



Sicherheit und Rückverfolgbarkeit von Mahlerzeugnissen

VERORDNUNG (EG) NR. 178/2002

GESETZLICHE ANFORDERUNGEN UND
UMSETZUNGSERFORDERNISSE

Vorwort

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 (Basis-VO) ist am 1. Februar 2002 im EU-Amtsblatt L 31, S. 1 bis 24, veröffentlicht worden. Wichtige Regelungen, insbesondere die Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln in Artikel 18, führen ein neues generelles Gebot in das Lebensmittelrecht ein. Es wird am 1. Januar 2005 in Kraft treten. Bereits jetzt kommt es zu erheblichen Diskussionen über die Auswirkungen für die Rechtsunterworfenen. Dabei bestehen oftmals über Inhalt und Umfang der Rückverfolgbarkeit unklare Vorstellungen.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen daher eine kurze Aufklärung geben über

- Inhalt und Umfang der Sorgfaltspflicht von Herstellern und Händlern
- das Inverkehrbringen von sicheren Lebensmitteln
- Inhalt und Umfang der Rückverfolgbarkeit,

um die Umsetzung praktikabel zu machen und dies zu vertretbaren Kosten.

Sorgfaltspflicht

Mit dem Lebensmittelrecht werden seit jeher die Ziele des

- Gesundheitsschutzes,
- Täuschungsschutzes und der
- sachgerechten Unterrichtung

für den Verbraucher verfolgt. Dabei trifft nach dem bisher geltenden Lebensmittelrecht grundsätzlich jeden, der in der Kette von der landwirtschaftlichen Urproduktion über die Herstellung eines Lebensmittels bis zur letzten Weitergabe an den Verbraucher beteiligt ist, die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass Beschaffenheit und Kennzeichnung des Lebensmittels in Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen stehen.

Jeder Inverkehrbringer hat eigenverantwortlich alle Kontrollen zu veranlassen, die erforderlich sind, um auszuschließen, dass Lebensmittel in den Verkehr gelangen, die den lebensmittelrechtlichen Anforderungen nicht genügen. Der Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsschäden und vor wirtschaftlicher Übervorteilung geht allen Bestrebungen nach Vielfalt des Warenangebots, nach Rationalisierung und nach Gewinn vor.

Schon nach dem allgemeinen Lebensmittelrecht sind Lebensmittelbetriebe aufgrund der ihnen obliegenden Eigenverantwortung und Sorgfaltspflicht zur Durchführung von betrieblichen Eigenkontrollen verpflichtet. Durch das durch die Lebensmittelhygiene-Richtlinie eingeführte neue Eigenkontrollkonzept erfolgt eine Systematisierung und Konkretisierung dieser betrieblichen Eigenkontrollen durch vorgegebene Grundsätze.

Nach § 41 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes besteht die Verpflichtung, die in den Betrieben durchgeführten Eigenkontrollmaßnahmen gegenüber den Überwachungsbehörden darlegen zu können. Es wird – auch unter Produkthaftungsgesichtspunkten – dringend empfohlen, die Durchführung der Eigenkontrollen durch das Führen eigener betrieblicher Aufzeichnungen (Dokumentation) zu belegen.

Die lebensmittelrechtliche Sorgfaltspflicht besteht im wesentlichen aus drei Pflichtenkreisen

1. Erkundigungspflicht, d. h. der Betrieb muss sich laufend über die rechtlichen Anforderungen informieren.
2. Prüfpflicht.
3. Produktbeobachtungspflicht, d. h. der Betrieb muss seine Erzeugnisse auch nach Verlassen der Mühle weiter beobachten und bei eventuellen Normabweichungen reagieren.

