



Zentralverband des  
Deutschen Bäckerhandwerks e.V.

Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V.  
Neustädtische Kirchstraße 7a · 10117 Berlin

An das  
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  
Referat VIC2

██████████  
Scharnhorststr. 34-37  
10115 Berlin

per E-Mail an: ██████████ cc [buero-  
vic2@bmwi.bund.de](mailto:buero-vic2@bmwi.bund.de)

Neustädtische Kirchstraße 7a  
D - 10117 Berlin  
Postfach 64 02 33, 10048 Berlin  
T +49 (0)30 · 20 64 55-0  
F +49 (0)30 · 20 64 55-40  
zv@baeckerhandwerk.de  
[www.baeckerhandwerk.de](http://www.baeckerhandwerk.de)  
[www.innungsbaecker.de](http://www.innungsbaecker.de)

Büro Brüssel: c/o ZDH  
Haus der Europäischen Wirtschaft  
Rue Jacques de Lalaing 4  
B - 1040 Brüssel  
T +32 (0)2 · 286 80 60  
F +32 (0)2 · 286 80 66

Berlin, 07.01.2019  
Az.: ST/Schu 50-51

Ihr Zeichen: VI C 2 - 62213/006#001  
Verbändeanhörung zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der MessEGebV  
Ihr Schreiben vom 17. Dezember 2018

Sehr geehrte Frau ████████,

mit o. g. Schreiben, welches nicht direkt an uns adressiert war, sondern uns lediglich über den Deutschen Fleischerverband (dfv) erreichte, unterrichteten Sie die Wirtschaftsverbände über die geplante Änderung u. a. der Gebührenverordnung zum Mess- und Eichwesen (MessEGebV) und räumten diesen eine Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 4. Januar 2019 ein.

Es ist für uns völlig unverständlich, dass unserem Verband der Entwurf zur Änderung der MessEGebV im Rahmen der Verbändeanhörung nicht unmittelbar zugeleitet wurde. Durch die geplanten Gebührenänderungen ist – anders als in der Einleitung des Entwurfs dargestellt – ausnahmslos jede Handwerksbäckerei betroffen. Schließlich betrifft die Änderung der MessEGebV nicht bloß eine Anpassung der Eichgebühren, sondern auch diejenigen der Nachschau nach der Fertigpackungsverordnung (FertigPackV). Hiervon sind neben den Herstellern von Fertigpackungen gemäß § 32 FertigPackV auch Hersteller von Backwaren, insbesondere von unverpacktem Brot mit einem Gewicht von mehr als 250 Gramm, betroffen. Da diese Brote zum Sortiment jeder Handwerksbäckerei gehören, haben die Gebührenänderungen Auswirkungen auf über 11.300 Handwerksbetriebe.

Da uns der Entwurf nicht unmittelbar zugestellt wurde, sondern wir diesen erst mit zeitlicher Verzögerung vom dfv erhalten haben, hat sich die ohnehin äußerst knapp bemessene Stellungnahmefrist noch verkürzt. Zwar wurde uns – dank der Mithilfe des Büros des MdB Alois Gerig – eine nicht gerade großzügige Fristverlängerung auf den 7. Januar gewährt, jedoch wird die im „Small Business Act für Europa“ von Parlament, dem Rat und der Kommission der EU geforderte Frist von acht Wochen deutlich unterschritten (s. auch BR-Drucks. 309/09 von April 2009).



Ungeachtet dieser Unwägbarkeiten ist die Stellungnahme des Zentralverbands des Deutschen Bäckerhandwerks e. V. als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen



Christian Steiner  
Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)  
Referent für Lebensmittel-  
und Wettbewerbsrecht

Anlage

**Entwurf einer Verordnung zur Änderung  
der Mess- und Eichgebührenverordnung und der Mess- und Eichverordnung**

**Stellungnahme des Zentralverbands des Deutschen Bäckerhandwerks e. V.**

Berlin, den 7. Januar 2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

dem Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V. ist vom Deutschen Fleischerverband (dfv) der Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Mess- und Eichgebührenverordnung und der Mess- und Eichverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zugeleitet worden. Obwohl die durch diesen Entwurf geplanten Änderungen der Gebührenverordnung zum Mess- und Eichwesen (MessEGebV) Auswirkungen auf sämtliche der über 11.300 Betriebe des Bäckerhandwerks haben, hat das BMWi den Entwurf nicht unmittelbar an uns adressiert, was für uns nicht nachvollziehbar ist. Da das BMWi die Bedeutung des Bäckerhandwerks offenbar unterschätzt, präsentieren wir zunächst die wichtigsten Daten und Fakten der Branche:

