

## **Aushandlungsprozesse auf Augenhöhe - Hilfestellungen zur Umsetzung der EU-Hygieneverordnungen durch Biobetriebe mit handwerklicher Fleischverarbeitung**

Fink-Keßler, A.<sup>1</sup> und Müller, H.-J.<sup>2</sup>

*Keywords: Lebensmittelsicherheit, Fleischhandwerk, praxiseinschließende Forschung*

### **Abstract**

*The project intended to give support to organic and artisanal meat processors to obtain an approval according to the requirements of the new EU-regulations 852/2004 and 853/2004. New and essential part of these regulations is a flexibility, so that the stakeholders (farmers/producers and veterinarian authorities) are required to go into a negotiation process for terms and conditions of the approval. To support this process, we needed to develop an adequate method that allows including the knowledge and experiences of the stakeholders within the whole research process (research issue, methods and undertaking). Thus we provided the stakeholders with information and we developed documents for controlling and documentation (HACCP) as basis for a constant feed back process with the stakeholders. Thus, the research results had practical relevance and could be directly put into practice. Including the stakeholders from the beginning on involves changes in the roles and can be helpful to facilitate negotiations of the stakeholders whenever decision-making is being transferred to the regional level.*

### **Einleitung und Zielsetzung**

Bis Ende 2009 mussten alle bestehenden Schlachtstätten, also auch die bisher nur registrierten Schlachtbetriebe auf landwirtschaftlichen Betrieben sowie kleine regionale Schlachtstätten, die Vorgaben der neuen EU-Hygieneverordnungen 852/2004 und 853/2004 umgesetzt und eine EU-Zulassung erwirkt haben. Anders als die alten Rechtsvorschriften, enthalten die neuen nur wenig Detailvorschriften hinsichtlich der für eine Zulassung notwendigen baulichen Ausstattung und Prozesskontrolle. Die EU-Kommission hat damit bewusst einen Paradigmenwechsel vollzogen, um die stark unterschiedlichen Verarbeitungsstrukturen (handwerklich und industriell) in der Fleischwirtschaft zu berücksichtigen. Zugleich wurde dem Lebensmittelunternehmer weitaus stärker als bisher Verantwortung übertragen. Die Verordnungen lassen daher große Entscheidungsspielräume (sog. Flexibilisierung) sowohl für die Lebensmittelunternehmer als auch für die Zulassungsbehörden. Damit wurde die Umsetzung zu einem für beide Seiten ungewohnten und mit starken Unsicherheiten behafteten Aushandlungsprozess. Der Mangel an Vorgaben war für die Betriebe einerseits eine Chance. Zugleich ist diese Flexibilisierung mit dem Risiko verbunden, dass die behördlichen Risikobewertungen aus dem Bereich der industriellen Bandschlachtung unreflektiert auf die völlig anders gelagerte Situation handwerklicher Einzeltierschlachtungen übertragen werden. Dies war auch der Fall und führte zu überzogenen Anforderungen (vgl. Müller 2003). Hinzu kam, dass gerade die landwirtschaftlichen Betriebe mit eigenen Schlachtstätten weitgehend keine Informationen über die neue Verordnungen hatten, um den nun gefor-

<sup>1</sup> Büro für Agrar- und Regionalentwicklung, Tischbeinstr. 112, 34121 Kassel, Deutschland, afk@agrar-regional-buero.de, www.landforscher.de.

<sup>2</sup> Gut Fahrenbach, 37216 Witzenhausen, Deutschland, mueller@gutfahrenbach.de, www.gutfahrenbach.de

derten Aushandlungsprozess mit der Behörde auf Augenhöhe führen zu können.<sup>3</sup>

Ziel des vom Bundesprogramm Ökologische Landbau geförderten Projekts „Entwicklung von Hilfestellungen zur Umsetzung der Anforderungen der EU-Hygieneverordnungen durch handwerkliche Bio-Fleischverarbeiter“ (Laufzeit 6/2008 bis 6/2010) war es, diese Informationslücke so zu schließen, dass die Betriebe sich in die Lage versetzt sahen, diesen Aushandlungsprozess erfolgreich (im Sinne einer EU-Zulassung) führen zu können. Um diese Aushandlungsprozesse begleiten und fördern zu können, mussten die Informationen so aufbereitet werden, dass sie von den beteiligten Akteuren (Betriebe, Zulassungsbehörden) nicht nur verstanden sondern auch akzeptiert werden konnten. Daher stand das Projekt vor der Aufgabe, diese unterschiedlichen Sichtweisen von Anfang an in das Projekt zu integrieren. Eine entsprechende, die Praxis (d.h. das Wissen, die Sichtweisen sowie das praktische Handeln) der Akteure einschließende Methode, musste dazu weiterentwickelt und erprobt werden. Über die Erfahrungen mit dieser Methode und den darüber erreichten Praxis-Forschungsdiallog wollen wir berichten.

