

Stellungnahme

zum Entwurf einer 23. Verordnung zur Änderung der
Bedarfsgegenständeverordnung („Anzeigeverordnung“)



1. Hintergrund

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist seit über 100 Jahren die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels – des drittgrößten Wirtschaftszweigs in Deutschland – mit insgesamt drei Millionen Beschäftigten und gut 535 Milliarden Euro Jahresumsatz. Er vertritt die Belange und Interessen von rund 300.000 Einzelhandelsunternehmen – aller Branchen, Standorte und Betriebsgrößen. Bei 50 Millionen Kundenkontakten täglich versorgt der Einzelhandel seine Kunden mit der kompletten Bandbreite an Produkten – über alle Vertriebskanäle.

Die Unternehmen des Einzelhandels sind wären branchenübergreifend insbesondere als Inverkehrbringer von Lebensmittelbedarfsgegenständen von der geplanten Anzeigepflicht des § 2a BedGgstV betroffen.

2. Position des HDE

Aus Sicht des HDE ist die Regelung in Bezug auf den Einzelhandel insgesamt nicht erforderlich und würde in der aktuellen Fassung zu dauerhaften unverhältnismäßigen Belastungen der meisten Einzelhandelsunternehmen und der Behörden führen, ohne dass dem ein entsprechender Nutzen gegenüberstünde. Der Aufbau von insgesamt 16 Registern auf Landesebene mit tausenden an Erstanzeigen und deren dauerhafte Aktualisierung anhand häufiger Änderungsanzeigen würde auf Seiten der Behörden einen großen Aufwand verursachen. Bundesweit tätige Unternehmen müssten gegenüber 16 Landesbehörden Anzeigen abgeben und die Informationen jeweils auf Landesebene aktuell halten und häufige Änderungsanzeigen abgeben. Der HDE lehnt die Anzeigepflicht für Einzelhändler, die Lebensmittelbedarfsgegenstände verkaufen, daher insgesamt ab.

a) Die geplante Anzeigepflicht ist europarechtlich nicht gefordert

Der Verordnungsentwurf nimmt Bezug auf Art. 10 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 5 der Verordnung (EU) 2017/625. Art. 10 Abs. 2 der sog. Kontrollverordnung schreibt den Mitgliedstaaten zwar vor, dass die zuständigen Behörden eine Liste von Unternehmen erstellen und diese aktuell halten sollen. Eine Pflicht zur Führung von spezifischen Liste für jeden von der Kontrollverordnung erfassten Produktbereich ist jedoch nicht vorgeschrieben. Der europarechtlichen Vorgabe zur Führung einer Liste nach Art. 10 Abs. 2 und der korrespondierenden Pflicht der Unternehmen nach Art. 15 Abs. 5, die entsprechenden Daten hierfür bereitzustellen, wird unserer Ansicht nach bereits durch die Pflicht zur Gewerbeanmeldung und die Führung eines Gewerberegisters hinreichend Rechnung getragen.

b) Bürokratieabbau als Ziel der neuen Koalition berücksichtigen

Bürokratieabbau ist als ein grundlegendes Ziel im Koalitionsvertrag der neuen Regierungskoalition verankert. Der Verordnungsentwurf würde aber zu einem ganz erheblichen Bürokratieaufwuchs führen. Der Aufbau von insgesamt 16 Registern auf Landesebene mit tausenden an Erstanzeigen und deren dauerhafte Aktualisierung anhand ständig erforderlicher Änderungsanzeigen von tausenden



Unternehmen und ggfs. Betrieben würde zum einen auf Seiten der Behörden einen enormen Umsetzungsaufwand verursachen.

