

Ökonomische Einschätzung der Auswirkungen der ChemBiozidDV

Gutachten im Auftrag von [REDACTED]

5. Oktober 2022

- ÖFFENTLICHE VERSION -

Dr. Sebastian Dengler

Prof. Dr. Frank Maier-Rigaud

Vertraulichkeit

Die Branchen unserer Kunden sind durch sehr starken Wettbewerb gezeichnet und die Wahrung der Vertraulichkeit im Hinblick auf Pläne und Daten unserer Kunden ist entscheidend. ABC economics wendet daher konsequent interne Maßnahmen zur Geheimhaltung an, um die Vertraulichkeit aller Informationen des Kunden zu schützen.

Unsere Branche ist gleichfalls sehr wettbewerbsintensiv. Wir sehen unsere Herangehensweisen und Einblicke als unser geistiges Eigentum und verlassen uns auf unsere Kunden, unsere Interessen an unseren Vorschlägen, Präsentationen, Methodologien und analytischen Techniken zu schützen. Unter keinen Umständen darf dieses Material ohne die vorherige schriftliche Zustimmung von ABC economics mit irgendeiner dritten Partei geteilt werden.

© ABC economics

Inhaltsverzeichnis

1. Gutachtenauftrag und zentrale Ergebnisse	7
2. Hintergrund und Sachlage.....	14
2.1. Die ChemBiozidDV.....	14
2.1.1. Anwendungsbereich: die betroffenen Biozidprodukte	14
2.2. [REDACTED]	16
3. Kosten-Analyse.....	19
3.1. Statische Betrachtung („Handwerkliche Fehler“).....	20
3.1.1. Für Händler	20
3.1.2. Für Verbraucher	40
3.2. Dynamische Betrachtung („Konzeptionelle Fehler“)	44
3.2.1. Allgemeine Folgen für die Händler.....	45
3.2.2. Folgen für die Baumärkte	50
3.2.3. Weitere Auswirkungen auf Verbraucher und Umwelt.....	52
3.2.4. Antizipationseffekte, schon vor dem Wirksamwerden der Abgabebeschränkungen	53
4. Nutzen-Analyse	57
4.1. Vom BMU angeführte Evidenz für Schäden an Umwelt, Tier und Mensch.....	57
4.2. Bereits <i>a priori</i> kein Nutzen ersichtlich.....	63
4.3. Konsequenz: ChemBiozidDV unbegründet	66
5. Irreparabler Schaden für [REDACTED]	68
5.1. Ausgangslage.....	68
5.2. Direkte Folgen für Umsatz und Gewinn	69
5.3. Folgen für erfolgte und künftige Investitionen.....	70
5.3.1. Folgen für Dispositionen im Rahmen der Produktion und des Verkaufs.....	70
5.3.2. Folgen für erfolgte und künftige Investitionen in Anlagen	70
5.3.3. Folgen für erfolgte und künftige Investitionen in Zulassungen.....	71
5.3.4. Beispiel: Ameisen-Köderdose	72
5.4. Folgen im stationären Handel	73
5.5. Folgen im Online-Handel	75
5.6. Fazit: Irreparabler Schaden für [REDACTED] in jedem plausibel erwartbaren Fall	77

6. Zusammenfassung	78
Literaturverzeichnis	80
Anhang	82
A.1. Aktuelle Zulassungen bei [REDACTED]	82
A.2. Planung Verkauf Haushaltsinsektizide	83

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1 – [REDACTED]	17
Abbildung 3.1 – Auslistung aufgrund von Kostenanstieg	46
Abbildung 3.2 – Auslistung aufgrund von Kostenanstieg und zusätzlichem unabhängigen Nachfragerückgang	47
Abbildung 3.3 – Keine Auslistung, aber dennoch in jedem Fall Nachfragerückgang.....	48
Abbildung 4.1 – Unterschied und Überlappung von Pflanzenschutzmitteln (PSM) und Bioziden.....	59
Abbildung 5.1 – Anteil des Umsatzes je Produkt in In- und Ausland.....	69
Abbildung 5.2 – Anteil des stationären Handels am Absatz und Umsatz von [REDACTED] mit Produkten der PT 18.....	76

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1 – Biozid-Gruppen und Biozid-Produktarten.....	14
Tabelle 2.2 – Vom Selbstbedienungsverbot betroffene Produktarten.....	15
Tabelle 2.3 – [REDACTED] Produkte in der Produktkategorie PT 18 im Jahr 2022.....	17
Tabelle 2.4 – [REDACTED]	18
Tabelle 3.1 – Umsatz vs. Beratungskosten (jeweils pro Filiale und Tag).....	28
Tabelle 3.2 – Umsatz vs. Beratungskosten (jeweils pro Onlineshop und Tag)	29
Tabelle 3.3 – Angepasste Berechnung des Erfüllungsaufwandes aus § 10 (1) und (2).....	31
Tabelle 3.4 – Angepasste Berechnung des Erfüllungsaufwandes aus §11	34
Tabelle 3.5 – Notwendige Anzahl Mitarbeiter Onlineverkäufer	35
Tabelle 3.6 – Angepasste Berechnung des Erfüllungsaufwandes aus §12	36
Tabelle 3.7 – Erfüllungsaufwand auf Basis angepasster Berechnungen	37
Tabelle 3.8 – Durchzuführende Schulungen bis 01/2025	38
Tabelle 3.9 – Anzahl verlorene Tage durch Abgabegespräch vs. Anzahl Krankheitstage aufgrund von Vergiftungen durch Biozide	41
Tabelle 3.10 – Korrigierter Vergleich der Anzahl verlorener Tage durch Abgabegespräch vs. Anzahl Krankheitstage aufgrund von Vergiftungen durch Biozide	42
Tabelle 3.11 – Erfüllungsaufwand für Verbraucher.....	43
Tabelle A.1 – [REDACTED]	82
Tabelle A.2 – [REDACTED]	83

1. Gutachtenauftrag und zentrale Ergebnisse

- 1 Vor dem Hintergrund der am 18. August 2021 beschlossenen Verordnung über die Meldung und die Abgabe von Biozidprodukten sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 (Biozidrechts-Durchführungsverordnung - ChemBiozidDV) („ChemBiozidDV“) wurde ABC economics von der [REDACTED] beauftragt, eine gutachterliche Abschätzung der ökonomischen Folgen der ChemBiozidDV für [REDACTED] abzugeben. Dabei sollen insbesondere auch die vom damaligen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit („BMU“), dem heutigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz („BMUV“) in seiner Begründung angeführten zu erwartenden Nutzen sowie die Berechnungen zum Erfüllungsaufwand einer Prüfung unterzogen werden.
- 2 Die Bundesregierung hat durch §§ 10-13 ChemBiozidDV für verschiedene Biozidprodukte („betroffene Produkte“) ein Selbstbedienungsverbot mit einem verpflichtenden Abgabegespräch durch eine sachkundige Person eingeführt („Abgabebeschränkungen“). Diese Abgabebeschränkungen betreffen unter anderem Rodentizide, Insektizide, Akarizide und Produkte gegen andere Arthropoden (zum Beispiel Insekten, Spinnentiere und Schalentiere) sowie etwa auch Mittel gegen Wasser-Mikroben und Holzschutzmittel.
- 3 Die ChemBiozidDV verweist auf die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten („EU-Biozid-Verordnung“),¹ die als Verordnung der Europäischen Union bereits selbst unmittelbare Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten entfaltet. Da die EU-Biozid-Verordnung im Gegensatz zu einer Richtlinie der Europäischen Union *a priori* keiner eigenen nationalen Umsetzung bedarf, sieht der deutsche Verordnungsgeber die ChemBiozidDV zentral als Maßnahme an, die der Durchführung zur Verhinderung Risiken von Mensch, Tier und Umwelt im Rahmen der praktischen Anwendung der betroffenen Biozidprodukte dient.²

¹ Siehe Amtsblatt der Europäischen Union (2012).

² Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 1.

- 4 Diese Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die ChemBiozidDV, insbesondere die darin definierten Abgabebeschränkungen, für die betroffenen Biozidprodukte im Allgemeinen und für Haushaltsinsektizide von [REDACTED] im Speziellen die vom Ordnungsgeber vorgegebenen Ziele nicht in verhältnismäßiger Weise erfüllt. Gesetzliche Regelungen müssen gemäß dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geeignet, erforderlich und angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne) sein. Keine dieser Maßgaben ist im vorliegenden Fall erfüllt.
- 5 Die Abgabebeschränkungen der §§ 10-13 ChemBiozidDV sind nicht geeignet:
 1. Die geforderten Maßnahmen sind ungeeignet, eine höhere Sicherheit für Mensch, Tier und Umwelt zu erreichen. Es besteht bereits im Ausgangspunkt keine konkrete, vom Ordnungsgeber nachgewiesene Problemlage im Hinblick auf eine Gefährdung insbesondere von Anwendern. Die betroffenen Produkte und ihre Wirkstoffe dürfen nach der EU-Biozid-Verordnung an Endverbraucher abgegeben werden. Im Rahmen der den Abgabegenehmigungen vorausgegangenem Verfahren ist bereits festgestellt worden, dass sie kein unannehmbares Gefährdungspotenzial und insbesondere keine übermäßige Toxizität aufweisen. Ein unannehmbares Gesundheits- oder Umweltrisiko geht von ihnen daher *per se* nicht aus.
 2. Den betroffenen Biozidprodukten ein hohes Gefährdungspotenzial ihrer „Wirkweise“ zuzusprechen, ist eine unzulässige Pauschalisierung und trifft mit Sicherheit auf die allerwenigsten der betroffenen Produktkategorien zu. Die Produkte von [REDACTED] jedenfalls lassen kein Gefährdungspotenzial erkennen.
 3. Die betroffenen Biozidprodukte haben ein deutlich geringeres Risiko für Mensch, Tier und Umwelt als haushaltsübliche Reiniger und Waschmittel. Letztere sind insbesondere auch dann umweltschädlich, wenn sie aufgrund von Überdosierung zur Verschmutzung der Umwelt führen. Diese Gefahr der Überdosierung ist bei verschiedenen betroffenen Biozidprodukten, die gar nicht dosiert werden müssen, [REDACTED], nicht gegeben. Die Regulierung der betroffenen Biozidprodukte mit dem Selbstbedienungsverbot ist daher inkonsistent.
 4. Insgesamt sind weder die Gesundheit von Mensch und Tier (mit Ausnahme der Zielorganismen) noch die Umwelt überhaupt spürbar gefährdet. Eine

über die bereits bestehenden Regulierungen hinausgehende Regelung ist daher unnötig.

6 Die §§ 10-13 ChemBiozidDV sind nicht erforderlich:

1. Die Wirksamkeit der ChemBiozidDV ist in Frage zu stellen. In den meisten Fällen geht das verpflichtende Abgabegespräch nur im Hinblick auf weniger risikobehaftete Alternativen und Maßnahmen zur Prävention des Problems über die Gebrauchsanleitung hinaus. Eine Bekämpfung setzt allerdings ein bereits eingetretenes Ereignis voraus – der Verbraucher hat also beispielsweise bereits einen Befall mit Schadorganismen – bei dem es um eine rasche und zielgerichtete Intervention geht. Die Anforderung, im Abgabegespräch zusätzlich zu den Informationen, die schon in der Gebrauchsanweisung stehen, präventive Maßnahmen zu thematisieren, geht daher in der üblichen Verkaufssituation ins Leere. Verbraucher, die ein akutes Problem haben, lassen sich am Point of Sale („PoS“) mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr von der Kaufentscheidung abbringen.

7 Die §§ 10-13 ChemBiozidDV sind unangemessen:

1. Die Kosten-Nutzen-Analyse des BMU kann die Angemessenheit der ChemBiozidDV nicht nachweisen. Die Berechnungen des BMU gehen davon aus, dass die Händler und Verbraucher „wie Automaten“ funktionieren und die ChemBiozidDV einfach 1:1 umsetzen, ohne dass sich hieraus Effekte auf Nachfrage und Angebot sowie daraus resultierende etwaige Interdependenzen ergäben.
2. Bereits diese „statische“ Betrachtung unterschätzt den Erfüllungsaufwand, der sich aus der ChemBiozidDV ergibt, deutlich. Zum einen legt das BMU den Berechnungen fehlerhafte Daten zu Grunde, zum anderen werden relevante Kosten, insbesondere auch für Verbraucher, vernachlässigt.
3. Die Aussagen und Berechnungen des BMU sind zudem inkonsistent. Aus den Berechnungen des BMU folgt klar, dass die Händler die Produkte bei Inkrafttreten der Abgabebeschränkungen auslisten würden oder mindestens mit drastischen Preisanpassungen zu rechnen wäre. Das BMU geht dennoch davon aus, dass sich keine Änderungen im Preisniveau einstellen würden. Damit erfasst das BMU die Tragweite der eigenen Berechnungen nicht.

4. Der einmalige Erfüllungsaufwand liegt bei mindestens 237 Mio. Euro und ist damit mehr als 2,5-mal so hoch wie die vom BMU angesetzten rund 94 Mio. Euro. Der jährliche Erfüllungsaufwand liegt sogar fast 10-mal so hoch wie vom BMU berechnet bei rund 203 Mio. Euro anstelle der vom BMU kolportierten etwa 20,4 Mio. Euro. Das BMU unterschätzt den einmaligen Erfüllungsaufwand folglich um rund 143 Mio. Euro und den jährlichen Erfüllungsaufwand für die Händler um rund 182 Mio. Euro.
5. Bei Verwendung korrekter Daten und unter Berücksichtigung von Interdependenzen im Verhalten der Marktakteure ist eine Auslistung der betroffenen Biozidprodukte höchstwahrscheinlich unausweichlich. Die Kosten für Händler und Verbraucher sind so hoch, dass es sich für den stationären Handel und Online-Handel nicht mehr lohnen wird, die betroffenen Biozidprodukte anzubieten. Der Endverbraucherpreis müsste sich auf das Drei- bis Vierfache des heutigen Preises belaufen, damit der Handel seine heutige Marge erhalten könnte.
6. Unabhängig von etwaigen Preisänderungen unterschlägt das BMU für die Verbraucher einen Erfüllungsaufwand von geschätzt 106 Mio. Euro, da es davon ausgeht, dass für Bürgerinnen und Bürger kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand entstünde.
7. Den Nutzen der ChemBiozidDV hingegen überschätzt das BMU deutlich. Der hierbei zugrunde gelegte Abschlussbericht des „Pilotprojekt Monitoring von Vergiftungen (PiMont)“ („PiMont-Studie“) lässt keinen kausalen Rückschluss zum Vergiftungspotenzial durch die betroffenen Biozidprodukte zu. Auf Grundlage dieser Studie ist eine Zuordnung zu den jeweiligen von der ChemBiozidDV betroffenen Klassen anhand der verfügbaren Informationen nicht möglich. Insbesondere lässt sich auch keine Aussage darüber treffen, ob überhaupt Schadensfälle auf Produkte von [REDACTED] zurückzuführen sind. Dass das BMU aufgrund der PiMont-Studie unterstellt, durch die ChemBiozidDV könnten 2/3 aller Vergiftungsfälle mit betroffenen Biozidprodukten verhindert werden, ist angesichts der mangelnden etablierten Kausalbeziehung und der relativen Häufigkeit von Vergiftungsfällen bei Kindern nicht nachvollziehbar. Auch die Anzahl zu behandelnder Vergiftungsfälle sowie die Kosten für die Behandlung von Vergiftungsfällen sind unsubstantiiert und aus der Luft gegriffen. Der Nutzen, den das BMU ableitet, ist somit deutlich überschätzt - sofern er

überhaupt existiert. Letztlich weist das BMU kein legitimes Regulierungsinteresse nach.

8. In der Kosten-Nutzen-Analyse bleibt zudem der verlorene Nutzen aufgrund des durch die ChemBiozidDV verursachten Absatzrückgangs von betroffenen Biozidprodukten unberücksichtigt. Zum einen dienen einige Biozidprodukte dem Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier, beispielsweise vor Zoonosen – also von Tieren auf Menschen übertragene Krankheiten- und entlasten in diesem Sinne das deutsche Gesundheitssystem. Zum anderen verhindern Biozidprodukte, [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] Schäden an Eigentum. In diesem Sinne sorgen die betroffenen Biozidprodukte sogar für mehr Nachhaltigkeit.
- 8 Insgesamt ergibt sich, dass die ChemBiozidDV vor dem Hintergrund des bestehenden strengen EU-weiten Zulassungssystems entgegen der Einschätzung des BMU unnötig ist. Selbst wenn ein Nutzen unterstellt wird, ist der dafür notwendige Kostenaufwand unverhältnismäßig hoch. In der Konsequenz werden sich Händler höchstwahrscheinlich dazu entscheiden, die Produkte auszulisten oder andernfalls die Preise zumindest drastisch anheben müssen.
- 9 Die drohende Auslistung der Produkte im deutschen Handel hat verheerende Konsequenzen für kleine und mittelständische Hersteller und Vertreiber von Biozidprodukten im Allgemeinen und [REDACTED] im Speziellen. Unabhängig davon, ob die Artikel ausgelistet werden oder es nur zu einem Nachfragerückgang aufgrund drastisch höherer Preise und dem Widerwillen der Verbraucher gegenüber den Abgabegesprächen kommt, werden die Unternehmen, die Biozidprodukte herstellen, deutliche Gewinneinbrüche und wirtschaftliche Nachteile in Kauf nehmen müssen. Zudem werden sich beispielsweise getätigte Investitionen nicht mehr amortisieren und wären auch im Wissen um die ChemBiozidDV so auch sicher nicht getätigt worden.
- 10 Wollen Hersteller und Vertreiber³ wie [REDACTED] die unverhältnismäßigen Auswirkungen der ChemBiozidDV gerichtlich verhindern, ist ein Vorgehen dringlich. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass die Abgabe für Biozidprodukte bereits EU-weit reguliert ist und Zulassungen sowie deren

³ [REDACTED] vertreibt teils selbst hergestellte, teils zugekaufte Produkte unter seinen Handelsmarken zum Verkauf an Endverbraucher an Handelsunternehmen.

Verlängerungen mit einem Vorlauf von rund 1,5 Jahren beantragt werden müssen. Hersteller und Vertreiber wie ██████ müssen daher bereits in sehr naher Zukunft darüber entscheiden, ob sie Zulassungen, die kurz vor oder nach Inkrafttreten der ChemBiozidDV auslaufen werden, erneuern oder nicht. Dass der deutsche Handel wahrscheinlich bereits im Rahmen der im Laufe des Jahres 2023 anstehenden Sortimentsplanungen für das Jahr 2024 Vorbereitungen für eine etwaige Auslistung treffen wird, verstärkt die Problematik der ohnehin sehr unsicheren Lage noch. Angesichts der Unklarheiten darüber, wie und ob der Handel die Maßgaben der ChemBiozidDV erfüllen kann und der damit einhergehenden drohenden Auslistung, sowie der mit Zulassungen und deren Verlängerungen notwendigen Kosten werden Hersteller und Vertreiber sich erwartbar gegen eine Erneuerung ihrer betroffenen Zulassungen entscheiden. Selbst wenn die ChemBiozidDV in Zukunft aufgehoben werden sollte, müssen diese Hersteller und Vertreiber erhebliche Marktanteilsverluste gegenüber denjenigen Wettbewerbern hinnehmen, die noch über laufende Zulassungen verfügen.

