekt finanziell. Neben positiven Ergebnissen z. B. dem starken Bestreben nach Verbesserung und einer besseren Punktzahl bis hin zum freiwilligen Aushang des von der VZ NRW ausgewerteten Kontrollergebnisses bei Betrieben in diesen beiden Pilotstädten, gibt es auch Betriebe, die sich gegen die Weitergabe der Kontrollergebnisse an die VZ NRW gerichtlich wehren. Gerichtsentscheidungen liegen noch nicht vor.

„Die Zugriffszahlen bei der VZ NRW zeigen, dass VerbraucherInnen die Information des Kontrollbarometers häufig nutzen.“

FAZIT: Die vorgenannten Beispiele wie die Vorgaben zur Transparenz im Koalitionsvertrag sowie die App „Appetitlich“ zeigen, dass Nordrhein-Westfalen seinen Weg zur Steigerung der Effektivität der Lebensmittelüberwachung sowie der Transparenz konsequent fortsetzt.

Wünsche und Forderungen der Lebensmittelwirtschaft an die amtliche Lebensmittelüberwachung

Dr. Marcus Girnau

AUTOR

Dr. Marcus Girnau

Stellv. Hauptgeschäftsführer
Bund für Lebensmittelrecht
und Lebensmittelkunde e. V.
Claire-Waldoff-Str. 7
10117 Berlin
www.bll.de

Langjähriger Grundkonsens zwischen Wirtschaft und Überwachung

Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität haben in Deutschland und der Europäischen Union einen sehr hohen Standard erreicht. Dennoch und gerade deshalb bleibt die Gewährleistung dieses Niveaus eine permanente Herausforderung für die Lebensmittelwirtschaft, aber auch für den Gesetzgeber und die amtliche Lebensmittelüberwachung. Dabei gab es erfreulicherweise jahrzehntelang einen Konsens zwischen amtlicher Lebensmittelüberwachung und Lebensmittelwirtschaft über Grundsatzfragen

der Lebensmittelkontrollen in Deutschland. So bestand nicht nur Einigkeit darüber, dass sich das bestehende dreistufige Kontrollsystem (betriebliche Eigenkontrollen; freiwillige Zusatzkontrollen durch externe Auditoren auf der Basis privatrechtlicher Sekundärstandards; „Kontrolle der Kontrolle“ durch amtliche Überwachung), der risikoorientierte Ansatz im Rahmen der Überwachung und die primäre Verantwortung der Lebensmittelunternehmer im Grundsatz bewährt haben, sondern auch die damit verbundene Aufteilung der finanziellen Lasten. Dies beinhaltete ausdrücklich auch den Aspekt, dass nichtanlassbezogene Regelkontrollen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden.

Begonnener Dialog über Fortentwicklung der „Lebensmittelkontrollen“

Unabhängig davon währt bereits seit dem Jahr 2006 eine öffentliche Diskussion über Kompetenzen und Strukturen der Lebensmittelüberwachung. Zuletzt hatte sich insbesondere auf der Grundlage des Gutachtens des Präsidenten des Bundesrechnungshofes in seiner Eigenschaft als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung eine sinnvolle und zukunftsgerichtete Diskussion zwischen Lebensmittelwirtschaft und amtlicher Lebensmittelüberwachung über eine Verbesserung und Fortentwicklung der Lebensmittelkontrollen in einem weiten Sinn ergeben. Zu erwähnen sind diesbezüglich vor allem der gemeinsame Workshop der Arbeitsgruppe der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) zu Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen, Wein und Kosmetika (ALB) und des BLL zum Thema „Krisenbewältigung wirksam gestalten“ am 15. und 16. Februar 2012 sowie die Beteiligung des BLL und anderer Wirtschaftsverbände am Workshop des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zur interdisziplinären und überregionalen Lebensmittelkontrolle mittelständischer und großer Lebensmittelunternehmen am 5. und 6. Juli 2012.

