



## 10 Jahre BSE in Deutschland – 10 Thesen

Das BSE-Paradox: Wie der größte Betriebsunfall der europäischen Agrarpolitik zu einem unkontrollierten Markt für Schlachtabfälle und Tiermehl führte und Gammelfleischskandale erst ermöglichte

24. November 2010

gefördert durch:



## Einleitung: 10 Jahre BSE in Deutschland

---

*„Unter dem Label Verbrauchersouveränität wird einer Verlagerung von unternehmerischer und staatlicher Vorsorgeverpflichtung auf den Verbraucher das Wort geredet. Politiker und Bauernverband gehen noch weiter mit der Forderung, den Verbraucher an den BSE-Kosten zu beteiligen. Die BSE-Kosten sollen auf den Produktpreis umgelegt werden, der Verbraucher soll also für Verfehlungen von Politik, Landwirtschaft und Ernährungsindustrie zahlen.*

[...]

*Wirtschaftsakteure aber auch Politiker nutzen die Strategie, die Verantwortung dem Verbraucher zuzuschreiben. Wenn man eine kaum organisierte und weitgehend anonyme Akteursgruppe wie die KonsumentInnen in die Verantwortung nimmt, ist eine öffentliche Erwiderung mangels Organisation und Vertretern nicht zu befürchten.“<sup>1</sup>*

Am 24. November 2000 wurde erstmals bei einer in Deutschland geborenen Kuh BSE diagnostiziert. Bis dahin hatten Regierungen aller Couleur behauptet, in Deutschland gebe es kein originäres BSE-Geschehen, die deutschen Verbraucher seien sicher. BSE, umgangssprachlich „Rinderwahnsinn“, tauchte 1985 erstmals in und 1989 auch außerhalb Großbritanniens auf. Als Auslöser der übertragbaren Rinderkrankheit gilt die Verfütterung von Tiermehl, das mit infektiösen Eiweißen (Prionen) kontaminiert war.

Der dringende Forschungsbedarf über den rätselhaften BSE-Erreger war von der deutschen Politik bis zum November 2000 ignoriert, sinnvolle Präventionsmaßnahmen wie die Erprobung sicherer Schlachttechniken im Umgang mit mutmaßlich BSE-riskanten Materialien und die entsprechende getrennte Tierkörperbeseitigung waren nicht in Angriff genommen und die Verfütterung von Tiermehl aus Deutschland als absolut sicher propagiert worden. Jahrelang hatte es legalen wie illegalen Import britischen und anderen Tiermehls nach Deutschland gegeben, 55.000 Tonnen noch im Jahr 2000. Die EU hatte zwar 1994 die Verfütterung an Wiederkäuer, nicht jedoch die Herstellung und den Handel von tiermehlhaltigem Futter verboten.<sup>2</sup>

Die Fallzahlen der BSE-Epidemie im Vereinigten Königreich hatten sich vom Höhepunkt im Jahr 1992 (37.280) kontinuierlich auf 2.301 im Jahr 1999 verringert. Bereits 1992 (1), 1994 (3) und 1997 (2) waren in Deutschland BSE-Fälle bei importierten Rindern festgestellt worden. Und allein 1999 kannte man BSE-Fälle in Portugal (159) und Irland (91), sowie bei Deutschlands Nachbarn Frankreich (31), Belgien (3), Niederlande (2) und der Schweiz (50). Weltweit erkrankten mehr als 200 Menschen an der tödlich verlaufenden, durch BSE ausgelösten Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit.

Bis heute wurden in Deutschland 413 BSE-Fälle von in Deutschland geborenen Rindern bestätigt, dazu kommen noch insgesamt 6 Fälle von importierten Rindern, die zwischen 1993 und 1997 gemeldet wurden. Im Jahr 2010 (Stand November) wurde in Deutschland noch kein BSE-Fall verzeichnet, EU-weit wurde aus Irland der einzige Fall im laufenden Jahr gemeldet.

Einerseits verschwand mit Hilfe der unmittelbar nach dem November 2000 eingeleiteten, erfolgreichen EU-weiten BSE-Bekämpfungsmaßnahmen der bislang größte, weil öffentlich sichtbarste Betriebsunfall der europäischen Agrarpolitik allmählich aus den

---

<sup>1</sup> Rehaag et al., Der BSE-Diskurs als Beispiel öffentlicher Ernährungskommunikation, Ernährungswende, Diskussionspapier Nr. 10.2005, S. 99/100

<sup>2</sup> Vgl. Rehaag et al., 2005, S. 29.

Gedächtnissen der Bürger Europas. Andererseits wurden, zunächst fast ohne öffentliche Wahrnehmung, im Rahmen dieser BSE-Bekämpfungsmaßnahmen die rechtlichen Voraussetzungen für einen weitgehend unkontrollierten Handel mit Schlachtabfällen geschaffen.

Die Gründung von foodwatch als unabhängige Verbraucherorganisation im Herbst 2002 geht unmittelbar zurück auf die BSE-Krise und die damit verbundene Beobachtung, wie wenig sich der Lebensmittelmarkt an den Interessen der Konsumenten ausrichtet. Seitdem hat sich foodwatch kontinuierlich mit dem Umgang mit Schlachtabfällen und Tiermehl, mit Missbrauchsfällen und kriminellen Machenschaften befasst. So sind die Reports „Alles – außer Kontrolle“ (2004)<sup>3</sup> und „Die Tiermehl-Schmuggler“ (2007)<sup>4</sup> erschienen, außerdem wurden illegale Exportgeschäfte von Risikomaterial bis nach Malaysia dokumentiert (2008)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> [http://foodwatch.de/kampagnen\\_themen/bse\\_und\\_tiermehl/tiermehl\\_schmuggel/report\\_2004/index\\_ger.html](http://foodwatch.de/kampagnen_themen/bse_und_tiermehl/tiermehl_schmuggel/report_2004/index_ger.html)