Der Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V. vertritt als Spitzenverband der Deutschen Handwerksbäckereien die Interessen von ca. 11.300 Unternehmen mit einem Gesamtjahresumsatz von 11,48 Mrd. Euro. Deutsche Handwerksbäckereien bieten derzeit 273.300 Menschen einen Arbeitsplatz. Von diesen Unternehmen sind 63 % Klein- und Kleinunternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 500.000 Euro und weitere 32 % Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 5 Mio. Euro (Stand: 2017). Somit ist und bleibt das Deutsche Bäckerhandwerk von kleinen bis mittelständischen, meist inhabergeführten Unternehmen mit hoher Wertschöpfungskraft geprägt. Unsere Stellungnahme betrachtet aufgrund dieser Betriebsstruktur des Bäckerhandwerks daher insbesondere die Auswirkungen des Entwurfs auf Klein- und Kleinbetriebe.

Da die Gebührenbemessung bei der Nachschau des Brotgewichts im Zusammenhang mit den Regelungen der FertigPackV, insbesondere der Anlage 4a stehen, verweisen wir an dieser Stelle auch auf unsere Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Novellierung des Fertigpackungsrechts (Ihr Zeichen: VI C 2 - 62204/001#001).

Insgesamt bitten wir Sie, den vorliegenden Entwurf kritisch hinsichtlich der angestrebten Gebührenanpassungen zu prüfen und hierbei unsere nachfolgenden Anmerkungen zu berücksichtigen:

**I. Abschnitt „Weitere Kosten“ hinsichtlich der Folgekosten für Bäckereien korrigieren**

In diesem Abschnitt führen Sie aus, dass durch die Änderung der MessEGebV „zusätzliche Kosten für diejenigen, die Messgeräte, sonstige Messgeräte, Zusatzeinrichtungen oder Teilgeräte verwenden bzw. Fertigpackungen herstellen, einführen oder verwenden“, entstehen. Diese zusätzlichen Kosten seien für diese Personen „allerdings in Relation zu den mit den Messgeräten beziehungsweise mit den Fertigpackungen erzielten Umsätzen überwiegend marginal“.

Diese Darstellung verschwiegt komplett die Kosten, die den Inverkehrbringern von unverpackten Backwaren, insbesondere von Brot mit einem Gewicht von mehr als 250 Gramm, entstehen. Jede Handwerksbäckerei in Deutschland wird von den Gebührenanpassungen betroffen sein. Auch wenn die Gebühren der Schlüsselzahlengruppe 16 der Anlage zur MessEGebV zum Teil abgesenkt werden, werden Hersteller von kleinen Chargen an Broten bzw. von geringen Losgrößen, bei denen die FertigPackV eine Vollprüfung vorsieht (Schlüsselzahlen 16.3.1.1 bis 16.3.1.3 der Anlage zur MessEGebV), von Gebührenerhöhungen betroffen sein. Die Erhöhungen betreffen somit gerade Kleinst- und Kleinunternehmen, da diese eher Losgrößen unter 100 Stück herstellen als mittlere und große Unternehmen.

Daher ist auch die Darstellung unzutreffend, die Gebührenerhöhungen seien in Relation zu den hergestellten Fertigpackungen bzw. unverpackten Backwaren als „marginal“ zu betrachten: Während Hersteller von großen Losen, bei denen eine Gebührenerhöhung im Verhältnis zur Stückzahl als „marginal“ hätte bezeichnet werden können, von einer Gebührensenkung bis zu 27 Prozent profitieren, werden Hersteller kleiner Lose mit Gebührenerhöhungen über 17 Prozent belastet, die sich im Verhältnis zur geringen Stückzahl gerade nicht als marginal darstellen. Mit kurzen Worten zusammengefasst: Während Hersteller von großen Mengen gleicher Fertigpackungen bzw. Broten von Gebührensenkungen profitieren, werden Hersteller von Kleinstmengen mit Gebührenerhöhungen belastet. Wer derart gezielt Kleinst- und Kleinbäckereien gegenüber Großbäckereien benachteiligt, sollte dies zumindest bei der Darstellung der Folgekosten nicht verschweigen.

