Branscheid, W. (2005) Mitteilungsblatt der Fleischforschung Kulmbach 44, Nr. 169, 165-170

Blick zurück im Zorn?
Kritische Fragen zur Rückverfolgbarkeit bei Fleisch

Look back in anger? – Critical comments on backtracking in meat

W. BRANSCHEID

Zusammenfassung

Die Rückverfolgbarkeit bei Fleisch rückte durch die großen Lebensmittelkrisen der letzten 10 Jahre in das Aktionsfeld der EU. Die Ziele sind vor allem auf die Lebensmittelsicherheit und den Verbraucherschutz gerichtet. Für die Wirtschaft ergeben sich Reibungspunkte dadurch, dass ihre Rückverfolgbarkeitssysteme sich nicht an politischen Zielen, sondern an der Wirtschaftlichkeit orientieren müssen. Die Zielkonflikte, die in der Divergenz von staatlich geregelter und fakultativer Etikettierung besonders deutlich hervortreten, werden sich nur lösen lassen, wenn von staatlicher Seite der eigenständige Wert der freiwilligen Etikettierung anerkannt wird. Die Wirtschaft wird die von ihr selbst organisierte Rückverfolgbarkeit am besten in integrierenden Systemen begründen können.

Summary

The traceability of meat came into reach of the activities of the European Union by the large food crises of the last 10 years. The aims are particularly directed towards food safety and consumer protection. Points of friction arise for the industry as a result of the fact that its traceability systems must orient themselves principally on economy and not that strictly on political goals. The conflicting aims which step out particularly clearly in the divergence of nationally regulated and facultative private labelling could only be solved, if the independent value of the facultative labelling is recognized officially. The industry will be able to legitimise the own traceability systems by it best in integrating systems.

Schlüsselwörter Rindfleisch – Rückverfolgbarkeit – Etikettierung – Lebensmittelsicherheit

Key Words beef – traceability – backtracking – labelling – food safety

Wohin zielt die EU mit der Rückverfolgbarkeit?

Für die EU ergibt sich die Notwendigkeit, Rückverfolgbarkeitssysteme aufzubauen, direkt aus den Lebensmittelkrisen, die in den vergangenen 10 Jahren abgelaufen sind (LEITLINIE EU 2004). Von diesen die teuersten und bei weitem problematischsten waren die Dioxin- und die BSE-Krise, also beides Krisen, die den Fleischbereich betrafen. Vor allem das in der Öffentlichkeit unterstellte Gefährdungspotential der Prionenerkrankung BSE veranlasste die EU 1997 nach einer mehrjährig gering ausgeprägten Aktivität, u. a. mit der Planung von Rückverfolgbarkeitssystemen beim Rind sichtbare Maßnahmen zu ergreifen. Mit einiger Verspätung gegenüber dem ursprünglichen Termin führte dies zur Einführung der obligatorischen Rindfleischetikettierung im Jahre 2002 (vergl. VO 1760/2000). Die Wirtschaft war übrigens in Deutschland mit der freiwilligen Etikettierung (EHI) bereits 1995 aktiv geworden.

Die EU erklärt selbst, welche Ziele sie mit der Rückverfolgbarkeit erreichen will; im Einzelnen sind dies (LEITLINIE EU 2004):

- Ermöglichung sofortiger und gezielter Rückrufaktionen bei aufgetretenen Krisensituationen,
- zuverlässige Information der Verbraucher und der Akteure der Ernährungswirtschaft über den Ablauf der Krise,

- treffsichere Risikobewertung durch die zuständigen staatlichen Stellen, aber auch:
- Vermeidung zeitlich ausgedehnter Unterbrechungen der Handelsaktivitäten im betroffenen Sektor.

Auf der Ebene der EU vermischen sich also durchaus die Interessen des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit mit sehr lebendigen wirtschaftlichen Aspekten. In diesem Zielraster bildet die Rindfleischetikettierung eine Maßnahme, die alle Charakteristika heutigen staatlichen Handelns trägt: Sie ist verbrauchergerichtet und spektakulär, stellt aber dennoch eher eine Mindestanforderung dar. Sie lässt sich zudem gut in einen Verordnungsrahmen fassen, ermöglicht die standardisierte Bewertung der Betroffenen hinsichtlich der angemessenen Realisierung und lässt es trotzdem zu, dass der wesentliche Anteil der Kosten für die Kontrolle und Aufrechterhaltung der Systeme der Wirtschaft zugewiesen wird.

