

Neues Lebensmittelrecht und das Konzept der Selbstkontrolle

Die aktuelle Lebensmittelgesetzgebung gibt seit ihrer Inkraftsetzung 1995 kleinen Unternehmen eine harte Nuss zu knacken. Das obligatorische HACCP-Konzept der Selbstkontrolle, das für Welt- raumflüge entwickelt wurde, wird von den Gewerbetreibenden heftig kritisiert. Die administrative Belastung, die es bei ihnen verursacht, wird als prohibitiv bezeichnet. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) hat im Rahmen einer KMU-Verträglichkeitsprüfung untersucht, ob dieses Problem unter dem neuen Recht fortbesteht. Es hat auch geprüft, ob sich die Klein- und Mittelunternehmen in diesem Bereich weiteren administrativen Mehrbelastungen ausgesetzt sehen.



Die HACCP-Selbstkontrolle verpflichtet heute jeden Bäcker, Konditor oder Confiseur eine Dokumentation zu erstellen, die rasch an die 200 Seiten umfassen kann.

Bild: Keystone

Die mit der Revision des Lebensmittelrechts beauftragten Bundesämter haben im November 2004 eine Analyse der verschiedenen Wirkungen durchgeführt, welche die Übernahme des EU-Rechts auf Landwirte, Schlachthöfe und Betriebe im Bereich der Verarbeitung tierischer Lebensmittel hat. Diese Betriebe stellen allerdings lediglich 10% all jener Unternehmen dar, die im Rahmen der Lebensmittelsicherheit den Bestimmungen der Selbstkontrolle unterworfen sind.

Die Situation der anderen betroffenen Akteure – wie etwa Bäckereien, Restaurants, Lebensmittelgeschäfte – wurde dagegen nicht

untersucht. Bei diesen Unternehmen handelt es sich jedoch gerade um jene, die – laut einer Studie der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) vom Juni 2003¹ – am meisten Probleme mit der Lebensmittelgesetzgebung haben. Der Vorentwurf der Revision, der im vergangenen April in Vernehmlassung ging, sah Anforderungen vor, welche diese Situation noch hätten verschlimmern können. Das seco hat deshalb beschlossen, in diesem Unternehmenssegment eine KMU-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen.

Bäcker, Konditoren, Confiseure – eine Testbranche mit starker Diversifizierung

Berücksichtigt wurde dabei die Branche der Bäcker, Konditoren und Confiseure. Die Unternehmen dieses Sektors sind beinahe ausschliesslich Klein- und Mittelunternehmen (KMU). Die Vielfalt der hier anfallenden Tätigkeiten hat es weit gehend erlaubt, die Auswirkungen des Vorentwurfs zur Gesetzesrevision auf die Unternehmen am Ende der Lebensmittelkette zu analysieren. Tatsächlich üben die Gewerbebetriebe dieser Sektoren



Pascal Müller
Ressort KMU-Politik,
Staatssekretariat für
Wirtschaft (seco), Bern

¹ Der Bericht zu dieser Studie ist auf der Internetseite des Parlaments unter der folgenden Adresse ersichtlich: www.parlament.ch, Rubriken «E-Doc: Dokumentation, Bibliothek», «Aktuell: Berichte/Publikationen Parlament», «Berichte der Aufsichtskommissionen: Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK)», «Lebensmittelsicherheit: Evaluation des Vollzugs in der Schweiz. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Bern, 26. Juni 2003».

neben der Lebensmittelproduktion häufig weitere Tätigkeiten aus, so beispielsweise etwa die Restauration (Tea-Rooms) oder den Verkauf von Lebensmitteln.