<sup>4</sup> [http://foodwatch.de/kampagnen\\_themen/bse\\_und\\_tiermehl/tiermehl\\_schmuggel/zusammenfassung/index\\_ger.html](http://foodwatch.de/kampagnen_themen/bse_und_tiermehl/tiermehl_schmuggel/zusammenfassung/index_ger.html)

<sup>5</sup> [http://foodwatch.de/kampagnen\\_themen/bse\\_und\\_tiermehl/tiermehl\\_schmuggel/recherche\\_2008/index\\_ger.html](http://foodwatch.de/kampagnen_themen/bse_und_tiermehl/tiermehl_schmuggel/recherche_2008/index_ger.html)

## Zusammenfassung: 10 Thesen

---

1. **Die Bekämpfung von BSE seit 2001 war erfolgreich, die Krankheit ist auf dem Rückzug.**
2. **BSE ist noch nicht ausgerottet. Der Erreger existiert weiterhin. Deshalb besteht weiterer Forschungsbedarf, und Sicherheitsmaßnahmen zum Eindämmen von BSE sind weiterhin erforderlich.**
3. **Die Fleischwirtschaft ist die große Gewinnerin der BSE-Krise.**

Während die Unternehmen vor BSE einen Großteil der Schlachtabfälle kostenpflichtig entsorgen mussten, konnte sie durch die BSE-Krise in der europäischen Gesetzgebung handstreichartig die freie Handelbarkeit von etwa 80 Prozent aller Schlachtabfälle durchsetzen.

4. **Die „Agrarwende“ der rot-grünen Bundesregierung sorgte für „(Agri-)business as usual“, statt die nötigen strukturellen Veränderungen auf den Weg zu bringen.**

Das Konzept der „Agrarwende“ (Ziel: 20 Prozent Ökolandbau im Jahr 2010) erleichterte es den für die BSE-Krise und für die verfehlte europäische Agrar- und Ernährungspolitik verantwortlichen Akteuren, ihre Interessen auch bei der BSE-Bekämpfung durchzusetzen. Trotz guter Absichten verdeckte die „Agrarwende“ die dringende Notwendigkeit vor allem struktureller Änderungen (modernes und transparentes Überwachungs- und Sanktionssystem, transparente Verbraucherinformation, aktive Informationspflichten der Behörden und Klagemöglichkeiten für Verbraucher). Diese waren in Deutschland überfällig – und sind es bis heute.

5. **Die BSE-„Roadmap“ der EU von 2005 propagierte die Rückkehr zur Normalität vor der BSE-Krise – und senkte den Schutz der Verbraucher.**

Die von der EU-Kommission angesichts sinkender BSE-Fallzahlen betriebenen Lockerungen der BSE-Bekämpfungsmaßnahmen führen zu rechtlichen Rahmenbedingungen, die vor allem den Interessen der Fleischindustrie, der Tierkörperbeseitigungsindustrie und der Landwirtschaft entsprechen. Der Schutz der Verbraucher vor gesundheitlichen Gefahren oder auch nur vor finanzieller Übervorteilung durch zurück in die Lebensmittelkette geschleuste „tierische Nebenprodukte“ ist durch die BSE-Krise paradoxerweise gesunken.

6. **Viele Gammelfleisch-Skandale wurden durch die BSE-Politik der EU erst ermöglicht.**

Im September 2007 stellten die deutschen Verbraucherschutzminister fest, dass...*„die Einführung der freien Handelbarkeit ehemals beseitigungspflichtiger Schlachtabfälle (Material der Kategorie 3) durch die Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 einen schwer kontrollierbaren Markt eröffnet hat, der das Einschleusen ungeeigneter Materialien in die Lebensmittelkette begünstigt. Dies zeigen die bekannt gewordenen Fälle („Gammelfleischskandale“) der vergangenen Jahre.“*

Die europäische Fleischwirtschaft wurde im Gefolge der BSE-Bekämpfungsmaßnahmen nachweislich unkontrollierbarer und betrugsanfälliger.

## **7. Der Markt für Fleisch und Fleischabfälle ist der öffentlichen Kontrolle entzogen.**

Dass die BSE-Bekämpfung zu einem unsicheren, intransparenten und unkalkulierbaren Fleisch- und Fleischabfall-Markt geführt hat, ist das Ergebnis einer nach wie vor öffentlicher Kontrolle weitgehend entzogenen europäischen Agrar- und Ernährungspolitik.

Sage und schreibe 71 europäische Rechtsakte rund um die BSE-Bekämpfung sind von 2001 bis einschließlich 2009 dokumentiert<sup>6</sup> – zuletzt mit klarer Tendenz zur Lockerung der Bekämpfungsmaßnahmen, allein das zentrale Gesetz der BSE-Bekämpfung (Verordnung 999/2001) wurde 44 Mal geändert.

Außerdem wurden die Regeln über den Umgang mit tierischen Abfällen (Verordnung 1774/2002) 65 Mal, meist auf Initiative der EU-Kommission, geändert. Dabei wurden einerseits weitreichende Lockerungen durchgesetzt, zum Beispiel Ausnahmen vom Handelsverbot mit Risiko-Material. Andererseits wurde die Einfärbung von Schlachtabfällen als *die* zentrale Maßnahme der EU-Verordnung zum Schutz der Verbraucher bis 2007 gar nicht durchgesetzt. Seit Juli 2008 ist nun ein farbloser, geruchloser, ungiftiger und billiger chemischer Marker zur Kennzeichnung von Kat 3-Material vorgeschrieben. Ab März 2011 könnte diese Vorschrift ganz entfallen.

Dieses Beispiel illustriert, wie die Gesetzgebungspraxis auf EU-Kommissionsebene wesentliche Gesetzesinhalte verändert, ohne dass die Öffentlichkeit davon im Vorfeld Kenntnis erhält. Darüber hinaus ist fraglich, ob die von der Kommission seit 2006 erlassenen Durchführungsbestimmungen mit für Verbraucher weitreichenden Lockerungen der Verordnung 1774/2002 seit deren Inkrafttreten unter Zugrundelegung der Prinzipien und tertiärrechtlichen (Verfahrens-)Bestimmungen des EU-Rechts ausreichend legitimiert sind<sup>7</sup>.