Kehrtwendung bei Finanzierung der Regekontrollen beschädigt Dialog

Vor diesem Hintergrund ist leider festzustellen, dass die politische Kehrtwendung der Mehrheit der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) und der Bundesländer in Fragen der Finanzierung der nicht anlassbezogenen Regelkontrollen das Vertrauen der Lebensmittelwirtschaft in die Ernsthaftigkeit und Fairness des begonnenen Dialogs und des Ziels einer gemeinsamen Verbesserung der Lebensmittelkontrollen massiv beschädigt hat. Es wird daher nicht ohne Auswirkungen auf das Verhältnis von Lebensmittelwirtschaft und Lebensmittelüberwachung bleiben, wenn künftig allein haushaltspolitische Erwägungen für die Fortentwicklung des Themas Lebensmittelkontrollen bestimmend sein sollen!

„Es wird nicht ohne Auswirkungen bleiben, wenn künftig allein haushaltspolitische Erwägungen für die Fortentwicklung des Themas Lebensmittelkontrollen bestimmend sein sollen!“

Eine Störung des erfolgreich begonnenen Dialogs ist aber in der Sache kontraproduktiv, weil eine Fortentwicklung bzw. Verbesserung der Lebensmittelkontrollen in Deutschland schon aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen notwendig ist. So sind die Anforderungen an die Eigenkontrollsysteme wie die Strukturen der amtlichen Überwachung z. B. durch die Globalisierung der Rohwaren- und Zutatenbeschaffung, den weltweiten Handel mit Lebensmitteln, die Komplexität der Eigenkontrollsysteme und die gesteigerten Anforderungen an die Kennzeichnung und deren Verifizierung deutlich gestiegen. Die Lebensmittelwirtschaft muss ihre Eigenkontrollsysteme permanent an die geänderten Rahmenbedingungen anpassen, beispielsweise in Sachen Herkunftssicherung, Tierartenbestimmung und unerwünschte Stoffe. Und ebenso stehen die Strukturen der amtlichen Lebensmittelüberwachung vor neuen Herausforderungen. Die Lebensmittelwirtschaft ist nach wie vor zu einem konstruktiven Dialog mit der amtlichen Lebensmittelüberwachung über sämtliche Bereiche der Lebensmittelkontrollen bereit. Dies setzt allerdings eine faire Lastenverteilung sowie eine Anerkennung des hohen Aufwandes der erbrachten Eigenleistungen statt einer pauschalen Verunglimpfung der Lebensmittelwirtschaft als „potentielle Risikobetriebe“ (so die Begründung zum Entwurf einer neuen niedersächsischen Gebührenverordnung) voraus.

„Die Lebensmittelwirtschaft ist nach wie vor zu einem konstruktiven Dialog mit der amtlichen Lebensmittelüberwachung über sämtliche Bereiche der Lebensmittelkontrollen bereit.“

Kostenlast für amtliche Regelkontrollen

Die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft tragen neben der Zahlung von (Gewerbe-) Steuern auch durch Finanzierung ihrer umfangreichen Eigenkontrollsysteme sowie durch den Aufwand für private Zertifizierungen bzw. Auditierungen bereits heute enorme Kosten, um die Sicherheit von Lebensmitteln zu gewährleisten. Bei der Durchführung der amtlichen Lebensmittelüberwachung haben sich die Prinzipien der Risiko- und Verursacherorientierung bestens bewährt. Anlassbezogene Kontrollen waren nach dem Verursacherprinzip auch bislang bereits kostenpflichtig.

„Bei der Durchführung der amtlichen Lebensmittelüberwachung haben sich die Prinzipien der Risiko- und Verursacherorientierung bestens bewährt.“

Ebenfalls sind „Dienstleistungen“ der Lebensmittelüberwachung, wie Betriebszulassungen, amtliche Bescheinigungen oder Veterinärdienstleistungen schon heute gebührenpflichtig.

Keine Gebühren für die amtliche Regelkontrolle

Eine vom Bundesrat und von der Kommission mit Blick auf die Revision der Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 angestrebte Ausweitung der Gebührenpflicht auf die amtliche Regelkontrolle mit der Folge, dass die kontrollierten Unternehmen auch dann für die Überwachungstätigkeit bezahlen müssen, wenn sie keinen Anlass für die Kontrolle geboten haben und diese auch keinen Beanstandungsbefund ergeben hat, erscheint demgegenüber weder sinnvoll noch angemessen und wird von der Lebensmittelwirtschaft strikt abgelehnt. So wäre es neben der Kostenbelastung für die Unternehmen auch der Akzeptanz der hoheitlichen Durchführung der Lebensmittelüberwachung abträglich, wenn sich der Eindruck verfestigen würde, dass die Tätigkeit der amtlichen Überwachung künftig vornehmlich durch Gebühren zu Lasten derjenigen Betriebe finanziert wird oder werden soll, die sich rechtskonform verhalten.