Ist die Rückverfolgbarkeit in der EU erfolgreich?

Wie am Beispiel der Rindfleischetikettierung in Deutschland kenntlich wird, ist die Zufriedenheit der EU-Kommission selbst mit dem Erreichten begrenzt (EU COMMISSION, 2002). An der deutschen Realisierung wird kritisiert:

- Generelle Probleme in der Überwachung durch die Institutionen der Länder,
- Chargenbildung auf der Ebene der Verarbeitungsbetriebe mit so weitläufigen Verästelungen, dass eine Rückverfolgung auf Ursprungsbetriebe einzelner Rinder in der Regel nicht annähernd möglich ist,
- Schwierigkeiten bei der Etikettierung fakultativer Angaben, die über die nach Etikettierungsverordnung geforderten Angaben hinausgehen sowie
- Zweifel an der Zuverlässigkeit der Herkunftsetikettierung von gemischtem Hackfleisch.

Der Europäische Rechnungshof kommt in eigener Untersuchung von vier wichtigen Rindfleisch erzeugenden Mitgliedstaaten zu der zusätzlichen Erkenntnis, dass die Sicherheit der Kennzeichnung in der Urproduktion nicht ausreichend ist, dass es Unsicherheiten in der Führung der nationalen Datenbanken gibt und dass insbesondere bei Rindern, die inner- und außergemeinschaftlich verbracht werden, die Rückverfolgbarkeit nicht gewährleistet werden kann (RECHNUNGSHOF, 2005).

Einzelne weitere Aspekte bekräftigen im Evidenzschluss, dass die Probleme nicht nur oberflächlich sind. Hierzu gehört die sehr zögernde Einführung der elektronischen Ohrmarke und darauf aufbauender elektronischer Erkennungssysteme bei Fleisch, aber auch die ersichtliche Halbherzigkeit, die im Nachhinken der Etikettierung von Schweinefleisch kenntlich wird. Gerade in Deutschland ein Problem ist, dass die Etikettierungsvorschriften für die Metzger schwer umzusetzen sind, also der kurze Vermarktungsweg ins Hintertreffen gelangt. Das letzte große Fragezeichen wurde gesetzt, als das nationale Programm „Qualität und Sicherheit“ (QS) 2004 aus der fakultativen Etikettierung ausstieg, weil die Umsetzungsprobleme im Rahmen der Zulassung der freiwilligen Etikettierung von QS mit der zulassenden Behörde nicht befriedigend zu lösen waren.

In Deutschland wird also hingenommen, dass das von der Menge her umfassendste nationale Qualitätssicherungsprogramm nicht in der Etikettierung erscheint. Schon dies ist ein gewisser Hinweis darauf, dass das Verbraucherinteresse in diesem Bereich möglicherweise nicht so rege ist, wie nationale und gemeinschaftliche Verlautbarungen es sich selbst immer wieder zusichern. Allein die mühelose Ausweitung des Anteils der Importware bei Frisch- und Verarbeitungsfleisch in Deutschland zeigt, welch unsicherer Bund mit D-D-D zu flechten ist. Letztlich entscheidend für die mäßigen Erfolge der Rückverfolgbarkeit im Sinne der EU ist, dass die Verbraucher kaum innere Anteilnahme an Rechtsvorschriften nehmen, die erst im Nachhinein ihren eigentlichen

Nutzen zeigen, nämlich dann, wenn ein Mangel manifest geworden ist. Dass die EU zudem von dem eingeengten Ansatz der Rückverfolgbarkeit „einen Schritt nach hinten – einen Schritt nach vorn“ ausgeht (LEITLINIE EU 2004), ist auf der Ebene der Verbraucher nicht gut vermittelbar.

Warum lohnen sich Rückverfolgbarkeitssysteme für die Wirtschaft?

Straff reglementierte und staatlich kontrollierte Rückverfolgbarkeitssysteme schaffen einheitliche Spielregeln für alle Marktpartner und mindern dadurch Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten derer, die sich an die Spielregeln halten. Dann lohnen sich Rückverfolgbarkeitssysteme auch für die Wirtschaft. Sind aber die Kontrollen insuffizient, etwa weil die zuständigen Stellen sie für nicht bezahlbar halten, setzt in größerem Umfang opportunistisches Verhalten der Marktpartner zu Lasten der Validität der Rückverfolgbarkeit ein.

