

AGRARWIR

Der MIBD – Rückblick auf eine zehnjährige Pionierleistung

Gerber Daniel¹, Bühlmann Georges², Seelhofer Niklaus³, Thürlemann Peter⁴, Aebischer Stefanie², Berger Thomas² und Jakob Ernst²

¹ Bundesamt für Veterinärwesen (BVET), CH-3003 Bern

² Forschungsanstalt Agroscope Liebefeld-Posieux ALP, CH-3003 Bern

³ BAMOS AG, CH-8570 Weinfelden

⁴ CH-3122 Kehrsatz

Auskünfte: Daniel Gerber, E-Mail: daniel.gerber@bvvet.admin.ch, Fax +41 31 323 85 94, Tel. +41 31 323 72 61

Zusammenfassung

Der Milchwirtschaftliche Inspektions- und Beratungsdienst (MIBD) hat während zehn Jahren und bis zur Ausweitung der Äquivalenz auf alle Lebensmittel tierischer Herkunft kompetente Leistungen zur Sicherstellung der Exportfähigkeit der schweizerischen Milchwirtschaft erbracht und zum hohen Stand der Sicherheit und der Qualität der Milch und Milchprodukte beigetragen. Die unterschiedliche Entwicklung der MIBD-Aufgaben und die Veränderungen im Umfeld verhinderten eine künftige Wahrnehmung dieser Aufgaben in einer einzigen Organisationseinheit. Mit der Schaffung von spezifischen Kompetenzzentren und der fast vollständigen Überführung des bisherigen MIBD-Personals in die neuen Strukturen können die wertvollen Erfahrungen aus der zehnjährigen Vergangenheit weiterhin genutzt werden.

Die Schweiz hat 1996 die europäische «Richtlinie vom 16. Juni 1992 mit Hygienevorschriften für die Herstellung und Vermarktung von Rohmilch, wärmebehandelter Milch und Erzeugnissen auf Milchbasis» in nationales Recht überführt. Mit der Übernahme dieser Richtlinie konnte der Export von Milchprodukten in die EG gesichert und die Gleichwertigkeit der Hygienevorschriften (Äquivalenz) erreicht werden. Parallel zur Anpassung und Erweiterung der Hygienevorschriften musste eine kompetente Betriebsüberwachung gewährleistet werden. Der ehemalige Milchwirtschaftliche Kontroll- und Beratungsdienst (MKBD) wurde mit der Durchführung der geforderten Betriebsinspektionen beauftragt und zum neuen Milchwirtschaftlichen Inspektions- und Beratungsdienst (MIBD) umgebaut, parallel zur bestehenden Lebensmittelkontrolle.

EWR-Nein und MIBD

Volk und Stände haben am 6.12.1992 das EWR¹-Abkommen abgelehnt und so indirekt dazu beigetragen, dass der MIBD geschaffen wurde. Weshalb? Die EG-Milchhygienerichtlinie 92/46 (RL 92/46) (EGW, 1992) war Bestandteil dieses Abkommens und wäre mit einer entsprechenden Anpassungsfrist im Lebensmittelrecht umgesetzt worden. Die Ablehnung hatte zur Folge, dass die Drittlandbestimmungen der Richtlinie für den Export von Milchprodukten in die EG auf den 1.1.1994 verbindlich wurden. Dabei galt der Grundsatz, dass die Produktions- und Produktvorschriften eines Drittlandes mindestens denjenigen für die Produktion in der Gemeinschaft zu entsprechen hatten.

¹Europäischer Wirtschaftsraum: Der EWR sah die Erweiterung des Binnenmarktes der Europäischen Gemeinschaft auf 1994 um die Mitgliedsstaaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) vor.

Angesichts der Bedeutung des Exports von Milchprodukten in die EG bestand für die Schweiz unmittelbarer Handlungsbedarf. Auf Bundesebene wurde beschlossen, die Hygienerichtlinie im Agrarrecht umzusetzen und der EG ein Gesuch um Anerkennung der Verarbeitungsbetriebe auf Gegenseitigkeit zu stellen. Die «Globalanerkennung» durch den EG-Rat bedingte, dass die Hygienerichtlinie in das schweizerische Recht umgesetzt und die Einhaltung der Vorschriften durch die zuständige schweizerische Behörde regelmässig und wirksam überwacht wurde.