Staatliche Daseinsvorsorge

Die Überprüfung Gewerbetreibender und die Marktüberwachung im Hinblick auf die Einhaltung allgemeiner und spezifischer Vorschriften des Lebensmittelrechts zur Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und des Täuschungsschutzes liegen im öffentlichen Interesse und in der Verantwortung des Staates, weshalb die Ausführung und Finanzierung durch die öffentliche Hand gerechtfertigt sind.

Bei den sogenannten Regelkontrollen, wie Inspektions-, Beprobungs- und Untersuchungstätigkeiten, für deren Vornahme der Unternehmer keine Ursache gesetzt hat, handelt es sich um eine originäre Aufgabe des Staates im Rahmen der Daseinsvorsorge, nicht um eine Dienstleistung der Überwachung für die Lebensmittelwirtschaft. Die Einführung einer Gebührenpflicht für die Regelüberwachung würde demgegenüber frühere Diskussionen erneut beflügeln, inwieweit Aufga-

„Forderungen, dass ein Systemwechsel zur Finanzierung der Regelüberwachung einhergehen muss mit einer weiteren Privatisierung amtlicher Überwachungsleistungen liegen nahe.“

ben im Rahmen der amtlichen Kontrollen von Lebensmitteln und Lebensmittelunternehmen nicht auch auf private Stellen übertragen werden können. Forderungen, dass ein Systemwechsel zur Finanzierung der Regelüberwa-

chung einhergehen muss mit einer weiteren Privatisierung amtlicher Überwachungsleistungen liegen nahe, um den Betrieben die Möglichkeit zu eröffnen, in eigener Entscheidung die Vornahme dieser Dienstleistung möglichst kostengünstig zu vergeben. Dies gilt insbesondere für den Bereich der kostenpflichtigen und kostenintensiven Laboruntersuchungen, für die auch qualifizierte private Laboratorien bereitstehen und als „beauftragte Stellen“ partizipieren können.

Pflichtgebühren schwächen Effizienzziel

Eine ausschließliche Finanzierung über kostendeckende Gebühren wird sich darüber hinaus kontraproduktiv auf die Effizienz der amtlichen Überwachungstätigkeit auswirken und auf Behördenseite weder zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit noch zur Verbesserung der Koordination von Kontrollmaßnahmen Anreiz geben. So läuft ein solcher Systemansatz dem Regelungsziel einer Stärkung der Effizienz der Überwachung diametral zuwider, da im Falle einer Umlegung sämtlicher Kontrollkosten auf die Unternehmen den Überwachungsbehörden jeglicher Anreiz auf Effizienzsteigerung genommen wird. So wird auch das immer wieder geäußerte Ziel, eine Reduzierung der bundesweiten Mehrfachbeprobung der gleichen Produkte und eine bessere Abstimmung der Bundesländer im Hinblick auf die Probenahme zu erreichen, konterkariert, wenn jede Probenahme bzw. Probenuntersuchung gebührenpflichtig wird und damit zur Auslastung und Finanzierung der Untersuchungsämter beiträgt. Im Gegenteil wird hierdurch der (falsche) Anreiz gesetzt, durch vermehrte Analysetätigkeit den bestehenden „Gerätepark“ möglichst optimal auszulasten, d. h. es wird der Refinanzierungsansatz auch in dieser Hinsicht gefördert.

Folgen für Verbraucherpreise

Ferner wird eine vollständige Gebührenpflicht zwangsläufig eine Erhöhung der Verbraucherpreise für Lebensmittel nach sich ziehen. Aufgrund der lebensmittelrechtlich verankerten Primärverantwortung der Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer für die Sicherheit ihrer Produkte können die ohnehin von den Unternehmen finanzierten Leistungen ihrer eigenen Kontrolltätigkeit nicht reduziert werden, um die Mehrkosten für die zusätzlichen Pflichtgebühren aufzufangen. Im wettbewerbsintensiven Lebensmittelmarkt bleibt daher nur die Möglichkeit, die erwarteten erheblichen Pflichtgebühren auf die Verbraucherpreise umzulegen. Während damit auch die Verbraucher mit zusätzlichen Kosten belastet werden, profitiert der Staat von der Einführung einer vollständigen Gebührenpflicht gleich doppelt. Neben den zusätzlichen Einnahmen durch die Pflichtgebühren erhält er im Wege der steigenden Verbraucherpreise zugleich auch Mehreinnahmen durch den Mehrwertsteueranteil der erhöhten Lebensmittelpreise. Benachteiligter des geplanten Paradigmenwechsels bei der Finanzierung der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist danach eindeutig der Verbraucher, für den die Grundversorgung mit preiswerten Lebensmitteln auch ein nicht zu unterschätzendes hohes Gut darstellt.

