

Kleine Anfrage

der Abg. Klaus Hoher und Stephen Brauer FDP/DVP

und

Antwort

**des Ministeriums für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz**

Bürokratische und finanzielle Hürden im Zuge eines EU- Zulassungsverfahrens für Kleinerzeuger im Geflügelsektor

Kleine Anfrage

Wir fragen die Landesregierung:

1. Inwiefern trifft es zu, dass landwirtschaftliche Betriebe, die die in Richtlinie (EG) Nr. 853/2004 festgelegten Regularien bei der Schlachtung von Fleisch einhalten, bei Kooperationen mit externen, fleischverarbeitenden Betrieben eine EU-Zulassung beantragen müssen?
2. Ist sie sich der mit einem EU-Zulassungsverfahren für Kleinerzeuger einhergehenden Konformitätspflicht mit den Richtlinien (EG) Nr. 852/2004 und (EG) Nr. 853/2004 bewusst?
3. Wie steht sie zu den damit verbundenen und sich eventuell existenzgefährdend auswirkenden bürokratischen sowie finanziellen Hürden für Kleinerzeuger?
4. Hat sie in diesem Zusammenhang Erkenntnis zu allgemeinen Informationen über in der Vergangenheit vollzogene EU-Zulassungsverfahren bei Kleinerzeugern?
5. Bewertet sie diese Verordnung hinsichtlich der Wahrung von handwerklichen und kleinen betrieblichen Strukturen als adäquat und zeitgemäß?
6. Sieht sie konkrete Pläne und Maßnahmen zur Sicherung der unternehmerischen Handlungsfähigkeit von Kleinerzeugern im Hinblick auf ein EU-Zulassungsverfahren vor?

06. 05. 2019

Hoher, Brauer FDP/DVP

Antwort

Mit Schreiben vom 28. Mai 2019 Nr. Z(35)-0141.5/493F beantwortet das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Inwiefern trifft es zu, dass landwirtschaftliche Betriebe, die die in Richtlinie (EG) Nr. 853/2004 festgelegten Regularien bei der Schlachtung von Fleisch einhalten, bei Kooperationen mit externen, fleischverarbeitenden Betrieben eine EU-Zulassung beantragen müssen?

Zu 1.:

Die Schlachtung von Haustieren zur Gewinnung von Fleisch ist nach den unmittelbar geltenden Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 grundsätzlich in von den zuständigen Behörden zugelassenen Schlachthöfen in Verbindung mit einer amtlichen Schlachttier- und Fleischuntersuchung durchzuführen.

Für die üblichen Haustiere Rind, Schwein, Pferd, Schaf und Ziege sowie Gehegewild gibt es von dieser Verpflichtung auch keine Ausnahme, sofern das Fleisch außerhalb des Haushalts des Tierhalters verwendet werden soll.

Lediglich bei Geflügel und Hasentieren darf der Tierhalter selbst gehaltene Tiere in kleinen Mengen im Haltungsbetrieb ohne Zulassung und ohne Schlachttier- und Fleischuntersuchung schlachten und das so gewonnene Fleisch z. B. über einen Hofladen oder Marktstand direkt an Endverbraucher oder an örtliche, nahe gelegene Einzelhändler einschließlich Gastronomiebetriebe zur direkten Abgabe an Endverbraucher in Verkehr bringen. Durch die nationale Definition der kleinen Menge als bis zu 10.000 Stück selbstgehaltenem Geflügel oder Hasentieren jährlich, kann es sich insgesamt hierbei um bis zu 200 Tonnen Frischfleisch jährlich handeln.

Anstelle der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 haben die selbstschlachtenden Geflügelhalter die speziellen nationalen Hygienevorschriften der tierischen Lebensmittel-Hygieneverordnung (Tier-LMHV) zu erfüllen.