- 8. Das BSE-Paradox besteht darin, dass ausgerechnet die erfolgreiche Bekämpfung einer neuartigen Epidemie in europäischen Rinderherden zu einem unsicheren, intransparenten und unkalkulierbaren Fleisch- und Fleischabfall-Markt geführt hat.**
- 9. Die Verantwortung und Haftung der Hersteller darf sich nicht nur auf das Produkt beschränken, sondern muss auch die Entsorgung oder Verwertung der Abfälle umfassen. Diese ist lückenlos zu dokumentieren.**
- 10. Eine Wieder-Zulassung der Verfütterung von Tiermehl an Nutztiere kommt nur in engen Grenzen in Frage. BSE-riskantes Material muss dauerhaft und vollständig aus der Futter- und Lebensmittelkette herausgehalten werden.**

---

<sup>6</sup> Nicht mitgezählt wurden sämtliche Entscheidungen zur Marktregulierung, zur Finanzierung der Bekämpfungsmaßnahmen sowie alle Regelungen bezüglich Kosmetika und Pharmazeutika.

<sup>7</sup> Vgl. Prof. Dr. Sabine Schlacke, Gutachterliche Stellungnahme zur Bewertung der Lockerung des BSE Risikoschutzes seit 2001 im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002, insbesondere aus demokratietheoretischer Perspektive“. Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag von foodwatch, September 2010

# Langfassung

---

## 1. Die Bekämpfung von BSE seit 2001 war erfolgreich, die Krankheit ist auf dem Rückzug.

## 2. BSE ist noch nicht ausgerottet. Der Erreger existiert weiterhin. Deshalb besteht weiterer Forschungsbedarf, und Sicherheitsmaßnahmen zum Eindämmen von BSE sind weiterhin erforderlich.

Weltweit wurden bisher 190.400 BSE-Fälle registriert, 184.606 davon im Vereinigten Königreich (UK), 419 (einschließlich 6 Importrindern) in Deutschland. 174 Menschen erkrankten seit 1995 im Vereinigten Königreich an einer neuartigen Variante der „Creutzfeld-Jakob-Krankheit“ (vCJD)<sup>8</sup>, die mit Sicherheit durch BSE ausgelöst wird, jeweils drei in den Jahren 2009 und 2010. Weltweit sind mehr als 200 Menschen an dieser immer tödlich verlaufenden vCJD erkrankt oder bereits gestorben.

Im Jahr 2009 wurden in Deutschland zwei BSE-Fälle registriert, in der gesamten EU waren es 70, davon die meisten in Spanien (18), UK (12), Frankreich (9) und Portugal (8). Außerhalb der EU wurde 2009 kein BSE-Fall gemeldet. 2010 gab es EU-weit nur einen gemeldeten Fall aus Irland (Stand Mitte November 2010).<sup>9</sup>

Die europaweit seit Anfang des Jahres 2001 geltenden Maßnahmen zur BSE-Bekämpfung in den europäischen Rinderherden waren also erfolgreich. BSE ist offensichtlich auf dem Rückzug. Es ist aber noch nicht ausgerottet und der Erreger nicht vollständig erforscht.

Die Bilanz 2009 des deutschen „Nationalen Referenzlabor für BSE“ am staatlichen Friedrich-Löffler-Institut (FLI) auf der Insel Riems fällt entsprechend positiv aus: „Somit kann festgestellt werden, dass die 2001 ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Erkrankung (Verbot der Verfütterung tierischen Eiweißes an Säugetiere, Definition und Entfernung spezifizierter Risikomaterialien, großflächige BSE-Schnelltestuntersuchungen) wirksam sind.“<sup>10</sup>

Von 2001 bis einschließlich September 2010 wurden in Deutschland laut Bundesverbraucherministerium mehr als 20 Millionen BSE-Tests durchgeführt<sup>11</sup>, deren Schwachstellen seit 2004 analysiert wurden.<sup>12</sup>

## 3. Die Fleischwirtschaft ist die große Gewinnerin der BSE-Krise.

Die Fleischwirtschaft hat den politischen Höhepunkt der BSE-Krise Ende 2000/Anfang 2001 dazu genutzt, die gesetzlichen Voraussetzungen für einen weitgehend unregulierten Handel mit Schlachtabfällen der als BSE-ungefährlich eingestuften Materialien innerhalb und mit wenigen Einschränkungen auch außerhalb der EU durchzusetzen.

Als Beitrag zur Bekämpfung der BSE-Epidemie hat die Branche gemäß EU-Verordnung 1774/2002 BSE-verdächtige Materialien der so genannten Risikokategorien 1 und 2 – insgesamt etwa 20 Prozent aller tierischen Abfälle – separiert und deren Entsorgung übernommen. Im Gegenzug für diesen Beitrag dürfen nun etwa 80 Prozent der Schlachtabfälle der Risikokategorie 3, jährlich etwa 16 Millionen Tonnen in der EU, im Sinne eines binnenmarktkonformen freien Wa-

<sup>8</sup> Siehe <http://www.cjd.ed.ac.uk/figures.htm> (gesehen 15.11.2010)

<sup>9</sup> Für alle Angaben siehe Statistiken der Weltgesundheitsorganisation (OIE), die bis 30. Juni 2010 alle gemeldeten BSE-Fälle erfasst: [http://www.oie.int/eng/info/en\\_esbmonde.htm](http://www.oie.int/eng/info/en_esbmonde.htm) sowie für UK [http://www.oie.int/eng/info/en\\_esbru.htm](http://www.oie.int/eng/info/en_esbru.htm) (gesehen 17.11.2010)