Dabei konkretisieren sich die Prüfungspflichten wie folgt:

Organisationsbezogen

- Einstellung sachkundiger Mitarbeiter
- Schaffung geeigneter Voraussetzungen der Lebensmittelherstellung
- Sachkundige Anleitung und Beaufsichtigung der Mitarbeiter
- Durchführung einer innerbetrieblichen Qualitätssicherung
- Anwendung einer außerbetrieblichen Qualitätssicherung

- Lager- und Rücklaufkontrolle von Lebensmitteln

Sachbezogen

- Rohstoffe einschließlich aller zu verarbeitenden Zusatzstoffe
- Lebensmittelzwischen- und -endprodukte
- Verpackungsmaterialien
- Lebensmittelrücklaufuntersuchungen
- Statistische Qualitätskontrolle
- Sensorische Qualitätskontrolle
- Mikrobiologische Qualitätskontrolle
- Physikalische und chemische Qualitätskontrolle

Analoges gilt nach dem Futtermittelrecht. Danach ist sicherzustellen, dass durch Futtermittel die Gesundheit von Tieren nicht beeinträchtigt wird. Insbesondere ist verboten, Futtermittel derart herzustellen oder zu behandeln, dass sie bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Verfütterung geeignet sind,

- a. die Qualität der von Nutztieren gewonnenen Erzeugnisse, insbesondere im Hinblick auf ihre Unbedenklichkeit für die menschliche Gesundheit, zu beeinträchtigen oder
- b. die Gesundheit von Tieren zu schädigen.

Dies gilt auch für das Inverkehrbringen von Futtermitteln. Dabei muss bei Einzelfuttermitteln pflanzlichen Ursprungs, wie z. B. Mühlenfuttermitteln, die botanische Reinheit mindestens 95 Prozent, bezogen auf die Originalsubstanz, betragen. Einzelfuttermittel müssen weiter, soweit nach dem Stand der Technik möglich, frei von chemischen Verunreinigungen sein und die in der Futtermittelverordnung jeweils genannten Anforderungen erfüllen. Alle Mühlenfuttermittel müssen aus gereinigtem Getreide hergestellt werden.

Produktsicherheit und Gefahrenabwehr

Sowohl zivilrechtlich als auch strafrechtlich gilt das Gebot der

- Produktsicherheit
- Gefahrenabwendung

d.h. die Herstellung von sicheren Lebens- und Futtermitteln ist Pflicht. Um diese Sicherheit zu gewährleisten, gilt es, Gefährdungspotentiale durch vorsorgende Maßnahmen bei der Herstellung und dem Inverkehrbringen zu vermeiden. Kommt es trotz aller Sorgfalt zum Inverkehrbringen eines fehlerhaften oder nicht sicheren Lebensmittels, dann ist die Ware zu verfolgen und aus dem Verkehr zu nehmen sowie gegebenenfalls eine Warnung auszusprechen.

Die Verpflichtung zu Warnung und Produktrückruf kann aufgrund eigener Produktbeobachtungen oder aufgrund behördlicher Vorgaben erforderlich werden.

Die gesetzlichen Grundlagen hierzu bilden bereits heute

- die allgemeine lebensmittelrechtliche Sorgfaltspflicht
- das Gebot der Produktbeobachtung

- das Produktsicherheitsgesetz

Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vom 28. Januar 2002 (Basis-Verordnung) schreibt in Artikel 14 ergänzend zum bisherigen deutschen Recht *expressis verbis* vor:

1. Lebensmittel, die nicht sicher sind, dürfen nicht in den Verkehr gebracht werden.
2. Lebensmittel gelten als nicht sicher, wenn davon auszugehen ist, dass sie
 - a) gesundheitsschädlich sind
 - b) für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind.

Nach der oben dargestellten lebensmittelrechtlichen Sorgfaltspflicht haben alle am Verkehr mit Lebensmitteln Beteiligten (Rohstofflieferant, Hersteller, Großhändler, Einzelhändler, Weiterverarbeiter usw.) alles Mögliche zu veranlassen, dass nur sichere Lebensmittel in den Verkehr gelangen. Ist dem nicht so, dann ist die Ware zurückzurufen und gegebenenfalls eine Warnung auszusprechen.

Diese bislang schon geltende Pflicht wird jetzt in Art. 19 Basis-VO zum Ausdruck gebracht (Unterstreichung hinzugefügt):

Erkennt ein Lebensmittelunternehmer oder hat er Grund zu der Annahme, dass ein von ihm eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht, so leitet er unverzüglich Verfahren ein, um das betreffende Lebensmittel vom Markt zu nehmen und die zuständigen Behörden darüber zu unterrichten. Wenn das Produkt den Verbraucher bereits erreicht haben könnte, unterrichtet der Unternehmer die Verbraucher effektiv und genau über den Grund für die Rücknahme und ruft erforderlichenfalls bereits an diese gelieferte Produkte zurück, wenn andere Maßnahmen zur Erzielung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus nicht ausreichen.

