

Prof. Dr. Eberhard Karge
Seestraße 59 e
16868 Wusterhausen

Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - Sekretariat -	
Eingang:	16. Jan. 2006
	Wusterhausen, 12.01.2006

Ausschuss für Verbraucherschutz
Ernährung und Landwirtschaft

16 (10) 0 2 6 **FF**

Ausschussdrucksache

Stellungnahme

Zum 10-Punkte-Sofortprogramm der Bundesregierung als Konsequenz aus dem Fleischskandal

1. Einleitung

Das Deutsche Institut für Ernährungsforschung in Potsdam-Rehbrücke ist in einer epidemiologischen Studie zu dem Ergebnis gelangt, dass etwa 30 % der Krebserkrankungen, 60 % der Herz-Kreislauf- und 80 % der Typ-2-Diabetiserkrankungen kausal mit der Ernährung in Zusammenhang gebracht werden können. Schlussfolgernd wird einer bedarfsgerechten Ernährung ein sehr hohes Präventionspotential zugeordnet.

Dieser Aspekt fand eine nachdrückliche Bestätigung und Ergänzung auf der Bundes-Branchenkonferenz Gesundheitswirtschaft im Dezember 2005 in Rostock-Warnemünde mit der präzisierten Forderung nach Ernährung für die Gesundheit. Voraussetzung dafür ist, dass dem ernährungsbewussten Verbraucher ein breites und vielseitiges Sortiment hochwertiger Nahrungsgüter angeboten wird, aus dem er – ohne Bedenken auf gesundheitliche Nachteile – das persönliche Menü entnehmen kann.

Diesem äußerst humanen wie auch volkswirtschaftlich bedeutenden Anliegen wirken die Lebensmittelkandale bedrohlich entgegen.

Allein aus diesem Problemkreis heraus resultiert ein dringender Bedarf für ein schnelles und konsequentes Handeln.

2. Das 10-Punkte-Sofortprogramm

Eine erwartungsvolle und eingehende Betrachtung (Analyse) dieses Sofortprogramms – einschließlich der zusätzlichen Ministerpunkte – führte zu der Erkenntnis, dieses Programm ist als Beginn einer Maßnahmenfolge zu verstehen und es ist davon auszugehen, dass diesem ein generelles und tiefenwirksames Konzept zur Verhütung bzw. zur nachweisbaren Reduzierung entsprechender Vorkommnisse und deren Folgen angeschlossen wird. Aus gesundheitswirtschaftlicher Sicht sind vordergründig und absehbar zwei Aufgaben zu lösen:

- eine von einer zuständigen Behörde an den Verbraucher gerichtete sachbezogene und objektive Information zu den betreffenden Vorkommnissen, verbunden mit einer Risikobewertung und konkret eingeleiteten Maßnahmen,
- geht es um sinnvolle und überzeugende Schutzmaßnahmen für die übergroße Mehrzahl tadellos arbeitender Unternehmen in der Lebensmittelindustrie vor pauschalen Diskriminierungen und möglichen wirtschaftlichen Schäden.

Das setzt jedoch voraus, dass alle diesbezüglichen Ereignisse einer erschöpfenden Ursachenanalyse unterzogen werden. Nur so kann eine sichere Grundlage für die Synthese und praktische Anwendung eines objektiven Präventionsprogramms geschaffen werden.

Die Aufgabe einer komplexen Ursachenanalyse zur Klärung der Tatbestände wie auch als Programmbasis fehlt im 10-Punkte-Programm der Bundesregierung!