Im Rahmen der Untersuchung wurde eine Stichprobe bei 14 Unternehmen aus fünf West- und Deutschschweizer Kantonen vorgenommen. Sechs der besuchten KMU waren Mikrounternehmen (1–9 Mitarbeitende), sieben waren kleine Unternehmen (10–49 Mitarbeitende) und eines war von mittlerer Grösse (65 Mitarbeitende). Kurz vor den Interviews wurden ein Informationsschreiben und ein Fragebogen mit 18 halboffenen Fragen verschickt. Während der Gespräche, die im Durchschnitt länger als eine Stunde dauerten, wurden zusätzliche Informationen abgegeben. Die Qualität der Informationen, die bei der KMU-Verträglichkeitsprüfung gesammelt werden, hängt in beträchtlichem Mass vom Verständnis ab, das die Unternehmer von den Projekten haben, die ihnen unterbreitet werden. Quantitative Umfragen wären aus diesem Grund nicht angemessen, da sie der Komplexität der Vorschriften nicht Rechnung tragen können und die Erfassung neuer Faktoren wenig begünstigen.

Einwandfreie Lebensmittel durch Selbstkontrolle

Die KMU-Verträglichkeitsprüfung hat sich vor allem auf das Thema der HACCP-Selbstkontrolle (Hazard Analysis Critical Control Point) konzentriert. Diese Methode wurde in den Siebzigerjahren für die US-Weltraumbehörde Nasa entwickelt; sie sollte sicherstellen, dass die Nahrung für die Astronauten keinerlei Gefahr für deren Gesundheit darstellt. Im Bereich der Lebensmittelhygiene ist diese Pflicht für die Unternehmen die wichtigste und die am meisten belastende Aufgabe.

Die HACCP-Methode ist in der Schweiz seit dem 1. Juli 1995 obligatorisch. Jedes Unternehmen, das Lebensmittel produziert, behandelt, lagert, transportiert oder abgibt, muss die biologischen, chemischen und physikalischen Risiken seiner Tätigkeit identifizieren und analysieren. Für jeden kritischen Punkt müssen Annehmbarkeitsvorgaben – mit Standardwerten und Toleranzbereichen – festgelegt werden. Es muss ein Überwachungssystem geschaffen werden, und es sind Massnahmen für den Fall bestimmter Abweichungen festzulegen. Darüber hinaus haben die betreffenden Unternehmen eine Dokumentation zu erstellen, die folgende Punkte umfasst: Ein Konzept der Selbstkontrolle – zum Beispiel Gefahrenanalyse, Hervorhebung der kritischen Punkte, Weisungen mit Fragen wie: Wer macht was? Wann? Wie? sowie Kontrollblätter, zum Beispiel für Temperaturen.

Diese Aufgaben werden im Vorentwurf der Verordnung durch die Pflicht der so genannten Rückverfolgbarkeit ergänzt. Die Lebensmittel müssen künftig auf jeder Produktions-, Verarbeitungs- und Verteilerstufe identifizierbar sein. Jede Person, die mit Lebensmitteln handelt, muss den ausführenden Behörden angeben können, bei wem sie sie gekauft und wem sie diese geliefert hat (mit Ausnahme der Konsumenten). Diese neue Verpflichtung ist direkt aus dem europäischen Recht übernommen worden.

Schwierige Anwendung bestehender Regulierungen

Die in den 14 ausgewählten Klein- und Mittelunternehmen durchgeführten Interviews haben gezeigt, dass die HACCP-Selbstkontrolle, wie sie die Hygieneverordnung (und der in Vernehmlassung geschickte Vorentwurf der Revision) vorschreibt, von der Branche der Bäcker, Konditoren und Confiseure nicht peinlich genau angewendet wird. Die kantonalen Lebensmittelinspektoren tolerieren diese Situation, die auch KMU anderer Branchen betrifft, wie die Studie der PVK vom Juni 2003 gezeigt hat. Der Hauptgrund für die Nicht-Anwendung ist die administrative Belastung, welche die Selbstkontrolle verursacht; diese Belastung hat sich als viel zu gross erwiesen.

Die Information, welche Bund und Kantone zur Verfügung stellen, ist in der Regel ungenügend für die Unternehmen, da diese gerne selbst – ohne die Hilfe externer Spezialisten – ihr HACCP-Selbstkontrollsystem einrichten möchten. Die vorgeschriebenen Dokumentationsaufgaben – z.B. Konzepte und Weisungen – verlangen einen übermässigen Zeitaufwand. Die Kontrollblätter werden zudem als wenig hilfreich und von relativem Wert für die kantonalen Lebensmittelinspektoren betrachtet, weil sie gefälscht werden können – dies beispielsweise durch den Eintrag von Kontrollen, die in Tat und Wahrheit nie stattgefunden haben.