Analoges ist in Artikel 15 der Basis-Verordnung für Futtermittel geregelt. Danach dürfen Futtermittel, die nicht sicher sind, nicht in den Verkehr gebracht oder an der Lebensmittelgewinnung dienende Tiere verfüttert werden.

Zusammengefasst stellt sich die Verantwortung für Lebensmittel wie folgt dar:

Art. 19 Verantwortung für Lebensmittel

- Abs. 1: Genügen Lebensmittel nicht den Anforderungen an **Lebensmittelsicherheit**, sind sie vom Markt zu nehmen und Behörden darüber zu informieren
- Abs. 2: Handel und Vertrieb müssen sachdienlich Rücknahme unterstützen
- Abs. 3: Unterrichtung der Behörden, wenn Lebensmittel **Gesundheit schädigen kann**.

Ähnliches gilt für Futtermittel und ist in Artikel 20 Basis-VO 178/2002 praktisch inhaltsgleich geregelt.

Rückverfolgbarkeit

Alle an der Herstellung und dem Inverkehrbringen von Lebensmitteln Beteiligten (Lebensmittelunternehmer i. S. der Basis-VO) tragen die primäre rechtliche Verantwortung für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit. Ihnen obliegt heute bereits die zivilrechtliche und strafrechtliche Produktbeobachtungshaftung. Dabei hat sich gezeigt, dass für alle Beteiligten mögliche Schädigungen auf ein Minimum reduziert werden können, wenn vorsorglich Maßnahmen ergriffen werden, um Lebensmittel aus dem Verkehr zu ziehen, sobald ein Risiko für die Gesundheit der Verbraucher besteht. Das gelingt umso besser, je genauer der Lebensweg des Lebensmittels festgehalten wird. Die Rückverfolgbarkeit ist also das Werkzeug, das für den Fall bereitgehalten wird, Lebensmittel schnell und effektiv aus dem Verkehr zu ziehen und die Ursache des möglichen Risikos einzugrenzen.

Vom Grundsatz her bedeutet Rückverfolgbarkeit, dass ein Lebensmittel oder ein Inhaltsstoff durch alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen verfolgt werden kann, wie dies aus Art. 18 Abs. 1 Basis-VO hervorgeht.

- (1) *Die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln und Futtermitteln, von der Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren und allen sonstigen Stoffen, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet werden, ist in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sicherzustellen.*

Dabei unterscheidet man zwischen der produktstromaufwärts (hin zum Ursprung) und der produktstromabwärts (hin zum Verarbeiter/Lebensmitteleinzelhändler) gerichteten Rückverfolgbarkeit. Allerdings sind stufenübergreifende Verfolgungssysteme nicht erforderlich, wie Art. 18 Abs. 2 und 3 zeigen.

- (2) *Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen müssen in der Lage sein, jede Person festzustellen, von der sie ein Lebensmittel, Futtermittel, ein der Lebensmittelgewinnung dienendes Tier oder einen Stoff, der dazu bestimmt ist oder von dem erwarten werden kann, dass er in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet wird, erhalten haben. Sie richten hierzu Systeme und Verfahren ein, mit denen diese Informationen den zuständigen Behörden auf Anforderung mitgeteilt werden können.*
- (3) *Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen richten Systeme und Verfahren zur Feststellung der anderen Unternehmen ein, an die ihre Erzeugnisse geliefert worden sind. Diese Informationen sind den zuständigen Behörden auf Anforderung zur Verfügung zu stellen.*