Weitere Anmerkungen zum 10-Punkte-Sofortprogramm einschließlich der Ministerzusätze:

- a. Das Sofortprogramm ist ausschließlich auf die Fleischbranche ausgerichtet. Doch Risiken bestehen auch in anderen Lebensmittelbereichen, unabhängig von der zu erwartenden Häufigkeit und Tragweite der Vorkommnisse. Deshalb muss ein Langzeitkonzept (Präventionsprogramm) stets in den Kernfragen den gesamten Lebensmittelbereich – verbunden mit den entsprechenden Ansätzen in der Primärproduktion – einschließen.
- b. Im Sofortprogramm wird die VO (EG) Nr. 178/2002 angeführt, die betreffs Meldepflicht erweitert werden soll. Zwischenzeitlich sind die Verordnungen (EG) Nr. 852/2004, Nr. 853/2004 und Nr. 854/2004 in Kraft. In Einheit mit den Verordnungen (EG) Nr. 1935/2004 und Nr. 1774/2002 ist bereits eine Reihe von Grundsatzfragen geregelt, die im Sofortprogramm als Zielstellungen ausgewiesen sind.
- c. Das Sofortprogramm sieht die Bildung von Schwerpunkt-Ermittlungsbehörden in den Ländern vor, d. h. Behörden, die darauf warten, dass ein Vorkommnis eintritt, um dann entsprechend zu ermitteln. Das ist ineffektiv und zur Probenlösung kaum geeignet.
- d. Das BMELV schlägt in Ziffer 1 der 10 Ministerpunkte eine länderübergreifende Auditierung der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung vor. Aus der darstellenden Formulierung ist nicht klar zu entnehmen, hat diese Auditierung die Prüfung und Bewertung der Überwachungsbehörden (Variante I) zum Ziel oder ist beabsichtigt, mit diesem Vorhaben die Lebensmittelproduzenten zu konfrontieren (Variante II)?
Ist Variante I als Zielpunkt vorgesehen, so bestehen gewiss effektivere und kostengünstigere Möglichkeiten, einen Kompetenznachweis der Behörden zu erbringen! Sollte Variante II gemeint sein, dann muss den Programmierern dieses Vorhabens bestätigt werden, dass sie weder die aktuelle Auditierungssituation in den Unternehmen der Lebensmittelherstellung noch den entstehenden organisatorischen und finanziellen Aufwand einer derartigen Maßnahme real einzuschätzen vermögen. Die aktuelle Situation in der Mehrzahl der lebensmittel- oder futtermittelproduzierenden Unternehmen lässt sich wie folgt charakterisieren: 70 – 80 % der Unternehmen der gesamten Lebensmittelbranche (Schlachtung u. Fleischverarbeitung nahezu 100 %) haben zwecks Optimierung interner Prozessabläufe und/oder auf Verlangen der abnehmenden Hand ein Qualitätsmanagement nach einem der folgenden internationalen oder nationalen Standard etabliert:

- DIN EN ISO 9001:2000-12
- IFS (International Food Standard)
- BRC (Global Standard Food - British Retail Consortium)

- GMP* (Good Manufacturing Practice – Feed Production)
- QS (Qualität und Sicherheit).

Seit 2005 ist außerdem die speziell für den Lebensmittelbereich ausgelegte DIN EN ISO 22000 in Kraft. Hinzu kommen in einer Reihe von Unternehmen noch Umweltmanagementstandards, so dass nicht wenige Betriebe unter der Last der selbst- oder fremdauferlegten Audits Bedenken über die Zweckmäßigkeit von Mehrfachauditierungen äußern.

Sollte das vom BMELV angedachte Audit in Richtung Lebensmittelindustrie tendieren, wäre es aus genannten Gründen grundsätzlich abzulehnen. Auch hier sollte auf bestehende Erkenntnisse und Erfahrungen zurückgegriffen werden, wodurch man sich auch mit hoher Wahrscheinlichkeit des Verständnisses und der konstruktiven Mitarbeit der Unternehmen sowie ihrer Verbände und Interessenvertreter gewiss sein könnte.

- e. Ziffer 4 der 10 Ministerpunkte sieht eine Prüfung betreffs Realisierung stufenübergreifender Rückverfolgbarkeit vor. Dazu ist zu bemerken, dass dieses in zahlreichen Unternehmen der Lebensmittelindustrie und in der Mehrzahl der Schlacht- sowie fleischverarbeitenden Unternehmen bereits gelöst und nachweislich praktiziert wird. Die Gründe dafür sind

- die Unternehmen haben aus Gründen der eigenen Sicherheit die Schwelle der VO (EG) Nr. 178/2002 bereits übersprungen und
- die durchgehende Rückverfolgbarkeit ist Gegenstand von verschiedenen nationalen und internationalen Qualitätsmanagementstandards.

