

ABSTRACT

„Umsetzung des neuen EU-Hygienepakets – Chance oder Problem für handwerkliche Metzgereien“

Am 29.4.2004 wurden im Amtsblatt der EU die neuen EU-Hygieneverordnungen veröffentlicht, die seit dem 1. Januar 2006 gelten.

Deutschland hat drei Jahre (!!!) gebraucht, um diese - am 8. August 2007 - mit der Verordnung zur Durchführung von Vorschriften des gemeinschaftlichen Lebensmittelhygienerechts für Deutschland zu konkretisieren.

Im Gegensatz zu den früheren Vorschriften enthält das Regelwerk nicht mehr detaillierte Vorgaben, sondern definiert vielmehr bestimmte Ziele. Die Zulassung von Betrieben ist nicht mehr an bestimmte Produktionsmengen gebunden, sondern gilt nun für alle, die Lebensmittel tierischen Ursprungs in Verkehr bringen.

Ein Anlass für die neuen Hygienevorschriften war es, mehr Flexibilität und Spielräume zu schaffen, um gerade den kleineren Strukturen zu helfen. Siehe hierzu Erwägungsgrund Nr. 19 der EU-Verordnung 853/2004: *„Flexibilität ist angezeigt, damit traditionelle Methoden auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen von Lebensmitteln weiterhin angewandt werden können, wie auch in Bezug auf strukturelle Anforderungen an die Betriebe. Flexibilität ist für Regionen in schwieriger geografischer Lage, einschließlich der in Artikel 299 Absatz 2 des Vertrags aufgeführten Gebiete in äußerster Randlage, von besonderer Bedeutung“*.

EuroNatur setzt sich für den Erhalt handwerklich arbeitender Betriebe in ländlichen Regionen ein, denn sie leisten einen wertvollen Beitrag für eine nachhaltige Regionalentwicklung, für die Erhaltung von Arbeitsplätzen und für den Naturschutz.

Eine Studie von EuroNatur in Kooperation mit NEULAND e.V. sollte prüfen, ob diese Spielräume in der Praxis im Sinne der kleinen handwerklichen Fleischereien genutzt werden und ob es Stolpersteine gibt, die zu Problemen im Zulassungsprozess führen.

Die Zulassung muss bis zum 31.12.2009 erfolgen. Nach diesem Termin muss der Betrieb zulassungspflichtige Tätigkeiten, wie z.B. die eigene Schlachtung, ohne erfolgreich erteilte Zulassung seitens der Veterinärbehörde, einstellen.

Im Zeitraum von August bis Oktober 2008 wurden in 6 Bundesländern 32 Fleischereibetriebe (mit überwiegend eigener Schlachtung) und 20 Veterinär- bzw. Überwachungsbehörden mit einem standardisierten Fragebogen persönlich interviewt.

Im Folgenden die wichtigsten Ergebnisse der Studie:

- 1) Die Umsetzung der neuen Verordnungen erfolgt in den Bundesländern und auch innerhalb eines Bundeslandes sehr unterschiedlich; die Ursachen liegen in der Vorgehensweise der Behörden, den länderspezifischen Vorgaben und dem Informationsstand aller im Prozess beteiligten Personen; der zwischenmenschliche Faktor spielt eine große Rolle
- 2) Tendenziell kommt es in allen Bundesländern zu Problemen. Bedingt sind diese meist durch Unsicherheiten seitens der zuständigen Behörden hinsichtlich der Umsetzung und Auslegung der Vorschriften
- 3) Aus Sicherheitsgründen wird oftmals eine restriktive Auslegung bevorzugt, die meist zu baulichen Veränderungen und somit hohe Investitionen bei den kleinen Betrieben führen. Die Folge ist, dass viele die Zulassung nicht beantragen oder sie verzögern und planen die eigene Schlachtung oder gar den ganzen Betrieb aufzugeben. Aufgrund der Vielzahl an kleinen Betrieben in Baden-Württemberg und Bayern ist besonders in diesen Bundesländern eine starke Beschleunigung des Strukturwandels hin zu großen, marktbeherrschenden Schlachtunternehmen zu erwarten.
- 4) Aus Sicht **der Betriebe** bestehen die größten Schwierigkeiten:
 - Bei der Dokumentation und dem Antragsverfahren; zu kompliziert, zu aufwendig
 - Mangelnde Informationen und zu wenig Unterstützung in bezug auf die neue Gesetzeslage
 - Kommunikationsprobleme mit der zuständigen Behörde („Prozess stockt“)
 - Zunehmender Kostendruck; Kosten im Zusammenhang mit dem Zulassungsprozess können nicht durch einen Mehrverkauf wett gemacht werden

Große Investitionen bei den handwerklichen Betrieben entstehen vorwiegend durch bauliche Maßnahmen. Diese resultieren meist aus überzogenen Forderungen seitens der Veterinäre (keine gesetzliche Grundlage). Gefordert werden u.a.:

- Hygieneschleusen mit mechanischen Stiefelputzmaschinen
- Gekühlte Zerlegetische
- Neubau von zusätzlichen Fleischkühlräumen
- Neubau von Räumlichkeiten im Zusammenhang mit der Trennung von Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung (§ 11 Tier-LMHV ist sehr restriktiv und wird vor allem in Bayern noch restriktiver ausgelegt!)
- Umbaumaßnahmen zur Erweiterung von Sozialräumen (auch in Betrieben mit nur 2-3 Mitarbeitern) und Einbau von Duschen
- Installation einer Tötefalle für die Rinderschlachtung
- die große Summe an geforderten „Kleinigkeiten“ (elektronischer Fliegenschutz, Verlängerung der Rohrbahnen, Neukauf von Doppelspinden, Abschaffung aller Gegenstände aus Holz etc.)

- 5) Aus Sicht **der Veterinäre** bestehen die größten Schwierigkeiten:

- in der Passivität der Betriebe
- die neue Gesetzgebung ist unverständlich und schwer interpretierbar
- Schulungen sind nicht hilfreich
- Erhöhter Arbeitsaufwand, wenig Personal

- Zulassungspflicht für alle Betriebe ist übertrieben und bringt weder in Sachen Hygiene noch in Sachen Verbraucherschutz etwas weiter

6) Es gibt durchaus **positive** Beispiele. Diese waren jedoch meist dann gegeben, wenn ein sehr gutes Verhältnis zwischen Betrieb und Behörde bestand, ein ständiger kompetenter Berater in Sachen Hygiene zur Verfügung stand (und kostenneutrale Lösungen entwickelt wurden) und der Betrieb schon immer vorausschauend weit über den geforderten Hygienestandard hinaus in den Betrieb investiert hat.

7) Behörden nehmen in vielen Fällen die Schließung der betriebseigenen Schlachtung (dies sei doch für den Betrieb dann im Grunde günstiger und er braucht u.U. keine Zulassung) oder des ganzen Betriebs gerne in Kauf. Das damit Kontrollzeit und Aufwand gespart wird, wurde nicht laut ausgesprochen.

Die Studie belegt also, dass man die in der Presse oft zu lesende alleinige Schuldzuweisung in Richtung Brüssel, so nicht stehen lassen kann. Der gut gemeinte Ansatz der EU findet beispielsweise in Österreich bei der Umsetzung eine eher unkomplizierte Anwendung, was hohe Zulassungszahlen dort beweisen. Deutschland hat mit dem verspäteten Erlass der langen und komplizierten deutschen Durchführungsverordnung, einer AVV (Allg. Verwaltungsvorschrift), die kaum auf die Belange kleiner handwerklicher Betriebe eingeht, und einer Vielzahl unterschiedlicher länderspezifische Zulassungshandbücher dafür gesorgt, dass die Vorschriften intransparent, uneinheitlich und verspätet mit großen Unsicherheiten in der Praxis angewendet werden. Die Folge sind sehr niedrige Zulassungszahlen bis zum heutigen Zeitpunkt, wenig verbleibende Zeit bis zum Fristende und sehr hohe zu erwartenden Schließungszahlen.

Daraus würde wiederum eine Reduzierung von regionalen Verarbeitungs-, und Vermarktungsstrukturen resultieren, die gerade aus Klima- und Naturschutzgründen notwendig sind. Regionale Schlachtung mit kurzen Wegen für die Tiertransporte und die Vielfalt der Fleisch- und Wurstwaren würden außerdem wegfallen.

Besonders krass sind die Probleme in Bayern, da hier sehr hohe und teilweise übertriebene Hygienestandards angesetzt werden. Die Zulassungszahlen in Bayern liegen noch weit hinter dem schon sehr niedrigen bundesweiten Durchschnitt zurück und es steht zu befürchten, dass mehr als ein Drittel der Schlachtstätten zum 1.1.2010 vor dem aus stehen. Bayrische Behörden entscheiden sich aus Sicherheitsgründen oftmals für die restriktivere Variante. „Einraumbetriebe“ haben hier generell keine Chance auf Zulassung und auch „Zweiraumbetriebe“ haben große Probleme. Das bayrische Handbuch zur Zulassung ist sehr spät - erst im März 2008 (!)(!)- erschienen und wird sogar im Moment aufgrund hoher Widerstände (AFFL*, DFV**, Metzgereien,) in bezug auf restriktive Aussagen zum Thema „Einraumbetriebe“ (Schlachten und Zerlegen in einem Raum), überarbeitet.

Claudia Weiß/Lutz Ribbe
20.März 2009

*AFFL= Arbeitsgruppe Fleisch- und Geflügelfleischhygiene und fachspezifische Fragen von Lebensmitteln tierischer Herkunft (BUND/Länderarbeitsgruppe)

**DFV = Deutscher Fleischerverband