



LEBENSMITTELCHEMISCHE GESELLSCHAFT

LChG

Fachgruppe in der GESELLSCHAFT DEUTSCHER CHEMIKER



Der Vorsitzende

Dr. G. Fricke, Nestlé Deutschland AG, Lyoner Str. 23, D-60528 Frankfurt/M.

Positionspapier der Lebensmittelchemischen Gesellschaft zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Gutachten Bundesrechnungshof

Vorbemerkungen

Der Präsident des Bundesrechnungshofes (BRH) hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung auf Bitte der Bundesverbraucherschutzministerin die Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland auf Schwachstellen hin analysiert und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Die Begutachtung hat zum Ziel, durch Vorschläge für organisatorische und normative Änderungen zu einer verbesserten Problembewältigung beizutragen. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen deshalb die Fragen,

- ob die Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes durch die gegenwärtige Zusammenarbeit von Bund und Ländern effizient und wirksam wahrgenommen werden können,
- ob die rechtlichen und organisatorischen Regelungen ausreichen und
- welche Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Das Gutachten betrachtet die betrieblichen Eigenkontrollen, die Organisation der regulären staatlichen Lebensmittelüberwachung einschließlich ihrer normativen Steuerung durch Ausführungsbestimmungen sowie das nationale Krisenmanagement. Das vollständige Gutachten kann auf der Homepage des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) abgerufen werden.

Die Lebensmittelchemische Gesellschaft (LChG) hat im Rahmen eines Workshops mit Vertretern aus der Lebensmittelwirtschaft, der Lebensmittelüberwachung sowie den privaten nichtamtlichen Laboratorien und des Qualitätsmanagements das Gutachten erörtert.

Die Ergebnisse, Ideen und Vorschläge sind nachfolgend beispielhaft dargestellt und sollen in die weiteren Debatten mit Vertretern des BMELV und den Länderministerien eingebracht werden.

Der Vorsitzende: Dr. Gunter Fricke, Nestlé Deutschland AG, Direktor Quality Management, Lyoner Str. 23, D-60528 Frankfurt/M.
☎ +49(0)69-6671-3255, Fax: +49(0)69-6671-3440, E-Mail: gunter.fricke@de.nestle.com

Geschäftsstelle: Gesellschaft Deutscher Chemiker, Varrentrappstr. 40-42, D-60486 Frankfurt/M.
☎ +49(0)69-7917-580, Fax: +49(0)69-7917-1580, E-Mail: fg@gdch.de, www.gdch.de, www.lchg.de

Grundsätzliche Anmerkungen:

Die Analyse der Schwachstellen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes klammert den Bereich der amtlichen Untersuchungen völlig aus und reduziert damit die amtliche Lebensmittelkontrolle ausschließlich auf die Tätigkeiten bei den Vor-Ort-Behörden.

Zur Gesamtbewertung der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes hätten jedoch zwingend auch die amtlichen Untersuchungseinrichtungen einbezogen werden müssen.

Die LChG stellt klar, dass die amtliche Untersuchung integraler Bestandteil der amtlichen Lebensmittelkontrolle und diese folglich nicht losgelöst davon zu betrachten ist.

Die im Gutachten vorgeschlagenen Optimierungsansätze zur Verbesserung der Wirksamkeit der amtlichen Lebensmittelkontrolle sind im Grundsatz zu unterstützen, allerdings setzt dies eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung aller Behörden der amtlichen Lebensmittelkontrolle einschließlich der Untersuchungseinrichtungen voraus. Die derzeitige Entwicklung in den meisten Ländern ist jedoch gerade gegenläufig und ohne Umdenken bei den Finanzressorts nicht aufzuhalten.

Zu einzelnen Empfehlungen:

TOP 4 Sicherungssysteme der Unternehmen

Kernaussagen des Gutachtens:

Das Unionsrecht überträgt den Unternehmen die Primärverantwortung für sichere Lebens- und Futtermittel. Das Sicherheitskonzept der EU stützt sich insbesondere auf die „Kontrolle der Eigenkontrolle“.