Zu dieser Frage wird empfohlen: Keine aufwendigen eventuell noch dazu theoretischen Prüfungen von Möglichkeiten, vielmehr Analyse praktikabler Handhabungen und Verfahrensweisen in Unternehmen unterschiedlicher Genres und Größenordnungen mit nachfolgender Publikation von Optimalvarianten.

3. Empfehlungen

Das Thema „Lebensmittelskandale“ stellt außer Zweifel, sowohl der Lebensmittelproduzent als auch der Lebensmittelkonsument brauchen Vertrauen und Sicherheit für und in die produzierten und angebotene Produkte. In der Absicht, einen möglichen Beitrag zur Erreichung dieser Zielstellung zu leisten, werden folgende Empfehlungen vorgeschlagen, die vor allem darauf gerichtet sind, bereits Bestehendes besser in seiner Bedeutung und Verallgemeinerungsfähigkeit zu erkennen und zu nutzen sowie das bedeutende Potential zu erschließen, das in einer sinnvollen und zweckdienlichen Kooperation von staatlichen und privaten Institutionen enthalten ist und nicht zuletzt um Erkenntnisse und erste Erfahrungen aus sicherheitsgeprägten Modellprojekten darzustellen.

- a. Aus persönlichen Erfahrungen und wissenschaftlichen Leistungen ist eine konstant hohe Prozess- und Produktsicherheit in dauerhaft bestehenden Erzeugergemeinschaften und Wertschöpfungsketten bekannt. Das verbindende Interesse an einem gemeinsamen Endprodukt, das Streben nach Störfreiheit und hoher Qualität als Voraussetzung für Erlösgarantie und Zukunftssicherheit sind Trieb-

kräfte für eine effektive Eigenkontrolle und Akzeptanz normativer Regelungen sowie Qualitätsstandards.

Die Land- und Ernährungswirtschaft wird bereits jetzt von derart produktorientierten Unternehmenszusammenschlüssen getragen. Sie sind das Rückgrat einer verbraucherorientierten Agrar- und Lebensmittelerzeugung im Sinne „from stable to table“. Am Beispiel einer langjährigen integrativen Kooperation von diversen Elterntierhaltungen und Brütereien, von etwa 700 Aufzuchtbetrieben sowie von 7 Schlachthöfen und 5 Futterwerken kann die ergebnisreiche vertikale und horizontale Zusammenarbeit bewiesen und nachvollzogen werden. Derartige Erzeugerzusammenschlüsse sind geeignet auf Grund ihrer Prozess- und Produktsicherheit in einem möglichen Präventivprogramm als Orientierungsmuster für Stabilität, Kontinuität und Produktqualität zu fungieren.

- b. In der Bundesrepublik Deutschland finden in der Mehrzahl der lebensmittel- und futterproduzierenden Unternehmen derzeit zum Teil doppelte und in der Regel unkoordinierte Qualitätsmanagementprüfungen statt. Vertreter der zuständigen Behörden prüfen die Einhaltung geltender Rechtsvorgaben im Herstellungsprozess. Neutrale, private Prüforganisationen kontrollieren das Funktionieren implementierter Managementstandards in den spezifischen Prozessabläufen der Unternehmen. Eingebunden in diese Systemprüfungen ist die Kontrolle der Einhaltung des mitgeltenden Rechts. Hier wird bereits deutlich: zwei Prüfverfahren, ein gleicher Prüfgegenstand, kein Ergebnisabgleich, aber zweifacher Aufwand für das geprüfte Unternehmen.