Die Anzeigepflicht belastet zum anderen alle Unternehmen, die Lebensmittelbedarfsgegenstände anbieten, mit erheblichen Bürokratiekosten. Der Einschätzung, dass für die Anzeigepflicht nur geringe Kosten anfallen würden, wird ausdrücklich widersprochen. Auch der Satz von 10,30 € für eine Anzeige ist unserer Einschätzung nach zu gering angesetzt, weil er wesentliche Aspekte der neuen Regelung gar nicht berücksichtigt. So ist vor allem die nach dem Entwurf erforderliche Beschaffung der Materialinformationen und deren Pflege sowie die dauerhafte Überwachung des Sortiments bisher nicht bei den Kosten berücksichtigt. Es handelt sich hierbei ersichtlich um laufende Kosten, die nicht mit einer einmaligen – und noch dazu sehr gering angesetzten – Pauschale abgegolten sind. Bundesweit tätige Unternehmen müssten zudem gegenüber 16 Landesbehörden Anzeigen abgeben und die Informationen jeweils auf Landesebene durch häufige Änderungsanzeigen aktuell halten. Auch dieser Aspekt führt zu einem ganz erheblichen Mehraufwand, der in der Kostenpauschale ganz offensichtlich nicht berücksichtigt worden sein kann.

Der Verordnungsvorschlag wäre daher für die Unternehmen des Einzelhandels mit **dauerhaft** hohen Bürokratiekosten und -aufwänden verbunden. Der Verordnungsvorschlag entspricht daher nicht den im Koalitionsvertrag festgelegten Zielen der neuen Regierungskoalition.

c) Eine Einbeziehung des Einzelhandels ist nicht erforderlich

Eine Einbeziehung des Einzelhandels in die Anzeigepflicht ist nicht erforderlich.

Ausgehend vom Erstinverkehrbringer sind die weiteren Stufen der Lieferkette eines eventuell fehlerhaften Produktes anhand der Rückverfolgbarkeit nach Art. 17 der Verordnung (EG) 1935/2004 jederzeit leicht zu ermitteln.

Eine Einbeziehung des Einzelhandels in die Anzeigepflicht ist darüber hinaus für den Zweck einer effektiven Marktüberwachung nicht erforderlich. Sinn und Zweck der Anzeigepflicht soll der Gesetzesbegründung zufolge sein, dass die Marktüberwachungsbehörden einen Überblick über die Unternehmen erhalten sollen, die Lebensmittelbedarfsgegenstände herstellen, verarbeiten oder in den Verkehr bringen, damit die zuständigen Behörden ihre Marktüberwachungsaufgaben wahrnehmen können. Eine Marktüberwachung im Einzelhandel ist jedoch heute bereits üblich und es bestehen keine Defizite hinsichtlich der Kenntnis von Einzelhandelsunternehmen, die Lebensmittelbedarfsgegenstände vertreiben. Dies liegt u.a. daran, dass das Angebot im Einzelhandel völlig transparent ist und jeder sofort sehen kann, welche Produkte angeboten werden. Dies gilt sowohl stationär, wo alle angebotenen Produkte in den Regalen liegen, als auch online, wo das Angebot an verfügbaren Artikeln im Onlineshop ebenfalls leicht zu übersehen und sogar mittels einer Produktsuche leicht überprüft werden kann.

Insbesondere ist eine Nennung aller Betriebe (vor allem von unselbstständigen Filialen) nicht erforderlich. Denn diese sind bereits im Rahmen der Gewerbeanmeldung zu nennen und ergeben sich



somit aus dem Gewerberegister, so dass die einzelnen Betriebsstätten leicht von den Marktüberwachungsbehörden selbst eingesehen werden können, wenn das Unternehmen bekannt ist, das Lebensmittelbedarfsgegenstände vertreibt.

d) Liste deutscher Unternehmen und Betriebe kann zu Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen führen