Demnach besteht die eindeutige Vorgabe für die Lebensmittelwirtschaft, über geordnete Wareneingänge und -ausgänge sowie die Identifizierung der entsprechenden Lieferanten und gewerblichen Abnehmer den Warenfluss nachvollziehbar zu machen. Besonderer Wert wird darauf gelegt, über die Identifizierung der jeweiligen Vorlieferanten sämtlicher Zutaten und anderer der Verarbeitung dienender Rohstoffe sowie der gewerblichen Abnehmer ihrer Erzeugnisse (die Abgabe an den Endverbraucher ist nicht erfasst) den Warenfluss über eine Verknüpfung zur jeweils vorhergehenden bzw. nachfolgenden Stufe transparent zu machen (jeweils eine einzige Stufe vorwärts und rückwärts). Da Verpackungsmaterialien und andere Bedarfsgegenstände nicht „in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet werden“, bezieht sich das Gebot der Rückverfolgbarkeit in Art. 18 Basis-VO nicht auf diese Stoffe. Die Vorgaben des Art. 18 Absatz 2 und 3 Basis-VO müssen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen durch sämtliche beteiligten Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer nachvollzogen werden, damit die Rückverfolgbarkeit der Lebensmittel und Futtermittel im Ganzen gewährleistet ist. Art. 18 kann aber nicht dahingehend

interpretiert werden, dass Systeme und Verfahren eingerichtet werden müssen, die weitgehende Informationen, etwa über den Lebensweg/die Herkunft einzelner Lebensmittel oder deren Zutaten enthalten müssen. So wird ausdrücklich keine stufenübergreifende Rückverfolgbarkeitsorganisation vom einzelnen Lebensmittelunternehmer rechtlich gefordert. Ein Lebensmittelunternehmer muss daher nicht die Zutaten des von ihm hergestellten Lebensmittels über mehrere vorgelagerte Stufen darstellen können, sondern er kann sich im Sinne von Art. 18 Absatz 2 Basis-VO auf die Identifizierung und Dokumentation seiner unmittelbaren Vorlieferanten beschränken. Durch die Verzahnung sämtlicher betroffener Stufen der Lebensmittelkette entsteht dann im Rahmen einer „Gesamtschau aller Stufen“ ein umfassendes System der Rückverfolgbarkeit, mit dem der Warenfluss insgesamt nachvollziehbar gemacht werden soll.

Das damit einhergehende Know-how wird in Art. 18 Abs. 4 beschrieben

- (4) *Lebensmittel oder Futtermittel, die in der Gemeinschaft in Verkehr gebracht werden ..., sind durch sachdienliche Dokumentation oder Information gemäß den diesbezüglich in spezifischeren Bestimmungen enthaltenen Auflagen ausreichend zu kennzeichnen oder kenntlich zu machen, um ihre Rückverfolgbarkeit zu erleichtern.*

Damit ist der Schlüssel zur Rückverfolgung eine eindeutige Identifizierung des Lieferanten und des Abnehmers des Lebensmittels durch eine Kennzeichnung. Das heißt in bezug auf das Geschehen in einer Mühle, dass diese den zuständigen Behörden auf Anforderung jederzeit, und zwar unverzüglich

- die Landwirte oder Getreidehändler mitteilen kann, von denen sie Getreide bezogen hat
- die Mehlgroßhändler, Backbetriebe, Teigwaren-, Stärke- oder Süßwarenhersteller, Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen, Gastronomiebetriebe u.s.w. mitteilen kann, an die Mahlerzeugnisse geliefert worden sind.
- die Futtermittelhersteller oder –mischer oder Landwirte mitteilen kann, an die Mühlenfuttermittel geliefert worden sind.

Die Mühle selbst ist ein geschlossenes System (sog. „Blackbox“), d.h. innerbetriebliche Vermischungs- und Verarbeitungsschritte müssen nicht offen gelegt werden.

Wie die Mühlen der Pflicht zur Feststellung des unmittelbaren Vorlieferanten und des unmittelbaren Nachlieferanten nachkommen, wird nicht vorgeschrieben. Es heißt lediglich, dass sie hierzu Systeme und Verfahren einrichten, mit denen sie diese Informationen den zuständigen Behörden auf Anforderung mitteilen können.

Insgesamt hat eine Mühle die Pflicht, Wareneingänge und –ausgänge sowie die Identifizierung der Lieferanten und gewerblichen Abnehmer nachvollziehbar zu machen. Über die Identifizierung der jeweiligen Vorlieferanten werden sämtliche Zutaten und andere der Verarbeitung dienende Rohstoffe transparent. Eine stufenübergreifende Rückverfolgbarkeitsorganisation wird von der jeweiligen Mühle nicht gefordert (z.B. Nachweis, von welchem Landwirt das Getreide angebaut worden ist, wenn es über den Handel bezogen wird.)