Schlussfolgernd daraus könnte eine äußerst sinnvolle und effektive Aufgabe – die Koordinierung der Arbeitsinhalte und der Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Kontrollstellen – abgeleitet werden. Den staatlichen Institutionen sollte in jedem Falle die Funktion der Kontrolle der Kontrolle zugeordnet werden. Eine derartige Maßnahme würde dazu führen, bereits bestehendes Kontrollpotential ohne nennenswerten Zusatzaufwand bei gleichzeitiger Erhöhung der Kontrollintensität zu nutzen. Ausbaufähige Ansätze sind bereits jetzt sowohl im landwirtschaftlichen wie auch im lebensmittelerzeugenden Bereich vorhanden.

- c. Im Auftrage eines Einzelhandelsunternehmens galt es, für die Einrichtung einer Dachmarke ein Prüf-, Zulassungs- und Überwachungssystem zu entwickeln und einzuführen, das eine einheitliche Bewertung und einen entsprechenden Vergleich der Unternehmen unabhängig von strukturellen und logistischen Voraussetzungen, von etablieren oder nicht etablierten Standards sowie von der Art der hergestellten Produkte möglich macht. Für diesen Zweck wurde ein spezielles Stufenkontrollprogramm entwickelt und praktisch umgesetzt.

Stufe 1: Selbstauskunft der Produzenten und Lieferanten

Die Aufgabe besteht darin, das betriebspezifische Prozess- und Produktmanagement, einschließlich bestehender Kontroll- und Nachweisverfahren sowie deren Ergebniserfassung und Dokumentation detailliert und nachvollziehbar darzustellen. Die Selbstauskunft ist primär an die Führungskräfte der Unternehmen gerichtet und hat folgende Kernziele:

- Analyse und Bewertung der Qualität und des Nutzens des betriebsinternen Managements einschließlich des Eigenkontrollsystems

- Information über die Implementierung spezieller Managementstandards sowie des erreichten Grades der innerbetrieblichen Integration
- Einschätzung des erreichten Standes der Prozesssicherheit mit Darstellung und Wertung des ggf. noch bestehenden Restrisikos
- Nachweis bestehender Optimierungspotentiale und deren Ausschöpfung im Zusammenhang mit einer zeitgebundenen Entwicklungsplanung
- Information zum Lieferantenmanagement sowie zur Rückverfolgbarkeit und zur Krisenbewältigung
- Bewertung der Produktqualität und –sicherheit, einschließlich der Produktinhaltsstoffe
- Informationen zu Wünschen von Kunden und Anspruchsgruppen einschließlich veranlasster Maßnahmen und deren Ergebnisse, Umgang mit Reklamationen

Stufe 2: Externe neutrale Betriebsprüfung

Die externe neutrale Betriebsprüfung (Audit) hat die Aufgabe, durch Kontrolle der konkreten Bedingungen und Praktiken im Unternehmen eine Wertung der Objektivität und Auskunftsfähigkeit im Abgleich von Selbstauskunft und Vor-Ort-Analyse vorzunehmen.

Kernpunkte sind weiterhin:

- Begutachtung der Prozessabläufe einschließlich Stufenkontrollen und Nachweisprüfungen von der Roh- und Zusatzstoffannahme bis hin zur Auslieferung der Fertigerzeugnisse
- Verbraucherschutz und Rückverfolgbarkeit
- Produktionshygiene sowie Ordnung und Sauberkeit in allen Bereichen
- Umgang mit Sperrgütern und Abfällen
- Arbeitsklima, Mitarbeiterqualifikation, Schulungen, interne Kommunikationen
- Zukunftsorientierung und –planung
- Ressourcen- und Umweltmanagement
- Arbeit mit den Kunden und Lieferanten.

Die externe neutrale Betriebsprüfung erfolgt auf der Grundlage einheitlicher und verbindlicher Prüfkriterien, die Bestandteil systembezogener Checklisten sind.

Stufe 3: Prüfprotokoll

Darstellung der Prüfergebnisse im Abgleich mit den vorgegebenen Parametern und normativen Richtwerten. Abschließend ist eine Wertung vorzunehmen, die die Entscheidung ja oder nein; bestanden oder nicht bestanden beinhaltet.

