

25.05.23

AV - Wi

Verordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft

Zweite Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung

A. Problem und Ziel

Studien und Umfragen zeigen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher wissen wollen, wo die von ihnen gekauften Lebensmittel herkommen (Zühlsdorf/Spiller, Repräsentative Verbraucherbefragungen im Rahmen des Projektes ‚Lebensmittelklarheit 2.0‘; Deutschland, wie es isst – Der BMEL-Ernährungsreport 2022). Auch aus dem Eurobarometer, das im Rahmen einer von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority, EFSA) in Auftrag gegebenen und im Juni 2019 veröffentlichten Umfrage erstellt wurde, geht hervor, dass für 53 Prozent der befragten Europäer das Wissen um die Herkunft der Lebensmittel entscheidend für ihre Kaufentscheidung ist (Special Eurobarometer WAVE EB91.3, Food Safety in the EU, Juni 2019).

Mithilfe von erweiterten Informationen, die Aufschluss über die Herkunft und damit über die Transportwege geben, wäre es den Verbraucherinnen und Verbraucher demnach möglich, bei ihrem Einkauf eine bewusste Kaufentscheidung für bestimmte Lebensmittel zu treffen.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, eine umfassende Herkunftskennzeichnung für Lebensmittel einzuführen.

Verbraucherinnen und Verbraucher haben vor allem ein Interesse an der Herkunft frischer, unverarbeiteter Lebensmittel, zu denen vor allem Fleisch zählt (Zühlsdorf/Spiller, Repräsentative Verbraucherbefragungen im Rahmen des Projektes ‚Lebensmittelklarheit 2.0‘). Anders als für vorverpackte Lebensmittel besteht für nicht vorverpacktes frisches, gekühltes oder gefrorenes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch bisher keine Pflicht zur Kennzeichnung der Herkunft des Fleisches. Um Verbraucherinnen und Verbrauchern auch an der Fleischtheke geeignete Informationen für ihre Kaufentscheidung anzubieten, will die Bundesregierung die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 19) auch auf nicht vorverpacktes frisches, gekühltes und gefrorenes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch ausweiten.

B. Lösung

Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die verpflichtende Herkunftskennzeichnung bei nicht vorverpacktem frischem, gekühltem und gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es entstehen keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger fällt weder neuer Erfüllungsaufwand an, noch entsteht durch die geplante Rechtsänderung eine Entlastung.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund + 3 288 000 Euro. Insgesamt entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 54 000 Euro, der vollständig der Kategorie „Anpassung von Produkten, Fertigungsprozessen und Beschaffungswegen“ zuzuordnen ist.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Die 3 288 000 Euro jährlicher Erfüllungsaufwand entstehen gänzlich durch Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung ändert sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 1 121 000 Euro. Davon entfallen 1 121 000 Euro an jährlichem Erfüllungsaufwand auf die Länder (inkl. Kommunen). Dies ist insbesondere auf die regelmäßige Kontrolle und Ahndung bei Nichteinhalten zurückzuführen.

F. Weitere Kosten

Geringe Auswirkungen auf Einzelpreise können nicht ausgeschlossen werden. Auswirkungen auf das allgemeine Preishiveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind aber nicht zu erwarten.

25.05.23

AV - Wi

**Verordnung
des Bundesministeriums
für Ernährung und Landwirtschaft**

**Zweite Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-
Durchführungsverordnung**

Bundeskanzleramt
Staatsministerin beim Bundeskanzler

Berlin, 24. Mai 2023

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister
Dr. Peter Tschentscher

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zu erlassende

Zweite Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-
Durchführungsverordnung

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2 des Grundgesetzes herbeizuführen.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen
Sarah Ryglewski

Zweite Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung

Vom ...

Auf Grund des § 35 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb, Nummer 1a und 5, auch in Verbindung mit § 4 Absatz 2, des Lebens- und Futtermittelgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2021 (BGBl. I S. 4253; 2022 I S. 28) sowie in Verbindung mit § 1 Absatz 2 des Zuständigkeitsanpassungsgesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3165) und dem Organisationserlass vom 8. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5176), verordnet das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz:

Artikel 1

Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung

Die Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2504) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 4a wird folgender § 4b eingefügt:

„§ 4b

Herkunftskennzeichnung bei nicht vorverpacktem frischem, gekühltem und gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch

- (1) Für diese Verordnung gelten

1. für die Begriffe „Hackfleisch/Faschiertes“, „Schlachthof“ und „Zerlegungsbetrieb“ die Begriffsbestimmungen in Anhang I Nummern 1.13, 1.16 und 1.17 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 55; L 226 vom 25.6.2004, S. 22; L 46 vom 21.2.2008, S. 50; L 119 vom 13.5.2010, S. 26; L 160 vom 12.6.2013, S. 15; L 66 vom 11.3.2015, S. 22; L 13 vom 16.1.2019, S. 12) die zuletzt durch Delegierte Verordnung (EU) 2023/166 (ABl. L 24 vom 26.1.2023, S. 1) geändert worden ist, und
2. für die Begriffe „Fleischabschnitte“ und „Partie“ die Begriffsbestimmungen in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a und b der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von

frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 19; L 95 vom 29.3.2014, S. 70).

