

**Kienbaum Consultants International GmbH  
Speditionstraße 21  
40221 Düsseldorf**

**Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft  
Deichmanns Aue 29  
53179 Bonn**

**Projektnummer: 314-06.0 I-28XXHSXXX**

**Vorhaben: Erfüllungsaufwand der Wirtschaft bezüglich einer nationalen Regelung für Druckfarben für Lebensmittelbedarfsgegenstände**

**Laufzeit: Juni 2016 – April 2017**

**Zusammenarbeit mit anderen Stellen: nicht relevant**

## Inhalt

1. Ziele und Aufgabenstellungen des Projekts.....	4
2. Planung und Ablauf des Projekts.....	5
3. Wissenschaftlicher und technischer Stand, an den angeknüpft wurde .....	12
4. Material und Methoden.....	13
5. Ausführliche Darstellung der Ergebnisse .....	16
5.1. Explorative Interviews mit Verbandsvertretern .....	16
5.2. Rechtsanalyse .....	16
5.3. Ergebnisse des Unternehmensworkshops.....	19
5.4. Ermittlung der Tarife.....	20
5.5. Fallzahlen .....	21
5.6. Ergebnisse des Benchmark mit der Schweiz.....	21
5.7. Darstellung der ermittelten Kosten.....	23
6. Voraussichtlicher Nutzen und Verwertbarkeit der Ergebnisse.....	25
7. Zusammenfassung .....	26
8. Gegenüberstellung der ursprünglich geplanten zu den tatsächlich erreichten Zielen, ggf. mit Hinweisen auf weitere Fragestellungen.....	27
9. Literaturverzeichnis .....	28

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Durchgeführte Unternehmensinterviews.....	9
Abbildung 2: Methodisches Vorgehen.....	13
Abbildung 3: Zusammenfassende Übersicht der Rechtsanalyse.....	18
Abbildung 4: Prinzip der Lieferkette von Lebensmittelverpackungen.....	19
Abbildung 5: Tarife der relevanten Wirtschaftszweige.....	20
Abbildung 6: Tarife der relevanten Wirtschaftszweige.....	21
Abbildung 7: Kostenübersicht.....	23

## 1. **Ziele und Aufgabenstellungen des Projekts**

Ziel des Projektes war es, eine unabhängige Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft aufgrund des Entwurfs der 21. Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung (Druckfarbenverordnung) durchzuführen. Dem BMEL lagen bereits Kostenschätzungen der betroffenen Wirtschaft vor, allerdings enthielten diese weder detaillierte Angaben zu dem Anteil von sogenannten „Sowieso- Kosten“ noch differenzierte Darstellungen von laufenden Kosten und Umstellungsaufwand.

Vor diesem Hintergrund galt es bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands insb. auch die „Sowieso- Kosten“ sowie die laufenden Kosten zu erheben und auszuweisen. Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands war nach wissenschaftlichen Standards und dem Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung<sup>1</sup> durchzuführen.

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung

## 2. Planung und Ablauf des Projekts

Das Vorhaben „Erfüllungsaufwand der Wirtschaft bezüglich einer nationalen Regelung für Druckfarben für Lebensmittelbedarfsgegenstände“ wurde in fünf Projektphasen bearbeitet, die in den folgenden Abschnitten kurz erläutert werden. Das methodische Vorgehen ist in Kapitel 4 beschrieben.

### Projektetablierung

Ziel der Projektetablierung war es, die inhaltlichen Fragestellungen, Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen inkl. Methodik final abzustimmen und eine darauf abgestimmte Feinplanung zu erstellen. Dazu wurde am 20. Juli 2016 ein Kick-off-Workshop mit Vertretern des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) in Bonn durchgeführt.<sup>2</sup> Übergeordnetes Ziel des Meetings war es, ein gemeinsames Verständnis des Projektes, der damit verbundenen Aktivitäten, der Zusammenhänge und der Ziele aller Beteiligten zu schaffen und sicherzustellen.

### Phase I – Rechtsanalyse

Zur Verdeutlichung der Vorgehensweise in Phase I des Projektes lassen sich die Aktivitäten in folgende Schritte einteilen:

Aktivitäten
Gesetzesanalyse inkl. Analyse der Vorarbeiten
Ergänzende Dokumentenanalyse von Literatur zur Analyse bestehender Verfahren und den dabei entstehenden Kosten sowie vorliegenden Stellungnahmen der Verbände etc.
Explorative Experteninterviews

Als Vorbereitung auf die spätere Messung des Erfüllungsaufwands wurden die dem festgelegten Untersuchungsbereich angehörenden Rechtsvorschriften sowie relevante Dokumente der Europäischen Kommission analysiert.

---

<sup>2</sup> Vertreter des Thünen-Instituts waren terminlich verhindert und konnten daher nicht wie ursprünglich vorgesehen an dem Treffen teilnehmen.

Zusätzlich wurden die vom BMEL zur Verfügung gestellten Stellungnahmen der Verbände zu dem Verordnungsentwurf sowie weitere relevante Dokumente von deutschen und europäischen Verbänden bei der Analyse berücksichtigt.

Zudem wurden mit folgenden Organisationen explorative Interviews durchgeführt, die der Vorbereitung der folgenden methodischen Schritte dienen:

- BfR
- Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL)
- Fachverband Faltschachtelindustrie
- Verband der deutschen Lack- und Druckfarbenhersteller (VdL)
- Industrieverband Kunststoffverpackungen
- Verband der Mineralfarbenindustrie (VDMI)

## Phase II - Vorbereitung der Datenerhebung

Die zweite Projektphase diente der Vorbereitung der Datenerhebung in den Unternehmen, die von den Vorgaben des Verordnungsentwurfs betroffen sind. Die einzelnen Schritte verdeutlicht die folgende Übersicht.