## **II. Gebührenermäßigungen für Kleinst- und Kleinunternehmen nicht ins behördliche Ermessen stellen**

§ 7 Abs. 3 Satz 1 MessEGebV sieht bereits gegenwärtig die Möglichkeit der Reduzierung der Gebühren aus Billigkeitsgründen vor. Uns liegen keine Erkenntnisse darüber vor, dass die Eichbehörden im Bäckerhandwerk oder in anderen Lebensmittelgewerken von dieser Möglichkeit jemals Gebrauch gemacht haben. Dies ist insbesondere für die Gebühren der Nachschau gemäß der Schlüsselzahlengruppe 16 verheerend, da die Unternehmen keinerlei Einfluss auf die Kontrollpraxis der Eichbehörden nehmen können und die Gebühren auch dann anfallen, wenn keinerlei Beanstandungen ausgesprochen werden.

An dieser für die Gebührenschuldner unbefriedigenden Rechtslage ändert sich auch durch die geplante Änderung des § 7 Abs. 3 Satz 1 MessEGebV nichts. Denn die Vorschrift bleibt eine „Kann-Bestimmung“, die der Behörde weiterhin ein ungebundenes Ermessen bei der Entscheidung über eine Gebührenermäßigung einräumt, auch wenn der Schuldner ein Kleinst- oder Kleinunternehmen ist. Der geplante Einschub konkretisiert durch das Wort „insbesondere“ nur das Ziel der Vorschrift, jedoch ohne das Ermessen der Behörden in eine bestimmte Richtung zu lenken.

Eine effektive Gebührenentlastung für Kleinst- und Kleinunternehmen wird somit nicht erreicht. Dies kann nur geschehen, wenn die Vorschrift die Eichbehörden in den Fällen, in denen der Gebührenschuldner ein Kleinst- oder Kleinunternehmen ist, zur Ermäßigung verpflichtet oder zumindest eine gebundene Ermessensentscheidung („Soll“-Vorschrift) anordnet. Zudem müssen den Eichbehörden konkrete Vorgaben gemacht werden, im welchem Umfang die Regelgebühr zu ermäßigen ist.

Die handwerkliche Herstellung von Backwaren ist personalintensiv. Selbst eine Bäckerei mit nur einer Verkaufsstelle benötigt bereits mehrere Bäcker und ebenfalls mehrere Bäckereifachverkäufer, sodass es möglich sein kann, dass bereits solche Betriebe mehr als zehn Personen beschäftigen und daher nicht mehr als Kleinstunternehmen gelten. Dementsprechend können auch nur lokal innerhalb einer Ortschaft tätige Bäckereien, die mehr als vier oder fünf Verkaufsstellen betreiben, mehr als 50 Personen beschäftigen und daher aus dem Anwendungsbereich der o. g. Gebührenermäßigungen herausfallen.

Da die Herstellung von Brot und anderen Backwaren in den Aufgabenbereich der Bäcker, nicht jedoch in denen der (Fach-)Verkäufer fällt, sollte das Verkaufspersonal bei der Bestimmung der Anzahl der Mitarbeiter einer Bäckerei unberücksichtigt bleiben, um eine Entlastung des stets personalintensiven Handwerks zu erreichen<sup>1</sup>.

