

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/07/2016

# **„Rindfleischproduktion für den EU-Markt sowie Stand der Entwicklung des Registrierungssystems von Nutztieren“**

Vitaliy Bashynskiy  
Prof. Eberhard Haunhorst

Kiew, Juni 2016

## Über das Projekt „Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)“

---

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis 2018 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und AFC Consultants International GmbH durchgeführt. Projektträger ist das Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung in Kiew. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrarpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



[www.apd-ukraine.de](http://www.apd-ukraine.de)

### **Autoren**

Prof. Eberhard Haunhorst

[eberhard.haunhorst@laves.niedersachsen.de](mailto:eberhard.haunhorst@laves.niedersachsen.de)

Vitaliy Bashynskiy

[iytr@ukr.net](mailto:iytr@ukr.net)

## INHALT

1. Rindfleischproduktion für den EU-Markt sowie Stand der Entwicklung des Registrierungssystems von Nutztieren .....	4
1.1. Die aktuelle Lage der Kontrollen in der ukrainischen Rindfleischproduktion .....	4
1.2. Bemerkungen der FVO-Prüfer .....	5
1.3. Kommentare und Maßnahmen der ukrainischen Seite.....	6
1.4. Identifizierung von Nutztieren in der Ukraine .....	7
1.5. Probleme der Identifizierung und der Gesetzgebung .....	9
1.6. Schlussfolgerungen .....	10
1.7. Empfehlungen .....	11
2. Identifizierung und Registrierung von Nutztieren in der EU sowie Empfehlungen zur Vorbereitung tierischer Produkte aus der Ukraine auf den Export in die EU.....	14
2.1. Identifizierung und Registrierung von Nutztieren in der EU .....	14
2.2. Export tierischer Produkte aus der Ukraine in die EU (insbesondere Rindfleischexporte) .....	15

# 1. RINDFLEISCHPRODUKTION FÜR DEN EU-MARKT SOWIE STAND DER ENTWICKLUNG DES REGISTRIERUNGSSYSTEMS VON NUTZTIEREN

## 1.1. Die aktuelle Lage der Kontrollen in der ukrainischen Rindfleischproduktion

Die Ukraine hat in den Jahren 2005-2008 einen großen Fortschritt, bei der Erarbeitung von Verfahren der staatlichen Aufsicht, durchlaufen. Besonders deutlich zeigt es sich im Monitoring von Überresten bei Tierarzneimitteln und anderen Schmutzstoffen in Produkten, die durch den Staatlichen Dienst für Veterinärmedizin der Ukraine kontrolliert werden. Ein weiterer Bereich, in welchem die Ukraine bei der Prüfmission einen großen Fortschritt aufzuweisen hat, ist die Rindfleischproduktion und die Tiergesundheitsaufsicht. Ein wichtiger Aspekt der Tiergesundheit der Ukraine, ist die keimfreie epizootische Situation ukrainischer Rinder. Daraus ergibt sich für die Europäische Union der Wunsch (bzw. das Bedürfnis), Rindfleisch aus denjenigen Territorien zu importieren, in welchen Wachstumshormone und Wachstumsförderer in der Rinderzucht bisher nicht verwendet werden.

Auf Initiative der Europäischen Union und unter vollständiger Unterstützung der Ukraine, wurde die erste Prüfmission (DG (SANCO) / 2009-8282) organisiert und durchgeführt. Sie hat vom 20. bis 29. Oktober 2009 in der Ukraine, zur Bewertung der Effizienz der Aufsicht in der Produktion des von zur Ausfuhr in die EU-Länder produzierten und bestimmten Frischfleischs stattgefunden.

Die ukrainische Seite, vertreten durch eine zuständige Behörde, hat die Unternehmen identifiziert, die den Anforderungen der EU am besten/ehesten entsprechen und an der Prüfmission teilnehmen können. Dazu wurde eine Verordnung über Wirtschaftsprüfungen dieser Unternehmen vor der Prüfmission veröffentlicht. Eine Arbeitsgruppe von speziell geschulten Fachleuten wurde von ausgewählten Unternehmen zusammengestellt, die eine Checkliste, entsprechend der EU-Anforderungen, erarbeitet. Auf Basis der durchgeführten Wirtschaftsprüfungen entstanden Listen der wichtigsten Kritikpunkte der Lieferanten und Unternehmen. Alle Unternehmen, die im Hauptbericht erwähnt wurden, wurden aus der Liste von Lieferanten der teilnehmenden Unternehmen ausgeschlossen.

Entsprechend den EU-Verfahren, wurde ein Aufenthaltsprogramm erarbeitet und die für die Prüfmission zuständigen sowie ausführenden Organe identifiziert. Das Programm wurde vom Minister der Agrarpolitik sowie von den Leitern zuständiger Ämter im Bereich der Gesundheit der Bevölkerung, der Tiergesundheit und der Sicherheit der Lebensmittel genehmigt.

Die Prüfer vom FVO-Büro haben einen zusätzlichen Fragebogen für Prozesse der Zusammenarbeit, Kontrollen und staatlichen Garantien zur Verfügung gestellt. Eine zuständige Behörde der Ukraine hat den Fragebogen beantwortet. In diesem Dokument ist die Organisation der Kontrollen der Prüfmission skizziert.

Die Prüfmission hat vom 20. bis 29. Oktober 2009 stattgefunden. Nach den Ergebnissen der Prüfmission, wurde der ukrainischen Seite ein Bericht zur Verfügung gestellt und ein Kommentierungsrecht zu „Unverträglichkeiten“ eingeräumt.