- II Insgesamt sind die Abgabebeschränkungen für Biozidprodukte nach §§ 10-13 ChemBiozidDV weder geeignet, noch erforderlich. Zudem sind sie unangemessen, da die daraus resultierenden Kosten den zu erwartenden Nutzen deutlich übersteigen. Sie greifen massiv in Eigentums- und sonstige Rechtspositionen von Herstellern, Vertreibern und Händlern ein. Das Selbstbedienungsverbot für Biozide schädigt insbesondere kleine und mittelständische Hersteller und Vertreiber, die in der Regel über ein vergleichsweise kleines Produktsortiment verfügen. Ein Ausgleich des Schadens mit Umsatz anderer Produkte und Export ist somit kaum möglich. Daher ist eine Aussetzung der Abgabebeschränkungen für sie dringlich.
- 12 Das Gutachten ist wie folgt aufgebaut. In Abschnitt 2 wird auf den Hintergrund der ChemBiozidDV eingegangen. Dazu werden diverse Begrifflichkeiten eingeführt und erläutert. Neben der ChemBiozidDV wird ebenso näher auf ██████ eingegangen. In Abschnitt 3 werden die Berechnungen des BMU untersucht und bedeutsamer Anpassungsbedarf identifiziert. Es wird zudem gezeigt, dass die Konsequenzen der ChemBiozidDV unvollständig dargelegt wurden. In eigenen Berechnungen werden die Fehler des BMU offengelegt und berichtigt sowie um Interdependenzen zwischen dem Verhalten der einzelnen Wirtschaftsakteure ergänzt. In Abschnitt 4 wird dargelegt, dass die ChemBiozidDV zudem weder notwendig, noch für mehr Umweltschutz

geeignet ist. In Abschnitt 5 werden die Auswirkungen der ChemBiozidDV auf Hersteller und Vertreiber der betroffenen Biozidprodukte im Allgemeinen und [REDACTED] im Speziellen dargelegt.

2. Hintergrund und Sachlage

2.1. Die ChemBiozidDV

2.1.1. Anwendungsbereich: die betroffenen Biozidprodukte

- 13 Die ChemBiozidDV gilt gemäß § 1 ChemBiozidDV i.V.m. § 3 Nr. II ChemG für Biozide im Sinne von Art. 3 Abs. 1 lit. a Verordnung (EU) Nr. 528/2012 („EU-Biozid-Verordnung“). Diese Vorschrift definiert Biozidprodukte als, „[...] jeglichen Stoff oder jegliches Gemisch und jegliches Gemisch, der/das aus Stoffen oder Gemischen erzeugt wird in der Form, in der er/es zum Verwender gelangt, und der/das aus einem oder mehreren Wirkstoffen besteht, diese enthält oder erzeugt, der/das dazu bestimmt ist, auf andere Art als durch bloße physikalische oder mechanische Einwirkung Schadorganismen zu zerstören, abzuschrecken, unschädlich zu machen, ihre Wirkung zu verhindern oder sie in anderer Weise zu bekämpfen“.⁴ Biozidprodukte werden im Anhang V der EU-Biozid-Verordnung in insgesamt 22 Produktarten unterschieden, die sich wie in Tabelle 2.1 dargestellt zu den vier Hauptgruppen der Desinfektionsmittel, Schutzmittel, Mittel zur Schädlingsbekämpfung sowie sonstige Biozide zusammengefasst werden.

Tabelle 2.1 – Biozid-Gruppen und Biozid-Produktarten

Hauptgruppe	Produktarten
Desinfektionsmittel	für die menschliche Hygiene (z.B. Hände) [PT 1], sonstige Desinfektionsmittel [PT 2], für den Veterinärbereich [PT 3], für den Lebensmittelbereich [PT 4], Trinkwasser-Desinfektion [PT 5]
Schutzmittel	Topf-Konservierungsmittel (z.B. Lack) [PT 6], Beschichtungsschutzmittel [PT 7], Holzschutzmittel [PT 8], Schutzmittel für Textilien, Leder etc. [PT 9], Schutzmittel für Mauerwerk [PT 10], Schutzmittel für Kühlflüssigkeiten [PT 11], Schleimbekämpfungsmittel [PT 12], in der Metallbearbeitung [PT 13]
Schädlingsbekämpfung	Rodentizide (gg. Nagetiere) [PT 14], Avizide (gg. Vögel) [PT 15], Molluskizide (gg. Schnecken) [PT 16], Piscizide (gg. Fische) [PT 17], Insektizide [PT 18], Repellenzien & Lockmittel [PT 19]
Sonstige	Sonstige Wirbeltiere [PT 20], Antifoulingmittel (gg. Bewuchs, z. B. Muscheln) [PT 21], Gewebepräparation (Leichen, Tierkörper) [PT 22]

Quelle: ABC economics. Eigene Darstellung basierend auf Krause (2020).

- 14 In der am 18. August 2021 beschlossenen ChemBiozidDV werden „[...] erstmals nationale Regelungen über die Abgabe von Biozid-Produkten getroffen“.⁵ Die ChemBiozidDV verfolgt dabei das Ziel, „[...] ein hohes Schutzniveau für die

⁴ Krause (2020), Folie 9. Durch den Verweis auf „[...] andere als physikalisch-mechanische Art“ werden unter anderem Schnappfallen (beispielsweise Mausefallen), Fliegenklatschen und Fliegengitter ausgeschlossen.

⁵ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. I.

Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt vor den Auswirkungen von Biozid-Produkten zu gewährleisten“.⁶ Durch die in der ChemBiozidDV getroffenen Regelungen soll dabei vor allem „[...] die Einhaltung der inhaltlichen Vorgaben der Zulassungen für Biozid-Produkte, insbesondere darin enthaltener Abgabebeschränkungen und Anwendungsbestimmungen [sichergestellt]“⁷ und „[...] die praktische Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 in Deutschland durch flankierende Regelungen verbessert [werden]“.⁸ Hierzu sind insbesondere die Vorschriften über die Abgabe von Biozidprodukten in Abschnitt 3 (§§ 10-13) der ChemBiozidDV zu betrachten. Darin sind neben dem Verbot der Selbstbedienung (§ 10) für bestimmte Produktgruppen, und Anforderungen an die abgebende Person und das Erfordernis eines Abgabegesprächs (§ 11) auch spezielle Anforderungen an die Abgabe im Online- und Versandhandel (§ 12) sowie die Sachkunde der jeweils abgebenden Person (§ 13) geregelt.

- 15 Das Selbstbedienungsverbot bedeutet dabei für die jeweiligen Verkäufer, dass die betroffenen Produkte nur in solcher Weise angeboten werden dürfen, dass der Käufer „[...] keinen freien Zugriff auf das Biozid-Produkt hat“.⁹ Es gilt für sowohl für Biozidprodukte, bei denen eine oder mehrere Verwendungen „[...] gemäß der durch die Zulassung vorgegebenen Kennzeichnung nicht durch die breite Öffentlichkeit gestattet sind“¹⁰ als auch für solche Biozidprodukte, deren Zulassung durch die breite Öffentlichkeit zwar gestattet ist, die aber bestimmten „Produktarten des Anhangs V der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 zuzuordnen sind“.¹¹

Tabelle 2.2 – Vom Selbstbedienungsverbot betroffene Produktarten

Hauptgruppe	Produktart
Schutzmittel	PT 7 Beschichtungsmittel
	PT 8 Holzschutzmittel
	PT 10 Schutzmittel für Baumaterialien
Schädlingsbekämpfung	PT 14 Rodentizide
	PT 18 Insektizide, Akarizide und Produkte gegen andere Arthropoden
Sonstige	PT 21 Antifouling-Produkte

Quelle: ABC economics auf Basis von § 10 ChemBiozidDV.

⁶ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 1.

⁷ Siehe BMU (2020), Referentenentwurf, S. 19-20 sowie Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 19-20. Im Folgenden wird jedoch mehrheitlich auf das Dokument neueren Datums, also die Drucksache 404/21, verwiesen.

⁸ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 1.

⁹ ChemBiozidDV (2021), § 10 (1).

¹⁰ ChemBiozidDV (2021), § 10 (1) Nr. 1.

¹¹ ChemBiozidDV (2021), § 10 (1) Nr. 2.

3. Kosten-Analyse

- 22 Das BMU versucht, die ChemBiozidDV auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse zu begründen. In dieser stellt es den Erfüllungsaufwand, der aus der Umsetzung der ChemBiozidDV folgen soll, dem daraus behaupteten entstehenden Nutzen gegenüber.¹⁶ Der Erfüllungsaufwand umfasst dabei angeblich die gesamten resultierenden Kosten und den gesamten messbaren Zeitaufwand. Hierbei werden zur Berechnung des Erfüllungsaufwandes, wie üblich, folgende Gruppen untersucht: Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung.
- 23 Diese Berechnungen des BMU, die zur Begründung der ChemBiozidDV zugrunde gelegt wurden, werden im Folgenden analysiert. Hierbei zeigt sich nicht nur, dass die Berechnungen fehlerhaft und unvollständig sind, sondern auch, dass das BMU keine angemessene Betrachtung der aus den Regelungen der ChemBiozidDV folgenden dynamischen Effekte in seine Berechnungen einbezogen hat. Das Marktgeschehen wurde vom BMU vielmehr fehlerhafterweise als statisch angenommen. Voraussichtliche Reaktionen der Marktteilnehmer sowohl auf die Regelungen als auch auf die jeweiligen Entscheidungen anderer Marktteilnehmer bleiben vollkommen unberücksichtigt. Aus diesen Reaktionen ergeben sich jedoch diverse dynamische Effekte, die vom BMU in die Betrachtung hätten einbezogen werden müssen. Selbst wenn also die statischen Berechnungen korrekt und fehlerfrei durchgeführt worden wären (*quod non*), könnten sie die Konsequenzen der Abgabebeschränkungen der ChemBiozidDV aufgrund der vernachlässigten dynamischen Effekte nicht adäquat abbilden.
- 24 In diesem Abschnitt wird zunächst geprüft, ob die Berechnungen des BMU des jeweils für die Marktteilnehmer entstehenden Erfüllungsaufwandes korrekt sind (siehe Abschnitt 3.1). Es wird gezeigt, dass dies nicht der Fall ist. Da sich aus der Überprüfung ergibt, dass angesichts der handwerklichen Fehler selbst für die statische Betrachtung Korrekturen notwendig sind, werden diese entsprechend korrigiert.
- 25 Anschließend wird analysiert, ob angesichts der mit den Abgabebeschränkungen der §§ 10-13 ChemBiozidDV assoziierten Kosten davon auszugehen ist, dass sich das Verhalten der Marktteilnehmer ändern wird. Hierbei wird zunächst nur auf die binäre Entscheidung des stationären

¹⁶ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 13 ff.

und des Online-Handles abgestellt, ob die betroffenen Produkte weiter angeboten werden oder diese aus dem Sortiment ausgelistet würden. Analog wird mit den Verbrauchern verfahren und geprüft, ob diese die Produkte angesichts der korrigierten Berechnungen des sie direkt betreffenden Erfüllungsaufwands weiter beziehen würden.

- 26 Die sich hieraus ergebenden Auswirkungen auf andere Marktteilnehmer und die jeweiligen Wechselwirkungen der Entscheidungen werden als dynamische Effekte im darauf folgenden Abschnitt betrachtet (Abschnitt 3.2).

3.1. Statische Betrachtung („Handwerkliche Fehler“)

- 27 Das BMU unterstellt in seinen Berechnungen, dass sowohl die Händler als auch die Verbraucher letztlich rein statisch „wie Automaten“ funktionieren. Die Abgabebeschränkungen der ChemBiozidDV werden nach Annahme des BMU 1:1 umgesetzt und die damit verbundenen Kosten einfach getragen, ohne dass sich etwas am Marktverhalten und damit an den verkauften Mengen oder dem Wettbewerbsumfeld ändert. Selbst von diesem konzeptionellen Fehler abgesehen, wird der Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verbraucher aufgrund handwerklicher Fehler in Bezug auf die berücksichtigten Werte deutlich unterschätzt.
- 28 Zur Erläuterung werden im Folgenden die Berechnungen des BMU unter der vom BMU getroffenen Annahme betrachtet, dass das Wettbewerbsumfeld statisch sei. Hierbei wird zunächst die Berechnung des Erfüllungsaufwands für Händler (Abschnitt 3.1.1) dargelegt und korrigiert. Anschließend wird gleichermaßen in Bezug auf die Verbraucher (Abschnitt 3.1.2) verfahren.
- 29 Dabei wird jeweils auch auf die allein schon aus den statischen Berechnungen resultierenden Folgen hingewiesen. Es zeigt sich, dass es selbst bei der statischen Betrachtung sehr unwahrscheinlich ist, dass das Marktverhalten sowohl der Verbraucher als auch der Verkäufer jeweils für sich genommen angesichts der ChemBiozidDV unverändert bleibt.

3.1.1. Für Händler

- 30 Nachfolgend werden die Berechnungen des BMU in Bezug auf den Erfüllungsaufwand der Händler dargestellt und die dabei aufgetretenen handwerklichen Mängel aufgezeigt, die sowohl die Art der Berechnung als auch die verwendeten Zahlenwerte betreffen (Abschnitt 3.1.1.1). Im sich

anschließenden Abschnitt 3.1.1.2 werden die Ergebnisse einer entsprechend angepassten Berechnungen präsentiert.

- 31 Hierbei wird gezeigt, dass das BMU den jährlichen Erfüllungsaufwand für die Händler um rund 182 Mio. Euro und den einmaligen Erfüllungsaufwand um rund 143 Mio. Euro unterschätzt. Der jährliche Erfüllungsaufwand liegt also fast 10-mal so hoch wie der vom BMU berechnete. Der einmalige Erfüllungsaufwand liegt mehr als 2,5-mal so hoch wie der vom BMU berechnete. Damit der Handel angesichts dieses immensen Erfüllungsaufwands seine heutige Spanne erhalten könnte, müssten die Kosten auf die Kunden des Handels weitergegeben werden und der Endverbraucherpreis auf das Drei- bis Vierfache des heutigen Preises steigen oder die Produkte ausgelistet werden.

3.1.1.1. Berechnungen des BMU

- 32 In seinen Berechnungen zum Erfüllungsaufwand nimmt das BMU eine Gliederung entsprechend der Vorschriften der ChemBiozidDV vor, um den jeweiligen Aufwand entsprechend zuzuordnen. Diese wird im Folgenden beibehalten, wobei auf eine gesonderte Analyse des im Vergleich geringen Erfüllungsaufwands für die Meldepflichten aus § 6 ChemBiozidDV verzichtet wird.

§ 10 (1) und (2): Selbstbedienungsverbot

- 33 Zur Berechnung des Erfüllungsaufwandes für das in § 10 (1) und (2) ChemBiozidDV geregelte Selbstbedienungsverbot geht das BMU davon aus, dass Unternehmen des LEH und Drogerien einen abschließbaren Schrank für die Lagerung der Biozidprodukte im Verkaufsraum anschaffen müssen. Der Beschaffungswert eines solchen Schrankes wird mit 500 Euro/Stk. angesetzt. Dieser Wert werde von den betroffenen Händlern angeblich über 15 Jahre abgeschrieben.¹⁷ Für Bau- und Raiffeisenmärkte sowie Apotheken hingegen werden keine Beschaffungskosten für solche Schränke angesetzt, da diese Händler dem BMU zufolge bereits Pflanzenschutzmittel in derartigen abschließbaren Schränke oder hinter der Theke aufbewahren. Für Apotheken, Bau- und Raiffeisenmärkte geht das BMU deshalb davon aus, dass keine neuen Schränke angeschafft werden müssten.¹⁸

¹⁷ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 14.

¹⁸ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 14.

- 34 Die Anzahl der Filialen von LEHs und Drogerien wird mit 34.285 angesetzt und umfasst Drogeriemärkte (4.635), Supermärkte (10.870), große Supermärkte (1.098), Discounter (16.162) und Einzelhandelsgeschäfte mit zoologischem Bedarf (1.520).¹⁹
- 35 Diese Angaben sind fehlerhaft. Laut Statista umfassen im Jahr 2021 hingegen allein die LEHs bereits 34.065 Filialen.²⁰ Die Zahl der Filialen der großen deutschen Drogerieketten wie dm, Rossmann, Müller und Budnikowski lag im Jahr 2021 bei 5.019.²¹ Im Jahr 2020 erreichte zudem die Anzahl der Unternehmen im Einzelhandel mit zoologischem Bedarf und lebenden Tieren mit 2.542 Unternehmen ihren bisherigen Tiefpunkt.²² Selbst wenn also jedes dieser Unternehmen nur eine einzige Filiale hätte, wäre die vom BMU angesetzte Anzahl von 1.520 Filialen zu niedrig angesetzt.²³ Das BMU legt somit schon die Fallzahl für die zu beschaffenden Schränke mit 34.285 Stück deutlich zu niedrig an. Tatsächlich müssten mindestens 41.626 Filialen einen Schrank beschaffen, um dem Selbstbedienungsverbot nachzukommen.²⁴ Der einmalige Erfüllungsaufwand zur Beschaffung der abschließbaren Schränke wird somit bereits allein aufgrund der fehlerhaften Zahl der Filialen um 3.670.500 Euro unterschätzt.²⁵
- 36 Hinzu kommt, dass es zwar richtig sein mag, dass Baumärkte und Raiffeisenmärkte bereits Pflanzenschutzmittel abgeben, die nach dem Pflanzenschutzgesetz einem Selbstbedienungsverbot unterliegen und die Händler somit bereits über abschließbare Schränke verfügen. Da die Schränke aber vermutlich aktuell nicht leer stehen, sondern für Pflanzenschutzmittel genutzt werden, kann nicht einfach davon ausgegangen werden, dass Bau- und

¹⁹ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 14.

²⁰ Dieser Wert setzt sich zusammen aus den Filialzahlen von Aldi (4.195), Discountern ohne Aldi (11.760), Verbrauchermärkten (9.155) sowie Filialen des traditionellen LEH (8.955). Siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157293/umfrage/anzahl-der-geschaefte-im-deutschen-einzelhandel-nach-geschaefstypen/>, abgerufen am 23.08.2022.

²¹ Dieser Wert von setzt sich zusammen aus den Filialzahlen von Rossmann (2.233), dm (2.024), Müller (573) und Budnikowski (189). Siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/158207/umfrage/anzahl-der-filialen-der-groessten-deutschen-drogeriemaerkte/>, abgerufen am 23.08.2022.

²² Siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/277825/umfrage/unternehmen-im-zoo-fachhandel-in-deutschland/#:~:text=Die%20Anzahl%20oder%20Unternehmen%20im,bisherige%20Tiefstpunkt%20im%20Bezugszeitraum%20erreicht>, abgerufen am 23.08.2022.

²³ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 14.

²⁴ Anzahl LEH-Filialen + Anzahl Drogerie-Filialen + Anzahl der Unternehmen im Einzelhandel mit zoologischem Bedarf und lebenden Tieren (Annahme: eine Filiale pro Unternehmen) = 34.065 + 5.019 + 2.542 = 41.626.

²⁵ Die Unterschätzung ergibt sich aus: (Anzahl Filialen - Anzahl Filialen laut BMU) * Anschaffungskosten Schrank = (41.626 - 34.285) * 500 Euro = 7.341 * 500 Euro = 3.670.500 Euro.