Vom MKBD zum MIBD

Seit 1973 haben die Kantone zusammen mit den milchwirtschaftlichen Organisationen den schweizerisch einheitlichen MKBD geführt. Er wurde durch die Eidgenössische Zentralstelle MKBD koordiniert und fachlich überwacht. Die MKBD-Aufgaben waren:

■ Kontrolle, ob die im Schweizerischen Milchlieferungsregulativ verankerten Vorschriften über die gute Herstellungspraxis bei der Milchproduktion und gewerblichen Milchverarbeitung eingehalten werden

■ Durchführung der Qualitätskontrolle der abgelieferten Milch

■ Beratung in Fragen der Eutergesundheit sowie der Qualität von Milch und Milchprodukten

ttschafft

Organisationsstruktur und fachliche Kompetenzen des MKBD wurden als geeignet befunden, um nach einer grundlegenden organisatorischen Umgestaltung den Vollzug über die Einhaltung der Hygienevorschriften in den Milchproduktions- und Milchverarbeitungsbetrieben gewährleisten zu können. Bei der Neuausrichtung zum MIBD wurden die Fachbereiche Inspektion, Analytik und Beratung geschaffen und die definierten Aufgaben und Anforderungen umgesetzt. Die Umgestaltung konnte innerhalb von rund zwei Jahren nach Inkrafttreten der Rechtsgrundlagen vollzogen werden. Die Zahl der MIBD reduzierte sich in dieser Phase von 21 auf 11 und diejenige der Prüfstellen für die Qualitätskontrolle der abgelieferten Milch von 18 auf 7.

Mit der Übernahme der RL 92/46 und der Sicherstellung der geforderten Vollzugsaufgaben konnte die Gleichwertigkeit der europäischen und der schweizerischen Rechtsgrundlagen gewährleistet werden. Dies wurde durch den ersten Besuch des Food and Veterinary Office im November 2000 bestätigt. Diese Äquivalenz bildete die Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Exportes von Milchprodukten in die EG und für den Abbau von administrativen Auflagen beim grenzüberschreitenden Warenverkehr (Verzicht auf die Gesundheitsbescheinigungen).

Fachbereich Inspektion

Die Inspektionsstelle hatte die Einhaltung der Vorschriften (Hy-



Abb.1. Werbung mit der Betriebszulassungsnummer – ein Label für hygienische Sicherheit (Quelle: Emmentaler Switzerland).

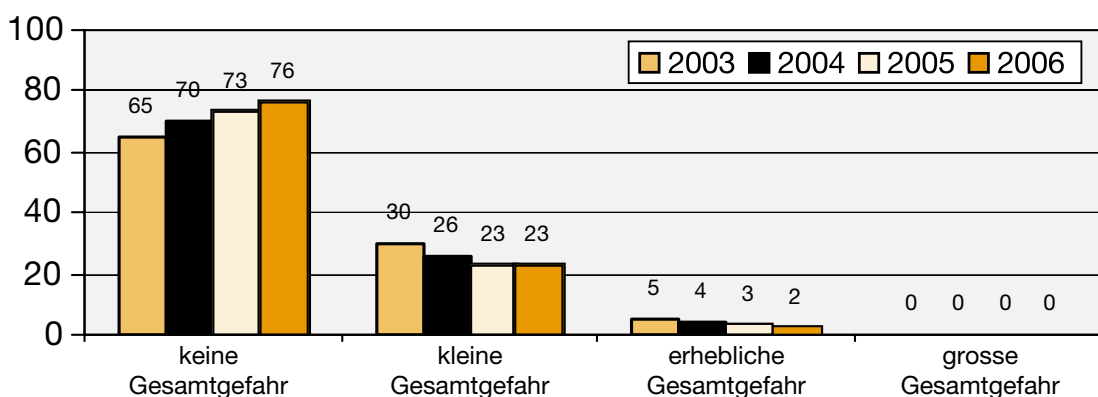
giene, branchenspezifische Vorgaben) in allen Milchproduktions-, Milchverarbeitungs- und Käsehandelsbetrieben zu überprüfen. Sie verfügte über entsprechende Massnahmenkompetenzen. Der Fachbereich Inspektion war nach der EN 45'004 *Allgemeine Kriterien für den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen* (heute ISO 17'020) akkreditiert. Unter der Leitung der Eidgenössischen Zentralstelle MIBD (Zentralstelle) wurde ein national koordiniertes Qualitätsmanagement-System aufgebaut und weiter entwickelt. Dadurch

