

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 7/2013

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK

Soll der Verkauf von hausge- machter Rohmilch und Käse sowie Fleisch aus Haus- schlachtung verboten werden?

Autor

Yuliya Ogarenko
ogarenko@apd-ukraine.de

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)

Reytarska 8/5 A, 01030 Kiew
Tel. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Der Verkauf von hausgemachten Milchprodukten und Fleisch aus Hausschlachtung wird ab Januar 2015 verboten. Da das Netz von Milchsammelstellen und Schlachthöfen immer noch nicht ausreichend entwickelt ist, könnte eine solche Politik negative wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben. Die Regierung der Ukraine sollte zunächst die staatlichen Kontrollen in diesem Bereich verstärken, gleichzeitig den Ausbau einer modernen mittelständischen Milch-, Käse- und Fleischproduktion schrittweise vorantreiben, um negative „ad hoc“ Konsequenzen zu vermeiden.

Mehrere Bestimmungen des Gesetzes Nr. 771/97-BP "Über die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln", das 2005 verabschiedet wurde, werden ab Januar 2015 in Kraft treten. Unter anderem wird es verboten sein, Paarhufer und andere Huftiere sowie Geflügel und Kaninchen auf einem Niveau über 5 Tiere pro Tag in Schlachthöfen zu schlachten, die keine Betriebslizenzen haben und im Veterinärdienst nicht registriert sind. Außerdem wird es auch verboten sein Rohmilch, Käse und Fleisch aus individueller Produktion zu verkaufen.

Durch die oben genannten Regelungen soll die ukrainische Gesetzgebung in Einklang mit den Gesundheits- und Pflanzenschutzanforderungen der Welthandelsorganisation gebracht werden. Diese Regelungen sollten bereits 2010, nach einer fünfjährigen Übergangsperiode, in Kraft treten. Man erhoffte dabei eine Verbesserung der Qualität und der Lebensmittelsicherheit von Fleisch- und Milchprodukten, die von privaten Haushalten auf Agrarmärkten verkauft werden. Allerdings hat die Regierung keine ausreichenden Maßnahmen zur Entwicklung einer alternativen industriellen Infrastruktur ergriffen, d.h. es mangelt an modernen Schlachthöfen und Milchsammelstellen.

Die Mehrheit der Unternehmen in diesem Bereich erwartet nicht, dass die Verbraucher bereit sein werden, für höhere Qualität von Fleisch und Milch mehr zu zahlen, und zögert, in die Entwicklung der Milch- und Fleischverarbeitung zu investieren. Die Haushalte und Kleinunternehmen sind an der Veränderung von aktuellen Geschäftspraktiken wie z.B. dem Viehtransport zu entfernten Schlachthöfen nicht interessiert, da die Bezahlung zusätzlicher Dienstleistungen die Selbstkosten unvermeidlich erhöhen und somit die Wettbewerbsfähigkeit senken würde. Gleichzeitig nutzen viele Verbrau-

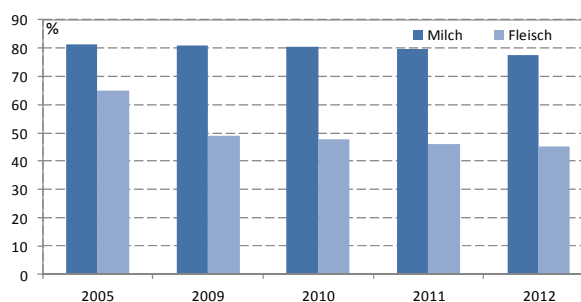
cher die Angebote aus der Hausschlachtung und den Verkauf von Milch, Käse und Fleisch auf Spontanmärkten. Ursachen sind u.a. die günstigeren Preise, die Breite des Angebots und des Geschmacks, aber auch die mangelhafte Information über gesundheitliche Risiken.

Als Folge blieb zunächst der Status quo erhalten und die Regierung war nicht bereit, den Verkauf von hausgemachten Fleisch- und Milchprodukten bereits im Jahr 2010 zu verbieten und beschloss daher, diese Maßnahme mit der Gesetzesnovelle Nr. 1665-VI auf 2015 zu verschieben. In diesem Gesetz war auch die Implementierung eines besonderen staatlichen Programms vorgesehen. Das Konzept dafür wurde entwickelt, aber die Regierung hat es nicht zu einem detaillierten Programm entwickelt. Aus diesem Grund erhielt das Programm keine Finanzierung aus dem Staatshaushalt.

Bis Mitte 2013 haben daher die meisten ländlichen Haushalte noch keinen Zugang zu modernen Milchsammelstellen und Schlachthöfen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit reichen anderthalb Jahre nicht aus, um den Verkauf von hausgemachten Fleisch- und Milchprodukten zu verbieten, ohne dadurch negative wirtschaftliche und soziale Folgen zu verursachen.