Raiffeisenmärkte keine neuen Schränke beschaffen werden müssen. Zumindest ein Teil dieser Anbieter, wenn nicht alle, wird entsprechende Neuanschaffungen tätigen müssen. Wenn alle Baumärkte (2.106) und Raiffeisenmärkte (1.429) einen neuen abschließbaren Schrank beschaffen müssten, wird der Erfüllungsaufwand durch das BMU um weitere 1.767.500 Euro unterschätzt.²⁶

§ 11: Abgabe durch eine sachkundige Person im stationären Handel

- 37 Bei der Berechnung des Erfüllungsaufwandes für Verkäufer aufgrund der Abgabe durch eine sachkundige Person sowie aufgrund der vorgegebenen Beratung (§ 11 ChemBiozidDV), legt das BMU gleich mehrfach falsche Zahlen und Daten zugrunde.²⁷
- 38 Die Fallzahl der Beratungen setzt das BMU mit 1.217.000 an.²⁸ Hierfür zieht es die Anzahl der Verkäufe an Biozidprodukten heran. Allerdings greift es hierzu nicht auf Marktdaten zurück, sondern berechnet die Absatzzahl wie folgt: Es sei bekannt, dass im Jahr 2006 insgesamt 5.478.011 Einheiten von Pflanzenschutzmitteln verkauft wurden.²⁹ Auf Basis der Annahme, dass die Anzahl der verkauften Biozidprodukte und Pflanzenschutzmittel zusammenhängen, wird ein Verhältnis von 4,5:1 zugrunde gelegt.³⁰ Das bedeutet, dass je 4,5 Einheiten Pflanzenschutzmittel eine Einheit Biozid verkauft würde. Auf diese Art wird dann eine Fallzahl für Abgabegespräche von Biozidprodukten ermittelt. Wohlgedenkt soll dies die Fallzahl an notwendigen Beratungen im gesamten stationären Handel sein. Mit anderen Worten: In LEHs, Drogerien, Bau- und Raiffeisenmärkten sowie Apotheken müssten insgesamt 1.217.000 Abgabegespräche geführt werden.
- 39 Diese Annahme unterschätzt die tatsächliche Zahl notwendiger Abgabegespräche um ein Vielfaches. Aus [REDACTED] und Nielsen-Daten,³¹ die die von der ChemBiozidDV betroffenen

²⁶ Der Erfüllungsaufwand berechnet sich wie folgt: (Anzahl Baumärkte + Anzahl Raiffeisenmärkte)* Anschaffungskosten Schrank = (2.106 + 1.429) * 500 Euro = 3.535 * 500 Euro = 1.767.500 Euro. Die Anzahl der Baumärkte und Raiffeisenmärkte entspricht jeweils der vom BMU angenommenen Anzahl.

²⁷ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 14.

²⁸ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 15.

²⁹ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 15.

³⁰ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 15.

³¹ Es handelt sich hierbei um Daten des Marktforschungsunternehmens The Nielsen Company („Nielsen“), das regelmäßig Scannerdaten erhebt. [REDACTED]

Biozidprodukte enthalten, geht hervor, [REDACTED]

[REDACTED]

Packungen. Gemäß den Scannerdaten von Nielsen wurden im Jahr 2021 in LEHs und Drogeriemärkten in Deutschland insgesamt 27.831.649 Packungen an Insektiziden der Produktkategorie PT 18 verkauft.³² In Bau- und Gartenmärkten belief sich die Abverkaufszahl von PT 18-Produkten auf 3.265.000 Packungen.³³ Insgesamt wurden somit 2021 im stationären Handel rund 31,1 Mio. Packungen von Produkten der Kategorie PT 18 verkauft. Selbst diese Zahl muss für die Berechnung des Erfüllungsaufwands als extrem vorsichtig geschätzt angesehen werden. Denn sie enthält keine Verkäufe durch Apotheken und keine Verkäufe der anderen betroffenen Produktgruppen.

- 40 Selbst wenn man davon ausgehen möchte, dass Endverbraucher gleich mehrere Packungen des gleichen Biozidproduktes gemeinsam kaufen, muss die vom BMU angenommene Zahl eine massive Unterschätzung der tatsächlich notwendigen Beratungsgespräche darstellen. Tatsächlich liegt die Anzahl mindestens um 2.555 % höher. Es ist schlicht unplausibel, dass Endverbraucher regelmäßig mehr als 25 Packungen ein und desselben Produktes je Einkaufsvorgang beziehen.³⁴
- 41 Das BMU geht außerdem von einer falschen Anzahl zu schulender Mitarbeiter aus und unterschätzt deshalb den Schulungsaufwand. Damit im stationären Handel pro Filiale immer ein Mitarbeiter beraten kann und zwei Mitarbeiter als Vertretung vorgesehen sind, müssen laut BMU mindestens drei Mitarbeiter einer Filiale an einer Schulung teilnehmen.³⁵ Bei einem Schichtdienst, der mehr als eine Schicht umfasst, wie es beim stationären Handel üblich ist, sind drei geschulte Mitarbeiter jedoch in der Regel nicht ausreichend. Denn es müssten jeweils zwei der drei Mitarbeiter pro Tag für die Abgabegespräche von Biozidprodukten zur Verfügung stehen. Der dritte Mitarbeiter wäre somit die Vertretung für die anderen beiden. Ist einer der Mitarbeiter in Urlaub, müssten

³² Siehe Nielsen (2021).

³³ Diese Informationen beruhen auf einer Statistik des Marktforschungsunternehmens GfK SE, die zur internen Verwendung der Kunden bestimmt ist und ABC economics vertraulich zur Verfügung gestellt wurde.

³⁴ Die 25 Packungen je Einkaufsvorgang berechnen sich aus den 31.096.649 Packungen, die im LEH und den Drogerien sowie den Baumärkten und Gartencentern im Jahr 2021 verkauft wurden geteilt durch die vom BMU angesetzten 1.217.000 Verkaufsgespräche, die das BMU der Berechnung des Erfüllungsaufwandes zugrunde legt: $31.096.649 / 1.217.000 = 25,55$.

³⁵ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 14 f.

die anderen beiden jeden Tag während des Urlaubes des Kollegen arbeiten und keiner der beiden dürfte krankheitsbedingt ausfallen. Eine solche Personalplanung ist für den stationären Handel weder zielführend noch umsetzbar. Es ist eher damit zu rechnen, dass je Filiale mindestens vier Mitarbeiter zu schulen wären. Zu beachten ist zudem, dass ein Großteil des bei LEH und Drogerien beschäftigten Personals auf Teilzeit-Basis angestellt ist.³⁶ Die Anzahl der zu schulenden Mitarbeiter dürfte tatsächlich also noch deutlich höher liegen.

- 42 Das BMU geht davon aus, dass aufgrund der Fluktuation der Mitarbeiter bei den LEHs und Drogeriemärkten etwa 10 % neue Mitarbeiter jährlich eine erstmalige Schulung und Prüfung benötigen.³⁷ Die Fluktuation verschiedener Gruppen von Mitarbeitern ist allerdings unterschiedlich hoch. Während bei Filialleitern eher von einer niedrigen Fluktuation auszugehen ist, wird diese bei Kassenpersonal höher sein und bei Personal, das für das Einräumen von Regalen zuständig ist, nochmals höher. Grundsätzlich stellt sich also auch die Frage, welche Mitarbeiter die LEHs und Drogeriemärkte zur Schulung abstellen wollen. LEHs und Drogerien würden wahrscheinlich nicht ihr Kassenpersonal schulen, da dieses dann für das durchschnittlich mit 7,5 Minuten veranschlagte Abgabegespräch für Biozidprodukte von der Kassierarbeit abgezogen werden müsste. Man erinnere sich nur an die Anfänge des Dosenpfandes, als die Kassierer die Dosen noch händisch zurücknehmen mussten. Auch damals kam es zu langen Warteschlangen, die großen Unmut bei den Wartenden auslösten, obwohl der durchschnittliche Rücknahmeprozess deutlich kürzer als 7,5 Minuten war, die nun für die Biozid- Abgabegespräche angesetzt werden.³⁸
- 43 LEHs und Drogerien müssten aus diesem Grund Personal für die Abgabegespräche abstellen, das sonst mit dem Einräumen der Regale beschäftigt ist. Hierbei handelt es sich jedoch zu großen Teilen um Schüler, Studenten oder Minijobber. Die vom BMU angesetzte Fluktuationsrate von 10% erscheint damit deutlich zu niedrig. Bereits die durchschnittliche

³⁶ Im Jahr 2020 waren im gesamtem Einzelhandel (also über den LEH hinausgehend) insgesamt nur etwa 37 % der Beschäftigten in Vollzeit angestellt. Ebenso viele Angestellte waren in sozialversicherungspflichtigen Teilzeitverhältnissen angestellt. Die übrigen 26 % entfallen auf Minijobs. Siehe Handelsverband Deutschland (2022)

³⁷ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 15.

³⁸ Siehe hierzu beispielsweise den Eintrag „1. Januar 2003“ in der „Dosenpfand-Chronik“ der Tagesschau: <https://www.tagesschau.de/inland/chronikdosenpfand100.html>

Fluktuationsrate in Deutschland lag im Jahr 2021 bei rund 30 %.³⁹ Für die genannten Gruppen ist von einer noch höheren Fluktuationsrate auszugehen. Dass sich aus Sicht der LEHs und Drogerien die Investition in eine Schulung für diese Mitarbeitergruppen lohnt, ist unwahrscheinlich.

- 44 Bei der Berechnung des Erfüllungsaufwandes für die Schulungen und Fortbildungen nutzt das BMU die Dauer der Ausbildung in Hessen als Referenzwert für die übrigen Bundesländer. In Hessen dauert die Schulung für Pflanzenschutzmittel, die nachfolgend als Referenz für die bislang noch nicht ausgearbeiteten Biozidschulungen fungieren soll, laut BMU 16 Stunden (960 Minuten) und die Fortbildung alle drei Jahre vier Stunden (240 Minuten).⁴⁰ Die Schulungen dauern damit selbst im vom BMU als Maßstab herangezogenen Bundesland Hessen schon mindestens zwei Tage.
- 45 Als Kosten für die Schulungen geht das BMU von 270 Euro zuzüglich Prüfkosten von 35 Euro aus, was sich insgesamt zu 305 Euro addiert.
- 46 Das BMU vernachlässigt dabei jedoch zahlreiche relevante Kenngrößen, insbesondere die anfallenden Nebenkosten. So übersieht das BMU den aufgrund der An- und Abreise zu den Schulungen und Fortbildungen anfallenden Zweitaufwand, die Reisekosten, etwaige Übernachtungskosten beim Besuch der mehrtägigen Schulungen und ein etwaig anfallendes Tagegeld vollständig. Das gleiche gilt für Zeitaufwand und die Kosten der An- und Abreise zu den Prüfungen, die separat von den Schulungen stattfinden. Die Berücksichtigung dieser Nebenkosten ist erforderlich, weil die meisten Anbieter von Schulungen reine Präsenzs Schulungen anbieten.⁴¹ Auch bei inzwischen angebotenen Hybridschulungen ist neben einem Onlineteil eine Teilpräsenz erforderlich.⁴²

³⁹ Siehe https://www.haufe.de/personal/hr-management/fluktuation-wechselbereitschaft-der-arbeitnehmer-steigt_80_193940.html#:~:text=Fluktuationsrate%20in%20Deutschland%202021&text=Im%20Zuge%20der%20Coronapandemie%20ist,sie%20auf%2029%2C8%20Prozent, abgerufen am 23.08.2022. Die für die Berechnungen verwendete Zahl von 29,8 % aus dem Pandemie-Jahr 2020 liegt sogar noch unter der Fluktuationsrate von 2019, das von der Pandemie unbeeinflusst war und in dem sie bei 33,1 % lag. Im Jahr 2021 lag die branchenspezifische Fluktuationsrate im Bereich „Handel, Instandhaltung und Reparatur (z.B. Kfz)“ bei 30,7 %.

⁴⁰ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 15 f.

⁴¹ Siehe beispielsweise <https://www.neudorff-handel.de/service/schulungen/pflanzenschutz-sachkunde.html>, abgerufen am 23.08.2022. Die Schulung der Firma Neudorff dauert sogar drei Tage, womit im Zweifel sogar zwei Übernachtungen anzusetzen wären.

⁴² Siehe beispielsweise <https://taspo.de/pflanzenschutz/compo-bietet-digitale-seminare-und-schulungen-an/>, abgerufen am 23.08.2022.

- 47 Davon abgesehen vernachlässigt die Berechnung des BMU den Zeitaufwand des Selbststudiums. Zwar wird in den Schulungen Fachwissen vermittelt. Das Selbststudium der Informationsmaterialien ist allerdings zum Bestehen der Prüfung unerlässlich. In der Regel bekommen Teilnehmer spätestens vier bis sechs Wochen vor Teilnahme an den Schulungen die Schulungsunterlagen zugeschickt. Hierbei wird von den Schulungsveranstaltern darauf hingewiesen, dass sich die Teilnehmer vorab im Selbststudium intensiv mit den Schulungsunterlagen auseinandersetzen müssen. Auch danach muss der Schulungsstoff nachgearbeitet werden. So umfasst beispielsweise das Schulungsprogramm des Industrieverbands Agrar („IVA“) rund 100 Seiten komplexes Fachwissen zu diversen Themen.⁴³
- 48 Insgesamt handelt es sich bei den Schulungen also um eine erhebliche Investition für die Händler wie auch für ihre Mitarbeiter. Gerade vor diesem Hintergrund ist die Personal-Fluktuationsrate bei der Entscheidungsfindung der Handelsunternehmen, ob sie ihre Mitarbeiter zur Aufrechterhaltung ihres Angebots an Biozidprodukten schulen lassen werden, von entscheidender Bedeutung.
- 49 Auch die Berechnungen des BMU zu den Beratungskosten durch die Abgabegespräche sind nicht plausibel.⁴⁴ Selbst wenn man annimmt, dass die vom BMU zugrunde gelegten Zahlen korrekt wären, folgt aus der Berechnung des BMU, dass im Schnitt nur rund 0,12 Biozidprodukte pro Öffnungstag und Filiale des stationären Handels verkauft werden.⁴⁵ Das würde bedeuten, dass pro Filiale nur etwa an jedem neunten Öffnungstag ein Biozidprodukt verkauft wird.⁴⁶ Auch dies ist unrealistisch.
- 50 Tabelle 3.1 stellt den sich aus den BMU-Annahmen ergebenden durchschnittlichen Umsatz mit Biozidprodukten je Filiale und Tag den entsprechend aufzuwendenden Beratungskosten gegenüber. Das BMU unterstellt einen mittleren Lohnsatz für den Handel von 28 Euro/Std.⁴⁷ Die zusätzlichen Kosten alleine aus dem Verkaufsgespräch belaufen sich pro Filiale

⁴³ Im Einzelnen sind dies: Schadursachen, Pflanzenschutzmaßnahmen, Eigenschaften von Pflanzenschutzmitteln, Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und entsprechende Vorsichtsmaßnahmen bei der Anwendung, Lagerung und Transport von Pflanzenschutzmitteln, Verhindern schädlicher Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln, die korrekte Entsorgung von Pflanzenschutzmitteln und Rechtsvorschriften.

⁴⁴ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 154 ff.

⁴⁵ Siehe Tabelle 3.1.

⁴⁶ Dies kann durch den Kehrwert der Anzahl der pro Öffnungstag und Filiale verkauften Biozid-Produkte ermittelt werden: $1 / 0,1159 = 8,6278$.

⁴⁷ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 15f.

und Tag auf 0,41 Euro. Der pro Filiale und Tag generierte Umsatz hingegen läge auf Basis der BMU-Annahmen und unter Berücksichtigung eines durchschnittliche Endverbraucherpreises eines Biozidproduktes im LEH und in Drogerien im Jahr 2021 von 2,54 Euro/Stück bei lediglich 0,29 Euro.⁴⁸ Damit übersteigen bereits die Beratungskosten den generierten Umsatz um das 1,4-fache ohne die übrigen Kosten zu berücksichtigen. Die Händler würden also bei jedem Verkauf ein Minusgeschäft machen. Dass bei einem solchen Verhältnis von Beratungskosten zu generiertem Umsatz Personal hierzu abgestellt würde, ist nicht zu erwarten. Dies gilt umso mehr, da hier der Umsatz und nicht der Deckungsbeitrag den Kosten gegenüber gestellt wird.⁴⁹

Tabelle 3.1 – Umsatz vs. Beratungskosten (jeweils pro Filiale und Tag)

Parameter	Wert	
Anzahl verkaufte Produkte p.a.	1.217.000,00	Stk.
Anzahl Filialen	37.500,00	Stk.
Anzahl verkaufte Produkte pro Filiale p.a.	32,45	Stk.
Öffnungstage	280,00	Stk.
Anzahl verkaufter Biozidprodukte pro Öffnungstag und Filiale	0,12	Stk.
Endverbraucher Durchschnittspreis pro Produkt	2,54	€
Umsatz pro Filiale und Tag	0,29	€
Beratungskosten pro Filiale und Tag	0,41	€

Quelle: ABC economics auf Basis von Berechnung BMU in Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, und Nielsen (2021).

§ 12: Abgaberegeln für den Online- und Versandhandel

- 51 Ein analoges Bild zeichnet Tabelle 3.2 für die Onlinehändler. Unterstellt man, die Zahlen des BMU seien korrekt (*quod non*), übersteigen auch hier die Beratungskosten pro Onlineshop und Tag den Umsatz mit Biozidprodukten.

⁴⁸ Verkaufte Stück pro Jahr / Anzahl Filialen / Öffnungstage = 1.217.000 / 37.500 / 280 = 0.1159 (gerundet: 0.12) verkaufte Stück pro Filiale und Tag (gerundet). Umsatz pro Filiale und Tag = verkaufte Stück pro Filiale und Tag * Durchschnittspreis pro Stück = (1.217.000 / 37.500 / 280) * 2.54 Euro = 0,29 Euro Umsatz pro Filiale und Tag. Der Durchschnittspreis ergibt sich aus den in Nielsen (2021) dokumentierten Umsatz- und Absatzzahlen für Produkte der Produktgruppe PT 18 im Jahr 2021.

⁴⁹ Unter dem Deckungsbeitrag wird dabei der Teil des Umsatzes (Erlöses) verstanden, der über die variablen Kostenbestandteile hinausgeht und somit einen „Beitrag“ zur „Deckung“ der Fixkosten leistet.

Tabelle 3.2 – Umsatz vs. Beratungskosten (jeweils pro Onlineshop und Tag)

Parameter	Wert	
Anzahl verkaufte Produkte p.a.	121.700,00	Stk.
Anzahl Onlineshops	9,00	Stk.
Anzahl verkaufte Produkte pro Onlineshop p.a.	13.522,22	Stk.
Öffnungstage	365,00	Stk.
Anzahl verkaufter Biozidprodukte pro Öffnungstag und Onlineshop	37,05	Stk.
Endverbraucher Durchschnittspreis pro Produkt	2,54	€
Umsatz pro Onlineshop und Tag	94,10	€
Beratungskosten pro Onlineshop und Tag	172,89	€

Quelle: ABC economics auf Basis von Berechnung BMU in Bundesrat (2021), Drucksache 404/21 und Nielsen (2021).

- 52 Im Übrigen ist auch die Anzahl an Onlinehändlern, die das BMU angibt, fehlerhaft. Für die Fallzahl werden die Onlineplattformen jener Händler angesetzt, die einen Marktanteil von mehr als 10 % einnehmen. Dies treffe dem BMU zufolge laut der Auswertung der LZ Retailytics auf Edeka, Schwarz Gruppe, Rewe Group und Aldi zu. Zu den größeren Baumärkten werden die Tengelmann-Gruppe (OBI), Bauhaus, Toom/BI, Zeus und Hornbach gezählt, sodass die Fallzahl der Händler, die zentral technische Vorkehrungen für ihre Onlineplattform treffen müssen, mit 9 anzusetzen sei.⁵⁰
- 53 Bei dieser Betrachtung lässt das BMU wichtige Online-Plattformen wie Amazon oder Ebay vollkommen außer Acht. Der [REDACTED] Teil von [REDACTED]-Produkten, der im E-Commerce verkauft wird, wird beispielsweise über [REDACTED] vertrieben. Über die vom BMU genannten Plattformen wird allenfalls ein Anteil des Umsatzes von [REDACTED] generiert.
- 54 Die Argumentation des BMU berücksichtigt ebenfalls die Zahl der aktuell schon aktiven Verkäufer auf Online-Plattformen nicht. Allein für [REDACTED] gibt es auf Amazon.de bereits mindestens 15 verschiedene Anbieter, die den Versand selbst abwickeln und damit nicht

⁵⁰ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 17.

gebündelt über Amazon, sondern jeweils einzeln die entsprechend qualifizierten Mitarbeiter bereithalten müssten.⁵¹

55 Ebenso fehlen die Online-Apotheken in der Betrachtung des BMU komplett, obwohl es in Deutschland über 30 Versandapotheken gibt.⁵² Selbst, wenn nicht alle davon Biozidprodukte führen sollten, bleibt die Anzahl der Onlineshops durch das BMU deutlich unterschätzt.⁵³

56 Auch die Anzahl der über Online-Plattformen abgesetzten Biozidprodukte ist fehlerhaft. Im Jahr 2021 wurden nach [REDACTED] allein im Online-Handel [REDACTED] Abgabeeinheiten der von [REDACTED] produzierten [REDACTED] verkauft.⁵⁴ Das ist bereits nahezu das Doppelte der vom BMU angesetzten Gesamtabsatzzahl aller Biozidprodukte, die angeblich im Onlinehandel verkauft worden sein sollen.⁵⁵ Die Zahl des BMU unterschätzt den Absatz an Biozidprodukten somit dramatisch.