Aber es gibt auch von der Wirtschaft selbst kommende Antriebskräfte, die auf die Installation funktionierender Rückverfolgbarkeitssysteme hinwirken und die naturgemäß von ökonomischen Beweggründen dominiert sind; hierzu gehören vor allem (vergl. GOLAN *et al*., 2004):

- Minderung von Gefährdungen der Qualitätsausprägungen und der Sicherheit der Produkte, da nur bei bekannter Herkunft Produkte entsprechend abzusichern sind, und damit einhergehend
- Minderung der Kosten durch Rückrufaktionen sowie
- Abstützung des Beschaffungsmanagements durch verfolgbare Lieferbeziehungen und dabei Senkung der Transaktionskosten,
- Erhöhung der Vertrauenswürdigkeit bei der Auslobung von „Glaubwürdigkeitsattributen“ (etwa „ohne GVO“ oder „mit Bio“) mit den entsprechenden positiven Folgen in der Preisgestaltung (Mehrwert) und schließlich
- Bedienung internationaler Exportmärkte mit den entsprechenden Herkunftszusicherungen, wenn dafür Forderungen der Abnehmer gegeben sind.

Zusammengefasst lohnt sich Rückverfolgbarkeit für Wirtschaftsunternehmen also vor allem dort, wo

- die Beobachtbarkeit und Kontrollierbarkeit der Produktattribute schwierig,
- „moralische“ Risiken der Marktpartner daher groß und
- die Beschaffungskette komplex und häufige physische Kontrollen erforderlich sind.

In jedem Fall ist die Rückverfolgbarkeit in Händen der Wirtschaft, anders als die staatlich reglementierte, nicht im Schwerpunkt retrospektiv, sondern vorausschauend auf die Produktqualität ausgerichtet.

Was verursacht die Kosten von Rückverfolgbarkeitssystemen?

Die Tiefe, die Breite und die Präzision der Rückverfolgbarkeit bedingen die Höhe der Kosten. Die mögliche Tiefe der Rückverfolgbarkeit ist bei einer großen Zahl der Stufen der Produkttransformation, wie sie eben bei Fleisch gegeben ist, besonders hoch (Abb. 1). Allerdings könnte die Tiefe je nach Zielattribut unterschiedlich gewählt und dadurch die Kosten angepasst werden. Die Breite der Rückverfolgbarkeit drückt sich in der Zahl der Zielattribute aus, die man auf der Basis des Rückverfolgbarkeitssystems ausloben möchte. Erst mit definierten Zielattributen geht Rückverfolgbarkeit über das Technische hinaus und ermöglicht eine inhaltliche Deklaration. Aber auch hier neigen die Unternehmen dazu, nicht über das für die Produktziele unbedingt erforderliche hinauszugehen.