Die Basis-VO enthält keine Bestimmungen über die Ausgestaltung der Systeme und Verfahren zur Dokumentation der Rückverfolgbarkeit, d.h. auch keine Verpflichtung der Erfassung durch ein EDV-System. Ein papiergebundenes Verwalten von Lieferscheinen, Beschaffungsdokumenten und Kundenrechnungen reicht aus, soweit solche Dinge nicht ohnehin EDV-mäßig erfasst werden.

Konkret bedeutet dies, dass die Basis-VO nicht als gesetzliche Grundlage herangezogen werden kann zur Errichtung von Ident-, Warenwirtschafts- oder sonstigen Systemen. Ferner besteht auch keine Verpflichtung zur Einführung von EAN-128.

Im übrigen ergeben sich aus den bislang schon geltenden lebensmittelrechtlichen Vorschriften Identifikationsmerkmale, die einen Warenrückruf ermöglichen, allen voran die Loskennzeichnung und das Mindesthaltbarkeitsdatum. Dabei sei in Erinnerung gerufen, dass unter einem Los nach § 1 Abs. 2 LKV die Gesamtheit von Verkaufseinheiten eines Lebensmittels zu verstehen ist, das unter praktisch gleichen Bedingungen erzeugt, hergestellt oder verpackt wurde. Das Los wird insoweit vom Erzeuger, Hersteller, Verpacker oder ersten im Inland niedergelassenen Verkäufer des betreffenden Lebensmittels festgelegt. Die Loskennzeichnung dient der Rückverfolgbarkeit des entsprechend gekennzeichneten Lebensmittels bis zu seiner Produktion und sorgt damit für eine bessere Information über die Identität der Waren. Die Angabe des Loses *„ist deshalb eine Quelle nützlicher Auskünfte, wenn Lebensmittel Gegenstand eines Streitfalls sind oder eine Gefahr für die Gesundheit der Verbraucher darstellen“* (Erwägungsgründe zur Richtlinie 89/396/EWG des Rates vom 14.06.1989 über Angaben oder Marken, mit denen sich das Los, zu dem ein Lebensmittel gehört, feststellen lässt). Erfasst werden somit insbesondere die Fälle, in denen ein Warenrückruf oder eine öffentliche Warnung aufgrund drohender Gefahr für die Verbrauchergesundheit erforderlich wird.

Damit sind das Mindesthaltbarkeitsdatum und die Loskennzeichnung zentrale Instrumente für die Rückverfolgbarkeit von Müllereierzeugnissen, eine ordnungsgemäße Dokumentation unterstellt.

Rückverfolgbarkeitsvorgaben für den innerbetrieblichen Bereich

Über die Regelungen in Absatz 2 und 3 hinaus, enthält Art. 18 Basis V keine Detailvorgaben, ob und wie mit Rücksicht auf das Erfordernis der Rückverfolgbarkeit der innerbetriebliche Ablauf – insbesondere der produzierenden Lebensmittelunternehmen – nachvollziehbar zu machen ist. Es kann insoweit lediglich auf Absatz 1 zurückgegriffen werden, der allgemein bestimmt, dass die **Rückverfolgbarkeit** in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen **sicherzustellen ist**.

Diese allgemeine Formulierung könnte bei einem weiten Verständnis auch den innerbetrieblichen Bereich des Produzenten mit einschließen. Da der Begriff der „Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit“ in Art. 18 Absatz 1 Basis-VO aber nicht näher definiert oder umschrieben wird, muss zur Auslegung dieses Begriffs auf den Sinn und Zweck der in Artikel 18 Basis-VO getroffenen Regelung zurückgegriffen werden. So bezweckt die Vorschrift gemäß Erwägungsgrund 28 die gezielte Rücknahme von nicht sicheren Lebensmitteln. Das einzig verwertbare Kriterium im Hinblick auf die (Detail) Genauigkeit des einzurichtenden Rückverfolgbarkeitssystems besteht laut Art. 18 Absatz 1 Basis-VO also darin, dass eine mögliche Rücknahme nicht sicherer Lebensmittel aus dem Markt hinreichend effizient durchgeführt werden kann. Diese nur sehr allgemein formulierte Vorgabe trägt Machbarkeitsgesichtspunkten und damit faktischen Gegebenheiten innerhalb der Lebensmittelwirtschaft Rechnung. So ergeben sich schon aus dem Gesichtspunkt der Machbarkeit faktische Grenzen für die Rückverfolgbarkeit, die beispielsweise eine eindeutige Zuordnung von Endproduktchargen zu bestimmten Rohstoff- bzw. Zutatenpartien unmöglich macht. Hinzuweisen ist hier z. B. auf Siloware, kontinuierliche Produktionsprozesse, den Rework-Einsatz und die Milchsammlung bei vielen Landwirten.