(2) Frisches, gekühltes und gefrorenes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch, das ein Lebensmittel im Sinne des § 4 Absatz 2 Satz 1 ist, darf durch den Verantwortlichen nach Artikel 8 Absatz 1 oder 4 Satz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 mit dem Ziel der Abgabe an Endverbraucher oder an Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung nur in den Verkehr gebracht werden oder durch den Verantwortlichen nach Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 nur abgegeben werden, wenn die Herkunft gemäß

1. Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a und b, Unterabsatz 2 und 3, Absatz 2 und 3 Buchstabe a,
2. Artikel 6 oder
3. Artikel 7

der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 gekennzeichnet wird. Die Kennzeichnung hat nach Maßgabe des § 4 Absatz 3 zu erfolgen.

(3) Für Lebensmittel im Sinne des § 4 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 3 muss der Verantwortliche nach Artikel 8 Absatz 1 oder 4 Satz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 die zur Kennzeichnung nach Absatz 2 genannten Angaben bereithalten und zusammen mit dem Fleisch an die Unternehmer in den nachfolgenden Produktions- und Vertriebsstufen übermitteln."

2. In § 5 Absatz 4 werden nach den Wörtern „§ 4 Absatz 1 oder 2“ die Wörter „und § 4b Absatz 2“ eingefügt.
3. In § 6 Absatz 4 Nummer 1 werden die Wörter „§ 4 Absatz 5 Satz 1 erster Halbsatz, auch in Verbindung mit Absatz 5 Satz 2,“ durch die Wörter „§ 4b Absatz 2 Satz 1“ ersetzt.
4. Folgender § 7 wird angefügt:

„§ 7 Übergangsvorschrift

Fleischwaren, für die keine hinreichenden Informationen am ... *[Einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 2]* für die Erfüllung der Anforderungen des § 4b Absatz 2 vorliegen, dürfen noch bis zum Aufbrauchen der Bestände in den Verkehr gebracht werden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am ... *[Einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats]* in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Studien und Umfragen zeigen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher wissen wollen, wo ihre Lebensmittel herkommen (Zühlsdorf/Spiller, Repräsentative Verbraucherbefragungen im Rahmen des Projektes ‚Lebensmittelklarheit 2.0‘; Deutschland, wie es isst – Der BMEL-Ernährungsreport). Auch aus dem Eurobarometer, das im Rahmen einer von der EFSA in Auftrag gegebenen und im Juni 2019 veröffentlichten Umfrage erstellt wurde, geht hervor, dass der wichtigste Faktor für die Europäer (53%) beim Kauf von Lebensmitteln die Herkunft sei (Special Eurobarometer WAVE EB91.3, Food Safety in the EU, Juni 2019).

Verbraucherinnen und Verbraucher können mithilfe der Informationen über die Herkunft unter Bezugnahme von wirtschaftlichen, umweltbezogenen, sozialen und ethischen Gesichtspunkten eine fundierte Wahl treffen. Die Kennzeichnungspflicht verhindert Irreführung und Fehlkäufe der Verbraucherinnen und Verbraucher. Sie leistet dadurch einen Beitrag zum Verbraucherschutz in Bezug auf Transparenz und Informationen über Lebensmittel. Hierdurch können Verbraucherinnen und Verbraucher Erkenntnisse zu Transportwegen ihrer Lebensmittel erhalten. Verbraucherinnen und Verbraucher werden so unterstützt, durch ihre Auswahl beim Einkauf einen Beitrag zur Nachhaltigkeit zu leisten.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, eine umfassende Herkunftskennzeichnung einzuführen.

Der Bericht der EU-Kommission zur Bewertung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 zur verpflichtenden Angaben des Ursprungslands oder des Herkunftsorts für Schweine-, Geflügel-, Schaf- und Ziegenfleisch vom 10. August 2021 (COM(2021) 462 final) zeigt, dass die mit dieser Durchführungsverordnung verfolgten Ziele erreicht worden sind. Die Auswirkungen auf die Branche blieben danach minimal und die Verbraucherinnen und Verbraucher erhielten angemessene Informationen für ihre Kaufentscheidungen. Die Bestimmungen haben sich somit für vorverpacktes Fleisch bereits bewährt. Für nicht vorverpacktes Fleisch besteht überwiegend keine Pflicht zur Kennzeichnung der Herkunft. Für Verbraucherinnen und Verbraucher besteht somit bisher keine lückenlose Informationsmöglichkeit.