Die Wirkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird damit maßgeblich von zwei Faktoren bestimmt, und zwar

- *der Qualität der unternehmerischen Eigenkontrollen und*
- *der Möglichkeit der staatlichen Kontrollbehörden, sich über die Sicherungsmaßnahmen der Unternehmen zu informieren.*

Der BRH regt an, die Eigenkontrollsysteme effektiver zu gestalten und deren Erkenntnisse stärker für die amtliche Überwachung zu erschließen. Er schlägt u. a. vor, die Qualitätsstandards für Eigenkontrollen zu stärken und dazu,

- *mit den Behörden ein Betriebs- und Nutzungskonzept zur Dioxindatenbank zu erarbeiten,*
- *eine zentrale Meldestelle für die Meldungen der Labore einzurichten,*
- *die Pflicht zur Dokumentation von Eigenkontrollen zu konkretisieren,*
- *die Potenziale der nationalen Leitlinien für gute Verfahrenspraxis auszuschöpfen,*
- *Eigenkontrollen unabhängig von Betriebskontrollen verstärkt begleitend zu überwachen,*
- *eine effektive Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln abzusichern,*
- *Anforderung an den Sachkundenachweis in der Gastronomie zu erhöhen,*
- *einen Produktsicherheitsbeauftragten im Unternehmen zu etablieren und*
- *die Qualitätssicherungssysteme (QS-Systeme) der Wirtschaft mit der amtlichen Kontrolle zu verzahnen.*

Position der LChG:

Zentrale Meldestelle für Labore

Die Einrichtung einer zentralen Meldestelle für die Meldungen der Laboratorien wird unterstützt und darüber hinausgehend wird vorgeschlagen, eine diesbezügliche Regelung europarechtlich zu verankern. Dies würde z. B. verhindern, dass Untersuchungen ins Ausland verlagert oder die inländischen Unternehmen benachteiligt werden.

Verpflichtung zur Eigenkontrolle und Leitlinien

Die Pflicht zur Eigenkontrolle und deren Dokumentation sind ebenfalls grundsätzlich im EU-Recht zu verankern um ein einheitliches Vorgehen im EU Raum zu garantieren und damit nationale Wettbewerbsnachteile zu verhindern.

Verbesserungs- bzw. Konkretisierungsbedarf besteht insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen. Dies betrifft vor allem Anforderungen an den Umfang und die Aufbewahrungsfristen für die Dokumentation. Das amtliche Kontrollpersonal ist hingegen für die Überwachung komplexer Betriebe besonders zu qualifizieren.

Der Vorschlag für eine - Betriebskontrollen begleitende - verstärkte Kontrolle der Eigenkontrolle bedarf der weiteren Interpretation und Prüfung, ebenso wie der Vorschlag für eine Verzahnung der QS-Systeme der Wirtschaft mit der amtlichen Kontrolle (siehe unten). Im Zusammenhang mit der Risikoeinstufung der Unternehmen findet bereits eine Beurteilung der Eigenkontrollen statt. Letztere müssen für die Kontrollbehörden transparent sein und müssen von den Unternehmen - zumindest rückblickend - dargestellt werden können. Bei der amtlichen Überprüfung sind insbesondere auch die durchgeführten Untersuchungen zu betrachten und Methodenvergleiche anzustellen. Generelle Konformitätserklärungen zu fordern wäre jedoch in hohem Maße bürokratisch, könnte eine Scheinsicherheit vortäuschen und wird daher nicht als zielführend angesehen.

In Bezug auf die Leitlinien wird die Entwicklung von branchenbezogenen Mindeststandards ebenfalls vorzugsweise auf europäischer Ebene favorisiert. Eine Konkretisierung hinsichtlich der Eigenkontrollen sowie die Vereinheitlichung der Leitlinien sowohl bezüglich der Struktur als auch des Umfangs wären sinnvoll.

Absicherung der Rückverfolgbarkeit

Die LChG erachtet eine exakte Formulierung und genauere Vorgaben zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit nach Art. 18 der VO (EG) Nr.178/2002 als notwendig. Dies sollte in Hinsicht auf den internationalen Warenverkehr auf europäischer Ebene geschehen.

Zusätzlich sollte der im Entwurf vorliegende Leitfaden des BVL („Empfehlungen zur Sicherstellung und Kontrolle der Umsetzung der Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit* von Lebensmitteln“, Stand 06.05.2008) unter Einbeziehung der Lebensmittelwirtschaft überarbeitet und zum Abschluss gebracht werden. Auf die Größe der Betriebe ist dabei Rücksicht zu nehmen.

Sachkundenachweis

Die Forderung nach einem Sachkundenachweis für die Gastronomie wird unterstützt. Die LChG schlägt vor, diese Forderung nicht nur im Bereich der Gastronomie zu erheben, sondern allgemein für die Aufnahme einer Tätigkeit, bei der mit Lebensmitteln umgegangen wird, den verpflichtenden Nachweis einer Sachkunde zu fordern. Dazu sollten branchenbezogenen Schulungsinhalte vorgegeben und die Bescheinigung der Sachkunde an den Lernerfolg geknüpft werden. Die Schulung sollte nur durch qualifizierte Fachkräfte erfolgen.

Produktsicherheitsbeauftragter

Die Etablierung eines Produktsicherheitsbeauftragten (weisungsunabhängig) wird kritisch gesehen, zumal besonders größere Unternehmen bereits über Qualitätsmanager verfügen, denen in der Regel auch eine lebensmittelrechtliche Verantwortung obliegt. Grundsätzlich wären vor der Entscheidung über die Etablierung eines Produktsicherheitsbeauftragten im Unternehmen dessen Aufgaben und Befugnisse, ähnlich wie im Medizinproduktebereich, zu beschreiben. Unabhängig davon muss für die Kontrollbehörde die Aufgabenverteilung im Unternehmen zur Einhaltung des Lebensmittelrechts transparent sein und kann an der grundsätzlichen Verantwortung des Lebensmittelunternehmers und der ggf. von ihm benannten lebensmittelrechtlich verantwortlichen Person nicht rütteln.

Verzahnung der QS-Systeme der Wirtschaft mit der amtlichen Kontrolle

Eine gewisse „Verzahnung“ der Qualitätssicherungssysteme der Wirtschaft mit der amtlichen Überwachung erfolgt bereits im Rahmen der Risikoeinstufung der Unternehmen. Eine weitergehende Verknüpfung, zumindest in Form regelmäßiger Datenübermittlung, bedarf der kritischen Prüfung insbesondere unter Aspekten wie Vorratsdatenspeicherung, Verbraucherinformationsgesetz (VIG), Wettbewerbsrecht, Datentiefe etc.

TOP 5 Normative Steuerung der amtlichen Überwachung

Kernaussagen des Gutachtens:

Da sich Bund und Länder in der Vergangenheit vielfach auf kein einheitliches Durchführungsrecht verständigen konnten, üben die mehr als 400 verschiedenen Kontrollbehörden die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung in sicherheitsrelevanten Bereichen uneinheitlich aus. Wichtig sei es, bundesweit gleich hohe Sicherheitsstandards festzuschreiben. Durch einen Vollziehbarkeitscheck sollten wesentliche Lücken im Durchführungsrecht aufgedeckt und durch bundeseinheitliche Vorgaben geschlossen werden.

Bei Schärfung des Durchführungsrechts sollte insbesondere Folgendes beachtet werden:

- *Für ein risikoorientiertes Beurteilungssystem zur Durchführung von Betriebskontrollen sollten verbindliche, bundesweit gültige Merkmale eingeführt werden, vor allem hinsichtlich der Einteilung in Risikokategorien und der daran anknüpfenden Kontrollhäufigkeit.*
- *Zudem sollten einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Kontrolltiefe bei Betriebskontrollen getroffen werden.*
- *Es sollte verbindlich geregelt werden, in welchen Fällen das Vier-Augen-Prinzip bei Betriebsbesuchen anzuwenden ist.*

Position LChG:

Um einen bundesweit einheitlich hohen Sicherheitsstandard zu erreichen, bedarf es neben der Sicherung der ausreichenden finanziellen und personellen Ausstattung auch verbindlicher Rechtsvorgaben – Verwaltungsvorschriften allein reichen hier nicht.

