



Bundesministerium  
Soziales, Gesundheit, Pflege und  
Konsumentenschutz  
Radetzkystraße 2  
1030 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
www.arbeiterkammer.at  
erreichbar mit der Linie D

**Per Mail an:**

[lebensmittelrecht.legistik@sozialministerium.at](mailto:lebensmittelrecht.legistik@sozialministerium.at)

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
2021- 0.280.375	BAK/KS- GS/PL/MW	Mag Petra Lehner	<b>501 65</b> DW 12723	<b>501 65</b> DW 142723	14.06.2022

Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz über die Verpflichtung zur Angabe der Herkunft von Fleisch, Milch und Eiern in Speisen, die in bestimmten Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung abgegeben werden

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für den zeitgerecht übermittelten im Betreff genannten Entwurf und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Grundsätzlich stehen wir jeder Erweiterung der Verbraucherinformationen über Lebensmittel positiv gegenüber, wenn die Informationen verständlich und richtig sind und für Verbraucher:innen und den Tierschutz einen Nutzen bringen. Mit dem Entwurf wird allerdings selektiv eine Eigenschaft (Herkunft) von wenigen Rohstoffen (Fleisch, Milch, Eier) für einige Anwendungen (Primärzutat) in ausgesuchten Abgabesituationen (Verpflegung in öffentlichen Einrichtungen) zur Pflichtinformation gemacht. Qualitätsvorgaben aus Konsumenten- oder Tierschutzperspektive werden der Information nicht zugrunde gelegt.

Der Entwurf verfehlt daher die Erreichung des Ziels einer umfassenden, klaren, durchgängigen und nutzbaren Konsument:inneninformation. Auch EU-rechtlich und verfassungsrechtlich gibt es an der Ausgestaltung gewichtige Bedenken.

Die BAK verlangt daher eine Überarbeitung des Vorschlags in der derzeitigen Form und ersucht nachdrücklich dabei eingebunden zu werden.

#### Wesentliche Kritik der BAK am Entwurf:

- Fokus auf Herkunft ohne Qualitätsbindung bringt wenig Mehrwert für Konsument:innen und birgt ein hohes Irreführungspotential
- Nachweise des EU-rechtlich notwendigen Zusammenhangs Qualität - Herkunft fehlen
- Angaben wie „EU“ oder „EU und nicht-EU“ sind keine klaren Informationen
  - erlaubt sind neben einem Land oder mehreren Ländern zB auch „EU“, „nicht-EU“, „EU und nicht-EU“ oder „nicht aus Österreich“
- Ungleichbehandlung gleicher Leistungen ist sachlich nicht nachvollziehbar (zB Differenzierung ob Auftraggeber öffentlich/privat, Gastronomie gänzlich ausgenommen)
- Rechtsunsicherheiten aufgrund vager Bestimmungen
- Korrektheit der Angaben schwer kontrollierbar
- Kosten- ohne Qualitätssteigerung für Konsument:innen

Eine Ausweitung der Pflichtinformationen über die Kennzeichnung der Herkunft bestimmter Zutaten hinaus in der Außer-Haus-Verpflegung und bei allen unverpackt an Endverbraucher:innen abgegebenen Lebensmitteln ist aus unserer Sicht jedenfalls sinnvoll und notwendig (zB Zutaten, Nährwerte, Frische, Haltungsform, Tierwohl), damit Konsument:innen die Informationen erhalten, die für eine informierte Wahl genauso nötig sind wie für eine bewusste Ernährung oder eine klimafreundliche Lebensweise. Andere Länder sind hier schon weiter und verlangen zB die Angabe von Konservierungsstoffen oder Nährwerten in Menükarten. Diese Verordnung sollte daher unbedingt auch dazu genutzt werden, die Verbraucherinformation in der (gesamten) Außer-Haus-Verpflegung deutlich zu verbessern.

#### Konkrete Anmerkungen

Der Entwurf sieht eine verpflichtende Kennzeichnung der Herkunft vor, wenn die in § 3 Abs 1 der Verordnung genannten Produkte primäre Zutat(en) von Speisen sind. Umfasst sind Fleisch (Rind, Schwein, Schaf, Ziege, Geflügel), Eier inklusive Flüssigei und Trockenei und einige Milchprodukte (Trinkmilch, Butter, Sauerrahm, Topfen, Joghurt natur, Schlagobers, Frischkäse).