konnte die fachliche Kompetenz belegt und ein landesweit einheitliches Inspektionsverfahren gewährleistet werden. Die regionalen MIBD mussten gegenüber der Schweizerischen Akkreditierungsstelle regelmässig die Unabhängigkeit der Inspektion von der Beratung ausweisen. Die Unabhängigkeit wurde durch eine personelle oder geographische Trennung der beiden Aufgabebereiche gewährleistet.

Der Nachweis über die Erfüllung der Anforderungen der RL 92/46 hatte u. a. die Einführung der Betriebszulassungspflicht mit Ver-

Abb. 2. Veränderung der ermittelten Gesamtgefahr aller Betriebskategorien anlässlich der Inspektionen durch den MIBD.

Mehrjähriges Gesamtergebnis de Gefahrenbereiche in allen Betriebskategorien (Angaben in %)



gabe von Betriebszulassungsnummern (z.B. CH 1234) für alle milchverarbeitenden Betriebe zur Folge, d. h., die nicht exportberechtigten Betriebe (z.B. S CH 1234) wurden ebenfalls integriert (Abb. 1). Von diesem Zeitpunkt an wurden sämtliche Betriebe zuerst durch die zuständigen MIBD-Stellen inspiziert, bevor bei der Zentralstelle ein Antrag auf Betriebszulassung gestellt werden konnte. Die Checklisten dazu wurden von der Zentralstelle erstellt. Nach der fachlichen Überprüfung der Unterlagen durch die Zentralstelle wurden die Zulassungsunterlagen zum Bundesamt für Veterinärwesen BVET (bis 1998 an das BLW) weitergeleitet. Dieses war zuständig für die Vergabe der vierstelligen Betriebszulassungsnummer sowie für die Publikation und laufende Aktualisierung der Liste der exportberechtigten Milchverarbeitungsbetriebe, welche in Brüssel notifiziert wurde.

Seit dem Jahr 2002 wurde nach jeder Inspektion in Milchverarbeitungsbetrieben eine Gesamtgefahrenermittlung durchgeführt. Dabei wurde das Gefahrenpotenzial des Betriebes in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit ermittelt. Abbildung 2 zeigt die betriebliche Verbesserung über alle Betriebskategorien in den Jahren 2003 bis 2006. Die seit 2007 neu zuständigen Stellen bescheinigten den Milchverarbeitungsbe-

trieben einen sehr hohen Stand im Bereich Hygiene und Lebensmittelsicherheit. Dies stellt den Inspektoren für die Tätigkeit in den vergangenen Jahren ein gutes Zeugnis aus.

Fachbereich Analytik

Jeder MIBD hatte für sein Einzugsgebiet die Prüfung der auf die EG-Kriterien abgestimmten Grundanforderungen an die abgelieferte Milch sicherzustellen (Qualitätskontrolle der Rohmilch, QK Rohmilch). Die Untersuchungsstellen hatten sich nach der EN 45'001 *Allgemeine Kriterien zum Betreiben von Kalibrier- und Prüflaboratorien* (heute ISO 17'025) akkreditieren zu lassen.