<sup>10</sup> <http://www.fli.bund.de/de/startseite/forschung-institute/institut-fuer-neue-und-neuartige-tierseuchenerreger/referenzlabore/nrl-fuer-tses/nrl-fuer-bse.html> (gesehen 15.11.2010) Nationales Referenzlabor für BSE Institut für neue und neuartige Tierseuchenerreger, Anne Balkema-Buschmann, Christine Hoffmann, Martin Eiden, Martin H. Groschup

<sup>11</sup> <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Tier/Tiergesundheit/BSE/BSE-TestsRinder.html> (gesehen 17.11.2010)

<sup>12</sup> [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Tier/Tiergesundheit/Tierseuchen/Schwachstellenanalyse-BSE-Tests.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Tier/Tiergesundheit/Tierseuchen/Schwachstellenanalyse-BSE-Tests.pdf?__blob=publicationFile) (gesehen 17.11.2010)

renverkehrs praktisch unkontrolliert (und unkontrollierbar) ohne Haftungsrisiken gehandelt werden.

#### **Die (Risiko-) Kategorien der EU für die Tierkörperbeseitigung:**

- **Material der Kategorie 1 (Kat 1):** BSE-erkrankte oder verdächtige Tiere; Versuchstiere aus Laboren; Heim-, Zoo- und Zirkustiere; Wildtiere bei Verdacht auf Infektion mit einer übertragbaren Krankheit sowie spezifizierte BSE-Risikomaterialien (z. B. Schädel, Gehirn, Augen, Rückenmark von Rindern)<sup>13</sup>.

**Verwendung:** Kat 1-Material muss vernichtet, in der Regel verbrannt werden; in einigen Fällen ist auch die Beseitigung auf einer Deponie oder die Verwendung in der chemischen Industrie möglich.

- **Material der Kategorie 2 (Kat 2):** Magen- und Darminhalte von Schlachttieren; Tierprodukte, die hohe Medikamentenrückstände aufweisen; aus Drittländern in die EU eingeführte tierische Erzeugnissen, die nicht den tierseuchenrechtlichen Vorschriften entsprechen sowie Tiere, die zur Seuchenbekämpfung vorsorglich getötet wurden und verendete Nicht-Wiederkäuer.

**Verwendung:** Kat 2-Material soll als Abfall verbrannt oder beseitigt werden, kann aber unter bestimmten Voraussetzungen auch als Düngemittel, in der kosmetischen und pharmazeutischen Industrie oder in Biogasanlagen verwertet werden.

- **Material der Kategorie 3 (Kat 3):** Schlachtkörperteile von „genusstauglich“ geschlachteten Tieren. Dazu zählen Schlachtnebenprodukte wie Häute, Hufe, Hörner, Borsten, Federn usw.; sowie Rohmilch, Fische oder andere Meerestiere.

**Verwendung:** Neben den Verwendungsmöglichkeiten für Kat 2-Material kann Kat 3-Material zu Heimtierfutter verarbeitet werden. Der Handel mit Kat 3-Material als Dünger läuft weitgehend unkontrolliert innerhalb der EU ab. Ein Export in Drittländer ist auf Basis so genannter „bilateraler Abkommen“ mit den Empfängerstaaten möglich, wodurch die Verfütterung ausgeschlossen und die ordnungsgemäße Verwendung garantiert werden soll.

Die erwähnte Verordnung 1774/2002 und das ihr entsprechende deutsche Durchführungs-gesetz, das „Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz“ (TierNebG) vom 25.01.2004, enthalten zwei folgenreiche definitorische Kniffe zugunsten der Fleischwirtschaft:

Alle nicht als Lebensmittel tauglichen tierischen Abfälle werden zu „Nebenprodukten“ erklärt. Diese sind dann frei handelbar und werden behördlich weder erfasst noch kontrolliert, wenn sie nicht als BSE-verdächtig oder BSE-riskant eingestuft werden.

Während man zwei BSE-Risikokategorien (Kat 1 und Kat 2) definiert hat, fällt unter die dritte Kategorie (Kat 3) das BSE-unkritische und seither frei handelbare Material. Die *beiden* Kategorien Kat 1 und Kat 2 machen zwar begrifflich mehr her als die *eine* Kat 3 – aber unter letztere fallen etwa vier Fünftel aller tierischen Abfälle.

Zumindest in Deutschland musste die Fleischwirtschaft *vor* den europäischen BSE-Bekämpfungsmaßnahmen einen Großteil der Schlachtabfälle vernichten, dafür Geld aufwenden und mehr Restriktionen und Kontrollen erdulden als heute, wenn stattdessen ein Großteil der Schlachtabfälle frei handelbar und den Kontrollen der Behörden weitgehend entzogen ist.

Die Kosten der BSE-Schnelltests wurden teils von EU und Bund erstattet, teils auf die Verbraucher umgelegt.

<sup>13</sup> So gehören zur Kategorie 1 die im Fall einer BSE-Infektion besonders stark mit Prionen durchsetzten Organe wie Hirn, Rückenmark oder Augen, die aus Sicherheitsgründen im Schlachthof sofort vom Fleisch getrennt und blau eingefärbt werden müssen, während unter Kategorie 2 die Kadaver von Tieren aller Art fallen, die nicht im Schlachthof ihr Leben gelassen haben. Siehe auch: Verordnung (EC) 999/2001 vom 22. Mai 2001, Anhang V

#### **4. Die „Agrarwende“ der rot-grünen Bundesregierung sorgte für „(Agri-)business as usual“, statt die nötigen strukturellen Veränderungen auf den Weg zu bringen.**

Unmittelbar, nachdem am 24. November 2000 der erste BSE-Fall eines in Deutschland geborenen Rindes bekannt wurde, diskutierte die Öffentlichkeit für kurze Zeit über die Lobbyverflechtungen von Agrar- und Ernährungsindustrie mit den zuständigen Ministerien, über die Rolle der Futtermittelwirtschaft (Tiermehlverfütterung), und der „industriellen Massentierhaltung“, über den Preisdruck sowie über die Verantwortung des Verbrauchers (Konsumgewohnheiten, Fleischverzehr, angebliche Schnäppchenmentalität).

Keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle spielten die (Des-)Organisation und fehlende Transparenz der staatlichen Lebens- und Futtermittelüberwachung, die (strafrechtliche) Verantwortung für den Eintrag des BSE-Erregers in die Rinderherden und das politische Versagen bei der (von Fachleuten für möglich gehaltenen) Prävention und frühzeitigen Erforschung von BSE in Deutschland.

Am 22. Januar 2001 wurde das bisherige Landwirtschaftsministerium („Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“) in ein Verbraucherministerium („Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft“) umbenannt. Gleichzeitig übernahm erstmals eine Politikerin der Grünen die Zuständigkeit für die Agrarpolitik. Der kleine Koalitionspartner erhielt damit die Gelegenheit, den von ihm favorisierten Ökologischen Landbau (als Gegenkonzept zur „industriellen“ Massentierhaltung) zu fördern. Mit Schlagworten wie „Klasse statt Masse“, der damit einhergehenden Moralisierung des individuellen Einkaufsverhaltens („Politik mit dem Einkaufskorb“) und dem als „Agrarwende“ propagierten Ziel eines 20-prozentigen Anteils des Ökolandbaus bis zum Jahr 2010 (tatsächlich wurden ca. fünf Prozent Marktanteil erreicht) wurde eine neue Agrar- und Ernährungspolitik „nach BSE“ propagiert.

In dem Maße, wie der einzelne Verbraucher für „mündig“ und mitverantwortlich (für BSE, für die Zustände in der Agrar- und Ernährungswirtschaft, für Preisdumping der Handelskonzerne etc.) erklärt wurde, konnte die etablierte Agro-Industrie sich aus ihrer tatsächlichen Verantwortung stehlen – und zu „(Agri) business as usual“ übergehen.

Dass das Konzept der „Agrarwende“ keine Gefahr für die etablierten Strukturen, informellen Kreise und Lobby-Seilschaften in Ländern, Bund und EU bedeuten würde, dürfte den Spitzenfunktionären frühzeitig klar gewesen sein. Ebenso, dass die frischgebackene Ministerin bei wichtigen Gesetzgebungsverfahren in Brüssel (kein dauerhaftes Verfütterungsverbot, keine klaren Regeln im Umgang mit Tiermehl und tierischen Abfällen, keine echte Ökologisierung der EU-Agrarpolitik) oder in Berlin (Scheitern des Verbraucherinformationsgesetzes) auf betonharte Gegenwehr stoßen würde.

So trug das Konzept der „Agrarwende“ (allen guten Absichten der Ministerin und ihrer Partei zum Trotz) letztlich dazu bei, dass die für die BSE-Krise und die verfehlte europäische Agrar- und Ernährungspolitik wesentlich verantwortlichen Akteure in Regierungen, Ministerien und Parlamenten, in Agrar-, Fleisch- und Ernährungswirtschaft ihre Interessen fast ungestört durchsetzen konnten.

Zugleich lenkte die „Agrarwende“, im Verbund mit einem moralisierenden „Leitbild“ des angeblich mündigen Verbrauchers, davon ab, dass vor allem strukturelle Reformen in der Ernährungspolitik (modernes und transparentes Überwachungs- und Sanktionssystem, transparente Verbraucherinformation, aktive Informationspflichten der Behörden und Klagemöglichkeiten für Verbraucher) in Deutschland überfällig waren – und dies bis heute geblieben sind.

## **5. Die BSE-„Roadmap“ der EU von 2005 propagierte die Rückkehr zur Normalität vor der BSE-Krise – und senkte den Schutz der Verbraucher.**

Bereits seit 2005 wird von der EU-Kommission offiziell die allmähliche Rückkehr zur Normalität „vor BSE“<sup>14</sup> vorangetrieben. Die BSE-Bekämpfungsmaßnahmen werden seither, unter Auswertung des BSE-Geschehens und der offensichtlich seit dem Geburtsjahrgang 1995 kontinuierlich sinkenden Infektionshäufigkeit, stufenweise zurückgenommen oder gelockert.

So wurden das BSE-Testalter für Schlachtrinder zum 1. Januar 2009 in den „alten“ EU-15-Staaten (Mitglieder vor 2004) von 30 auf 48 Monaten hochgesetzt und die Vorschriften für den Umgang mit Tiermehlen einschließlich Fetten und Fischmehlen gelockert. Seit September 2008 ist es etwa EU-weit erlaubt, Fischmehl im Milchersatz für Kälber und Lämmer zu verwenden. Seit Mitte 2009 dürfen deutsche Bauern wieder Futtermittel mit tierischen Fetten (außer bei Wiederkäuern) in die Tröge kippen.

Ausdrückliches „strategisches Ziel“ bis 2009 ist es nach der „BSE-Roadmap“ der Europäischen Union auch, das Verfütterungsverbot für Nichtwiederkäuer zu lockern, sowie die Zahl der Rindertests zu senken.<sup>15</sup>

Im Ergebnis – vorausgesetzt die Zahl der BSE-Fälle sinkt, wie in den vergangenen Jahren geschehen, kontinuierlich weiter und die Lockerungen der BSE-Bekämpfungsmaßnahmen können nach und nach politisch durchgesetzt werden – wird die BSE-Krise zu rechtlichen Rahmenbedingungen führen, die vor allem den Interessen der Fleischindustrie, der Tierkörperbeseitigungsindustrie und der Landwirtschaft entsprechen.

Immer weniger Material wird in die BSE-Risikokategorien 1 und 2 eingeordnet werden müssen. Immer mehr tierische „Nebenprodukte“ werden infolgedessen als frei handelbare Ware ohne behördlichen Überwachungsauftrag durch ganz Europa transportiert werden. Und immer weiter werden die Vorschriften bezüglich der Verfütterung von Tiermehlen an landwirtschaftliche Nutztiere gelockert werden, obwohl damit maximal zehn Prozent des Eiweißbedarfs der europäischen Viehwirtschaft zu decken sein werden.