Hoher Zeit- und Geldaufwand

Von den 14 interviewten Unternehmern haben lediglich deren fünf die HACCP-Selbstkontrolle umgesetzt. Sie mussten mehrheitlich externe Spezialisten beiziehen und in gewissen Fällen massgeschneiderte Software entwickeln lassen. Einige hundert Rezepte mussten neu geschrieben werden, um eine Gefahrenanalyse vorzunehmen sowie die Risikoeinschätzung und die Hervorhebung der kritischen Punkte festzuhalten. Mit den Arbeitsweisungen und den Kontrollblättern umfasste eine solche Dokumentation rasch um die 200 Seiten!

Die Zeit- und Geldkosten werden deshalb von den Führungspersonen der besuchten

2 Auf Grundlage der Studie der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom Juni 2003 hat der Nationalrat dem Bundesrat eine gewisse Zahl Empfehlungen zukommen lassen. Eine Zusammenfassung dieser Stellungnahme (Medienmitteilung) kann auf der Internetseite des Parlaments unter folgender Adresse eingesehen werden: www.parlament.ch, vgl. Rubriken «Medienmitteilungen: Archiv», «Jahr 2003», «20.10.2003 GPK-N Prinzip der Selbstkontrolle leistet zentralen Beitrag zur Lebensmittelsicherheit».

Kleinunternehmen als zu hoch und prohibitiv betrachtet. Die Führungsverantwortlichen der grösseren Betriebe finden dagegen, dass sich der Einsatz dieses Instruments lohnt, da sie häufig in ihrem Betrieb nicht mehr die Gesamtkontrolle und den Überblick haben; die HACCP-Selbstkontrolle erlaubt ihnen, dieses Problem zu regeln. Die Leiter der Kleinbetriebe von Bäckereien, Konditoreien und Confiseries wiederum betonen, dass sie das nicht nötig haben, weil sie bis ins kleinste Detail wissen, was in ihren Räumen vor sich geht.

Enge Umschreibung der Rückverfolgbarkeit

Bei der Rückverfolgbarkeit halten die Unternehmer die im Vorentwurf vorgesehenen neuen Verpflichtungen für realisierbar. Diese sollten sich jedoch darauf beschränken, auf Aufforderung hin die vom Lieferanten erhaltene Dokumentation und jene der internen Buchhaltung (d.h. Kopien der Kundenrechnungen) vorzulegen. Die KMU mit einer grossen Anzahl von Zulieferern, Produkten und Kunden befürchten, dass die neuen Verpflichtungen eine übermässige administrative Belastung auslösen. Falls sie beispielsweise genau wissen müssen, in welchem Sandwich welche Tranche Schinken aus welcher Lieferung ist und woher die Butter stammt, mit der es bestrichen worden ist, so halten sie die Rückverfolgbarkeit der Produkte für nicht realisierbar. Die Zeitinvestition, die für die Dokumentation einer solchen Verpflichtung notwendig wäre, wird als widersinnig betrachtet.

Schlussfolgerungen und Stellungnahme des KMU-Forums

Die HACCP-Methode, die für die Weltprogramm der Nasa entwickelt wurde, stellt kein Instrument dar, das auf kleingewerbliche Unternehmen zugeschnitten ist. Die Resultate der KMU-Verträglichkeitsprüfung erhärten unter diesem Gesichtspunkt die Feststellungen der Studie der PVK von 2003. Die KMU-Verträglichkeitsprüfung kommt damit zu ähnlichen Ergebnissen wie zahlreiche weitere Studien, die in den vergangenen Jahren in mehreren Staaten der Europäischen Union (EU) durchgeführt worden sind. Es scheint generell so zu sein, dass der Einfluss der Selbstkontrolle auf die KMU am Ende der Lebensmittelkette nicht hinreichend untersucht worden ist. Wie die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates² und der Bundesrat (in seiner Antwort vom Mai 2004 an diese Kommission) festgehalten haben, ist für die Klein- und Mittelunternehmen eine besondere und differenzierte Regelung der HACCP-Selbstkontrolle wünschenswert.