Aktivitäten
Unternehmensworkshop zur Festlegung der Verfahren und Prozesse
Planung der Interviews
Rekrutierung von Unternehmen
Erhebung der Häufigkeitsparameter (Fallzahlen und Tarife)
Zwischenbericht und Präsentation

### Unternehmensworkshop zur Festlegung der Verfahren und Prozesse

Zur Bestimmung der zur Erfüllung der Vorgaben erforderlichen Prozesse wurde ein Prozessworkshop mit betroffenen Normenadressaten durchgeführt.

Dazu fand ein Prozessworkshop mit Unternehmen zur Festlegung der Verfahren und Prozesse statt, die aus dem Entwurf der Verordnung resultieren. Hierfür wurden die interviewten Verbände gebeten, die Einladung an möglichst typische von dem Verordnungsentwurf betroffene Unterneh-

men aus ihrem Bereich weiterzuleiten. So wurde sichergestellt, dass betroffene Unternehmen der gesamten Lieferkette von den Rohstoffherstellern bis zu den Abpackern, bei dem Workshop vertreten waren. Insgesamt waren Ansprechpartner von fünf Unternehmen (ein Vertreter je Gruppe der Lieferkette) anwesend. Ergänzend nahmen Vertreter aus dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und dem Bundesinstitut für Risikobewertung an dem Workshop teil, um die Regelungsansätze des Verordnungsentwurfes als gemeinsame Diskussionsbasis erläutern zu können.

### **Planung der Interviews**

Auf Basis der Ergebnisse des Workshops und der dort abgestimmten Tätigkeiten wurden die Leitfäden für die Unternehmensinterviews erstellt. Für die Gruppen der Lieferkette Rohstoffhersteller, Druckfarbenhersteller, Lebensmittelbedarfsgegenständehersteller, Lebensmittelabpacker wurde je ein Leitfaden für die Erhebung entwickelt.

### **Rekrutierung von Unternehmen**

Für die Rekrutierung der Unternehmen für die Interviews wurde auf folgende Quellen zugegriffen:

- Teilnehmer des Prozessworkshops
- Empfehlung von anderen Unternehmen oder Verbänden
- Unternehmen relevanter Wirtschaftszweige aus Unternehmensdatenbanken
- Mitgliederlisten auf relevanten Branchenverbandsseiten

Dabei ist anzumerken, dass die Unternehmen in den Kategorien entlang der Lieferkette unterschiedliche Bereitschaft für und Interesse an Interviews zeigten. Es war nicht immer im Vorfeld möglich eindeutig zu identifizieren, ob ein Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweigs von der geplanten Druckfarbenverordnung betroffen war, da es keine Möglichkeit gibt nach Lebensmittelbezug in Unternehmensdatenbanken oder Mitgliederlisten von Verbänden zu filtern. Es wurden neben den im Unternehmensworkshop als betroffen identifizierten vier Gruppen der Lie-

ferkette auch (Einzel-)Handelsunternehmen kontaktiert, um mögliche Auswirkungen auf diesen weiteren Akteur der Lieferkette zu erheben. Zudem wurden Prüfinstitute und Maschinenhersteller zusätzlich in die Erhebung eingebunden.

### Erhebung der Häufigkeitsparameter (Fallzahlen und Tarife)

Neben den in den Interviews zu erhebenden Zeitwerten wurden die weiteren zu ermittelnden Kostenparameter, Tarife und Fallzahlen bestimmt.

Für die Ermittlung der **Tarife** mussten folgende Aspekte analysiert werden:

- Branchenzugehörigkeit der betroffenen Unternehmen und
- Qualifikationsniveau der Mitarbeiter, die die Tätigkeiten ausführen.

Die Branchenzugehörigkeit wurde pro Akteur der Lieferkette ermittelt und den Wirtschaftszweigen der Lohnkostentabelle der Wirtschaft zugeordnet.<sup>3</sup>

In einem zweiten Schritt wurden die verschiedenen Qualifikationsniveaus der Beschäftigten im Rahmen der Unternehmensinterviews ermittelt.

Für die **Ermittlung der Fallzahlen** wurde zunächst der „Mengentreiber“ pro Tätigkeit im Rahmen der Unternehmensinterviews identifiziert. In einem zweiten Schritt wurden dann die entsprechenden Fallzahlen, d.h. z.B. Anzahl der betroffenen Unternehmen ermittelt. Hierfür wurden die Daten der amtlichen Statistik der betroffenen Wirtschaftszweige ausgewertet. Da nicht alle Unternehmen der grundsätzlich betroffenen Wirtschaftszweige einen Lebensmittelbezug haben, wurde der Anteil von betroffenen Unternehmen pro Wirtschaftszweig mittels qualifizierter Schätzung ermittelt. Hierfür wurden zwei Quellen herausgezogen:

- eine stichprobenhafte Auszählung der von dem Verordnungsentwurf betroffenen Unternehmen auf Basis des Rücklaufs der Unternehmensinterviews,

---

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, S. 45

- sowie Auskünfte relevanter Unternehmensverbände hinsichtlich des Anteils betroffener Unternehmen unter ihren jeweiligen Mitgliedern.

### Phase III - Datenerhebung

Die dritte Projektphase diente der Erhebung der Daten in betroffenen Unternehmen. Die einzelnen Schritte verdeutlicht die folgende Übersicht.

Aktivitäten
Durchführung von Unternehmensinterviews
Standardisierung der Ergebnisse
Benchmark mit der Schweiz

### Durchführung der Unternehmensinterviews

Insgesamt konnten wie geplant 30 Unternehmensinterviews durchgeführt werden.<sup>4</sup> Die folgende Übersicht zeigt die Anzahl durchgeführter Interviews nach Kategorien.