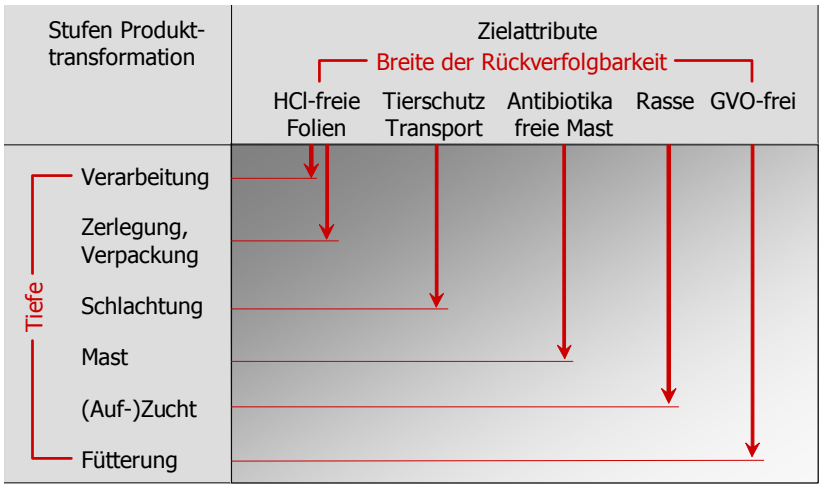

Abb. 1: Tiefe und Breite der Rückverfolgbarkeit bei Fleisch und Fleischwaren

Während über die Tiefe und Breite der Systeme relativ frei entschieden werden kann, stößt die Präzision der Rückverfolgbarkeit an technisch, aber auch ökonomisch bedingte Grenzen der Machbarkeit. Bei Fleisch ist der Übergang in die Stufe der Verarbeitung (Zerlegung) mit einem Verlust an Identität des Produktes verbunden, der im großtechnischen Bereich nur mit unverhältnismäßigem Aufwand aufzufangen wäre. Dadurch bedingt, wird eine präzise Rückverfolgung zurück auf den Produktionsbetrieb nicht angestrebt. Vielmehr geht man ganz überwiegend davon aus, dass mit der geringeren Präzision einer Chargenbildung den Verbraucheransprüchen Genüge getan wird. Bei der Chargenbildung ist ohnedies durch die Etikettierungsverordnung vorgegeben, dass alle Tiere der Charge gleiche Zuordnung zu den Kriterien des Systems aufweisen müssen (also z. B. Jungbullen, Herkunft D etc.). Das, was in den Anfangsdiskussionen von politischer Seite suggeriert wurde, dass nämlich der Verbraucher aufgrund der Identitätsnummer den Einzelstall eines Masttieres abrufen könne, gerade das ist auf der Basis fast aller Rückverfolgbarkeitssysteme nicht gewollt.

Wie stehen die Akteure zu den Kosten?

Die EU und die Mitgliedstaaten streben an, dass der öffentlichen Hand möglichst geringe Kontrollkosten zufallen: *Ein* Motiv, Normen des Qualitätsmanagements mit dem entsprechenden Kontroll- und Zertifizierungsumfeld zu fördern, liegt für die EU-Mitgliedstaaten sicher auch darin, dass mit diesen Normen Bereiche der Lebensmittelsicherheit, die früher staatlich exekutiert wurden, der Wirtschaft zugewiesen werden können. Bei der Rückverfolgbarkeit im Sinne der EU gilt dies simultan.

Die Marktpartner andererseits investieren, wenn sie können, selbstverständlich nur gerade soviel in die Rückverfolgung, dass der Gewinn durch diese Investition größer bleibt als die zusätzlich entstehenden Kosten. Zwangsläufig führt dies zu einer Tendenz unzureichender amtlicher Kontrollen, zu einer Einschränkung der Tiefe, Breite und Präzision der Rückverfolgbarkeitssysteme in der Wirtschaft und schließlich zu geringer Anerkennung dieser Bemühungen beim Verbraucher.

Das Grundproblem dabei lässt sich auf die unterschiedliche Zielstruktur von Staat und Wirtschaft zurückführen. Der Staat ist bestrebt, bei minimaler Breite (nur ein Merkmal: z. B. Herkunft D) und geringer Präzision eine möglichst große Tiefe der Rückverfolgung zu erzielen. Die oben aufgezählten Ziele des Verbraucherschutzes, die ja übrigens ebenfalls Glaubwürdigkeitskriterien darstellen, sind damit zu erreichen. Die staatlichen Vorgaben betreffen zwangsläufig alle Beteiligten in gleicher Weise. Sie eignen sich dadurch aus Sicht der Wirtschaft nicht zur Produktprofilierung, sondern führen im Gegensatz sogar zu Uniformität der Produkte. Daher sind die Komponenten der staatlichen Regelungen zur Rückverfolgbarkeit nach Ansicht der Wirtschaft wenig effizient, nur

begrenzt nutzbringend und dabei gleichzeitig hoch kostenträchtig. Für sie stellt die Beschränkung der EU auf eine „technische Rückverfolgbarkeit“ einen erheblichen Mangel dar. Der folgerichtige Versuch, über fakultative Etikettierungssysteme zu einer zusätzlich „inhaltlichen Rückverfolgbarkeit“ zu kommen, ist bis heute von den zuständigen Stellen eher behindert als gefördert worden. Das hängt auch davon ab, dass die fakultativen Etikettierungsangaben in der Verordnung (EU-COMMISSION, 2000) nicht angemessen definiert sind.

Rückverfolgbarkeit – technisch sicher und aussagefähig

Theoretisch bestehen zwei Möglichkeiten, die Rückverfolgbarkeit zuverlässig zu gestalten:

- Aufrechterhaltung der individuellen Identität durch entsprechende Kennzeichnungsmaßnahmen und
- Trennung der Distributionswege.