Schon jetzt – und noch mehr nach dem Ende der europäischen BSE-Bekämpfungsmaßnahmen – ist der gesamte europäische Fleischmarkt durch die im Zuge der BSE-Bekämpfungspolitik erfolgte Liberalisierung beim Umgang mit tierischen „Nebenprodukten“ (Kat 3-Materialien) weder sicherer, noch durchschaubarer oder verbraucherfreundlicher als vor BSE.

Im Juli 2010 stellte die EU-Kommission eine neue „BSE-Roadmap“<sup>16</sup> für den Zeitraum 2010 bis 2015 vor, die weitere Lockerungen vorsieht.

Im November 2010 lobte die EU-Kommission die zu erwartenden Vereinfachungen der Kontrollen, die Verringerung des Verwaltungsaufwands und die Kostenreduktion für die Unternehmer – unter Beibehaltung des „hohen Niveaus des Schutzes der menschlichen und tierischen Gesundheit.“<sup>17</sup>

Am 4. März 2011 wird die Verordnung 1774/2002 durch eine neue Verordnung 1069/2009 vollständig ersetzt werden.

In Artikel 21 (6) der neuen Verordnung 1069/2009 heißt es zum Thema Kennzeichnung, dass betreffend die „Anforderungen an die Kennzeichnung, einschließlich Etikettierung, und an die

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/bse/roadmap\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/bse/roadmap_de.pdf)

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/bse/roadmap\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/bse/roadmap_de.pdf), S. 6ff

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/tse\\_bse/docs/roadmap1\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/tse_bse/docs/roadmap1_de.pdf)

<sup>17</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/dyna/consumervice/create\\_cv.cfm?cv\\_id=692](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dyna/consumervice/create_cv.cfm?cv_id=692), S. 4 (gesehen 17.11.2010)

Trennung tierischer Nebenprodukte unterschiedlicher Kategorien während des Transports“ Regelungen getroffen werden können.<sup>18</sup>

Ab 2011 wird also der Markt für tierische Nebenprodukte weiter liberalisiert. Der Schutz der Verbraucher vor gesundheitlichen Gefahren oder auch nur vor finanzieller Übervorteilung durch zurück in die Lebensmittelkette geschleuste „tierische Nebenprodukte“ ist durch die BSE-Krise paradoxerweise gesunken – und sinkt weiter ab.

## 6. Viele Gammelfleisch-Skandale wurden durch die BSE-Politik der EU erst ermöglicht.

Im September 2007, noch unter dem Eindruck der seit 2005 öffentlich gewordenen Schlachtabfall- und Gammelfleisch-Skandale, stellten die deutschen Verbraucherschutzminister bei ihrer Jahreskonferenz fest, dass...*„die Einführung der freien Handelbarkeit ehemals beseitigungspflichtiger Schlachtabfälle (Material der Kategorie 3) durch die Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 einen schwer kontrollierbaren Markt eröffnet hat, der das Einschleusen ungeeigneter Materialien in die Lebensmittelkette begünstigt. Dies zeigen die bekannt gewordenen Fälle („Gammelfleischskandale“) der vergangenen Jahre. Die schwierige Kontrollierbarkeit resultiert insbesondere daraus, dass die in der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 vorgesehene dauerhafte Kennzeichnung des Kategorie-3-Materials bisher nicht realisiert werden kann.“*<sup>19</sup>

Obwohl die Verordnung 1774/2002 in Artikel 4 die Kennzeichnung „dauerhaft, wenn möglich durch einen Geruchsstoff“ verlangt, wurde diese Vorschrift nie durchgesetzt. Stattdessen ist von 2008 an die Verwendung eines farb-, geruchs- und geschmacklosen chemischen Markers vorgeschrieben.<sup>20</sup>

Die Verbraucherschutzminister der deutschen Bundesländer baten in derselben Sitzung die Bundesregierung, bei der EU-Kommission in Sachen Kennzeichnung von Schlachtabfällen vorstellig zu werden: *„Notwendig hierzu ist die Kennzeichnung des Materials selbst durch Einfärben oder Geruchsstoffe...“*, heißt es im Protokoll weiter. Für den Fall, dass EU-weit keine Lösung erzielbar sei, möge die Bundesregierung eine „nationale Kennzeichnungsvorschrift für Material der Kategorie 3“ erlassen. Eine verpflichtende farbliche oder geruchliche Kennzeichnung gibt es bis heute weder auf EU-Ebene noch in Deutschland.

Bei der im Juli 2009 in Kraft getretenen Novelle des deutschen Lebens- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) wurde zwar das bisherige deutsche Verfütterungsverbot von tierischen Fetten gelockert. Doch für die seit Jahren unterbleibende tatsächliche Einfärbung bzw. Vergällung von Schlachtabfällen und Tiermehlen wurde keine Regelung verabschiedet.

Stattdessen ist in der am 21. Juli 2009 im Bundesgesetzblatt veröffentlichten deutschen „Verordnung zur Änderung der Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsverordnung und zur Änderung der TSE<sup>21</sup>-Überwachungsverordnung“ geregelt, dass bei Transporten von Material der Kategorien 1, 2 und 3 innerhalb von Deutschland die farblichen Kennzeichnungen auf Verpackungen, Behältern oder Fahrzeugen angewandt werden. Eine Kennzeichnung des Materials selber ist auch darin nicht vorgeschrieben.<sup>22</sup> Der Manipulation durch Umverpackungen ist damit Tür und Tor geöffnet.