In diesem Bericht wurden die Ergebnisse der Prüfmission als unbefriedigend bezeichnet. Die Zusammenfassung der Prüfer lautet: **„Das Verfahren der Zusammenstellung der Listen von Unternehmen, die Rohfleisch in die EU-Länder exportieren wollen, entspricht nicht den Anforderungen der Gemeinschaft und garantiert nicht, dass in die Liste ausschließlich die Unternehmen eingeschlossen werden, die den Anforderungen der**

**EU entsprechen. Die ukrainischen Behörden können zurzeit die Erfüllung der Anforderungen an die Zertifizierung vom zur Ausfuhr in die EU-Länder bestimmten Frischfleisch und die Erfüllung der Anforderungen der EU durch die Unternehmen der vorgeschlagenen Liste der Exporteure nicht garantieren».**

Es sah seinerseits korrigierende Handlungen der ukrainischen zuständigen Behörde und eine Reaktion auf die Kritik der EU vor. Die Ukraine hat die Bemerkungen von der EU rechtzeitig kommentiert und Maßnahmen zur Beseitigung während der Mission entdeckten Mängel erarbeitet.

Die Prüfer der Europäischen Kommission haben nicht alle durch die ukrainische zuständige Behörde dargestellte Kommentare berücksichtigt. Die Ukraine erhielt eine endgültige Liste von Bemerkungen, in der die Kommentare ukrainischerseits als unbefriedigend anerkannt wurden. Daraufhin hat die Ukraine versucht die endgültige Liste noch einmal zu korrigieren. Die Zusätze wurden von der Europäischen Kommission allerdings nicht mehr berücksichtigt.

Im Mai 2014 hat die Ukraine versucht, die Kommentare und den Aktionsplan zu erneuern. Aufgrund mangelnder Vereinbarungen zu Dokumenten unterblieb eine Weiterverfolgung der offiziellen Einsendung.

Am 26. November 2014 hat die europäische Seite an einem bilateralen Treffen zwischen der Generaldirektion für Handel und der zuständigen Behörde der Ukraine den Bedarf nach Erarbeitung und Verabschiedung zum Status der "Bovinen Spongiformen Enzephalopathie" (BSE) diskutiert. Ein derartiger Prozess wird als langfristig und kostenintensiv eingestuft. Zwischenzeitlich wurde die Ukraine im Rindfleischexport in die EU gesperrt. Zurzeit beschäftigt man sich mit der nächsten Prüfmision der FVO, worin die erneute Unbedenklichkeitserklärung und Gewährleistung von Sicherheiten hinsichtlich des Exportes von Rindfleisch in die EU nachgewiesen werden soll. Es betrifft insbesondere die mit Risiken verbundenen Stoffe und Alterscharakteristika der Tiere, die zum Handel mit Rindfleisch mit einem Land ohne einen besonderen BSE-Status erforderlich sind. Die primäre Ursache für die Verzögerung der Versendung der Anfrage liegt im Misstrauen, dass die neu gebildete Behörde, aber immer noch in der Phase der Reformierung existierende, eine solche Prüfung bestehen kann.

## **1.2. Bemerkungen der FVO-Prüfer**

Die wichtigsten Kritikpunkte der Prüfer, die bis heute nicht berücksichtigt wurden oder über deren Berücksichtigung die Prüfstellen der EU nicht informiert wurden, werden wie folgt beschrieben:

1. Gewährleistung der Erfüllung von Anforderungen des Art. 12.2 der VO (EG) 854/2004 durch die Betriebe, die zur Aufnahme in die Liste der Exporteure von Frischfleisch in die EU-Länder vorgeschlagen sind.
2. Gewährleistung der Umsetzung von HACCP-Programmen durch die Betriebe, die zur Aufnahme in die Liste der Exporteure von Frischfleisch in die EU-Länder vorgeschlagen sind, entsprechend den Bestimmungen des Art. 5 der VO (EG) 852/2004 und den Anforderungen der Z. II.1 über die Attestierung der Gesundheit der Bevölkerung nach Muster BOV im Anhang II Teil 2 der Entscheidung 79/542/EWG.
3. Die Garantie, dass das zur Ausfuhr in die EU-Länder bestimmte Rindfleisch von den Tieren stammt, die in der Ukraine seit der Geburt oder mindestens im Laufe von drei letzten Monaten stammt, entsprechend Z. II.1 über die Attestierung der Gesundheit der Bevölkerung nach Muster BOV im Anhang II Teil 2 der Entscheidung 79/542/EWG. Oder die Gewährleis-

tung, dass das zur Ausfuhr in die EU-Länder bestimmte Rindfleisch von den Betrieben aus der Liste der Exporteure von Frischfleisch in die EU-Länder abgeliefert und in ihnen erhalten oder zubereitet wurde, entsprechend den Bestimmungen des Art. 12.1 der VO (EG) 854/2004.

4. Die Garantie, dass die Aufsicht über Identifizierungs- und Registrierungssysteme der Rinder, unter anderem in der zentralisierten Datenbank von Rindern, effizient ausgeübt wird und die notwendigen Garantien der Rückverfolgbarkeit der Rinder zur weiteren Zertifizierung zur Ausfuhr in die EU entsprechend den Bestimmungen der Z. II.1 und II.2 nach Muster BOV im Anhang II Teil 2 der Entscheidung 79/542/EWG gegeben werden können.
5. Die Garantie, dass staatliche Tierärzte, die offizielle Kontrollen durchführen und an der Zertifizierung der Betriebe teilnehmen, die zur Aufnahme in die Liste der Exporteure von Frischfleisch in die EU-Länder vorgeschlagen sind, sich des Inhalts von entsprechenden Bestimmungen über die Gesundheit der Bevölkerung und der Tiere und der Gewährleistung der gebührenden Bedingungen ihrer Haltung nach Muster BOV im Anhang II Teil 2 der Entscheidung 79/542/EWG bewusst sind. Die Sicherung der Beachtung der Prinzipien der Zertifizierung, die den in der Richtlinie 96/93/EG dargestellten Anforderungen entsprechen.

In der aktuellen Lage können diese Bemerkungen durch das Hinzufügen von Forderungen über die Bestätigung des Status oder über die Erarbeitung der Verfahren der staatlichen Garantien der zuständigen Behörde über BSE geändert werden.