Kategorie	Anzahl durchgeführter Interviews
Rohstoffhersteller	4
Druckfarbenhersteller	7
Lebensmittelbedarfsgegenständehersteller	9
Lebensmittelabpacker	9
Handel	1
<b>Insgesamt</b>	<b>30</b>

Abbildung 1: Durchgeführte Unternehmensinterviews

Im Rahmen der Interviews wurden sowohl Zeit- als auch Sachaufwand pro Tätigkeit abgefragt. Darüber hinaus wurden zusätzlich die jeweiligen Qualifikationsniveaus der ausführenden Beschäftigten erhoben. Es wurde zwischen einmaligen und laufenden Aufwänden, sowie zusätzli-

<sup>4</sup> Die Ergebnisse basieren damit auf einer - für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands - umfangreichen Datenerhebung. Gemäß internationalen Standards im Bereich der Bürokratiekostenmessungen sollten drei bis fünf Interviews pro Kategorie durchgeführt werden (vgl. u.a. SCM network (2006); International Standard Cost Model Manual, Seite 38).

chen und „Sowieso“-Tätigkeiten bei der Erhebung unterschieden. Darüber hinaus wurden Hinweise zu weiteren möglichen Auswirkungen der geplanten Verordnung aufgenommen.

### **Standardisierung der Ergebnisse**

Nach Abschluss der Unternehmensinterviews erfolgte die Standardisierung der Ergebnisse der Einzelinterviews. Ziel dieses Projektschrittes war die Identifikation des „normal effektiven“ Prozesses zur Erfüllung einer Vorgabe. Dazu wurden die in den Interviews erhobenen Zeit- und Tarifparameter sowie die externen Kosten standardisiert, um so die Kosten der einzelnen Vorgaben bemessen zu können. Im Rahmen der Standardisierung wurden die erhobenen Zeitparameter einer kritischen, qualitativen Bewertung unterzogen. Dies bedeutet, dass nicht einfach der Durchschnittswert ermittelt wird, sondern auch qualitative Informationen mit eingeflossen sind. Extremwerte, die im Rahmen der Unternehmensinterviews ermittelt wurden, wurden nicht berücksichtigt. Dieser Vorgang wurde für jede einzelne Vorgabe durchgeführt.

Das Ergebnis war jeweils der „normal effektive“ Zeitaufwand zur Erfüllung einer Tätigkeit, welcher für die Kostenberechnung zugrunde gelegt wurde.

### **Benchmark mit der Schweiz**

Die Schweizer Verordnung des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI) über Bedarfsgegenstände wurde in vielen Unternehmensinterviews mit deutschen Unternehmen als derzeitiger Maßstab und Standard benannt.

Zwecks Validierung der Kostenschätzung wurde ein Vergleich mit den Kosten, die im Rahmen des Inkrafttretens der Schweizer Verordnung in der Schweiz entstanden sind angestrebt. Vor diesem Hintergrund wurden zwei Interviews mit folgenden Akteuren durchgeführt:

- Ein Interview mit einem betroffenen Druckfarbenunternehmen in der Schweiz
- sowie mit dem zuständigen Schweizer Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) geführt.

#### **Phase IV – Datenauswertung**

Auf Basis der erhobenen Kostenparameter Zeit- und Sachaufwand, Tarife und Fallzahlen erfolgte die Berechnung des Erfüllungsaufwands für die betroffene Wirtschaft.

#### **Phase V - Abschluss**

Die Ergebnisse des Projekts sowie das methodische Vorgehen wurden dokumentiert und der Auftraggeberin präsentiert und übergeben.

### 3. Wissenschaftlicher und technischer Stand, an den angeknüpft wurde

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands erfolgte gemäß dem anerkannten Vorgehen des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.<sup>5</sup> Die Projektergebnisse beruhen überwiegend auf eigenen empirischen Erhebungen. Wo vorhanden und relevant wurde auf bestehende Daten, wie die amtliche Statistik<sup>6</sup> und Tarife der Wirtschaftszweige<sup>7</sup> zurückgegriffen.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass es sich im Bereich Druckfarben für Lebensmittelbedarfsgegenstände und entsprechender Kostenauswirkungen für die Wirtschaft um einen Bereich handelt zu dem verhältnismäßig wenig belastbare Daten vorliegen auf die im Rahmen der Erhebung hätte zurück gegriffen werden können. Vorliegende Stellungnahmen von Unternehmensverbänden wurden analysiert, bildeten aber nicht die Grundlage für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands.

---

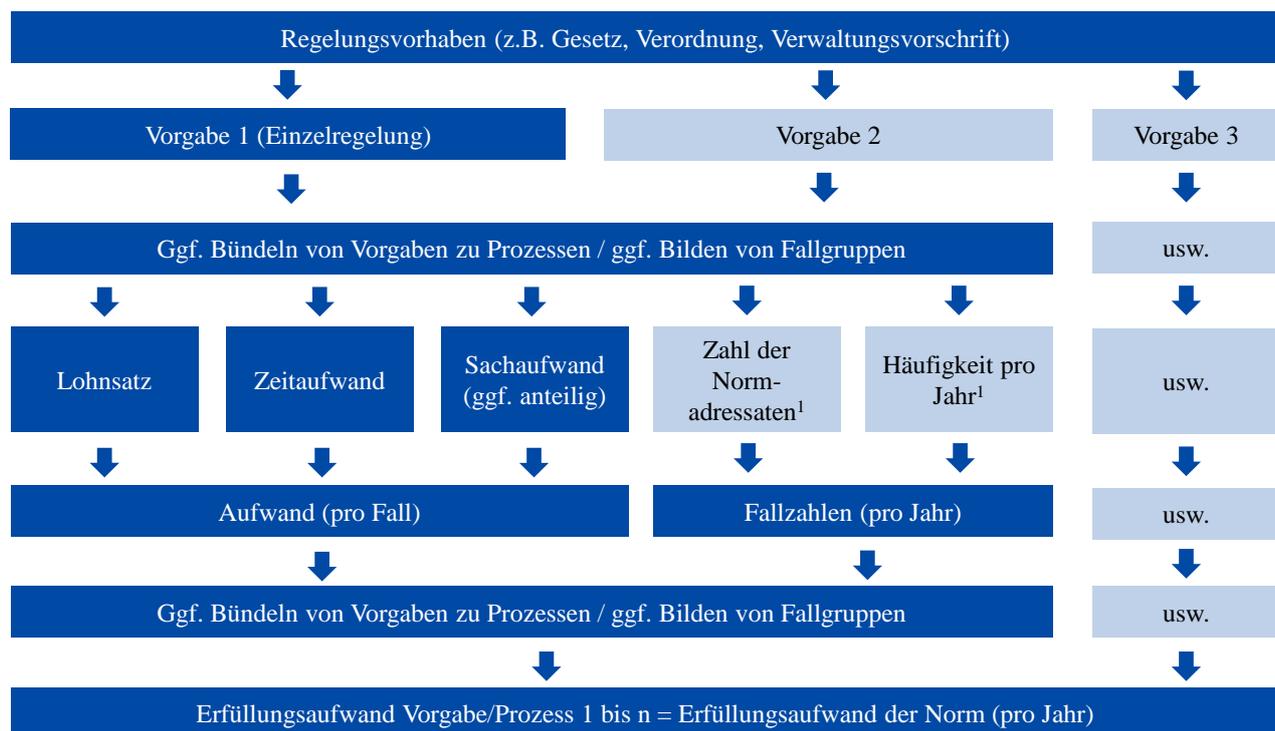
<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung

<sup>6</sup> [https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?\\_site=&sequenz=statistikTabellen&selectionname=42271](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?_site=&sequenz=statistikTabellen&selectionname=42271)

<sup>7</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, S. 45

#### 4. Material und Methoden

Methodische Grundlage des Vorgehens für die Erhebung des Erfüllungsaufwandes bildete der „Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ von Oktober 2012. Wir folgten dabei folgender Logik für die Berechnung der Kosten:



<sup>1</sup> Soweit zur Ermittlung der Fallzahlen erforderlich

#### Abbildung 2: Methodisches Vorgehen

Gemäß Leitfaden sind für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands durch ein Regelungsvorhaben im ersten Schritt die Vorgaben (Einzelregelungen) zu identifizieren. Vorgaben sind dabei „...Einzelregelungen, die bei den Normadressaten unmittelbar<sup>8</sup> zur Änderung von Kosten, Zeit-

<sup>8</sup> „Unmittelbar“ bedeutet hierbei, dass die Änderung von Kosten oder Zeitaufwand in direkter Verbindung mit der Befolgung der jeweiligen Vorgabe steht.“ Quelle: Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, S.8

aufwand oder beidem führen.“<sup>9</sup> Dabei bilden Informationspflichten eine Teilmenge dieser Vorgaben. Vorgaben sind dabei auch die Festlegung von Zielen oder Grenzwerten, weil sie unmittelbar zur Änderung von Kosten bzw. Zeitaufwand bei den Normadressaten führen können.

Zunächst wurde das Regelungsvorhaben analysiert und konkrete Vorgaben für Normenadressaten identifiziert und daraus entstehende Tätigkeiten ermittelt und in einem Workshop mit Normenadressaten der Lieferkette validiert.

Die Gesamtkosten werden ermittelt, indem der Betrag der Kosten einer Tätigkeit (Preis) mit der Gesamtzahl der Tätigkeiten, die (jährlich) ausgeführt werden (Anzahl) multipliziert wird. Die durchschnittlichen Kosten pro Tätigkeit werden dann mithilfe der Lohnkosten (pro Stunde und abhängig vom jeweiligen Qualifikationsniveau) und mit der Zeit, die für jede Tätigkeit durchschnittlich benötigt wird, ermittelt. Auch entstehender Sachaufwand wird hier mit berücksichtigt.

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands ist zudem zwischen Umstellungsaufwand und laufendem Erfüllungsaufwand zu unterscheiden:

- Umstellungsaufwand fällt „...lediglich einmal bei der Einführung oder Änderung einer Vorgabe beim Normadressaten...“ an.<sup>10</sup>
- Laufender Erfüllungsaufwand fällt „...im Abstand von mehreren Jahren absehbar erneut...“ an.<sup>11</sup>

In Kapitel 5 sind die Ergebnisse der Ermittlung des Erfüllungsaufwands entsprechend nach einmaligem Umstellungsaufwand und laufendem Erfüllungsaufwand getrennt dargestellt.

---

<sup>9</sup> Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, S.8

<sup>10</sup> Ebd., S. 12

<sup>11</sup> Ebd., S. 12

Bei der Ermittlung der Aufwände wird zudem zwischen zusätzlichen Aufwänden im Sinne des Erfüllungsaufwands und sogenannten Sowieso-Kosten unterschieden, die nicht Gegenstand des Erfüllungsaufwands sind:

- Es handelt sich um „Sowieso-Kosten“, „...wenn eine Vorgabe zu keiner messbaren Verhaltens- oder Aufwandsänderung bei den Normadressaten führt. Dann ist davon auszugehen, dass durch die Neuregelung kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand bzw. keine Entlastung entsteht.“<sup>12</sup> Die „Sowieso-Kosten“ wurden im Rahmen dieses Projekts mit erhoben und werden im Kapitel 5 dargestellt, sie sind aber nicht Teil des Erfüllungsaufwands des Verordnungsentwurfs.

Die Zuordnung der Kosten zu Umstellungsaufwand und laufenden Kosten, sowie zu zusätzlichen und „Sowieso“-Kosten erfolgte im Rahmen eines Unternehmensworkshops mit Normenadressaten für jede einzelne Tätigkeit. Grundlage für die Einteilung bildete zum einen die bereits bestehenden Pflichten der Normenadressaten durch andere rechtliche Rahmenbedingungen sowie bereits bestehende Prozesse in den Unternehmen z.B. zur Qualitätssicherung. Die Einteilung wurde gemeinsam mit den betroffenen Unternehmen im Rahmen des Unternehmensworkshops vorgenommen.

---

<sup>12</sup> Ebd., S. 12

## 5. Ausführliche Darstellung der Ergebnisse

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse einzelner Projektphasen dargestellt, sofern sie nicht unmittelbar in die Berechnung der Kosten mit eingeflossen sind.