## Methoden

Der Forschungsgegenstand erforderte eine Herangehensweise der Wissensproduktion, die der komplexen, von Unsicherheiten und (Nicht-Wissen) und unterschiedlichen Interessenlagen und Werten geprägten o.a. Problemlage angemessen ist (vgl. Jahn 2008). Die von uns zur Wissensproduktion angewandte praxiseinschließende Methode geht über transdisziplinäre Methoden (vgl. Hoffmann et al. 2009 und Bergmann/Schramm 2008) insofern hinaus, da bereits im Vorfeld, d.h. bei der Aufgaben- und Antragsstellung und während des gesamten Projektes, Stellvertreter der wichtigsten Akteure (hier: Betriebe mit Fleischverarbeitung, Veterinäre einer Untersuchungs- und Zulassungsbehörde) mit der Wissenschaft zusammen in einem Team zusammengeschlossen waren.

Das weitere Vorgehen bestand darin, in zwei Schwerpunktregionen elf Betriebe, die eine Zulassung erwirken wollten, persönlich zu besuchen bzw. vier Gruppendiskussionen mit jeweils rund 10 Personen zu organisieren. Die Problemlagen wurden aufgenommen und Vorschläge für Lösungen wurden jeweils vor Ort und gemeinsam mit den Betrieben entwickelt. Diese Lösungsvorschläge wurden wiederum allen Betrieben, die im Laufe des Projektes (insgesamt 150, bundesweit) um Hilfestellungen gebeten hatten, schriftlich rückgekoppelt. Gemeinsam mit den Betrieben, die konkret bei der Zulassung begleitet wurden, und ihrer Zulassungsbehörde, wurden Unterlagen für Zulassung und Eigenkontrollen entwickelt und wiederum anderen Betrieben und Zulassungsbehörden zur Verfügung gestellt. Ein kontinuierlicher Rückkopplungsprozess mit den Akteuren ermöglichte es, bereits Teilergebnisse (z.B. der Vorlagen für die Eigenkontrollen) anzuwenden, diese dadurch auf Richtigkeit und Praxistauglichkeit zu überprüfen, die Ergebnisse entsprechend zu korrigieren und damit laufend weiter zu entwickeln. Ein weiterer Rückkopplungsprozess wurde mit den Veterinärbehörden der Regional- wie Landesebenen über Workshops organisiert.

<sup>3</sup> Für die Innungsmetzger hatte der Deutsche Fleischverband einen Leitfaden zur Umsetzung der EU-Hygieneverordnungen entwickelt und ein daraufhin geschultes Beraterteam zusammengestellt. Ein von uns (Gut Fahrenbach, Büro für Agrar- und Regionalentwicklung) zusammen mit dem AgrarBündnis und dem Bundesverband der Regionalbewegung im September 2006 durchgeführter Workshop hatte dieses Defizit für die landwirtschaftlichen Betriebe erkennen lassen.

## Ergebnisse und Diskussion

*Konkrete Ergebnisse des Projektes sind:*

- Beratung und (erfolgreiche) Prozessbegleitung von Betrieben und Gemeinschaftsschlachtstätten bei der EU-Zulassung ihrer Schlachtstätte.
- Bereitstellung von Informationsmaterial (Infobriefe, Internetplattform) und die Entwicklung von Unterlagen für die EU-Zulassung (Ordner für Eigenkontrollen).
- Gründung des Verbands der Landwirte mit handwerklicher Fleischverarbeitung (Schwerpunkt ökologische Erzeugung) e.V. / vhlif (siehe auch [www.biofleischhandwerk.de](http://www.biofleischhandwerk.de)) im März 2010 und Integration in den Dachverband BioHandwerk e.V. ([www.biohandwerk.de](http://www.biohandwerk.de)).