### **1.3. Kommentare und Maßnahmen der ukrainischen Seite**

Wie oben erwähnt, hat die Ukraine den Status trotz Bemerkungen der Prüfer nicht erneuert. Nach einer Analyse der Tätigkeit und der letzten Gesetzesinitiativen wurden bei bestimmten Fragen fortschrittliche Änderungen vorgenommen:

1. Die zuständige Behörde der Ukraine hat zusammen mit dem Projekt der technischen Hilfe der EU über 400 Fachleute vorbereitet, die zur vollständigen Erfüllung und zur Gewährleistung der Anforderungen des Art. 12.2 der VO (EG) Nr. 854/2004 ausgebildet wurden. Das in Kraft getretene Gesetz der Ukraine "Über die wichtigsten Prinzipien und Anforderungen an die Sicherheit und Qualität der Lebensmittel" regelt die Kompetenzen der Behörden, die sich zuvor überlagert und infolgedessen nicht effizient ausgeübt werden konnten<sup>1</sup>. Bemängelt wird immer noch das Gesetz der Ukraine "Über die staatliche Aufsicht zur Kontrolle der Entsprechung der Gesetzgebung über die Lebens- und Futtermittel, Gesundheit und Wohl der Tiere". Das Vorhandensein und die tatsächliche Wirkung der oben genannten Gesetze, können die vollständige Erfüllung der Anforderung der ersten Bemerkung durch die zuständige Behörde nicht gewährleisten.
2. Das Gesetz der Ukraine "Über die wichtigsten Prinzipien und Anforderungen an die Sicherheit und Qualität der Lebensmittel" hat die Fragen der Umsetzung und Nutzung der Systeme der Behördenkontrolle, die sich auf den Prinzipien von HACCP gründen, in den Betrieben verschiedener Größen geregelt. Die zuständige Behörde ist dank der früher organisierten Schulung ihrer Fachleute bereit, die Bewertung der Funktionalität und der Effizienz der von den Marktteilnehmern umgesetzten Systeme im vollen Umfang zu organisieren.
3. Die Tatsache der Rückverfolgbarkeit und der Fähigkeit der zuständigen Behörde sind durch den Artikel 22 des Gesetzes der Ukraine "Über die wichtigsten Prinzipien und Anforderun-

---

<sup>1</sup> <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>

gen an die Sicherheit und Qualität der Lebensmittel“ gewährleistet. Außerdem wurden Änderungen des Gesetzes der Ukraine „Über die Identifizierung und Registrierung von Tieren“ vorgenommen, mit denen die unverbindliche Identifizierung von Tieren natürlicher Personen beseitigt wurde. Mit diesem Instrument kann nachgeprüft werden, das sich das Tier innerhalb der letzten 3 Monate in der Ukraine befunden haben muss. Entsprechend

4. Dieser Punkt ist zurzeit durch die ukrainische Seite nicht vollständig umgesetzt. Die wichtigsten Indikatoren in der Umsetzung dieses Punktes sind: der Anteil der identifizierten Tiere, der Zugang und die Verfügung über administrative und sachliche Rechte zur Nutzung der Software des Staatlichen Registers, die Effizienz des Identifizierungssystems, die Einfachheit und das Bewusstsein der Notwendigkeit der Identifizierung von Tieren durch die Marktteilnehmer. Eine innere Prüfung des Registers soll die rechtzeitige Erfassung von Tieren ermöglichen, die ohne einen entsprechenden Ausschluss aus dem Register geschlachtet wurden (im Fall der Nutzung für eigene Bedürfnisse ohne Verkauf der Schlachtprodukte auf den Lebensmittelmärkten oder einer nicht sanktionierten Schlachtung an den Schlachtstätten). Das System benötigt eine Neubewertung und entsprechende Systemänderungen, zu wesentlichen Vereinfachung des Vorganges.
5. Die ukrainische zuständige Behörde wird nach Inkrafttreten des Gesetzes der Ukraine „Über die staatliche Aufsicht zur Kontrolle der Entsprechung der Gesetzgebung über Lebens- und Futtermittel, Gesundheit und Wohl der Tiere“ über alle Möglichkeiten und Verfahren der staatlichen Garantien verfügen. Im Fall einer zusätzlichen Schulung des Fachpersonals in Fragen der Gesundheit der Bevölkerung und Tieren und der Sicherung der Bedingungen ihrer Haltung nach Muster BOV im Anhang II Teil 2 der Verordnung 79/542/EWG und nach den Prinzipien der Zertifizierung der Richtlinie 96/93/EG, wird die Ukraine auskunftsfähig sein.

#### **1.4. Identifizierung von Nutztieren in der Ukraine**

Das Unternehmen wurde gemäß der Verordnung des Ministeriums für Agrarpolitik der Ukraine vom 29.07.2002 Nr. 213 »Über die Gründung des staatlichen Unternehmens „Die Agentur für Identifizierung und Registrierung von Tieren“«, zur Umsetzung einer Reihe von Maßnahmen zur Identifizierung und Registrierung von landwirtschaftlichen Tieren, gegründet.

Die Erarbeitung und Umsetzung des einheitlichen staatlichen Systems der Identifizierung und Registrierung von landwirtschaftlichen Tieren, wurde durch die Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine vom 28. Februar 2001 Nr. 179, „Über die Verabschiedung des Programms der Vorbeugung und der Beseitigung der Fälle der „Bovinen Spongiformen Enzephalopathie“ (BSE) und anderer Prionkrankheiten in der Ukraine in den Jahren 2001-2010“, festgelegt.

In den Rechtsvorschriften, zur Regelung der Identifizierung und Registrierung der Tiere, wurden die wichtigsten Gesetzesinhalte der Europäischen Gemeinschaft (EG) und die Erfahrungen europäischer Länder wie Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Polen und Ungarn berücksichtigt.

Die Einführung des Identifizierungs- und Registrierungssystems wird von einer Reihe an Behörden getragen, wie z.B.:

- das „Ministerium der Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine“, das allgemeine Prinzipien der staatlichen Politik im Bereich der Identifizierung und Registrierung von Tieren festlegt und über die einheitliche staatliche Datenbank, das Tierregister, verfügt;

- der „Staatliche Dienst der Ukraine für Sicherheit der Lebensmittel und Verbraucherschutz“, welcher die tiergesundheitliche Lage der Betriebe, die Gesundheit von Tieren und ihre Standortwechsel kontrolliert;
- staatliches Unternehmen „Agentur für Identifizierung und Registrierung von Tieren“, die für die Durchführung der Arbeiten zur Identifizierung und Registrierung von Tieren zuständig ist. Im Jahr 2002 hat die Agentur, nach der Verabschiedung entsprechender Verordnungen des Ministerkabinetts der Ukraine und des Ministeriums für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine, die Arbeiten zur Identifizierung von Rindern begonnen. Im März 2005 wurden ähnliche Systeme für Schweine, Ziegen, Schafe und Pferde implementiert.