### 5.1. Explorative Interviews mit Verbandsvertretern

Wie oben dargestellt wurden Interviews mit Verbandsvertretern durchgeführt. Diese dienten insb. der Vorbereitung des Unternehmensworkshops sowie der Unternehmensinterviews. Ergebnis der Interviews waren die abgestimmten Gruppen der Lieferkette, die von der geplanten Verordnung betroffen sind: Rohstoffhersteller, Druckfarbenhersteller, Lebensmittelbedarfsgegenständehersteller und Lebensmittelabpacker. Zudem konnten in Vorbereitung auf den Prozessworkshop mit Unternehmen bereits erste Tätigkeiten aufgenommen werden, die bei den betroffenen Unternehmen der Lieferkette in Zusammenhang mit der geplanten Verordnung anfallen.

### 5.2. Rechtsanalyse

Im Rahmen der Gesetzes- und Dokumentenanalyse wurden der Entwurf der Druckfarbenverordnung (21. Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung) analysiert und die Bedarfsgegenständeverordnung (BedGgStV) und das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB), sowie folgende EU-Verordnungen in die Analyse mit einbezogen:

- VO (EG) 1935/2004 (Rahmenverordnung)
- VO (EG) 2023/2006 (Gute Herstellungspraxis)
- VO (EU) 10/2011 (Kunststoffverordnung)

Zusätzlich wurden die vom BMEL zur Verfügung gestellten Stellungnahmen der Verbände sowie weitere relevante Dokumente von deutschen und europäischen Verbänden bei der Analyse berücksichtigt.

Ergebnis der Analyse war ein Mapping der aus dem Entwurf der Druckfarbenverordnung entstehenden Vorgaben und der sich daraus ergebenden Pflichten für die Normadressaten.

Aus dem Entwurf der Druckfarbenverordnung gehen teilweise nicht explizit alle Tätigkeiten der Normenadressaten hervor. Zudem sind als Normenadressaten die „gewerbsmäßigen Hersteller bedruckter Lebensmittelbedarfsgegenstände“ bzw. die „Inverkehrbringer bedruckter Lebensmittelbedarfsgegenstände“ benannt. Erfüllungsaufwand entsteht allerdings laut der interviewten Experten und Unternehmen auch bei weiteren Akteuren in der Lieferkette. So ist die Schaffung von Listenvoraussetzungen nicht Gegenstand der geplanten Druckfarbenverordnung, ist aber als notwendige Voraussetzung im Prozess zu sehen, um den Vorgaben der geplanten Druckfarbenverordnung entsprechen zu können.

Vor diesem Hintergrund wurde zunächst zwecks Validierung der Methodik der Erhebung des Erfüllungsaufwands bei Vorgaben, von denen mehrere Akteure in der Lieferkette betroffen sind ohne konkret adressiert zu werden, ein Interview mit dem Statistischen Bundesamt, Referat A301 Grundsatzfragen der Bürokratiekostenmessung, geführt. Für den konkret geschilderten Fall wurden vom Statistischen Bundesamt zwei Erhebungswege als grundsätzlich möglich aufgezeigt, die sich vom Umfang unterscheiden, beide aber als valide Bemessungsmethoden genutzt werden können:

1. Es wird nur der Erfüllungsaufwand bei dem gewerbsmäßigen Hersteller bedruckter Lebensmittelbedarfsgegenstände bzw. dem Inverkehrbringer ermittelt. Zudem wird geschätzt welche Preiserhöhungen auf den gewerbsmäßigen Hersteller bedruckter Lebensmittelbedarfsgegenstände bzw. den Inverkehrbringer voraussichtlich zukommen, da zusätzliche Aufwände der Lieferanten in der Lieferkette weitergegeben werden.
2. Es erfolgt eine Kostenschätzung bei allen betroffenen Akteuren der Lieferkette.

Für die Ermittlung des Erfüllungsaufwandes der geplanten Druckfarbenverordnung für die Wirtschaft wurde die umfangreiche Ermittlungsmethodik (2.) gewählt, die eine Kostenschätzung bei allen betroffenen Akteuren in der Lieferkette vorsieht.

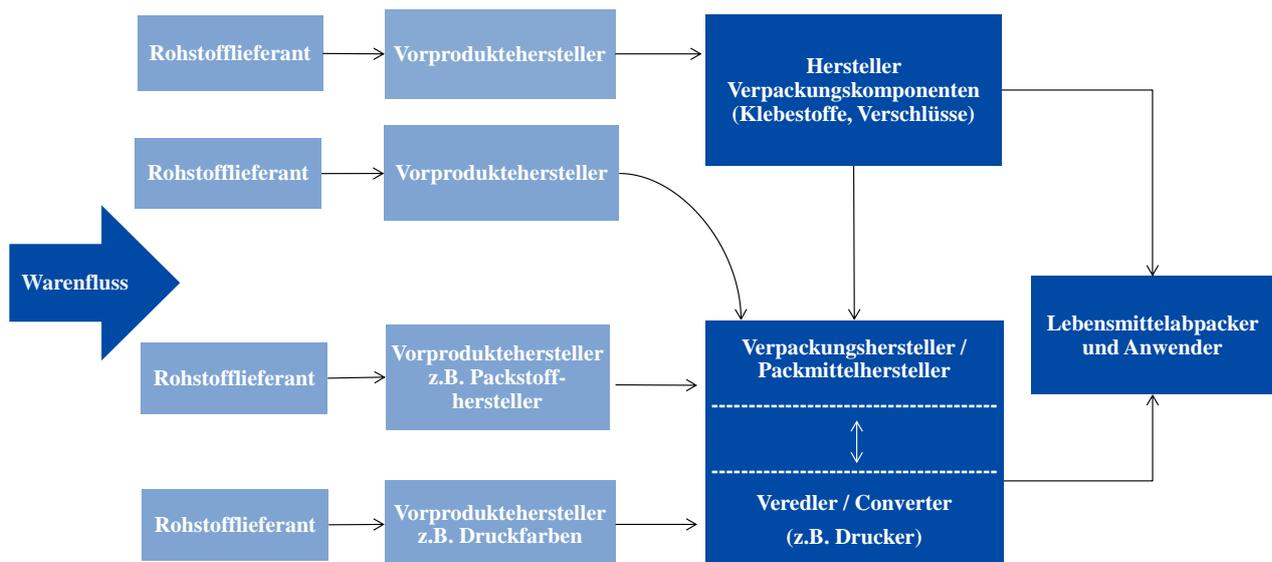
Vor diesem Hintergrund war eine Erhebung rein auf Basis der konkret in dem Verordnungsentwurf formulierten Pflichten nicht sinnvoll. Vielmehr mussten, um der ausführlichen Erhebungsmethodik gerecht zu werden, die Pflichten der geplanten Verordnung in konkrete Tätigkeiten für die einzelnen Akteure der Lieferkette „übersetzt werden“. Hierfür wurde ein Unternehmensworkshop mit betroffenen Akteuren der Lieferkette durchgeführt (siehe Kapitel 5.1). Die Grundlage des Unternehmensworkshops bildeten die im Folgenden dargestellten Analyseergebnisse zu den Pflichten, die sich aus der geplanten Druckfarbenverordnung ergeben sowie Analysen zu den Prozessen der Lieferkette.