Sowohl bei der Schlachtung als auch bei der Handhabung und ggf. Weiterverarbeitung des Geflügelfleisches in nicht nach Verordnung (EG) Nr. 853/2004 zugelassenen Einzelhandelsbetrieben gelten die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 über die allgemeine Lebensmittelhygiene an die Tätigkeiten in Lebensmittelbetrieben.

Die Vermarktung des vom Tierhalter in kleinen Mengen geschlachteten Geflügelfleisches ist auf den rein örtlichen Vertrieb mit engem Bezug zwischen Tierhalter und Endverbraucher begrenzt. Daher ist zu vertreten, dass auf die aus Verbraucherschutzgründen ansonsten verbindliche amtliche Schlachttier- und Fleischuntersuchung sowie das behördliche Verfahren der Zulassung mit Überprüfung der baulichen, technischen Voraussetzungen sowie der Funktionsfähigkeit eines angemessenen Eigenkontrollsystems vor Aufnahme der Tätigkeit verzichtet wird und die Gewährleistung der Anforderungen an den Betrieb im Rahmen der Kontrollen der Lebensmittelüberwachung erfolgt.

Bei der Herstellung von Fleischerzeugnissen in EU-zugelassenen Betrieben dürfen die dort hergestellten Erzeugnisse ohne Einschränkungen EU-weit vermarktet werden. Voraussetzung ist die ausschließliche Verwendung von tierischen Rohstoffen bzw. Frischfleisch, das im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 gewonnen wurde. Daher ist zugelassenen Betrieben die „Auftragsherstellung“ von Fleischerzeugnissen für selbstschlachtende Geflügelhalter nicht erlaubt.

2. Ist sie sich der mit einem EU-Zulassungsverfahren für Kleinerzeuger einhergehenden Konformitätspflicht mit den Richtlinien (EG) Nr. 852/2004 und (EG) Nr. 853/2004 bewusst?

Zu 2.:

Seit dem 1. Januar 2006 sind die Regelungen der Verordnungen (EG) Nr. 852/2004 und 853/2004 unionsweit anzuwenden. Für die Betriebe, für die mit Inkrafttreten dieser Verordnungen eine Zulassungspflicht begründet wurde, galt bis Ende 2009

eine Übergangsregelung. Auf der Grundlage dieser beiden Verordnungen haben die Behörden in Baden-Württemberg seit 2006 für über 3.000 Betriebe, die Lebensmittel tierischen Ursprungs herstellen, ein Zulassungsverfahren erfolgreich durchgeführt. Dabei handelte es sich aufgrund der kleinteiligen Strukturen in Baden-Württemberg zu über 80 % um kleine Betriebe und Kleinstbetriebe wie z. B. Eierpackstellen, landwirtschaftliche Direktvermarkter von selbst erschlachtetem Fleisch von Rind, Schwein, Schaf und Ziege sowie daraus hergestellter Erzeugnisse, landwirtschaftliche Käseherstellung, Hersteller von Nudeln aus frischen Eiern, landwirtschaftliche Tierhalter mit Schlachtung von Gehegewild in kleinen Stückzahlen, Catering, kleine Metzgereien sowie Speisenherstellung für Dritte (Küchen für Speisenausgabe in Schulen, Kindergärten, Heimen und dergleichen).

3. Wie steht sie zu den damit verbundenen und sich eventuell existenzgefährdend auswirkenden bürokratischen sowie finanziellen Hürden für Kleinerzeuger?

Zu 3.:

Bis 2006 unterlagen ganz überwiegend größere, überregional vermarktende Lebensmittelbetriebe der vormals geltenden EU-Zulassungspflicht. Die Experten der EU-Kommission stellten im Rahmen von Audits bei den Mitgliedsstaaten sehr hohe Anforderungen an die Umsetzung der ehemals geltenden EU-Richtlinien durch die Betriebe und deren behördliche Überwachung. Die seit 2006 geltenden, nun sehr viel flexibleren Hygieneregeln ermöglichen dagegen eine individuell an Art und Umfang der Tätigkeit angepasste Anwendung der Vorschriften. Dies stellte einen Paradigmenwechsel und damit eine erhebliche Herausforderung auch für die zuständigen Überwachungsbehörden dar.