Das staatliche Max-Rubner-Institut (MRI) hat im Mai 2010 über die Ergebnisse einer Branchenbefragung zum Thema berichtet. Demnach liegen *„die wichtigsten Fehler bzw. Risiken im Hinblick auf Gammelfleisch in der kriminellen Energie der Beteiligten, in den Mängeln der Kontrollmethoden*

<sup>18</sup> Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:300:0001:0033:DE:PDF>, Artikel 21 (gesehen 19.11.2010)

<sup>19</sup> Siehe Tagesordnungspunkt (TOP) 8 in: [http://verbraucherschutzministerkonferenz.de/uploads/Ergebnisprotokoll\\_73e.pdf](http://verbraucherschutzministerkonferenz.de/uploads/Ergebnisprotokoll_73e.pdf)

<sup>20</sup> Siehe 7.

<sup>21</sup> TSE für *Transmissible Spongiform Encephalopathy*, also durch Prionen übertragene Krankheiten, zu denen auch BSE (für Bovine spongiforme Enzephalopathie) gehört.

<sup>22</sup> Siehe Anlage Kennzeichnungsverordnung 2009 Deutschland, Seiten 1+2

*der staatlichen Kontrollen und der Sanktionen, zudem bei Verfahrensfehlern sowie in der mangelnden Sachkunde und den Sachkundenachweisen in der Prozesskette und den fehlenden Plausibilitätskontrollen bei Risikoprodukten.(...) Die privatwirtschaftlichen Qualitätssicherungs-Systeme dienen zunächst wirtschaftlichen Zielen und böten keinen wirksamen Schutz vor kleiner Kriminalität in großen Serien und großer Kriminalität im Einzelfall. "*<sup>23</sup>

Die europäische Fleischwirtschaft wurde im Gefolge der BSE-Bekämpfungsmaßnahmen nachweislich unkontrollierbarer und betrugsanfälliger. Das belegen nicht nur foodwatch-Recherchen über Tiermehlschmuggel<sup>24</sup>, fehlende Dokumentationen über die Verwendung von Schlachtabfällen und der missbrauchsanfällige Einsatz von Tiermehl zum Beispiel als Düngemittel, sondern auch die Gammelfleischskandale der vergangenen Jahre.

Doch die notwendigen Konsequenzen, wie etwa die strikte Einfärbung oder Vergällung aller Schlachtabfälle (Rohware ebenso wie Tiermehle), wurden zwar von den Verbraucherministern diskutiert, blieben aber nach Abklingen der öffentlichen Aufmerksamkeit weitestgehend unbearbeitet.

## **7. Der Markt für Fleisch und Fleischabfälle ist der öffentlichen Kontrolle entzogen.**

Das BSE-Paradox, dass also die erfolgreiche Bekämpfung einer neuartigen Epidemie in den europäischen Rinderherden zu einem unsicheren, intransparenten und unkalkulierbaren Fleisch- und Fleischabfall-Markt geführt hat, ist das Ergebnis einer der öffentlichen Kontrolle weitgehend entzogenen europäischen Agrar- und Ernährungspolitik.

Zwar wurden in der so genannten EU-Basisverordnung VO 178/2002 als Konsequenz aus der BSE-Krise der vorsorgende gesundheitliche Verbraucherschutz zur Maxime der EU-Lebensmittel- und Futtermittelpolitik erklärt und die prinzipiellen Verantwortlichkeiten für alle Wirtschaftsbeteiligten (Einhaltung der Gesetze) und Mitgliedstaaten (Überwachung, abschreckende Sanktion bei Verstößen, Information der Öffentlichkeit) festgelegt. Zudem wurde eine – von der Industrie beeinflusste – Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) eingerichtet. Doch in der Praxis wird nicht nur in den Mitgliedstaaten erheblich von diesen Maximen und Prinzipien abgewichen, sondern auch auf der Ebene der EU-Gesetzgebung. Ein Beispiel dafür ist die im Jahr 2002 erlassene Verordnung 1774/2002 mit „Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte“.

Seit ihrer Verabschiedung durch den Ministerrat hat die EU Kommission bis zum 7. September 2010 insgesamt 62<sup>25</sup> Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung erlassen. Die Durchführungsbestimmungen haben die Verordnung nicht nur konkretisiert, ergänzt etc., um deren Effizienz zu verbessern, sondern haben nach Auffassung von foodwatch auch den wesentlichen Charakter der Verordnung verändert.

So wurden Handelsbeschränkungen gelockert und eine Vielzahl von Spezialbestimmungen erlassen – Ausnahmen etwa für die Verwertung von BSE-verdächtigen Schlachtabfällen der Kategorien 1 und 2 zur Verwertung in Biogasanlagen oder für Blutprodukte zu technischen oder pharmazeutischen Verwendungszwecken.

Ein Sonderfall ist die für den Gesundheitsschutz von Menschen und Tieren wesentliche Verfahrensvorschrift in der VO 1774/2002, dass Tiermehl aller Kategorien „dauerhaft, wenn möglich durch einen Geruchsstoff“ zu kennzeichnen sei. Diese Vorschrift wurde zu keinem Zeitpunkt durchgesetzt, weil es angeblich keinen geeigneten Stoff zur Markierung gab. Und nach fünf Jah-

<sup>23</sup> [http://www.mri.bund.de/fileadmin/Veroeffentlichungen/Verschiedenes/Kurzfassungen\\_ges\\_2010.pdf](http://www.mri.bund.de/fileadmin/Veroeffentlichungen/Verschiedenes/Kurzfassungen_ges_2010.pdf), S. 15f.

<sup>24</sup> [http://foodwatch.de/kampagnen\\_themen/bse\\_und\\_tiermehl/tiermehl\\_schmuggel/recherche\\_2008/index\\_ger.html](http://foodwatch.de/kampagnen_themen/bse_und_tiermehl/tiermehl_schmuggel/recherche_2008/index_ger.html)

<sup>25</sup> Vergleiche: [http://eur-lex.europa.eu/Result.do?direct=yes&lang=de&col=LB\\_DN&value=32002R1774&whereihm=Legal+basis%3A+32002R1774](http://eur-lex.europa.eu/Result.do?direct=yes&lang=de&col=LB_DN&value=32002R1774&whereihm=Legal+basis%3A+32002R1774) (gesehen am 15.11.2010)

ren, am 5. Dezember 2007, wurde mit einer neuen EU-Verordnung 1432/2007 die offenbar unmöglich zu befolgende Einfärbungsvorschrift<sup>26</sup> dergestalt gelöst, dass das frei handelbare Kat 3-Material ab dem 01.07.2008 mit einer Substanz namens Glycerintrioheptanoat (GTH)<sup>27</sup> zu markieren ist.