3.1.1.2. Realistischere Berechnung

57 In diesem Abschnitt wird zwar weiterhin die statische Natur der Berechnungen des BMU beibehalten. Jedoch wird gezeigt, dass sich unter realistischeren Annahmen ein Erfüllungsaufwand ergibt, der den vom BMU errechneten Erfüllungsaufwand um ein Vielfaches übersteigt.

⁵¹ Siehe [REDACTED]

[REDACTED] abgerufen am 01.09.2022.

⁵² Siehe <https://www.apo.de/content/liste-von-versandapotheken.349.html>, abgerufen am 23.08.2022.

⁵³ Im Übrigen zeigt bereits eine einfache Google-Suche nach dem Stichwort [REDACTED] dass die Anzahl von 9 Onlineshops bei weitem nicht korrekt sein kann. Allein dann findet man über 60 Onlineshops, die Haushaltsinsektizide verkaufen. Siehe [REDACTED]

[REDACTED] am 13.09.2022.

⁵⁴ Im Onlinehandel werden in der Regel mehrere Produkte gebündelt verkauft. Aus diesem Grund wurden die Produktionseinheiten bereits in Abgabeeinheiten umgerechnet.

⁵⁵ Das BMU schätzt die Fallzahl der im Online-Handel abgegebenen Biozidprodukte auf 121.700 (Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 17). [REDACTED]

§ 10 (1) und (2): Selbstbedienungsverbot

- 58 Zunächst wird der Erfüllungsaufwand berechnet, der sich aus der Anschaffung und Abschreibung der verschleißbaren Schränke ergibt, die nach § 10 (1) und (2) der ChemBiozidDV als Folge des Selbstbedienungsverbotes angeschafft werden müssen. Bei der Berechnung werden die vom BMU angesetzten Filialzahlen durch öffentlich zugängliche Daten ersetzt. Wie aus Tabelle 3.3 hervorgeht, wird sowohl der einmalige Erfüllungsaufwand als auch der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 25 % unterschätzt.

Tabelle 3.3 – Angepasste Berechnung des Erfüllungsaufwandes aus § 10 (1) und (2)

Parameter	BMU		ABC	
Anzahl an Filialen LEH	27.845,00	Stk.	34.065,00	Stk.
Anzahl an Filialen Drogeriemärkten	4.635,00	Stk.	5.019,00	Stk.
Anzahl an Filialen Einzelhandelsgeschäfte mit zoologischem Bedarf	1.520,00	Stk.	2.542,00	Stk.
Anzahl an Bau- und Raiffeisenmärkten	0,00	Stk.	3.535,00	Stk.
Kosten Schrank	500,00	€	500,00	€
Abschreibungsdauer	15,00	Jahre	15,00	Jahre
Jährliche Sachkosten	33,33	€	33,33	€
Jährlicher Erfüllungsaufwand	1.133.333,33	€	1.505.366,67	€
Einmaliger Erfüllungsaufwand	17.000.000,00	€	22.580.500,00	€

Quelle: ABC economics auf Basis von Berechnung BMU in Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157293/umfrage/anzahl-der-geschaefte-im-deutschen-einzelhandel-nach-geschaefstypen/>, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/158207/umfrage/anzahl-der-filialen-der-groessten-deutschen-drogeriemaerkte/>, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/277825/umfrage/unternehmen-im-zoo-fachhandel-in-deutschland/#:~:text=Die%20Anzahl%20oder%20Unternehmen%20im,bisherige%20Tiefstpunkt%20im%20Berichtszeitraum%20erreicht.>

- 59 Wie aus Tabelle 3.3 hervorgeht, läge der einmalige und jährliche Erfüllungsaufwand allein aufgrund des Abgabebeschränkungen der § 10 (1) und (2) ChemBiozidDV insgesamt im vielfachen Millionenbereich. Es ist aus wirtschaftlicher Sicht daher verständlich, dass auch der Bundesrat das Selbstbedienungsverbot in Bezug auf den Umfang der betroffenen Produkte kritisch sieht.⁵⁶

§ 11: Abgabe durch sachkundiges Personal im stationären Handel

- 60 Auch als Folge des § 11 der ChemBiozidDV, wonach die Abgabe der betroffenen Biozidprodukte nur durch sachkundiges Personal erfolgen darf, ergibt sich für den stationären Handel ein immenser zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Dieser

⁵⁶ Bundesrat (2021b), Abschnitt B, Nr. 10. c), S. 5 ff.

setzt sich insbesondere aus den Kosten für die notwendigen Schulungen und Fortbildungen für die Verkaufsmitarbeiter sowie den Erfüllungsaufwand der Abgabegespräche zusammen.

- 61 Wie bereits in Abschnitt 3.1.1.1 aufgezeigt wurde, ist insbesondere die vom BMU zugrunde gelegte Anzahl an Verkäufen von Biozidprodukten falsch. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass sich die in der korrigierten Berechnung verwendete Absatzzahl für Biozidprodukte lediglich auf verkaufte Packungen in LEHs, Baumärkten, Gartencentern und Drogerien und auf Produkte der PT 18 bezieht. Verkäufe in Apotheken sowie Verkäufe anderer betroffener Produkte bleiben unberücksichtigt. Die tatsächliche Verkaufszahl aller von der ChemBiozidDV betroffener Biozidprodukte im gesamten stationären Handel ist also noch einmal deutlich höher anzusetzen.
- 62 Das BMU unterschlägt zudem die Kosten für das notwendige Selbststudium. Wie schnell die Inhalte im Selbststudium gelernt werden können, hängt von den Vorkenntnissen der Teilnehmer ab. Allerdings kann bei Mitarbeitern im LEH und Drogerien sowie bei Onlinehändlern davon ausgegangen werden, dass diese keine tiefgehenden Vorkenntnisse haben. Nimmt man realistischerweise an, die Teilnehmer würden sich je Woche rund 4 Stunden mit dem Lernstoff beschäftigen, ergibt sich eine Vorbereitungszeit von rund 16 bis 24 Stunden. In der nachfolgenden Berechnung wird konservativ von einem 16-stündigen Selbststudium ausgegangen.
- 63 Das BMU setzt in seiner Berechnung auch keine Prüfungszeit an. Die Prüfungen werden von den zuständigen Landesbehörden abgenommen. Jede Prüfung setzt sich laut § 3 (3) und (4) PflSchSachkV aus einem theoretischen Teil sowie einem praktischen Teil zusammen. Der theoretische Teil gliedert sich wiederum in einen 60-minütigen schriftlichen Teil sowie einen 30-minütigen mündlichen Teil. Die praktische Prüfung dauert 30 Minuten, wobei 10 Minuten davon für ein Fachgespräch aufgewendet werden soll. Insgesamt dauert die Prüfung somit für jeden Prüfling rund 2 Stunden.
- 64 Daneben ist der Sachkundenachweis in Form einer Nachweiskarte im Scheckformat für Pflanzenschutz gebührenpflichtig.⁵⁷ Diese liegt in Berlin

⁵⁷ <https://www.pflanzenschutz-skn.de/dislservice/faces/index.xhtml>, abgerufen am 23.08.2022.

beispielsweise mit 25 Euro verhältnismäßig niedrig.⁵⁸ Auch diese Kosten für die Händler werden vom BMU vernachlässigt und werden in die nachfolgenden verbesserte Berechnung aufgenommen.

- 65 Zudem vernachlässigt das BMU, dass die Bestehensquote von Prüfungen in der Regel nicht bei 100 % liegt. Die Durchfallquoten liegen nach Angaben aus der Branche, die wir vertraulich erhalten haben, teilweise bei über 50 %. Auch die damit verbundenen Kosten – die Vorbereitungszeit im Selbststudium und die Gebühr für eine weitere Prüfung, eventuell sogar Kosten für eine erneute Schulung – bleiben in den Berechnungen des BMU unberücksichtigt.
- 66 Wird neben der Verkaufszahl der Biozidprodukte auch die Anzahl der Filialen, der notwendigen Mitarbeiter und die Fluktuationsrate sowie weitere Nebenkosten der Schulungen und Prüfungen und Zeitaufwand für das Selbststudium angepasst,⁵⁹ ergeben sich ein jährlicher und einmaliger Erfüllungsaufwand, die jeweils im dreistelligen Millionenbereich liegen. Der jährliche Erfüllungsaufwand ist dabei mehr als 10-mal so hoch wie vom BMU berechnet. Der korrigierte einmalige Erfüllungsaufwand ist rund 2,8-mal so hoch wie vom BMU berechnet.

⁵⁸ <https://service.berlin.de/dienstleistung/326828/>, abgerufen am 23.08.2022. In Brandenburg liegt die Gebühr bei rund 30 Euro, <https://lelf.brandenburg.de/lelf/de/service/sachkundenachweis/#>, abgerufen am 23.08.2022. Auch in anderen Regionen betragen die Gebühren für den Nachweis 30 Euro: <https://neckar-odenwald-kreis.landwirtschaft-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Aktuelles/Sachkundeausweis>, abgerufen am 23.08.2022. Um eine möglichst vorsichtige Abschätzung des Erfüllungsaufwandes vorzunehmen, wird nachfolgend von 25 Euro für den Nachweis der Sachkunde ausgegangen. Laut Bußgeldkatalog, werden die Kosten für die Nachweiskarte sogar mit durchschnittlich 50 Euro angesetzt: <https://www.bussgeldkatalog.org/sachkundenachweis-pflanzenschutz/>, abgerufen am 23.08.2022.

⁵⁹ Alle verwendeten Zahlen wurden bereits in Abschnitt 3.1.1.1 eingeführt.

Tabelle 3.4 – Angepasste Berechnung des Erfüllungsaufwandes aus §11

Parameter	BMU		ABC	
Anzahl MA	3,00	Stk.	4,00	Stk.
Anzahl Filialen LEH, Drogerien, EH mit zoologischem Bedarf	34.000,00	Stk.	41.626,00	Stk.
Fluktuation	10,00	%	29,80	%
Anzahl Ersts Schulung (einmalig)	102.000,00	Stk.	166.504,00	Stk.
Anzahl Ersts Schulung jährlich	10.200,00	Stk.	49.618,19	Stk.
Anzahl Apotheken		Stk.	18.461,00	Stk.
Anzahl Filialen LEH, Drogerien, EH mit zoologischem Bedarf und Bau- und Raiffeisenmärkte	37.500,00	Stk.	45.161,00	Stk.
Anzahl jährliche Fortbildung	37.500,00	Stk.	78.675,67	Stk.
Dauer Schulung	16,00	Std.	16,00	Std.
Kosten Schulung & Prüfung	305,00	€	305,00	€
Selbststudium Schulung		Std.	16,00	Std.
Dauer Prüfung		Std.	2,00	Std.
Dauer Fortbildung	4,00	Std.	4,00	Std.
Kosten Fortbildung	60,00	€	60,00	€
Kosten Sachkundekarte		€	25,00	€
Stundensatz Handel	28,00	€/Std.	28,00	€/Std.
Anzahl Verkäufe Biozidprodukte	1.217.000,00	Stk.	31.096.649,00	Stk.
Dauer Beratungsgespräch	7,50	Min.	7,50	Min.
Jährlicher Erfüllungsaufwand	18.390.100,00	€	185.981.008,31	€
Einmaliger Erfüllungsaufwand	76.806.000,00	€	213.458.128,00	€

Quelle: ABC economics auf Basis von Berechnung BMU in Bundesrat (2021), Drucksache 404/21 https://www.haufe.de/personal/hr-management/fluktuation-wechselbereitschaft-der-arbeitnehmer-steigt_80_193940.html#:~:text=Fluktuationsrate%20in%20Deutschland%202021&text=Im%20Zuge%20der%20Coronapandemie%20ist,sie%20auf%2029%2C8%20Prozent, <https://www.abda.de/aktuelles-und-presse/newsroom/detail/apothekenzahl-in-deutschland-auf-tiefstand/#:~:text=Die%20Zahl%20der%20Apotheken%20in,Prozent%20auf%20nur%20noch%2013.718,> <https://service.berlin.de/dienstleistung/326828/>, Daten von GfK und Nielsen.
Anmerkung: Während für LEH, Drogerien und Baumärkten von 4 Mitarbeitern je Filiale ausgegangen wird, die Sachkunde haben müssen, wird bei den Apotheken vereinfachend davon ausgegangen, dass alle Apotheker (rund 3 je Apotheke) die Sachkunde haben und entsprechend an den Fortbildungen teilnehmen

§ 12: Abgaberegungen für den Online- und Versandhandel

- 67 Die vom BMU angesetzte Zahl der zu schulenden Mitarbeiter im Online-Handel, ist ebenfalls deutlich zu niedrig. Dies ergibt sich bereits aus der in Tabelle 3.5 dargelegten Rechnung. Geht man davon aus, dass das vom BMU angesetzte Verhältnis der stationären Verkäufe und online Verkäufe von 1:10 stimmte, würden online rund 3,1 Mio. Packungen Biozidprodukte abgesetzt. Bei 365 möglichen Verkaufstagen, die als relevante Arbeitstage für den Online-Handel anzusetzen sind, würden somit jeden Tag rund 8.520 Packungen verkauft. Wenn für jede Ababeeinheit ein 10-minütiges Beratungsgespräch durchgeführt werden muss, so die Annahme des BMU für den Online-Handel, ergeben sich somit rund 1.420 Stunden pro Tag an Beratungszeit. Um diesen zeitlichen Aufwand an Ababegesprächen zu stemmen, müssten rund 178

Mitarbeiter in Vollzeit beschäftigt werden. Wohlgemerkt muss diese Zahl aber noch um Vertretungen, Schichtbetrieb und Urlaubs- sowie Krankheitsausfälle adjustiert werden. Ähnlich wie beim stationären Einzelhandel, scheint hier ein Faktor von mindestens 4 angebracht. Insgesamt müssten somit 710 Mitarbeiter beschäftigt werden.

Tabelle 3.5 – Notwendige Anzahl Mitarbeiter Onlineverkäufer

Parameter	Wert	
Anzahl Verkäufe Handel	31.096.649,00	Stk.
Verhältnis online zu stationär lt. BMU	0,10	
Anzahl Onlineverkäufe	3.109.664,90	Stk.
Arbeitstage	365,00	Tage
Verkäufe je Arbeitstag	8.519,63	Stk.
Dauer eines Abgabegesprächs	10,00	Min.
Dauer aller Abgabegespräche je Tag	1.419,94	Std.
Anzahl Mitarbeiter Vollzeit ohne Vertretung	177,49	Stk.
Anzahl Mitarbeiter Vollzeit inkl. Vertretung	709,97	Stk.

Quelle: ABC economics auf Basis von Berechnung BMU in Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, GfK und Nielsen (2021).

- 68 Die Fallzahl der Schulungen für Beschäftigte bei Onlinehändlern ist somit deutlich höher als vom BMU angenommen. Anzumerken ist, dass es sich bei der in Tabelle 3.5 berechneten Anzahl an Mitarbeitern um eine Durchschnittsbetrachtung handelt. Tatsächlich ist es aber so, dass es im Onlinehandel gewisse Stoßzeiten gibt. Diese sind vorwiegend abends (nach Feierabend der Endverbraucher) und am Wochenende, da Endverbraucher online unabhängig von Ladenöffnungszeiten einkaufen.⁶⁰ Zu solchen Stoßzeiten müssten wahrscheinlich deutlich mehr Mitarbeiter zur Verfügung stehen. Zu diesen Zeiten müsste im Übrigen auch der Lohnsatz um nicht berücksichtigte Nacht-, Wochenend- und Feiertagszuschläge angepasst werden. Die vorsichtig abschätzende Berechnung unterschätzt daher die tatsächlichen Kosten tendenziell noch deutlich.
- 69 Die vom BMU angesetzte Zahl der Onlinehändler muss mindestens um Amazon und Ebay korrigiert werden. Tatsächlich gibt es aber noch viele weitere Onlineshops, die Insektizide online anbieten. Wie in Abschnitt 3.1.1.I bereits

⁶⁰ Laut einer Studie von Bitkom, sehen rund 77 % der Endverbraucher die Unabhängigkeit von Ladenöffnungszeiten als Hauptgrund für den Online-Kauf an. <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Shopping-rund-um-die-Uhr-ist-wichtigster-Trumpf-des-Online-Handels.html>, abgerufen am 23.08.2022.

dargelegt, vertreiben auch diverse eigenständige Shops die Biozidprodukte über Amazon, die korrekterweise einzeln gezählt werden müssten. In den angepassten Berechnungen des Erfüllungsaufwands werden extrem vorsichtig nur Amazon und Ebay berücksichtigt und so von 11 Onlineshops ausgegangen. Tatsächlich wird der Erfüllungsaufwand also weiterhin noch drastisch unterschätzt.

- 70 Wird zudem die Zahl der online abgesetzten Verpackungen sowie die Fluktuationsrate angepasst, ergibt sich, wie Tabelle 3.6 aufzeigt, sowohl ein deutlich höherer jährlicher als auch ein deutlich höherer einmaliger Erfüllungsaufwand. Während der einmalige Erfüllungsaufwand etwa 8-mal so hoch liegt wie der vom BMU berechnete, ist der jährliche Erfüllungsaufwand sogar mindestens 25-mal so hoch.

Tabelle 3.6 – Angepasste Berechnung des Erfüllungsaufwandes aus §12

Parameter	BMU		ABC	
Anzahl Onlineunternehmen	9,00	Stk.	11,00	Stk.
Anzahl Mitarbeiter je Onlineunternehmen	10,00	Stk.		Stk.
Anzahl Ersts Schulung (einmalig)	90,00	Stk.	709,97	Stk.
Fluktuation	10,00	%	29,80	%
Anzahl Ersts Schulung jährlich	9,00	Stk.	211,57	Stk.
Anzahl jährliche Fortbildung	30,00	Stk.	236,66	Stk.
Dauer Schulung	16,00	Std.	16,00	Std.
Kosten Schulung & Prüfung	305,00	€	305,00	€
Selbststudium Schulung		Std.	16,00	Std.
Dauer Prüfung		Std.	2,00	Std.
Dauer Fortbildung	4,00	Std.	4,00	Std.
Kosten Fortbildung	60,00	€	60,00	€
Kosten Sachkundekarte			25,00	€
Stundensatz Handel	28,00	€/Std.	28,00	€/Std.
Anzahl Verkäufe Biozidprodukte	121.700,00	Stk.	3.109.664,90	Stk.
Dauer Beratungsgespräch	10,00	Min	10,00	Min.
Aufwand pro Programmierstag	1.200,00	€	1.200,00	€
Anzahl Programmierstage	5,00	Tage	5,00	Tage
Jährlicher Erfüllungsaufwand	579.870,33	€	14.823.708,21	€
Einmaliger Erfüllungsaufwand	121.770,00	€	976.180,46	€

Quelle: ABC economics auf Basis von Berechnung BMU in Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, https://www.haufe.de/personal/hr-management/fluktuation-wechselbereitschaft-der-arbeitnehmer-steigt_80_193940.html#:~:text=Fluktuationsrate%20in%20Deutschland%202021&text=Im%20Zuge%20der%20Coronapandemie%20ist,sie%20auf%2029%2C8%20Prozent,https://service.berlin.de/dienstleistung/326828/, Daten von Nielsen.