Darüber hinaus ist auf Erwägungsgrund 29 hinzuweisen, wonach sichergestellt werden muss, „dass ein Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmen einschließlich des Importeurs zumindest das Unternehmen feststellen kann, das das Lebensmittel oder Futtermittel, das Tier oder die Substanz, die **möglicherweise** in einem Lebens- oder Futtermittel verarbeitet wurden, geliefert hat, damit bei einer Untersuchung die Rückverfolgbarkeit in allen Stufen gewährleistet ist“. Die Einschränkung auf die Zutaten, die möglicherweise (und eben nicht

mit Sicherheit) in einem Lebens- oder Futtermittel verarbeitet wurden, zeigt, dass eben keine eindeutige Zuordnung bestimmter Zutaten- oder Rohstoffchargen zu bestimmten Endproduktchargen im innerbetrieblichen Bereich gefordert wird, da ansonsten die relativierende Einführung des Begriffs „möglicherweise“ unnötig gewesen wäre.

Mit dem Verzicht auf Detailvorschriften für die innerbetriebliche Rückverfolgbarkeit und insbesondere den Verzicht auf die Vorgabe einer internen Chargen-Rückverfolgung (d.h. einer Nachvollziehbarkeit, welche Charge Zutat bzw. Rohstoff, in welche Charge des Endproduktes eingegangen ist), trägt Art. 18 Basis-VO den technischen und sonstigen Grenzen Rechnung, die der Rückverfolgbarkeit hier gezogen sind.

Dies entlässt den Lebensmittelunternehmer aber nicht aus seiner generellen Pflicht, grundsätzlich in der Lage zu sein, nicht sichere Lebensmittel aus dem Verkehr zu ziehen. So gewährt Art. 18 Absatz 1 Basis-V ein gewisses Maß an Flexibilität im Hinblick auf die Art und Weise, wie der einzelne Lebensmittelunternehmer die Rückverfolgbarkeit sicherstellt. Er hat einerseits die Möglichkeit, über eine äußerst präzise, ggf. sogar chargengenaue und damit aufwändigere Ausgestaltung seines Rückverfolgbarkeitssystems im Krisenfall die zurück zu rufende Produktionseinheit auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Dagegen wird er bei einer weniger genauen Ausgestaltung seines Rückverfolgbarkeitssystems im Krisenfall mit dem Nachteil belastet, einen umfangreicheren Rückruf durchführen zu müssen. Aus diesem Grunde werden die Lebensmittelunternehmer schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen gehalten sein, ihr innerbetriebliches Rückverfolgbarkeitssystem im eigenen Interesse so aussagekräftig auszugestalten, wie es unter den gegebenen betrieblichen Verhältnissen und technischen Machbarkeiten und einer Kosten-Nutzen-Abwägung nur eben möglich ist. Solange die Rücknahme oder der Rückruf der Chargen eines nicht sicheren Lebensmittels sichergestellt ist, obliegt es aber letztendlich dem einzelnen Lebensmittelunternehmer, auf welche Weise er diesem Gebot nachkommen will.