Vierzehnmals pro Jahr, d.h. monatlich und zwei zusätzliche Kontrollen, wird die abgelieferte Milch jedes Produzenten auf die gesetzlich geforderten Qualitätsmerkmale Gesamtkeimzahl (GKZ), Zellzahl (ZZ), Gefrierpunkt und Hemmstoffgehalt untersucht. Diese Regelung weicht von derjenigen der EG² ab und ist durch die Einzelwertbeurteilung sowie die höheren Qualitätsanforderungen strenger als sie. Eine

²mindestens 2 Proben monatlich und Beurteilung des gleitenden Geometrischen Mittels der letzten 2 Monate (GKZ) bzw. mindestens 1 Probe und gleitendes Geometrisches Mittel der letzten 3 Monate (ZZ), keine Gefrierpunktbestimmung

weitere Besonderheit der QK Rohmilch ist die Festlegung von BactoScan-8000-Impulswerten anstelle der in der EG gebräuchlichen keimbildenden Einheiten (KbE). Durch den Verzicht auf die mit Unsicherheiten behaftete Umrechnung von Geräte-Impulsen in KbE wird die Beurteilung der QK-Proben sicherer.

Der Schweizer Ansatz führte zu einem sehr hohen Qualitätsniveau der Rohmilch. Abbildungen 3 und 4 zeigen den Anteil der QK-Proben aus der MKBD- und MIBD-Zeit, welche die Qualitätsanforderungen erfüllten. Die Ergebnisse der Qualitätsuntersuchungen wurden monatlich von den einzelnen regionalen MIBD an die Zentralstelle übermittelt, wo sie gesammelt, ausgewertet und archiviert wurden. Dank der einheitlichen Gerätestruktur und der zentralen Auswertung der Einzeldaten seit 1994 konnten detaillierte Auswertungen und Beurteilungen vorgenommen werden. Unterschiede im Monatsverlauf und zwischen den regionalen MIBD sind auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen, wie zum Beispiel Anzahl der Produzenten, Betriebsgrösse, Viehrasse, Fütterung, Jahreszeit, Kuhalpe, Geografie, Transportwege und Anteil der automatischen Probenahme.

Das in der RL 92/46 geforderte Nationale Referenzlabor (NRL) wurde bei der Forschungsan-

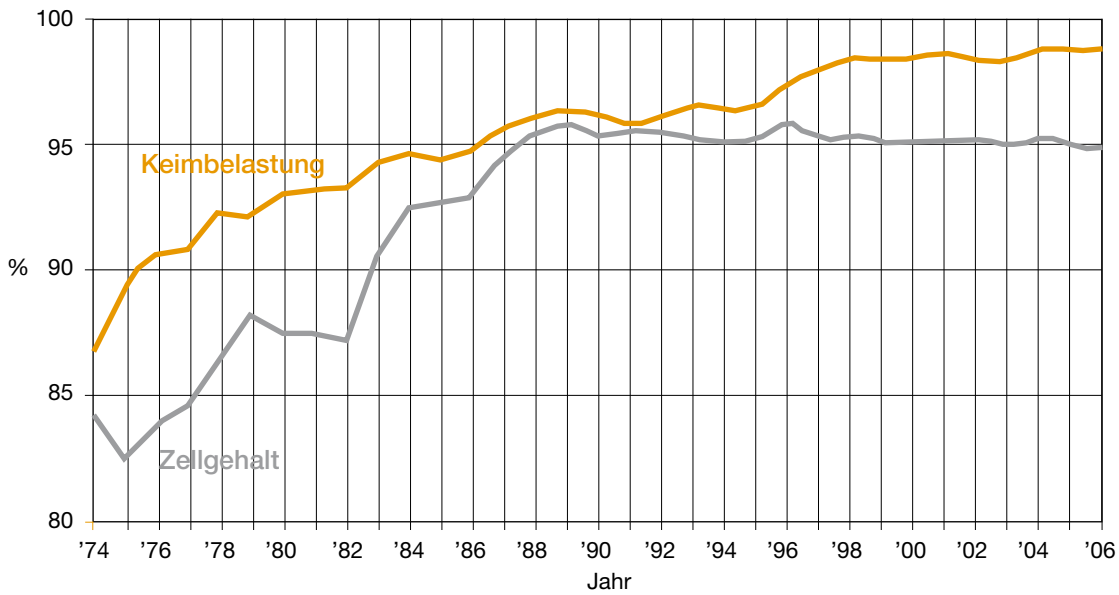


Abb. 3. Anteil Proben seit 1974, welche die Qualitätsanforderungen bezüglich Gesamtkeimzahl und Zellzahl erfüllen.

stalt Agroscope Liebefeld-Posieux ALP aufgebaut und im Jahr 2000 in den Kreis der EG NRLs aufgenommen. Sein Auftrag ist die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen Community Reference Laboratory und den nationalen Labors. Durch Referenzanalytik, Proficiency Testings und Referenzmaterial wird national die Richtigkeit der analytischen Prüfung sichergestellt.