Anmerkung: Für die Berechnungen von ABC wird die Gesamtmindestzahl der Mitarbeiter verwendet, die in Tabelle 3.5 ermittelt wurde. Wie sich diese auf die Unternehmen verteilen, kann dabei dahingestellt bleiben.

- 71 Der Bundesrat schätzte den bürokratischen und personellen Aufwand für den Handel aufgrund der Verpflichtung zu Abgabegesprächen bereits auf Basis der vom BMU vorgelegten Berechnung als „beträchtlich“ ein und fordert die

Bundesregierung auf, „[...] rechtzeitig vor Ablauf der Übergangsfrist für §§ 10 bis 13 zu prüfen, ob das verpflichtende persönliche Abgabegespräch nicht besser durch bürokratieärmere und verbraucherfreundlichere Lösungen ersetzt werden sollte“.⁶¹ Angesichts der korrigierten Berechnungen, die einen um ein Vielfaches höheren Erfüllungsaufwand nachweisen, erscheint der Aufruf des Bundesrates umso gerechtfertigter.

Gesamter Erfüllungsaufwand

- 72 Nachfolgend werden die Berechnungen des BMU zum Erfüllungsaufwand für die Händler, die von der ChemBiozidDV betroffene Biozidprodukte vertreiben, den von ABC durchgeführten Berechnungen auf Grundlage der im vorherigen Abschnitt dargelegten realistischeren Zahlen gegenübergestellt. Wie aus Tabelle 3.7 ersichtlich wird, unterschätzt das BMU den jährlichen Erfüllungsaufwand für die Händler um rund 182 Mio. Euro und den einmaligen Erfüllungsaufwand um rund 143 Mio. Euro. Der jährliche Erfüllungsaufwand liegt also fast 10-mal so hoch wie der vom BMU berechnete. Der einmalige Erfüllungsaufwand liegt mehr als 2,5-mal so hoch wie der vom BMU berechnete.

Tabelle 3.7 – Erfüllungsaufwand auf Basis angepasster Berechnungen

	Einmaliger Erfüllungsaufwand		Jährlicher Erfüllungsaufwand	
	BMU	ABC	BMU	ABC
§ 6 (1)			25.025,00	25.025,00
§ 6 (2)			19.892,00	19.892,00
§ 10 (1) und (2)	17.000.000,00	22.580.500,00	1.122.000,00	1.505.366,67
§ 11	76.806.000,00	213.458.128,00	18.390.100,00	185.981.008,31
§ 12	121.770,00	976.180,46	579.870,00	14.823.708,21
§ 16			303.333,00	303.333,00
Summe	93.927.770,00	237.014.808,46	20.440.220,00	202.658.333,19
Unterschätzung BMU		143.087.038,46		182.218.113,19

Quelle: ABC economics auf Basis Berechnung BMU in Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, und eigenen Berechnungen.

- 73 Allein rechnerisch ist dieser Erfüllungsaufwand ist für Unternehmen enorm. Fraglich ist zudem, ob und wie eine Erfüllung bis zum 01. Januar 2025 praktisch realisiert werden kann, also ob die notwendigen Mitarbeiter bis dahin

⁶¹ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt B, Nr. 10. b), S. 5. Auch fordert der Bundesrat die Bundesregierung in Bezug auf das Selbstbedienungsverbot noch einmal gesondert auf, „[...] rechtzeitig vor Ablauf der Übergangsfrist für § 10 zu prüfen, ob das Selbstbedienungsverbot nicht lediglich auf solche Produkte Anwendung finden sollte, bei denen tatsächlich ein besonderes spezifisches Risiko bei der Verwendung besteht und entsprechend für bestimmte Produkte noch Ausnahmen von dem Selbstbedienungsverbot vorzusehen“. Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt B, Nr. 10. c), S. 5f.

überhaupt die erforderliche Sachkunde erlangen können. Wie bereits dargelegt, werden die Prüfungen von Behörden der Länder durchgeführt. In der Regel übernimmt je Bundesland eine Behörde die Abnahme der Prüfung. Lediglich Baden-Württemberg stellt eine Ausnahme dar. Dort kümmern sich die einzelnen Regierungsbezirke Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen um die Abnahme der Prüfung. Insgesamt kann die Prüfung somit von 19 Behörden abgenommen werden.

- 74 Die Gruppengröße je Prüfung umfasst laut Branchenkennern maximal 25 Teilnehmer. Unter der Annahme einer Arbeitswoche von 5 Tagen ergibt sich, dass ab dem 01. Juli 2022 mindestens an drei Tagen jeder Arbeitswoche Prüfungen mit jeweils 25 Teilnehmern hätten stattfinden müssen (vgl. Tabelle 3.8). Dies ist durch die Behörden logistisch nicht umsetzbar. Aktuell werden nicht einmal irgendwelche Schulungsveranstaltungen für Biozidprodukte angeboten. Tatsächlich müssten daher Prüfungen später nochmal an deutlich mehr Tagen abgehalten werden. Auch diesem Grund ist der Vorschlag des BMU utopisch.

Tabelle 3.8 – Durchzuführende Schulungen bis 01/2025

Parameter	Wert	
Anzahl Ersts Schulungen bis 2025	167.213,97	Stk.
Frist zur Umsetzung	2,50	Jahre
Arbeitstage je Jahr	230,00	Stk.
Anzahl Prüfungseinrichtungen	19	Stk.
Anzahl Teilnehmer je Prüfung	25,00	Stk.
Anzahl Prüfungen je Tag je Prüfungseinrichtung	0,61	Stk.

Quelle: ABC economics.

Anmerkung: Es sei darauf hingewiesen, dass in dieser Berechnung im Sinne einer vorsichtigen Schätzung nicht berücksichtigt ist, dass Mitarbeiter, die an der Ersts Schulung teilgenommen haben werden, dennoch vor Ablauf der Frist zur Umsetzung schon aus dem Betrieb ausscheiden können und dann auch hierfür erneut jemand anderes eine Ersts Schulung erhalten müsste. Die Berechnungen unterschätzen den Aufwand daher.

3.1.1.3. Resultierende Folgen: Kostenüberwälzung oder Auslistung

- 75 Der durchschnittliche Endverbraucherpreis für Produkte der PT 18 bei LEHs und Drogerien lag laut Daten von Nielsen im Jahr 2021 bei 2,54 Euro/Stk. Für den stationären Handel übersteigen die Beratungskosten je Stück diesen Preis bereits deutlich. Sie belaufen sich auf 3,50 Euro/Stk.⁶² Für den Onlinehandel

⁶² Dies berechnet sich aus den 28 Euro/Std. Lohnsatz, den das BMU als mittleren Lohnsatz des Handels zugrunde legt, multipliziert mit den 7,5 Minuten des Abgabegesprächs. Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 15 f.

belaufen sich die Beratungskosten je Abgabepackung auf 4,67 Euro.⁶³ Die Gewinnmarge macht in der Regel nur einen Bruchteil des Endverbraucherpreises aus. Dies gilt insbesondere in einem sehr wettbewerbsintensiven Markt wie dem LEH und den Drogerien. Es ist vollkommen ausgeschlossen, dass die Händler die aufgrund von Beratungskosten entstehenden Kosten aus der Gewinnmarge je Stück der bestehenden Preise stemmen können. Der Endverbraucherpreis müsste sich auf das Drei- bis Vierfache des heutigen Preises belaufen, damit der Handel seine heutige Spanne erhalten könnte.

- 76 Die bisher berechneten und zu deckenden Kosten umfassen nur die direkten Kosten, die beim Abgabegespräch anfallen. Die Händler müssten aber zudem auch die anderen bereits in Abschnitt 3.1.1.2 dargelegten jährlichen Kosten amortisieren. Auf lange Sicht versuchen Unternehmen zudem ihre einmaligen Investitionskosten und Fixkosten zu amortisieren. Daher ist es für die Händler erst recht auf Dauer nicht möglich, die Kosten zu kompensieren. Allenfalls ginge dies über Quersubventionierung von anderen Artikeln.⁶⁴ Es ist jedoch unwirtschaftlich, Produkte anzubieten, mit denen nicht nur kurz-, sondern langfristig ein Minusgeschäft gemacht wird. Somit bleiben dem stationären Handel zwei Optionen:
1. Kosten, die sich aufgrund der ChemBiozidDV ergeben, werden an die Kunden weitergegeben oder
 2. die betroffenen Produkte werden ausgelistet.
- 77 Dass tatsächlich die Auslistung das wahrscheinlichere Szenario ist, wird am beobachteten Verhalten von Händlern nach der Einführung des Dosenpfandes bei Bierherstellern ersichtlich. Händler reagierten dadurch, dass sie eine Umstellung auf PET-Flaschen bewirken wollten und teils bewirkten, und Dosen nicht mehr verkauften.⁶⁵ Ein entsprechendes Verhalten ist auch hier zu erwarten. Auch Biozidprodukte würden mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgelistet.

⁶³ Dies berechnet sich aus den 28 Euro/Std. Lohnsatz multipliziert mit den 10 Minuten des Abgabegesprächs.

⁶⁴ Bei Onlineshops, die sich insbesondere auf den Verkauf von Haushalts-Biozid-Produkten wie Insektiziden spezialisiert haben, wäre eine solche Quersubvention nicht möglich.

⁶⁵ Packreport (2003).

3.1.2. Für Verbraucher

3.1.2.1. Berechnungen des BMU

- 78 Während das BMU die Verbraucher auf der Nutzen-Seite betrachtet und dort von einem noch „[...] weitaus größere[n] Teil an nicht näher bezifferbarem Nutzen“ in Form von „[...] Lohnkosten, die auf Grund der Vergiftung von Arbeitnehmern mit Schädlingsbekämpfungsmitteln und den daraus entstehenden Arbeitsunfähigkeitstagen“ abstellt,⁶⁶ bleiben die Verbraucher bei der Kostenbetrachtung außen vor.
- 79 Zwar stellt das BMU auf etwaige Preiseffekte ab, beurteilt diese aber falsch, wie bereits im vorangegangenen Abschnitt dargelegt ist.⁶⁷ Die Erwartung des BMU, dass zwar „[...] geringfügige kosteninduzierte Einzelpreisadjustierungen [...] sich nicht ausschließen [lassen]“,⁶⁸ spielt die zu erwartenden Preisänderungen fehlerhaft herunter. Vielmehr ist mit einem erheblichen Preisanstieg zu rechnen.⁶⁹
- 80 Daneben bleibt auf der Kostenseite die Zeit, die Verbrauchern durch das verpflichtende Abgabegespräch für andere Dinge verloren geht, vollkommen unberücksichtigt. Für jedes unterschiedliche Biozidprodukt wird der Verbraucher im stationären Handel an einem 7,5-minütigen persönlichen Abgabegespräch teilnehmen müssen. Beim Online-Handel wird das Abgabegespräch sogar mit 10 Minuten angesetzt. In dieser Zeit kann er anderen produktiven Tätigkeiten nicht nachgehen. Es entstehen ihm also Opportunitätskosten.
- 81 Allein aufgrund der Abgabegespräche verlorene die Endverbraucher laut Zahlen des BMU in Summe rund 7.184 Tage zu 24 Stunden.⁷⁰ Deutsche Arbeitnehmer fallen im Durchschnitt 11,21 Tage krankheitsbedingt aus.⁷¹ Geht man zu Illustrationszwecken einmal davon aus, dass Arbeitnehmer, die eine

⁶⁶ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 20.

⁶⁷ Siehe Rn. 49.

⁶⁸ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.5, S. 19.

⁶⁹ Dazu ausführlich unter 3.2.1.

⁷⁰ Die Anzahl der vom BMU angesetzten verkauften Stück im stationären Handel zu je 7,5 Minuten Abgabegespräch zuzüglich der Anzahl der vom BMU angesetzten Online-Verkäufe zu je 10 Minuten Abgabegespräch ergibt einen Zeitaufwand von rund $(1.217.000 * 7,5 / 60) + (121.700 * 10 / 60) = 172.408$ Stunden. Das sind rund $172.408 / 24 = 7184$ Tage zu 24 Stunden.

⁷¹ Diese krankheitsbedingten Ausfälle beziehen sich nicht nur auf Vergiftungen, sondern auf alle Krankheiten psychischer und physischer Natur, die einen Arbeitsausfall nach sich ziehen. Siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13441/umfrage/entwicklung-der-jaehrlichen-anzahl-krankheitsbedingter-fehltage-je-arbeitnehmer/#:~:text=Die%20Statistik%20zeigt%20die%20j%C3%A4hrliche,krankheitsbedingte%20durchschnittlich%2011%20Tage,abgerufen%20am%2023.08.2022.>

symptomatische Vergiftung durch Biozide erleiden, sämtliche ihrer durchschnittlichen Krankheitstage aufgrund einer Vergiftung ausfallen, ergibt sich, dass durch die Abgabegespräche mehr als doppelt so viele Tage aufgewendet werden müssten (7.184), als Krankheitstage, die das BMU aufgrund von Vergiftungen ansetzen würde (3.346).

Tabelle 3.9 – Anzahl verlorene Tage durch Abgabegespräch vs. Anzahl Krankheitstage aufgrund von Vergiftungen durch Biozide

Parameter	Wert	
Verlorene Tage durch Abgabegespräch	7.183,68	Stk.
Durchschn. Krankheitstage Arbeitnehmer allgemein	11,21	Stk.
Anzahl Vergiftungen durch Biozide lt. PiMont	2.407,20	Stk.
Anzahl Vergiftung bei Erwachsenen (lt. BMU 40%)	962,88	Stk.
Anteil asymptomatisch lt. PiMont	69,00	%
Anzahl Vergiftungsfälle symptomatisch	298,49	Stk.
Anzahl Vergiftungsfälle zu durchschn. Krankheitstagen	3.346,10	Stk.

Quelle: ABC economics auf Basis von Berechnung BMU in Bundesrat (2021), Drucksache 404/21 und PiMont-Studie und <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13441/umfrage/entwicklung-der-jaehrlichen-anzahl-krankheitsbedingter-fehltage-je-arbeitnehmer/#:~:text=Die%20Statistik%20zeigt%20die%20j%C3%A4hrliche,krankheitsbedingt%20durchschnittlich%2011%2C2%20Tage.>

- 82 Der Bundesrat sieht ebenfalls einen vom BMU völlig übersehenen Aufwand für Verbraucher. Nicht umsonst mahnt er, zu überprüfen, ob die ChemBiozidDV nicht durch „[...] verbraucherfreundlichere Lösungen ersetzt[t] werden sollte“.⁷²

3.1.2.2. Realistischere Berechnung

- 83 Ersetzt man die vom BMU verwendeten fehlerhaften Verkaufszahlen von Biozidprodukten, ergibt sich ein noch viel fataleres Bild der verlorenen Tage aufgrund von Abgabegesprächen (vgl. Tabelle 3.10). Allein aufgrund der Abgabegespräche verlören die Endverbraucher in Summe rund 183.557 Tage, also fast 503 Kalenderjahre.⁷³ Dem stünden nach obigem – nur zur Illustration verwendeten – Vergleich 3.346 Krankheitstage, also etwa 9 Kalenderjahre

⁷² Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt B, Nr. 10. b), S. 5.

⁷³ Unter Verwendung der korrigierten Anzahl der im stationären Handel verkauften Stück zu je 7,5 Minuten Abgabegespräch zuzüglich der korrigierten Anzahl der Online-Verkäufe zu je 10 Minuten Abgabegespräch ergibt einen Zeitaufwand von rund $(31.096.649 \cdot 7,5 / 60) + (3.109.664,9 \cdot 10 / 60) = 4.405.359$ Stunden/12 = 183.556 Tage/365 = 503 Jahre.

gegenüber.⁷⁴ Das Verhältnis ist damit nicht mehr ungefähr 2 zu 1, sondern rund 55 zu 1.

Tabelle 3.10 – Korrigierter Vergleich der Anzahl verlorener Tage durch Abgabegespräch vs. Anzahl Krankheitstage aufgrund von Vergiftungen durch Biozide

Parameter	Wert	
Verlorene Tage durch Abgabegespräch	183.556,61	Stk.
Durchschn. Krankheitstage Arbeitnehmer allgemein	11,21	Stk.
Anzahl Vergiftungsfälle zu durchschn. Krankheitstagen	3.346,10	Stk.

Quelle: ABC economics, auf Basis von Nielsen (2021) und <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13441/umfrage/entwicklung-der-jaehrlichen-anzahl-krankheitsbedingter-fehltage-je-arbeitnehmer/#:~:text=Die%20Statistik%20zeigt%20die%20j%C3%A4hrliche,krankheitsbedingt%20durchschnittlich%2011%2C2%20Tage.>

- 84 Hinzu kommt, dass Verbrauchern selbst dann ein zusätzlicher Aufwand entsteht, wenn aus der Umsetzung der ChemBiozidDV keine Änderung im Angebotsverhalten der Händler resultiert, sondern diese die Regelungen bei ansonsten unveränderten Bedingungen die ChemBiozidDV 1:1 umsetzen. Dieser Aufwand besteht mindestens in der zusätzlichen Zeit, die für die Informationsgespräche auch auf Verbraucherseite entsteht.
- 85 Selbst wenn man nur den Erfüllungsaufwand basierend auf dem gesetzlichen Mindestlohn berechnet, der im Jahr 2021 noch bei 9,60 Euro/Stunde lag, ergibt sich ein vom BMU vernachlässigter Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 42,3 Mio. Euro (vgl. Tabelle 3.11).⁷⁵ Setzt man das Durchschnittsgehalt an, liegt der Erfüllungsaufwand sogar bei rund 106,2 Mio. Euro.
- 86 Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass sowohl der Mindestlohn pro Stunde, als auch der Durchschnittslohn pro Stunde im Jahr 2025, zu dessen Beginn die ChemBiozidDV in Kraft tritt, deutlich höher liegen werden. Somit handelt es sich auch bei den hier präsentierten Berechnungen noch um eine deutliche Unterschätzung des Erfüllungsaufwandes für die Verbraucher.

⁷⁴ $3.346 / 365 = 9,17$ Jahre.

⁷⁵ Zum aktuellen Zeitpunkt beträgt der Mindestlohn sogar 10,45 Euro/Std. und wird zum 1. Oktober 2022 auf 12 Euro/Std. steigen.

Tabelle 3.11 – Erfüllungsaufwand für Verbraucher

Parameter	Wert	
Anzahl verkaufte Produkte p.a. stationär	31.096.649,00	Stk.
Anzahl verkaufte Produkte p.a. online	3.109.664,90	Stk.
Anzahl Stunden gesamt	4.405.358,61	Std.
Mindestlohn 2021	9,60	€/Std.
Durchschnittslohn 2021	24,12	€/Std.
Erfüllungsaufwand bewertet zu Mindestlohn	42.291.442,64	€
Erfüllungsaufwand bewertet zu Durchschnittslohn	106.246.884,08	€

Quelle: ABC economics auf Basis von Berechnung BMU in Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, [https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13441/umfrage/entwicklung-der-jaehrlichen-anzahl-krankheitsbedingter-fehltage-je-](https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13441/umfrage/entwicklung-der-jaehrlichen-anzahl-krankheitsbedingter-fehltage-je-arbeitnehmer/#:~:text=Die%20Statistik%20zeigt%20die%20j%C3%A4hrliche,krankheitsbedingte%20durchschnittlich%2011%2C2%20Tage)

[arbeitnehmer/#:~:text=Die%20Statistik%20zeigt%20die%20j%C3%A4hrliche,krankheitsbedingte%20durchschnittlich%2011%2C2%20Tage](https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13441/umfrage/entwicklung-der-jaehrlichen-anzahl-krankheitsbedingter-fehltage-je-arbeitnehmer/#:~:text=Die%20Statistik%20zeigt%20die%20j%C3%A4hrliche,krankheitsbedingte%20durchschnittlich%2011%2C2%20Tage) sowie <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/mindestlohn-faq-1688186#:~:text=Darunter%20ist%20eine%20Kurve%20zu,Euro%2C%202022%3A%2012%20Euro.>

Anmerkung: Der Durchschnittslohn berechnet sich aus dem durchschnittlichen Bruttoeinkommen, das im Jahr 2021 bei 49.200 Euro lag (siehe <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/loehne-und-gehaelter-so-hoch-ist-das-durchschnittseinkommen-in-deutschland/26628226.html>) sowie der Anzahl an Arbeitsstunden auf Basis einer Vollzeitbeschäftigung im Jahr 2021, die bei 2.040 Std. lag.