Dabei handelt es sich jedoch weder um einen Geruchs- noch um einen Farb- noch um einen Bitterstoff (wie ursprünglich in VO 1774/2002 gefordert), sondern um einen chemischen Marker, der farblos, geruchlos, ungiftig und billig ist. Die „Einfärbung“ von Tiermehlen erfolgt seit 2008 also durch einen farblosen Stoff, der mit bloßem Auge unsichtbar ist und mühsam im Labor nachgewiesen werden muss.

Für Verbraucher wäre mit GTH behandeltes, in die Lebensmittelkette eingeschleustes Fleischabfall an äußerlichen Merkmalen nicht erkennbar<sup>28</sup>. Schlachtabfälle können Verbrauchern dieser High-Tech-Markierung zum Trotz auch weiterhin ziemlich erfolgreich untergejubelt werden. Dafür dürften die Hersteller von Katzen- und Hundefutter sich freuen, weil GTH ihnen keine Probleme bei der billigst möglichen Rohwarenbeschaffung bereitet. Und die Fleischwirtschaft insgesamt dürfte zufrieden sein, weil GTH keine ihrer Vermarktungsoptionen einschränken wird. Der freie Abfall-Warenverkehr bleibt faktisch unangetastet.

Dieses Beispiel illustriert, wie die Gesetzgebungspraxis auf EU-Kommissionsebene wesentliche Gesetzesinhalte verändert, ohne dass die Öffentlichkeit davon im Vorfeld Kenntnis erhält. Darüber hinaus ist fraglich, ob derartige von der Kommission seit 2006 erlassenen Durchführungsbestimmungen mit für Verbraucher weitreichenden Lockerungen der Verordnung 1774/2002 seit deren Inkrafttreten unter Zugrundelegung der Prinzipien und tertiärrechtlichen (Verfahrens-) Bestimmungen des EU Rechts ausreichend legitimiert sind.<sup>29</sup>

Das BSE-Paradox ist somit auch ein Beispiel dafür, wie nicht nur die BSE-Bekämpfungsmaßnahmen insgesamt, sondern das Tiermehlverfütterungsverbot sowie die Bestimmungen zum Umgang mit tierischen Abfällen zugunsten kommerzieller Interessen intransparent und auch nicht ausreichend demokratisch legitimiert in Europa umgesetzt worden sind.

## 8. Zusammenfassung

**Das BSE-Paradox besteht darin, dass ausgerechnet die erfolgreiche Bekämpfung einer neuartigen Epidemie in europäischen Rinderherden zu einem unsicheren, intransparenten und unkalkulierbaren Fleisch- und Fleischabfall-Markt geführt hat.**

<sup>26</sup> In Erwägungsgrund (9) der VO 1432/2007 heißt es: „Aufgrund mangelnder wissenschaftlicher Daten wurden bislang keine ausführlichen Vorschriften für eine solche Kennzeichnung erlassen.“

<sup>27</sup> Siehe Anlage EU VO 1432, Seite 1 (10) und Seite 4, ii)

<sup>28</sup> Tel. Gespräch mit Dr. Udo Wiemer (0288/529-3888), BMELV, am 03.09.09

<sup>29</sup> Vgl. Prof. Dr. Sabine Schlacke, Gutachterliche Stellungnahme zur Bewertung der Lockerung des BSE Risikoschutzes seit 2001 im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002, insbesondere aus demokratietheoretischer Perspektive“. Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag von foodwatch, September 2010

## foodwatch-Forderungen

---

**9. Die Verantwortung und Haftung der Hersteller darf sich nicht nur auf das Produkt beschränken, sondern muss auch die Entsorgung oder Verwertung der Abfälle umfassen. Diese ist lückenlos zu dokumentieren.**

Sämtliche Regelungen für die Entsorgung und Verwertung von BSE-unverdächtigen Materialien (Tiermehle und Rohwaren) müssen sich an den Prinzipien der europäischen Abfallgesetzgebung orientieren. Somit würde sich die Verantwortung der Hersteller nicht nur auf die Herstellung des Produkts beschränken, sondern auch auf alle Stufen seiner Entsorgung oder Verwertung als Abfall – nachprüfbar durch eine verpflichtende lückenlose Dokumentation und Überwachung.

**10. Eine Wieder-Zulassung der Verfütterung von Tiermehl an Nutztiere kommt nur in engen Grenzen in Frage. BSE-riskantes Material muss dauerhaft und vollständig aus der Futter- und Lebensmittelkette herausgehalten werden.**

Tiermehl und andere tierische Nebenprodukte sind wertvolle Ressourcen. Daher kann eine teilweise Wieder-Zulassung der Verfütterung sinnvoll sein. Aus Sicht von foodwatch darf dies allerdings ausschließlich unter der Voraussetzung einer konsequent am Vorsorgeprinzip ausgerichteten Risikobewertung sowie praktikabler und wirksamer Kontrollmechanismen geschehen. Die Verfütterung von Tiermehl und anderen tierischen Nebenprodukten an Pflanzenfresser muss in jedem Fall unterbleiben. Auch die Verfütterung von aus Pflanzenfressern gewonnenen Tiermehlen und anderen tierischen Nebenprodukten muss absolut unterbunden werden. Zudem ist Kannibalismus bei der Verfütterung von Tiermehl und anderen tierischen Nebenprodukten an Schweine und Geflügel strikt zu verhindern. Alle BSE-riskanten Materialien müssen vollkommen aus der gesamten Futtermittel- und Lebensmittelkette herausgehalten werden.