Daher regen wir an, § 7 MessEGebV folgenden Absatz 4 anzufügen:

*„(4 ) Ist der Gebührenschuldner ein Kleinstunternehmen oder ein kleines Unternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361/EG der EU-Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (ABl. Nr. L 124 vom 20.5.2003, S. 36), ermäßigen sich die in der Anlage genannten Gebühren um die Hälfte. Bei der Bestimmung der Anzahl der Mitarbeiter von in der Handwerksrolle eingetragenen Unternehmen gemäß der in Satz 1 genannten Empfehlung werden nur die in der Produktion tätigen Mitarbeiter berücksichtigt.“*

### **III. Besonderheiten der handwerklichen Backwarenherstellung anerkennen**

Im Bäckerhandwerk existiert die Besonderheit, dass aufgrund des § 32 Abs. 1 - 3 und § 34 Abs. 1 Nr. 1 FertigPackV unverpackte Brote, die den größten Teil des Sortiments einer Bäckerei ausmachen, der Marktüberwachung durch die Eichbehörden unterliegen. Eine vergleichbare Regelung gibt es für keine anderen Lebensmittel. Während sich eine Kontrolle in einer Metzgerei oder einer Konditorei, in denen keine Fertigpackungen abgegeben werden, auf die Eichfristen der dort verwendeten Messgeräte beschränkt, erstreckt sie sich in einer Bäckerei noch auf die sehr gebührenintensive Überprüfung des Brotgewichts nach der Anlage 4a der FertigPackV. Somit sind Bäckereien im Gegensatz zu anderen Lebensmittelherstellern, die lose Ware anbieten, einer sehr viel höheren Gebührenlast ausgesetzt, da die Gebühren für die Prüfung des Brotgewichts selbst dann anfallen, wenn kein Grund zur Beanstandung vorliegt. Aufgrund dieser Umstände hat eine Bäckerei keine Möglichkeit, die ihr nach der MessEGebV auferlegte Gebührenlast durch den Verzicht auf Fertigpackungen oder durch Wohlverhalten abzumildern.

Diese einzigartigen Pflichten für Bäckereien rechtfertigen daher besondere Gebührevorschriften, um diese zu entlasten. Dies sollte durch eine Gebührenfreiheit für die Überprüfung des Brotgewichts nach § 32 Abs. 1 - 3 FertigPackV geschehen, wenn in einer Bäckerei, wo denkotwendig unverpacktes Brot hergestellt wird, kein Verstoß gegen die FertigPackV festgestellt wird. Daher regen wir an, § 7 MessEGebV um folgenden Absatz 5 zu ergänzen:

---

<sup>1</sup> Eine solche Regelung existiert bereits im Auslegungsleitfaden der EU-Kommission zur Acrylamidverordnung (EU) 2017/2158: „It relates to a micro-enterprise or small enterprise ([http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition\\_en](http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en)). In case this criterion is applied, only the personnel employed in the production of food referred to in Article 1(2) is to be counted as regards the number of employees“.

„(5) Gebühren nach der Schlüsselzahlengruppe 16 der Anlage werden nicht für Marktüberwachungsmaßnahmen in Bäckereien erhoben, wenn es sich um eine Überwachung des Gewichts von unverpackten Brot nach § 32 Absatz 1 bis 3 in Verbindung mit § 34 Abs. 1 Nr. 1 der Fertigpackungsverordnung handelt und kein Verstoß gegen die vorgenannte Verordnung festgestellt wurde. Werden bei einer Marktüberwachungsmaßnahme in einer Bäckerei mehrere Lose unverpackter Brote geprüft, werden Gebühren nur für die Überwachung der Lose erhoben, die gegen die Fertigpackungsverordnung verstoßen.“

#### IV. Auch Kleinunternehmer müssen von Gebührentlastungen profitieren

Wie bereits unter Ziff. I. angesprochen, werden von der geplanten Anpassung der Gebühren für die Marktüberwachung der Schlüsselzahlengruppe 16 Hersteller großer Mengen von einer Gebührenreduzierung profitieren, während Kleinst- und Kleinunternehmen, die ihre Produkte nur in kleinen Mengen herstellen, mit einer Anhebung der Gebühren belastet werden. Verkürzt lässt sich sagen, dass die Gebührenungerechtigkeit, die bereits unter der bisherigen MessEGebV die Hersteller kleiner Mengen benachteiligt, durch die Anpassung noch weiter ausgebaut wird. Hierzu im Einzelnen:

Nach Anlage 4a Nr. 4 der FertigPackV bestimmt sich die Anzahl der (Stich-)proben, die für die Gebührenhöhe relevant sind, nach der Größe des Loses. Dies hat folgende Auswirkungen auf die Gebühren:

Losgröße	Anzahl der zu untersuchenden (Stich-)proben	Gebühren nach Mess-EGebV in €	Gebühren nach Anhebung Stufe 1 in €	Gebühren nach Anhebung Stufe 2 in €	Veränderung in % ggü. aktuellen Gebühren (Stufe 1 / Stufe 2)
< 10	– *	0,00	nach Zeitaufwand	nach Zeitaufwand	<i>nicht darstellbar</i>
10 - 25	gesamtes Los	94,10	103,40	110,40	+ 9,9 / + 17,3
26 - 50	gesamtes Los	102,50	112,60	120,30	+ 9,9 / + 17,3
55 - 99	gesamtes Los	134,80	148,10	158,20	+ 9,8 / + 17,3
100 - 500	50	276,60	208,80	223,00	- 24,5 / - 19,4
501 - 3.200	80	332,00	241,60	258,00	- 27,2 / - 22,3
> 3.201	125	362,90	268,00	286,20	- 26,1 / - 21,1

\* Bei Losgrößen unter 10 findet nur eine Verkehrsfähigkeitsprüfung nach § 20 Abs. 4 oder § 32 Abs. 3 FertigPackV statt.

Während somit Hersteller kleiner Chargen unter 100 Stück pro Stunde langfristig mit massiven Gebührensteigerungen von über 17 % belastet werden, profitieren Großproduzenten, die Chargen über 100 Stück pro Stunde produzieren, von noch massiveren Gebührensenkungen von langfristig über 22 %. Die Gebührenfreiheit für die Prüfung von Backwaren, die in besonders kleinen Mengen unter 10 Stück pro Stunde hergestellt werden, wird komplett aufgehoben und durch eine kostspielige Prüfung nach Zeitaufwand von langfristig mindestens 116,20 Euro pro Stunde ersetzt. Das dies eine klare Bevorzugung industriell produzierender Großbäckereien ist, für die kleine Handwerksbäckereien zahlen müssen, bedarf keiner Erläuterung mehr. Die im Entwurf zitierte Gebührengerechtigkeit wird in Wahrheit mit Füßen getreten. Es ist nicht verwunderlich, dass diese Gebührenerhöhung für die Hersteller von kleinen Mengen weder in den Gesetzesfolgen noch im besonderen Teil der Gesetzesbegründung erwähnt werden.

Neben der EEG-Umlage, die kleine Bäckereien in voller Höhe bezahlen müssen, während einige Brotfabriken einen deutlichen Nachlass erhalten, sind die Eichgebühren ein weiteres Entgegenkommen des BMWi an Großbäckereien, das auf Kosten des Bäckerhandwerks geht.

Die geplante Änderung der Gebühren für die Marktüberwachung nach der Schlüsselzahlengruppe 16 lehnen wir vollständig ab. Anstatt Großbäcker mit einem Produktionsvolumen von mehr als 100 Broten pro Stunde auf Kosten kleinerer Hersteller zu entlasten, wäre es das Mindeste im Sinne der Gebührengerechtigkeit, die Gebühren für alle Hersteller einheitlich anzupassen. Im Sinne der oft propagierten KMU-freundlichen Politik durch das BMWi wäre es allerdings angebracht, kleine Bäckereien durch die Gebührengestaltung in stärkerem Maße als die Brotindustrie zu entlasten.

#### V. Zusammenfassung

Die geplante Änderung der MessEGebV erscheint auf den ersten Blick durch die Änderung des § 7 Abs. 3 als eine Entlastung für Kleinst- und Kleinunternehmen. Tatsächlich werden die Kosten der Marktüberwachung, die die Eichkosten bei weitem übersteigen, für große Unternehmen gesenkt. Dieses Geschenk an die Industrie dürfen – wie bereits die Befreiung von der EEG-Umlage – kleine Handwerksbetriebe bezahlen. Wir lehnen diese Änderungen daher in aller Deutlichkeit ab.

Mit freundlichen Grüßen

*Zentralverband  
des Deutschen Bäckerhandwerks e.V.*

  
Michael Wippler  
Präsident

  
Daniel Schneider  
Hauptgeschäftsführer