3.1.2.3. Resultierende Folgen: Nicht-Kauf oder Suche nach (fragwürdigen) Ausweichmöglichkeiten

- 87 Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Endverbraucherpreise unverändert blieben (*quod non*), entstehen für die Verbraucher aufgrund der ChemBiozidDV Kosten, die nicht einfach vernachlässigt werden können. Insbesondere wenn Verbraucher es bisher gewohnt waren, die Produkte im LEH oder bei einer Drogerie ohne ein Beratungsgespräch zu kaufen, werden sie diesen zusätzlichen Aufwand zumindest zu Beginn als besonders groß empfinden.⁷⁶ Insbesondere im E-Commerce, der von Verbrauchern auch deshalb genutzt wird, weil Zeit eingespart werden kann und Einkäufe von egal wo getätigt werden können,⁷⁷ wird der Zeitverlust aufgrund des Abgabegesprächs von den Endverbrauchern als sehr gewichtig wahrgenommen werden. Das verpflichtende persönliche Abgabegespräch im Onlinehandel wird sowohl die

⁷⁶ Dies liegt daran, dass die Verbraucher den bisherigen Status Quo als Referenzpunkt betrachten. Im Verhältnis hierzu stellt dies einen Verlust dar, der sogar stärker gewichtet wird als es in der umgekehrten Situation der Fall wäre, in der die Beratung zunächst verpflichtend ist und später wegfällt. Dieses Phänomen ist als Verlustaversion („loss aversion“) bekannt und vom Träger des Alfred-Nobel-Gedächtnispreises für Wirtschaftswissenschaften („Wirtschaftsnobelpreis“) Daniel Kahneman mit seinem Koautor Amos Tversky in ihrer „Prospect Theory“ formalisiert worden. Siehe Kahneman und Tversky (1979).

⁷⁷ Siehe <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Shopping-rund-um-die-Uhr-ist-wichtigster-Trumpf-des-Online-Handels.html>, abgerufen am 23.08.2022.

Möglichkeit des Online-Einkaufes egal wann als auch egal wo einschränken und somit den Nutzen, den Verbraucher in der Regel aus einem Onlinekauf ziehen, deutlich reduzieren, was einen Rückgang der Nachfrage nach den betroffenen Produkten nach sich ziehen wird. Insgesamt ist somit auch bei einer relativ unelastischen Nachfrage der Verbraucher von einem bedeutsamen Nachfragerückgang auszugehen.

- 88 Da Verbraucher Biozidprodukte in der Regel dann kaufen, wenn ein konkretes Problem vorliegt, werden sie in ihrem Bestreben, die langwierigen Abgabegespräche zu umgehen, vermutlich auf andere und unregulierte Beschaffungsmöglichkeiten ausweichen. Mit anderen Worten: Verbraucher werden entweder versuchen, auf Anbieter auszuweichen, die sich nicht an die §§ 10-13 ChemBiozidDV halten, oder sich selbst an „Eigenproduktionen“ versuchen. In beiden Fällen kann die Qualität und Gefährlichkeit der Produkte nicht überwacht und weder die Verwendung noch der Kauf reguliert werden.

3.2. Dynamische Betrachtung („Konzeptionelle Fehler“)

- 89 Das BMU geht davon aus, dass die ChemBiozidDV bei den aktuellen Gegebenheiten einfach 1:1 umgesetzt würde und das übrige Marktverhalten der Verbraucher und der Verkäufer angesichts der ChemBiozidDV unverändert bliebe. Dass nicht einfach davon ausgegangen werden kann, dass sich allenfalls *„[...] [g]eringfügige kosteninduzierte Einzelpreisanpassungen [...] nicht ausschließen [lassen]“*, und *„[...] Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau [...] nicht zu erwarten [sind]“*,⁷⁸ ist angesichts der im vorigen Abschnitt dargelegten mit der Umsetzung verbundenen Kosten offenkundig. Im Folgenden sollen daher nun die Auswirkungen erörtert werden, die sich angesichts der ChemBiozidDV einstellen dürften, wenn man den Akteuren nicht nur Handlungsmöglichkeiten zugesteht, sondern auch die Möglichkeit, auf die jeweils anderen Marktteilnehmer zu reagieren.
- 90 Zunächst erfolgt eine allgemeine Analyse der Wechselwirkungen zwischen Angebots- und Nachfrageseite, die dem Grunde nach auf alle von der ChemBiozidDV betroffenen Vertriebskanäle zutrifft (Abschnitt 3.2.1). Hieran schließen sich in Abschnitt 3.2.2 einige gesonderte Ausführungen zur etwaigen Sonderstellung der Baumärkte, aufgrund des vom BMU vermuteten Kostenvorteils an. Anschließend werden weitere Auswirkungen auf

⁷⁸ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 19.

Verbraucher und Umwelt dargelegt, die sich im Zusammenspiel der dynamischen Effekte ergeben (Abschnitt 3.2.3). Schließlich werden darüber hinaus noch Antizipationseffekte betrachtet, die bei vorausschauendem Handeln der Händler und Verbraucher im Wissen um die zukünftigen Auswirkungen bereits vor dem Beginn der Anwendung der Regelungen zum 1. Januar 2025 zu erwarten sind (Abschnitt 3.2.4).

3.2.1. Allgemeine Folgen für die Händler

91 Wie bereits in Abschnitt 3.1.1.3 erwähnt, stehen die Händler angesichts der durch die ChemBiozidDV entstehenden höheren Kosten im Gegensatz zur Annahme des BMU vor einer Entscheidung. Entgegen der Annahme des BMU ist es unplausibel, dass die Händler sich dazu entscheiden, sämtliche Kosten selbst zu tragen. Der Verkauf dieser Produkte ohne Preisanpassungen würde somit zu einem reinen Verlustgeschäft werden.⁷⁹ Für die Händler verbleiben somit nur noch die Möglichkeiten, die entstehenden Kosten mittels Preiserhöhungen an die Verbraucher weiterzureichen oder die Produkte aus dem Sortiment zu nehmen.

3.2.1.1. Folgen von Verschiebungen der Angebots- und Nachfragefunktion

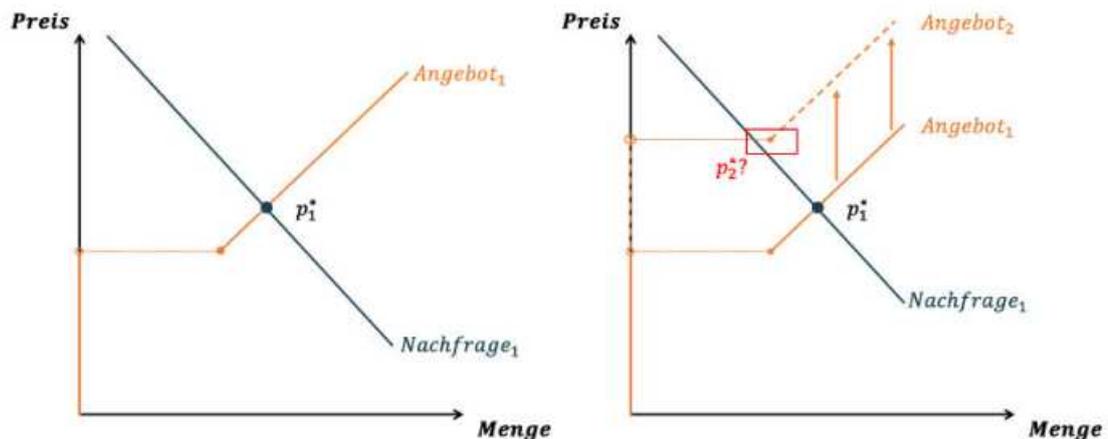
92 Letzteres ist insbesondere in einem Fall wie dem vorliegenden zu erwarten, bei dem, wie im vorigen Abschnitt gezeigt, der zukünftig zu erwartende Kostenanstieg selbst bei vorsichtiger Schätzung im Vergleich zu den heutigen Endverbraucherpreisen exorbitant ist – von einem Vergleich mit der aktuellen Gewinnmarge der Händler ganz zu schweigen. Auch wenn die Nachfrage nach Biozidprodukten häufig aus einem akuten Bedarfsfall entsteht, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Nachfrage vollständig unelastisch ist. Die Verbraucher werden nicht bereit sein, jeden noch so hohen Preis für die Produkte zu zahlen. Demzufolge ist bei einem deutlichen Preisanstieg, unabhängig von dessen exakter Höhe eine entsprechende Reduktion der Nachfragemenge zu erwarten. Abbildung 3.1 stellt die Entwicklung, wie sie sich für einen einzelnen Händler ergibt, vereinfacht dar.

93 Dabei zeigt die linke Teilabbildung in Abbildung 3.1 die Ausgangssituation für einen einzelnen Händler, das sich einer gewissen Nachfrage gegenüber sieht. Der „Sprung“ in der Angebotsfunktion eines Händlers stammt daher, dass es

⁷⁹ Siehe Abschnitt 3.1.1.3.

für einen Händler erst ab einem bestimmten Preis sinnvoll ist, überhaupt zu produzieren. Unterhalb dieses Preises fällt die Angebotsmenge auf null. In der Ausgangssituation stellt sich ein gewisser Preis, p_1^* , ein, zu dem sowohl der Händler bereit ist, das Produkt anzubieten, als auch die Endverbraucher bereit sind, das Produkt zu erwerben.

Abbildung 3.1 – Auslistung aufgrund von Kostenanstieg



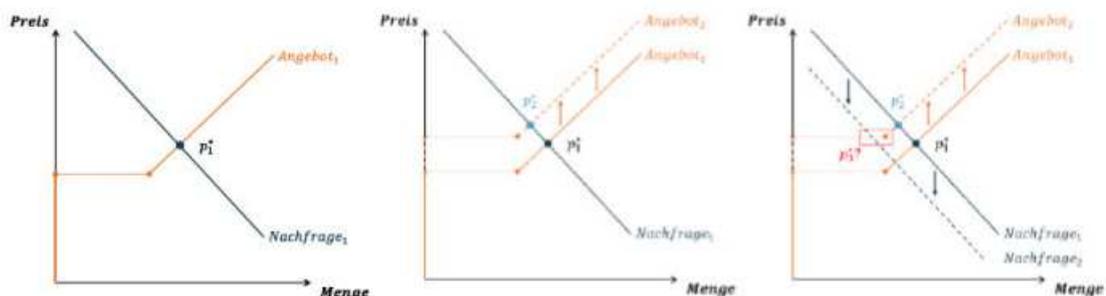
Quelle: ABC economics. Eigene Darstellung. Zur Verschiebung von Angebotsfunktionen siehe beispielsweise Mankiw (1998).

- 94 Steigen nun, unter anderem aufgrund der Abgabegespräche, die bei jedem Verkauf anfallen, die variablen Kosten des Händlers, so verschiebt sich die Angebotsfunktion des Händlers nach oben. Dies ist in der rechten Teilabbildung von Abbildung 3.1 veranschaulicht. Für jede beliebige Angebotsmenge müsste der Händler nun einen höheren Preis verlangen, um seine variablen Kosten zu decken. Darin wären jedoch die Kosten des einmaligen Erfüllungsaufwands noch nicht berücksichtigt, die die Händler auf lange Frist selbstverständlich auch, genau wie andere einmalige Investitionskosten, amortisieren müssten. Demnach ist davon auszugehen, dass der Stückpreis sogar noch höher liegen müsste.
- 95 Ist diese Angebotsverschiebung aufgrund der gestiegenen Kosten verhältnismäßig groß, so verschiebt sich die Angebotsfunktion so weit nach oben, dass sich kein Schnittpunkt mehr mit der Nachfragefunktion ergibt. Es kann sich also kein Preis mehr einstellen, zu dem der Händler bereit ist, diejenige Menge anzubieten, die die Verbraucher zu diesem Preis nachfragen würden. Folglich wird der Händler aus dem Markt für das fragliche Produkt aussteigen, indem es ausgelistet wird. In Anbetracht der bereits im Abschnitt

3.1.1.2 dargelegten Erfüllungsaufwands (der immer noch vorsichtig geschätzt ist), muss dieses Szenario im vorliegenden Fall als wahrscheinlich betrachtet werden.

- 96 Sollten unerwarteterweise die variablen Kosten im Verhältnis doch nicht so stark ansteigen, dass sich kein Preis mehr als Gleichgewicht einstellen kann, könnte man geneigt sein anzunehmen, dass sich die Situation ergäbe, die in der mittleren Teilabbildung von Abbildung 3.2 dargestellt ist. Man würde dann erwarten, dass sich der darin als p_2^* markierte Preis als neues Gleichgewicht einstellen würde. Die mittlere Teilabbildung berücksichtigt aber nicht, dass sich aufgrund der verpflichtenden Teilnahme an den Abgabegesprächen auch die Nachfragefunktion der Endverbraucher verschiebt. Die Verbraucher sind nun für jeden beliebigen Preis nur noch bereit, eine geringere Menge zu kaufen.⁸⁰

Abbildung 3.2 – Auslistung aufgrund von Kostenanstieg und zusätzlichem unabhängigen Nachfragerückgang



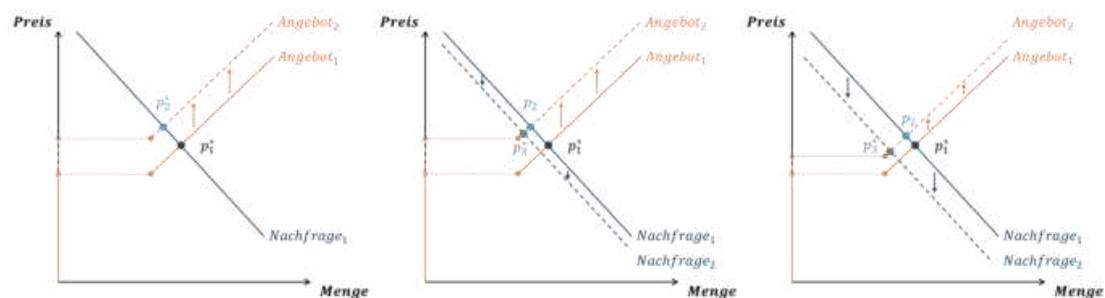
Quelle: ABC economics. Eigene Darstellung.

- 97 Ist dieser zusätzliche, unabhängige Nachfragerückgang hinreichend groß, so verschiebt sich die Nachfragefunktion so weit nach unten, dass sich kein Schnittpunkt mit der Angebotsfunktion ergibt.
- 98 Erneut könnte sich also kein Preis mehr einstellen, zu dem der Händler bereit ist, diejenige Menge anzubieten, die die Verbraucher zu diesem Preis nachfragen würden. Auch in diesem Fall würde der Händler das Produkt also auslisten.
- 99 Für den unwahrscheinlichen Fall, dass sich zwischen der aufgrund gestiegener Personalkosten nach oben verschobenen Angebotsfunktion und der aufgrund

⁸⁰ Diese Entwicklung wurde in Abbildung 3.1 nicht dargestellt, da bereits die aus dem Kostenanstieg resultierende Verschiebung der Angebotsfunktion zur Auslistung führt.

höheren Zeitaufwands für die Verbraucher nach unten verschobenen Nachfragefunktion dennoch ein neuer Schnittpunkt ergibt, könnten verschiedene Situationen entstehen. In Abbildung 3.3 sind exemplarisch zwei Möglichkeiten durch die mittlere und die rechte Teilabbildung gegeben. Die mittlere Teilabbildung zeigt eine Konstellation, in der p_3^* höher liegt als p_1^* , in der rechten Teilabbildung ist es umgekehrt. Ebenfalls wäre es denkbar, dass beide gleich hoch liegen. Hieraus wird ersichtlich, dass in diesem Fall zwar keine gesicherte Aussage über die relative Höhe des Preises p_3^* im Vergleich zum ursprünglichen Preis p_1^* getroffen werden kann. In allen Fällen ergibt sich jedoch ein Nachfragerückgang.

Abbildung 3.3 – Keine Auslistung, aber dennoch in jedem Fall Nachfragerückgang



Quelle: ABC economics. Eigene Darstellung.

- 100 Hiervon unberührt ist jedoch festzuhalten, dass selbst im extrem unwahrscheinlichen Fall, dass es nicht zu einer Auslistung des Produktes kommt, in jedem Fall ein Nachfragerückgang entsteht. Dies gilt selbst dann, wenn nur eine der beiden Funktionen entsprechend verschoben würde, wie aus der nunmehr linken Teilabbildung von Abbildung 3.3 hervorgeht, die nur die Angebotsverschiebung zeigt (und in Abbildung 3.2 noch der mittleren Teilabbildung entsprach).
- 101 Weiterhin bleibt zu beachten, dass die bislang durchgeführte Betrachtung nur die Veränderung der variablen Kosten berücksichtigt und stillschweigend angenommen wurde, dass die im Vorfeld notwendigen einmaligen Investitionen ebenfalls amortisiert werden würden. Durch die Verschiebung der Nachfragefunktion entstünde jedoch ein über das aufgrund der Preiserhöhung erwartbare Maß hinausgehender überproportionaler Nachfragerückgang. Daher kann nur eine geringere Stückzahl verkauft werden

als sich aus der eigentlichen Preissetzung der Händler ergibt, weshalb die Investitionskosten schlechter amortisiert werden. Je stärker dieser Nachfragerückgang zu erwarten ist, desto weniger lohnenswert muss es den Händlern erscheinen, die Investitionen im Vorhinein überhaupt zu tätigen. Dies gilt vor allem, da die hierzu nötigen Kosten tendenziell noch vorsichtig geschätzt und damit unterschätzt sind. Dies könnte zu einer weiteren Änderung an der Angebotsfunktion führen, die sich in einer zusätzlich höheren minimal nötigen Absatzmenge äußern würde, was wiederum erneut dazu führen könnte, dass sich kein Marktpreis mehr einstellen kann, zu dem die Händler noch bereit sind, am Marktgeschehen teilzunehmen.

3.2.1.2. Sonstige Faktoren

- 102 Hinzu kommt, dass auch die angenommene Mitarbeiterfluktuation und die damit verbundenen Kosten tendenziell unterschätzt werden. Ferner würden bei einer Beibehaltung der Produkte im Sortiment die Betriebsabläufe in den Filialen des stationären Handels deutlich gestört, da jederzeit ein entsprechend qualifizierter Mitarbeiter für ein etwaiges Abgabegespräch verfügbar sein müsste. Da dieser Nuisance-Faktor von bedeutender Rolle ist, könnte sogar allein deshalb bereits eine Auslistung der betroffenen Produkte in Betracht gezogen werden.
- 103 Zusätzlich könnten die Abgabegespräche auch zu Unmut bei den Kunden gegenüber dem Handel führen, anstatt sich gegen die für die ChemBiozidDV Verantwortlichen zu richten. Ein Beispiel für eine vorgenommenen Auslistung, um Unmut bei den Endverbrauchern zu vermeiden und Investitionskosten einzusparen, stellt die Auslistung von Bier in Dosen aus einigen LEHs im Jahr 2003 nach Einführung des Einwegdosenpfandes dar.⁸¹ Teilweise wurde Bier damals sogar gänzlich ausgelistet, da unklar war wie sich die Regularien hinsichtlich von Dosenpfand entwickeln würden.⁸² Wenn also selbst bei einem Kernprodukt, das in Deutschland eigentlich einen Umsatztreiber darstellt, zu solch drastischen Mitteln gegriffen wird, ist angesichts des hohen Aufwands für eine Produktkategorie, die ohnehin nicht zum Kerngeschäft gehört, eine Auslistung überaus wahrscheinlich.