„Eine vollständige Gebührenpflicht wird zwangsläufig eine Erhöhung der Verbraucherpreise für Lebensmittel nach sich ziehen.“

Pauschalgebühren als rechtliche Sonderproblematik

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass „Pauschalgebühren“ verfassungsrechtlich jedenfalls dann als problematisch anzusehen sind, wenn diesen nicht in jedem Fall eine Leistung gegenüber steht, da die Unternehmen bekanntermaßen nach einem risikoorientierten Ansatz

überwacht werden und Regelkontrollen in sehr unterschiedlichen Zeitabständen stattfinden. Eine Gebühr muss jedoch stets das Entgelt für eine konkrete Leistung der öffentlichen Hand darstellen. Das Bundesverfassungsgericht definiert Gebühren als „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch öffentlich-rechtliche Normen oder sonst hoheitlich auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an die Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken“ (BVerfG NJW 2004, S. 3321). Es ist danach zumindest fraglich, ob Kontrollmaßnahmen, die von behördlicher Seite im rein öffentlichen Interesse durchgeführt werden, Anknüpfungspunkt für die Erhebung einer (Pauschal-)Gebühr sein können.

„Eine Gebührenpflicht für nichtanlassbezogene Regelkontrollen ist weder angemessen noch verhältnismäßig.“

Die vorstehenden Ausführungen belegen, dass eine Gebührenpflicht für nicht anlassbezogene Regelkontrollen weder angemessen noch verhältnismäßig ist und zu einer

nicht akzeptablen, weil unfairen Lastenverteilung zwischen Lebensmittelwirtschaft und amtlicher Lebensmittelüberwachung führt, allein um Defizite in den öffentlichen Haushalten auszugleichen (bei gleichzeitig steigenden Steuereinnahmen von Bund und Ländern).

Generelle Nutzbarmachung von Wirtschaftsdaten problematisch

Als weiterer grundlegender Diskussionspunkt wird neben dem innerbehördlichen Datenaustausch immer wieder die Frage der Nutzbarmachung der wirtschaftseigenen Qualitätssicherungsdaten für die amtliche Überwachung thematisiert, um eine breitere Datengrundlage für das Krisenmanagement oder die Krisenprävention zu haben. Dies ist mit Blick auf die Vielzahl der Untersuchungsergebnisse, die auf Wirtschaftsseite im Rahmen der betrieblichen Eigenkontrollen vorliegen, verständlich.

Problematisch erscheint aber, die Ergebnisse der wirtschaftseigenen Qualitätssicherungssysteme generell oder weitgehend für die amtliche Lebensmittelüberwachung nutzbar zu machen. So handelt es sich dabei um wettbewerbsrelevante Daten, die nähere Rückschlüsse auf das Unternehmen und dessen Organisationsstrukturen zulassen. Ferner ist aufgrund der kontinuierlichen Ausweitung der öffentlich verfügbaren unternehmensbezogenen Informationen durch gesetzlichen Meldepflichten auf der einen Seite und die Erweiterung der Informationsrechte nach dem Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation sowie durch die zunehmende Veröffentlichung von unternehmensbezogenen Informationen im Internet auf der anderen Seite bei einer Weitergabe von Qualitätsdaten an die Behörden mit erheblichen Nachteilen für die Lebensmittelwirtschaft zu rechnen. So besteht auf Seiten der Lebensmittelwirtschaft außerhalb von Krisenzeiten wenig Bereitschaft der amtlichen Überwachung in breitem Umfang Daten aus der Qualitätssicherung zur Verfügung zu stellen, wenn auf kurz oder lang damit gerechnet werden muss, dass diese Daten im Rahmen der Transparenzgesetzgebung unter Nennung der jeweiligen Unternehmensnamen frei zugänglich im Internet zu finden und damit Wettbewerbsnachteile für die Betroffenen zu befürchten sind.