Fallgruppe		Zusammenfassung Ergebnisse Rechtsanalyse	Quelle
<i>Druckfarben,</i>			
<b>Direkter Kontakt</b>	die dazu bestimmt sind, mit dem Lebensmittel in Kontakt zu kommen	Ausschließliche Verwendung von positiv gelisteten Stoffen	§2, §4 und §8
	die bei einer normalen vorhersehbaren Verwendung unmittelbar mit dem Lebensmittel in Berührung kommen	Einhaltung der gelisteten Reinheitsanforderungen/Spezifikationen bzw. Einhaltung Reinheitsanforderungen von guter technischer Qualität	
		Einhaltung spezifischer Migrationsgrenzwerte	
<b>Indirekter Kontakt</b>	die nicht für den direkten Kontakt bestimmt sind und auch bei normaler, vorhersehbarer Verwendung nicht damit in direkten Kontakt kommen, bei denen allerdings ein Übergang auf das Lebensmittel möglich ist	Neben positiv gelisteten Stoffen dürfen andere nicht bewertete Stoffe verwendet werden, sofern sie nicht übergehen und nicht mutagen, karzinogen oder reproduktionstoxisch sind	§2, §4 und §8
		Einhaltung spezifischer Migrationsgrenzwerte und Spezifikationen	
<b>Kein Kontakt</b>	bei denen der Übergang auf Lebensmittel ausgeschlossen ist	NICHT VON DER VERORDNUNG BETROFFEN	

Abbildung 3: Zusammenfassende Übersicht Rechtsanalyse

### 5.3. Ergebnisse des Unternehmensworkshops

Als Grundlage für den Unternehmensworkshop mit betroffenen Unternehmen der Lieferkette dienten die oben dargestellten Ergebnisse der Rechtsanalyse sowie eine Analyse der Prozesse der Lieferkette, die der folgenden Abbildung zu entnehmen ist.



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis: Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (2010): Spezifikationen in der Lebensmittelverpackungskette. S. 10. (07.10.2016).

**Abbildung 4: Prinzip der Lieferkette von Lebensmittelverpackungen**

Entlang der Lieferkette wurden im Rahmen des Unternehmensworkshops pro Akteur die Prozesse und relevante Tätigkeiten identifiziert und in laufende und einmalige Kosten (Umstellungsaufwand) untergliedert. Des Weiteren wurden die identifizierten Tätigkeiten in zusätzliche, durch den Entwurf der Druckfarbenverordnung entstehende Aufgaben und in sogenannte „Sowieso-Tätigkeiten“ kategorisiert.

Beispielhaft können als zusätzliche einmalige Kosten (Umstellungsaufwand) die einmalige Aktualisierung von relevanten Informationen bei allen betroffenen Akteuren der Lieferkette genannt werden. Als laufende „Sowieso-Kosten“ können bspw. die laufende, wiederkehrende Weitergabe von Informationen an Kunden benannt werden.

Diese abgestimmten Tätigkeiten, die im Rahmen des Workshops erhoben wurden, bildeten die Grundlage für die Erhebung des Zeit- und Sachaufwands im Rahmen der Unternehmensinterviews.

#### 5.4. Ermittlung der Tarife

Welcher Tarif für die verschiedenen Qualifikationsniveaus zugrunde zu legen ist, richtet sich grundsätzlich danach, ob es sich um eine branchenspezifische oder branchenübergreifende Informationspflicht handelt. Im vorliegenden Fall handelt es sich um branchenübergreifende Pflichten, allerdings entfallen die zusätzlichen Aufwände nur auf Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe, welches einen der höchsten Tarife von allen Wirtschaftsabschnitten hat. Die folgende Tabelle zeigt die zwei Tarifgruppen, die laut Leitfaden zum Erfüllungsaufwand für diesen Fall herangezogen werden könnten. Eine zusätzliche Prüfung der SKM Datendank hat zudem gezeigt, dass bei vergleichbaren Pflichten in diesem Bereich vielfach der Tarif der Gesamtwirtschaft zugrunde gelegt wurde.

Wirtschaftsabschnitt	Qualifikationsniveau			Durchschnitt
	niedrig	mittel	hoch	
Verarbeitendes Gewerbe	23,80€	38,20€	61,20€	41,10€
Gesamtwirtschaft (Abschnitte A-S)	21,50€	30,90€	47,30€	33,20€

Abbildung 5: Tarife der relevanten Wirtschaftszweige

Für die vorliegende Berechnung wurde der deutlich höhere Tarif des Wirtschaftsabschnitts Verarbeitendes Gewerbe zugrunde gelegt. Die dadurch ermittelten Kosten sind somit als Obergrenze zu verstehen.

## 5.5. Fallzahlen

Die Grundlage für die Ermittlung der Gesamtzahl der Tätigkeiten, die (jährlich) ausgeführt werden, bildete die Anzahl der von der geplanten Verordnung betroffenen Unternehmen in den jeweiligen Stufen der Lieferkette. Da wie zuvor erwähnt nicht alle Unternehmen der grundsätzlich betroffenen Wirtschaftszweige einen Lebensmittelbezug haben, wurde der Anteil von betroffenen Unternehmen pro Wirtschaftszweig mittels qualifizierter Schätzung ermittelt (siehe Kapitel 2).

Die folgende Abbildung zeigt, welche Unternehmensanzahl pro Stufe der Lieferkette als Grundlage für die Berechnung genutzt wurde:

	Rohstofflieferanten			Druckfarbenhersteller			Lebensmittelbedarfsgegenständehersteller			Lebensmittelabpacker und -anwender			Handel
<b>Geschätzte Zahl</b>	Anzahl von der Verordnung betroffene Rohstofflieferanten (Stoffe); Anzahl von der Verordnung betroffene Rohstofflieferanten (Pigmente)			Anzahl von der Verordnung betroffene Vorproduktehersteller			Anzahl von der Verordnung betroffene Lebensmittelbedarfsgegenständehersteller			Anzahl von der Verordnung betroffene Lebensmittelabpacker			Nicht relevant, weil beim Handel keine Aufwände anfallen
<b>Anzahl Betriebe gesamt laut amtlicher Statistik</b>	WZ2008 (2-4-Steller)	Wirtschaftszweig	Anzahl Betriebe	WZ2008 (2-4-Steller)	Wirtschaftszweig	Anzahl Betriebe	WZ2008 (2-4-Steller)	Wirtschaftszweig	Anzahl Betriebe	WZ2008 (2-4-Steller)	Wirtschaftszweig	Anzahl Betriebe	Nicht relevant, weil beim Handel keine Aufwände anfallen
							WZ08-171	H.v. Holz- u. Zellstoff, Papier, Karton u. Pappe	183				
							WZ08-1721	H.v. Wellpapier und -pappe, Verpackungsmitteln	445				
							Ggf. auch (teilweise) betroffen:						
	WZ08-2012	Herstellung von Farbstoffen und Pigmenten	52	WZ08-203	H.v. Anstrichmitteln, Druckfarben und Kittlen	254	WZ08-2222	H.v. Verpackungsmitteln aus Kunststoffen	401	WZ08-10	Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln (ohne Futtermittel)	5029	
							WZ08-2592	H.v. Verpackungen und Verschlüssen aus Metall	57				
<b>Zugrunde gelegte Zahlen</b>	Pigmente: 5 Betriebe Stoffe: 15 Betriebe			24			869			5.029			Nicht relevant, weil beim Handel keine Aufwände anfallen

Abbildung 6: Tarife der relevanten Wirtschaftszweige

## 5.6. Ergebnisse des Benchmark mit der Schweiz

Vor Inkrafttreten der Schweizer Verordnung des EDI über Bedarfsgegenstände 2008 wurde in der Schweiz keine Messung des Erfüllungsaufwands durchgeführt. Es liegen daher grundsätzlich keine Daten für einen Vergleich vor. Nach Aussagen des interviewten Schweizer Druckfarbenherstellers, der auch in Deutschland tätig ist, fällt durch die geplante deutsche Verordnung nun ein ähnli-

cher Aufwand an, wie zur Einführung der Schweizer Verordnung, da jeweils Informationen aktualisiert und Dossiers für die Schaffung von Listenvoraussetzungen erstellt werden müssen/mussten.

Nach Aussagen der interviewten zuständigen Schweizer Behörde erfolgt die Beurteilung von Stoffen grundsätzlich in Zusammenarbeit mit dem BfR in gemeinsamen europäischen Arbeitsgruppen.

Unterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland sind laut den Interviewten:

- In der Schweizer Verordnung wird nur der indirekte Kontakt reguliert, in der deutschen auch der direkte Kontakt
- Die in der Schweizer „B-Liste“ aufgeführten Stoffe wurden noch nicht zur Verwendung im Kontakt mit Lebensmitteln evaluiert. Bis zur Entscheidung über die Aufnahme in den Teil A der Liste können diese Stoffe weiterhin verwendet werden, sofern sie bestimmte Anforderungen erfüllen.

Da keine vergleichbaren Daten zu Kosten in der Schweiz vorliegen, konnte der Benchmark nicht für die Validierung der Ergebnisse der Berechnung des Erfüllungsaufwands durch die geplante deutsche Verordnung herangezogen werden.

Grundsätzlich hat der Benchmark ergeben, dass die Schweizer Verordnung klar und verständlich formuliert ist und wenig Interpretationsspielraum für die Normenadressaten offen lässt. Nach Aussagen einiger interviewter Unternehmen in Deutschland kann aus Unklarheit, die sich teilweise aus der geplanten deutschen Druckfarbenverordnung ergeben eine (gefühlte) Belastung entstehen. So wird bspw. in der Schweizer Verordnung, anders als in der deutschen, der Prozess der Schaffung von Listenvoraussetzungen adressiert und beschrieben.

### 5.7. Darstellung der ermittelten Kosten

Im Folgenden sind die Ergebnisse der Berechnung des Erfüllungsaufwand dargestellt. Die folgende Tabelle zeigt die ermittelten Kosten für die Wirtschaft jeweils pro betroffene Kategorie der Lieferkette.

Kategorie	Art des Aufwands	Erfüllungsaufwand (zusätzliche Kosten)	Sowieso-Kosten	Gesamtkosten
Rohstoffhersteller	einmalig	20.740.440 €	0 €	20.740.440 €
	laufend (pro Jahr)	1.714.600 €	211.650 €	1.926.250 €
Druckfarbenhersteller	einmalig	4.098.657 €	0 €	4.098.657 €
	laufend (pro Jahr)	0 €	1.929.023 €	1.929.023 €
Lebensmittelbedarfsgegenständehersteller	einmalig	52.660.531 €	0 €	52.660.531 €
	laufend (pro Jahr)	0 €	313.577.298 €	313.577.298 €
Lebensmittelabpacker	einmalig	16.321.410 €	0 €	16.321.410 €
	laufend (pro Jahr)	0 €	209.750.412 €	209.750.412 €
<b>Gesamtaufwand</b>	einmalig	93.821.038 €	0 €	93.821.038 €
	laufend (pro Jahr)	1.714.600 €	525.468.382 €	527.182.982 €

Abbildung 7: Kostenübersicht

Zusätzliche Kosten durch die geplante Druckfarbenverordnung entstehen für die gesamte betroffene Wirtschaft in Höhe von ca. 95,5 Mio. Euro. Dabei würden einmalig bei Inkrafttreten der Verordnung ca. 93,8 Mio. Euro Umstellungskosten entstehen. Für alle betroffenen Unternehmen der unterschiedlichen Kategorien entstehen einmalige zusätzliche Kosten. Der größte Anteil der einmaligen zusätzlichen Kosten entfällt dabei auf die Lebensmittelbedarfsgegenständehersteller.

Laufende zusätzliche Kosten pro Jahr entstehen nur bei Rohstoffherstellern im Rahmen der Dosiererstellung für die Schaffung von Listenvoraussetzungen und belaufen sich auf ca. 1,7 Mio. Euro.

Die „Sowieso-Kosten“ sind nachrichtlich aufgeführt, aber nicht Bestandteil des Erfüllungsaufwands. Vielmehr handelt es sich hierbei um Tätigkeiten, die aufgrund der geplanten Verordnung durchgeführt werden müssten, aber bereits derzeit durchgeführt werden (müssen). Die „Sowieso“-Kosten sind mit ca. 525 Mio. Euro hoch und stellen sicherlich einen Erklärungsansatz für die hohe gefühlte Belastung dar. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um Kosten, die auf die geplante Druckfarbenverordnung zurückzuführen sind. Die Gesamtsumme aus zusätzlichen und „Sowieso-Kosten“, sowohl einmalig als auch laufende Kosten, des ersten Jahres beträgt 621 Mio. Euro.

Den oben dargestellten Berechnungen wurden die verhältnismäßig hohen Tarife des Wirtschaftszweigs Verarbeitendes Gewerbe zugrunde gelegt. Da es sich um einen branchenübergreifenden Verordnungsentwurf handelt, hätten auch die Tarife des Statistischen Bundesamtes für die „Gesamtwirtschaft (Abschnitte A-S)“ zugrunde gelegt werden können. Die zusätzlichen Kosten (Erfüllungsaufwand) würden in diesem Fall um ca. 20% niedriger ausfallen. Die oben angegebenen Kosten sind daher als Obergrenze zu betrachten.

## 6. **Voraussichtlicher Nutzen und Verwertbarkeit der Ergebnisse**

Die dargestellten Ergebnisse basieren auf einer - für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands - umfangreichen Datenerhebung und sind somit als sehr valide zu betrachten.

Vor dem Hintergrund der Ankündigung der Europäische Kommission eine neue EU-Regelung zu bedruckten Lebensmittelkontaktmaterialien einschließlich Druckfarben vorlegen zu wollen, können die Ergebnisse des vorliegenden Berichts, als wichtige Quelle für Hinweise zu Prozessen und Kosten bei der betroffenen Wirtschaft dienen.

## 7. Zusammenfassung

### Zielsetzung

Ziel des Projektes war eine unabhängige Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft aufgrund des Entwurfs der 21. Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung (Druckfarbenverordnung). Dabei galt es auch die sogenannten „Sowieso-Kosten“ sowie die laufenden Kosten zu erheben und auszuweisen. Die Kosten sollten die gesamte Lieferkette (Rohstofflieferanten, Druckfarbenhersteller, Hersteller von bedruckten Lebensmittelbedarfsgegenständen, Lebensmittelabpacker und –anwender) umfassen.

### Vorgehen

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands erfolgte gemäß dem anerkannten Vorgehen des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Die Projektergebnisse beruhen überwiegend auf eigenen empirischen Erhebungen. Wo vorhanden und relevant wurde auf bestehende Daten, wie die amtliche Statistik und Tarife der Wirtschaftszweige, zurückgegriffen.

### Ergebnisse

Durch die geplante Druckfarbenverordnung entstehen für die gesamte betroffene Wirtschaft zusätzliche Kosten in Höhe von ca. 95,5 Mio. Euro. Dabei würden einmalig bei Inkrafttreten der Verordnung ca. 93,8 Mio. Euro Umstellungskosten entstehen. Der größte Anteil dieser einmaligen zusätzlichen Kosten entfällt dabei auf die Lebensmittelbedarfsgegenständehersteller. Laufende zusätzliche Kosten pro Jahr entstehen nur bei Rohstoffherstellern im Rahmen der Dossiererstellung für die Schaffung von Listenvoraussetzungen und belaufen sich auf ca. 1,7 Mio. Euro.

Die „Sowieso-Kosten“ betragen ca. 525 Mio. Euro und stellen einen Erklärungsansatz für die hohe gefühlte Belastung dar. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um Kosten, die auf die geplante Druckfarbenverordnung zurückzuführen sind.

Im Ergebnis beträgt die Gesamtsumme aus zusätzlichen und Sowieso-Kosten, sowohl einmalig als auch laufende Kosten, des ersten Jahres 621 Mio. Euro.

## **8. Gegenüberstellung der ursprünglich geplanten zu den tatsächlich erreichten Zielen, ggf. mit Hinweisen auf weitere Fragestellungen**

Die ursprünglich gesetzten Ziele des Projekts konnten erreicht werden und eine valide Ermittlung des Erfüllungsaufwands vorgelegt werden. Es wurde die ausführlichste Erhebungsmethodik gewählt (vgl. Kapitel 5.2).

Einzig der Benchmark mit der Schweiz konnte nicht zur Validierung der Ergebnisse dienen, da keine vergleichbaren Zahlen zum Erfüllungsaufwand durch die Schweizer Verordnung vorliegen.

## 9. Literaturverzeichnis

- Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (2010): Spezifikationen in der Lebensmittelverpackungskette
- Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung
- SCM network (2006): International Standard Cost Model Manual