Auch die auf der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 basierende Kennzeichnung der Herkunft von nicht vorverpacktem Rindfleisch hat sich seit vielen Jahren bewährt. Die hierdurch gesammelten Erfahrungen können nun auch für andere Fleischarten herangezogen werden.

Nach der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 kann für vorverpackte Lebensmittel verbindliches Kennzeichnungsrecht auch auf nicht vorverpackte Lebensmittel ausgedehnt werden. Um Verbraucherinnen und Verbrauchern auch bei nicht vorverpacktem Fleisch angemessene Informationen für ihre Kaufentscheidung zu ermöglichen, soll die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 19) auch auf nicht vorverpacktes frisches, gekühltes oder gefrorenes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch ausgeweitet werden.

Sowohl die Verbraucherinnen und Verbraucher, als auch die betroffenen Lebensmittelunternehmen und Überwachungsbehörden haben in den letzten Jahren Erfahrungen mit den Vorgaben für vorverpacktes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch gemacht. Um den Eingriff so gering wie möglich zu halten und an die bestehenden Erfahrungswerte anzuknüpfen, sollen die Bestimmungen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 unter Berücksichtigung der Besonderheiten nicht vorverpackter Ware übertragen werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit der vorliegenden Verordnung wird die verpflichtende Kennzeichnung der Herkunft bei nicht vorverpacktem frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch eingeführt. Es wird zudem die Gelegenheit genutzt, eine Folgeänderung aus früherer Rechtsetzung vorzunehmen.

III. Alternativen

Keine.

IV. Regelungskompetenz

Die Verordnungsgebungskompetenz des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft ergibt sich aus § 35 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb, Nummer 1a und 5 des Lebens- und Futtermittelgesetzbuches, welcher auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 des Grundgesetzes beruht.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union ist gegeben. Die Vorschriften erfüllen die Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 an eine Regelung auf mitgliedstaatlicher Ebene. Die Verordnung ist mit den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Regelungsfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Eine Nachhaltigkeitsprüfung gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist erfolgt. Die vorliegenden Regelungen sind im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dauerhaft tragfähig, da sie einen nachhaltigen Konsum durch die Information über die Herkunft bestimmter nicht vorverpackter Fleischarten erleichtern. Insbesondere die Erreichung der Ziele der Nachhaltigkeitsindikatoren 12.1.a (Konsum umwelt- und sozialverträglich gestalten) wird durch die Regelung gefördert. Ferner wird dem Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung Nummer 4.c Rechnung getragen: Eine nachhaltige Land- und Fischereiwirtschaft muss produktiv, wettbewerbsfähig sowie sozial und umweltverträglich sein; sie muss insbesondere Biodiversität, Böden und Gewässer schützen und erhalten sowie die Anforderungen an eine tiergerechte Nutztierhaltung und den vorsorgenden, insbesondere gesundheitlichen Verbraucherschutz beachten. Denn die Vorschriften unterstützen neben einer bewussten Kaufentscheidung auch die Kenntlichmachung der Herkunft und damit auch der Transportwege.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand ergeben sich weder für den Bund noch für Länder und Kommunen.

3. Erfüllungsaufwand

Für die betroffenen Wirtschaftszweige sind durch die Änderungen der Verordnung Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand zu erwarten.

Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger ergibt sich keine Änderung im Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Kennzeichnung von unverpacktem Fleisch gemäß § 4b Absatz 2 LMIDV

Lebensmittelunternehmen bzw. Anbieter von nicht vorverpacktem Fleisch müssen das Aufzucht- und Schlachtland (bzw. das Ursprungsland) im Verkauf kennzeichnen. Dies kann über Schilder in der Nähe des Fleisches oder über andere Lösungen wie beispielsweise Bildschirme erfolgen. Die Kennzeichnung des Fleisches ist dabei täglich zu prüfen und zu aktualisieren.

Von der Verordnung betroffen sind dabei Fleischer-Fachgeschäfte, Lebensmitteleinzelhandel und eine Sammelgruppe aus Wochenmärkten, mobilen Verkaufsstellen und Hofläden.

Es gibt 18 747 Fleischer-Fachgeschäfte und Filialen in Deutschland. Diese Fallzahl wird Einfachheit halber auf 19 000 Fleischer-Fachgeschäfte und Filialen aufgerundet. Es wird angenommen, dass diese Geschäfte in der Regel an 5 Tagen in der Woche geöffnet sind, also rund 250 Tage im Jahr. Ebenso ist anzunehmen, dass im Durchschnitt zweimal am Tag die Kennzeichnung aktualisiert bzw. geprüft wird, ob die Kennzeichnung noch eindeutig zuzuordnen ist. Somit erhält man in der Summe eine jährliche Anzahl an Kennzeichnungen von $19.000 \text{ Fleischer-Fachgeschäften und Filialen} \times 250 \text{ Tage per annum} \times 2 \text{ Überprüfungen täglich} = 9\,500\,000$ jährliche Kennzeichnungen.

Im Lebensmitteleinzelhandel wird angenommen, dass Supermärkte über eine Fleischtheke verfügen, in der nicht vorverpacktes Fleisch angeboten wird; Discounter hingegen nicht. Betrachtet man die Anzahl der Filialen von Rewe, Edeka und Kaufland in Deutschland, so erhält man eine Fallzahl von 8.234. Berücksichtigt man noch die Frischetheken von HIT, Tegut, Globus und anderen Supermärkten, dann kommt man auf rund 10 000 Frischetheken. Diese Supermärkte haben in der Regel an 6 Tagen in der Woche geöffnet – also an rund 300 Tagen im Jahr. Auch bei diesen Verkaufsstellen wird angenommen, dass die Kennzeichnung des Fleisches zweimal am Tag aktualisiert wird. Somit erhält man in der Summe eine jährliche Anzahl an Kennzeichnungen von $10\,000 \text{ Supermärkte mit Frischetheken} \times 300 \text{ Tage per annum} \times 2 \text{ Überprüfungen täglich} = 6\,000\,000$ jährliche Kennzeichnungen.

Die letzte Fallgruppe umfasst mobile Verkaufsstellen, Wochenmärkte sowie Hofläden. Laut dem DFV-Jahrbuch 2022 gibt es rund 5.000 mobile fleischerhandwerkliche Verkaufsstellen in Deutschland. Diese werden ergänzt um schätzungsweise 500 Hofläden, die Direktverkauf betreiben oder ebenfalls auf Wochenmärkten vertreten sind. Es wird angenommen, dass in dieser Fallgruppe rund zweimal in der Woche (= 100-mal im Jahr) unverpacktes Fleisch angeboten wird und die Kennzeichnung des Fleisches einmal am Tag erfolgt. Somit erhält man in der Summe eine jährliche Anzahl an Kennzeichnungen von $5\,500 \text{ mobile Verkaufsstellen} \times 100 \text{ Tage per annum} \times 1 \text{ Überprüfung täglich} = 550\,000$ jährliche Kennzeichnungen.

Summiert man die Fallzahlen der drei Fallgruppen, erhält man die gesamte jährliche Fallzahl von 16 050 000 jährlichen Kennzeichnungen.

Für das Kenntlichmachen durch ein Schild in der Nähe der Ware oder für andere Kennzeichnungen des Fleisches wird ein Zeitaufwand von sechs Sekunden pro Fall bei einem Lohnsatz von 21,60 Euro je Stunde (Lohnkosten des Wirtschaftsabschnitts G; niedriges Qualifikationsniveau) zuzüglich Sachkosten von einem Cent angenommen. Die Sachkosten pro Fall stellen hierbei einen Durchschnittswert dar und können beispielsweise beim Kauf von neuen Schildern oder durch Stromkosten bei Betrieb eines Bildschirms anfallen.

Der jährliche Erfüllungsaufwand dieser Vorgabe lässt sich somit folgendermaßen berechnen: 16 050 000 Anbieter von unverpacktem Fleisch * 0,1 Minuten/60 * 21,60 Euro pro Stunde + 16 050 000 Anbieter von unverpacktem Fleisch * 0,01 Euro Sachkosten = 738 300 Euro.

Informationsbereithaltung und -weitergabe gemäß § 4b Absatz 3 LMIDV

Um die Herkunft des unverpackten Fleisches korrekt kennzeichnen zu können, müssen Informationen über das Herkunftsland des Fleisches vorhanden sein. Hierzu muss die Information über die Herkunft des unverpackten Fleisches in der Lieferkette weitergegeben werden. Hierbei entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand der Kategorie „Anpassung von Produkten, Fertigungsprozessen und Beschaffungswegen“.

Es kann davon ausgegangen werden, dass entsprechende Systeme weitläufig in allen Stufen der Produktion und des Vertriebs vorhanden sind (z.B. in Form von vorgefertigten Formularen oder digitalen Lösungen). Für die Schätzung des Erfüllungsaufwands wird vom geringfügigsten Aufwand ausgegangen, wenn die Lebenswirklichkeit nicht bekannt ist. Somit kann angenommen werden, dass diese Systeme nur geringfügig dahingehend angepasst werden müssen, dass etwa in ein bereits bestehendes Formular ein weiteres Feld aufgenommen wird, in welches Informationen hinsichtlich des Herkunftslandes von unverpacktem Fleisch einzutragen sind.

Für diese geringfügige Anpassung der Formate der Übermittlung und Speicherung wird pauschal ein Zeitaufwand von 30 Minuten sowie ein mittleres Qualifikationsniveau angenommen. Hierbei wird vereinfacht angenommen, dass die Verkaufsstellen im Lebensmittel Einzelhandel über solche Systeme verfügen und somit lediglich ein Drittel der Fleischer-Fachgeschäfte Anpassungen vornehmen müssen. Hier wird nicht auf Ebene der Verkaufsstellen, sondern auf Ebene der Fachgeschäfte gerechnet, da anzunehmen ist, dass die Systeme zentral angepasst werden und somit die einzelnen Verkaufsstellen nicht betroffen sind. Somit ergibt sich für diese Vorgabe eine Fallzahl von 10 870 Fleischer-Fachgeschäften / 3 $\approx$ 3 650.

Der Erfüllungsaufwand dieser Vorgabe lässt sich somit folgendermaßen berechnen: 3 650 Fleischer-Fachgeschäfte * 30 Minuten/60 * 29,60 Euro pro Stunde = 54 020 Euro.

Übermittlung der Herkunftsinformationen gemäß § 5 Absatz 4 i.V.m. § 4b LMIDV

Gemäß § 5 Absatz 4 müssen Unternehmen auf allen Stufen der Lebensmittelkette (inklusive der Landwirte und Schlachthöfe) zukünftig auch für unverpacktes frisches Fleisch von Schwein, Schaf, Ziege und Geflügel Informationen über die Herkunft (Aufzuchtland und Schlachtland bzw. Ursprungsland) des Fleisches an die jeweils nächste Stufe der Produktion oder des Vertriebs weitergeben.

Es wird angenommen, dass es dabei ausreichend ist, in den angepassten Formularen die Herkunft einzutragen und diese Formulare entsprechend weitergegeben werden. Hierfür wird pauschal ein Zeitaufwand von 6 Sekunden (= 0,1 Minuten) bei einem Lohnsatz von

21,60 Euro je Stunde (Lohnkosten des Wirtschaftsabschnitts G; niedriges Qualifikationsniveau) angenommen.

Es ist davon auszugehen, dass die Informationsweitergabe in zwei Schritten erfolgt: Vom Produzenten zum Schlachtbetrieb und vom Schlachtbetrieb zum nächsten Lebensmittelunternehmen in der Lebensmittelkette. Im letzten Schritt ist von einer Informationsvervielfältigung auszugehen. Erfüllungsaufwand, der Unternehmen außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes anfällt wird nicht mitberücksichtigt. Jedoch müssen Lebendeinfuhren bzw. Frischfleisch aus dem Ausland mit Überschreitung der Grenze mit bedacht werden, da diese dann im Verantwortungsbereich der Lebensmittelunternehmer fallen, die die (End-)Produkte im Geltungsbereich dieses Gesetzes vermarkten wollen. Die Berechnungen erfolgen demnach auf Basis der Nettoerzeugung. Lebendausfuhren werden folglich nicht beachtet.

Für den ersten Schritt in der Produktionskette wird von keinem zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die betroffenen Betriebe ausgegangen, da nach jetzigem Recht Herkunftsinformationen bereits für vorverpacktes (frisches) Fleisch übermittelt werden müssen und nicht im Vorherein bekannt ist, welches Tier bzw. welche Teile vom Tier unverpackt, vorverpackt oder anderweitig verarbeitet auf den Markt gebracht werden. Es müssen also folglich bereits Herkunftsinformationen vom Erzeuger zum Schlachtbetrieb übermittelt werden. Da dies bereits erfolgt, fällt der Aufwand unter die sogenannten Sowieso-Kosten.

Für den zweiten Schritt in der Produktionskette erfolgt die Berechnung anhand der Tier- und Fleischbilanz aus dem Jahr 2021. Der Grund ist, dass die Informationen zur Herkunft vom Tier bis zum Endverbraucher weitergegeben werden muss und ein Tier nach der Schlachtung u.U. an unterschiedliche Stellen weitergegeben wird. Laut Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden im Jahr 2021 rund 51,8 Millionen Schweine, 1,2 Millionen Lämmer und andere Schafe, 23 000 Ziegen sowie 703 Millionen Tiere der Art Geflügel inländischer Herkunft gewerblich geschlachtet. Das sind rund 6,6 Millionen Tonnen Fleisch.

Folgende freie Annahmen werden für den nächsten Schritt gesetzt:

Laut der Fleischbilanzstatistik 2021 (BLE 2022) sind je nach Tierart 60% bis 72% der Schlachtmenge für den menschlichen Verzehr gedacht. Zieht man den Mittelwert, dann sind im Schnitt 66% der Schlachtkörper für den menschlichen Verzehr bestimmt. Bei rund 6,6 Millionen Tonnen Schlachtgewicht sind demnach rund 4,4 Millionen Tonnen Fleisch für den menschlichen Verzehr bestimmt.

Es wird frei angenommen, dass von den 4,4 Millionen Tonnen Fleisch rund zwei Drittel entweder weiterverarbeitet (z.B. Konserven, Pökelfleisch etc.) oder als frisches Fleisch vorverpackt werden. Herkunftsinformationen müssen für Letzteres bereits weitergegeben werden. Nach dieser Annahme werden rund 1,5 Millionen Tonnen Fleisch als frisch und unverpackt auf den nationalen Markt gebracht.

Nach der Schlachtung werden die Schlachtkörper in der Regel und je nach Tierart noch halbiert oder geviertelt. Eine Zerlegung in weitere Teilstücke findet entweder noch im Schlachthof selbst, in speziellen Betrieben oder in den Supermärkten selbst statt. Der Weitertransport (zweiter Produktionsschritt mit Vervielfältigung der Information) kann hängend oder in Kartons, Folienverpackung oder Eurokisten erfolgen. Aufgrund der hohen Diversität der Transportmöglichkeiten wird für die Schätzung des Erfüllungsaufwands vereinfacht angenommen, dass die Übermittlung der relevanten Informationen je 20 kg Fleisch erfolgt (dies entspricht der Traglast einer typischen Eurokiste). Bei rund 1,5 Millionen Tonnen Fleisch ist somit von rund 75 Millionen zu beschriftenden Einheiten (z.B. Kisten oder Kartons) auszugehen.

Wird ferner frei angenommen, dass bereits jetzt schon aufgrund anderer gesetzlicher Vorgaben und unter Berücksichtigung der freiwilligen Informationsweitergabe, Informationen

hinsichtlich der Herkunft bei der Hälfte dieser Fälle weitergegeben werden, dann müssen zukünftig rund 37,5 Millionen Einheiten nach dieser Berechnung korrekt gekennzeichnet werden. Der Rest fällt unter die sogenannten Sowieso-Kosten.

Wird ein Lohnsatz von 40,80 Euro je Stunde (Wirtschaftszweig C, mittleres Qualifikationsniveau) sowie ein Zeitaufwand von durchschnittlich 6 Sekunden angenommen, lassen sich zusätzliche jährliche Personalkosten in der Höhe von rund 2,6 Millionen Euro ($37\,500\,000 \text{ Einheiten} \cdot 0,1 \text{ Minuten}/60 \cdot 40,8 \text{ Euro pro Stunde}$) schätzen.

Der jährliche Erfüllungsaufwand von rund 3 288 000 Euro stellt ein „in“ nach der „one in, one out“-Regelung der Bundesregierung dar. Der zusätzliche Erfüllungsaufwand wird im Lauf der Legislaturperiode ausgeglichen.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Kennzeichnungskontrolle und Ahndung bei Nichteinhalten gemäß § 4b Absatz 2 i.V.m. § 5 LMIDV

Die ordnungsgemäße Kennzeichnung muss regelmäßig kontrolliert und ggf. geahndet werden. Dadurch fällt jährlicher Erfüllungsaufwand bei den Überwachungsbehörden an.

Im Mittel wird von einem MAK (Mitarbeiterkapazität; 1 MAK = 1 Personenjahr à 200 Arbeitstage mit je 8 Stunden) für die Durchführung dieser Kontrollen sowie möglicher Folgemaßnahmen ausgegangen. Da davon auszugehen ist, dass die Maßnahmen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit unterschiedlichem Qualifikationsniveau durchgeführt werden, wird für die Lohnkosten der Durchschnittswert auf Ebene der Länder angenommen. Dieser entspricht 70 080 Euro im Jahr pro Bundesland. Für 16 Bundesländer entspricht dies einem jährlichen Erfüllungsaufwand von rund 1 121 000 Euro insgesamt.

4. Weitere Kosten

Geringe Auswirkungen auf Einzelpreise können nicht ausgeschlossen werden. Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind aber nicht zu erwarten.

5. Weitere Regelungsfolgen

Die demografischen Folgen und Risiken der Verordnung wurden anhand des vom Bundesministerium des Innern und für Heimat veröffentlichten Demografie-Checks geprüft. Das Vorhaben hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Demografie.

Die Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern, weil dieses Gesetz keine Regelungen enthält, die auf die spezifischen Lebenssituationen von Frauen und Männern Einfluss haben.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Verordnung kommt nicht in Betracht, da die vorgesehenen Regelungen analog zur Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 auf Dauer angelegt sind.

Die zweite Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung zielt darauf ab, eine verbindliche Herkunftskennzeichnung für nicht verpacktes frisches Fleisch einzuführen, um den Verbraucherinnen und Verbrauchern angemessene Informationen für ihre Kaufentscheidung zur Verfügung zu stellen. Innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes ist eine Evaluierung vorzunehmen. Dabei sollte geprüft

werden, ob das Ziel der Schaffung einer informativen und transparenten Entscheidungsgrundlage ausreichend umgesetzt wurde. Hierfür können sowohl Verbraucherinnen und Verbraucher als auch Betriebe und Lebensmittelunternehmen befragt werden. So könnte beispielsweise ermittelt werden, ob und wie die Herkunftskennzeichnung bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern wahrgenommen wird und ob es letztendlich die Kaufentscheidung beeinflusst. Bei den Betrieben und Lebensmittelunternehmen könnte im Gegenzug ermittelt werden, ob und wie sich das Kaufverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher mit Hinblick auf die Herkunft des Fleisches verändert hat.

B. Besonderer Teil

Artikel 1

§ 4b Absatz 1 enthält die Definitionen für die Begriffe „Hackfleisch/Faschiertes“, „Schlachthof“ und „Zerlegungsbetrieb“, sowie „Fleischabschnitte“ und „Partie“.

§ 4b Absatz 2 regelt aus Gründen des Verbraucherschutzes die Kennzeichnung der Herkunft bei frischem, gekühltem und gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch, das ein nicht vorverpacktes Lebensmittel im Sinne des § 4 Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 ist. Die Vorschrift dient dazu, Verbraucherinnen und Verbrauchern die Informationsbeschaffung auch bei bestimmten nicht vorverpackten Fleischarten zu erleichtern. Um die Unterschiede im Vergleich zur Kennzeichnung bei vorverpacktem frischem, gekühltem und gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch bei der Darstellung der Information so gering wie möglich zu gestalten, wird auf die Durchführungsverordnung (EU) 1337/2013 verwiesen. Aufgrund der unterschiedlichen Kennzeichnungsmöglichkeiten bei vorverpackter und nicht vorverpackter Ware, richtet sich die Art und Weise der Kennzeichnung jedoch nach § 4 Absatz 2.

§ 4b Absatz 3 regelt die Bereithaltung und Weiterreichung der Informationen, die für die Kennzeichnungsverpflichtung nach § 4b Absatz 2 notwendig sind.

Es wird das Abgabeverbot in § 5 Absatz 4 ergänzt.

§ 6 enthält die für die Durchsetzung des Rechts erforderlichen Straf- und Bußgeldvorschriften. Der bisherige § 6 Absatz 4 wird als Folgeänderung zum neuen § 4b ergänzt. Dabei wird der Bezug auf den durch die Novellierung der Fertigpackungsverordnung aufgehobenen § 4 Absatz 5 LMIDV korrigiert.

§ 7 regelt das Aufbrauchen von Beständen, die vor Inkrafttreten der Verordnung in Verkehr gebracht wurden.

Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten der Verordnung.

Anlage

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG

Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (NKR-Nr. 6590, BMEL)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

I Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	keine Auswirkungen
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 3,3 Mio. Euro
davon aus Bürokratiekosten:	rund 3,3 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 54.000 Euro
Verwaltung	
Bund	keine Auswirkungen
Länder	
Jährlicher Erfüllungsaufwand	rund 1,1 Mio. Euro
‘One in one out’-Regel	Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von rund 3,3 Mio. Euro dar.
Evaluierung	Die Neuregelung wird innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten evaluiert.
Ziele:	Schaffung einer informativen und transparenten Entscheidungsgrundlage für Verbraucherinnen und Verbraucher vor dem Kauf von nicht vorverpacktem frischen Fleisch

Kriterien/Indikatoren: Datengrundlage:	- Verbraucherwahrnehmung von Herkunftskennzeichen und darauf basierende Beeinflussung von Kaufentscheidungen - geändertes Kaufverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher Erhebung von Daten durch Befragung von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Betrieben und Lebensmittelunternehmen
Nutzen des Vorhabens	Das Ressort hat den Nutzen des Vorhabens im Vorblatt des Regelungsentwurfs wie folgt beschrieben: Die Regelung ermöglicht es Verbraucherinnen und Verbrauchern, vor Kaufentscheidungen an der Fleischtheke angemessene Informationen zu erhalten und kommt dabei dem gesteigerten Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher an der Herkunft frischer, unverarbeiteter Lebensmittel nach.
Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Das Ressort hat nachvollziehbar festgestellt, dass kein Digitalbezug vorliegt.	

II Regelungsvorhaben

Mit dem Regelungsvorhaben soll in Deutschland eine Herkunftskennzeichnungspflicht für unverpacktes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch eingeführt werden. Für Rindfleisch besteht eine solche Verpflichtung bereits. Sie ergibt sich aufgrund einer EU-Vorschrift, die als Option die Ausweitung auch für andere Fleischarten vorsieht, diese aber nicht verpflichtend macht.

III Bewertung

III.1 Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand unter Einbeziehung des Statistischen Bundesamtes methodengerecht ermittelt und nachvollziehbar dargestellt.

Bürgerinnen und Bürger

Auf die Bürgerinnen und Bürger hat die Regelung **keine Auswirkungen**.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht **jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 3,3 Mio. Euro** und **einmaliger Umstellungsaufwand von 54.000 Euro**.

In Fleischereien, im Lebensmitteleinzelhandel und in sonstigen Verkaufsstellen (z.B. Wochenmärkte, Hofläden etc.) müssen Ausschilderungen vorgenommen werden, die die Herkunft des Fleisches betreffen. Die Kennzeichnungen sind täglich zu prüfen und ggf. zu aktualisieren.

Bei rund 19.000 Fleischereien müssen pro Jahr an durchschnittlich 250 Tagen zwei Überprüfungen bzw. Aktualisierungen vorgenommen werden. Bei rund 10.000 Einzelhandelsgeschäften müssen pro Jahr an rund 300 Tagen zwei Überprüfungen bzw. Aktualisierungen vorgenommen werden. Bei rund 5.500 sonstigen Verkaufsstellen muss jährlich an rund 100 Tagen einmal eine Überprüfung bzw. Aktualisierung durchgeführt werden. Es ergibt sich damit eine jährliche Fallzahl von rund 16.050.000 Überprüfungen bzw. Aktualisierung der Kennzeichnung. Bei einem Zeitaufwand von durchschnittlich sechs Sekunden pro Kennzeichnungsvorgang und Lohnkosten von 21,60 Euro pro Stunde zuzüglich Sachkosten in Höhe von rund einem Cent pro Kennzeichnungsvorgang ergeben sich **für die Ausschilderung im Handel jährliche Kosten in Höhe von rund 740.000 Euro**.

Über die gesamte Lieferkette müssen die Informationen über die Herkunft weitergegeben werden. Dazu müssen die entsprechenden **Dokumentationssysteme der Händler angepasst** werden, was **einmaligen Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 54.000 Euro** verursacht. Hierbei wird nachvollziehbar angenommen, dass eine Anpassung in rund 3.650 Fällen bei verschiedenen Anbietern mit einem Zeitaufwand von 0,5 h bei Lohnkosten in Höhe von 29,60 Euro pro Stunde notwendig ist.

Auf jeder Stufe der Lebensmittelkette müssen die Informationen über die Herkunft weitergegeben werden. Für das Eintragen der entsprechenden Informationen in die Dokumentation bei der Weitergabe wird von einer Zeitdauer von sechs Sekunden ausgegangen. Auf der ersten Stufe (vom Produzenten zum Schlachtbetrieb) fallen keine zusätzlichen Kosten an, da die Herkunftsinformationen auch bisher schon weitergegeben werden mussten, um der geltenden Rechtslage für vorverpacktes frisches Fleisch entsprechen zu können. Bei der Weitergabe des zerlegten Fleisches von den Schlachtbetrieben an die weiteren Händler entstehen Lohnkosten in Höhe von 40,80 Euro pro Stunde bei sechs Sekunden für die Herkunftswertung in Hinblick auf rund 37,5 Mio. zusätzlich zu den bereits nach bisheriger Rechtslage zu beschriftenden Transporteinheiten (Kisten oder Kartons). Insgesamt entstehen damit Kosten in Höhe von **rund 2,6 Mio. Euro für die Weitergabe der Herkunft in der Warenkette**.

Verwaltung

Die Überwachung der Einhaltung der Regelungen erfolgt auf der Ebene der Kommunen. Hierbei wird davon ausgegangen, dass insgesamt pro Bundesland im Durchschnitt eine Mitarbeiterkapazität (eine Person an 200 Arbeitstagen mit jeweils 8 Stunden Arbeitszeit, durchschnittliche Kosten von 70.080 Euro jährlich bei Durchführung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterschiedlicher Qualifikationsniveaus) benötigt wird. Dies entspricht bei sechzehn Bundesländern Gesamtkosten von **rund 1,1 Mio. Euro jährlich**.

III.2 Evaluierung

Das Regelungsvorhaben soll innerhalb von fünf Jahren evaluiert werden. Hierbei soll die Erreichung des **Ziels** (Schaffung einer informativen und transparenten Entscheidungsgrundlage für Verbraucherinnen und Verbraucher vor dem Kauf von nicht vorverpacktem frischen Fleisch) mithilfe von Befragungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Betrieben und Lebensmittelunternehmen (**Datengrundlage**) im Hinblick auf die Verbraucherwahrnehmung von Herkunftskennzeichen und die darauf basierende Beeinflussung von Kaufentscheidungen und ein möglicherweise geändertes Kaufverhalten (**Kriterien**) überprüft werden.

IV Ergebnis

Das Ressort hat nachvollziehbar festgestellt, dass kein Digitalbezug vorliegt. Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände.

Lutz Goebel
Vorsitzender

Dorothea Störr-Ritter
Berichterstatteerin