Fachbereich Beratung

Im Fachbereich Beratung haben die MIBD ihre Kernkompetenz in enger Zusammenarbeit mit ALP bei der Beratung und fachlichen Weiterbildung gewerblicher Milchverarbeiter, Äpler und Milchproduzenten weiterentwickelt.

In der Milchproduktion war die Eutergesundheit das häufigste Problem. Weitere Ursachen la-

gen bei den Melkanlagen oder beim Melker selber. In den Gebieten mit Käseerstmilchliefereungen gingen die Berater infolge ungenügender Resultate der wertungsspezifischen Milchproben im Auftrag des Milchverarbeiters auf die Betriebe. Mit ihrer Fachkenntnis halfen sie dem Betriebsleiter, die Ursachen für die Beanstandungen zu finden. Ein wichtiges Tätigkeitsgebiet war auch die stete Weiterbildung der

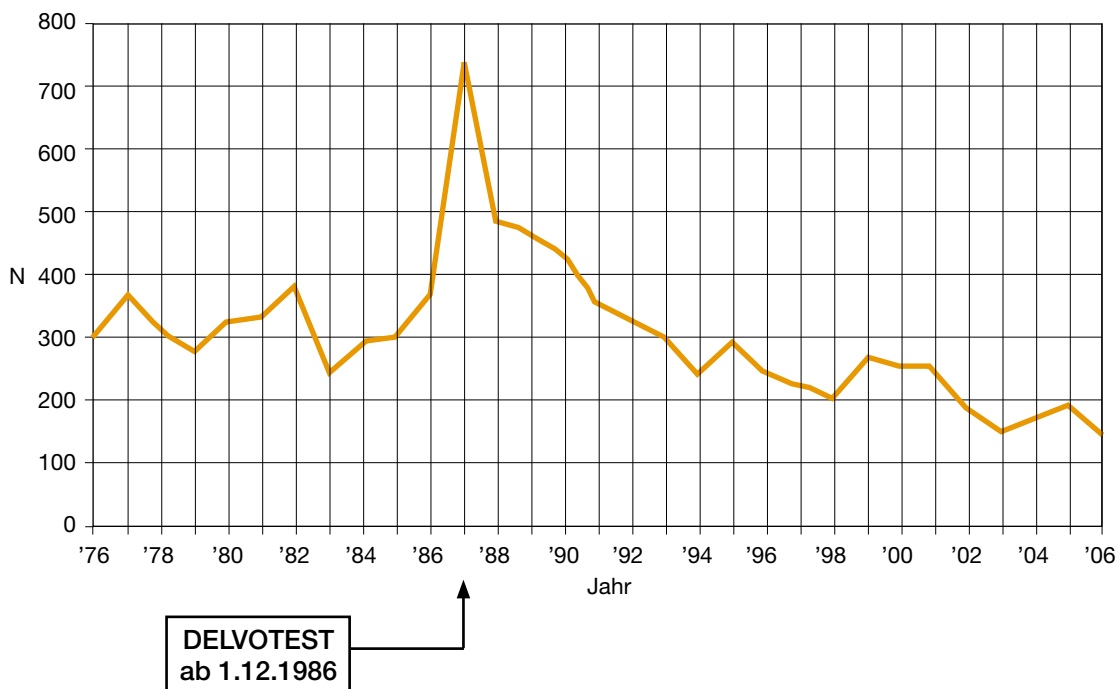


Abb. 4. Anzahl Hemmstoff-Fälle seit 1976, welche die Qualitätsanforderungen nicht erfüllen.

Milchproduzenten. Dazu gehörte auch die Beratung bei der Anschaffung einer neuen Melkanlage, Milchkühlanlagen oder beim Bau einer Milchammer.