Die vom BMEL vorgesehene Anzeigepflicht und die darauf erstellte Liste der zu überwachenden Unternehmen würde Unternehmen außerhalb Deutschlands, die Lebensmittelbedarfsgegenstände an deutsche Verbraucher liefern, nicht erfassen. Wir befürchten, dass sich in der Folge aufgrund der vorhandenen Listen die Marktüberwachungsaktivitäten der Behörden auf die deutschen Unternehmen konzentrieren würde. Unserer Einschätzung nach besteht die Gefahr, dass die Liste dazu beitragen würde, dass die Überwachung des internationalen Onlinehandels aus dem Blick geriete. Für den gesundheitlichen Verbraucherschutz ist es unserer Einschätzung nach von großer Bedeutung, dass die Direktimporte und die Lieferungen über Fulfillment-Center mindestens in gleichem Maße überwacht werden, wie die deutschen Einzelhändler. Eine Liste, die nur die nationalen Händler erfasst und den internationalen Onlinehandel nicht berücksichtigt, würde eine Gleichbehandlung der im Wettbewerb stehenden Unternehmen gerade nicht erreichen, sondern Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Einzelhändler bewirken. Auch dies spricht gegen die Einführung der vorgesehenen Anzeigepflicht.

e) Angabe der Materialgruppe führt zu hohen Bürokratielasten im Einzelhandel

Die Pflicht zur Nennung der Materialgruppen würde in Verbindung mit der Pflicht zur Anzeige von Änderungen innerhalb einer Frist von einem Monat ständige Änderungsanzeigen erforderlich machen, die für Unternehmen und Behörden einen überaus großen Aufwand verursachen würden, aber keinen erkennbaren Nutzen mit sich brächten.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Erstinverkehrbringer, also der Hersteller oder Importeur, am besten sichere Angaben über die in einem Gegenstand verwendeten Materialien treffen kann. Der Einzelhandel wäre dagegen immer auf entsprechende Informationen in der Lieferkette angewiesen. Bereits hierdurch würde für die Unternehmen ein nicht zu unterschätzender Aufwand entstehen. Durch eine optische Prüfung sind die jeweiligen Materialgruppen keinesfalls immer vollständig zu ermitteln. Ob ein bestimmtes Teilerzeugnis beispielweise der Materialgruppe Gummi, Silikon oder Kunststoff unterfällt, ist von einem Einzelhändler durch eine optische Prüfung nicht immer sicher zu beurteilen. Auch sind bei etwas komplexeren Produkten, wie z.B. elektrischen Geräten, nicht alle Teile sichtbar, so dass Einzelhändler auch insoweit auf entsprechende Informationen in der Lieferkette angewiesen sind, die aber aktuell nicht immer verfügbar sind.

Auch im Übrigen würde die Pflicht zur Materialgruppenangabe im Zusammenspiel mit der Pflicht zur Anzeige von Änderungen gegenüber den ursprünglichen Angaben einen unverhältnismäßigen Aufwand für Unternehmen und Behörden verursachen, dem kein entsprechender Nutzen gegenübersteht.



Im Einzelhandel wechseln die Sortimente teilweise in sehr kurzen Abständen. Dies ist nicht nur bei der sog. Aktionsware der Fall, sondern auch weil sich die Produktlinien der Hersteller ändern, immer wieder neue Produkte auf den Markt kommen oder neu in das Sortiment eines Handelsunternehmens aufgenommen werden.

Gleichzeitig werden auch immer wieder Produkte aus dem Sortiment genommen, wenn sie beispielsweise ausverkauft und nicht mehr lieferbar sind oder die Erwartungen an die Nachfrage der Verbraucher nicht erfüllt werden. Das Angebot kann zudem in den einzelnen Verkaufsstätten eines Unternehmens unterschiedlich sein. Einflussfaktoren für die Sortimentsauswahl sind u.a. die Standortgröße, unterschiedliche Nachfrage an den jeweiligen Standorten oder – beim Sortimentswechsel – weil der Abverkauf eines Produktes an einem Standort länger dauert als an einem anderen. Wenn Märkte nicht als Filiale, sondern eigenständig geführt werden, wird das Sortiment ebenfalls dezentral bestimmt.

Bei Aktionsware werden laufend andere Produkte neben einem Standardsortiment verkauft. Die Produkte werden zu einem bestimmten Termin in das Sortiment aufgenommen und werden dann abverkauft. Dabei unterscheiden sich in den verschiedenen Betrieben die Zeiträume des Abverkaufs ganz erheblich. Auch wenn Verbraucher ein einwandfreies Produkt im Wege des freiwilligen Umtauschs wegen Nichtgefallens zurückgeben, das bereits ausverkauft ist, kann dies wieder in das Angebot mit aufgenommen werden.