Zur Vermeidung von Belastungen hatte das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz bereits im Jahr 2002, vor der Verabschiedung der EU-Regelungen, eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Verbände und Behörden eingesetzt, um die absehbare Welle an Zulassungen bei kleineren Betrieben und Kleinstbetrieben vorzubereiten.

Die fränkische Schlachtschüssel (Gaststätte mit eigener Schlachtung von 1 bis 2 Schweinen pro Woche) wurde im Süden Deutschlands zum geflügelten Wort, da auch diese historisch gewachsenen Strukturen vor allem in Franken trotz der erforderlichen Zulassungsverfahren erhalten bleiben sollten.

Gemeinsam mit den Verbänden wurden Handreichungen oder Leitlinien erarbeitet, die die flexible Handhabung der zum Teil sehr allgemeinen rechtlichen Vorgaben durch die Lebensmittelunternehmer und die Behörden gerade auch im Rahmen der Zulassung erleichtern sollten. Ein Beispiel ist die Leitlinie des Verbandes für landwirtschaftliche Halter von Wildtieren mit den Anforderungen an sehr kleine Schlachtbetriebe für Gehegewild (bis 50 Wildtiere im Jahr). Besonderen Wert legte die Landesregierung darauf, dass durch die Verpflichtung zur Zulassung keine zusätzlichen, laufenden Anforderungen an die Dokumentation begründet werden, die über die allgemeinen Vorgaben für alle Lebensmittelunternehmen hinausgehen (Rückverfolgbarkeit, einzelne Elemente eines ggf. einfachen Systems zur Lebensmittelsicherheit, Korrekturmaßnahmen bei festgestellten Abweichungen, ggf. Befunde von externen Untersuchungen).

Damit konnte – wie die Zulassungszahlen zeigen – gewährleistet werden, dass durch die Verpflichtung zur Zulassung keine unangemessenen Hürden für Kleinstbetriebe entstehen.

Davon unabhängig ist die Verpflichtung zur Durchführung amtlicher Untersuchungen wie der Schlachtier- und Fleischuntersuchung bei der Schlachtung von Haustieren und der damit verbundenen Regelungen der Land- und Stadtkreise zur Gebührenerhebung zu sehen. Die einschlägigen Bestimmungen des EU-Rechts (Verordnung [EG] Nr. 882/2004 bzw. ab 14. Dezember 2019 Verordnung [EU] 2017/625) lassen es jedoch zu, dass bei Unternehmen mit kleinem Durchsatz auf die Erhebung von Gebühren ganz oder teilweise verzichtet wird.

4. *Hat sie in diesem Zusammenhang Erkenntnis zu allgemeinen Informationen über in der Vergangenheit vollzogene EU-Zulassungsverfahren bei Kleinerzeugern?*
5. *Bewertet sie diese Verordnung hinsichtlich der Wahrung von handwerklichen und kleinen betrieblichen Strukturen als adäquat und zeitgemäß?*

Zu 4. und 5.:

Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Anwendung der Flexibilität des jetzt geltenden EU-Hygienerechts stellt die Zulassung auch für Kleinerzeuger kein relevantes Hindernis für die erfolgreiche Vermarktung von regional erzeugten und vermarkteten Lebensmitteln dar. Nach Kenntnis des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz verlangen die zuständigen Behörden in Baden-Württemberg bei kleinen Betrieben auch sehr begrenzte Gebühren für die Erteilung einer Zulassung.

In einigen Fällen hat die Zulassung als „Markttöffner“ für die Vermarktung regionaler Lebensmittel auch über Handelsketten gedient und damit einen besseren Absatz ermöglicht.