Die LChG schlägt daher ein Ausführungsgesetz zum LFGB vor, mit welchem die in der Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV RÜb) enthaltenen Vorgaben verbindlich geregelt werden; alternativ wäre auch die Verbindlichkeit der Vorgabe aus der AVV RÜb im Verordnungsweg denkbar.

TOP 6 Organisation der amtlichen Überwachung – Qualitätssicherung der amtlichen Lebensmittelüberwachung

Kernaussagen des Gutachtens:

- *Der BRH trifft in seinem Bericht die Kernaussage, dass die Länder kein bundesweites konsistentes Qualitätsmanagementsystem eingeführt haben. „Es fehlt insbesondere an behördenübergreifenden Audits auf allen Hierarchieebenen“. Die Bestimmungen der AVV RÜb, die länderübergreifenden Verfahrensanweisungen und die QM-Handbücher würden keine Einheitlichkeit und keine Qualität auf allen Ebenen der Kontrolle gewährleisten.*
- *Es wird empfohlen, sämtliche Audits der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS) zu übertragen, um eine bundeseinheitliche und unabhängige Qualitätssicherung zu gewährleisten.*
- *Es wird angeregt, geeignete Kennzahlen für Leistungsvergleiche der amtlichen Lebensmittelüberwachung zu entwickeln.*

- *Finanzielle und personelle Ausstattung sei vielfach unzureichend, daher sei über die Erhebung von Kostenbeiträgen/-gebühren nachzudenken und über die gemeinsame Entwicklung von Leitlinien zum Personalbedarf.*
- *Länderdaten aus der amtlichen Kontrolle seien nicht verwertbar, daher sollen entsprechende Statistiken vorgegeben werden; das Datenmanagement zwischen Bund und Ländern sei zu verbessern.*

Position LChG:

Die Akkreditierung der Behörden durch die DAkkS nach einheitlichen Kriterien wird abgelehnt. Die DAkkS ist derzeit nicht so aufgestellt, diese Aufgaben fachlich richtig und in einem angemessenen Zeitrahmen durchführen zu können. Es ist offenkundig, dass der DAkkS bereits jetzt für die gesetzlich vorgegebene Akkreditierung von in Deutschland tätigen Laboren bzw. Konformitätsbewertungsstellen fach- und sachkundige Mitarbeiter fehlen. Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland mehr als 400 Kontrollbehörden auditiert werden müssten, würde sich dieses Personalproblem weiter verschärfen. (Kompetenz ist sicherlich zum jetzigen Zeitpunkt nicht im ausreichenden Maße bei der DAkkS vorhanden, jedoch lässt sich dies sach- und fachgerecht entwickeln)

Im Übrigen ist es aber zweifelhaft, ob das notwendige fachkundige Personal bundesweit rekrutiert werden könnte, von den zusätzlich entstehenden pekuniären Effekten für die Länder und den kommunalen Gebietskörperschaften einmal ganz abgesehen.

Favorisiert wird daher eher die Entwicklung eines Verfahrens zur Koordinierung der Teilnahme von Beobachtern aus den Ländern und dem Bund bei der Durchführung von unabhängigen Prüfungen, durch das derselbe Effekt mit deutlich geringerem personellen und finanziellen Aufwand erreicht werden könnte.

Erhebung von Gebühren und Kostenbeiträgen

Die Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) hat die Erhebung von Gebühren für Regelkontrollen bereit in der Vergangenheit strikt abgelehnt. Derzeit wird der gesamte Gebührenkomplex in Zusammenhang mit der Evaluierung der VO (EG) Nr. 882/2004 diskutiert.

Die LChG unterstützt die Auffassung der VSMK.