Die beschriebenen Abläufe und Sortimentswechsel treffen u.a. auch auf Lebensmittelbedarfsgegenstände zu. § 2a Abs. 3 BedGgstV-E könnte so verstanden werden, dass immer, wenn eine Materialart sich nicht mehr oder wieder im Sortiment befindet, Änderungsanzeigen abgegeben werden müssten. Dies würde nicht nur die Einzelhändler mit hohen laufenden Kosten belasten, sondern auch die Behörden, die ständig die Änderungsanzeigen auswerten und die Liste aktualisieren müssten. Um die Pflichten nach § 2a Abs. 3 BedGgstV-E zu erfüllen, müsste dann das gesamte Sortiment auf Betriebsebene fortlaufend daraufhin überwacht werden, ob die Materialgruppen-Angaben noch aktuell sind, nämlich ob

- erstens Produkte nicht mehr verfügbar sind und dadurch ggfs. eine Materialgruppenangabe wegfällt
- zweitens, sich gegebenenfalls die Materialart in einem Bedarfsgegenstand geändert hat und ob
- drittens ein Produkt neu oder wieder im Sortiment aufgenommen worden ist, das eine neue Materialgruppenangabe erfordert.

Der Erfüllungsaufwand bestünde bei einem solchen Verständnis der Regelungen also bei weitem nicht nur in der Meldung selbst, sondern in der ständigen laufenden Überwachung des Sortiments hinsichtlich der im jeweiligen Betrieb gerade vorhandenen Materialgruppen.

Wir gehen davon aus, dass die Vorgabe, eine Änderung der Umstände gegenüber der ursprünglichen Anzeige innerhalb eines Monats anzeigen zu müssen, aus diesem Grund eine nicht bezweckte und auch von den Behörden nicht zu handhabende Zahl an Änderungsanzeigen auslösen könnte. Ein



Nutzen dieser Änderungsanzeigen ist nicht erkennbar. Keinesfalls darf eine ständige Aktualisierung bei Sortimentswechseln erforderlich sein.

3. Zusammenfassung

Der HDE lehnt die Einführung einer Anzeigepflicht für das Inverkehrbringen von Lebensmittelbedarfsgegenständen als nicht gebotenen Bürokratieaufwand ab. Eine solche ist europarechtlich nämlich auch gar nicht gefordert. Die Ausgestaltung des aktuellen Textvorschlages würde für Unternehmen und Behörden gleichermaßen zu einem unverhältnismäßigen Bürokratieaufwand führen, dem kein entsprechender Nutzen gegenüberstünde und der dem im Koalitionsvertrag verankerten grundlegendem Ziel des Bürokratieabbaus deutlich widerspricht. Das Ziel der Gleichbehandlung aller auf dem Markt aktiven Unternehmen würde nicht erreicht, weil insbesondere der internationale Onlinehandel von der Anzeigepflicht nicht erfasst wäre. Keinesfalls darf sich die Marktüberwachungstätigkeit der Behörden auf Basis der vorgesehenen Liste weiterhin auf die deutschen Anbieter konzentrieren, ohne den internationalen Onlinehandel mindestens in gleichem Umfang zu berücksichtigen.

Sollte entgegen der Position des HDE und trotz der vorgebrachten Argumente grundsätzlich an einer Anzeigepflicht festgehalten werden, müssten diese erheblich bürokratieärmer ausgestaltet werden. Dies könnte beispielsweise durch eine Beschränkung der Anzeigepflicht auf den Erstinverkehrbringer, eine Reduzierung der Angaben in der Anzeige (Wegfall der Benennung aller Betriebe und der Materialgruppen), die Reduzierung der Änderungsanzeigen (insbesondere bei Sortimentswechseln) sowie durch ein bundesweites Register erfolgen.