Die gewünschten Ziele der Implementierung der Identifizierung von Tieren, ist die Erstellung eines entsprechenden Systems der Rückverfolgbarkeit und der Beschriftung tierischer Erzeugnisse sowie die Versorgung der ukrainischen Bevölkerung mit hochwertigen und sicheren Milch- und Fleischprodukten, den zuverlässigen Informationsfluss über die Produktionsbedingungen und die Steigerung des Vertrauens der Verbraucher in die Qualität der Produkte.

Alle Personen, die landwirtschaftliche Tiere zur Produktion und zum Verkauf bestimmter Produkte (Milch, Fleisch usw.) halten, verpflichten sich gegenüber dem Verbraucher, die Qualität ihrer Produkte sowie die Eintragung ihrer Tiere in das Tierregister zu gewährleisten.

**Tabelle 1.1.: Der Bestand an identifizierten und registrierten Tieren im einheitlichen staatlichen Tierregister (Stand 01.05.2016):**

<b>Nutztierart (Kategorie)</b>	<b>Anzahl registrierter Nutztiere (Stück)</b>
Rinde	4.394.586
Schafe und Ziegen	551.312
Schweine	118.098
Pferde	18.369

*Quelle: Autor*

Nach dem geltenden Gesetz der Ukraine, erfolgt die Identifizierung auf Kosten der Wirtschaftssubjekte. Die Tarifhöhe wird vom Staatlichen Unternehmen festgelegt. Die historisch gewachsene Struktur, der Agentur für Identifizierung und Registrierung von Tieren, ist schwerfällig. Das Bedürfnis nach Identifizierung wird teilweise von ihren Mitarbeitern bzw. Fachpersonen im Veterinärbereich gedeckt, die nach der Übergabe (2014) der Agentur in den Verwaltungsbereich des Staatlichen Dienstes für Tier- und Pflanzengesundheit einbezogen wurden. Mit diesem Versuch wurde ein erfolgreicher Grundstein in der Erfassung von Tieren gelegt. Dank dieser Erfassung erfolgte eine Registerbereinigung durch Abgleich von registrierten aber bereits geschlachteten Tieren bei natürlichen als auch bei juristischen Personen.

Ohne das entsprechende Interesse und Schaffung von Anreizen für Tierbesitzer, könnte das System wiederum zu einer verzerrten Abbildung des ukrainischen Tierbestandes führen. Das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine hat in den Jahren 2013-2014 erfolgreich versucht, die Identifizierung durch gezielte Subventionen für jedes neugeborene und entsprechend registrierte Kalb voranzutreiben. In dieser Periode wurde eine große Anzahl von Anträgen und tatsächlichen Registrierungen der neugeborenen Tiere beobachtet. Der Staat hat jedoch keine Kompensationsmechanismen (außer administrativen) für den Ausschluss dieser Tiere nach der Schlachtung vorgeschlagen, was zum Verlust der Aktualität des Registers und zum Verbleib einer großen Anzahl von geschlachteten Tieren im Register führte.



## 1.5. Probleme der Identifizierung und der Gesetzgebung

Folgende Durchführungsbestimmungen legen die Regeln der Identifizierung von Tieren fest:

- die Verordnung Nr. 578, des Ministeriums für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine "Über die Verabschiedung der Verordnung über das Einheitliche staatliche Tierregister"<sup>2</sup>;
- die Verordnung Nr. 342 des Ministeriums für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine "Über die Einführung der Identifizierung und Registrierung der Rinder"<sup>3</sup>;
- die Verordnung Nr. 497 des Ministeriums für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine "Über die Einführung der Identifizierung und Registrierung von Schweinen"<sup>4</sup>;
- weitere Dokumente, die das Verfahren der Identifizierung verschiedener Arten von Tieren regeln, die im freien Web-Zugang zu finden sind.

Die Kommerzialisierung des Registrierungsverfahrens ist eines der größten Probleme in der Ukraine. Obwohl das Verfahren gesetzlich als verbindlich eingestuft worden ist, versuchen die Betriebe durch Prämienoptimierung Gewinne zu erwirtschaften.

Ein weiteres Problem stellen die Besitzrechte für Software dar. Dieser Bereich wurde durch die vorhergehende Leitung des Ministeriums als ein Mittel zur Unterschlagung von Haushaltsmitteln gewählt. Entsprechend wird das durch ein privates Unternehmen erarbeitete und an den Staat vermietete Produkt, ohne entsprechende Begleitung und ohne Editierrechte des Programm-codes, zu einer Bürde und einem ineffizienten Instrument des staatlichen Unternehmens.

Aufgrund der Bewahrung wichtiger Wählerstimmen, sprachen sich die Abgeordneten gegen das Verbot der Hausschlachtung und dem damit einhergehenden privaten oder öffentlichen Verkauf der Schlachtprodukte aus. Das Verbot der Hausschlachtung, als Gegenspieler wichtiger Rückverfolgbarkeit der Schlachtprodukte auf privaten und öffentlichen Märkten, ist eine zwingende Voraussetzung zum Eintritt in die WHO (Weltgesundheitsorganisation). Ein begleitender Faktor war die Wirkung des Gesetzes über die Identifizierung und Registrierung von Tieren, das den Verzicht der Identifizierung erlaubte, wenn das Produkt zum Eigenverbrauch bestimmt war. Wenn der Besitzer die Entscheidung über den Verkauf am letzten Lebenstag des Tieres traf, wurde das Tier unmittelbar vor der Schlachtung identifiziert, was die Bedeutung der Identifizierung als Element der Rückverfolgbarkeit herabsetzt.