Die Kennzeichnungspflicht betrifft Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung der öffentlichen Verwaltung und Gesundheitspflege, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen der öffentlichen Hand. Sie gilt für „industriell geführte Großküchen“ (für die eine Definition fehlt) und andere Verpflegungsdienstleister, die von einer Körperschaft öffentlichen Rechts oder einer juristischen Person, die im maßgeblichen Eigentum (mehr als 25 Prozent) einer oder mehrerer Körperschaften öffentlichen Rechts steht, betrieben oder beauftragt werden. Ausgenommen ist die Beauftragung privater Verpflegungsdienstleister mit weniger als sechs Mitarbeiter:innen (Vollzeitäquivalente).

### Primärzutat zu ungenau definiert

Zur Definition der „Primärzutat“ verweist der Entwurf auf die EU-Lebensmittelinformations-Verordnung (VO (EU) Nr. 1169/2011; LMIV), die eine primäre Zutat in Art 2 Abs 2 lit q definiert. Demnach ist eine Primärzutat eine Zutat, die mehr als 50 Prozent eines Lebensmittels ausmacht oder für das Produkt namensgebend bzw damit assoziiert ist. Offen bleibt anhand des derzeitigen Textes im Entwurf, worauf sich bei Speisen die Primärzutaten-Definition bezieht. Ist die Speise gemeint (zB Spaghetti Bolognese) oder nur ein Teil der Speise (Sauce Bolognese)? Wenn die ganze Speise (Teigwaren und Sauce) gemeint ist, ist das Fleisch der Sauce dann eine primäre Zutat? Wenn nur der relevante Teil der Speise – in dem Fall die Sauce - betrachtet wird und nur Faschiertes vom Schwein eingesetzt wurde, ist Schweinefleisch jedenfalls eine primäre Zutat (mehr als 50 Prozent der Sauce) und löst die Angabe zur Herkunft des Fleisches aus. Wird aber gemischtes Faschiertes verwendet (50:50 Rind/Schwein) gibt es keine Zutat, die über 50 Prozent ausmacht und kennzeichnungspflichtig wäre. So wird bei der gleichen Sauce je nach Rezeptur einmal die Informationspflicht ausgelöst, einmal nicht. Unabhängig davon, dass das für Konsument:innen verwirrend sein kann, ist es im Sinne der Rechtssicherheit notwendig, zumindest in die Erläuterungen zur Verordnung klare Definitionen einzufügen. Für die Normunterworfenen muss klar sein, was sie wann wie kennzeichnen müssen.

### Herkunftsfokus unbefriedigend - Konsument:innen verdienen mehr

Die LMIV harmonisiert die Lebensmittelkennzeichnung EU-weit. Sie bezieht sich grundsätzlich auf alle Lebensmittel (verpackt und unverpackt, Lebensmittel und Speisen) und umfasst alle Abgabestellen an die Endverbraucher:innen. Uneingeschränkt anwendbar sind die Vorgaben der LMIV für verpackte Lebensmittel, für offen abgegebene Lebensmittel (zB Schütten zur Selbstbedienung, Bäcker) und Speisen (zB Kantine, Gasthaus) bzw solche, die unmittelbar für Verbraucher:innen verpackt werden (zB Bedientheken, Zustelldienste der Gastronomie) können die Mitgliedsstaaten vorsehen, dass einige oder alle Vorgaben der LMIV ebenfalls verpflichtend gelten. Österreich hat davon bisher keinen Gebrauch gemacht. Eine Ausnahme bildet die Information über Allergene, die nach der LMIV immer verpflichtend anzugeben sind (zB auch beim Bäcker, in Menükarten).

Wir halten es für zeitgemäß und wichtig, dass basale Informationen über Lebensmittel, die auf verpackten Produkten zu finden sind, auch im Rahmen von Verpflegungsleistungen für Konsument:innen leicht verfügbar sind. Die Verordnung sollte daher jedenfalls auch dazu genutzt werden, die Kennzeichnung von Lebensmittel und Speisen an allen Abgabestellen deutlich zu verbessern. Informationen zu Zutaten, eine Nährwertdeklaration (Energie, Eiweiß, Fett, gesättigte Fette, Zucker, Salz) und zur Frische wären für Konsument:innen nützliche und für deren Gesundheit und Auswahl wichtige Kriterien, gerade auch in der stetig steigenden Außer-Haus-Verpflegung.