Sicherheitsmanagement

Losgelöst von der Verpflichtung zur Rückverfolgbarkeit stellt sich die Frage, ob aus Gründen des Haftungsrechts, des Qualitäts- und Krisenmanagements die Basisverordnung nicht zum Anlass genommen werden kann, das „Sicherheitssystem“ auf den Prüfstand zu stellen, was die Zuliefererstufe, die innerbetriebliche Organisation und die Abnehmerseite angeht. Je größer das Risiko im Hinblick auf die Sicherheit der hergestellten Lebensmittel, d.h. die Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung, umso größer der Aufwand der Absicherung. Das setzt eine Risikoanalyse voraus, bei der die einzelnen Bereiche zu untersuchen sind wie

- (1) Entwicklungsrisiko
- (2) Herstellerrisiko
- (3) Beteiligten- und Zuliefererrisiko
- (4) Verbraucherrisiko (Instruktionsrisiko)
- (5) Produktbeobachtungsrisiko
- (6) Organisationsrisiko
- (7) Personalrisiko

Damit können konkret mögliche Risiken ermittelt werden. All dies ergibt sich allerdings nicht verpflichtend aus der Basisverordnung, sondern steht im Zusammenhang mit einer möglichen Absicherung durch ein Qualitätsmanagement-System als freiwillige Selbstverpflichtung von Mühlen. Dazu gehört u.a. ein

- Qualitätsmanagement durch Gestaltung von Vertragsbeziehungen mit detaillierten Spezifikationen, z.B. Ausschluß von Getreide von mit Klärschlamm gedüngten Feldern, GVO-Produkten etc.
- Qualitätsmanagement im eigenen Unternehmen.

Schließlich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob jede einzelne Mühle die Rohstoffe wie Getreide nach bestimmten Parametern untersuchen lassen möchte oder ob eine gebündelte Untersuchung auf bestimmte Risiken hin vom Anbau des Brotgetreides und bis hin zur Herstellung von Müllereierzeugnissen bessere und umfassendere Ergebnisse bei geringeren Analysekosten beschert.

Um Schadensersatz und Haftung verursachungsgerecht in der Vermarktungskette Getreide zu ermitteln, versicherungsrechtlichen Notwendigkeiten und Kundenforderungen entsprechen zu können und um letztlich auch zu verhindern, dass in einem Schadensfall - auf welcher Stufe auch immer - die zuständige Behörde den Mühlenbetrieb sperrt, sind darüberhinausgehende Anforderungen zu prüfen. Dazu gehören u. a.:

- Rückstellmuster von angelieferten und ausgelieferten Partien. Dabei sollte 1 kg Getreide, Mehl oder Kleie rückgestellt und möglichst trocken, kühl und dunkel gelagert werden.
- Verstärkte Untersuchungsintensität zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit, zur Dokumentation der Lebensmittelqualität und zur Abwicklung eventueller Regressansprüche bei Mühlen und den anderen Betrieben in der Vermarktungskette Getreide sowie in der gesamten Lebensmittelbranche. Der Verband Deutscher Mühlen hat mit seinem 1999 beim international renommierten SGS Natec-Institut für naturwissenschaftlich-technische Dienste GmbH gestarteten Schadstoffmonitoring hierfür eine wichtige Voraussetzung geschaffen. Jede Mühle hat in ihrem eigenen Interesse (Sorgfaltspflicht) am Schadstoffmonitoring teilzunehmen.
- Organisatorische Maßnahmen, Dokumentation oder EDV-Programme, um sicherzustellen, dass die innerbetrieblichen Warenströme in der Mühle nachvollzogen und niedergelegt werden können. Nur so lassen sich in einem Schadensfall die o. g. Folgen verhindern. Dazu dürfte es in der Praxis auch notwendig werden, dass die einzelnen Getreide-, Mehl- und Nachproduktzellen vor dem Neubefüllen jeweils leer gefahren werden. Die Rückverfolgbarkeitsanforderungen könnten deshalb bedingen, dass die Mühle von der Fließ- auf die Chargenproduktion umstellt. Dies führt aber zu beträchtlichen Mehrkosten auf allen Stufen der Vermarktungskette Getreide, die letztlich vom Verbraucher getragen werden müssen. Ihnen steht kein entscheidender Zuwachs an Lebensmittelsicherheit gegenüber, aber mehr Sicherheit vor wirtschaftlichem Schaden, z. B. bei Rückrufaktionen.

Welche einzelbetrieblichen Maßnahmen konkret ergriffen werden, hängt von der individuellen Risikoanalyse ab.

Bonn im November 2003