TOP 7 Neuausrichtung der regulären Lebensmittelüberwachung – interdisziplinäre Kontrolleinheiten

Kernaussagen des Gutachtens:

Aus Sicht des BRH sind die Aufgaben der amtlichen Kontrolle derzeit nicht in allen Bereichen aufgaben- und größenadäquat auf die staatlichen Ebenen verteilt: Die Kommunen, die die Hauptlast der amtlichen Kontrolle tragen, sollten entlastet werden. Der BRH empfiehlt, die Ebenenorganisation der amtlichen Kontrolle partiell neu auszurichten. Schlagkräftige interdisziplinäre Kontrolleinheiten, die über produkt-, branchen- und unternehmensspezifischen Sachverstand verfügen, sollten neben den herkömmlichen Kontrollstrukturen implementiert werden.

Die neuen herausgehobenen Kontrolleinheiten sollten vor allem

- *die für einen überregionalen Markt produzierenden Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen sowie*
- *die Zentralen und Kopfsysteme überregional tätiger Handels- und Discounterketten für Lebensmittel sowie systemgastronomischer Einrichtungen (z. B. Fastfood-Ketten sowie bundesweit agierende Unternehmen der Handels-, Verkehrs- und Messegastroonomie) überwachen.*

In der Zuständigkeit der bisherigen Überwachungsbehörden verbleiben sollten insbesondere

- *das Ernährungshandwerk,*
- *ortsansässige gastronomische Einrichtungen,*
- *kleinere Einzelhandelsunternehmen einschließlich der einzelnen Filialen größerer Handels- und Discounterketten sowie*
- *landwirtschaftliche Familienbetriebe.*

Als Ordnungs- und Zuweisungskriterium legt der Bundesbeauftragte seinen Überlegungen den aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleiteten Grundsatz der Größenadäquanz zugrunde: Demnach sind Kontrollen so zu organisieren, dass sie für die konkrete Aufgabe angemessen dimensioniert sind.

Position der LChG:

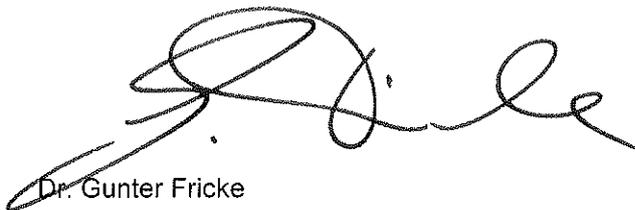
Die Einrichtung interdisziplinär agierender Kontrollteams wird unterstützt – in Form kleiner, beim jeweiligen Land angesiedelter Kontrollstrukturen. Das Kontrollteam sollte flexibel und je nach Struktur des zu kontrollierenden Unternehmens zusammengesetzt sein (z. B. Tierarzt, Lebensmittelchemiker, EDV-Spezialist, Betriebswirtschaftler, Technologe und/oder Jurist). Die in Bayern etablierte Spezialeinheit zur Lebensmittelkontrolle ist ein gutes Beispiel, an welchem sich die Länder orientieren könnten.

Bundesweit agierende Kontrolleinheiten sind abzulehnen – Aufwand und Nutzen stünden hierbei in keinem angemessenen Verhältnis zueinander.

Fazit

Insgesamt begrüßt die LChG eine kritische und zukunftsweisende Betrachtung der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland. Veränderungen sollten jedoch nicht vorschnell sondern erst nach gründlicher weiterer Diskussion, insbesondere auch unter Beteiligung betroffener Berufsverbände und Organisationen, verbindlich eingeführt werden. Das Ziel muss darin bestehen, die amtliche Lebensmittelkontrolle zu stärken in Ergänzung zu der Verpflichtung der Unternehmen zur Wahrnehmung der Eigenkontrollen. Nur so können dauerhaft die Sicherheit unserer Lebensmittel und der Schutz der Verbraucher in Deutschland gewährleistet werden. Die Lebensmittelchemische Gesellschaft ist gern bereit, ihren speziellen Sachverstand in diesen wünschenswerten Prozess einzubringen und sich an den Folgediskussionen zu beteiligen.

Frankfurt am Main, den 18. Juni 2012



Dr. Gunter Fricke