## Herkunft per se ist keine Qualität und birgt Irreführungspotential

Die Herkunft allein sagt nichts zur Qualität einer Zutat oder eines Lebensmittels aus. Bei tierischen Produkten sind Tierhaltung, Fütterung, Schlachtmethode oder Transportzeiten von Lebewildvieh qualitätsbeeinflussend, nicht aber die geographische Verortung eines Stalles.

Eine Pflichtkennzeichnung der Herkunft ohne klare Kennzeichnung der Tierhaltung bzw ohne generell höhere gesetzliche Tierhalte- und Tierschutzstandards birgt zudem auch ein nicht unerhebliches Potential zur Irreführung. Konsument:innen könnten annehmen, dass die Herkunft „Österreich“ eine bessere Haltung und/oder mehr Tierwohl verspricht, auch weil dies in der Werbung und durch Äußerungen mancher Politiker:innen oder Marktteilnehmer:innen suggeriert wird. Das mag zwar auf manche Erzeuger:innen oder Produktionszweige (zB Geflügel) zutreffen, nicht aber generell für die Standards in der Tierhaltung in Österreich, die in vielen Bereichen nicht höher sind als in anderen Ländern. Die gleichzeitig mit dieser Verordnung zur Begutachtung ausgesandten Novellen zum Tierschutzgesetz und zur Tierhaltungsverordnung bringen - sollte nicht noch nachgebessert werden - keine deutlich höheren Standards, die im Falle von nationalen zusätzlichen Vorschriften zur Herkunftskennzeichnung als Beleg für die EU-rechtlich notwendige Verbindung zwischen Qualität des Lebensmittels (Fleisch, Milch, Ei) und seiner Herkunft nachzuweisen wären.

## Fraglicher Nutzen von Herkunftsangaben wie „EU und nicht-EU“

Vorgesehen ist, dass die Angabe des Ursprungslandes gemäß Art 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 erfolgen. Demnach kann die Angabe „Österreich“ sein oder ein anderes Land bzw mehrere Länder, eine Region in Österreich oder in einem anderen Land oder eine Region, die sich über mehrere Länder erstreckt, aber auch „EU“, „nicht-EU“ oder „EU und nicht-EU“ oder auch „xy stammt nicht aus Österreich“ ist möglich. Die Angaben „EU“, „nicht-EU“ und insbesondere „EU und nicht-EU“ entsprechen nicht der Verbraucher:innenerwartung an eine klare Herkunftskennzeichnung. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Anbieter:innen, um Falschkennzeichnungen und häufige Änderungen der Aushänge oder Menükarten zu vermeiden, die Angabe „EU und nicht-EU“ verwenden, also genau jene Angabe, die den Verbraucher:innen am wenigsten Information liefert.

## EU-Rechtskonformität fraglich

Verpflichtende Angabe zur Herkunft sieht die LMIV derzeit nur bei Fleisch von Schweinen, Ziegen, Schafen und Geflügel vor (frisch, gekühlt, tiefgefroren; gemästet/geschlachtet in) bzw immer dann, wenn bei einem Lebensmittel Herkunftswerbung gemacht wird, eine primäre Zutat dieses Produktes aber nicht oder nicht zur Gänze aus dem ausgelobten Land/ aus der ausgelobten Region kommt. Wurst mit Österreichfahne muss daher nicht ausschließlich Fleisch von in Österreich gemästeten und geschlachteten Tieren enthalten, wenn zB auch angegeben wird „Schweinefleisch aus Österreich und der EU“. Zusätzlich sieht noch die EU-

Rindfleischetikettierungsverordnung für Rindfleisch (frisch, gekühlt, tiefgefroren) verpflichtende Herkunftsinformationen vor (geboren/gemästet/geschlachtet in).

Über die LMIV-Vorgaben hinaus gehende von den gemeinsamen Vorgaben abweichende einzelstaatliche Vorschriften sind unter klaren Voraussetzungen möglich, wenn die entsprechenden Vorgaben einem der in der LMIV aufgezählten Gründe zuordenbar sind und den freien Verkehr der Waren, die der LMIV entsprechen, nicht unterbinden, behindern oder einschränken.