Problematisch erscheint ferner die notwendige Datenkompatibilität als Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Daten, die zwangsläufig eine kostspielige Umstellung auf ein einheitliches Datenformat nach sich ziehen würde. Nach den Erfahrungen aus früheren Rechtssetzungsverfahren dürften einseitig die Unternehmen die damit verbundenen Lasten zu tragen haben. Eine grundsätzliche Verzahnung der wirtschaftseigenen, insbesondere der unternehmenseigenen Daten mit den Behördendaten wird deshalb äußerst kritisch gesehen. Dies würde zumindest einen umfassenden und konkreten Regelungsrahmen zwingend voraussetzen. Unabhängig davon

„Es ist eine Vielzahl von Punkten abzuarbeiten, bevor ein Ineinandergreifen der unterschiedlichen Kontrollsysteme tatsächlich eine ‚Win-Win-Situation für staatliche Überwachung und Betriebe‘ darstellen kann.“

ist die Lebensmittelwirtschaft bereit, zusammengefasste Daten zur Verfügung zu stellen und für die Gesamtauswertung nutzbar zu machen, wie dies auch bereits praktiziert wird, wenn es um die freiwillige Weitergabe von wirtschaftseigenen Daten an die Behörden im Krisenfall geht. Es ist daher zunächst eine Vielzahl von Punkten abzuarbeiten, bevor ein Ineinandergreifen der unterschiedlichen Kontrollsysteme tatsächlich – wie im BRH-Gutachten aufgeführt – eine „Win-Win-Situation für staatliche Überwachung und Betriebe“ darstellen kann.

Kompetenzverlagerung auf Landesebene nicht sachgerecht

Ferner erscheint eine in einigen Bundesländern diskutierte grundlegende Kompetenzverlagerung der Kontrollzuständigkeit für größere Betriebe „mit überregionalen oder globalen Handels- und Produktionsströmen“ weg von der kommunalen Ebene, hin zu einer Alleinzuständigkeit einer Landesbehörde für diese Betriebe und damit die Schaffung von parallelen Kontrollstrukturen innerhalb eines Bundeslandes nicht sachgerecht. So würden in diesem Falle die unverzichtbaren Produkt- wie Betriebskenntnisse der kommunalen Vor-Ort-Behörden verloren gehen. Diese sind aber gerade wichtig, um fachlich richtige wie angemessene, d. h. verhältnismäßige und situationsadäquate Entscheidungen bzw. Maßnahmen auf der Basis sämtlicher zu berücksichtigender Aspekte treffen zu können. Es kann dagegen weder im Sinne des Verbraucherschutzes noch im wirtschaftspolitischen Interesse der Bundesländer sein, dass bislang nicht mit der Vor-Ort-Überwachung befasste Kontrollpersonen den Unternehmen nicht realisierbare Vorgaben auferlegen, die inhaltlich/technisch an der Ausstattung eines „Idealbetriebes“ orientiert und wirtschaftlich in den vorgegebenen Zeitschienen nicht umsetzbar sind. Vielmehr müssen die behördlich eingeforderten Maßnahmen sowohl in fachlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die eingeräumten Umsetzungsfristen angemessen und situationsadäquat sein.

Sollte allerdings gerade mit Blick auf die vorgenannten gewandelten Rahmenbedingungen für die amtliche Überwachung ergänzender Sachverstand oder Spezialwissen bei größeren Betrieben oder in bestimmten Kontrollbereichen notwendig sein, könnte dies bereits durch organisatorische Maßnahmen im Rahmen der bestehenden Kompetenzverteilung vorgesehen werden. So können auch heute schon die kommunalen Vor-Ort-Behörden vielfach spezialisiertes Fachpersonal von den Landesbehörden anfordern, um sich bei Betriebskontrollen beispielsweise in

Großbetrieben fachlich und personell zu verstärken. Hierfür ist die Schaffung von Parallelstrukturen in der amtlichen Überwachung abgegrenzt nach Betriebsgrößen oder ein (Teil-)Entzug der Kompetenzen weg von der kommunalen Ebene nicht erforderlich. Hinzu kommen die Entfernungen in einem der großen Flächenländer, die eine bei Bedarf kurzfristige Vor-Ort-Kontrolle durch eine zentrale Landesbehörde erschweren.

