

## Pilotmessung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Vollzugslasten des Landes NRW am Beispiel der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) und der Durchführungsverordnung des Bundes

vorgelegt dem Auftraggeber:

Ministerium für Wirtschaft, Energie,  
Industrie, Mittelstand und Handwerk  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Clearingstelle Mittelstand des  
Landes NRW bei IHK NRW



sowie dem:

Justizministerium des Landes  
Nordrhein-Westfalen



von der:

Staatlich anerkannte, private  
**Fachhochschule des  
Mittelstands (FHM)**  
Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau



begleitet durch:



**DI**STATIS  
wissen.nutzen.

bearbeitet von:

Prof. Dr. Volker Wittberg, Fachhochschule des Mittelstands

Rechtsanwalt Michael Hund, Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts a.D.

Rechtsanwalt Hans-Georg Kluge, Staatssekretär a.D. | Landrat a.D.

Dr. Thomas Wolf-Hegerbekermeier, Kreis Lippe

Bielefeld, 30. Juli 2015

## Inhalt

<b>1. GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG - DIE DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG DES BUNDES ZUR EU-LEBENSMITTEL-INFORMATIONSVORORDNUNG - LMIV .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 ZIEL DER PILOTMESSUNG.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 AUSWAHL DER REGULIERUNG .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 REGELUNGSZWECK UND -INHALTE DER LMIV.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4 WESENTLICHE ÄNDERUNGEN ZUR BESTEHENDEN RECHTSLAGE.....</b>	<b>19</b>
<b>2 RECHTSUNTERWORFENE NORMADRESSATEN DER LMIV .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 DUALITÄT DES ADRESSATENKREISES .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2 WIRTSCHAFT: LEBENSMITTELHERSTELLER, HANDWERK, ONLINEHANDEL UND GASTRONOMIE.....</b>	<b>29</b>
<b>2.3 VERWALTUNG: LAND NRW UND KOMMUNEN .....</b>	<b>30</b>
<b>3 UNTERSUCHUNGSMETHODIK .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1 ABSCHÄTZUNG DES ERFÜLLUNGSaufwANDS DER WIRTSCHAFT .....</b>	<b>33</b>
<b>3.2 ABSCHÄTZUNG DES VOLLZUGSAufwANDS DER VERWALTUNG.....</b>	<b>37</b>
<b>3.3 FESTSTELLUNG DES VOLLZUGSAufwANDES ALS STÄRKUNG DER LEGITIMATIONSGRUND-LAGE EINES „RATIONALEN STAATES“ .....</b>	<b>41</b>
<b>4. ERGEBNISSE DER PILOTMESSUNG .....</b>	<b>42</b>
<b>4.1 ERFÜLLUNGSaufwAND DER WIRTSCHAFT.....</b>	<b>42</b>
<b>4.2 VOLLZUGSAufwAND DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG .....</b>	<b>50</b>
<b>5. ZUSAMMENFASSUNG .....</b>	<b>54</b>

## **DANK BEI MITWIRKENDEN**

Die Gutachter danken allen Interviewpartnern aus den beteiligten Unternehmen, dem Kreis Lippe sowie bei den anderen öffentlichen Stellen, die sich bereit erklärt haben, Prognosen in Bezug auf durch die LMIV entstehende Kosten anzustellen. Auf einen Dank unter namentlicher Nennung der Beteiligten wird verzichtet, weil mehrere Interviewpartner ausdrücklich auf Vertraulichkeit Wert gelegt haben. Das wird selbstverständlich respektiert.

## 1. GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG - DIE DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG DES BUNDES ZUR EU-LEBENSMITTEL-INFORMATIONSVORORDNUNG - LMIV

Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung ist neben der Vorläufigen Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung des Bundes (VorLMIEV) vom 28.11.2014 als unionsrechtlicher Ausgangspunkt die europäische Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV- Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen EG Nr. 1924/2006 und EG Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung EG Nr. 608/2004 der Kommission).

Die neue Durchführungsverordnung des Bundes zur EU-Lebensmittel-Informationsverordnung und vor allem aber die LMIV selbst sind vor ihrem Inkrafttreten insbesondere von den betroffenen Betrieben aus dem Lebensmittelbereich teilweise heftig kritisiert worden. Diese Kritik hält auch nach Inkrafttreten an. So schreibt Gerhild Lihmann-Kress von der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein im „Bauernblatt“ vom 18.2.2015:

**"Brüssel, so empfinden viele, steht für Bürokratie, Verordnung über Verordnung, ellenlange, unverständliche Texte. Meldungen der Medien bestätigen das vage Gefühl, die vielen europäischen und nationalen Vorschriften erschweren jedes Engagement."**

Das trifft die Meinung vieler Betroffener. Die LMIV und die zu ihrer Umsetzung ergangene Durchführungsverordnung des Bundes sind also in besonderer Weise geeignet festzustellen, ob Rechtsakte, die nach dem Eindruck in der Öffentlichkeit besonders bürokratielastig sind, tatsächlich dieses Urteil verdienen. Dabei geht es nicht nur um die Belastung durch die Bürokratie als solche. Vielmehr bedeutet ein Mehr an Bürokratie in der Regel immer auch ein Mehr an Bürokratiekosten. Wer einen Zuwachs von Bürokratie verhindert, verhindert somit immer

auch Bürokratiekosten. Oder anders gewendet: Bürokratieabbau bedeutet immer auch Bürokratiekostenabbau.

Diese Untersuchung ist durchgeführt worden von der Fachhochschule des Mittelstands (FHM) in Bielefeld. Der Bürokratiekostenabbau ist dort bereits seit 2004/2005 ein zentrales Forschungsfeld. So wurde hier u.a. das erste deutschsprachige Methodenhandbuch zum Standardkosten-Modell (Erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen) veröffentlicht, das in der Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates ausdrücklich als Bezugsstelle herangezogen wurde.<sup>1</sup>

Die FHM hat im Februar 2007 das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau (NZBA) als abhängiges Hochschulinstitut angesiedelt ([www.nzba.de](http://www.nzba.de)). Das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau (NZBA) hat es sich im Kontext der Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrats zur Aufgabe gemacht, den Bürokratiekostenabbau in Deutschland zu begleiten und zu forcieren. Dabei steht seit der Gründung das in den Niederlanden entwickelte Standardkosten-Modell als Methode, die Bürokratie erstmals messbar gemacht hat, im Vordergrund der Arbeiten. Die Arbeit des NZBA wird begleitet durch ein hochkarätig besetztes Kuratorium aus Persönlichkeiten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft.

Ein Forschungsschwerpunkt in den Jahren 2008/2009 waren die Bürokratiekosten der Kommunen, deren Dokumentation im Nomos-Verlag in Baden-Baden unter dem Titel „Bürokratiekostenabbau in Deutschland“ erschienen ist. Diese Veröffentlichung basiert auf einer in den Jahren 2008 und 2009 durch das NZBA durchgeführten Studie, in der die Bürokratiebelastung durch Informationspflichten in Verwaltungen gemessen wurde. Ergebnis der Untersuchung war, dass die deutschen Kommunen jährlich rund 8 Millionen Arbeitsstunden allein für die Erfüllung der durch Bundes-, Landes- und EU-Recht auferlegten Informationspflichten aufwenden müssen. Dies entspricht einer Gesamtbelastung von ca. 400 Millionen Euro an Bürokratiekosten.

---

<sup>1</sup> BT-Drucksache 16/1406 (2006), S. 5.

Die FHM ist im Jahr 2010 vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz damit beauftragt worden, ein Gutachten zu den Informations- und Vollzugskosten aufgrund des Vorschlages der Europäischen Kommission für die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz (kurz: BRRL) für die öffentliche Verwaltung auf Basis des Standardkosten-Modells zu erstellen. Damit liegt erstmals eine systematische Kostenschätzung der Auswirkungen eines geplanten EU-Rechtsaktes in Deutschland vor dessen Inkrafttreten vor.

Im Jahr 2011 hat das NZBA im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft eine Studie über „Staatliche Bürokratiekostenüberwälzung als unternehmerisches Gegenwartsproblem“ vorgestellt. Die Studie umfasst ein Verzeichnis von auf der Bundesebene veranlassten und unentgeltlich geleisteten Unternehmenspflichten, die originär solche des Staates sind, von diesem aber auf Unternehmen übertragen worden sind (sog. Indienstnahme Privater) und enthält darüber hinaus eine Fallstudie über die Belastung durch ausgewählte Arbeitgeberpflichten in einem mittelständischen Familienunternehmen.

In den Jahren 2012 und 2013 hat das NZBA ein Forschungsprojekt zur Entwicklung eines Standardnutzen-Modells für die Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundesebene bearbeitet, das durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) gefördert worden ist und in dem es darum ging, ob neben den Kosten auch die den Gesetzesvorhaben entspringenden Vorteile („Nutzen“) in quantifizierter Weise abgebildet werden können. Dieser Projektbericht wurde im März 2013 im Bundeskanzleramt an den damaligen Bundesumweltminister Altmaier und Staatsminister von Klöden übergeben und auf einem Side Event der Bundesregierung anlässlich der UN Climate Change Conference in Doha/Qatar präsentiert. Die Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung hat das Projekt mit dem 2. Preis für gute Gesetzgebung ausgezeichnet.

## 1.1 ZIEL DER PILOTMESSUNG

Das Ziel der hier vorgestellten Pilotmessung ist in der Pressemitteilung des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW vom 21. Januar 2015 wie folgt dargestellt worden:

**„Im Rahmen eines bundesweit einmaligen Modellprojekts sollen bei neuen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben die finanziellen Folgen für die Wirtschaft umfassend ermittelt und Vorschläge zur Verbesserung, Vereinfachung und Kosteneinsparung erarbeitet werden. (...) Erstmals soll sich so der finanzielle Aufwand (Erfüllungsaufwand) neuer Vorschriften beziffern lassen. Dazu reicht es allerdings nicht aus, nur die landesrechtlichen Regelungen zu betrachten. Auch die Gesetze von EU und Bund werden einbezogen, denn hier entsteht der überwiegende Teil der Gesetzgebung. Oftmals werden durch übergeordnetes Recht Vollzugskosten für Landes- und Kommunalverwaltungen ausgelöst. Diese wirken sich wiederum auf die Wirtschaft aus, etwa durch zusätzliche Gebühren und sonstige Belastungen. Deshalb erhalten in Zukunft auch EU und Bund valide Informationen zu den finanziellen Konsequenzen neuer Regelungen für die Betroffenen in Nordrhein-Westfalen. (...)**

**Die Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei der Kammervereinigung IHK NRW wird das Modellprojekt koordinieren und gemeinsam mit der Fachhochschule des Mittelstands Bielefeld (Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau) umsetzen und dabei eng mit dem Nationalen Normenkontrollrat (NKR) zusammenarbeiten.**

**Bereits im Sommer 2015 sollen erste Ergebnisse vorliegen. Fest steht schon jetzt, dass die Betrachtung der Kostenfolgen dauerhafter Bestandteil der Clearingverfahren in Nordrhein-Westfalen wird.“<sup>2</sup>**

Daraus hat sich die konkrete Aufgabenstellung abgeleitet, mittels einer Pilotmessung ein geeignetes Vorgehenskonzept sowie eine praktikable Methodik zu erarbeiten und zu präsentieren, die auf der Bundesebene anschlussfähig sind.

---

<sup>2</sup> Pressemitteilung Modellvorhaben zur Abschätzung von Folgekosten neuer Gesetze  
[http://www.mweimh.nrw.de/presse/pressemitteilungen/Pressemitteilungen\\_2015/150121\\_Normenkontrollrat/index.php](http://www.mweimh.nrw.de/presse/pressemitteilungen/Pressemitteilungen_2015/150121_Normenkontrollrat/index.php) (2015), Web.

Konkret ist die Pilotmessung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Vollzugslasten des Landes NRW am Beispiel der EU-Lebensmittelinformationsverordnung und der zugehörigen Durchführungsverordnung des Bundes durchgeführt worden.

Dabei hat die FHM das Standardkosten-Modell angewandt und bei der Auswahl der an der Messung zu beteiligenden Unternehmen und Verwaltungsstellen eng mit dem Auftraggeber, insbesondere der Clearingstelle Mittelstand, zusammengearbeitet.

Der Vorstellung der Pilotstudie muss die Klärung der Frage vorangehen, warum es ihrer überhaupt bedarf, wird doch durch das am 14.8.2006 verkündete Gesetz zur Schaffung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK), das am 16.3.2011 ergänzt und erweitert wurde, diesem Gremium gesetzlich vorgegeben, die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen zu prüfen. Dabei umfasst der Erfüllungsaufwand den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.<sup>3</sup>

Allgemein geht es darum, dass durch die Zusammenstellung entscheidungsrelevanten Wissens Regierung und Verwaltung sich zusätzliche, bisher nicht vorhandene Informationen beschaffen, die für ihr Handeln von Bedeutung sind.<sup>4</sup> Durch die so entstehende Verbreiterung der Wissensgrundlage für ihr Entscheiden können Staat und Kommunen - so der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Voßkuhle - die Legitimation ihrer Entscheidungen in einem „rationalen Staat“ erhöhen.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> § 2 Abs. 1 NKRK.

<sup>4</sup> Seckelmann, M. in: Karlsruher Dialog zum Informationsrecht, Band 2, Informationen durch Performance Measurement - Die Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG, Karlsruhe (2012), S. 5.

<sup>5</sup> Voßkuhle, A. in: Schuppert/ders. (Hrsg.), Governance von und durch Wissen (2008), S. 13/20 ff..

Was die Verbreiterung dieser Wissensbasis durch die auf der Grundlage des NKRK getroffenen Feststellungen angeht, ist in den Jahren seit Bestehen dieses Gesetzes in mehreren Bundesländern die Vermutung geäußert worden, dass bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes die Betroffenen nicht immer gleichmäßig über die Bundesrepublik Deutschland verteilt befragt worden sein könnten. Die Autoren dieser Untersuchung wissen aus diversen Gesprächen, dass auch Beamte von Landesregierungen den Eindruck hatten, „ihr“ Bundesland könne nicht angemessen berücksichtigt worden sein, weil die Ergebnisse dann anders, nämlich deutlich nachteiliger für die betroffenen Normadressaten ausgefallen wären. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es weder im NKRK noch in den Leitfäden des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes bzw. der durch die Informationspflichten entstehenden Kosten eine spezielle Regelung gibt, die vorsieht, dass bei der Aufwandsermittlung alle Bundesländer in einem angemessenen Verhältnis zueinander Berücksichtigung finden müssten.

Eine mögliche Erklärung für die Vermutung einer unzureichenden gleichwertigen Berücksichtigung aller Bundesländer bei der Aufwands- und Kostenermittlung kann sein, dass die Bundesministerien, die gemäß § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) im Gesetzentwurf die Gesetzesfolgen darzustellen haben, sich nur auf einen beschränkten Kreis von "Informanten" stützen können. Das für den Gesetzentwurf fachlich zuständige Bundesministerium hat dazu zwar gemäß § 44 Abs. 5 Satz 2 GGO die Angaben der beteiligten Fachkreise und Verbände, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft und der Verbraucher, einzuholen. Die Einholung der Auskünfte bei den Bundesländern ist aber nur im Rahmen der GGO zulässig, worauf ausdrücklich in dem vom Statistischen Bundesamt (DESTATIS) im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates herausgegebenen "Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung" hingewiesen wird.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Statistisches Bundesamt, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Wiesbaden (2012), S. 5.

Damit ist nach § 36 Abs. 3 GGO ausdrücklich die unmittelbare Zusammenarbeit mit anderen Landesbehörden oder mit öffentlichen Körperschaften und Anstalten des Landesrechts nur in den wenigen Fällen zulässig, die nach dem Grundgesetz, nach anderen Gesetzen oder aufgrund einer Vereinbarung mit der jeweiligen Landesregierung zugelassen sind. Besonderes auf die einzelnen Bundesländer bezogenes Wissen darf deshalb im Rahmen des § 36 Abs. 1 GGO nur von den obersten Landesbehörden bezogen werden, die aber in vielen Fällen erst der Zusammenarbeit durch die ihnen nachgeordneten Behörden bedürften, um Wissen „vor Ort“ abfragen zu können. Für die federführenden Fachministerien ist es insbesondere ausgeschlossen, unmittelbar bei den Kommunen, die häufig die örtlich zuständigen Vollzugsbehörden sind, Informationen über die Betroffenheit der örtlichen Wirtschaft und die eigene Betroffenheit als ausführende Verwaltungsbehörde einzuholen. Hinsichtlich der grundgesetzlichen Verteilung der Verwaltungskompetenzen bleiben die Kommunen stets Bestandteil der Länder und nur deren Ministerien sind zugelassene Gesprächspartner der Bundesregierung.

Nach § 44 Abs. 3 Satz 2 GGO demgegenüber grundsätzlich mögliche Abfragen bei den kommunalen Spitzenverbänden, die die unmittelbare Information „vor Ort“ nicht ersetzen können, betreffen ohnehin nur Haushaltsauswirkungen für die Kommunen, erlauben aber nicht, die Erfahrungen der Kommunen in Bezug auf die Auswirkungen von Gesetzen auf die Wirtschaft abzufragen.

Dass die GGO solche Einschränkungen vorsieht, ist keine Frage fehlenden Willens der Bundesregierung oder der Landesregierungen, solche Informationen zu beschaffen bzw. zur Verfügung zu stellen. Vielmehr handelt es sich, wie oben bereits angedeutet, um eine verfassungsrechtliche Vorgabe, vor allem der Art. 83 ff. GG.

Der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompetenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben zugewiesen worden sind, hat diese Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen. Der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung schließt zwar

die Inanspruchnahme der „Hilfe“ - auch soweit sie sich nicht auf eine bloße Amtshilfe im Einzelfall beschränkt - nicht zuständiger Verwaltungsträger durch den zuständigen Verwaltungsträger nicht schlechthin aus, setzt ihr aber Grenzen: Von dem Gebot, die Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen, darf nur wegen eines besonderen sachlichen Grundes abgewichen werden. Dem Grundgedanken einer Kompetenznorm (wie auch der finanziellen Lastenaufteilung zwischen Bund und Ländern) widerspräche es, wenn in weitem Umfang Einrichtungen der Landesverwaltung für Zwecke der Bundesverwaltung herangezogen würden.<sup>7</sup> Auch im Bereich solchen informalen Verwaltungshandelns ist es dem Bund also verwehrt, gleichsam eine „Schattenverwaltung“ neben der der Länder aufzubauen.<sup>8</sup>

§ 5 Abs. 2 NKRGG, der vorsieht, dass die Behörden des Bundes und der Länder dem Nationalen Normenkontrollrat Amtshilfe zu leisten haben, stellt aus den soeben genannten verfassungsrechtlichen Gründen keine geeignete Rechtsgrundlage dar, eine (umfassende) Informationsbeschaffung des Bundes bei den Ländern zu gewährleisten. Auch eine Amtshilfe im Sinne des Art. 35 GG darf nicht dazu führen, dass der Bund sich im Hinblick auf Normen umfassend Informationen verschafft, deren Vollzug (allein) den Ländern obliegt.

Diese verfassungsrechtlichen Hintergründe hatte der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates Ludewig in einem am 1. Februar 2014 im „Behörden Spiegel“ veröffentlichten Interview wahrscheinlich auch im Blick, als er dort ausführte, dass die entscheidende Verzahnung von Bund und Ländern hinsichtlich der Kostenfolgen der Gesetzgebung, „die heute leider noch nicht gut funktioniert“, eine der „großen Baustellen“ sei, "weil es bei der Gesetzesprüfung zu unseren Aufgaben gehört, die Kostenauswirkungen auf die Verwaltung aufzuzeigen". Er wies darauf hin, dass die Zahlen in der Regel nur die Länder und Gemeinden kennen, weil sie die meisten Gesetze vollziehen. Es sei also notwendig, in der Vorbereitungsphase eines Gesetzes ein Feedback der Länder und Kommunen über den geplanten Vollzug des jeweiligen

---

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss vom 12.01.83 - 2 BvL 23/81 -.

<sup>8</sup> BVerfG, Urteil vom 19.2.2002 - 2 BvG 2/00 -.

Gesetzes und die damit verbundenen Kosten zu bekommen, was in der Praxis leider noch nicht richtig klappt.

Die Notwendigkeit der Verzahnung von Bundes- und Länderbehörden zu betonen, ist ein langjähriges Anliegen des Nationalen Normenkontrollrates. So betonte er schon in seinem Jahresbericht aus dem Jahr 2010<sup>9</sup>, dass Bürokratiekosten nicht nur unmittelbar durch Bundesrecht und Landesrecht, sondern auch durch Modalitäten des Vollzugs der Regelungen verursacht würden. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen unterschieden nicht, wodurch sie belastet würden. Vielmehr nähmen sie ihre bürokratische Belastung ganzheitlich wahr. Um die Betroffenen wirkungsvoll entlasten zu können, sei es daher notwendig, die Adressatensicht in den Blick zu nehmen und zu identifizieren, wo die Ursachen für bürokratische Belastungen lägen. Dadurch werde erst transparent, wer einen Beitrag zur Entlastung der Betroffenen in seinem jeweiligen Verantwortungsbereich leisten könne.

Dazu bedürfe es einer ebenenübergreifenden Betrachtung des Gesamtprozesses - von bundesrechtlichen, über die landesrechtlichen Regelungen bis hin zum Vollzug durch die zuständige Behörde. Länder und Kommunen seien wichtige Partner in diesem Prozess, da sie in der Regel bundesrechtliche Vorschriften vollzögen und somit in direktem Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern stünden.<sup>10</sup>

An der Notwendigkeit der besseren Einbindung von Landes- und Kommunalverwaltungen bei der Vorbereitung der Kostenschätzungen der Bundesministerien kann also kein echter Zweifel bestehen.

---

<sup>9</sup> Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates Berlin (2010), S. 32.

<sup>10</sup> Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln? <http://goo.gl/Fqr8qk> Berlin (2015), Web.

Es muss betont werden, dass die nachfolgende Untersuchung nicht dazu dient, einen Wettbewerb der Bundesländer in Bezug auf die bestmögliche Umsetzung von Rechtsnormen der Europäischen Union oder des Bundes einzuleiten. Es geht also - auch in Bezug auf die Ermittlung der Vollzugslasten der Verwaltung - nicht darum, ein Benchmarking im Sinne des Art. 91d GG vorzubereiten. Nach dieser erst durch die Föderalismusreform II eingeführten Verfassungsnorm können Bund und Länder zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.

Voraussetzung eines solchen wettbewerblichen Elements wäre der Kennzahlenvergleich als Ergebnis einer Leistungsmessung. Hierbei würden verschiedene Kennzahlen einer Verwaltungsbehörde bzw. einer bestimmten Verwaltungsleistung gemessen und die Resultate dieser Messungen mit denen anderer Verwaltungen zusammengeführt und anschließend verglichen.<sup>11</sup> Dabei steht aber die Freiwilligkeit im Mittelpunkt. Ohne Freiwilligkeit, also ohne die Mitwirkung mindestens zweier Bundesländer oder zweier Verwaltungen finden Leistungsvergleiche nicht statt. Deshalb dient die vorliegende Untersuchung auch keinesfalls einem Leistungsvergleich. Sie dient bestenfalls dazu, dass auch andere Bundesländer Gefallen an der Idee finden könnten, für ihr Bundesland zu ermitteln, ob die Kostenprognosen des federführenden Bundesressorts realistisch sind. Ein Wettbewerb könnte daraus erst dann entstehen, wenn zumindest zwei Bundesländer Interesse daran hätten, ihre Art der Umsetzung eines Gesetzesvorhabens miteinander zu vergleichen.

---

<sup>11</sup> Hammer DVBl 2012, 525, 526.

## 1.2 AUSWAHL DER REGULIERUNG

Bei der vorliegenden Untersuchung geht es auf den ersten Blick nur um eine Verordnung des Bundes, nämlich die Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung des Bundes (VorlLMIEV) vom 28.11.2014, worauf unten noch genauer eingegangen wird.

Da diese Bundes-Rechtsverordnung aber vornehmlich auf der Grundlage von Artikel 44 Absatz 2 der LMIV zum Ziel hat, über die Kennzeichnungspflicht von allergenen Stoffen bei unverpackten Lebensmitteln Klarheit zu schaffen, muss auch die unmittelbar geltende LMIV selbst in den Blick genommen werden. Diese Verordnung stammt zwar aus dem Jahr 2011; die Vorschriften traten aber erst am 13. Dezember 2014 in Kraft.

Damit rückt die Frage in den Mittelpunkt, ob derzeit auch bei europäischen Rechtsakten der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft und die Vollzugslasten der Wirtschaft im Vorhinein ermittelt werden. Das geschieht teilweise. Wie in dem Gutachten der FHM zur Abschätzung der Verwaltungskosten zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz<sup>12</sup> - das Gutachten wurde im Juni 2010 abgeschlossen und danach der Öffentlichkeit zugänglich gemacht - aber festgestellt worden ist, fehlt offenkundig eine konsensual gesicherte Methodik zur Messung von Kostenfolgen von EU-Richtlinien. Hintergrund ist, dass Richtlinien nach Artikel 249 Abs. 3 EGV für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind. Richtlinien bedürfen daher grundsätzlich der Umsetzung in innerstaatliches Recht. Die Europäische Union kann nur sehr bedingt voraussehen, „wie teuer“ die Umsetzung der geplanten Richtlinie für die betroffenen Normadressaten werden wird. Das gilt in der Bundesrepublik Deutschland umso mehr, als hier auch der Vollzug des Unionsrechts über Art. 83 ff. GG in die primäre Zuständigkeit der Bundesländer fällt. Sie vollziehen die Gesetze als eigene Angelegenheit und entscheiden eigenverantwortlich und unabhängig vom Bund über die Einrichtung von Behörden und die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens. Dieses „isoliert-

---

<sup>12</sup> Gutachten zur Abschätzung der Verwaltungskosten [http://www.fh-mittelstand.de/fileadmin/pdf/Publikationen/1506\\_Gutachten.pdf](http://www.fh-mittelstand.de/fileadmin/pdf/Publikationen/1506_Gutachten.pdf) Bielefeld (2010), Web.

einzelstaatliche Vollzugskonzept“ erfährt durch die Unionsorgane allenfalls Modifizierungen.<sup>13</sup>

Teilweise anderes gilt in Bezug auf die Kosten für EU-Verordnungen. Diese sind im Gegensatz zu den Unions-Richtlinien in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union. Gleichwohl ist nach jetzigem Erkenntnisstand in Bezug auf die LMIV keine EU-Schätzung zum Erfüllungsaufwand oder zu den Bürokratiekosten veröffentlicht.

Das überrascht nicht, hat doch der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates Ludewig auf diesen Umstand bereits mehrfach hingewiesen. Nach seinen Worten werden Kostenfolgen von Verordnungen des Unionsrechts für Deutschland bisher von der Bundesregierung weder berechnet noch systematisch erfasst. Er forderte, dass sich das ändern solle, weil Verordnungen und Richtlinien der Union „hierzulande für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich mehr Kosten“ mit sich brächten als die rein nationale Gesetzgebung.<sup>14</sup>

Auch unter diesem Aspekt ist die im Zusammenspiel mit der nationalen Ergänzungsverordnung hier vorgenommene Auswahl einer unionsrechtlichen Verordnung Ergebnis der besonderen Problematik, dass die Bundesregierung Kostenfolgen nicht geschätzt hat und auch der NKR, obwohl das eigentlich gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 4 NKRG zu den ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben gehört, dementsprechend Kostenschätzungen auch nicht überprüfen konnte.

Dass das Unionsrecht in besonderer Weise einer solchen vorherigen Überprüfung bedarf, entspricht einer allgemeinen Überzeugung in der Öffentlichkeit, gilt doch gerade die Europäische Union dort als ein besonders wesentlicher Urheber bürokratischer Mehrbelastungen. In der Presse häufig genannte Beispiele dafür sind die „EU-Schnullerketten-Verordnung“, die auf 52

---

<sup>13</sup> Iwand, C., Föderale Kompetenzverschiebungen beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts, Frankfurt (2008), S. 10 f..

<sup>14</sup> in Behörden Spiegel vom 1. Februar 2014: Interview mit Dr. Johannes Ludewig zum Bürokratieabbau in Deutschland und Europa, <http://goo.gl/oTlzBL> (2014), Web.

Seiten die Konstruktion einer Schnur für Babyschnuller regelt, aber auch die Trinkbecher-Richtlinie, welche festlegt, dass jedem Keramik-Becher ein Zettel beiliegen muss, der die Einhaltung aller EU-Vorschriften und die Prüfung durch die zuständigen Stellen bestätigt, bis hin zur „Humanarzneimittel“-Richtlinie, wonach Pharmabetriebe Unterlagen über Medikamente ausschließlich in Papierform bei zuständigen EU-Behörden einreichen dürfen, was zu Tausenden Euro Extrakosten für Kopien, Transport, Porto führt.<sup>15</sup>

Die Nichtbeachtung finanzieller Folgen europäischer Rechtsakte, insbesondere aber der unionsrechtlichen Verordnungen ist umso erstaunlicher, als diese die Normadressaten in Deutschland nicht nur unmittelbar betreffen, sondern entgegenstehendes deutsches Recht sogar verdrängen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kann das Recht der Europäischen Union sich nur wirksam entfalten, wenn es entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht verdrängt. Im Anwendungsbereich des Unionsrechts sei entgegenstehendes mitgliedstaatliches Recht grundsätzlich unanwendbar. Der Anwendungsvorrang folge aus dem Unionsrecht, weil die Union als Rechtsgemeinschaft nicht bestehen könnte, wenn die einheitliche Wirksamkeit des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten nicht gewährleistet sei. Der Anwendungsvorrang entspreche auch der verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG, wonach Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen werden könnten. Art. 23 Abs. 1 GG erlaube mit der Übertragung von Hoheitsrechten - soweit vertraglich vorgesehen und gefordert - zugleich deren unmittelbare Ausübung innerhalb der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen. Er enthalte somit ein Wirksamkeits- und Durchsetzungsversprechen, dem der unionsrechtliche Anwendungsvorrang entspricht.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> EU-Irrsinn! 52 Seiten für einen Schnuller, [http://www.bild.de/politik/2008/gegen-zu-viele-regeln-der-eu-bu-erokratie-5851816.bild.html](http://www.bild.de/politik/2008/gegen-zu-viele-regeln-der-eu-buero-erokratie-5851816.bild.html) (2008), Web.

<sup>16</sup> nur BVerfG, Beschluss vom 06. Juli 2010 - 2 BvR 2661/06 -.

Sind demnach also Verordnungen, also auch die LMIV, in Rechtsnatur und Wirkung mit nationalen Gesetzen vergleichbar und beanspruchen sie allgemeine Geltung, sind in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in Deutschland wie in jedem Mitgliedstaat, so wäre es ein grundlegendes Versäumnis, sie anders als nationales Recht nicht in Bezug auf ihre Kostenfolgen zu untersuchen.

Die LMIV sowie die sie begleitenden deutschen Regelungen sind auch unter einem anderen Gesichtspunkt besonders gut als Untersuchungsgegenstand geeignet. Sie gelten bei den betroffenen Normadressaten als ein besonders nachdrückliches Beispiel für eine überbordende Bürokratie, die ihren Ursprung in Brüssel hat. Es kann hier also die Probe auf das Exempel gemacht werden, ob derartige negative Erwartungshaltungen in der Öffentlichkeit, die gerade Regelungen der Europäischen Union sehr oft entgegengebracht werden, nur ein regelmäßig wiederkehrender publizitätsträchtiger Reflex oder Ausdruck eines nicht unberechtigten Gefühls sind.

Stellvertretend für viele Kritiker steht, was die LMIV angeht, der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA), über dessen Auffassung in einer Sendung des WDR berichtet wurde, in der es heißt:

*"Der Verband betrachtet die Ausweitung der neuen Kennzeichnungspflicht mit Sorge. Die Belastung der gastronomischen Betriebe in Form von weiterer Reglementierung, Dokumentation und erheblichem finanziellem Aufwand sei unzumutbar. Nach Auffassung des DEHOGA geht das von der EU angestrebte Ziel, gesundheitlich besonders disponierte Gäste, insbesondere Allergiker, besser zu informieren, in der Gastronomie an die Grenzen der praktischen Realisierbarkeit. Die Mehrzahl der Speisenangebote sei nicht standardisiert, häufig wechselnde Gerichte seien weit verbreitet. Der administrative und bürokratische Aufwand für die Erstellung und Pflege der Aufzeichnungen würde ins Uferlose steigen."<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> Schnabel, S. auf WDR Wissen, Kennzeichnungspflicht für 14 Allergene: Allergiker können aufatmen <http://www1.wdr.de/themen/wissen/lmiv-allergene100.html> (2014), Web.

### 1.3 REGELUNGSZWECK UND -INHALTE DER LMIV

Bereits das allgemeine Lebensmittelrecht stellt ein ausgesprochen kompliziertes Regelungsgefüge dar, das sich aus unmittelbar geltendem EU-Recht und bundesrechtlichen Vorschriften zusammensetzt. Das gilt auch für den hier betroffenen besonderen Bereich des Lebensmittelkennzeichnungsrechts. Der gegenwärtige Stand dieses Rechtsgebietes lässt sich nach Inkrafttreten der zu untersuchenden Regelungskomplexe wie folgt darstellen:

<b>EU</b> (Begründung von Pflichten)	1. Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vom 25.11.2011 <b>(LMIV)</b>
<b>BUND</b> (Pflichten/ Umsetzung EU-Recht)	2. Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung des Bundes vom 28.11.2014 - <b>VorlLMIEV</b>  3. <i>Entwurf</i> einer (endgültigen) Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung - <b>LMIDV</b>
<b>NRW</b> (Vollzug)	4. Die kommunale Zuständigkeit in NRW folgt aus § 1 Buchst. a <b>LFBRVG NRW</b> i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 <b>ZustVOVS NRW</b>  5. <b>Verwaltungsvorschriften</b> des MKULNV NRW

Eine bereits endgültige Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV) sollte ursprünglich rechtzeitig mit der LMIV zum 13.12.2014 in Kraft gesetzt werden. Das ist zeitlich nicht gelungen, weshalb zunächst die Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung (VorlLMIEV) in Kraft gesetzt worden ist, um die Allergenkennzeichnung von loser Ware vorab zu regeln. Es ist aber weiter beabsichtigt, die VorlLMIEV durch die LMDIV zu ersetzen und dadurch auch weitere nationale Regelungen zu treffen. Die LMDIV liegt als Entwurfsfassung vor; bereits mit Schreiben vom 14.07.2014 hatte das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft den Landesministerien (in NRW: MKULNV) und den kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 05.08.2014 gegeben.

Die vorgesehenen Regelungen der LMDIV schränken die geltenden Regelungen der VorILMIEV vor allem in einem entscheidenden Punkt wieder ein:

Die mündliche Auskunft über enthaltene Allergene soll bei loser Ware nur dann ausreichend sein, wenn „das Lebensmittel mit einer von den üblicherweise verwendeten Rezepturen abweichenden Rezeptur handwerklich oder in vergleichbarer Art und Weise hergestellt worden ist und zur Abgabe an den Endverbraucher spätestens am Tag nach der Herstellung bestimmt ist“<sup>18</sup>. Dadurch würde klargestellt, dass die Möglichkeit mündlicher Auskunftserteilung die Ausnahme sein und insbes. auf kleinere Betriebe (Bäckereien, Konditoreien, Restaurants, auch Kantinen mit tagesaktueller Variation der Zusammensetzung der Produkte) beschränkt sein soll.

Auch im Entwurf der Begründung zur LMIDV wird - wie in der VorILMIEV - der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung ausschließlich auf die EU-Regelungen der LMIV zurückgeführt.

#### **Zusammenfassung zu der Begründung von Pflichten:**

- Pflichten für „Lebensmittelunternehmer“ werden durch die i.W. ab dem 13.12.2014 unmittelbar geltende EU-Vorschrift LMIV geregelt.
- Dabei verbleiben dem Bund nur noch geringe Spielräume. Wo ihm diese zustehen, hat er - bisher - offenbar so davon Gebrauch gemacht, dass der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft geschont wurde.
- Das neue Recht „verschärft“ in einigen Bereichen Pflichten, die so oder ähnlich bereits bestanden. Es werden aber auch *neue* Pflichten begründet, in erster Linie die grundsätzliche Erstreckung auf lose Ware und die Allergenkennzeichnung (mit gewissen Erleichterungen für lose Ware).
- Eine Kostenabschätzung für Bund und/oder Länder hat offenbar nicht stattgefunden.

<sup>18</sup> LMIDV-Entwurf § 4 Abs. 5 Satz 4 Nr. 1.

Die kommunale Zuständigkeit in NRW folgt aus § 1 Buchst. a des Gesetzes über den Vollzug des Lebensmittel-, Futtermittel- und Bedarfsgegenständerechts des Landes Nordrhein-Westfalen (LFBRVG NRW) i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf Gebieten des Verbraucherschutzes des Landes Nordrhein-Westfalen (ZustVOVS NRW).

Für den Vollzug der genannten Vorschriften sind in NRW die Kreisordnungsbehörden zuständig; es handelt sich um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Das heißt, dass die Kommunen einer staatlichen Sonderaufsicht entsprechend den jeweiligen fachgesetzlichen Regelungen unterliegen und dass die staatliche (Landes-) Aufsichtsbehörde dabei durch Weisungsrechte auch Einfluss auf das „Wie“ der Aufgabenerledigung nehmen und dabei Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen kann.

Soweit ersichtlich, soll der Vollzug der EU- und Bundesregelungen in NRW nicht durch ein Ausführungsgesetz geregelt werden. Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV NRW) hat für den allgemeinen Vollzug der lebensmittelrechtlichen Regelungen allerdings verschiedene Verwaltungsvorschriften erlassen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Besonderheiten des Vollzugs des Lebensmittelkennzeichnungsrechts in NRW ebenfalls durch besondere Verwaltungsvorschriften geregelt werden, zumal die Öffentlichkeit und politische Opposition das Thema kritisch begleiten.

Die LMIV ändert - nach der Begründung des Normgebers - bestehende Unionsvorschriften für die Kennzeichnung von Lebensmitteln, um Verbrauchern fundierte Entscheidungen und eine sichere Verwendung von Lebensmitteln zu ermöglichen und gleichzeitig den freien Verkehr von rechtmäßig erzeugten und vermarkteten Lebensmitteln sicherzustellen.

Der Verordnungsentwurf zur LMIV wurde dem Bundesrat bereits am 04.02.2008 zugeleitet.<sup>19</sup> Im Bundesrats-Verfahren wurden für den hier interessierenden Bereich keine maßgeblichen

---

<sup>19</sup> BR-Drs. 111/08 vom 11.02.2008.

Einwendungen erhoben (einige Einwendungen und Vorschläge betrafen dagegen die Nährwertkennzeichnung).

Eine Folgenabschätzung wurde durch die Kommission der EU durchgeführt und ist in der Begründung dem eigentlichen Verordnungsentwurf vorangestellt.<sup>20</sup> Für die Abschätzung der Kostenfolgen gibt sie allerdings nichts her.

Erwähnenswert ist, dass die Kommission offenbar selbst eine Verwaltungskostenabschätzung durchgeführt hat. In der Begründung zum VO-Entwurf heißt es: „Derzeit läuft eine Erhebung zur Berechnung der mit horizontalen Kennzeichnungsvorschriften verbundenen Verwaltungskosten, deren Ergebnis einschlägige Informationen liefern könnte.“<sup>21</sup> Es ist nicht bekannt, welche Ergebnisse diese unionsrechtliche Kostenschätzung erbracht hat und ob sie überhaupt vollendet worden ist.

Das neue Unionsrecht ist kein Komplex völlig neuer Regelungen. Vielmehr existieren europarechtliche Vorgängerregelungen. So fasst die LMIV die Etikettierungsrichtlinie (2000/13/EG) und Nährwertkennzeichnungsrichtlinie (90/496/EWG) zusammen. Diese beiden genannten Richtlinien wurden in Deutschland umgesetzt durch die Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung (LMKV) und die Nährwert-Kennzeichnungsverordnung (NWKV), die trotz der Zusammenfassung der beiden Richtlinien in der LMIV zunächst weitergelten und erst durch die geplante (endgültige) LMIDV (s.u. Nr. 3) formal außer Kraft treten sollen.

Die LMIV regelt ab dem 13.12.2014 EU-weit einheitlich, welche Anforderungen an Informationen über Lebensmittel gestellt werden. Die bisherigen Kennzeichnungsvorschriften der EU werden abgelöst, weiter vereinheitlicht und zugunsten des Verbraucherschutzes verbessert. Die Vorgaben der LMIV betreffen in erster Linie die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln. Erfasst wird künftig aber auch jede weitergehende Information über ein Lebensmittel, also z. B. auch Aussagen in der Werbung.

---

<sup>20</sup> BR-Drs. 111/08, S. 5 ff.

<sup>21</sup> BR-Drs. 111/08, S. 3.

Hauptzweck der LMIV ist es nach den Aussagen in den Vorbemerkungen zur Verordnung, den freien Verkehr mit sicheren und gesunden Lebensmitteln sicherzustellen, weil dies ein wichtiger Aspekt des Binnenmarkts ist und wesentlich zum Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens der Bürger und zur Wahrung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen beiträgt. Um auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes der Verbraucher ein hohes Niveau zu erreichen und das Recht der Verbraucher auf Information zu gewährleisten, soll sichergestellt werden, dass die Verbraucher in Bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, in geeigneter Weise informiert werden. Die Wahl der Verbraucher soll nach dem Willen der Europäischen Union unter anderem durch gesundheitsbezogene, wirtschaftliche, umweltbezogene, soziale und ethische Erwägungen beeinflusst werden.

#### **1.4 WESENTLICHE ÄNDERUNGEN ZUR BESTEHENDEN RECHTSLAGE**

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass häufig eine erhebliche Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Frage besteht, ob Bestimmungen der LMIV eine Verschärfung bestehenden Rechts darstellen oder nicht. Nur um diese Verschärfungen soll es in dieser Untersuchung gehen, weil sie den Bürokratiewachstum darstellen.

Insoweit gibt es in der aktuellen juristischen Literatur zum Lebensmittelrecht teilweise recht erhebliche Meinungsverschiedenheiten, zumal bestimmte Anforderungen, die jetzt geschrieben in der LMIV auftauchen, bisher schon von der Rechtsprechung formulierten Anforderungen entsprechen, ohne zuvor im Normtext ausdrücklich formuliert gewesen zu sein. In dieser rechtlich teilweise noch offenen Situation orientiert sich die Untersuchung an den von der Bundesregierung selbst als solchen bezeichneten „wichtigsten“ Änderungen, die sie dort inhaltlich näher beschrieben hat, soweit sie von den Verfassern als nicht nur marginal kosten auslösend eingeschätzt wurden.<sup>22</sup>

Dazu im Einzelnen:

---

<sup>22</sup> EU-weit einheitliche Lebensmittel-Kennzeichnung - Hinweise des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), <http://goo.gl/eXFyck> (2014), Web.

### 1.4.1 MINDESTSCHRIFTGRÖßE

#### **Pflichtinhalt:**

Nach Art. 13 LMIV sind alle Pflichtangaben an einer gut sichtbaren Stelle deutlich, gut lesbar und gegebenenfalls dauerhaft anzubringen. Sie dürfen in keiner Weise durch andere Angaben oder Bildzeichen oder sonstiges eingefügtes Material verdeckt, undeutlich gemacht oder getrennt werden, und der Blick darf nicht davon abgelenkt werden.

Neu ist vor allem, dass es eine Vorgabe für die Schriftgröße gibt: Pflichtangaben müssen mindestens in 1,2 Millimeter großer Schrift - bezogen auf das kleine „x“, also den mittleren Buchstabenteil - gedruckt werden. Bei kleinen Verpackungen (größte Oberfläche weniger als 80 Quadratzentimeter, also kleiner als die Hälfte einer Postkarte) muss die Schrift mindestens 0,9 Millimeter groß sein.

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller

### 1.4.2 ALLERGENKENNZEICHNUNG

#### **Pflichtinhalt:**

Die 14 wichtigsten Stoffe oder Erzeugnisse, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen können, wie Nüsse oder Soja, müssen im Zutatenverzeichnis aufgeführt werden.

Neu ist, dass diese Stoffe und Erzeugnisse zusätzlich im Zutatenverzeichnis hervorgehoben werden müssen, so dass sie sich von den anderen Zutaten eindeutig abheben, z.B. durch die Schriftart, den Schriftstil (z.B. Fettdruck) oder die Hintergrundfarbe.

Neu ist, dass auch bei **unverpackter Ware** (z. B. an der Bedienungstheke oder im Restaurant) eine Information über Allergene verpflichtend ist.

Die neue deutsche Regelung in § 2 der Vorläufigen Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung - VorILMIEV - dazu lautet:

*"(1) Lebensmittel, die*

*1.*

*ohne Verpackung zum Verkauf angeboten werden,*

*2.*

*auf Wunsch des Endverbrauchers oder des Anbieters von Gemeinschaftsverpflegung am Verkaufsort verpackt werden oder*

*3.*

*im Hinblick auf ihren unmittelbaren Verkauf vorverpackt und nicht zur Selbstbedienung angeboten werden, dürfen an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung nur dann abgegeben werden, wenn die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 bezeichneten Zutaten und Verarbeitungshilfsstoffe nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen angegeben sind.*

*(2) Die in Absatz 1 zweiter Halbsatz bezeichnete Angabe ist bezogen auf das jeweilige Lebensmittel, gut sichtbar, deutlich und gut lesbar*

*1.*

*auf einem Schild auf dem Lebensmittel oder in der Nähe des Lebensmittels,*

*2.*

*bei der Abgabe von Lebensmitteln durch Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung auf Speise- und Getränkekarten oder in Preisverzeichnissen,*

*3.*

*durch einen Aushang in der Verkaufsstätte oder*

*4.*

*durch sonstige schriftliche oder vom Lebensmittelunternehmer bereitgestellte elektronische Unterrichtung, die für Endverbraucher und Anbieter für Gemeinschaftsverpflegung unmittelbar und leicht zugänglich ist, so zu machen, dass der Endverbraucher oder der Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung vor Kaufabschluss und vor Abgabe des Lebensmittels davon Kenntnis nehmen kann. Im Falle des Satzes 1 Nummer 2 kann die Angabe auch in leicht verständlichen Fuß- oder Endnoten angebracht werden, wenn auf diese bei der Bezeichnung des Lebensmittels in hervorgehobener Weise hingewiesen wird. Im Falle des Satzes 1 Nummer 4 muss bei dem Lebensmittel oder in einem Aushang in der Verkaufsstätte darauf hingewiesen werden, wie die in Absatz 1 zweiter Halbsatz bezeichnete Angabe erfolgt. Die in Absatz 1 zweiter Halbsatz bezeichnete Angabe und der in Satz 3 genannte Hinweis dürfen in keiner Weise durch andere Angaben oder Bildzeichen oder sonstiges eingefügtes Material verdeckt, undeutlich gemacht oder getrennt werden und der Blick darf nicht davon abgelenkt werden.*

*(3) Abweichend von Absatz 2 Satz 1 kann die in Absatz 1 bezeichnete Angabe auch durch mündliche Auskunft des Lebensmittelunternehmers oder eines über die Verwendung der betreffenden Zutaten oder Verarbeitungshilfsstoffe hinreichend unterrichteten Mitarbeiters erfolgen, wenn*

*1.*

*die in Absatz 1 zweiter Halbsatz bezeichnete Angabe auf Nachfrage der Endverbraucher diesen unverzüglich vor Kaufabschluss und vor Abgabe des Lebensmittels mitgeteilt wird,*

2.  
*eine schriftliche Aufzeichnung der bei der Herstellung des jeweiligen Lebensmittels verwendeten Zutaten oder Verarbeitungshilfsstoffe im Sinne des Absatzes 1 vorliegt und*

3.  
*die schriftliche Aufzeichnung für die zuständige Behörde und auf Nachfrage auch für den Endverbraucher leicht zugänglich ist. Bei dem Lebensmittel oder in einem Aushang in der Verkaufsstätte muss an gut sichtbarer Stelle und deutlich lesbar darauf hingewiesen werden, dass die in Absatz 1 zweiter Halbsatz bezeichnete Angabe mündlich erfolgt und eine schriftliche Aufzeichnung auf Nachfrage zugänglich ist. Der Hinweis darf in keiner Weise durch andere Angaben oder Bildzeichen oder sonstiges eingefügtes Material verdeckt, undeutlich gemacht oder getrennt werden und der Blick darf nicht davon abgelenkt werden."*

**Pflichtadressat:** Aus der vorstehenden Norm ergibt sich, dass es bei unverpackten Lebensmitteln neben dem Hersteller, der aber vor allem für verpackte Lebensmittel haftet, eine ganze Reihe weiterer Pflichtadressaten gibt. Hierzu gehören etwa die **Bäcker, Marktverkäufer, aber in weiten Bereichen auch die Gastronomie**. Hier dürfte ein sehr großer Block an Pflichten mit dementsprechenden Kosten bestehen. Bei den Gastronomieverbänden selbst sind bisher folgende konkrete Pflichten für ihre Mitglieder identifiziert worden:

- getrennte Produktlagerung
- gründliche Reinigung aller Arbeitsgeräte
- separate Spül- und Trockentücher
- exakte Festlegung von Rezepturen,
- Mitarbeiter in Küche, Reinigung und Service informieren und sensibilisieren sowie
- Überarbeitung der Speisekarten

### 1.4.3 HERKUNFTSKENNZEICHNUNG

**Pflichtinhalt:**

Neu: Ab April 2015 muss unverarbeitetes und vorverpacktes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch verpflichtend mit dem Aufzuchtort und dem Schlachtort des Tieres gekennzeichnet werden (Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) LMIV i.V.m. der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013).

Bei Lebensmitteln ist generell die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts verpflichtend, falls ohne diese Angabe eine Irreführung der Verbraucher über das tatsächliche Ursprungsland oder den tatsächlichen Herkunftsort des Lebensmittels möglich wäre. Dies gilt insbesondere, wenn die dem Lebensmittel beigefügten Informationen oder das Etikett insgesamt sonst den Eindruck erwecken würden, das Lebensmittel komme aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort. Bei Rindfleisch ist der Begriff "Ursprung" bzw. "Herkunft" Erzeugnissen vorbehalten, die komplett aus einem Land stammen (Geburtsort, Aufzuchtort, Schlachtort und Zerlegungsort).

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller, aber sicher auch zahlreiche kleinere Händler, die an Endverbraucher verkaufen (z.B.: Metzger, Fleischereien, Landwirte mit Direktvertrieb, Markthändler; Supermärkte usw.; vgl. Art. 2 Abs. 1 Buchst. e LMIV).

#### 1.4.4 NÄHRWERTKENNZEICHNUNG

**Pflichtinhalt:**

Neu festgelegt sind Inhalt und Darstellungsform der Nährwerttabelle (auch bei freiwilliger Verwendung). Zur besseren Vergleichbarkeit müssen die Nährstoffgehalte immer bezogen auf 100 Gramm (g) oder 100 Milliliter (ml) angegeben werden.

Zusätzliche Angaben pro Portion oder Verzehreinheit (z. B. Scheibe oder Stück) sind auch weiterhin zulässig. Die Tabelle muss Angaben zum Energiegehalt und zu den Mengen an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiß und Salz (sog. „Big 7“) enthalten. Vitamine und andere Nährwerte (z. B. Ballaststoffe) müssen dann angegeben werden, wenn sie auf der Verpackung herausgestellt werden (wie Vitamin C in dem Beispiel Orangensaft).

Die „Big 7“ können zusätzlich als Prozentsatz von festgelegten Referenzmengen im Verhältnis zu 100 g oder zu 100 ml ausgedrückt werden.

Zusätzlich zur Nährwerttabelle können die Angaben zum Energiegehalt und zu den Mengen an Fett, gesättigten Fettsäuren, Zucker und Salz auf der Vorderseite wiederholt werden. Die Angabe darf hier pro Portion erfolgen, der Energiegehalt muss jedoch auch auf 100 g bzw. 100

ml angegeben werden. Ab dem 13. Dezember 2016 gehört diese Nährwerttabelle in der Regel auf alle verpackten Lebensmittel.

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller; gemäß § 44 Abs. 1 Buchst. b) LMIV ist noch möglich, dass auch Verkäufer von unverpackten Lebensmitteln kraft nationalen Rechts die Nährwertkennzeichnung vornehmen müssen. Das ist bisher nicht geschehen.

### 1.4.5 LEBENSMITTEL-IMITATE

**Pflichtinhalt:**

Neu: Zum Schutz der Verbraucher vor Täuschung wurden für Lebensmittel-Imitate (z. B. Pflanzenfett anstelle von Käse als Pizzabelag) spezielle Kennzeichnungsvorschriften festgelegt (vgl. Art. 17 LMIV Abs. 5 i. V. m. Anhang VI, Teil A 4.).

Bei der Verwendung von Lebensmittel-Imitaten muss der ersatzweise verwendete Stoff in unmittelbarer Nähe des Produktnamens angegeben werden, der in der Regel auf der Produktvorderseite zu finden ist. Die Schriftgröße der Imitatkennzeichnung muss mindestens 75 Prozent der Größe des Produktnamens betragen und darf nicht kleiner als die vorgeschriebene Mindestschriftgröße sein. Die Angabe muss zusätzlich im Zutatenverzeichnis erscheinen.

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller

### 1.4.6 RAFFINIERTER PFLANZLICHE ÖLE UND FETTE

**Pflichtinhalt:**

Raffinierte pflanzliche Öle und Fette mussten bislang nur mit ihrem Klassennamen angegeben werden (z.B. Pflanzenöl oder pflanzliches Fett). Neu ist, dass ihre botanische bzw. pflanzliche Herkunft angegeben werden muss (z.B. Palmfett oder Pflanzenfett (Kokos)). Wenn sie im Zutatenverzeichnis mit der Bezeichnung „pflanzliche Öle“ bzw. „pflanzliche Fette“ zusammengefasst werden, muss sich unmittelbar danach eine Liste mit den Angaben der speziellen pflanz-

lichen Herkunft anschließen (z. B. Palmöl, Sojaöl). Danach kann die Wendung „in veränderlichen Gewichtsanteilen“ folgen. Im Falle einer Zusammenfassung werden sie nach dem Gewichtsanteil der Gesamtheit der vorhandenen pflanzlichen Öle und Fette im Zutatenverzeichnis aufgeführt. Der Hinweis auf ein gehärtetes Öl oder Fett muss ggf. mit dem Ausdruck „ganz gehärtet“ oder „teilweise gehärtet“ versehen sein (vgl. Anhang VII Teil A 9 LMIV).

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller

### 1.4.7 ZUSAMMENGEFÜGTE FLEISCH-/FISCHSTÜCKE

**Pflichtinhalt:**

Neu: Einige Fleisch- oder Fischprodukte sehen zwar aus wie ein gewachsenes Stück Fleisch oder Fisch, bestehen jedoch tatsächlich aus verschiedenen Stücken, die zum Beispiel durch Lebensmittelenzyme zusammengefügt sind. Dies muss zusätzlich durch den Hinweis: „Aus Fleischstücken zusammengefügt“ oder „aus Fischstücken zusammengefügt“ gekennzeichnet werden (vgl. Art. 17 LMIV Abs. 5 i. V. m. Anhang VI, Teil A 7.).

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller

### 1.4.8 EINFRIERDATUM

**Pflichtinhalt:**

Neu: Bei eingefrorenem Fleisch, eingefrorenen Fleischzubereitungen und eingefrorenen un-  
verarbeiteten Fischereierzeugnissen muss das Einfrierdatum angegeben werden. Es wird die  
Angabe „eingefroren am...“ aufgedruckt, gefolgt von dem Datum des ersten Einfrierens (u.a.  
Anhang III. 6. LMIV).

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller

### 1.4.9 KOFFEINHALTIGE LEBENSMITTEL

**Pflichtinhalt:**

Neu: Getränke mit einem erhöhten Koffeingehalt müssen einen Hinweis tragen, dass diese nicht für Kinder, Schwangere und Stillende empfohlen sind (Beispiel „Energydrinks“). Für Lebensmittel mit der Bezeichnung „Tee“ oder „Kaffee“ gilt diese Pflicht nicht. Einen ähnlichen Hinweis für Kinder und Schwangere erhalten Lebensmittel, die keine Getränke sind, denen aber aus physiologischen Gründen Koffein zugesetzt wurde. Auf diesen muss dann auch der Koffeingehalt angegeben sein (u.a. Art. 10 Abs. 1 LMIV i.V.m. Anhang III 4).

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller

### 1.4.10 NANOKENNZEICHNUNG

**Pflichtinhalt**

Neu: Alle Zutaten, die in Form technisch hergestellter Nanomaterialien im Lebensmittel vorhanden sind, müssen im Zutatenverzeichnis eindeutig aufgeführt werden. Auf die Bezeichnung solcher Zutaten muss das in Klammern gesetzte Wort "Nano" folgen (Art. 18 Abs. 3 LMIV).

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller

### 1.4.11 INTERNET-HANDEL

**Pflichtinhalt:**

Neu: Bei vorverpackten Lebensmitteln, die über das Internet verkauft werden, müssen alle Pflichtangaben mit Ausnahme des Mindesthaltbarkeitsdatums und des Verbrauchsdatums schon vor dem Abschluss des Kaufvertrags verfügbar sein. Sie müssen auf der Internetseite erscheinen oder durch andere geeignete Mittel, die vom Lebensmittelunternehmer eindeutig anzugeben sind, bereitgestellt werden. (Art. 14 Abs. 1 LMIV).

Wird auf andere geeignete Mittel zurückgegriffen, so sind die verpflichtenden Informationen über Lebensmittel bereitzustellen, ohne dass der Lebensmittelunternehmer den Verbrauchern zusätzliche Kosten in Rechnung stellt. Alle verpflichtenden Angaben müssen zum Zeitpunkt der Lieferung verfügbar sein. Entscheidend ist allein, dass ein Fernkommunikationsmittel für das bloße Angebot verwendet wird. Alle Pflichtangaben, müssen jedoch nach Art. 14 Abs. 1 Buchstabe b zum Zeitpunkt der Lieferung verfügbar sein. Diesem Erfordernis wird durch den Aufdruck auf der Lebensmittelverpackung selbst Rechnung getragen.

**Pflichtadressat:** Hier sind neben großen und kleinen Herstellern zahlreiche Pflichtadressaten denkbar, vom Pizzaboten bis zum Lebensmittel-Großlieferanten. Hier dürfte nach einer ersten unverbindlichen Einschätzung wegen der Vielzahl der Betroffenen ein besonders großer Aufwand entstehen bzw. schon entstanden sein. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass auch bei der Auslieferung loser Lebensmittel diverse Verpflichtungen spätestens bei Auslieferung bestehen.

#### **1.4.12 ANGABEN ZUM PHYSIKALISCHEN ZUSTAND**

**Pflichtinhalt:**

Neu: Sofern die Unterlassung einer Angabe in Bezug auf den physikalischen Zustand eines Lebensmittels geeignet wäre, Käufer irrezuführen, enthält die Bezeichnung des Lebensmittels Angaben zum physikalischen Zustand oder zur besonderen Behandlung des Lebensmittels oder wird durch diese ergänzt (z. B. pulverisiert, wieder eingefroren, gefriergetrocknet, tiefgefroren, konzentriert, geräuchert). Im Falle von Lebensmitteln, die vor dem Verkauf tiefgefroren wurden und aufgetaut verkauft werden, wird der Bezeichnung des Lebensmittels der Hinweis „aufgetaut“ hinzugefügt (vgl. Art. 17 Abs. 5 LMIV i.V.m. Anhang VI 1).

**Pflichtadressat:** vorwiegend Hersteller

## 2 RECHTSUNTERWORFENE NORMADRESSATEN DER LMIV

### 2.1 DUALITÄT DES ADRESSATENKREISES

Bürokratischer Aufwand umfasst unterschiedliche Normadressaten wie Unternehmen der Privatwirtschaft, öffentliche Verwaltungen, Einrichtungen des Dritten Sektors sowie bürgerschaftlich Engagierte, Bürgerinnen und Bürger.<sup>23</sup>

Grundsätzlich handelt es sich dann um einen Norm- oder Pflichtadressaten, wenn durch einen in seiner Person (es kann auch um juristische Personen gehen, also z.B. um öffentliche Verwaltungen) erfüllten Tatbestand Rechte und Pflichten für ihn entstehen; er muss direkt rechtlich und nicht nur faktisch in einem Recht betroffen sein.<sup>24</sup> Juristische Personen des öffentlichen Rechts, also etwa Kommunen, werden regelmäßig dadurch Pflichtadressaten, dass sie das Gesetz kraft eines normativen Auftrages zu vollziehen haben.

Die SKM-Methodik geht grundsätzlich von drei Gruppen potentiell Normbetroffener, also den Pflichtadressaten, aus.<sup>25</sup> Es handelt sich um die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die öffentliche Verwaltung.

Alle Vorgaben, die sich an natürliche Personen richten, sind Vorgaben für Bürgerinnen und Bürger. Ist eine natürliche Person ein Unternehmer, dann zählen diejenigen Vorgaben, die sich an die Person aufgrund ihrer Eigenschaft als Unternehmer richten, als Vorgaben für die Wirtschaft.

Zum Normadressaten Wirtschaft zählt jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, die zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt und dem Privatsektor zugerechnet wird. Der Privatsektor umfasst auch karitative Organisationen und den ehrenamtlichen Sektor; nicht darunter fallen öffentliche Verwaltung, private Haushalte und exterritoriale Körperschaften und Organisationen.

---

<sup>23</sup> Pfisterer, P.: Bürokratieentlastung im europäischen Rechtsrahmen, AWW-Informationen Special VI/2011 (2011), S. 24.

<sup>24</sup> BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 706/08, 1 BvR 814/08, 1 BvR 819/08, 1 BvR 832/08, 1 BvR 837/08 -.

<sup>25</sup> Wichtigsten Begriffsdefinitionen der WebSKM-Datenbank und zum Thema Erfüllungsaufwand, <https://goo.gl/ZiUFIL>, Web.

Als öffentliche Verwaltung gelten die mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben beauftragten Verwaltungsträger (rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts einschließlich Beliehene im Rahmen der ihnen übertragenen hoheitlichen Kompetenzen).

Diese Untersuchung befasst sich in erster Linie mit zwei Gruppen innerhalb der Normadressaten: die Wirtschaft, also die Unternehmen, und die öffentliche Verwaltung.

## **2.2 WIRTSCHAFT: LEBENSMITTELHERSTELLER, HANDWERK, ONLINEHANDEL UND GASTRONOMIE**

Die potentiellen Normadressaten sind bereits oben im Zusammenhang mit den identifizierten wesentlichen Änderungen des geltenden Lebensmittel-Kennzeichnungsrechts im Einzelnen genannt worden.

Hier ist noch zu ergänzen, dass die LMIV - so jedenfalls die derzeit herrschende juristische Meinung - nur noch eine „**Stufenverantwortung**“ vorsieht. Die Verantwortlichkeit nach der LMIV ist also grundsätzlich - sieht man von gewissen Durchbrechungen dieses Grundsatzes an dieser Stelle ab - auf die jeweilige Stufe des in der Handelskette beteiligten Lebensmittelunternehmers beschränkt.

Handelsunternehmen sollen also nicht für „Umstände zur Verantwortung gezogen werden, die nicht in ihrem Geschäfts- bzw. Einflussbereich liegen“. Die beteiligten Lebensmittelunternehmer sind somit öffentlich-rechtlich nur für den von ihnen kontrollierten Einflussbereich, d. h. in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich, verantwortlich.

Durch Verweis in Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a) LMIV auf Art. 2 und 3 der sog. EU-Basisverordnung Nr. 178/2002 sind **Lebensmittelunternehmer „die natürlichen oder juristischen Personen, die dafür verantwortlich sind, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts in dem ihrer Kontrolle unterstehenden Lebensmittelunternehmen erfüllt werden“**.

Art. 8 Abs. 1 LMIV benennt als für die Deklaration Verantwortlichen grundsätzlich diejenigen Lebensmittelunternehmer, unter deren Namen oder Firma das Lebensmittel vermarktet wird.

Der Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 LMIV deutet an, dass eine Verantwortlichkeit für die Einhaltung der Informationspflichten und folglich für die Anführung der zwingenden Angaben nur den Lebensmittelunternehmern obliegt, **welche die betreffenden Produkte erstmalig in Verkehr bringen**. Innerhalb des europäischen Binnenmarkts, also bei Lebensmitteln, die nicht aus dem außereuropäischen Ausland importiert werden, sind dies in der Regel die Hersteller. Nachfolgend wird also zu beachten sein, dass die Hersteller die Primärverantwortlichen in Bezug auf die neuen Pflichten sind. Sie sind fast immer Pflichtenadressat.

Der Begriff des Herstellers ist soweit ersichtlich nirgendwo genau definiert. Es dürfte sich um die „Primärproduzenten“ im Sinne des Art. 2 Nr. 17 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit handeln, wonach die Erzeugung, die Aufzucht oder der Anbau von Primärprodukten einschließlich Ernten, Melken und landwirtschaftlicher Nutztierproduktion vor dem Schlachten Primärproduktion ist.

### 2.3 VERWALTUNG: LAND NRW UND KOMMUNEN

Die Betroffenheit der zuständigen Verwaltungsstellen folgt aus den einschlägigen Zuständigkeitsregelungen. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG unterfällt das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Von diesem Recht hat der Bund zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse nach Art 72 Abs. 2 GG in Form des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs - LFGB<sup>26</sup> Gebrauch gemacht. Nach § 39 Abs. 1 LFGB richtet sich die Zuständigkeit für die Überwachungsmaßnahmen dieses Gesetzes, den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und den

---

<sup>26</sup> Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.06.2013 (BGBl. I S. 1426), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5.12.2014 (BGBl. I S. 1975).

unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach dem jeweiligen Landesrecht. In Nordrhein-Westfalen ist der Vollzug des LFGB in einem besonderen Landesgesetz geregelt, dem LFBRVG NRW.<sup>27</sup> Nach § 1 Satz 1 Bst. a LFBRVG NRW obliegt der Vollzug des Lebensmittel-, Futtermittel- und Bedarfsgegenständerechts im Sinne des § 39 LFGB den Kreisordnungsbehörden als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden nehmen nach § 3 Abs. 1 OBG NRW die Gemeinden, die Aufgaben der Kreisordnungsbehörden die Kreise und kreisfreien Städte als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Die kreisfreien Städte und Kreise sind durch diese gesetzliche Zuweisung Sonderordnungsbehörden im Sinne des § 12 OBG. Ergänzend ergibt sich die Zuständigkeit der Kreisordnungsbehörden zudem aus § 1 Abs. 1 Nr. 1 ZustVOVS NRW<sup>28</sup>, mit der das Land auf Grund von § 5 Abs. 3 Satz 1 LOG NRW die Zuständigkeit auf Gebieten des Verbraucherschutzes geregelt hat. Nach § 1 Satz 1 LFBRVG NRW führt die Dienststelle die Bezeichnung „Lebensmittelüberwachungsamt“.

Da es sich bei der Lebensmittelüberwachung demnach um eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung handelt, kann die zuständige Aufsichtsbehörde nach § 9 Abs. 1 OBG Weisungen erteilen, um die gesetzmäßige Erfüllung der ordnungsbehördlichen Aufgaben zu sichern (Rechtsaufsicht). Außerdem dürfen die Aufsichtsbehörden zur zweckmäßigen Erfüllung der ordnungsbehördlichen Aufgaben allgemeine Weisungen erteilen, um die gleichmäßige Durchführung der Aufgaben zu sichern und auch besondere Weisungen erteilen, wenn das Verhalten der zuständigen Ordnungsbehörde zur Erledigung ordnungsbehördlicher Aufgaben nicht geeignet erscheint oder überörtliche Interessen gefährden kann (Fachaufsicht). Die Fachaufsicht erstreckt sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben, d.h.

---

<sup>27</sup> Gesetz über den Vollzug des Lebensmittel-, Futtermittel- und Bedarfsgegenständerechts - LFBRVG-NRW, vom 19.03.1985, geändert durch Artikel 29 d. EuroAnpG NRW v. 25.9.2001 (GV. NRW. S. 708); Artikel 83 des Zweiten Befristungsgesetzes vom 5.4.2005 (GV. NRW. S. 274), in Kraft getreten am 28. April 2005; Artikel 6 des Gesetzes vom 11.12.2007 (GV. NRW. S. 662), in Kraft getreten am 1. Januar 2008; Artikel 1 des Gesetzes vom 13.3.2008 (GV. NRW. S. 220), in Kraft getreten am 1. Mai 2008.

<sup>28</sup> Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf Gebieten des Verbraucherschutzes (Zuständigkeitsverordnung Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen - ZustVOVS NRW) vom 3.02.2015 GV. NRW. S. 293).

die Lebensmittelüberwachungsämter werden nicht nur daraufhin kontrolliert, ob sie Recht und Gesetz einhalten (Rechtsaufsicht), sondern sie unterliegt auch der Zweckmäßigkeitkontrolle hinsichtlich der Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung. Damit hat das Land als Träger der Aufsichtsbehörden durchaus die Möglichkeit, im Wege der Fachaufsicht Einfluss auf Art und Umfang des Vollzugsaufwands zu nehmen. Die Aufsicht über die Lebensmittelüberwachungsämter als Sonderordnungsbehörden übt nach § 3 Abs. 1 Satz 2 LANUV-ErG<sup>29</sup> das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW ([www.lanuv.nrw.de](http://www.lanuv.nrw.de)) aus. Die Aufgaben und Aufsichtsbefugnisse auf dem Gebiet der Veterinärangelegenheiten sowie der Lebensmittel- und der Futtermittelüberwachung nimmt das LANUV NRW als Sonderordnungsbehörde im Sinne des § 12 OBG wahr. Von diesen Möglichkeiten der Fachaufsicht hat das LANUV bisher nur im Einzelfall Gebrauch gemacht, um zum Beispiel im Einzelfall materiell-rechtliche Fragen der Allergenkennzeichnung zu regeln. Den Katalog der gesetzlichen Handlungspflichten, die sich unmittelbar aus der LMIV ergeben<sup>30</sup>, kann das Land zwar nicht ändern, Art und Umfang der konkreten Überwachungshandlungen jedoch im Erlasswege durchaus beeinflussen.

### 3 UNTERSUCHUNGSMETHODIK

Dieses Pilotprojekt bedient sich für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft auf der einen Seite und des Vollzugsaufwands der Verwaltung auf der anderen Seite der mittlerweile international anerkannten Methode des Standardkosten-Modells.<sup>31</sup> Dem Aufwand der Wirtschaft, die ihr auferlegten Handlungspflichten zu erfüllen, stehen dabei spiegelbildlich die Vollzugslasten der Verwaltung gegenüber, die Einhaltung dieser politisch beschlossenen Handlungspflichten zu überwachen. Das gleiche gilt für solche Handlungspflichten, die den Bürgerinnen und Bürgern auferlegt werden. Nur alle zusammen ergeben ein tatsächliches Bild

---

<sup>29</sup> Gesetz über die Errichtung des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz - LANUV-Errichtungs-gesetz vom 12. Dezember 2006 (GV. NRW. S. 622), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1.04.2014 (GV. NRW. S. 254).

<sup>30</sup> Siehe oben, Kap. 1.4.

<sup>31</sup> Fachhochschule des Mittelstands - FHM, Standardkosten-Modell: Erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen für Unternehmen und Betriebe in Deutschland Bielefeld (2005).

der durch die Regulierung voraussichtlich zu erwartenden Kosten. Folgerichtig unterscheidet der Leitfaden des Statistischen Bundesamtes zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands auch zwischen den Aufwendungen, die bei den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung entstehen.<sup>32</sup>

### 3.1 ABSCHÄTZUNG DES ERFÜLLUNGSaufwANDS DER WIRTSCHAFT

Seit 2006 treibt die Bundesregierung den Abbau bürokratischer Belastungen voran. Sie hat ein Verfahren entwickelt, um diese Belastungen, die sich aus Gesetzen und Verordnungen des Bundes ergeben, transparent darzustellen.<sup>33</sup> Diese Belastungen, auch als Erfüllungsaufwand bezeichnet, umfassen „den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ (gem. § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz). Damit ist die Wirtschaft eine der im Gesetz ausdrücklich genannten Zielgruppen zur Anwendung des Standardkosten-Modells. Für den Begriff „Unternehmen“ als wichtigste Gruppe des Normadressaten Wirtschaft gibt es keine einheitliche Definition. Im System der Unternehmensstatistiken der Statistischen Ämter ist ein Unternehmen definiert als „kleinste rechtlich-selbständige Einheit, die aus handels- bzw. steuerrechtlichen Gründen Bücher führt und eine jährliche Feststellung des Vermögensbestandes bzw. des Erfolgs der wirtschaftlichen Tätigkeit vornehmen muss.“ Das Unternehmen umfasst alle Betriebe und schließt freiberuflich Tätige mit ein.<sup>34</sup> Die Bestimmung der betrachteten Unternehmen ist für die spätere Hochrechnung der für den Erfüllungsaufwand ermittelten Daten sinnvoll, um zu Aussagen über den Gesamtaufwand der Wirtschaft zur Umsetzung der neuen Handlungspflichten in der untersuchten LMIV im Land Nordrhein-Westfalen zu gelangen. Daher ist dieses Pilotprojekt zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft nach den Schritten vorgegangen, die vom Statistischen Bundesamt dafür

---

<sup>32</sup> Statistisches Bundesamt, Fn. 6, S. 14, 19 und 28.

<sup>33</sup> Deutsche Bundesregierung, Einführung des Standardkosten-Modells -Methodenhandbuch der Bundesregierung. Berlin (2006).

<sup>34</sup> Dto., S. 13.

vorgeschlagen werden. Grundsätzlich ist es nach der Definition der zu erfüllenden Handlungspflichten<sup>35</sup> dafür erforderlich, die jeweilige Anzahl der maßgeblichen Fälle und den jeweiligen Aufwand je Fall zu bestimmen. Im Anschluss daran kann dann die rechnerische Extrapolation erfolgen. Ist eine Vorgabe oder ein Prozess periodisch zu erfüllen, ergibt sich die jährliche Fallzahl aus der Multiplikation der jährlichen Häufigkeit der Erfüllung je Betroffenen mit der Anzahl der Betroffenen. Ist die Vorgabe oder der Prozess anlassbezogen zu erfüllen (z. B. Abnahme einer Filteranlage durch die zuständige Stelle nach Einbau), wird nur die Anzahl der jährlich zu erwartenden Fälle zugrunde gelegt. Bei Schwankungen kann ein sachgerechter Mittelwert herangezogen werden. Ob es im Übrigen günstiger ist, zunächst die Fallzahl oder zunächst den Aufwand je Fall zu bestimmen, hängt vom Einzelfall ab.

In diesem Pilotprojekt haben sich die handelnden Personen aus Gründen der Zweckmäßigkeit dafür entschieden, zunächst den Aufwand jedes befragten Unternehmens für jede neue Handlungspflicht aus der LMIV zu ermitteln und diesen Aufwand je Unternehmen im Anschluss anhand der konkreten Unternehmenszahlen im Land Nordrhein-Westfalen hochzurechnen.

### **Schritt 1: Ermittlung des Aufwands je Handlungspflicht und Unternehmen**

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft wird der anfallende Personal- und Sachaufwand einbezogen. Für die Ermittlung des Personalaufwands sind dabei grundsätzlich zwei Herangehensweisen möglich: Entweder das Ermitteln des Zeitaufwands anhand konkreter Tätigkeiten oder Standardaktivitäten oder das Ermitteln des Gesamtzeitaufwands ohne Zerlegung in einzelne Tätigkeiten, wenn die Art der Erfüllungshandlungen dies nahelegen. Anders als in der öffentlichen Verwaltung, in der sich die Aktivitäten von sachbearbeitendem Personal durchaus in wiederkehrenden Aktivitäten standardisieren lassen<sup>36</sup>, ist diese Vorgehensweise für die von der LMIV betroffenen Unternehmen nicht zweckmäßig, sondern muss

---

<sup>35</sup> Siehe oben, Kap. 1.4.

<sup>36</sup> Siehe unten: Kap. 3.2.

sich an den konkreten Handlungspflichten orientieren. Diese Handlungspflichten unterscheiden sich noch einmal je nach Pflichtenadressat. Vor diesem Hintergrund ist es zweckmäßig, für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft zunächst Gruppen der jeweiligen Pflichtadressaten zu bilden. Dabei handelt es sich um:

- Handwerksunternehmen (Bäcker- und Fleischerhandwerk),
- Lebensmittelhersteller,
- Onlinehändler und
- Gastronomieunternehmen

Innerhalb dieser Gruppen von Pflichtadressaten wurde der Erfüllungsaufwand als Gesamtaufwand für die jeweils gruppenrelevante Handlungspflicht ermittelt. Der dabei ermittelte Gesamtzeitaufwand wird mit den entsprechenden Lohnkosten<sup>37</sup> ggf. auch anteilig multipliziert. Zu ermitteln ist der Sachaufwand, der bei den betroffenen Unternehmen durch die Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses unmittelbar anfällt. Darunter fallen auch Aufwendungen für die Inanspruchnahme externer Leistungen (z. B. die Zahlung von Fortbildungskosten, Aufwandsentschädigungen, Kosten für Wirtschaftsprüfer etc.). Kalkulatorische Kosten (z. B. der entgangene Gewinn, wenn das Kapital anders hätte eingesetzt werden können) werden nicht berücksichtigt. Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird ausschließlich der Aufwand herangezogen, von dem erwartet wird, dass er tatsächlich anfällt. Sowohl beim Personal- als auch dem Sachaufwand wird unterschieden zwischen einmaligem Aufwand, der im Rahmen der Umstellung auf ein neues Verfahren, der Einrichtung eines Arbeitsplatzes usw. anfällt, und laufendem Aufwand, der später regelmäßig anfällt.

---

<sup>37</sup> Statistisches Bundesamt, Fn. 6, Anhang VI, S. 45.

## Schritt 2: Hochrechnung anhand der Unternehmenszahlen

Anhand der Ermittlung des Erfüllungsaufwands für das jeweilige Unternehmen liegen alle Daten in zumindest grob geschätzter Form vor. Der Aufwand pro Handlungspflicht und Unternehmen zuzüglich des anteiligen Sachaufwands multipliziert mit der Fallzahl der betroffenen Unternehmen ergibt den Erfüllungsaufwand für die Umsetzung der LMIV in der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. Als Formel lässt sich damit der Erfüllungsaufwand wie folgt darstellen:<sup>38</sup>

$$EA = \sum_{i=1}^n KH_i$$

EA = Erfüllungsaufwand insgesamt durch bestehende Handlungspflichten

KH = Kosten je Handlungspflicht

n = Zahl der betroffenen Unternehmen.

---

<sup>38</sup> Siehe dazu. Deutsche Bundesregierung, Fn. 32, S. 23.

### 3.2 ABSCHÄTZUNG DES VOLLZUGSAUFWANDS DER VERWALTUNG

Eine Untersuchung des Vollzugsaufwands von Bundesrecht in den Kommunen kann nur dann sinnvoll erfolgen, wenn die Kommunen ebenfalls systematisch in die Ermittlung des Vollzugsaufwandes eingebunden werden. Vor diesem Hintergrund haben der Nationale Normenkontrollrat (NKR) und die Kommunalen Spitzenverbände eine engere Kooperation vereinbart und eine Handreichung erarbeitet, die Verwaltungsfachleute vor Ort mit der Ermittlung des Vollzugsaufwandes vertraut machen soll.<sup>39</sup>

Die Ermittlung des Vollzugsaufwandes - d.h. des Erfüllungsaufwandes, der der Verwaltung aus bundesrechtlichen Vorgaben entsteht - erfolgt in diesem Pilotprojekt ebenfalls mit Hilfe des Standardkosten-Modells.

Auf Basis der Aktivitäten, die sich für eine Behörde aus den rechtlichen Vorgaben ergeben, wird der zu- oder abnehmende Personal- und Sachaufwand geschätzt und in Euro-Beträgen dargestellt. Dabei kommt es nicht auf die wissenschaftliche Genauigkeit, sondern vielmehr auf plausible Angaben an. Die Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit sollen mit angemessenem Aufwand ein realitätsnahes Bild der zu erwartenden Be- und Entlastungen erhalten. Zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands wurde ein Leitfaden mit Praxisbeispielen erstellt, der unter [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) abgerufen werden kann.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Nationaler Normenkontrollrat, Handreichung zur Ermittlung des kommunalen Vollzugsaufwands von Bundesrecht (2014), Berlin.

<sup>40</sup> Statistisches Bundesamt, Fn. 6.

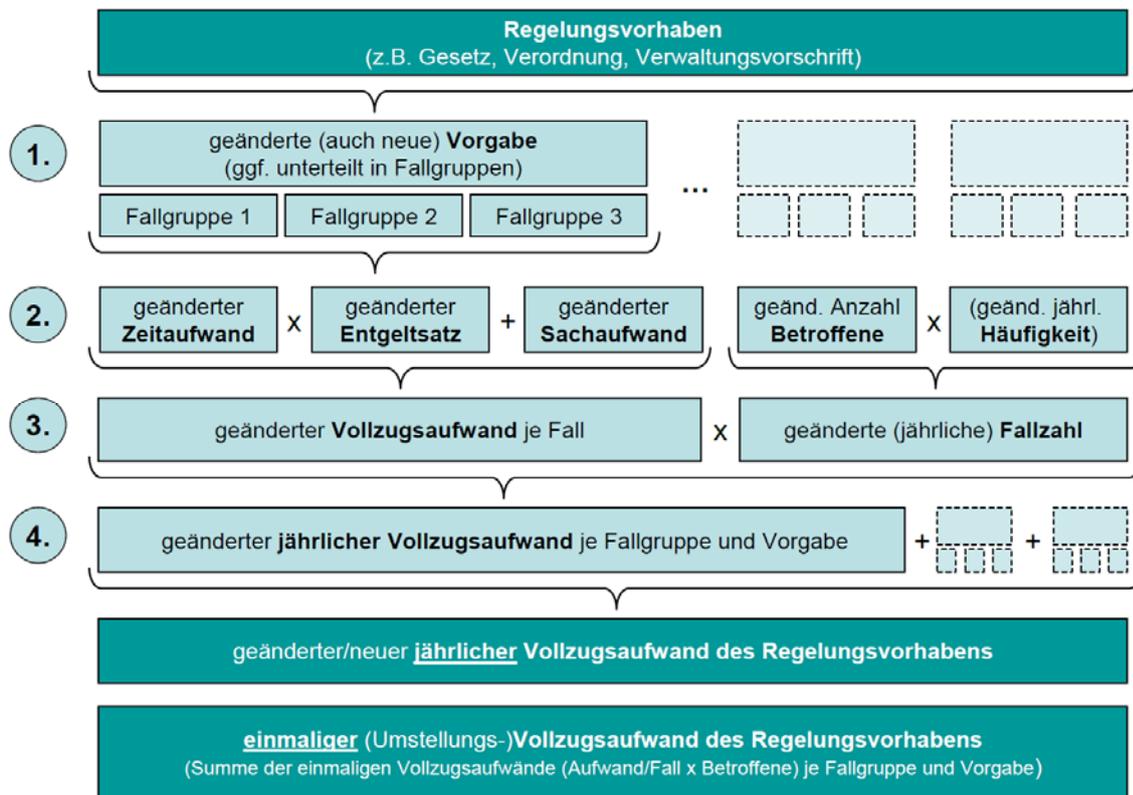


Abbildung 1: Prüfschema zur Ermittlung des einmaligen und jährlichen Vollzugsaufwands<sup>41</sup>

### Schritt 1: Vorgaben klären

Zunächst werden die neuen Vorgaben der zu untersuchenden Regulierung herausgestellt. Vorgaben sind Einzelregelungen, die in der Verwaltung unmittelbar zur Entstehung oder Änderung des Vollzugsaufwands führen. Sie verpflichten die Verwaltung bzw. die Verwaltungsmitarbeiter, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder auch bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen Verpflichtungen zur Beteiligung anderer Verwaltungen, der Öffentlichkeit und von Betroffenen, zur Überwachung von Zuständen, Handlungen und Verhaltensweisen sowie zur Erteilung von Bescheiden, Bescheinigungen und Auskünften. Wird eine Vorgabe auf unterschiedliche Weise erfüllt (z.B. Antragsbearbeitung mit und ohne Beratung des Antragstellers) und sind dadurch unterschiedliche Aufwände zu erwarten, werden dafür sogenannte Fallgruppen gebildet. Für jede Fallgruppe ist der Vollzugsaufwand separat zu ermitteln und darzustellen.

<sup>41</sup> Statistisches Bundesamt, Fn. 6, S. 7.

## **Schritt 2: Fallzahlen ermitteln**

Vorgaben muss die Verwaltung entweder periodisch oder anlassbezogen erfüllen. Bei periodisch zu erfüllenden Vorgaben ergibt sich die Fallzahl aus der Multiplikation der jährlichen Häufigkeit mit der Anzahl der Betroffenen (z.B. Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe). Die Häufigkeit gibt an, wie oft pro Jahr eine Vorgabe künftig zu erledigen sein wird. Bei Vorgaben, die anlassbezogen erfüllt werden müssen (z.B. aufgrund von Anträgen), sollte die Zahl der jährlich zu erwartenden Fälle als Fallzahl zugrunde gelegt werden. Bei Schwankungen ist ein sachgerechter Mittelwert zu verwenden.

Die von den beteiligten kommunalen Lebensmittelüberwachungsbehörden zugrunde gelegten Fallzahlen ergeben sich aus der statistischen Erhebung des Vollzugsaufwands und sind in Kap. 4.2 beschrieben.

## **Schritt 3: Vollzugsaufwand je Fall**

Der Vollzugsaufwand umfasst den in Euro-Beträge umgerechneten administrativen einmaligen und wiederkehrenden Aufwand zur Erbringung einer öffentlichen Leistung bzw. zur Erfüllung einer rechtlich normierten Pflicht der Verwaltung. Dazu gehören die Personal- und Sachaufwände für die Bereitstellung von Informationen, das Bearbeiten von Anträgen und die Durchführung von Überwachungsaufgaben. Dafür werden die wesentlichen anfallenden Tätigkeiten der Verwaltungsträger zur Erfüllung einer Vorgabe bzw. eines Prozesses identifiziert. Auf dieser Grundlage werden anschließend der anfallende Personal- und ggf. Sachaufwand bestimmt. Durch Addition des Aufwands für alle Tätigkeiten wird dann der Gesamtaufwand je Fall bestimmt. Als Hilfsmittel für die Identifizierung der zu erwartenden Tätigkeiten wird eine Checkliste mit den möglichen Tätigkeiten der Verwaltung zur Erfüllung einer Vorgabe herangezogen.

### Checkliste mit Standardaktivitäten der öffentlichen Verwaltung<sup>42</sup>

- Mit der Vorgabe vertraut machen
- Beratung, Führen von Vorgesprächen mit Antragstellern
- Formelle Prüfung, Daten und Informationen sichten und zusammenstellen, Vollständigkeitsprüfung
- Eingangsbestätigung oder fehlende Daten/Informationen einholen
- Inhaltliche Prüfung, Berechnungen und Bewertungen durchführen
- Interne oder externe Besprechungen (z. B. Anhörungen)
- Formulare ausfüllen bzw. vervollständigen, Daten erfassen, Kennzeichnungen vornehmen
- Ergebnisse/Berechnungen prüfen und ggf. korrigieren
- Datenübermittlung und Veröffentlichung
- Zahlungen anweisen
- Korrektur (z. B. aufgrund von Beteiligungsverfahren) bzw. weitere Informationen bei Rückfragen vorlegen
- Informationen abschließend aufbereiten
- Bescheid erstellen
- Kopieren, verteilen, archivieren, dokumentieren
- Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen, Risikoklassifizierung
- Beschaffen von Waren, Dienstleistungen und/oder zusätzlichem Personal
- Anpassen von internen Prozessabläufen
- Teilnahme an Fortbildungen und Schulungen

---

<sup>42</sup> Statistisches Bundesamt, Fn. 6, S. 29.

Der Personalaufwand in der Verwaltung wird über die zu erwartende Arbeitszeit pro Tätigkeit und Fall dargestellt und mit den laufbahnspezifischen Entgeltsätzen der mit der Bearbeitung üblicherweise betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern multipliziert.

Diese Standardaktivitäten haben auch die beteiligten kommunalen Lebensmittelbehörden bei der Ermittlung ihres Vollzugsaufwandes zugrunde gelegt.<sup>43</sup> Waren dabei bestimmte Standardaktivitäten von mehreren Personen vorzunehmen, die unterschiedlichen Gehalts- oder Vergütungsgruppen zugeordnet waren, wurde für jede Standardaktivität ein gesonderter Zeitaufwand ermittelt. Für die Ermittlung der laufbahnspezifischen Entgeltsätze nimmt dieser Bericht Bezug auf entsprechende Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Dazu zählen die Veröffentlichungen der KGSt zur Ermittlung von Jahrespersonalkosten<sup>44</sup> sowie zur Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft im öffentlichen Dienst der Kommunen in Deutschland.<sup>45</sup> Mit Hilfe der so für den kommunalen Bereich erchenbaren Stundensätze lässt sich der Vollzugsaufwand ermitteln.

### **3.3 FESTSTELLUNG DES VOLLZUGSAUFWANDES ALS STÄRKUNG DER LEGITIMATIONSGRUND-LAGE EINES „RATIONALEN STAATES“**

Es ist bereits oben bei der Beschreibung des Ziels dieser Pilotmessung unter Bezug auf ein Zitat des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Voßkuhle darauf hingewiesen worden, dass der „rationale Staat“ einer möglichst breiten Wissensbasis bedarf, um die Legitimität seiner Dezisionen zu verstärken. Das gilt allgemein. Das gilt aber auch und vor allem im Verhältnis des Bundes zu den Ländern und den Kommunen. Den Ländern und vor allem aber den Kommunen, die regelmäßig Bundesgesetze, aber auch europäische Rechtsakte auszuführen haben, fehlen im Vorfeld der Normentstehung sehr häufig Informationen darüber, wie „teuer“

---

<sup>43</sup> Siehe unten, Kap. 4.

<sup>44</sup> KGSt, Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2014/2015), Materialien Nr. 19/2014, Köln (2014).

<sup>45</sup> KGSt, Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft, Bericht Nr. 2/2003, Köln (2003).

der Vollzug des neuen Rechts für sie wird. Das zu ändern im Sinne einer annähernden Vorhersehbarkeit von Vollzugskosten für die öffentliche Verwaltung, bedeutet also einen erheblichen Legitimationsgewinn für den Normauslöser, den Gesetz- oder Verordnungsgeber.

## 4. ERGEBNISSE DER PILOTMESSUNG

### 4.1 ERFÜLLUNGSaufWAND DER WIRTSCHAFT

Für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft werden als relevante Normadressaten

- Handwerksunternehmen (Bäcker- und Fleischerhandwerk),
- Lebensmittelhersteller,
- Onlinehändler und
- Gastronomieunternehmen

betrachtet. Die LMIV betrifft durchaus weitere Normadressaten, auf deren Betrachtung hier aus projektwirtschaftlichen Gründen verzichtet wurde. Dies sind zum einen Händler, wenn Sie nicht gleichzeitig Onlinehändler sind, da diese aufgrund der beschriebenen Stufenverantwortung weniger betroffen sind. Weiterhin bleiben Ausschankbetriebe und Caterer unberücksichtigt. Nicht betrachtet sind z.B. weiterhin Lebensmitteimporteure aus Nicht-EU-Ländern.

Laut IT.NRW (Unternehmensregister, Stand: 31.05.2014) sind aus dem Kreis der hier relevanten Normadressaten im Land Nordrhein-Westfalen

- **4.246** Handwerksunternehmen (davon 1.733 Schlachten und Fleischverarbeitung (10.1) und 2.513 Herstellung von Back- und Teigwaren (10.7),
- **728 Lebensmittelhersteller** (WZ 2008/10 ohne 10.1 Schlachten und Fleischverarbeitung, 10.7 Herstellung von Back- und Teigwaren und 10.9 Herstellung von Futtermitteln), davon hochgerechnet auf der Basis des Statistischen Jahrbuchs 2014 54 Unternehmen (7,4%) mit mehr als 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,

- **1.000** Online-Händler (eigene konservative Schätzung auf der Basis von Experten- und Betroffenenbefragungen, insbesondere Biolebensmittelhändler) sowie
- **28.530** Gastronomieunternehmen (56.1)

ansässig.

Der in Stundenanzahl erhobene Personalaufwand wird auf der Basis der Lohnkostentabelle Wirtschaft aus dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Oktober 2012<sup>46</sup> ermittelt, und zwar für die

- Handwerksunternehmen mit Gesamtwirtschaft - hohes Qualifikationsniveau
- Lebensmittelhersteller mit C (Verarbeitendes Gewerbe) - hohes Qualifikationsniveau
- Onlinehändler mit G (Handel) - hohes Qualifikationsniveau
- Gastronomieunternehmen mit I (Gastgewerbe) - hohes Qualifikationsniveau.

Die Abschätzung des Erfüllungsaufwands erfolgte auf der Grundlage von Unternehmensbefragungen zwischen dem 29. April und dem 28. Mai 2015.

Es handelt sich im Folgenden um erhobene Messergebnisse bei einzelnen ausgewählten Probanden, welche anschließend, wie in der Tabelle „Erfüllungsaufwand der nordrhein-westfälischen Wirtschaft“ zu sehen ist, gemittelt und aggregiert wurden. Die Nummerierungen in den folgenden Tabellen stehen für die anonymisierten Unternehmen.

---

<sup>46</sup> Statistisches Bundesamt, Fn. 6.

## Handwerk

	Aktivitäten	Personalaufwand <u>einmalig</u>			Personalaufwand <u>regelmäßig</u> (pro Jahr)			Sonstigen Aufwand, der entsteht (z.B. Fremdleistungen, Materialkosten etc.) <u>einmalig</u>	Sonstigen Aufwand, der entsteht (z.B. Fremdleistungen, Materialkosten etc.) <u>regelmäßig</u> (pro Jahr)
		Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (einmalig)	Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (regelmäßig)		
1	Neue Preisschilder für die lose Ware			- €			- €		100,00 €
	Anschaffung des DFV-Kennzeichnungswegweiser „Unsere Wurst“ des Deutschen Fleischerverbands			- €			- €	137,00 €	
	Neuer Drucker für die Etiketten, da das "alte" Kassensystem die Regeln zur Schriftart nicht abbildet			- €			- €	180,00 €	
	Neue Auszeichnung der Produkte (ca. 200 Produkte insgesamt)	150	47,30 €	7.095,00 €			- €		
	Auszeichnung von jährlich ca. 10 neuen Produkten			- €	5	47,30 €	236,50 €		
	<b>Summe:</b>	<b>150</b>	<b>47,30 €</b>	<b>7.095,00 €</b>	<b>5</b>	<b>47,30 €</b>	<b>236,50 €</b>	<b>317,00 €</b>	<b>100,00 €</b>
2	Lieferanteninformationen einholen (komplette Angaben)	3	47,30 €	141,90 €	2	47,30 €	94,60 €		
	Rezepturen/Informationen pro Produkt in Ringbuch	67	47,30 €		10	47,30 €			
	Neue Auszeichnung der Produkte (ca. 200 Produkte insgesamt)/Tortenverzeichnis	34	47,30 €	1.608,20 €			- €		
	Auszeichnung von jährlich ca. 30 neuen Produkten			- €	5	47,30 €	236,50 €		
	Neue Etiketten			- €			- €		100,00 €
	<b>Summe:</b>	<b>104</b>	<b>141,90 €</b>	<b>1.750,10 €</b>	<b>17</b>	<b>141,90 €</b>	<b>331,10 €</b>	<b>- €</b>	<b>100,00 €</b>
3	Überarbeitung Layout und Masken inkl. Programmierung	10	47,30 €	473,00 €			- €	200,00 €	
	Neueste Spezifikationen anfragen, prüfen und einrichten	450	47,30 €	21.285,00 €			- €		
	Kassen programmieren und entsprechende Schulung der Mitarbeiter			- €	100	47,30 €	4.730,00 €	1.000,00 €	900,00 €
	Kennzeichnung der Nährwerte			- €	60	47,30 €	2.838,00 €		
	Kennzeichnung raffinierter pflanzlicher Öle und Fette			- €	30	47,30 €	1.419,00 €		
	<b>Summe:</b>	<b>460</b>		<b>21.758,00 €</b>	<b>190</b>		<b>8.987,00 €</b>	<b>1.200,00 €</b>	<b>900,00 €</b>
4	Erstellung neuer Etiketten, da die alten zu klein waren	140	47,30 €	6.622,00 €			- €	20.000,00 €	
	Bei loser Ware wurde ein neuer Ordner angelegt zur Auslage für den Kunden	110	47,30 €	5.203,00 €			- €	1.000,00 €	
	Etikettenumstellung durch Herkunftsbezeichnung bei vorverpackten Fleisch	0,5	47,30 €	23,65 €			- €		
	Produktuntersuchung auf Nährwerte (Kosten pro Produkt 190 € bei 90 Produkten)			- €			- €	17.100,00 €	
	Umstellen der Angaben bzgl. Einfrierdatum auf Etikett (Externe Kosten durch EDV-Unternehmen)	2	47,30 €	94,60 €			- €	150,00 €	
	Umstellen der Angaben bzgl. Angaben zum physikalischen Zustand auf Etikett	1	47,30 €	47,30 €			- €		
	<b>Summe:</b>	<b>253,5</b>		<b>11.990,55 €</b>	<b>0</b>		<b>- €</b>	<b>38.250,00 €</b>	<b>- €</b>
	5	Ausdruck und Kontrolle bzgl. Mindestschriftgröße von 150 Etiketten, Änderungsbedarf festlegen. Grafiker beauftragen, neue Etiketten drucken, alte aussortieren, wiederholen bei Produktwechsel	8	47,30 €	378,40 €	24	47,30 €	1.135,20 €	280,00 €
150 Produkte bzgl. Allergen- und Nährwertkennzeichnung kontrollieren, neu Verfassen von Produktliste, Angebotsliste, Website, Plakate, Etiketten, Flyern, Falblätter, Prospekte, Thekenschildern, Erstellen einer neuen Broschüre zur Allergikerinformation, wiederholen bei derzeitigem monatlichem Produktwechsel, Mitarbeiterschulung in der Bäckerei, der Konditorei, den Filialen und den Marktwagen		72	47,30 €	3.405,60 €	192	47,30 €	9.081,60 €	2.520,00 €	6.720,00 €
Fremdkosten für Website, Prospekte, Plakate, Speisekarten, Preisschilder				- €			- €	42.000,00 €	
Neue Bäckerei-Software, neue Etiketten und Softwareanpassung				- €			- €		
Überprüfungen und Anpassungen bzgl. raffinierter pflanzliche Öle und Fette und Angaben zum physikalischen Zustand		8	47,30 €	378,40 €	24	47,30 €	- €		
	<b>Summe:</b>	<b>88</b>		<b>4.162,40 €</b>	<b>240</b>		<b>10.216,80 €</b>	<b>44.800,00 €</b>	<b>16.800,00 €</b>

\* Lohnkostentabelle Wirtschaft, in: Bundesregierung/Nationaler Normenkontrollrat/DESTATIS: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Oktober 2012.

Aktivitäten	Personalaufwand <u>einmalig</u>			Personalaufwand <u>regelmäßig</u> (pro Jahr)			Sonstigen Aufwand, der entsteht (z.B. Fremdleistungen, Materialkosten etc.) <u>einmalig</u>	Sonstigen Aufwand, der entsteht (z.B. Fremdleistungen, Materialkosten etc.) <u>regelmäßig</u> (pro Jahr)
	Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (einmalig)	Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (regelmäßig)		
6 Überarbeitung der Etiketten	1	47,30 €	47,30 €			- €		
Anforderungen der Spezifikationen von den Lieferanten, Ergänzung der Allergene in den Produktlisten, Überarbeitung der Etiketten für unverpackte Ware, Erstellung eines Aushangs	10	47,30 €	473,00 €	1	47,30 €	47,30 €		
<b>Summe:</b>	<b>11</b>		<b>520,30 €</b>	<b>1</b>		<b>47,30 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>
7 Einhaltung der Vorgaben auf Etiketten (Umsetzung in Zusammenarbeit mit der Werbeagentur)	4	47,30 €	189,20 €			- €	225,00 €	
Prüfung der Etikettentwürfe durch Dr. Berns Laboratorium GmbH & Co. KG			- €			- €	100,00 €	
Erweiterung der Allergenliste auf der Homepage (Umsetzung in Zusammenarbeit mit der Werbeagentur)			- €			- €	130,00 €	
Erstellung neuer Hinweisschilder in der Theke inkl. Druckkosten	0,5	47,30 €	23,65 €			- €	10,00 €	
Rezeptureingaben und -pflege, Einrichtung einer Schnittstelle von WinBack zu dem Kassensystem, Artikel anlegen, Datenexport	50	47,30 €	2.365,00 €			- €	2.000,00 €	
Aktualisierung und Pflege der Nährwertkennzeichnungen	10	47,30 €	473,00 €			- €	400,00 €	
<b>Summe:</b>	<b>64,5</b>		<b>3.050,85 €</b>	<b>0</b>		<b>- €</b>	<b>2.865,00 €</b>	<b>- €</b>
8 Zusammenstellung der Inhaltsstoffe/Nährwerte und Erstellung der Rezepturenkladde (20 Minuten à 200 Artikel)	67	47,30 €	3.169,10 €			- €		
Neuer Drucker (Kauf und 2 Tage Einführung)	16	47,30 €	756,80 €			- €	2.000,00 €	
Etikettenrollen (Mehrkosten)			- €			- €		1.500,00 €
<b>Summe:</b>	<b>83</b>		<b>3.925,90 €</b>	<b>0</b>		<b>- €</b>	<b>2.000,00 €</b>	<b>1.500,00 €</b>

\* Lohnkostentabelle Wirtschaft, in: Bundesregierung/Nationaler Normenkontrollrat/DESTATIS: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Oktober 2012.

## Lebensmittelhersteller

	Aktivitäten	Personalaufwand <u>einmalig</u>			Personalaufwand <u>regelmäßig</u> (pro Jahr)			Sonstigen Aufwand, der entsteht (z.B. Fremdleistungen, Materialkosten etc.) <u>einmalig</u>
		Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (einmalig)	Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (regelmäßig)	
<b>Großunternehmen</b>	Konzeption der Aufteilung der TK-Pizza und –Snack-Verpackungen auf zwei bis drei Sprachkreise	720	61,20 €	44.064,00 €			- €	
	Gremienarbeit, u.a. GS1, zu LMIV-Themen	200	61,20 €	12.240,00 €			- €	
	Entwicklung und Umsetzung eines Konzept für LMIV-bedingt optimiertes Produktdatenmanagement	3200	61,20 €	195.840,00 €			- €	
	Konzeption und Umsetzung der Anpassung an IT-Systemen zur vom Handel geforderten elektronischen Bereitstellung der LMIV-relevanten Daten	4000	61,20 €	244.800,00 €			- €	
	Informationsveranstaltungen für Mitarbeiter zur Kommunikation der LMIV-bedingt veränderten Prozesse	320	61,20 €	19.584,00 €			- €	
	Umstellungen der Produktverpackungen zum Erreichen von LMIV-Konformität	9600	61,20 €	587.520,00 €			- €	
	Beratung durch Externe(1600 Stunden x 250,- € Stundensatz)			- €			- €	400.000,00 €
	Externe Kosten für Druckereien (Anpassung von Druckzylindern und -platten) und Agenturen für die Anpassung der Verpackungen			- €			- €	800.000,00 €
	GTIN-Kosten			- €			- €	
	3 neue Mitarbeiter Umlagerung von Produkten			- €			- €	
<b>Summe:</b>		<b>18040</b>		<b>1.104.048,00 €</b>	<b>0</b>		<b>- €</b>	<b>1.200.000,00 €</b>
<b>KMU</b>	Seminar des BDSI am 04.12.14 zur neuen LMIV	8	61,20 €	489,60 €			- €	399,00 €
	Änderungen von Etiketten und Folienverpackungen, Anzahl > 400 Einzelprodukte (Mit Beginn des Übergangszeitraumes bis 12.12.14 Zeitaufwand für Labor und Marketing)	400	61,20 €					
	Vernichtung von altem Packmaterial							60.000,00 €
<b>Summe:</b>		<b>408</b>		<b>489,60 €</b>	<b>0</b>		<b>- €</b>	<b>60.399,00 €</b>
<b>KMU</b>	Überarbeitung sämtlicher Verpackungen (alle Artikel in allen Formaten und allen Geschmacksrichtungen) inkl. Korrektur/Prüfung/ Druckkontrolle	500	61,20 €	30.600,00 €			- €	
	Druckänderungskosten (Agentur, juristische Prüfung, Druckzylinder)			- €			- €	100.000,00 €
	Alt-Packstoffe zur Vernichtung nach Deadline			- €			- €	50.000,00 €
	<b>Summe:</b>	<b>500</b>		<b>30.600,00 €</b>	<b>0</b>		<b>- €</b>	<b>150.000,00 €</b>
<b>KMU</b>	Änderung der Etiketten und Änderung der Druckdaten für die Beschriftungen, die direkt auf die Verpackung gedruckt werden	100	61,20 €	6.120,00 €			- €	5.000,00 €
	Vernichtung alter, nicht mehr zu gebrauchender Etiketten			- €			- €	10.000,00 €
	Informationsbeschaffung und Zusammenstellung der Spezifikationen je Artikel (pro Artikel ca. 6 Seiten Informationsbroschüre)	320	61,20 €	19.584,00 €			- €	
	Anpassung der Website			- €			- €	1.000,00 €
	Anlegen der Artikelpässe/Datenblätter der Produkte für die Website, Information der Kunden bei Änderungen der Zutatenzusammensetzungen			- €	208	61,20 €	12.729,60 €	
<b>Summe:</b>	<b>420</b>		<b>25.704,00 €</b>	<b>208</b>		<b>12.729,60 €</b>	<b>16.000,00 €</b>	

\* Lohnkostentabelle Wirtschaft, in: Bundesregierung/Nationaler Normenkontrollrat/DESTATIS: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Oktober 2012.

## Onlinehandel

Aktivitäten	Personalaufwand <u>einmalig</u>			Personalaufwand <u>regelmäßig</u> (pro Jahr)			Sonstigen Aufwand, der entsteht (z.B. Fremdleistungen, Materialkosten etc.) <u>einmalig</u>	Sonstigen Aufwand, der entsteht (z.B. Fremdleistungen, Materialkosten etc.) <u>regelmäßig</u> (pro Jahr)
	Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (einmalig)	Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (regelmäßig)		
1	Etiketten der Eigenproduktion und Käseetiketten anpassen	5	42,70 €	213,50 €				
	Neue Etiketten (inklusive neuer Schablone)			- €			600,00 €	250,00 €
	Umprogrammierung des Systems			- €			250,00 €	
	Gesamtes Sortiment überprüfen und regelmäßige Aktualisierung	160	42,70 €	6.832,00 €	48	42,70 €	2.049,60 €	
	Umprogrammierung der Darstellung im Webshop / Schnittstelle zu ecoinform (extern vergeben)			- €			3.200,00 €	
	Freischaltung ecoinform und jährliche Gebühr			- €			150,00 €	80,00 €
	<b>Summe:</b>	<b>165</b>	<b>85,40 €</b>	<b>7.045,50 €</b>	<b>48</b>	<b>42,70 €</b>	<b>4.200,00 €</b>	<b>330,00 €</b>
2	Anschaffung und Programmierung von 10 neue Waagen für Bedientheken	80	42,70 €	3.416,00 €			20.000,00 €	
	Aufbau einer Datenbank für LMIV inkl.regelmäßigem Datenimport für 35.000 Artikel	960	42,70 €	40.992,00 €	10	42,70 €	427,00 €	
	Aufbau eines Serviceportal für unsere Kunden inkl. Änderungsdienst	800	42,70 €	34.160,00 €	5	42,70 €	213,50 €	75.000,00 €
	Beschaffung der Daten über den Einkauf (Läuft immer noch; erst 50 % abgeschlossen)	400	42,70 €	17.080,00 €	10	42,70 €	427,00 €	
	<b>Summe:</b>	<b>2240</b>		<b>95.648,00 €</b>	<b>25</b>		<b>1.067,50 €</b>	<b>95.000,00 €</b>
3	Änderung der Layouts der Produktetiketten	33,3	42,70 €	1.421,91 €				
	Beklebung der Waren mit Zusatzetiketten (Kosten pro Stück 0,10 Euro) und Überprüfung (pro Woche ca. 2700 Stück)			- €	400	42,70 €	17.080,00 €	14.000,00 €
	Eintragung aller Artikelstammdaten inkl. Inhaltsstoffen, Nährwertangaben in ein Stammdatenportal (GS1/1WorldSync)	50	42,70 €	2.135,00 €				650,00 €
	Zusammentragen aller Produktspezifikationen/Inhaltsstoffe vom Hersteller	1200	42,70 €	51.240,00 €				
	Untersuchungen im Labor oder beim TÜV um Übersetzungen/Kennzeichnung gesetzlich korrekt zu gewährleisten			- €			10.000,00 €	
	Programmierung neuer Eingabefelder im Onlineshop durch externen Programmierer (16 Stunden à 75 Euro)			- €			1.200,00 €	
	Überwachung der Daten im Onlineshop inkl. Neuanlage			- €	104	42,70 €	4.440,80 €	
	Übersetzung der Originaltexte der Etiketten (0,5 Stunden à 200 Artikel)	100	42,70 €	4.270,00 €				
	<b>Summe:</b>	<b>1383,3</b>		<b>59.066,91 €</b>	<b>504</b>		<b>21.520,80 €</b>	<b>11.200,00 €</b>
4	Softwarelizenzen (Drei, die die Ansprüche nicht erfüllt haben und eine Software, die jetzt wirklich eingesetzt wird (monatliche Gebühr) Bäck2Office)			- €			4.000,00 €	1.800,00 €
	Allgemeine Umstellung auf das neue System	200	47,30 €	9.460,00 €				
	Neues Kasse (Diese kann auf Wunsch Allergene mit auf den Bon drucken)			- €			12.000,00 €	
	Neue Waage im Verkaufsraum			- €			4.500,00 €	
	Eintragung der Rohstoffe/Artikel/Rezepte ins System (je Artikel 30 Minuten (30x1600)	800	47,30 €	37.840,00 €				
	Austausch von bislang rund 500 Rohstoffen aufgrund von Lieferantenwechseln	250	47,30 €	11.825,00 €				
	Regelmäßiger Aufwand durch Pflege der Onlineübersicht, Anforderung von Produktinformationen etc.			- €	780	47,30 €	36.894,00 €	
	Neue Waage in der Backstube			- €			3.000,00 €	
	Mitarbeiterschulungen (15 Mitarbeiter à 2 Stunden)	30	47,30 €	1.419,00 €				
	Einen neuen Monitor im Verkaufsraum zum anzeigen der Inhaltsstoffe des Produkte			- €			2.000,00 €	
	5000 vorproduzierten Schokoladenbänderolen mussten vernichtet werden			- €			500,00 €	
	<b>Summe:</b>	<b>1280</b>		<b>60.544,00 €</b>	<b>780</b>		<b>36.894,00 €</b>	<b>26.000,00 €</b>
5	Prüfung der Zusammensetzung der eigenen Artikel (230,- Euro à 30 Artikel) durch ein Institut			- €			6.900,00 €	
	Zusammentragen aller Produktspezifikationen/Inhaltsstoffe vom Hersteller (5 Minuten à 1300 Artikel) und Übertragung ins System (ecoinform)	108	47,30 €	5.108,40 €				
	Eintragung der Nährwertinformationen etc. der eigenen Artikel ins System	30	47,30 €	1.419,00 €				
	<b>Summe:</b>	<b>138</b>		<b>6.527,40 €</b>	<b>0</b>		<b>6.900,00 €</b>	<b>- €</b>

\* Lohnkostentabelle Wirtschaft, in: Bundesregierung/Nationaler Normenkontrollrat/DESTATIS: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Oktober 2012.

## Gastronomie

	Aktivitäten	Personalaufwand <u>einmalig</u>			Personalaufwand <u>regelmäßig</u> (pro Jahr)			Sonstigen Aufwand, der entsteht (z.B. Fremdleistungen, Materialkosten etc.) <u>einmalig</u>	Sonstigen Aufwand, der entsteht (z.B. Fremdleistungen, Materialkosten etc.) <u>regelmäßig</u> (pro Jahr)
		Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (einmalig)	Zeit (in Stunden)	Stundensatz*	Gesamtkosten (regelmäßig)		
1	Lieferanten nach Zutatenlisten fragen	50	28,20 €	1.410,00 €			- €		
	Zutaten und Allergene erfassen (2 Stammessen, wöchentlich 10 Neue)			- €	100	28,20 €	2.820,00 €		
	Speisekarte erstellen und Mitarbeiter entsprechend unterrichten			- €	56	28,20 €	1.579,20 €		
	<b>Summe:</b>	<b>50</b>		<b>1.410,00 €</b>	<b>156</b>		<b>4.399,20 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>
2	Ordner mit allen Inhaltsstoffen/Allergenen der Speisen für 40 Standardgerichte und ca. 10 neue Gerichte je Quartal erstellen (Produktionformationen anfordern, Rezeptur darstellen, Verschriftlichung der Rezepte)	30	28,20 €	846,00 €	30	28,20 €	846,00 €		
	<b>Summe:</b>	<b>30</b>		<b>846,00 €</b>	<b>30</b>		<b>846,00 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>
3	Deklaration von Allergenen auf Speiseplänen			- €	8,7	28,20 €	245,34 €		
	Formalisierung der Vorlagen zur Erfassung der Allergene (15 Vorlagen à 30 Minuten)	7,5	28,20 €	211,50 €			- €		
	Erfassung der Allergene in den Waren			- €	26	28,20 €	733,20 €		
	<b>Summe:</b>	<b>7,5</b>		<b>211,50 €</b>	<b>34,7</b>		<b>978,54 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>
4	Erfassung der Allergene in den Speisen und Erstellung der neuen Speisekartenblätter	4	28,20 €	112,80 €			- €		
	Druckkosten der neuen Speisekartenblätter (für 50 Speisekarten)			- €			- €	20,00 €	
	<b>Summe:</b>	<b>4</b>		<b>112,80 €</b>	<b>0</b>		<b>- €</b>	<b>20,00 €</b>	<b>- €</b>
5	Erfassung der Zusammensetzung der verwendeten Produkte, Überprüfung der Rezepturen, Erstellung neuer Speisekarten (Sonderkarte für Allergenkezeichnung) (Einführung=40 Stunden; Wöchentlich=1Stunde; 4x pro Jahr=8h; Jährlich=90 Stunden)	40	28,20 €	1.128,00 €	174	28,20 €	4.906,80 €		
	Mitarbeiterschulungen			- €	32	28,20 €	902,40 €		
	Kosten für Programm zur Überprüfung der Grundstoffe der Rezepte			- €			- €	700,00 €	300,00 €
	<b>Summe:</b>	<b>40</b>		<b>1.128,00 €</b>	<b>206</b>		<b>5.809,20 €</b>	<b>700,00 €</b>	<b>300,00 €</b>
6	Erfassung der Inhaltsstoffe/Nährwerte etc. durch Händler	52	28,20 €	1.466,40 €	24	28,20 €	676,80 €		
	Neuer Drucker mit Etikettenrollen			- €			- €	300,00 €	
	<b>Summe:</b>	<b>52</b>		<b>1.466,40 €</b>	<b>24</b>		<b>676,80 €</b>	<b>300,00 €</b>	<b>- €</b>

\* Lohnkostentabelle Wirtschaft, in: Bundesregierung/Nationaler Normenkontrollrat/DESTATIS: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Oktober 2012.

Der Erfüllungsaufwand wird nach dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung für jedes einzelne betrachtete Unternehmen erhoben, innerhalb der Wirtschaftszweige gemittelt (im Falle der Lebensmittelhersteller gewichtet nach KMU und Großunternehmen) und basierend auf der relevanten Fallzahl (Unternehmensanzahl) hochgerechnet.

Danach ergibt sich folgende Gesamtschätzung des Erfüllungsaufwands der nordrhein-westfälischen Wirtschaft:

Sektor	Unternehmensanzahl in NRW*	Anzahl der Probanden	Erfüllungsaufwand	
			einmalig	jährlich
Handwerk	<b>4.246</b>	<b>8</b>	<b>76 Mio. €</b>	<b>21 Mio. €</b>
	Davon Fleischer 1.733	3		
	Bäcker 2.513	5		
Lebensmittelhersteller	<b>728</b>	<b>4</b>	<b>188 Mio. €</b>	<b>101 Mio. €</b>
	Davon 54 Großunternehmen	1		
	674 KMU	3		
Onlinehandel	<b>1.000</b> (konservativ geschätzt in Expertenbefragung)	<b>5</b>	<b>74 Mio. €</b>	<b>20 Mio. €</b>
Gastronomie	<b>28.530</b>	<b>6</b>	<b>29 Mio. €</b>	<b>62 Mio. €</b>
<b>Gesamtwirtschaft</b>			<b>367 Mio. €</b>	<b>204 Mio. €</b>

\*Quelle: Unternehmensregister IT.NRW

## 4.2 VOLLZUGSAUFWAND DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

In diesem Pilotprojekt haben sich als kommunale Lebensmittelüberwachungsämter folgende Behörden freiwillig beteiligt:

- Stadt Bielefeld
- Stadt Düsseldorf
- Kreis Lippe
- Kreis Viersen

Dabei hat der Kreis Lippe neben den eigentlichen Aufgaben der Abschätzung der eigenen Vollzugskosten zudem eine koordinierende Funktion unter den beteiligten Behörden übernommen, um den Vorgang der eigentlichen Ermittlung zu steuern.

In den beteiligten Lebensmittelüberwachungsbehörden sind regelmäßig verschiedene Personengruppen mit den beschriebenen Standard-Aktivitäten der Verwaltung betreut. Dabei handelt es sich um folgendes Personal:

- Lebensmittelchemiker
- Tierärzte
- Allgemeines Verwaltungspersonal
- Lebensmittelkontrolleure

Für die Ermittlung des Personalaufwands in der Verwaltung stellt dieses Pilotprojekt grundsätzlich auf die Standardaktivitäten ab, wie sie in der Handreichung des Statistischen Bundesamtes empfohlen werden.<sup>47</sup> Im Rahmen der praktischen Umsetzung dieses Pilotprojekts hat sich ergeben, dass verschiedene dieser Standardaktivitäten von verschiedenen der o.g. Perso-

---

<sup>47</sup> Siehe oben: Statistisches Bundesamt, Fn. 6, S. 29.

nengruppen wahrgenommen werden. Daraus resultiert folgerichtig ein unterschiedlicher Personalaufwand je Aktivität. Aus diesem Grunde haben alle beteiligten Lebensmittelüberwachungsbehörden in ihrer jeweiligen Kostenabschätzung die bei ihnen anfallenden Tätigkeiten nach den betroffenen Personengruppen unterschieden, sodass eine genauere Abschätzung des Personalaufwands möglich ist.

Nach der gemeinsamen Handreichung des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) und der Kommunalen Spitzenverbände zur Ermittlung des kommunalen Vollzugsaufwands von Bundesrecht ergeben sich Entgeltsätze entweder aus eigenen Berechnungen der Kommunen oder können aus der derzeit gültigen Lohnkostentabelle des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2011 entnommen werden, die Bestandteil des Leitfadens zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes ist.<sup>48</sup>

Die Besoldung im Bereich des kommunalen Verwaltungsdienstes bzw. die unterschiedlichen Tarifabschlüsse, wie sie von der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber ([www.vka.de](http://www.vka.de)) bzw. den im kommunalen Bereich aktiven Gewerkschaften (z.B. [www.tarif-oed.verdi.de](http://www.tarif-oed.verdi.de)) regelmäßig veröffentlicht werden, weichen jedoch von denjenigen des Bundes bzw. der Länder durchaus ab. Deswegen ist es sinnvoll, zur realistischen Ermittlung des Personalaufwands auf eine eigene Berechnung des kommunalen Bereichs abzustellen. Für den konkreten Personalaufwand der jeweiligen Personengruppen stellt dieses Pilotprojekt deswegen auf Stundensätze ab, die sich aus Vorgaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement ([www.kgst.de](http://www.kgst.de)) ergeben. Die KGSt ist das von Städten, Gemeinden und Kreisen in Deutschland 1949 gegründete und bis heute gemeinsam getragene Entwicklungszentrum des kommunalen Managements. Rund 1.880 Kommunalverwaltungen und Träger öffentlicher Aufgaben - darunter nahezu alle Städte über 25.000 Einwohner, einschließlich der drei Stadtstaaten, die meisten Landkreise und einige große österreichische Städte - arbeiten in der KGSt zusammen, um mit ihr die eigene Leistungsfähigkeit zu verbessern und so zur Stärkung der kommunalen

---

<sup>48</sup> Nationaler Normenkontrollrat, Fn. 38, S. 7.

Selbstverwaltung beizutragen. Die KGSt entwickelt ihre gutachtlichen Empfehlungen gemeinsam mit der kommunalen Praxis. Sie berücksichtigt dabei auch Erkenntnisse und Erfahrungen aus Wissenschaft und Wirtschaft. Danach ergeben sich für die in diesem Pilotprojekt einschlägigen Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen folgende Stundensätze:

Beamte	Laufbahn	Jahres- Personalkosten <sup>49</sup>	Jahres- Arbeitsminuten <sup>50</sup>	Stundensatz in €
A 10	Verwaltungsdienst	73.000,- €	98.300	44,56 €
A 14	Verwaltungsdienst	103.400,- €	98.300	63,11 €

Beschäftigte	Bereich <sup>51</sup>	Jahres- Personalkosten <sup>52</sup>	Jahres- Arbeitsminuten <sup>53</sup>	Stundensatz in €
EG 8	7	50.500,- €	94.700	32,00 €
EG 9	7	60.200,- €	94.700	38,14 €

Sicherlich sind nicht alle kommunalen Vollzugsbehörden ohne weiteres miteinander vergleichbar. Insbesondere hängt der Vollzugaufwand wesentlich von der Anzahl und Art der zu überwachenden Betriebe ab. Die Art der Betriebe und ihre jeweilige Risikoeinstufung wiederum ist maßgeblich für den Rhythmus der tatsächlich stattfindenden Plankontrollen. Die Anzahl dieser Plankontrollen sind der maßgebliche Faktor für die Bestimmung des anfallenden Personalaufwands. Eine normierte Quantifizierung kommunaler Bedarfe ist deswegen in der Fi-

<sup>49</sup> KGSt, Fn. 43, S. 24.

<sup>50</sup> KGSt, Fn. 44, S. 9 und 16.

<sup>51</sup> Bereichsklassifikation der Berufe 2010 gem. Bundesagentur für Arbeit, siehe dazu: KGSt, Fn. 43, S. 28.

<sup>52</sup> KGSt, Fn. 43, S. 25.

<sup>53</sup> KGSt, Fn. 44.

nanzwissenschaft unter Hinweis auf die letztlich in der kommunalen Selbstverwaltung wurzelnde Unterschiedlichkeit der Aufgabenerfüllung in den Städten und Gemeinden bisher abgelehnt worden.<sup>54</sup>

Eine gleichwohl rechtlich mögliche - ja sogar rechtlich gebotene - Quantifizierung kommunaler Bedarfe<sup>55</sup> kann in einer durchschnittlich wirtschaftlich arbeitenden Kommune jedoch durchaus festgestellt werden, indem die zugrundeliegenden Verwaltungsprozesse des jeweiligen Regulierungsvorhabens analysiert und letztlich standardisiert werden.<sup>56</sup> Im Rahmen einer von den Landesverfassungsgerichten mehr und mehr geforderten ex-ante Kostenschätzung im Rahmen des Konnexitätsprinzips oder auch des regulären kommunalen Finanzausgleichs ist bei einer solchen Kostenfolgeabschätzung auf eine durchschnittlich wirtschaftlich handelnde Kommune abzustellen.<sup>57</sup> Die Bandbreite eines zu messenden Aufwands in einer solchen „durchschnittlich wirtschaftlich handelnden Kommune“ bewegt sich zwischen einer effektiven und fehlerfreien Gesetzesausübung auf der einen Seite und einem Gesetzesvollzug auf der anderen Seite, bei dem ungenutzte Kostensenkungspotentiale noch nicht ausgeschöpft und daher pauschal abgezogen werden müssten.<sup>58</sup> Als Pilotprojekt hat sich diese Untersuchung auf eine Kostenschätzung der beteiligten kommunalen Lebensmittelüberwachungsbehörden beschränkt und von den ermittelten Kosten jeweils das arithmetische Mittel errechnet. Dieses arithmetische Mittel ist dann jeweils für die Kreise und die kreisfreien Städte auf das Land Nordrhein-Westfalen hochgerechnet worden.

---

<sup>54</sup> Kritisch dazu: Junkernheinrich, in: Junkernheinrich/Scheller/Woisin (Hrsg.), *Zwischen Reformideen und Funktionsanspruch - Konzeptionen und Positionen zur Deutschen Finanzverfassung*, 2007, S. 172 ff.

<sup>55</sup> Dazu im Einzelnen: Wolf-Hegerbekermeier, Fn. 36, S. 222 (230 und 234).

<sup>56</sup> Färber, *gemeindehaushalt 2011*, S. 97, (100 f.).

<sup>57</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005, ThürVbl. 2005, S. 228; ders., ThürVbl. 2012, S. 55 ff.; VerfGH NW, Urt. v. 23.03.2010, NVwZ-RR 210, S. 705 (708); VerfGH Bdg, Urt. 30.04.2013, DVBl 2013, S. 852 ff.; BVerwG, NVwZ 2013, S. 1078 (1080).

<sup>58</sup> Vergleiche diesen Spannungsbogen bei: Oebbecke, *gemeindehaushalt 2011*, S. 60 (63 f.) = ders., in: Bunzel/Hanke (Hrsg.), *„Wer zahlt die Zeche?“*, *Das Konnexitätsprinzip - richtig angewandt*, Tagungsdokumentation vom 1.12.2010, Difu-Impulse, Band /2011, S. 63 (73 ff.), der sich ebenfalls auf die o.g. landespezifischen Ausführungsregelungen zum Konnexitätsprinzip stützt, S. 63.

Nach alledem ergibt sich folgende Gesamtschätzung des Vollzugaufwands der beteiligten kommunalen Lebensmittelüberwachungsämter in Nordrhein-Westfalen.

Kommunen	Aufwand	
	einmalig	jährlich
Durchschnitt Kreise	30.300 €	45.100 €
Kreise NRW (x 31)	939.300 €	1.398.100 €
Durchschnitt Städte	58.700 €	24.400 €
Städte NRW (x 22)	1.291.400 €	536.800 €
<b>Kommunen NRW</b>	<b>2.231.000 €</b>	<b>1.935.000 €</b>

\*Aufwand ist gerundet.

## 5. ZUSAMMENFASSUNG

### These 1

Die Messung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft und der Gesetzesvollzugskosten für die Verwaltung auf der Basis des NKRK, der GGO und der Leitfäden des Statistischen Bundesamtes wird zu deutlich verbesserten Ergebnissen gelangen können, wenn einzelne Bundesländer ergänzende, nur auf ihr Bundesland bezogene Messungen vor Inkrafttreten der betreffenden Normen durchführen. Das gilt im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung schon deshalb, weil die Bundesregierung und DESTATIS aus verfassungsrechtlichen Gründen einen nur sehr begrenzten Zugriff auf die Erkenntnisse der Verwaltungen unterhalb der Landesministerien haben, insbesondere der Kommunalverwaltungen.

### These 2

These 1 gilt auch und besonders im Hinblick auf unionsrechtliche Regelungen, vor deren Inkrafttreten weder die Bundesregierung noch DESTATIS die Möglichkeit haben, die kostenmäßigen Regelungsfolgen selbst zu überprüfen. Die Kostenschätzungen der Europäischen Union

selbst sind mit den Methoden des „Impact Assessment“ derzeit offensichtlich nicht in der Lage, Kostenfolgen für die jeweiligen Nationalstaaten auch nur annähernd genau vorauszusagen. Das gilt für die Unionsrichtlinien schon deshalb, weil diese den Nationalstaaten erhebliche Umsetzungsspielräume lassen, gilt aber, wie das hier untersuchte Beispiel zeigt, auch für die unmittelbar geltenden Verordnungen der Europäischen Union. Ob durch das erst jüngst veröffentlichte „Better Regulation Package“ der Europäischen Kommission mit seinen neuen Werkzeugen eine Verbesserung erzielt werden kann, bleibt abzuwarten.

### **These 3**

Das Land NRW würde bei Einrichtung eines dauerhaften quasi institutionalisierten „Gesetzestestes“ vor Inkrafttreten einer EU- oder einer Bundesnorm unter den 16 Bundesländern an der „Spitze der Bewegung“ stehen.

Das Land NRW könnte so Einfluss auf bessere Rechtsetzung und mehr Wirtschaftsfreundlichkeit und Verwaltungsentlastung auch auf Unions- und Bundesebene nehmen. NRW würde Normen im Entstehungsstadium in ein „Testlabor“ schicken. Wie beim industriellen Prototyping würde die Funktionsweise eines Gesetzes ex ante geprüft, bevor es auf den Markt kommt, hier in Kraft tritt.

### **These 4**

Auch die Bundesländer sind, wie das hier vorgestellte Beispiel zeigt, in der Lage, in Bezug auf im Entstehen begriffenes höherrangiges Recht auf der Basis des Standardkosten-Modells als einer pragmatischen Schätzmethode in einem überschaubaren Zeitraum aussagefähige Ergebnisse über die für die Normadressaten entstehenden Lasten in dem betreffenden Bundesland zu treffen. Insbesondere stehen in der kommunalen Landschaft sicherlich eine Reihe von Städten, Gemeinden und Kreisen bereit, um im dringenden Eigeninteresse zu einer realistischen länderbezogenen Kostenfolgeabschätzung von Regulierungen der EU und des Bundes beizutragen („Koalition der Willigen“).

### **These 5**

Da das Standardkosten-Modell ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung stellt, um Kostenfolgen im Bereich der Wirtschaft (Erfüllungsaufwand) und der Verwaltung auf Landesebene abzuschätzen, wird durch dessen Anwendung die Arbeit der Clearingstelle Mittelstand im Bereich Wirtschaft wirkmächtig unterstützt. Gleiches gilt für die Ministerien oder eine zu schaffende Stelle des Landes NRW im Hinblick auf die der öffentlichen Verwaltung entstehenden Kosten für den Verwaltungsvollzug bei Umsetzung des neuen Rechts.

### **These 6**

Die Wirkmächtigkeit der Kostenschätzungen auf Landesebene ergibt sich aus der Anschlussfähigkeit der Methodik an das Vorgehen der Bundesregierung, die durch Abstimmungen mit dem Nationalen Normenkontrollrat, der Geschäftsstelle Bürokratieabbau und DESTATIS sichergestellt werden kann, wie während der hier vorgestellten Untersuchung nachgewiesen werden konnte. Die Kostenschätzungen vor allem von Vollzugskosten bedeuten ferner einen erheblichen Legitimationsgewinn für das gesetzgeberische Handeln. Sie sind Ausdruck des Handelns eines „rationalen Staates“.

### **These 7**

Die Kostenschätzungen sollten zum Zeitpunkt der Schätzungen auf Bundesebene zur Verbesserung der Abstimmung vorgenommen werden, soweit es um Bundesrecht geht. Soweit es um Unionsrecht geht, sollten die Schätzungen spätestens dann erfolgen, wenn die geplante Unions-Verordnung dem Bundesrat das erste Mal vorgestellt wird. Idealerweise kann dieser Zeitpunkt durch Schnittstellenoptimierung mit geeigneten EU-Institutionen noch vorverlegt werden.

### **These 8**

Folgenabschätzungen im Land NRW werden verhindern, dass Unions- und Bundesrecht in Zukunft notgedrungen ungeprüft „durchgewunken“ werden muss. Die genaue Analyse würde auch zu Verbesserungen in der Gesetzgebung und zu Vollzugsoptimierungen durch Anpassungen schon im Gesetzesentstehungsprozess führen („Nicht nur meckern, sondern verbessern!“).

### **These 9**

Sofern das Land NRW durch eigene Regelungen und hier insbes. durch Verordnungen und/oder Erlasse an dem Gesetzesvollzug mitwirkt, können diese möglichst wirtschafts- und verwaltungsfreundlich gestaltet werden.

### **These 10**

Grundsätzlich sollte in Zukunft kein EU- und Bundesrecht im Land NRW ungeprüft bleiben. Der Bund ist, wie ausführlich dargelegt, aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen auf diese Hilfestellung in besonderer Weise angewiesen.