Die relevanten Artikel der LMIV (Art 38, Art 39, insbesondere zu beachten ist Art 39 Abs 2) lauten (eigene Hervorhebungen):

#### Artikel 38 - Einzelstaatliche Vorschriften

- (1) Die Mitgliedstaaten dürfen in Bezug auf die speziell durch diese Verordnung harmonisierten Aspekte einzelstaatliche Vorschriften weder erlassen noch aufrechterhalten, es sei denn, dies ist nach dem Unionsrecht zulässig. Diese einzelstaatlichen Vorschriften dürfen nicht den freien Warenverkehr behindern, beispielsweise durch die Diskriminierung von Lebensmitteln aus anderen Mitgliedstaaten.
- (2) Unbeschadet des Artikels 39 dürfen die Mitgliedstaaten **einzelstaatliche Vorschriften zu Aspekten** erlassen, die nicht speziell durch diese Verordnung harmonisiert sind, sofern diese Vorschriften **den freien Verkehr der Waren, die dieser Verordnung entsprechen, nicht unterbinden, behindern oder einschränken.**

#### Artikel 39 - Einzelstaatliche Vorschriften über zusätzliche verpflichtende Angaben

- (1) Zusätzlich zu den in Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 10 genannten verpflichtenden Angaben können die Mitgliedstaaten nach dem Verfahren des Artikels 45 Vorschriften erlassen, die zusätzliche Angaben **für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln** vorschreiben, die aus **mindestens einem der folgenden Gründe gerechtfertigt** sind:
  - a) Schutz der öffentlichen Gesundheit,
  - b) Verbraucherschutz,
  - c) Betrugsvermeidung,
  - d) Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb.
- (2) Die Mitgliedstaaten können auf der Grundlage von Absatz 1 nur dann Maßnahmen hinsichtlich der **verpflichtenden Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts** von Lebensmitteln treffen, wenn **nachweislich eine Verbindung**

**zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht.** Bei der Mitteilung solcher Maßnahmen an die Kommission weisen die Mitgliedstaaten nach, dass die **Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen wesentliche Bedeutung beimisst.**

Für Eier (Schalenei) gilt nach den EU-Vermarktungsnormen die Einzelei-Stempelungsvorgabe, die neben einem Kürzel des Legelands (für Österreich AT) auch eine Information zur Haltung der Hennen vorsieht (0, 1, 2, 3 für Bio, Freiland, Boden, Käfig).

Für Milch gibt es derzeit keine verpflichtenden harmonisierten Herkunftskennzeichnungsvorgaben.

Für die ins Auge gefassten Maßnahme der verpflichtenden Information über die Herkunft von Fleisch, Milch und Eiern als primäre Zutat in Speisen sind somit mehrere der oben genannten Punkte relevant. Für **Fleisch** von Rindern, Schweinen, Ziegen, Schafen und Geflügel (verpackt, frisch und tiefgefroren) und rohe Eier (Schalenei-Stempelung) gelten harmonisierte Vorschriften zur verpflichtenden Kennzeichnung der Herkunft. Diese Vorschriften könnten EU-rechtskonform auf unverpackte Lebensmittel und damit auch die Gemeinschaftsverpflegung ausgedehnt werden.

Ableitbar ist dies aus Artikel 44 LMIV. Dieser lautet:

#### Artikel 44 Einzelstaatliche Vorschriften für nicht vorverpackte Lebensmittel

- (1) Werden Lebensmittel Endverbrauchern oder Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung ohne Vorverpackung zum Verkauf angeboten oder auf Wunsch des Verbrauchers am Verkaufsort verpackt oder im Hinblick auf ihren unmittelbaren Verkauf vorverpackt, so
  - a) sind die Angaben gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c verpflichtend; (eigene Anmerkung: hier ist die Allergeninformation gemeint)
  - b) sind die Angaben gemäß den Artikeln 9 und 10 nicht verpflichtend, es sei denn, die Mitgliedstaaten erlassen nationale Vorschriften, nach denen einige oder alle dieser Angaben oder Teile dieser Angaben verpflichtend sind. (eigene Anmerkung: verpflichtende Herkunftsangaben umfasst)
- (2) Die Mitgliedstaaten können nationale Vorschriften darüber erlassen, auf welche Weise und gegebenenfalls in welcher Form der Angabe und Darstellung die Angaben oder die Teile der Angaben gemäß Absatz 1 bereitzustellen sind.
- (3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der Vorschriften gemäß Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 unverzüglich mit.