*Erfahrungen mit einer praxiseinschließenden Methode*

Die o.a. praxiseinschließende Methode führte nicht nur zur Entwicklung einer praxisrelevanten Fragestellung und Projektdurchführung. Die bereits im Team selbst erreichte Integration der verschiedenen Sichtweisen der beteiligten Akteure (Landwirt, Veterinär, Wissenschaftlerin), ihrer Kompetenzen und Wissensbereiche hatte zugleich mehrere Vorteile: (1) Die Integration des Praktikers erhöhte die Akzeptanz bei den um Hilfe suchenden Betrieben. (2) Mögliche Konflikte zwischen den Akteuren „draußen“ konnten im Team vorgezogen und bearbeitet werden. (3) Die Bündelung des Erfahrungswissens mit den wissenschaftlich-analytischen Kompetenzen ermöglichte eine Art „Brückenfunktion“ oder „Übersetzungsfunktion“ zwischen Betrieb und Zulassungsbehörde. Dies führte dazu, dass die Akzeptanz bei beiden Partnern hoch war und wir aufgrund dieser Funktion den Dialog bzw. den Aushandlungsprozess für beide Seiten erleichtern konnten. Die Rückkopplungsprozesse ermöglichten gegenseitiges Lernen (auch der Forscher!). Außerdem wurden die so entwickelten Maßnahmen (das Hygienekonzept ist Bestandteil der Betriebszulassung) von den Betrieben und Veterinären als sinnvoll und anwendbar anerkannt. Jede andere Vorgehensweise hätte dazu geführt, dass die Vorlagen und Hilfestellungen auf den Betrieben „Papier“ geblieben wären oder aber seitens der Zulassungsbehörde keine Akzeptanz gefunden hätten. Weiterer Effekt war, dass sich aus diesen Rückkopplungsprozessen eine Art indirekter überbetrieblicher Dialog ergab. Dieser erleichterte auch dann am Ende des Projektes die Netzwerk-, bzw. Verbandsgründung. Insgesamt gesehen konnte durch die von Anfang bis Ende des Projektes erfolgte Integration der Fragen und Sichtweisen der Akteure das Ergebnisspektrum nicht nur wesentlich erweitert und vertieft werden sondern führte auch dazu, dass die Ergebnisse sofort in die Praxis umgesetzt werden konnten, d.h. die Betriebe eine Zulassung erfahren haben.

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Allerdings hat das Gelingen einer praxiseinschließenden Methode auch spezielle Voraussetzungen: (1) Sie bedarf innerhalb des Teams eines guten Vertrauensverhältnisses und des Respekts vor dem jeweils anderen Wissen. (2) Die Rückkopplungs- und Lernprozesse führen zudem für das „Forscher“-Team ebenso wie für die Akteure zu einem Rollenwechsel, der von allen auch akzeptiert sein muss. Es kommt zum Wissensaustausch (vgl. Schneider et al. 2009), und das neue Wissen wird gemeinsam von allen prozessbeteiligten Akteuren erarbeitet. Der Praktiker wird dabei zum Erforscher seines Handelns und der Wissenschaftler wechselt vom Beobachter (oder „Hüter des objektiven Wissens“) hin zum Begleiter von Lernprozessen. (3) Das Forschungsprojekt muss mit Ablauf und Finanzierung auf den offe-

nen Prozess reagieren können und die Forschungsförderung muss in der Lage sein, offene Prozesse abwickeln zu können. Erfolgreiche Dialoge von Praxis und Wissenschaft hängen damit entscheidend von den sozialen Kompetenzen aller Beteiligten ab. Insofern ist eine praxiseinschließende Methode kein einfaches „Tool“, das nur „angewandt“ werden muss, sondern erfordert persönliches Engagement, Offenheit und Lernbereitschaft.

Praxiseinschließende Methoden könnten in Zukunft an Bedeutung gewinnen, wenn weitere Politikbereiche (z.B. EU-Biorichtlinien oder Bodenschutzrichtlinien bzw. Vorgaben für ordnungsgemäße Landwirtschaft im Rahmen von Cross Compliance) ähnliche Wege gehen, wie sie die Kommission mit der flexiblen Gestaltung der EU-Hygieneverordnungen begonnen hat. Der Verzicht auf eine zentrale Festlegung bestimmter Kriterien und die damit verbundene Verlagerung der Entscheidungen nach unten, ist eine Voraussetzung, um praxistaugliche, d.h. regional oder betrieblich wirklich angepasste Lösungen zu erhalten. Die Wissenschaft könnte die wissenschaftliche Unterstützung der Aushandlungsprozesse in der Rolle des „neutralen Dritten“ oder Prozessbegleiters übernehmen und zugleich den forschenden Praktiker veranlassen, die reine Betriebsperspektive ein Stück zu verlassen, um gesellschaftliche Anforderungen in sein Handeln eigenverantwortlich und damit nachhaltiger integrieren zu können.

## Literatur

- Bergmann, M. / E. Schramm (2008): Transdisziplinäre Forschung, Frankfurt, New York  
Hoffmann, V. et al. (2009): Transdisziplinäre Umweltforschung, München.  
Jahn, Th. (2008): Transdisziplinarität in der Forschungspraxis. In: Bergmann, M. / E. Schramm, Transdisziplinäre Forschung, Frankfurt, S. 21-37  
Müller, H.J. (2003): Rechtliche Vorgaben für eine hofnahe Schlachtung. In: Fink-Keßler, A. et al.: Qualitätsfleischerzeugung. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages, Kassel.  
Schneider, F. et al. (2009): Social Learning Processes in Swiss Soil Protection. In: Hum Ecol (37), S. 475-489