Da die Aufrechterhaltung der Identität über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg bei Fleisch nicht mit angemessenem Aufwand zu realisieren ist, bleibt die Trennung der Distributionswege. Diese Trennung ist bei Geflügelfleisch vergleichsweise leicht möglich, daher existieren hier auch die am weitesten entwickelten Rückverfolgbarkeitssysteme.

Bei Rind- und Schweinefleisch ist dies, wegen der unzureichenden Bündelung der Anlieferungsmengen im Schlachtbetrieb, weniger leicht durchzusetzen. Die Lösung liegt bei diesen Fleischarten in integrierenden Systemen, die das Eigeninteresse an funktionierender Rückverfolgbarkeit und den daraus abzuleitenden Informationskanälen stärken. Der Grad der Straffheit der Integration entscheidet dann über die Validität des unterlegten Rückverfolgbarkeitssystems.

Solche Systeme sollten bestrebt sein, die Landwirtschaft und die Futtermittelherstellung einzubinden. Der Vorteil für die Erzeugerbetriebe liegt darin, dass sie durch mehr oder weniger straffe Integration ein besser ausgewogenes Informationsgleichgewicht erreichen, mit dem sie aktiver an der Qualitätssicherung teilnehmen können (HOBBS, 2004). Gemeint sind damit auch Informationssysteme, die die Rückkopplung ermöglichen zwischen Qualitätsaspekten der Schlachtkörperbewertung und Fleischuntersuchung, die im Schlachtbetrieb erfasst werden, und den Bedingungen der Erzeugung.

Integrierende Systeme weisen sich durch Güte- oder Markenzeichen aus und lassen sich gegenüber dem Verbraucher am besten über die freiwillige Deklaration von Produktattributen erklären. Dies führt direkt in starke Eigeninteressen der Marktpartner an einer funktionierenden Rückverfolgbarkeit hinein. Dieses Eigeninteresse sollte gefördert werden, damit im Sinne der Verbraucher die rein technische Rückverfolgbarkeit der EU durch die inhaltlich begründete Rückverfolgbarkeit der Wirtschaft ergänzt werden kann. Blauäugig wäre allerdings, dann ausschließlich auf die Reinigungskräfte der Wirtschaft zu vertrauen und auf staatliche Kontrollen weitgehend zu verzichten. Im Sinne der Wirtschaft könnte man sich jedoch weiterführend fragen, ob eine Verbindung der offiziellen und der privat initiierten Rückverfolgbarkeit wirklich nötig ist. Sofern die Rückverfolgbarkeit bestimmter Produktattribute beabsichtigt ist, könnten hierfür bereits bestehende QM-Systeme das geeignetere Instrument sein. Mit diesem Instrument ließe sich frei von staatlicher Reglementierung agieren.

Literatur

EU-COMMISSION (2002): Final report of a mission carried out in Germany from 17 to 28 June 2002 in order to evaluate the operation of controls over the traceability of beef and beef products. DG (Sanco)/8546/2002. 26. September 2002. http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/vi/reports/germany/vi_rep_germ_8546-2002_en.pdf

GOLAN, Elise, B. KRISSOFF, F. KUCHLER, Linda CALVIN, K. NELSON und G. PRICE (2004): Traceability in the U.S. food supply: Economic theory and industry studies. Economic Research Service, U.S. Dept. Agricult.; Agricultural Economic Report No. 830

HOBBS, J.E. (2004): Information asymmetry and the role of traceability systems. Agribusiness 20, 397-415

LEITLINIE EU (2004): Leitlinien für die Anwendung der Artikel 11, 12, 16, 17, 18, 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 über das allgemeine Lebensmittelrecht. 20. Dezember 2004. http://europa.eu.int/comm/food/food/foodlaw/guidance/guidance_rev_7_de.pdf

RECHNUNGSHOF (2005): Sonderbericht Nr. 6/2004 über die Umsetzung des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern in der Europäischen Union, zusammen mit Antworten der Kommission. (2005/C 29/01). Amtsbl. EU C 29 vom 4.2.2005, 1-36

VO 1760/2000: Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates. Amtsbl. EU L 204 vom 11.8.2000, S. 1