Die in den Erläuterungen erwähnte verpflichtende Herkunftskennzeichnung für Fleisch in der Gastronomie in Frankreich und Finnland ist auf dieser Grundlage erfolgt und kann daher nicht

als Argument für das österreichischen Vorhaben, das eben keine Fleischkennzeichnung für die Gastronomie beinhaltet und auch Milch und Eier als Zutat betrifft, herangezogen werden.

Bei **Eiern** ist die Einzelei-Stempelung zwar nicht in der LMIV geregelt, es kann aber mit Analogie (insbesondere aus Verbraucher:innensicht) argumentiert werden. Hier wäre auch die Ziffer für die Haltungsform (analog zum Schalenei) eine für Konsument:innen relevante und hinsichtlich Tierwohl der Herkunftsangabe überlegene Information. Diese Information sollte daher noch ergänzt werden.

Für **Milch** gibt es keine harmonisierten Herkunftskennzeichnungsvorgaben für verpackte Lebensmittel und ist daher Artikel 38 und 39 der LMIV besonders zu beachten. Da die Abgabe von Speisen im Rahmen von Verpflegungsleistungen in Österreich kaum Potential zur Störung des freien Warenverkehrs mit Lebensmitteln hat, ist eine Pflichtinformation zur Herkunft der Milch(-produkte) als primäre Zutat in Speisen, die im Rahmen von Verpflegungsleistungen in Österreich an Endverbraucher:innen abgegeben werden, EU-rechtlich grundsätzlich auch möglich, geknüpft an einen Beleg, der einen Zusammenhang Qualität – Herkunft darlegt (siehe Art 39 Abs 2 LMIV). Die diesbezüglichen Ausführungen in den Materialien sind vage. Es werden hohe Anforderungen bei Tierwohl, Nachhaltigkeit, Strukturen und Tiergesundheit aufgezählt, ohne näher auf die einzelnen Punkte einzugehen oder klare Argumente, Zahlen, Daten und Fakten darzulegen, die untermauern, wie und wodurch sich Österreich von anderen Ländern unterscheidet. Ein geringer Antibiotikaverbrauch wird erwähnt, aber dieser weder in Zahlen dargelegt oder in Relation zum Verbrauch anderer Länder gesetzt. Das Argument der gvo-freien Fütterung bei Milch, Eiern und Hühnerfleisch trifft wiederum für die anderen Fleischarten nicht zu und es fehlt eine Übersicht, ob diese Form der Fütterung nicht auch in anderen Ländern praktiziert wird. Speziell auf Milchprodukte bezogene Ausführungen fehlen gänzlich.

Grundsätzlich ist der Qualitätsbezug auch bei Fleisch und Eiern als Zutat ebenfalls relevant, auch wenn es hier harmonisierte Kennzeichnungspflichten für verpackte Lebensmittel gibt, die auf unverpackte Waren ausgedehnt werden können, sind die von der Pflichtkennzeichnung betroffenen Zutaten verarbeitet, die harmonisierten Vorgaben gelten aber für unverarbeitetes Fleisch bzw Schaleneier. Bei verarbeitetem Hühnerfleisch und Eiern scheint die Pflichtkennzeichnung am ehesten argumentierbar, da zumindest zwei Qualitätsdimensionen (Haltung und Fütterung) in Österreich besser sind als der jeweilige EU-Mindeststandard (geringere Besatzdichte bei Masthühnern und gvo-freie Fütterung; Käfigverbot bei Legehennen und gvo-freie Fütterung - ein Käfigverbot allein haben auch andere Länder). Kommt auch in Österreich ein klares Verbot des Tötens männlicher Küken (wie derzeit in Verhandlung), dann käme bei den Eiern noch eine dritte Qualitätsdimension (Tierschutz) dazu. Das Verbot des Tötens männlicher Küken ist beispielsweise in Deutschland seit 1.1.2022 umgesetzt. Deutsche Eier sind somit derzeit jenen aus Österreich in der Qualitätsdimension „Tierschutz“ überlegen.