Stufe 4: Wiederholungs- bzw. Nachprüfungen

Im Normalfall – unabhängig von sonstigen Prüfungen und Behördenkontrollen – erfolgt in bestätigten Unternehmen einmal jährlich eine Wiederholungs- bzw. Nachprüfung zu einheitlichen Prüf- und Bewertungsbedingungen.

Vorteil und Nutzen des Stufenkontrollprogramms (SKP) für das einzelne Anwenderunternehmen sowie die Anwendergruppe

- Das SKP ist vertikal und horizontal über alle Prozessstufen einer Wertschöpfungskette anwendbar und gewährleistet so einen einheitlichen und vergleichbaren Qualitätsmanagementstandard.

- Das SKP ermöglicht die Integration diverser Produktgruppen in ein einheitliches Kontroll- und Bewertungssystem.
- Das SKP ist unabhängig von der Unternehmensgröße und dem Produktionsumfang anwendbar und ermöglicht dadurch gerade kleineren KMU die Teilnahme an größeren Produktsortimenten. Dadurch kann das SKP Grundlage und Voraussetzung für die Bündelung von Teilpotentialen zu wirtschaftlich relevanten Größenordnungen sein.
- Das SKP ist übergreifend und schließt die in den Unternehmen bereits etablierten Qualitätsmanagementsysteme und –standards in die Bewertung ein.
- Das SKP ist variabel und geeignet, besondere Produktqualitäten mit oder ohne regionalen Bezug in die Prüfung und Bewertung einzubeziehen.
- Das SKP ist auch geeignet, eine objektive Bewertung des Prozessmanagements in den Unternehmen vorzunehmen und aus der ermittelten Prozessqualität Schlüsse für die Produktqualität abzuleiten.
- Nicht zuletzt wird durch das SKP in den Anwenderunternehmen eine gemeinsame und verbindende Plattform geschaffen, die einerseits Grundlage für eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung im Verbund und andererseits Ausgangspunkt für eine abgestimmte Zukunftsorientierung sein kann.

Das SKP ist ein offenes Programm, das nach Ermessen variiert werden kann. Es ist somit auch geeignet, nach entsprechender Profilierung, als Modellprojekt für ein koordiniertes staatliches und privates Kontrollsystem zu dienen, wofür das Erprobungsfeld bereits vorhanden ist.

4. Zusammenfassung

Verstöße gegen das bestehende Lebensmittelrecht durch Lebensmittelproduzenten und -händler verunsichern den Verbraucher und wirken einer bewussten „Ernährung für die Gesundheit“ entgegen. Sie stellen außerdem eine sehr ernste wirtschaftliche Gefahr für die Nahrungsgüter- und insbesondere für die Fleischindustrie dar. Aus den genannten Gründen ist dringender und schneller Handlungsbedarf abzuleiten.

Das von der Bundesregierung publizierte 10-Punkte-Sofortprogramm wird diesem Anspruch nur bedingt gerecht. Deshalb ist es erforderlich, diesem ein greifendes Projekt zuzugestehen, das auf einer Tiefenanalyse der bisherigen Vorkommnisse gründet und von der Sache her einem Präventivkonzept entspricht.

Die vorgeschlagenen „Neuerungen“ im Sofortprogramm bzw. in den Ministerpunkten (z. B. die Bildung von Schwerpunkt-Ermittlungsbehörden in den Ländern oder die Einführung einer länderübergreifenden Auditierung der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung) sollten vor Entscheidung einer sehr gründlichen Prüfung bzgl. des zu erwartenden Aufwand – Nutzen – Verhältnisses unterzogen werden.

Aufbauend auf den überaus reichlich vorhandenen guten Erfahrungen bei der Nahrungsgüterproduktion, verbunden mit einer zweckorientierten Optimierung bereits praktizierter Prüfmethode und Kontrollverfahren sowie Orientierung auf neue und

effektive Überwachungssysteme können Voraussetzungen geschaffen werden, in angemessenem Zeitrahmen einen höheren Grad an Produktsicherheit und Verbraucherschutz zu gewährleisten.