⁸¹ <https://www.spiegel.de/wirtschaft/dosenpfand-chaos-kein-bier-mehr-bei-aldi-kurzarbeit-bei-coca-cola-a-227459.html>, abgerufen am 23.08.2022 sowie Latz-Weber (2003).

⁸² Siehe Latz-Weber (2003).

- 104 Normalerweise müsste im hier aus all den genannten Gründen besonders unwahrscheinlichen Fall, dass sich ein Händler dazu entscheiden würde, das Produkt nicht auszulisten, noch berücksichtigt werden, dass die Kunden eines Händlers gegebenenfalls auf andere Händler ausweichen könnten. Aufgrund der geringen Preismarge beim aktuell intensiven Wettbewerb und der gleichzeitigen Tatsache, dass es sich nicht um eine Produktkategorie des Kerngeschäfts handelt, ist ferner davon auszugehen, dass keiner der Händler einen Vorteil darin sehen wird, sich anders als seine direkte Konkurrenz zu entscheiden.
- 105 Einzig Baumärkte könnten sich zumindest ansatzweise in einer vergleichsweise besseren Situation befinden. Selbstverständlich bedeutet diese noch lange nicht, dass sich die Situation für die Baumärkte deshalb gut darstellt. Vielmehr ist die Situation für die Baumärkte lediglich „weniger schlecht“. Insofern ist die Wahrscheinlichkeit, dass Baumärkte sich gegen eine Auslistung der betroffenen Produkte entscheiden, womöglich etwas höher, auch wenn sie nach wie vor als gering eingeschätzt werden muss.
- 106 Im Sinne einer auch diese Eventualität abdeckenden Analyse soll im folgenden Abschnitt daher angenommen werden, dass die Unternehmen des LEH und die Drogerien sowie der Online-Handel die betroffenen Produkte wie erwartet auslisten, die Baumärkte sich jedoch gegen eine Auslistung entscheiden.

3.2.2. Folgen für die Baumärkte

- 107 Bei Baumärkten unterstellt das BMU tendenziell geringere Kosten, da diese „[...] bereits Pflanzenschutzmittel ab[geben], die nach dem Pflanzenschutzgesetz einem Selbstbedienungsverbot unterliegen“.⁸³ Deshalb müssten laut BMU einerseits keine neue Einrichtung im Sinne abschließbarer Schränke angeschafft werden. Andererseits liege bereits Pflanzenschutzmittel-Sachkunde vor, weshalb die Baumärkte ihr Personal lediglich zu einer Fortbildung statt einer erstmaligen Schulung anmelden müssten.⁸⁴
- 108 Auch wenn, wie bereits in Rn. 36 erläutert wurde, die Kostenersparnis in Bezug auf die bereits vorhandenen abschließbaren Schränke eine Fehleinschätzung ist, da diese bereits mit Pflanzenschutzmitteln belegt sind, so sind bei Baumärkten bereits grundsätzlich etwaige Schulungen und die Verfügbarkeit

⁸³ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.4.b), S. 14.

⁸⁴ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.4.b), S. 15.

von entsprechend sachkundigen Mitarbeitern in die Betriebsabläufe eingebunden. Auch besteht zumindest ein Grundstock an Mitarbeitern, die offenkundig in der Lage sind, etwaigen Schulungen folgen und die anschließenden Prüfungen bestehen zu können.

- 109 Selbstverständlich würde sich auch bei Baumärkten die bereits dargelegte Dynamik der Nachfrageverschiebung aufgrund sowohl höherer Preise als auch der zusätzlich von den Verbrauchern in Form des Abgabegesprächs zu tragenden Kosten ergeben. Jedoch könnte erwartet werden, dass im hier unterstellten Szenario zumindest ein Teil der Verbraucher, die ihren Bedarf an Biozidprodukten zuvor im LEH oder bei Drogerien gedeckt haben, diesen nun als Reaktion auf die Auslistung der Produkte im LEH und bei den Drogerien bei den Baumärkten decken würde. Es ist dabei schwer abzuschätzen, inwiefern dies den ansonsten sicheren Nachfragerückgang bei den Baumärkten auszugleichen vermag.
- 110 Dies hängt insbesondere auch von der Erreichbarkeit des nächsten Baumarkts im Vergleich zum LEH und den Drogerien mit ihrem im Vergleich zu den Baumärkten dichteren Filialnetz ab. Schließlich werden die Verbraucher dann zusätzliche Wegekosten in Kauf nehmen müssen, da sie ihren Bedarf an Biozidprodukten nun nicht mehr im Rahmen des dennoch weiterhin stattfindenden Einkaufs im LEH und bei den Drogerien decken können. Je nach den hierbei zurückzulegenden Strecken und den verfügbaren Mobilitätsmöglichkeiten ist eine entsprechende zusätzliche Fahrt womöglich sogar in finanzieller oder zeitlicher Hinsicht sehr aufwändig.
- 111 Selbst wenn die Baumärkte sich also dazu entschlossen, die Biozidprodukte angesichts der ChemBiozidDV nicht auszulisten, was keineswegs als gesichert angesehen werden kann, ist in Summe jedenfalls nicht davon auszugehen, dass die im LEH und bei den Drogerien wegfallende Nachfragemenge vollständig von den Baumärkten abgedeckt werden würde.
- 112 Hinzu kommt, dass die zusätzlichen Fahrten neben dem finanziellen und zeitlichen Aufwand der Verbraucher noch weitere Kosten verursachen, die in der Gesamtbetrachtung berücksichtigt werden müssen. Dies sind insbesondere die zusätzlich entstehenden Emissionen und die daraus resultierenden Umweltschäden sowie die durch die weiteren Fahrten erhöhte Anzahl an Verkehrsunfällen und den daraus resultierenden Verletzungen und die damit verbundenen medizinischen Kosten oder gar Todesfälle sowohl für die daran

beteiligten Menschen als auch zusätzliche Arbeitsausfälle sowie weitere Umweltfolgeschäden durch einen erhöhten Materialbedarf im Rahmen der notwendigen Reparaturen.

3.2.3. Weitere Auswirkungen auf Verbraucher und Umwelt

- 113 Sollten sich die Baumärkte, wie zu erwarten ist, ebenfalls für eine Auslistung der Biozidprodukte entscheiden, würden diese Effekte noch verstärkt. In diesem Fall hätte die ChemBiozidDV zwar nicht *de jure*, aber aufgrund ihrer Auswirkungen letztlich *de facto* ein Verkaufsverbot von Biozidprodukten zur Folge.
- 114 Für die Verbraucher, die weiterhin die nach wie vor für den Gebrauch von Laien zugelassenen Biozidprodukte erwerben möchten, blieben dann nur noch die teils fragwürdigen Alternativen, die sich beispielsweise in einem Erwerb über „graue“ Internetseiten aus dem Ausland, die sich nicht an die §§ 10-13 ChemBiozidDV halten, oder einem Nicht-Erwerb verbunden mit dem Versuch, selbst entsprechende Mittel herzustellen, darstellen können. Beides ist nicht im Sinn der ChemBiozidDV.
- 115 Für all diejenigen Verbraucher, die von den genannten fragwürdigen Alternativen gleich aus welchen Gründen keinen Gebrauch machen, bleibt letztlich nur, mit den Schäden, die durch die Zielorganismen der Biozidprodukte verursacht werden, zu leben. Dass dies sowohl in Bezug auf die persönliche Lebensqualität zu einer Nutzenreduktion führt, zeigt sich bereits daran, dass es seitens der Verbraucher aktuell eine nicht zu vernachlässigende Nachfrage nach Biozidprodukten gibt.
- 116 Über den offensichtlichen subjektiven Nutzenverlust der Verbraucher hinaus entstehen jedoch auch aus dem Nicht-Einsatz von Biozidprodukten Folgeschäden. So werden Kleidungsmotten oder Fliegen, die ihre Eier in Lebensmittel legen, die jeweiligen Produkte zerstören oder ungenießbar machen. In diesem Sinn fördern die Biozidprodukte sogar die Nachhaltigkeit im Umgang mit Lebensmitteln und Kleidung.⁸⁵ So darf [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

⁸⁵ Darüber hinaus setzt sich [REDACTED] außerdem für den Schutz und Erhalt von Streuobstwiesen ein und unterstützt bundesweit Projekte im Natur- und Umweltschutz. Siehe [https://www.deutsche-standards.de/marken/detail/\[REDACTED\]](https://www.deutsche-standards.de/marken/detail/[REDACTED]) abgerufen am 23.08.2022.

Verzichten Endverbraucher auf den Einsatz dieser Produkte, sei es weil diese nicht mehr angeboten werden, oder weil sie das verpflichtende Abgabegespräch meiden wollen, werden die durch die Biozidprodukte verhinderten Schäden offensichtlich. Im schlimmsten Fall führt dies beispielsweise im Falle der Kleidermotte dazu, dass Endverbraucher aufgrund der Schäden eher auf günstige Fast-Fashion-Artikel setzen, deren Produktion und Logistik deutliche negative Auswirkungen auf die Umwelt haben.⁸⁷

- II7 Auch der Verzicht auf beispielsweise Mittel, die bei einem Befall des Hauses mit Flöhen und Zecken, die von einem Haustier eingeschleppt wurden, eingesetzt werden, kann schlimme Konsequenzen mit sich bringen. Durch solche Mittel wird das Risiko an ansteckenden Krankheiten wie Borreliose zu erkranken verringert. Derartige Zoonosen sind in der Regel mit hohen Kosten für das Gesundheitssystem verbunden.⁸⁸

3.2.4. Antizipationseffekte, schon vor dem Wirksamwerden der Abgabebeschränkungen

3.2.4.1. Antizipationseffekte für den Verkauf

- II8 Wie bereits dargelegt, ist es sehr wahrscheinlich, dass zumindest der LEH und Drogerien sowie Onlineshops die betroffenen Biozidprodukte auslisten, also aus dem Sortiment nehmen, werden. Eine Entscheidung über die Auslistung wird der Handel nicht erst kurzfristig vor dem Inkrafttreten der Abgabebeschränkungen zum 1. Januar 2025 treffen. Vielmehr wird der Handel erste Dispositionsentscheidungen für den Einkauf bereits Mitte 2023 treffen. [REDACTED] muss entsprechende Produktions- und Dispositionsplanungen noch früher, nämlich spätestens im Februar 2023 treffen. Das als Anhang A.2 beigefügte Schaubild zeigt den nach Erfahrung von [REDACTED] wahrscheinlichen Ablauf dieser Planung bei der Belieferung von Handelsunternehmen, vor allem

⁸⁶ Siehe hierzu die Liste der aktuellen [REDACTED]

⁸⁷ Siehe beispielsweise <https://exit-fast-fashion.de/fakten/umwelt/>, abgerufen am 23.08.2022.

⁸⁸ Auch wenn der Großteil der Infektionen nicht mit den hier in Frage stehenden Biozidprodukten verhindert werden kann, sondern bereits durch nicht betroffene Repellentien, wird zumindest ein Teil der Krankheitsfälle durch Insektizide der PT 18 verhindert.

von LEHs und Drogerien. Hieraus ergibt sich eine Dringlichkeit zur Klärung der Rechtslage.

- 119 Bei den betroffenen Biozidprodukten der Produktgruppe 18 handelt es sich um saisonale Produkte. Ein mit diesen Produkten zu behandelnder Schädlingsbefall tritt in aller Regel nur in den Monaten März bis September auf. Bei einem zu erwartenden Inkrafttreten der §§ 10-13 ChemBiozidDV zum 1. Januar 2025 liefe die letzte Saison, in der der Handel ohne Abgabebeschränkungen verkaufen kann, von März bis September 2024. Ab dem 1. Januar 2025 wäre ein Verkauf ohne Abgabebeschränkungen nicht mehr möglich.
- 120 Sollte der Handel entscheiden, ab dem 1. Januar 2025 keine betroffenen Biozidprodukte mehr zu verkaufen, wird er seine langfristige Disposition nicht nur darauf ausrichten, dass er zu diesem Zeitpunkt keine gelieferten Produkte mehr auf Lager hat. Vielmehr wird so geplant werden, dass bereits zum Ende der Saison 2024, also Ende September 2024, keine erheblichen Bestände mehr in der Logistikkette und in den Filialen vorzufinden sein werden. In den Monaten Oktober bis Dezember 2024 werden erfahrungsgemäß kaum noch Schädlingsbefälle auftreten, sodass der Handel in diesem Zeitraum kaum noch Biozidprodukte verkaufen können. Vereinbarungen über eine Rücknahme nicht verkaufter Lagerbestände nach September 2024 werden Hersteller und Vertreiber wie [REDACTED] in der vorliegenden Situation aller Wahrscheinlichkeit nach nicht eingehen, da sie auch selbst die Produkte nicht mehr anderweitig weiterverkaufen können und die Kosten für die letztlich unausweichliche Vernichtung der Produkte selbst tragen müssten.
- 121 Des Weiteren wird der Handel bei der langfristigen Disposition mit dem Ziel zum Ende der Saison 2024 sämtliche Bestände verkauft zu haben, das Risiko berücksichtigen, dass die Saison 2024 beispielsweise aufgrund „schlechter“ Wetterbedingungen und wenig Insektenbefall eine schlechte Verkaufssaison sein könnte. Um nicht Ende September 2024 noch erhebliche Lagerbestände zu haben, wird der Handel aller Wahrscheinlichkeit nach bereits in der Disposition die Einkaufsmengen für die Saison 2024 drastisch reduzieren oder gar eine „faktische Einkaufs-Auslistung“ schon für die Saison 2024 vorwegnehmen, also sehr geringe Mengen oder in Abhängigkeit des Verlaufs der Saison 2023 eventuell sogar gar keine Produkte für die Saison 2024 einkaufen. Nur so kann der Handel sicherstellen, dass am Ende der Saison im

September 2024 keine unverkäuflichen Lagerbestände mehr bestehen. Solche Dispositionsentscheidungen über das Sortiment einer Saison trifft der Handel normalerweise in der Mitte des Vorjahres. In der derzeitigen Situation ist daher davon auszugehen, dass der Handel eine Entscheidung über eine Reduktion des Einkaufs betroffener Biozidprodukte für die Saison 2024 im Zeitraum zwischen Juni und September 2023 treffen wird.

- 122 [REDACTED] als Hersteller und Vertreiber wiederum muss eine wahrscheinliche Entscheidung des Handels, bereits für die Saison 2024 wenig oder keine [REDACTED]-Produkte mehr einzukaufen, in seinen Planungen antizipieren und berücksichtigen. Die Produktion zur Lieferung an den Handel für eine Verkaufssaison erfolgt regelmäßig von September des Vorjahres bis zum März des Saisonjahres. Die Produktion für die Saison 2024 erfolgt also von September 2023 bis März 2024. Für die Produktion für die Saison 2024 muss [REDACTED] bereits ab Februar 2023 erste Dispositionen treffen. Spätestens im Februar und März 2023 muss der Materialbedarf für die Produktion ermittelt werden. Bis Juni 2023 müssen entsprechende Materialbestellungen aufgegeben werden.⁸⁹ Der für die Produktion für die Saison 2024 erforderliche Personalbedarf muss bis spätestens August 2023 festgelegt werden. Die Produktionsmengenplanung muss auch für den Vertrieb spätestens im Sommer 2023 (etwa Juni-August) festgelegt worden sein, damit [REDACTED] zu diesem Zeitpunkt in die Vermarktungsgespräche mit dem Handel gehen kann.
- 123 Um auf eine wahrscheinliche Entscheidung des Handels, bereits für die Saison 2024 keine Produkte in erheblichem Umfang mehr zu kaufen, vorbereitet zu sein, also keine erheblichen Verluste aus der Produktion nicht nachgefragter Produkte tragen zu müssen, wird [REDACTED] bereits im Februar 2023 erste endgültige und nicht mehr revidierbare Entscheidungen zur Reduktion bis hin zur Aufgabe der Produktion der Produkte für die Saison 2024 treffen müssen. Es treten insoweit wahrscheinlich bereits im Jahr 2023 erste Antizipationseffekte auf, die auf der Erwartung des Inkrafttretens der §§ 10-13 ChemBiozidDV beruhen und Umsatzeinbußen nach sich ziehen.

⁸⁹ Darunter fällt auch die Bestellung von Zukaufprodukten anderer Hersteller, die [REDACTED] unter seiner Marke vertreibt.

3.2.4.2. Antizipationseffekte für Zulassungen

124 Daneben kann es sogar schon früher zum Verschwinden verschiedener betroffener Biozidprodukte aus dem stationären und dem Online-Handel kommen. Bei drohender oder angekündigter Auslistung durch den stationären Handel sowie Online-Shops müssen Hersteller und Vertreiber abwägen, ob sich eine Verlängerung ihrer Zulassungen für verschiedene Produkte lohnt. Eine Verlängerung der Zulassung von Biozidprodukten muss gemäß Art. 31 (1) der EU-Biozid-Verordnung mindestens 550 Tage vor Ablauf der bestehenden Zulassung beantragt werden.⁹⁰ Wie aus Anhang A. 1 ersichtlich, wäre zum Beispiel für das [REDACTED]

[REDACTED] Sollten sich die Hersteller und Vertreiber dazu entschließen vor dem Hintergrund der ChemBiozidDV keine Verlängerung der bestehenden Zulassungen vorzunehmen, müssen die Produkte nach Ablauf der Zulassung vom Markt genommen werden. Eine erneute Zulassung ist langwierig und kostspielig. Selbst wenn die Abgabebeschränkungen der §§ 10-13 ChemBiozidDV nach einer Aufgabe einer Zulassung wieder aufgehoben würden, wäre das betroffene Biozidprodukt mangels Zulassungsverlängerung vorerst aus dem Markt verschwunden und dem Hersteller und Vertreiber würde ein unwiederbringlicher Schaden durch Umsatzeinbußen und entgangene Gewinne mit den betroffenen Produkten entstehen. Dies bedingt ebenfalls eine Dringlichkeit zur Klärung der Rechts- und damit wirtschaftlichen Planungssituation.

⁹⁰ Siehe auch <https://echa.europa.eu/de/regulations/biocidal-products-regulation/authorisation-of-biocidal-products/national-authorisation-renewal>, abgerufen am 23.08.2022.

4. Nutzen-Analyse

125 Wie in den vorherigen Abschnitten bereits aufgezeigt wurde, werden die Kosten für Wirtschaft und Gesellschaft aufgrund der §§ 10-13 ChemBiozidDV durch das BMU deutlich unterschätzt. In diesem Abschnitt wird dargelegt, dass auch die Nutzenberechnung des BMU fragwürdig ist (Abschnitt 4.1). Anschließend wird dargelegt, weshalb ein Nutzen der §§ 10-13 ChemBiozidDV generell nicht zu erwarten ist (Abschnitt 4.2). Letztlich wird dargelegt, dass die Kosten den erwartbaren Nutzen, falls ein solcher überhaupt vorliegt, um ein Vielfaches übersteigen und die §§ 10-13 ChemBiozidDV somit unbegründet bleiben (Abschnitt 4.3).