Fazit: Mit der Pflichtvorgabe zur Information über die Herkunft wird einerseits über die EU-weit harmonisierten Vorgaben für verpackte Lebensmittel hinaus gegangen (insbesondere Milch) und andererseits ist ein klarer Qualitätssprung gegenüber vergleichbaren Zutaten anderer Herkunft nicht belegt bzw ersichtlich. Damit die Verordnung das notwendige Notifizierungs-

verfahren übersteht und der berechtigten Verbraucher:innenerwartung gerecht wird, dass Zutaten österreichischer Herkunft bessere Qualität aufweisen, sind Nachbesserungen unbedingt erforderlich. Bei Milch erscheint in Ermangelung harmonisierter Vorschriften und aufgrund fehlender deutlich höherer Standards als in anderen EU-Ländern, was die Haltung von Milchkühen, deren Fütterung und den Tierschutz betrifft, die Umsetzung einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung nicht möglich.

#### Differenzierung der Normunterworfenen willkürlich

Ein wesentlicher Schwachpunkt und aus unserer Sicht auch verfassungswidrig ist die vorgenommene willkürliche Differenzierung der Informationsweitergabe nach Abgabegruppen und Abgabestellen. Einerseits differenziert die Verordnung in öffentliche oder private Auftraggeber:innen von Verpflegungsdienstleistungen und andererseits in „industrielle Großküchen“ und andere Küchen inklusive Gastronomie, wenn diese als Verpflegungsdienstleister für öffentliche Einrichtungen tätig wird und weniger als sechs Mitarbeiter:innen (Vollzeitäquivalente) beschäftigt. Die klassische Gastronomie (Verpflegung in der Gaststube oder Lieferung an Private) ist gänzlich ausgenommen.

Dem Entwurf zufolge müssten Küchen in öffentlichen Krankenhäusern die Kennzeichnung durchführen, in Privatspitälern nicht, im Buffet im öffentlichen Schwimmbad gibt's Informationen, im Buffet im privaten Schwimmbad oder im Wellnesshotel nicht. Erzeuger:innen mit unter sechs Mitarbeiter:innen sind von der Regelung ausgenommen und müssten für Essenslieferungen keine Kennzeichnung vornehmen, auch wenn das Essen für die Gemeinschaftsverpflegung in einer öffentlichen Einrichtung bestimmt wäre, während beispielsweise eine eigene Küche in dieser Institution die Herkunft der betreffenden Produkte für die Speisen kennzeichnen müsste. Ein Pächter, der zwei Kantinen in Senior:innen-Wohnheimen betreibt, ein Heim führt die Gemeinde, das zweite ein privater Träger, muss einmal kennzeichnen, einmal nicht. Großküchen, die Essen an private Kindergärten liefern, müssen keine Kennzeichnung vornehmen, während für die Lieferung des gleichen Essens an öffentliche Kindergärten eine Kennzeichnung vorgeschrieben wäre. Beliefert ein Verpflegungsunternehmen die Kantine eines Ministeriums, muss gekennzeichnet werden, beliefert es auch den Versicherungskonzern nebenan, ist keine Kennzeichnung notwendig. Diese absurden Unterscheidungen sind an keinerlei objektive und objektivierbare Kriterien geknüpft. Die Kund:innen sind zudem in allen genannten Einrichtungen gleich interessiert oder desinteressiert an Herkunftsinformationen und müssen an allen Abgabestellen die gleichen Informationen bekommen.

Grundsätzlich gilt der Gleichheitssatz als Verfassungsgebot. Gleiches kann zwar ungleich behandelt werden, bedarf aber einer sachlichen Rechtfertigung. Eine sachliche Rechtfertigung für die Differenzierung („industrielle Großküche“ versus „normale Großküche“, öffentliche versus private Betreiber:innen bzw Auftraggeber:innen) ist den Materialien zum Entwurf nicht zu entnehmen. Auch eine nachvollziehbare Erklärung für die generelle Ausnahme für die Gastronomie wird nicht gegeben und ist aus oben erwähnten Erwägungen nicht erklärbar, somit willkürlich. Grundsätzlich fehlt auch eine Definition von „Gemeinschaftsverpflegung“ und



wünschenswert wäre auch eine Definition von „Ursprung“ und „Herkunft“. Im Entwurf wird einmal von Ursprung, dann wieder von Herkunft gesprochen. Es braucht hier klare Definitionen und ein durchgängiges Wording.