Einerseits ist die Lebensmittelsicherheit und die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung mit internationalen Standards und *acquis communautaire* der EU ein wichtiges politisches Ziel, das langfristig zur Reduzierung gesundheitlicher Risiken für die Bevölkerung und einer größeren Wettbewerbsfähigkeit des ukrainischen Agrarsektors beitragen wird. Andererseits wird etwa 45% Fleisch und 78% Milch immer noch von individuellen Haushalten produziert (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1. Anteil der Haushalte in der Produktion von Fleisch und Milch



Quelle: eigene Darstellung, basiert auf Daten des Staatlichen Dienstes für Statistik der Ukraine

Die Umsetzung der oben genannten Regelungen bereits im Jahr 2015, ohne die erforderliche Infrastruktur, wird zu einem schlagartigen Rückgang der Produktion von Fleisch und einem Ausbau des Schwarzmarktes von Fleischprodukten führen.

Außerdem lebt über 30% der ukrainischen Bevölkerung auf dem Land und für Viele ist der Verkauf von Milch- und Fleischprodukten eine wichtige Einnahmequelle. Die Regierung versucht, die Rinderherden mit Pro-Kopf-Subventionen für Jung-rinder zu bewahren, und unterstützt die Entwicklung ländlicher Gebiete mit verschiedenen staatlichen Programmen. Das gilt als eine wichtige sozialpolitische Maßnahme, weil die Viehzucht eine selbständige Erwerbstätigkeit auf dem Land ermöglicht. Diese positiven Bemühungen der Regierung, könnten durch ein Verbot der Hausschlachtungen und des Verkaufs von hausgemachten Milchprodukten torpediert werden. Haushalte werden bis 2015 den Großteil ihres Milchviehs schlachten müssen, wenn es keine Möglichkeiten geben wird, ihre Produktion zu verkaufen.

Im Parlament ist ein neuer Gesetzentwurf (Nr. 2818) registriert worden, der auf die Lösung dieses Problems zielt. Es wird vorgeschlagen, Hausschlachtungen zu erlauben, wenn die Produzenten keinen Zugang zu zertifizierten Schlachthöfen innerhalb einer 20-km-Zone haben. Die Schlachtung muss jedoch unter Beobachtung eines Fachtierarztes erfolgen. Außerdem soll der Verkauf von hausgemachten Milchprodukten nur in jenen Orten verboten werden, die über keine Milchsammelstellen verfügen. Obwohl mit dem Gesetzentwurf eine Lösung des beschriebenen Problems beabsichtigt wird, sind die vorgeschlagenen Lösungen diskriminierend. Sie können das Problem nur konservieren, lösen es aber nicht und könnten sogar zu kontraproduktiven Folgen führen. Angesichts dieser Anforderungen werden die Haushalte höhere Kosten tragen müssen. Wahrscheinlich werden sie versucht sein, Mehrkosten durch den Verkauf ihrer Produktion in den von diesen Anforderungen befreiten Gebieten oder über Zwischenhändler zu vermeiden.

Gleichzeitig muss bemerkt werden, dass sich die Situation im Markt allmählich verbessert. Einige vorausschauende Verarbeiter gründen neue, moderne Schlachthäuser und Milchsammelstellen, um die Lebensmittelsicherheit und Qualität von Fleisch- und Milchprodukten zu gewährleisten, die sie bei den Haushalten kaufen. Die Aktivitäten von Genossenschaften werden ebenfalls erweitert. Es empfiehlt sich daher für die Regierung, die gleichen Ziele durch indirekte Maßnahmen schrittweise zu erreichen, z.B. die Verbraucher über die Gesundheitsrisiken von Lebensmitteln auf spontanen Märkten zu informieren, die Lebensmittelsicherheit auf lokalen Märkten strenger zu kontrollieren, die Entwicklung von Märkten lebender Tiere zu unterstützen. Auch die Genossenschaften, die in der Lage sind, die entsprechenden sanitären Vorschriften für die Schlachtung und die Milchsammlung einzuhalten, sollten stärker unterstützt werden. Die Erfahrungen in Deutschland z.B. zeigen, dass die Kleinproduzenten bei gleichzeitiger Qualitätskontrolle ihre Produkte auf den Agrarmärkten verkaufen können. Verbraucher sind durchaus bereit, höhere Preise für kontrollierte Qualität und geschmackliche Vielfalt zu zahlen.

Zusammenfassend: Ein bloßes Verbot der Produktion und des Verkaufs von Rohmilch, Käse und Fleisch aus individueller Produktion wird das Problem der Lebensmittelsicherheit in der Ukraine nicht lösen. Eine solche Politik wird Mehrkosten für ländliche Haushalte mit niedrigem Einkommen verursachen und kann zu einem wesentlichen Mangel an inländischer Rohmilch- und Fleischproduktion sowie dem Ausbau des Schwarzmarktes führen. Demgegenüber sollte die Agrar- und Ernährungspolitik in der Ukraine auf verstärkte Kontrollen der Hausschlachtungen und Händler sowie intensivere Verbraucherinformation setzen und gleichzeitig den Ausbau einer modernen mittelständischen Milch-, Käse- und Fleischproduktion schrittweise vorantreiben.