Aus diesen Gründen sollte die grundsätzliche Kontrollkompetenz für sämtliche Unternehmen auf der kommunalen Ebene bleiben; Unterstützungsmaßnahmen durch die Landesebene zu bestimmten sachlich-fachlichen Aspekten auf Anforderung der Vor-Ort-Behörde werden dadurch nicht ausgeschlossen.

Veröffentlichung von Kontrollergebnissen

Schließlich sind im Hinblick auf die von einer bewertenden Veröffentlichung von amtlichen Kontrollergebnissen (Kontrollbarometer/Hygieneampel) ausgehende steuernde und marktlenkende Funktion an deren Ausgestaltung hohe Anforderungen zu stellen. Nicht zuletzt auch aufgrund der dadurch geschaffenen Möglichkeit, Unternehmensvergleiche vorzunehmen, hat dies zwangsläufig Wettbewerbsauswirkungen für die betroffenen Unternehmen. Die Wettbewerbsauswirkungen bedingen als Mindestforderung die Ermöglichung einer zeitnahen Nachkontrolle zur Rehabilitation der Unternehmen. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Veröffentlichung anhand objektiver und transparenter Kriterien erfolgt. Vor diesem Hintergrund ist

„Die Wettbewerbsauswirkungen einer Hygieneampel bedingen als Mindestforderung die Ermöglichung einer zeitnahen Nachkontrolle zur Rehabilitation der Unternehmen.“

darin zu erinnern, was der VGH Baden-Württemberg im Herbst 2010 mit Nachdruck ausgeführt hat: „Verwaltungshandeln durch ‚Information‘ ist irreversibel; daran ändern bei Fehlinformationen auch – spätere – Gegendarstellungen nichts, da

die faktischen Wirkungen nicht mehr eingefangen werden können“. Dabei ist ausdrücklich festzuhalten, dass das geltende Recht bereits die notwendigen Instrumente bietet, um auf Verstöße im Bereich des Lebensmittelrechts in einzelfallgerechter und angemessener Form zu reagieren – von der Möglichkeit effektiver persönlicher Sanktionen durch Geldbußen oder Strafen bis hin zur Betriebsschließung. Die Einführung eines Systems zur Veröffentlichung von Ergebnissen der Lebensmittelüberwachung geht schließlich zwingend mit einem zusätzlichen Aufwand und damit einer notwendigen Aufstockung der personellen und sachlichen Ressourcen einher.

FAZIT: Als Gesamtfazit bleiben daher aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft folgende Punkte festzuhalten:

- Auf europäischer Ebene muss es bei der Entscheidung der Mitgliedstaaten bleiben, über Art und Weise der Finanzierung der amtlichen Lebensmittelüberwachung zu entscheiden.
- Nicht anlassbezogene Regelkontrollen müssen in Deutschland weiterhin staatlich finanziert werden.
- Lebensmittelwirtschaft und Lebensmittelüberwachung sollten einen intensivierten und zukunftsgerichteten Dialog über eine Verbesserung der „Lebensmittelkontrollen“ führen. Dies setzt allerdings eine faire „Lastenverteilung“ zwingend voraus.

Über den BLL

BLL – der Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft

Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL) ist der Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft. Ihm gehören ca. 500 Verbände und Unternehmen der gesamten Lebensmittelkette – Industrie, Handel, Handwerk, Landwirtschaft und angrenzende Gebiete – sowie zahlreiche Einzelmitglieder an..

Das Aufgabengebiet des BLL umfasst die Entwicklung des europäischen, deutschen und internationalen Lebensmittelrechts sowie die aktive Begleitung der einschlägigen naturwissenschaftlichen Disziplinen. Darüber hinaus ist der BLL Dialogpartner von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Verbraucherorganisationen und Medien.

Der Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft erfüllt vier zentrale Aufgaben:

- Informationsvermittler für seine Mitglieder
- Meinungsbildner innerhalb der deutschen Lebensmittelwirtschaft
- Interessenvertreter der deutschen Lebensmittelwirtschaft im In- und Ausland
- Sprecher für die Lebensmittelwirtschaft in der Öffentlichkeit

Hinter den abstrakten Begriffen Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde verbirgt sich eine Vielzahl von Themenfeldern, mit denen sich der BLL in seiner Arbeit beschäftigt. Lebensmittelkontrollen ist nur eins davon. Weitere Themen aus dem breiten Spektrum sind z. B. Lebensmittelsicherheit, Kennzeichnung, Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, Ernährung, Werbung, Zusatzstoffe, Aromen, Gentechnik oder Nahrungsergänzungsmittel.

Anlage

Programm des Symposiums „Lebensmittelkontrolle – heute und morgen“ 7. und 8. April 2014, Königliche Porzellan-Manufaktur Berlin

Montag, 7. April 2014

Begrüßung

Christoph Minhoff

BLL-Hauptgeschäftsführer

1. Ausgangslage/Bestandsaufnahme

Ergebnisse der Kontrollen durch die amtliche Lebensmittelüberwachung – ein Überblick über die Entwicklung in den letzten Jahren

Dr. Helmut Tschiersky

Präsident Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Braunschweig)

Globaler Warenhandel – neue Herausforderungen für die amtliche Lebensmittelkontrolle

Dr. Georg A. Schreiber

Referatsleiter Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (Berlin)

„Emerging Issues – Was könnte auf die Lebensmittelbranche zukommen?“

Dirk Detken

Leiter des LPA-Referats, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (Parma, Italien)

Die Entwicklung der modernen Analytik und ihre Auswirkung auf das unternehmerische, politische und mediale Umfeld

Prof. Dr. Reinhard Matissek

Leiter Lebensmittelchemisches Institut (Köln)

Eigenkontrollsystem, amtliche Überwachung und Risiko bewertung: Quo vadis?

Prof. Dr. Dr. Andreas Hensel

Präsident Bundesinstitut für Risikobewertung (Berlin)

2. Betriebliche Eigenkontrollen

Qualitätssichernde Maßnahmen der Ernährungsindustrie am Beispiel einer Pizza

Dr. Jürgen Sommer

Leiter Qualitätsmanagement Freiburger Lebensmittel (Berlin)

Qualitätssichernde Maßnahmen im Lebensmittelhandel

Paul Daum

Bereichsleiter Nationales Qualitätsmanagement Kaiser's Tengelmann (München)

Qualitätssichernde Maßnahmen im Lebensmittelhandwerk

RA Karl-Sebastian Schulte

Stellv. des Generalsekretärs und Geschäftsführer Zentralverband des Deutschen Handwerks (Berlin)

Bedeutung von Standards wie IFS und BRC

Dr. Angela Moritz

Bereichsleiterin Operative Qualitätssicherung REWE Zentral AG (Köln)

Lebensmittelsicherheit als Verantwortung der Unternehmen und der gesamten Wertschöpfungskette – QS als Eigenkontrollsystem der Wirtschaft

Oliver Thelen

Stellv. Geschäftsführer/Prokurist QS Qualität und Sicherheit GmbH (Bonn)

Dienstag, 8. April 2014

3. Kontrolle der Kontrolle

Die Situation der amtlichen Lebensmittelüberwachung – eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV)

Dr. Maria Dayen (MDirigin)

LAV-Vorsitzende, Abteilungsleiterin Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Schwerin)

Die Situation der amtlichen Lebensmittelüberwachung – eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Kontrollpraxis

Martin Müller

Ehem. Vorsitzender Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure (Drolshagen)

Die Revision der Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – Was soll sich ändern?

Dr. Tim Gumbel

Persönlicher Referent des Stellvertretenden Generaldirektors für die Lebensmittelkette bei der Europäischen Kommission (Brüssel, Belgien)

Neue Wege in der amtlichen Lebensmittelüberwachung am Beispiel von NRW

LMR'in Juliane Becker (MRin)

Abteilungsleiterin Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf)

Wünsche und Forderungen der Lebensmittelwirtschaft an die amtliche Lebensmittelüberwachung

Dr. Marcus Girnau

Stellv. Hauptgeschäftsführer Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (Berlin)

Podiumsdiskussion mit Dr. Maria Dayen, Martin Müller, LMR'in Juliane Becker und Dr. Marcus Girnau

(Moderation: Prof. Kristina Sinemus)

4. Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene

Geplantes Frühwarnsystem „Identifikation materieller Anreize zur Verbrauchertäuschung“

Bernhard Kühnle

Abteilungsleiter Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Bonn)