Je nach Region wurden bei den MIBD unterschiedliche Systeme der Beratung in der Milchverarbeitung angewendet. Teilweise wurden die Schwerpunkte der Beratung auf die Begleitung der Fabrikation sowie auf die Auswertung der gefassten Proben gelegt. In anderen Gebieten wurde die Beratung mehr auf häufige, dafür aber relativ kurze Betriebsbesuche abgestützt. Die unterschiedlichen Systeme hatten alle das gleiche Ziel, die Milchverarbeiter in ihren Bestrebungen für eine gute Produktqualität zu unterstützen.

Die elf MIBD der Schweiz waren sehr eigenständige Organisationen. Die Zusammenarbeit in der Beratung beschränkte sich einerseits auf den Austausch anlässlich der vierteljährlichen Beratersitzungen und andererseits auf den Gedanken- und Erfahrungsaustausch anlässlich der Tagungen oder Versammlungen in der Vereinigung der milchwirtschaftlichen Inspektoren und Berater (VMIB).

Für ALP waren die MIBD wertvolle Partner in Forschung und Wissenstransfer. Nicht selten gaben die MIBD-Berater mit ihren Beobachtungen und Erfahrungen aus der Praxis den Anstoss zu Forschungsarbeiten bei ALP. Und sehr viele Praxisversuche in den Käsereien wären ohne die tatkräftige Unterstützung durch die MIBD kaum durchführbar gewesen. In den vierteljährlichen Zusammenkünften gaben ALP-Konsultanten und Forschende neues Wissen an die MIBD-Berater weiter, welches diese in die Praxis trugen. Eine wichtige Funktion hatten dabei auch die anfangs der Siebzigerjahre ins Leben gerufenen Käserdiskussionsgrup-

pen. Mit den wöchentlichen Säuerungskontrollen bei wichtigen Versandkulturen leisteten die MIBD-Labors von Flawil und Sursee ausserdem einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung der Kulturen von ALP.

Vom «vertikalen» MIBD zum «horizontalen» Vollzug

Nach einem erfolgreichen Start geriet der MIBD zunehmend in ein Spannungsfeld verschiedener Interessengruppen. Bei der Inspektion wurden zunehmend die Parallelstruktur und die teilweise bestehenden Doppelspurigkeiten mit der kantonalen Lebensmittelkontrolle kritisiert. Die QK Rohmilch erfuhr aufgrund des Investitionsbedarfs und des Kostensparpotenzials einen Konzentrationsprozess, und mit der starken operativen Einflussnahme durch ALP drängte sich die Frage nach einer strukturellen Neuausrichtung auf. Die quantitativen Beratungsleistungen waren insbesondere bei Milchproduktionsbetrieben stark rückläufig und die gemeinsame Finanzierung der MIBD-Leistungen durch Bund, Kantone und Branchenpartner führten wiederholt zur Forderung nach einer Neuausrichtung der Beratung. Der bestehende MIBD-interne Handlungsbedarf und die Erwartungshaltung verschiedener Anspruchsgruppen führten bei den zuständigen Bundesstellen zur Erkenntnis, dass eine weitreichende Neuausrichtung der MIBD-Aufgaben zur Diskussion gestellt werden musste.

Mit der Übernahme des neuen Hygienerechts der Europäischen Gemeinschaft (EWG, 2004 a bis d) per 1. Januar 2006 wurde die Äquivalenz der Rechtsgrundlagen für alle Lebensmittel tierischer Herkunft erreicht. Mit der Inkraftsetzung des neuen Hygienerechts und nach einem Übergangsjahr wurde der MIBD auf den 31. Dezember 2006 aufgelöst. Die drei bisherigen MIBD-

Aufgabengebiete wurden neu organisiert:

■ Die rechtlichen Hygiene- respektive Qualitätssicherungsanforderungen für Milchverarbeitungsbetriebe wurden konsequent vom Landwirtschaftsrecht ins Lebensmittelrecht transferiert. Dadurch wechselte die Vollzugsverantwortung von den MIBD zu den kantonalen Laboratorien. Die bewilligungspflichtigen Betriebe werden inspiziert und dem BVET mit einem Meldeformular gemeldet. Die nach dem 1. Januar 2007 neu bewilligten Betriebe erhalten als Bewilligungsnummer die achtstellige Nummer des Betriebs- und Unternehmensregister (BUR). Sämtliche Betriebe werden in die zentrale Datenbank (KODAVET) des BVET's integriert. Aus dieser Datenbank findet wöchentlich ein automatischer Export ins Internet statt, wo die Listen unter www.bvet.admin.ch/lists in aktueller Form abrufbar sind. Bei den Milchproduktionsbetrieben bestimmten die Kantone ohne Vorgabe des Bundes die zuständige Vollzugsstelle für die Hygienekontrollen. Mehrheitlich sind in den Kantonen die Veterinärämter für diesen Kontrollbereich zuständig.

■ Die QK Rohmilch wurde öffentlich ausgeschrieben. Das BVET hat als zuständige Behörde und in Absprache mit der Branche ein Pflichtenheft formuliert und nach der Ausschreibung zwei private Prüfstellen mit der Durchführung beauftragt.

■ Die Beratung von Milchproduktions- und Milchverarbeitungsbetrieben wird im öffentlichen Recht nicht mehr explizit gefordert. Die Organisation und die Durchführung der Beratung liegen im Verantwortungsbereich der Branchenpartner. Der Bund kann sich jedoch noch minimal an den Kosten der Beratung beteiligen.

Literatur

■ EGW, 1992. RICHTLINIE 92/46/ EWG des Rates vom 16. Juni 1992 mit Hygienevorschriften für die Herstellung und Vermarktung von Rohmilch, wärmebehandelter Milch und Erzeugnissen auf Milchbasis. *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 268 vom 14.9.1992, S. 1–32.

■ EGW, 2004 a. VERORDNUNG (EG) Nr. 852/2004 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene. *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 139 vom 30.4.2004, S. 1–54.

■ EGW, 2004 b. VERORDNUNG (EG) Nr. 853/2004 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs. *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 139 vom 30.4.2004, S. 55–205.

■ EGW, 2004 c. VERORDNUNG (EG) Nr. 854/2004 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen

Ursprungs. *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 139 vom 30.4.2004, S. 206–320.

■ EGW, 2004 d. VERORDNUNG (EG) Nr. 882/2004 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmung über Tiergesundheit und Tierschutz. *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 165 vom 30.4.2004, S. 1–141.

RÉSUMÉ

Le service d'inspection et de consultation en matière d'économie laitière (SICL) - bilan d'un travail de pionnier sur 10 ans

Pendant 10 ans et jusqu'à l'élargissement de l'équivalence à toutes les denrées alimentaires d'origine animale, le SICL a fourni des prestations compétentes pour assurer l'aptitude à l'exportation des produits laitiers suisses et a contribué à garantir un degré élevé de sécurité et de qualité du lait et des produits laitiers. L'évolution des tâches du SICL et les changements survenus dans l'industrie laitière empêchent l'exercice futur de ces tâches au sein d'une seule unité d'organisation. Avec la création de centres de compétences spécifiques et le passage presque complet du personnel du SICL dans les nouvelles structures, il est possible de continuer à utiliser les précieuses expériences réalisées au cours de ces dix années d'existence.

SUMMARY

The Swiss Dairy Inspection and Advisory Service (DIAS) - a review of a ten year old pioneer work

For ten years until the extension of equivalence with EC legislation to all food products of animal origin, the Swiss Dairy Inspection and Advisory Service DIAS has delivered competent services to ensure that the requirements for export of the Swiss dairy sector were met with. DIAS has contributed to a high degree to attain high levels in food safety and quality of milk and dairy products. The different evolution of DIAS duties and changes in the environment impeded the perception of these tasks in a single organizational unit. By creating specific centres of competence and the almost complete transfer of former DIAS collaborators to new centres, the knowledge and experience of ten years of practice will not be lost.

Key words: Switzerland, milk, dairy products, inspection, advisory service, raw milk control, equivalence, EC legislation