In der EU-Lebensmittel-Basisverordnung (Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit) findet sich der Begriff „Gemeinschaftsverpflegung“ genau einmal. Im Artikel 3 (sonstige Definitionen) im Punkt sieben werden Großküchen und Restaurants unter „Einzelhandel“ subsummiert und sind somit lebensmittelrechtlich grundsätzlich gleich zu behandeln. Die entsprechende Stelle lautet:

[Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck]

7. "Einzelhandel" die Handhabung und/oder Be- oder Verarbeitung von Lebensmitteln und ihre Lagerung am Ort des Verkaufs oder der Abgabe an den Endverbraucher; hierzu gehören Verladestellen, **Verpflegungsvorgänge, Betriebskantinen, Großküchen, Restaurants und ähnliche Einrichtungen der Lebensmittelversorgung**, Läden, Supermarkt-Vertriebszentren und Großhandelsverkaufsstellen;

In den Begriffsbestimmungen der LMIV findet sich im Art 2 Abs 2 lit d folgende Definition von Gemeinschaftsverpflegung:

d) „Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung“ Einrichtungen jeder Art (darunter auch Fahrzeuge oder fest installierte oder mobile Stände) wie Restaurants, Kantinen, Schulen, Krankenhäuser oder Catering-Unternehmen, in denen im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit Lebensmittel für den unmittelbaren Verzehr durch den Endverbraucher zubereitet werden.

Eine Differenzierung der Informationsweitergabe je nachdem, ob Restaurant oder Kantine, Gasthaus oder Krankenhaus oder nach öffentlichen oder privaten Betreiber:innen oder Auftraggeber:innen ist nicht nur verfassungsrechtlich bedenklich, sondern auch EU-rechtlich nicht vorgesehen.

Die LMIV verweist zudem im Erwägungsgrund 29 darauf, dass die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts so gestaltet sein soll, dass die Verbraucher:innen nicht getäuscht werden. Weiters heißt es ebendort, dass die Angabe auf eindeutig definierten Kriterien beruhen sollte, die gleiche Ausgangsbedingungen für Unternehmen gewährleisten und das Verständnis der Informationen zum Ursprungsland oder Herkunftsort eines Lebensmittels seitens der Verbraucher:innen fördern. Auch hieraus ist ableitbar, dass die Differenzierung der Gemeinschaftsverpflegung im Entwurf zumindest fragwürdig ist und zudem der Förderung des Verständnisses der Verbraucher:innen zum Ursprungsland oder Herkunftsort eines Lebensmittels sogar abträglich sein kann, wenn in Kantine A (Ministerium) eine Herkunftsinformation Pflicht ist und in Kantine B (Versicherungskonzern) nicht oder im

Kindergarten A (Gemeindekindergarten versorgt vom Dorfwirtin) nicht gekennzeichnet wird und im Kindergarten B die Herkunftskennzeichnung erfolgen muss (Gemeindekindergarten versorgt von einem auf ausgewogene Kinderernährung spezialisierten Unternehmen).

Unabhängig davon, dass die sachliche Begründung für die Ausnahme gemäß § 2 Abs 2 des Entwurfes über die Beauftragung privater Verpflegungsdienstleister „mit weniger als sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Vollzeitäquivalente)“ fehlt und ist auch nicht klar, ob die Ausnahme bloß Dienstleister:innen erfasst, die insgesamt weniger als sechs Mitarbeiter:innen beschäftigen oder ob sich die Sechs-Personen-Grenze auf die mit der Verpflegung beauftragten Mitarbeiter:innen bezieht. Auch hier bräuchte es neben der sachlichen Begründung für die Ausnahme auch klare Vorgaben, was konkret gemeint ist.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit missachtet, Kontrollierbarkeit fraglich