Durch die Zulassungspflicht entstehen für kleine Betriebe im Allgemeinen keine zusätzlichen technischen oder baulichen Anforderungen, die über die Anforderungen nach der Lebensmittelhygieneverordnung (EG) Nr. 853/2004 und den zusätzlichen nationalen Bestimmungen der Tier-LMHV wesentlich hinausgehen.

Bei Geflügel und Hasentieren besteht jedoch außerhalb der begrenzten Ausnahmen der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 die Pflicht zur Schlachttier- und Fleischuntersuchung und den damit in der Regel verbundenen Gebühren, auf die die Stadt- und Landkreise nicht ohne Kompensation verzichten wollen.

Demgegenüber steht die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit durch diese amtlichen Untersuchungen sowie der verbindlichen Etablierung von ggf. sehr einfachen, aber funktionsfähigen Eigenkontrollsystemen als Voraussetzung für eine Zulassung.

2013 hat die EU im Nachgang zum EHEC-Sprossenfall im Jahr 2011 in Deutschland mit fast 4.000 Erkrankungen und ca. 50 Todesfällen Regelungen erlassen, die die Zulassungspflicht auch auf Sprossen-erzeugende Betriebe erweiterten. Dies wurde als Maßnahme zum Schutz der Verbraucher für notwendig erachtet, da die Verfahren einer behördlichen Zulassung wesentlich wirksamer sind, um die Anforderungen des EU-Hygienerechts in den Betrieben zuverlässig zu implementieren, als die Maßnahmen im Rahmen der laufenden Lebensmittelüberwachung. EU-weit besteht Einvernehmen darüber, dass der für die Lebensmittelunternehmer mit der Zulassung verbundene Mehraufwand bei der Produktion von Lebensmitteln mit höherem gesundheitlichen Risiko als nicht unverhältnismäßig zu betrachten ist (die Zulassungspflicht für Sprossen seit 2012 als pflanzliche Lebensmittel war ein Novum).

Dies trifft für Baden-Württemberg in besonderem Maße zu, da sich die Landesregierung von Anfang an für eine Ausnutzung der Flexibilisierungsmöglichkeiten für kleine Betriebe und Unternehmen eingesetzt hat.

Experten der EU-Kommission bestätigten den Behörden in Baden-Württemberg anlässlich mehrerer Bereisungen eine sehr flexible Auslegung bei der Umsetzung und Anwendung des EU-Hygienerechts.

Vor diesem Hintergrund ist das geltende EU-Hygienerecht nach Auffassung der Landesregierung bei der Ausnutzung der Möglichkeiten zur flexiblen Ausgestaltung der Anforderungen für kleine Betriebe als adäquat und zeitgemäß zu betrachten.

6. Sieht sie konkrete Pläne und Maßnahmen zur Sicherung der unternehmerischen Handlungsfähigkeit von Kleinerzeugern im Hinblick auf ein EU-Zulassungsverfahren vor?

Zu 6.:

Zur Unterstützung kleiner Betriebe im Zulassungsverfahren für die Direktvermarktung von Geflügelfleisch und daraus hergestellter Erzeugnisse hat das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz dem Bauernverband angeboten, bei der Erarbeitung einer Handreichung oder Hygieneleitlinie mitzuwirken.

Eine derartige Leitlinie hat in anderen Fällen erheblich dazu beigetragen, die Befürchtungen der betroffenen Lebensmittelunternehmer gegenüber den Anforderungen einer Zulassung zu klären und die Anwendung der Flexibilitätsregelungen durch die zuständigen Behörden in der jeweiligen Branche zu vereinheitlichen.

Der Landesbauernverband hat sich jüngst bereit erklärt, den Vorschlag des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz aufzugreifen und eine Handreichung bzw. Hygieneleitlinie für die Direktvermarktung von Geflügelfleisch zu erarbeiten.

Hauk

Minister für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz