



BÄKO ZENTRALE NORD eG, Am Kiekenbusch 4, 47269 Duisburg

Zentralverband des Deutschen
Bäckerhandwerks e.V.
Herrn Präsident Michael Wippler
Herrn Christian Steiner
Neustädtische Kirchstraße 7A
10117 Berlin

Per E-Mail

Am Kiekenbusch 4, 47269 Duisburg
Postfach 29 01 71, 47261 Duisburg
Tel.: +49 203 7684 0, Fax: +49 203 7681-018
info_duisburg@baekogruppenord.de

Niederlassung
Siemensstraße 13-17, 25462 Rellingen
Postfach 11 63, 25452 Rellingen
Tel.: +49 4101 308-0, Fax: +49 4101 508-155
info-rellingen@baekogruppenord.de
www.baekogruppenord.de

31. August 2016
GLR/web
Telefon: +49 203 7684-162

Stellungnahme zum Entwurf eines Verpackungsgesetzes Ihr Schreiben vom 23. August 2016

Sehr geehrter Herr Wippler,
sehr geehrter Herr Steiner,

gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr und übersenden nachfolgend unsere Stellungnahme zu dem freundlicherweise übersandten Entwurf eines Verpackungsgesetzes.

Dabei möchten wir vorausschicken, dass wir uns erlaubt haben, in unserer Bewertung nicht nur die Interessen der BÄKO-ZENTRALE NORD eG zu vertreten, sondern auch auf einige Auswirkungen auf das Bäckerhandwerk einzugehen. Gerade die Konzeption der Zentralen Stelle und die ihr zugedachten Kompetenzen können aus unserer Sicht zu einer Mehrbelastung des Handwerks führen.

Unsere Anmerkungen im Einzelnen:

1. zu § 3 Abs. 2 Nr. 1:

Gegenüber § 3 Abs. 1 Nr. 2 VerpackV wird der Begriff der **Serviceverpackung** neu definiert, soweit nun auch Verpackungen erfasst werden, die den **Versand** von Waren unterstützen. Für die Backbetriebe mag diese Neufassung eine Rolle spielen, weil danach künftig auch für Versandverpackungen (z.B. Stollenkartons) eine Delegation der Pflichten aus §§ 7 und 11 VerpackG auf die Hersteller der Kartons möglich wäre.

2. zu § 3 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 9:

Die Ausdehnung der Systembeteiligungspflicht auf **Umverpackungen** geht einher mit der Streichung der in § 5 VerpackV geregelten Pflicht zur Rücknahme von Umverpackungen. Wir gehen davon aus, dass dies

für das Bäckerhandwerk eher eine untergeordnete praktische Bedeutung hat. Für die Backbetriebe wichtig zu wissen ist natürlich, dass etwaige Umverpackungen nunmehr lizenziert und in die Vollständigkeitserklärung (VE) einbezogen werden müssen.

3. zu § 3 Abs. 2 Nr. 6:

Bei der Definition von **Verbundverpackungen** muss unserer Ansicht nach unbedingt klargestellt werden, dass der Verbund nur durch (aufwendige) technische Verfahren (und nicht einfach per Hand) trennbar ist. Beispiel: Nach der vorgeschlagenen Definition könnte ein Marmeladenglas, bestehend aus Glas und Weißblechdeckel, nunmehr der Kategorie Verbundverpackung zuzuordnen sein. Die Lizenzierungskosten eines solchen Glases würden dadurch dramatisch steigen. Gängige Lizenzierungskosten für 1 t Glas liegen zwischen 30 und 35 €, für Verbundverpackungen dagegen bei ca. 470 €. In der Praxis dürfte die Trennung solcher Verpackungen leicht durchführbar sein bzw. wird sogar vom Endverbraucher selbst vorgenommen, indem er den Deckel abschraubt und in die gelbe Tonne wirft, bevor das Glas in die Glassammlung geworfen wird. Eine Behandlung als Verbund ist daher nicht nachvollziehbar.

4. zu § 3 Abs. 2 Nr. 12:

Die Klarstellung, „nach der Art der dort anfallenden Verpackungsabfälle“ sollte unserer Ansicht nach so gefasst werden, dass sie auch eindeutig die bei Handwerksbetrieben (Satz 2) anfallenden Verpackungen erfasst. Dies würde nämlich eindeutig klarstellen, dass der 10kg-Eimer Honig oder der 25kg-Mehlsack unter keinen Umständen systembeteiligungspflichtig ist, auch wenn ein Backbetrieb im Ausnahmefall die 1.100-Liter-Grenze unterschreiten sollte. Dies entspricht auch der ursprünglichen gesetzgeberischen Intention, das Kriterium der Vergleichbarkeit einer Anfallstelle an die Gleichartigkeit (sog. „Ladengängigkeit“) der Verkaufsverpackung zu knüpfen (vgl. BT-Drs. 13/7761, S. 22 – als Anlage beigefügt). Die Klarstellung wäre wünschenswert, weil wir in Diskussionen immer wieder Zweifel daran wahrgenommen haben, dass ein Backbetrieb tatsächlich nicht im haushaltsüblichen Rhythmus entsorgt werden kann.

5. zu § 7 Abs. 3 Satz 1:

Es wäre wünschenswert, neben den geregelten Fällen des Bruchs und des Verderbs auch den **Eigenverbrauch** (z.B. bei Bewirtung von Gästen) als Rückforderungstatbestand aufzunehmen.

6. zu § 7 Abs. 2:

Ein Vorvertreiber, der vom Vertreiber in Anspruch genommen wird, sollte die Möglichkeit haben (ggf. im Einvernehmen mit dem Vertreiber), die Systembeteiligungspflicht auf seine Vorvertreiber oder den Hersteller weiter zu delegieren. Zumindest sollte ausdrücklich klargestellt bzw. geregelt werden, dass der oder die Vorvertreiber und der Hersteller auch unabhängig von der Benennung durch den Vertreiber vereinbaren können, wer von ihnen die Pflichten zur Systembeteiligung und Abgabe der VE erfüllt. Außerdem sollte der Vertreiber die Möglichkeit haben, die Pflichten nach einer erfolgten Delegation wieder selbst zu übernehmen. Mit der jetzigen Regelung wäre eine einmal (vielleicht auch aus Unbedacht) ausgesprochene Delegation „für die Ewigkeit in Stein gemeißelt“. Insbesondere dann, wenn der Vertreiber feststellen würde, dass der Delegationsempfänger die übertragenen Pflichten nicht oder



nicht im Interesse des Vertreibers ausführt, hätte der Vertreter dennoch keine Möglichkeit, die Delegation rückgängig zu machen.

7. zu § 7 Abs. 6:

Diese Regelung ist ersatzlos zu streichen. Ein an den Zielen der Verpackungsvermeidung bzw. Wiederverwertung orientiertes Interesse an einer solchen Regelung ist nicht erkennbar.

8. zu § 9 Abs. 1:

Die in § 9 neu eingeführte **Registrierungspflicht** ist unserer Ansicht nach verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil sie gegen das Übermaßverbot verstößt. Konsequenz wäre, dass sich ausnahmslos jeder Inverkehrbringer registrieren lassen muss, also z.B. auch der Backbetrieb, der nur einen einzigen Artikel in Verkaufsverpackungen in den Verkehr bringt (z.B. selbst produzierte Kekse, Pralinen, vorverpacktes Brot etc.). Die in der Begründung gezogene Parallele zum ElektroG mutet etwas abenteuerlich an, da sich weder die Marktstrukturen (Elektrogeräte: Wenige große Hersteller; Verpackungen: Viele kleine und Kleinstbetriebe) noch die betroffenen Produkte noch die Zielsetzungen der Gesetze vergleichen lassen. Die Registrierungspflicht löst damit unnötigen Bürokratieaufwand aus.

Die als Bagatellgrenze eingeführten Mengenschwellen des § 11 Abs. 5 sollten auch für die Registrierungspflicht dienen. Zumindest sollten Ausnahmetatbestände für kleine und Kleinstbetriebe eingeführt werden.

Rechtspolitisch ebenfalls nicht wünschenswert ist die durch die Registrierungspflicht zu erwartende Abmahnwelle unter Wettbewerbern (in der Begründung auf Seite 8 etwas euphemistisch als „Selbstkontrolle des Marktes“ bezeichnet).

Unklar ist zudem, wer im Falle einer Delegation der Systembeteiligungspflicht für Serviceverpackungen nach § 7 Abs. 2 registrierungspflichtig ist. Eine den Vorschriften des § 7 Abs. 2 und § 11 Abs. 2 entsprechende Regelung zur Delegation der Pflichten fehlt in § 9.

9. zu § 9 Abs. 4 Satz 2:

Nach § 9 Abs. 4 S. 2 i.V.m. § 34 Abs. 1 Nr. 11 handelt ordnungswidrig, wer systembeteiligungspflichtige Verpackungen anbietet, deren Hersteller sich nicht gemäß § 9 Abs. 1 registriert hat. Ein Backbetrieb (und jeder andere Vor- oder Letztvertreiber) müsste sich also – um sicherzustellen, keine Ordnungswidrigkeit zu begehen – auf dem Registrierungsportal vergewissern, ob jeder einzelne seiner Vorlieferanten von Verkaufsverpackungen dort registriert ist. Dies stellt einen völlig unzumutbaren und unnötigen Aufwand dar. Dem Vertreter wird damit auch eine ordnungsrechtliche Haftung auferlegt, die eigentlich der Hersteller zu tragen hat. Wenn der Hersteller gegen seine Pflichten verstößt, sollte auch ausschließlich der Hersteller ordnungsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

10. zu § 10:

Die **Pflicht zur Datenmeldung** nach § 10 Abs. 1 stellt eine unnötige Verdoppelung der bereits nach § 11 auferlegten Pflichten dar. Unserer Auffassung nach werden zudem geheimhaltungsbedürftige Betriebsinteressen berührt. Aus den gemeldeten Verpackungsmengen könnten Wettbewerber und andere Marktbeteiligte Schlüsse auf Absatzmengen und –entwicklungen, Produktsortimente, Geschäftsstrategien usw. ziehen. Somit wäre mindestens ausdrücklich zu regeln, dass die übermittelten Daten nicht veröffentlicht und auch sonst nicht weitergegeben werden dürfen.

11. zu § 11 Abs. 2:

Auch hier sollte grundsätzlich eine Einigung bzw. Rücknahme einer Delegation möglich sein, vgl. oben Anm. zu § 7 Abs. 2.

12. zu § 11 Abs. 3:

Die **Ausweitung der Erklärungsspflicht** auf nach § 7 Abs. 3 vorgenommene Abzüge ist nicht nachvollziehbar und systemwidrig. Entweder ist eine Verpackung systembeteiligungspflichtig oder nicht. Wenn sie es nicht ist, weil sie berechtigterweise ausgenommen wurde, wird sie auch nicht von der Pflicht zur Abgabe der VE erfasst. Die Regelung löst zudem weiteren Erhebungsaufwand aus.

13. zu § 11 Abs. 5:

Die Zentrale Stelle sollte keine Ermächtigung erhalten, die Hinterlegung einer **VE auch bei Unterschreiten der Mengenschwellen** zu verlangen (§ 11 Abs. 5 S. 3). Nach der Systematik ist die VE ein Kontrollinstrument der Behörde, während die Zentrale Stelle über die Datenmeldung nach § 10 verfügt.

Die nach § 11 Abs. 5 Satz 2 obligatorische Anzeige des Unterschreitens der Mengenschwellen ist eine regelrecht alberne, ausschließlich Bürokratie schaffende Norm.

14. zu § 15 Abs. 1:

Die **Rücknahmepflichten** sollen nach dem Entwurf künftig auf artgleiche Verpackungen ausgedehnt werden. Das würde bedeuten, dass ein Vertreiber (auf Verlangen seines Kunden) verpflichtet wäre, alle artgleichen, nicht lizenzierungspflichtigen Verpackungen, also auch die anderer Lieferanten, zurückzunehmen. Dies stellt eine unzumutbare Belastung regelmäßig des Hauptlieferanten dar und führt zu willkürlichen Verzerrungen. Zudem läuft diese Regelung dem verpackungsrechtlichen Leitgedanken der Abfallvermeidung zuwider, weil damit der Grundsatz der Verantwortlichkeit (nur) für die eigenen Verpackungen durchbrochen wird. Die Ausdehnung der Rücknahmepflicht auch auf Fremdverpackungen ist somit ersatzlos zu streichen.

Die Regelung lädt zudem zum Missbrauch durch den Letztvertreiber ein: Dieser könnte mit allen Lieferanten außer einem eine abweichende Kostenregelung nach Abs. 1 Satz 4 treffen und die Abfälle dann dennoch an diesen einen Lieferanten zurückgeben. Die in der Gesetzesbegründung (S. 14, Absatz 7) geäußerte Annahme, Vorvertreiber würden in der Regel über größere Lager- und Transportkapazitäten verfügen, ist zum einen aus der Luft gegriffen und so sicherlich nicht immer richtig.

Zum anderen ist es aber auch sachlich nicht gerechtfertigt und geradezu willkürlich, unter diesem Gesichtspunkt den Vorvertreibern größere Belastungen aufzuerlegen, da die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und nicht die Vorhaltung von Lager- oder Transportmitteln entscheidend ist.

15. zu § 24 ff.:

Die Einrichtung einer **Zentralen Stelle** verursacht aus unserer Sicht unnötige Bürokratie und Kosten und führt damit zu einer Verteuerung der Lizenzierungskosten. Die Zentrale Stelle ist zwar zunächst von den dualen Systemen zu tragen, wird aber letztlich von den Systembeteiligungspflichtigen zu bezahlen sein. Der Mehr-Nutzen gegenüber dem jetzigen Konzept der rein staatlichen Überwachung ist aus unserer Sicht fraglich.

Das Konzept begegnet zudem verfassungsrechtlichen Bedenken. Grundsätzlich haben die Ordnungsbehörden die Aufgabe, die Einhaltung der verpackungsrechtlichen Vorschriften zu kontrollieren und nicht die Hersteller von Verpackungen (wenn auch mittelbar durch eine von ihnen einzurichtende Stelle). Letztlich werden damit die (staatlichen) Kosten der Überwachung durch die Hintertür auf die Überwachten übertragen. Dies steht im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Abgabensystem. Die zunächst anlasslose Tätigkeit der Ordnungsbehörden wird aus dem Steueraufkommen finanziert. Sollen bestimmte, einzelnen Rechtssubjekten zuzuordnende Tätigkeiten überwacht werden, ist dazu abgabentechnisch eine Gebühr zu erheben, die aber einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf. Die Erhebung einer Gebühr setzt insbesondere voraus, dass die Verwaltung eine kostenverursachende Leistung erbringt und dass zwischen dieser Leistung und dem Gebührenschuldner eine besondere Beziehung besteht, durch die die Amtshandlung als Verwaltungsleistung dem Gebührenschuldner individuell zurechenbar ist. Mit der Einrichtung der Zentralen Stelle werden aber die Kosten für die reine Wahrnehmung der Überwachungsaufgaben pauschal auf die dualen Systeme und damit mittelbar auf die Lizenzierungspflichtigen und letztlich den Endverbraucher übertragen.

16. zu § 27 Abs. 3:

Die obligatorischen Informationsveranstaltungen stellen ein weiteres kostenauslösendes bzw. –steigerndes Element dar. Den registrierten Sachverständigen kann zugemutet werden, sich selbst die erforderlichen Kenntnisse zu verschaffen. Zumindest sollten sie die Kosten dafür selber tragen.

Wir hoffen, dass Sie die o.g. Punkte in Ihrer Stellungnahme aufgreifen können. Sämtliche Punkte können zudem im Rahmen der Verbändeanhörung am 6. September 2016 angesprochen werden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

BAKO-ZENTRALE NORD eG


Norbert Hupe

i.V. 
Dr. Stefan Glöckner