Praktiken dieser Art finden auf den Betrieben und in den Hauswirtschaftern weiterhin statt, da die gesetzliche Verordnung über die verbindliche Identifizierung von neugeborenen Tieren bis zum siebten Lebenstag durch den Präsidenten erst am 15. Juli 2015 unterzeichnet wurde. Damals bestand ein Moratorium für Kontrollen auch für Viehbetriebe. Unter diesen Bedingungen konnte das Gesetz nicht vollständig umgesetzt werden. Für die Zeit der Reformprozesse, hatten die Tierärzte staatlicher Unternehmen keinen vollwertigen tiergesundheitslichen Teil im Register, (infolge der Ersetzung der Abteilungsleiter während der Lustrationsprozesse wurde es nicht vollständig umgesetzt und nicht lanciert), und waren an einer vollständigen Umsetzung solches Teiles nicht interessiert.

Das Identifizierungsverfahren ist aufgrund der zahlreichen Fragebögen arbeitsintensiv. Obwohl bereits zahlreiche Verfahren zur Beschleunigung und Vereinfachung in den vergangenen zwei Jahren umgesetzt worden sind, können die Prozesse noch weiter optimiert werden.

---

<sup>2</sup> <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1713-12>

<sup>3</sup> <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0909-03>

<sup>4</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0103-05>

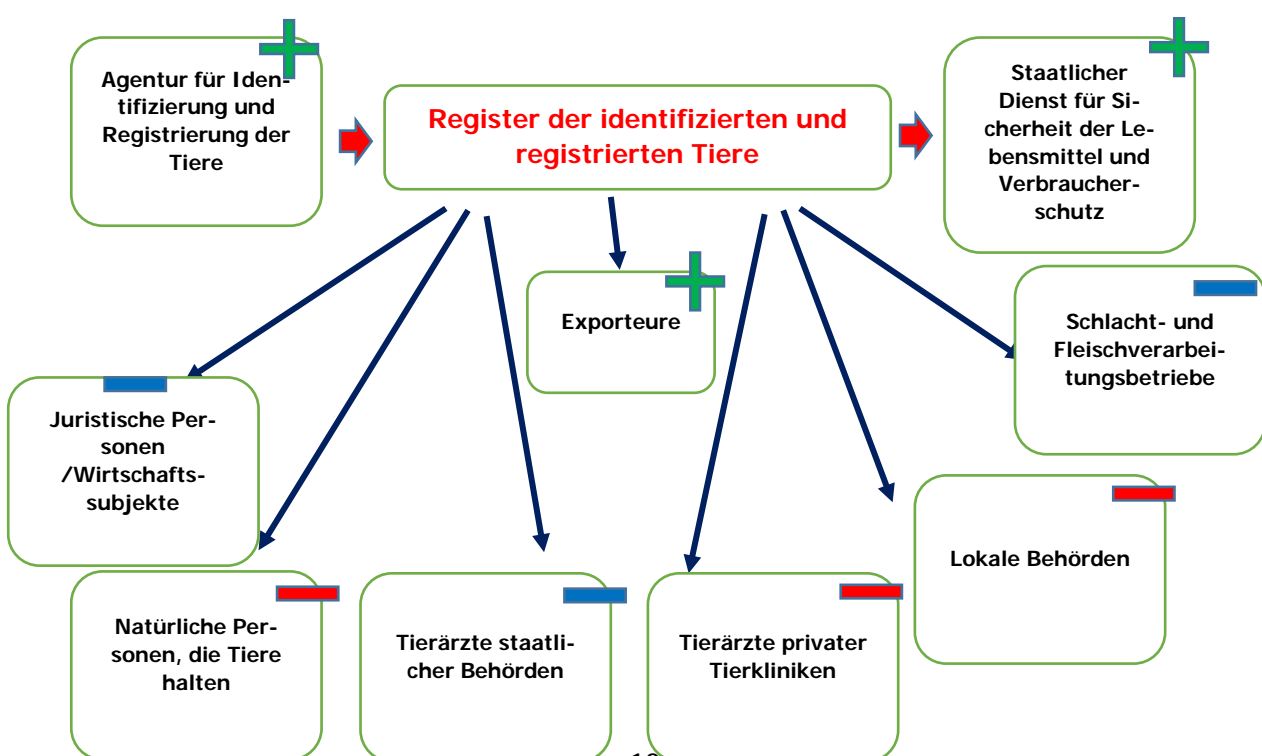
## 1.6. Schlussfolgerungen

Die Identifizierung von Tieren, das Verfahren ihrer Umsetzung und die entsprechenden Rechtsvorschriften, erfordern Verbesserungen und sind bislang ineffizient.

Die Identifizierung von Tieren, wie sie derzeit in der Ukraine ausgeübt wird, versagt in den wichtigsten Aufgaben der Rückverfolgbarkeit auf staatlicher Ebene. Des Weiteren wird sie nicht als Grundlage für die Ausübung staatliche Programme zur Bekämpfung von Tierseuchen verwendet und von den Betrieben als Erfassungssystem oftmals missachtet. Unter diesen Bedingungen kann die Entwicklung des Identifikationssystems als Hilfswerkzeug für Wirtschaft und Tierärzte nicht gelingen. Der sehr große Anteil der Landbevölkerung bildet eine große Wählerschaft ab, für die es speziell in kleinen Hauswirtschaften eine geringe administrative Hebelwirkung für die Registrierung der Tiere gibt. Erfahrungen der wichtigsten Handelspartner der Ukraine beschreiben die Notwendigkeit einer intensiven administrativen Unterstützung sowie eine stetige monetäre Popularisierung des Identifizierungssystems zur Aufrechterhaltung der Wahrnehmung und Nutzerumfanges. In der Ukraine ist es nur sehr schwer den gewünschten administrativen Druck auf die Marktteilnehmer zur Erfassung auszuüben. Am Beispiel entwickelter Länder kann das Modell nur dann funktionieren, wenn Verstöße als Einzelfälle auftreten und nicht wie in der Ukraine üblich, flächendeckend erscheinen. Ohne eine Vereinfachung und finanzielle Anreize wird das Interesse der Marktteilnehmer sowie der Akteure der Veterinärmedizin nicht geweckt werden können. Dementsprechend ist eine objektive Registerführung und automatisierte Erneuerung nur mit den Kapazitäten der Subjekte der Außenwirtschaftstätigkeit, d.h. der Exporteure, möglich. Anhand diversifizierter Technologien, ist neben der Identifizierung von Tieren auch die Registrierung der Datenbanknutzer gewährleistet und damit ein breiterer Umgang des Registers.

Im folgenden Schema ist die Bereitschaft der Nutzung eines staatlichen Registers zur Identifikation der Tiere dargestellt.

**Schema 1.1.: Interesse an Umsetzung und Nutzung des Staatlichen Registers der identifizierten Tiere**





- wird genutzt, ist interessant, wird begrüßt;
- wird nicht genutzt, ist nicht interessant, ist beunruhigend;
- wird teilweise genutzt, aber es gibt auch eine Parallelerfassung der Tiere und ihrer tiergesundheitslichen Behandlung;

## 1.7. Empfehlungen

Ausgehend aus der Analyse, sollen **die wichtigsten Ansätze zu Vorgängen, Zielen und ursprünglichen Bedürfnissen der wichtigsten Nutzer des Registers** im System der Identifizierung und Registrierung von Tieren in der Ukraine geändert werden:

- Das Register der identifizierten Nutztiere soll aktualisiert werden. Dazu sollen die Änderungen der Einträge der Betriebe durch die Endnutzer selbst erlaubt werden – In der ersten Phase erhalten diese Lizenz die registrierten Unternehmen. In der zweiten Phase können auch Personen die Lizenz erhalten, welche Mittel zur Identifizierung kaufen oder die Identifizierung selbst durchführen.
- Die Tierärzte, die an den Maßnahmen zur Bekämpfung der Tierseuchen teilnehmen (Tierärzte der staatlichen Behörden und private Tierärzte) sollen berechtigt sein, entsprechende Einträge im tierärztlichen Modul des Registers zu machen und ausgeschlossene Tiere unmittelbar nach der Feststellung oder nach der Abnahme der Marke vom unkontrolliert geschlachteten Tier als solche zu markieren. Der Pass und die Daten über präventive und verbindliche diagnostische Untersuchungen werden als Auszüge vom Register ausgestellt, haben jedoch keine geschützte Vordrucke und langfristige Verfahren des Transports von Dokumenten und der Bestätigung der Identifizierung durch die Agentur.
- Lokale Behörden sollen über die Registrierung der Tiere aufgeklärt werden. Sie sollen aktualisierte Informationen über registrierte Tiere auf ihrem Territorium erhalten und direkt (über ein System der inneren Kommunikation) über die Abweichung des Registers von den Tatsachen informieren können.
- Das Register soll von allen Nutzern, auch von Schlachtbetrieben, verwendet werden. Die Systeme der Rückverfolgbarkeit und der Beschriftung von Schlachtprodukten sollen eine Referenz oder eine direkte Angabe der Identifizierungsnummer des geschlachteten Tieres enthalten. Ein inneres System der Strichcodes soll eine Möglichkeit der direkten oder der indirekten Integration mit dem Register der Tiere zur Vermeidung von Fehlern bei der Dateneingabe durch Menschen vorsehen.
- Notwendig sind Systemänderungen in der Verbreitung von Identifizierungsmitteln und die Bildung von Identifizierungspreisen, was eine kostenlose verbindliche Identifizierung für natürliche Personen durch Tierärzte ermöglichen wird. Dazu soll eine umfassende Reform der Identifizierung von Tieren durchgeführt werden, die folgende Schritte einschließt:

### **Systemänderungen:**

- Der Preis der Identifizierung soll ausschließlich den Preis für Verwaltung, der Verbesserung und der Aufrechterhaltung des Registers sowie die Löhne des Fachpersonals einschließen. Dabei soll sich die Anzahl der Fachkräfte der Identifizierungsagentur nur auf IT-Spezialisten mit einem technischen Leiter beschränken. Alle anderen Mitarbeiter werden freigestellt.

Eine umfassende Kürzung der Ausgaben soll ihrerseits Folgendes ermöglichen:

- die Ausgaben für die Identifizierung eines Tieres auf den Preis der Ohrmarke und eines Teils der Verwaltung des Registers zu reduzieren, was bei großen Umfängen eine mehrfache Senkung des Preises dieses Verfahrens erlauben wird.
- die Ausgaben für den Druck der Formulare, unter anderem der Formulare des Ortwechsels, zu vermeiden. Der Ortswechsel soll im Register durch den Tierarzt eingetragen werden, der das Begleitdokument des Transports unterzeichnet hat.
- Die Ohrmarke soll unter diesen Bedingungen zu einer freien Ware für Tierbesitzer, Tierärzte und natürliche Personen werden. Registrierte Unternehmen geben die Daten zur Registrierung und zum Ortwechsel selbständig ein, die Austragung der Tiere aus dem Register, nach der Schlachtung, erfolgt durch Schlachtbetriebe unter Aufsicht eines offiziell anerkannten Tierarztes. Tiere natürlicher Personen, werden von einem Tierarzt eingetragen. Dieser soll eine Praxis in der Ukraine, nach ukrainischer Gesetzgebung führen. Erst nach einer offiziellen Anfrage und Vorlage persönlicher Dokumente, erhält die natürliche Person den Zugang zur Datenbank. Damit erhält sie ebenfalls das Recht auf eine kostenlose tierärztliche Behandlung oder eine Behandlung gegen eine symbolische Entlohnung.
- die Identifizierung von Nutztieren soll in allen Bewirtschaftungsformen automatisch erfolgen (für natürliche Personen kostenlos bis zu einer Bestandsdeckung von 85%, oder ständig mit der Deckung der Ausgaben auf Kosten der registrierten Wirtschaftssubjekte). Bei Registrierungsverzicht, soll der Tierarzt in der entsprechenden Region den Staatlichen Dienst für Tiergesundheit zur Verhängung von verwaltungsrechtlichen Sanktionen informieren. Behandlungsmaßnahmen (außer dringenden lebensrettenden Maßnahmen oder Maßnahmen zur Bekämpfung von Tierseuchen) sollen durch ein Verwaltungsdokument bis zur Identifizierung des Tieres verboten werden. Die Registrierung erfolgt unmittelbar.
- Die Agentur für Identifizierung und Registrierung von Tieren, soll aus dem Verwaltungsbereich des Staatlichen Dienstes für Sicherheit der Lebensmittel und Verbraucherschutz ausgelagert und in den Verwaltungsbereich des Ministeriums für Agrarpolitik und Ernährung eingeschlossen werden. Ein Interessenskonflikt zwischen durchführenden und kontrollierenden Organen ist zwingend auszuschließen.

#### **Außerdem:**

Die oben angeführten Materialien und die Anhänge enthalten eine ausführliche Darstellung der Besonderheiten der staatlichen Regelung und der historischen Hintergründe der Förderung vom ukrainischen Rindfleisch auf die EU-Märkte. Beim heutigen Niveau der Finanzierung aus dem Staatshaushalt, gibt es derzeit keine Förderung der EU Markterschließung. Die einzige Form der indirekten Förderung der landwirtschaftlichen Produzenten ergeht über die Mehrwertsteuer-rückerstattung.

Die Trends auf dem Rindfleischmarkt der Ukraine sind widersprüchlich und durch folgende Faktoren bedingt:

- Kaufkraft der Bevölkerung;
- Abwesenheit von stabilen Absatzmärkten im Ausland;
- eine gering attraktive Dynamik des Marktes vor dem Hintergrund wesentlicher Risiken im Herstellungsprozess von Milch und Fleisch.

Der menschliche Organismus benötigt für eine reguläre Ernährung ca. 80 kg Fleisch pro Jahr. In der Ukraine betrug der Fleischkonsum, pro Kopf, im Jahr 2012 rund 54 kg. Am wenigsten wird in der Ukraine Rindfleisch konsumiert. Im Jahr 2012 betrug der pro Kopf Verbrauch von Rindfleisch ca. 9,1 kg.

Nach Aussage der statistischen Informationen über die Tierhaltung der Ukraine ist die Gesamtanzahl der gehaltenen Kühe rückläufig. Eine der Hauptursachen ist sinkende Nachfrage, Rind- und Kalbfleisch, der Fleischverarbeitungsindustrie.

Die Nachfrage nach ukrainischem Rindfleisch konnte in den vergangenen Jahren immer über die Inlandsproduktion gedeckt werden. In letzter Zeit wird ein marginaler Anstieg an importiertem Rindfleisch verzeichnet. Die ist hauptsächlich auf die Öffnung der Handelsbarrieren mit der EU (Deutschland, Frankreich) zurückzuführen. Aufgrund des derzeitigen Währungskurses zwischen Hrywnja und Euro sowie den niedrigen Binnenmarktpreisen für landwirtschaftliche Produkte, hat sich der Import auf einem sehr niedrigen Niveau stabilisiert.

Der Umfang des ukrainischen Rindfleischmarktes ist in den letzten Jahren um 23,2 % gesunken. Die inländische Produktion nahm kontinuierlich ab, und der Import stagniert auf einem sehr niedrigen Niveau. Einige Vorschläge zur weiteren Entwicklung des Systems der Regelung/Förderung des Zugangs zu den EU-Märkten für ukrainische Tierprodukte wurden bereits oben erwähnt. Die wichtigsten Aspekte sind dabei weiterhin die abgestimmten Handlungen hinsichtlich der Beratungsinformationen der Prüfer des Lebensmittel- und Veterinärbüros der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission. Dabei bleibt die finanzielle Unterstützung der (internationalen) Geberorganisationen, insbesondere für die EU-Marktdurchdringung ukrainischer Rindfleischerzeugnisse, von großer Bedeutung. Des Weiteren wird die Ukraine zusätzliche Finanzmittel oder eine direkte technische Hilfe für diagnostische Einrichtungen, zur Durchführung einer Vielzahl von Untersuchungen und der Argumentation zum Erhalt des Status des kontrollierten Risikos nach der Bovinen Spongiformen Enzephalopathie, anfragen.

EU-Länder können dabei nicht als ein Musterbeispiel dienen, da ihre wirtschaftliche Lage während der Reformierung nationaler Kontrollbehörden nicht so beklagenswert war. Außerdem sehen wir an Beispielen von Polen, Slowenien und Ungarn eine aktive Finanzhilfe der EU, die eine Verbesserung des Apparats, der Verfahren und der Ausstattung zum Ziel hat. Im Falle der Ukraine leisten die Projekte der technischen Hilfe ausschließlich eine Beratungshilfe. Die Umfänge der tatsächlichen Finanzhilfe sind vernachlässigbar.

Es soll eine Entscheidung auf der Ebene der Leitung von zuständigen Behörden der Ukraine getroffen und eine normative Vorbereitung zur Erleichterung der Verfahren der Identifizierung und Registrierung von Tieren begonnen werden. In der Phase der Vorbereitung zur Prüfmission des FVO-Büros, sollen die Einzelprobleme an den Prüfungsorten durch Fachschulungen gelöst werden.

## **2. IDENTIFIZIERUNG UND REGISTRIERUNG VON NUTZTIEREN IN DER EU SOWIE EMPFEHLUNGEN ZUR VORBEREITUNG TIERISCHER PRODUKTE AUS DER UKRAINE AUF DEN EXPORT IN DIE EU**

### **2.1. Identifizierung und Registrierung von Nutztieren in der EU**

Zu den „Assoziierungsgesetzen“ zählt auch das Gesetz der Ukraine „Über die Änderungen einiger Gesetze der Ukraine über die Identifizierung und Registrierung von Tieren“.

In der EU und in Deutschland ist die Identifizierung und Registrierung von Nutztieren folgendermaßen geregelt.

#### **EU:**

Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen müssen aufgrund von Vorschriften der Europäischen Union gekennzeichnet werden. So kann der Weg der Tiere von der Schlachtung bis zur Aufzucht zurückverfolgt werden. Die Rückverfolgbarkeit ist oft Grundlage für die Aufklärung von Krisen im Lebensmittelbereich und das zentrale Element zum Schutz vor der Ausbreitung von Tierseuchen. Zum Beispiel im Falle des Ausbruchs einer Maul- und Klauenseuche, können die betroffenen Tierbestände identifiziert und Gesundheits- und Sicherheitskontrollen besser koordiniert und überwacht werden. Die Tierkennzeichnung dient somit letztendlich auch der Gesunderhaltung der Tierbestände und der Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit. Außerdem spielt die Kennzeichnung der Tiere eine wichtige Rolle beim grenzüberschreitenden Handel mit Nutztieren und bei der Zuordnung von Subventionszahlungen in der EU. Da das Kennzeichnungsrecht in Bezug auf Rinder, eine Individualkennzeichnung innerhalb von 14 Tagen nach der Geburt vorsieht, kann bei den anderen Tierarten durch die Kenntlichmachung lediglich auf den Herkunftsbestand geschlossen werden. Wobei die Markierung nach der Geburt maßgeblich ist.

Die Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, Schweinen, Schafen und Ziegen erfolgt durch

- Ohrmarken/ implantierte Transponder (Chips)
- Tierpässe
- Bestandsregister

Gesetzliche Grundlagen der EU:

- Kennzeichnung Rinder gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 und
- Kennzeichnung Schafe und Ziegen gemäß der Verordnung (EG) Nummer 21/2004.<sup>5</sup>

#### **Deutschland:**

In Deutschland gelten selbstverständlich die EU-Vorgaben zur Identifizierung und Registrierung von Nutztieren.

Darüber hinaus existieren weitere gesetzliche Vorschriften in Deutschland. Dies ist insbesondere die Viehverkehrs-Verordnung vom Juli 2007, Neufassung März 2010<sup>6</sup>.

Die Viehverkehrs-Verordnung dient der Regelung des Viehverkehrs in Deutschland (Unterbringung, Transport und Kennzeichnung von Nutztieren). Ab § 27 ff, Abschnitt 10, findet man die Vorschriften zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern, Schafen und Ziegen, Schweinen und Pferden.

---

<sup>5</sup> [www.bmel.de](http://www.bmel.de)

<sup>6</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/viehverkv\\_2007/BJNR127400007.html](https://www.gesetze-im-internet.de/viehverkv_2007/BJNR127400007.html)

Meldeplattform ist in Deutschland das **HIT** (Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere<sup>7</sup>)

→ Meldeprogramm zum Melden von Geburt, Bewegung, Tod, Schlachtung usw. nach Viehverkehrs-Verordnung sowie zum Anzeigen von Tier- und Bestandsdaten

HIT:

- Schweinedatenbank
- Rinderdatenbank
- Schafe- und Ziegendatenbank
- Equidendatenbank

Zuständige Stellen:

1. **Regionalstellen der Bundesländer**, zuständig für die Meldungen der Tierhalter, Ausgabe von Ohrmarken und Tierpapieren sowie Hilfestellung bei der Abwicklung der verschiedenen Meldepflichten
2. **Adressdatenstellen der Bundesländer** zur Vergabe von Betriebsnummer und PIN (Passwort) und Pflege der Adressdaten sowie Eintragung von Betriebstypen (wie Rinder- oder Schaf/Ziegenhaltung)
3. **Zentrale Datenbank**

#### **Empfehlungen zur Identifizierung und Registrierung von Nutztieren:**

1. Einrichtung eines Kennzeichnungs- und Registrierungssystems analog zu den EU Standards; Rückverfolgbarkeit sicherstellen;
2. Projekte/Kooperationen mit Fachleuten aus Deutschland/anderen EU Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Einführung und Umsetzung.

## **2.2. Export tierischer Produkte aus der Ukraine in die EU (insbesondere Rindfleischexporte)**

Die Europäische Union setzt voraus, dass Importe von lebenden Tieren bzw. Produkten tierischen Ursprungs unter vergleichbaren Bedingungen wie in der EU erzeugt worden sind, eine entsprechende Kontrolle vor Ort stattfindet, sowie alle sonstigen Standards der EU im Hinblick auf die Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln erfüllt werden. Besondere „Hürden“ sind dabei die relativ strengen Vorschriften und Anforderungen an die Betriebe inkl. Management der Eigenkontrollen, sowie die hohen Standards im Bereich der amtlichen Kontrolle inkl. der Durchführung einer hochspezifischen Lebensmittel- und Rückstandsanalytik. Im Einzelnen lassen sich die Anforderungen wie folgt skizzieren:

Bedingungen für Importe in EU aus Drittland:

1. Zuständige obere Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörde des Drittlandes muss von DG Health and Food Safety der EU zugelassen sein;
2. Importierendes Unternehmen aus Drittland (z.B. Schlachthof, Zerlegebetrieb o.a.) muss von EU zugelassen sein → Kontrolle durch DG Health and Food Safety der EU;
3. Sicherstellung zuverlässiger Inspektionen und Kontrollen über die gesamte Lebensmittelkette im Drittland;
4. Gleiche Standards für Lebensmittel- und Veterinärsicherheit, Hygiene wie in EU;
5. Monitoringprogramme für Tierarzneimittelrückstände, Pestizide, Kontaminanten;

---

<sup>7</sup> <https://www4.hi-tier.de/>

6. Drittland muss Mitglied der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) sein;
7. Drittland muss in einer Drittlandsliste der EU aufgeführt sein;
8. Importeur im EU-Mitgliedstaat muss vorhanden sein. Dieser muss letztendlich Lebensmittelsicherheit gewährleisten (Durchführung von Eigenkontrollen);

**Empfehlungen zur Vorbereitung ukrainischer Betriebe auf Rindfleischexporte in die EU:**

1. Sukzessive Umsetzung der o.g. Bedingungen;
2. Erleichterung der Einführung und Umsetzung durch Projekte/Kooperationen mit Fachleuten aus Deutschland/ EU.