In den Erwägungsgründen der LMIV ist hinsichtlich der Durchführungsvorgaben der in der LMIV normierten Ursprungskennzeichnung von Fleisch ausgeführt, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Verwaltungsaufwand für Lebensmittelunternehmer:innen und Aufsichtsbehörden zu berücksichtigen sind (Erwägungsgrund 31). Aus unserer Sicht sind im Entwurf diese Grundsätze nicht hinreichend berücksichtigt. Eine verlässliche Kontrollierbarkeit der Pflichtangaben zur Herkunft über die erwähnten vorhandenen Systeme (Rinderdatenbank, Eierdatenbank, Rückverfolgbarkeitsgebot) erfordert durchgängig über alle Verarbeitungsstufen funktionierende Systeme. Ob dies in ausreichendem Ausmaß gegeben ist, ist fraglich, da die Vorgaben zur Rückverfolgbarkeit lediglich vorsehen, dass Lebensmittelunternehmer:innen die jeweiligen Vorlieferant:innen bzw Abnehmer:innen dokumentieren. Die in den Materialien genannten Systeme sind zudem nicht hinreichend transparent, da nicht öffentlich zugänglich, weder gänzlich noch eingeschränkt. So können Verbraucherschutzorganisationen oder andere zivilgesellschaftliche Gruppen ihre wichtige Rolle als „Watchdog“ nicht ausführen, da sich die Herkunft am Endprodukt nicht „ertesten“ lässt und keine Auskunftspflichtung für Unternehmer:innen gegenüber diesen Organisationen besteht. Zumindest letzteres wäre daher jedenfalls vorzusehen.

Mehrkosten für Konsument:innen für nicht nutzbare Informationen

Systeme zur Herkunftskennzeichnung sind ein nicht unwesentlicher Kostenfaktor, der für alle entlang der Lieferkette aber insbesondere für die Anwender:innen der Kennzeichnung relevant sein wird. Im konkreten Fall trifft es die öffentlichen Einrichtungen ganz besonders. In der wirkungsorientierten Folgenabschätzung wird darauf verwiesen, dass das Vorhaben keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen auf Unternehmen habe, da diese bei der Informationsweitergabe auf bereits implementierte Warenwirtschaftssysteme zurückgreifen können. Diese sind aber für eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung (noch) nicht ausgelegt (siehe oben).

Es ist daher zu befürchten, dass allfällige zusätzlich entstehende Aufwände sich schlussendlich in höheren Kantinenpreisen niederschlagen werden und gerade Unternehmen wie öffent-

liche Spitäler, Pflegeheime, Kindergärten oder Schulen bzw deren Patient:innen und Klient:innen sowie die Eltern von Kindern in öffentlichen Schulen und Kindergärten höhere Verpflegungskosten tragen werden müssen und das bei ohnehin steigenden Kosten für Lebensmittel. Der Gesetzgeber ist hier aufgefordert, Maßnahmen zu setzen, um eine Abwälzung des Aufwandes auf Verbraucher:innen zu verhindern. Bei kleineren Küchen etwa in kommunalen Pflegeheimen oder Kindergärten stellt sich zudem die Frage, wie diese den zusätzlichen Verwaltungs- und Organisationsaufwand stemmen sollen. Wenn dann, um auf der sicheren Seite zu sein und den Aufwand so gering wie möglich zu halten, „Herkunft EU und nicht-EU“ angegeben wird, nutzt das Konsument:innen nichts, die – aus welchen Gründen auch immer - österreichische Zutaten bevorzugen würden.

EU-Vorschläge zur Ausweitung der verpflichtenden Herkunftskennzeichnung abwarten

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass laut Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission noch im letzten Quartal 2022 mit einem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der LMIV zu rechnen ist. Mittels öffentlicher Konsultation wurden zu ausgewählten Themen bereits Meinungen eingeholt, unter anderem auch zur geplanten Ausweitung der verpflichtenden Herkunftskennzeichnung (zB Milch, Fleisch als Zutat). Dieser Vorschlag wäre abzuwarten, damit die österreichische Verordnung, so sie den Notifizierungsprozess übersteht, nicht nach Inkrafttreten (sechs Monate nach Veröffentlichung) gleich wieder geändert werden muss. Eine ausgeweitete harmonisierte Herkunftskennzeichnung kann dann auf die Gemeinschaftsverpflegung im Einklang mit dem EU-Recht und im Sinne einer verlässlichen verbesserten Verbraucherinformation ausgedehnt werden.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung der ausgeführten Bedenken und steht für Diskussion gerne zur Verfügung.