Leitlinien für jede Branche

In einer Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung hat das KMU-Forum (vgl. *Kasten 1*) im vergangenen Juli aufgrund der Ergebnisse der KMU-Verträglichkeitsprüfung eine alternative Lösung vorgeschlagen. Es hat angeregt, dass Leitlinien – das heisst eine Art Leitfaden der Guten Herstellungspraxis – von den verschiedenen Branchenverbänden auszuarbeiten wären; diese würden die bisherige Pflicht der KMU, individuell ein HACCP-Konzept der Selbstkontrolle zu erstellen, ablösen. Bestimmte Aufgaben, welche vertiefte Kenntnisse in Chemie und Mikrobiologie erfordern, würden – wie dies beispielsweise in Frankreich der Fall ist – von Spezialisten der Branchenverbände und nicht von jedem Unternehmen übernommen. Die Leitfäden würden so die KMU entlasten, ohne dabei die Anforderungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit aufzugeben.

Dieser Vorschlag ist von den Bundesämtern, die mit der Revision beauftragt sind, positiv aufgenommen worden; der Text des Vorentwurfs ist unterdessen in diesem Sinne abgeändert worden. Die einzelnen KMU werden inskünftig nicht mehr die Verpflichtung haben, ein HACCP-Konzept von mehreren hundert Seiten auszuarbeiten. Dafür sollen für die verschiedenen Branchen Weisungen im Hygienebereich von Spezialisten der einzelnen Branchenverbände ausgearbeitet werden.

KMU nicht überbelasten

Zu diesem «Happy End», das alle beteiligten Parteien befriedigt, kann man sich nur beglückwünschen. Dieser Ausgang wurde dank der KMU-Verträglichkeitsprüfung und der Arbeit des KMU-Forums möglich. Diese beiden Instrumente wurden gerade mit dem Ziel entwickelt, die Qualität von Vorschriften zu verbessern. Die KMU sind in unserem Land mit einer wachsenden administrativen Belastung konfrontiert, deren Ausmass zu Besorgnis Anlass gibt; ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihre langfristige Existenz werden durch solche Erschwernisse beeinträchtigt. Da die KMU bei der Ausführung eines Grossteils bestehender Regulierungen mit eingeschlossen sind, ist es für den Bundesrat wichtig, alle möglichen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass sie nicht durch zusätzliche administrative Aufgaben überbelastet werden. Dies ist nicht zuletzt auch darum notwendig, um ihnen unnötige Hindernisse bei der Geschäftsführung zu ersparen, damit ihr Handlungsspielraum gewahrt bleibt. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um ihr Überleben und um die Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandorts.

Kasten 1

Das Forum KMU

Als ausserparlamentarische Expertenkommission setzt sich das Forum KMU seit seiner Gründung im Dezember 1998 dafür ein, dass die Bundesverwaltung in ihrer Tätigkeit die besondere Bedeutung der Klein- und Mittelunternehmen (KMU) berücksichtigt. Diese stellen in unserem Land etwa 99,7% der Handelsunternehmen dar. Gemäss der Einsetzungsverfügung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVO) vom 22. 12. 1998 besteht eine der Hauptaufgaben des Forums darin, in Vernehmlassungen zu Bundesgesetzen und -verordnungen eine Stellungnahme abzugeben, welche die Sichtweise der KMU widerspiegelt. Besondere Aufmerksamkeit kommt dabei der Frage zu, welche Belastungen von der Anwendung vorgesehener Massnahmen ausgehen. Dabei berücksichtigt werden sowohl die administrativen Belastungen als auch die verursachten Kosten und die aufgezwungenen Einschränkungen von Freiheiten, über die Unternehmer verfügen. Das Forum befasst sich auch mit bestehenden Vorschriften. Es schlägt den Bundesämtern Vereinfachungen vor und unterbreitet ihnen alternative Vorschriften zur Prüfung.