4.1. Vom BMU angeführte Evidenz für Schäden an Umwelt, Tier und Mensch

126 Wie bereits erwähnt, verfolgt die ChemBiozidDV das Ziel, „[...] ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier sowie für die Umwelt vor den Auswirkungen von Biozid-Produkten zu gewährleisten“.⁹¹ Inwiefern dieses Ziel durch den Nutzen der in der ChemBiozidDV getroffenen Regelungen erreicht werden soll, wird vom BMU in seinem Referentenentwurf vom 17. August 2020 und der entsprechend in der Bundesrat-Drucksache 404-21 vom 15. Mai 2021 ebenfalls im Abschnitt A.VI.6 der Begründung dargelegt.⁹²

127 In Anerkennung der Tatsache, dass der Nutzen nur schwierig bezifferbar ist, beschränkt sich das BMU in seiner Begründung exemplarisch auf die Darstellung des Nutzens der „[...] Vermeidung von Kosten für die Heilbehandlung von Menschen und Haustieren im Falle von Vergiftungen“,⁹³ den es auf rund 2,4 Mio. Euro jährlich beziffert.⁹⁴ Dabei beruft sich das BMU insbesondere auf das Bundesinstitut für Risikobewertung („BfR“), das auf Basis von Daten, die im Rahmen der PiMont-Studie von den Giftinformationszentren erhoben wurden, von einer Anzahl von ungefähr 2.400 Vergiftungen mit Bioziden jährlich ausgehe.⁹⁵

⁹¹ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 1.

⁹² Siehe BMU (2020), Referentenentwurf, S. 19-20 sowie Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 19-20. Im Folgenden wird auch diesbezüglich auf das Dokument neueren Datums, also die Drucksache 404/21, verwiesen.

⁹³ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 19.

⁹⁴ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 19.

⁹⁵ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 19 sowie Begemann, *et al.* (2019).

- 128 Auch wenn sich diese jährliche Fallzahl aus Tabelle 42, die für die 10 Monate des Beobachtungszeitraums 2.006 Fälle mit Bioziden ausweist, errechnen lässt,⁹⁶ ist dennoch zu erwähnen, dass im Abschlussbericht zur PiMont-Studie die Daten zu Bioziden bei nur wenigen Ausnahmen gemeinsam mit den Daten zu Pestiziden dargestellt werden. Dabei wird der Begriff „Pestizide“ *„[...] im engeren Sinne als Synonym für Pflanzenschutzmittel (PSM) verwendet. Im weiteren Sinne umfasst der Begriff jedoch auch Biozide, die nicht zur Anwendung an Pflanzen, sondern zur Bekämpfung von Schädlingen und Krankheitsüberträgern an anderer Stelle (Mensch, Tier, Material) bestimmt sind“*.⁹⁷ Es gebe zwar oftmals gleiche Zielorganismen und gleiche Wirkstoffe, es bestünden jedoch in der Verwendung und beim Verwender Unterschiede.⁹⁸
- 129 Die Schwierigkeit der Trennung bei den sich überschneidenden Produktgruppen wird im Abschlussbericht der PiMont-Studie diskutiert. Abbildung 4.1 gibt diesen Umstand ebenfalls wieder. Dabei wird insbesondere auch deutlich, dass die von █████ hauptsächlich hergestellten Biozid-Insektizide, die für die Benutzung durch Laien zugelassen sind, im Rahmen dieser Studie gemeinsam mit Pflanzenschutzmittel-Insektiziden erfasst werden, deren Anwenderkreis sich überwiegend aus professionellen Anwendern, wie Land- und Forstwirten, und nur in geringem Umfang aus Verbrauchern zusammensetzt.⁹⁹
- 130 Auch wenn in der PiMont-Studie zwischen Bioziden und Pestiziden unterschieden wird, ist eine Zuordnung zu den jeweiligen von der ChemBiozidDV betroffenen Klassen anhand der verfügbaren Informationen nicht möglich. Insbesondere lässt sich so auch keine Aussage darüber treffen, ob überhaupt Fälle auf Produkte von █████ zurückzuführen sind.
- 131 Das BMU lässt eine Diskussion der unterschiedlichen Begrifflichkeiten in Bezug auf Pestizide, Pflanzenschutzmittel und Biozide und die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten der Übertragbarkeit der Studienergebnisse jedoch insgesamt gänzlich vermissen.¹⁰⁰

⁹⁶ Siehe Begemann, *et al.* (2019), S. 84 sowie Tabelle 42.

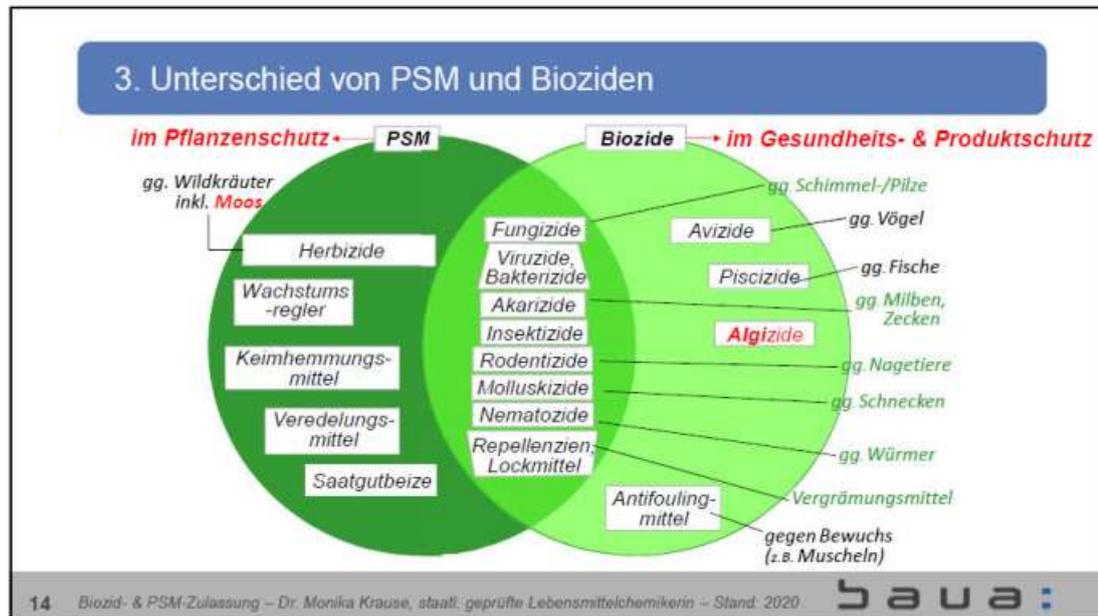
⁹⁷ Begemann, *et al.* (2019), S. 81.

⁹⁸ Siehe Begemann, *et al.* (2019), S. 81.

⁹⁹ Siehe Krause (2020), Folie 15.

¹⁰⁰ Dass das Wort „Pestizide“ in diesem Zusammenhang einmalig in Anführungszeichen gesetzt wird, ist jedenfalls hierzu unzureichend. Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 19.

Abbildung 4.1 – Unterschied und Überlappung von Pflanzenschutzmitteln (PSM) und Bioziden



Quelle: Krause (2020), Folie 14. Aktualisierte Darstellung zu Abbildung 7 aus Begemann, et al. (2019).

- 132 Des Weiteren führt das BMU in seiner Nutzenberechnung aus, dass sich unter der Annahme, dass nur 50 % der Fälle ambulant behandelt werden müssen, bei Behandlungskosten von 250 Euro pro Fall insgesamt ambulante Behandlungskosten in Höhe von 300.000 Euro ergäben.¹⁰¹ Hinzu kämen weitere 120 Fälle, die stationär behandelt werden müssen, was bei jeweiligen Behandlungskosten von 10.000 Euro pro Fall zu stationären Behandlungskosten von 1,2 Mio. Euro führe. Damit entfielen insgesamt 1,5 Mio. Euro auf Behandlungskosten für Menschen.¹⁰²
- 133 Die ambulanten Behandlungskosten setzt das BMU mit 250 Euro an.¹⁰³ Es verweist auf eine Studie über die Kosten für die ambulante Behandlung im US-Bundesstaat Illinois, die sich auf 1.000 Euro [sic!] beliefen und eine nicht näher belegte Angabe, dass für eine „[...] einfache medizinische Behandlung [...] in Deutschland 100 Euro zu veranschlagen [sind]“.¹⁰⁴ Der angeführte Vergleich mit den Kosten aus einem US-Bundesstaat ist als Augenwischerei zu verstehen. Denn bekanntermaßen sind die Preise für medizinische Versorgung in den USA aus Gründen der unterschiedlichen Systeme zur Krankenversicherung deutlich

¹⁰¹ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 19.

¹⁰² Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 19.

¹⁰³ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 19.

¹⁰⁴ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, Fußnote 3.

höher. Sie scheinen hier nur angeführt zu sein, um die 250 Euro als „[...] vergleichsweise niedrigere ambulante Kosten“ darstellen zu können.¹⁰⁵ Tatsächlich setzt das BMU ohne Begründung Kosten pro Behandlung an, die gemäß den eigenen Ausführungen zweieinhalb Mal so hoch sind wie die Kosten für eine einfache medizinische Behandlung in Deutschland. Die Behandlungskosten pro stationärer Behandlung werden darüber hinaus sogar völlig ohne weitere Verweise zur Plausibilisierung der Höhe einfach auf 10.000 Euro pro Fall geschätzt.¹⁰⁶

- 134 Auch worauf die Annahmen über die jeweils notwendige Art der Behandlung – also ambulant oder stationär – fußen, erläutert das BMU nicht. Aus dem Abschlussbericht zur PiMont-Studie ergeben sie sich jedenfalls nicht. Von den insgesamt betrachteten 2.808 Fällen, die auf 2.647 Meldungen zu Pestiziden beruhen, enthalten nur 289 Meldungen zu insgesamt 297 Fällen neben den erhobenen Basisdaten noch zusätzlich klinische Daten zum Schweregrad des Verlaufs bei Exposition zu Repellentien. Repellentien können ebenso wie Insektizide sowohl zu den PSM als auch zu den Bioziden gezählt werden.¹⁰⁷ Hiervon entfallen 257 Meldungen, beziehungsweise 265 Fälle, auf Repellentien, von denen insgesamt 264 Fälle für die Auswertung berücksichtigt werden.¹⁰⁸ Von diesen 264 berücksichtigten Fällen wurden 183 (69,3 %) mit einem asymptomatischen Schweregrad eingestuft. Von den 81 symptomatischen Fällen verliefen 97,5 % leicht und 2,5 % mittelschwer. Daraus ergibt sich, dass nur 2 der insgesamt 264, also 0,76 % *aller* Fälle einen mittelschweren Verlauf hatten.
- 135 Selbst wenn man unterstellt, dass sämtliche Fälle mit einem mittelschweren Verlauf eine stationäre Behandlung benötigen, so ergibt sich, dass die 120 vom BMU angenommenen Fälle stationärer Behandlung, was 5 % der Gesamtfallzahl entspricht, eine Überschätzung um mehr als das Fünffache bedeutet. Setzt man hingegen diese Fälle nur mit 1 % an, wodurch man im Vergleich zu den klinischen Daten noch einen Sicherheitsaufschlag von etwa 35 % berücksichtigte (und auf 24 Fälle käme),¹⁰⁹ so ergäben sich bei den vom BMU angenommenen Behandlungskosten pro Fall nur noch 240.000 Euro für

¹⁰⁵ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, Fußnote 3.

¹⁰⁶ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 19.

¹⁰⁷ Siehe Begemann, *et al.* (2019), S. 84 sowie Tabelle 41.

¹⁰⁸ Siehe Begemann, *et al.* (2019), S. 84 sowie Tabelle 41 und S. 89.

¹⁰⁹ $(1\% - 0,76\%) / 0,76\% = 0,35$.

die Summe der stationären Behandlungskosten. Damit entfielen statt 1,5 Mio. Euro lediglich 540.000 Euro auf Behandlungskosten für Menschen. Der angesetzten Nutzen für den Menschen wird somit bereits um fast das Dreifache überschätzt.

- 136 Darüber hinaus ist nach Einschätzung des BMU davon auszugehen, dass sich durch die Regelungen über die Abgabe von Bioziden nicht sämtliche, sondern nur ungefähr 2/3 der behandlungsbedürftigen Vergiftungsfälle vermeiden ließen.¹¹⁰ Diese verteilen sich gemäß der Argumentation des BMU wie folgt. 60 % entfallen auf den Fehlgebrauch durch Kinder, der sich „[...] durch die Regelungen nur teilweise reduzieren lassen [wird]“,¹¹¹ ungefähr „[...] 3 % der Vergiftungen mit Bioziden erfolgt in suizidaler Absicht“,¹¹² die als „[...] absichtliche fehlerhafte Anwendung [...] sich voraussichtlich überhaupt nicht vermindern lassen“.¹¹³ Damit entfallen ungefähr 37 % auf unabsichtliche Vergiftungen bei Erwachsenen. Um vor diesem Hintergrund die angepeilte Reduktion um 66 % zu erreichen, müssten also durch die Abgabebeschränkungen nahezu sämtliche unabsichtlichen Vergiftungen bei Erwachsenen und etwa die Hälfte aller Fälle bei Kindern verhindert werden.
- 137 Da gemäß der PiMont-Studie „[...] über die Hälfte der Kleinkinder [...] oral exponiert [war], was in dem ‚Forscherdrang‘ von Kleinkindern durch ‚Erschmecken‘ der Umwelt zu begründen ist“,¹¹⁴ erscheint es jedoch sehr unwahrscheinlich, dass diese durch ein Abgabegespräch mit erwachsenen Abnehmern verhindert werden können. Dies wäre aber mathematisch notwendig, um den vom BMU angesetzten Prozentsatz erreichen zu können. Daneben vernachlässigt das BMU, dass zu den 92 suizidalen Fällen, gemäß Tabelle 44 auch noch 17 Fälle mit kriminellem Hintergrund hinzukommen und somit insgesamt 109 Fälle als „absichtliche fehlerhafte Anwendung“ gezählt werden müssten, was mit 3,88 % deutlich näher an 4 % als an 3 % liegt.¹¹⁵ Ferner wird unterschlagen, dass auch 113 Fälle und damit weitere 4,02 % auf berufliche Exposition entfallen.¹¹⁶
- 138 Darüber hinaus vernachlässigt die Fokussierung des BMU auf die reinen Fallzahlen auch, dass unter den symptomatischen Fällen eine Kausalität

¹¹⁰ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 19.

¹¹¹ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 19.

¹¹² Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 19.

¹¹³ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt A.VI.6, S. 19.

¹¹⁴ Begemann, et al. (2019), S. 94.

¹¹⁵ $109 / 2.808 = 3,88 \%$. Siehe Begemann, et al. (2019), Tabelle 44.

¹¹⁶ Siehe Begemann, et al. (2019), Tabelle 44.

zwischen Exposition und festgestellten Symptomen nur in 56,8 % der Fälle als „wahrscheinlich“, in 18,5 % der Fälle als „möglich“, in den anderen als „zweifelhaft“, „nicht beurteilbar“, „allfällig“ oder „keine“ eingestuft wurden.¹¹⁷

- 139 Da folglich auch in Frage steht, inwiefern bei den Fällen von Vergiftungen, für die keine klinischen Daten vorliegen, diese wirklich kausal auf Biozidprodukte zurückzuführen sind, müsste die Fallzahl der Vergiftungen, die durch die Abgabebeschränkungen verhindert werden könnten, mathematisch ebenfalls erheblich nach unten korrigiert werden. Hierdurch müsste sich entsprechend der voraussichtliche Nutzen der Regelungen in Bezug auf die entfallenen Gesundheitskosten deutlich gegenüber den angesetzten Kostenersparnissen von 1 Mio. Euro verringern.
- 140 Noch deutlicher formuliert es der Bundesrat, der in seinem Beschluss festhält, dass mögliche Fehlanwendungen „[...] auch nicht durch zusätzliche Beratungsgespräche verhindert werden können. Ein verpflichtendes Beratungsgespräch, das vielfach als lästige Formalität angesehen werden wird, lässt dagegen keinen zusätzlichen Nutzen erwarten, zumal dieses regelmäßig nicht unmittelbar vor Verwendung des Produkts erfolgen wird“.¹¹⁸ Darüber hinaus merkt der Bundesrat noch an, dass „[...] [s]elbst im Pflanzenschutzrecht [...] die Anforderungen an die Unterrichtung der nicht berufsmäßigen Verwender weniger streng [sind] und [...] kein so detailliertes Abgabegespräch wie vorliegend vorgesehen [erfordern]“.¹¹⁹
- 141 Ähnlich verhält es sich auch mit dem Nutzen in Bezug auf Tiere und die damit verbundenen durch die Regelungen eingesparten Gesundheitskosten. Wenngleich die Datenlage für die im Fokus der Betrachtung stehenden Haustiere noch wesentlich dünner ist, so ist zumindest für die Produkte von [REDACTED] ein Effekt auf die Verhinderung von Vergiftungen von Haustieren völlig unrealistisch. Gemäß Angaben von [REDACTED]¹²⁰ ergibt sich, dass beispielsweise bei einem mittelgroßen Hund (25 kg)

¹¹⁷ Siehe Begemann, et al. (2019), S. 91. Dazu gab es zwei mittelschwere Fälle, deren Kausalität als „nicht beurteilbar“ festgestellt wurde. Diese werden in Begemann, et al. (2019) auf Seite 91 folgendermaßen beschrieben: (1) „Ein Kind versprühte 2 Sprühstöße eines Insektenschutzmittels basierend auf Zitronen-Eukalyptusöl. Es stellte sich verlängertes Erbrechen bei gleichzeitigem Vorherrschen eines Infektes des Magen-Darm-Traktes ein. Daher kann vermutet werden, dass das Repellens eher nicht ursächlich verantwortlich ist.“ (2) „Ein Erwachsener verschluckte ein topisches [sic!] Repellens unklarer Zusammensetzung und war gleichzeitig stark alkoholisiert. Es wurde wiederholtes Erbrechen berichtet. Die Symptome wurden wahrscheinlich durch den Alkohol, nicht durch das Repellens hervorgerufen.“

¹¹⁸ Bundesrat (2021b), S. 6.

¹¹⁹ Bundesrat (2021b), S. 6.

¹²⁰ [https://www.\[REDACTED\]](https://www.[REDACTED]) „Kann das Aufstellen einer Ameisen-Köderdose für Haustiere gefährlich werden?“.

das Verschlucken des kompletten Inhalts von 19 [REDACTED] keine schädigende Wirkung hat.¹²¹

4.2. Bereits *a priori* kein Nutzen ersichtlich

- 142 Es ist nicht ersichtlich bzw. nachgewiesen, dass die Abgabebeschränkungen der ChemBiozidDV einen über die Zulassungs- und Informationsregelungen der EU-Biozid-Verordnung hinausgehenden Zusatznutzen zur Verhinderung von Risiken bei der Anwendung der betroffenen Biozide hat.
- 143 Die Produkte der PT 18 von [REDACTED] mit den darin enthaltenen Wirkstoffen sind allesamt für Verbraucher genehmigt. Es handelt sich ausschließlich um Produkte für Privatanwender, die von der BAuA auch entsprechend für den Gebrauch durch jedermann zugelassen wurden bzw. an Endverbraucher abgegeben werden dürfen.¹²² Im Rahmen der Produktzulassung wird jedes Produkt und darin enthaltenen Formulierungen auf:
1. seine physikalische Gefährdung,
 2. seine potenzielle Gesundheitsgefährdung für den Menschen,
 3. seine potenzielle Umweltgefährdung und
 4. seine Wirksamkeit untersucht.
- 144 Produkte und Wirkstoffe, die gefährlich für Mensch und Umwelt sind, werden nicht zugelassen oder es werden Maßnahmen auferlegt, die das ermittelte Risiko minimieren. Diese Maßnahmen werden durch die Behörden festgesetzt und müssen auf den Verpackungen erscheinen. Die Produkte müssen dann so aufbewahrt, eingesetzt und entsorgt werden wie auf der Verpackung angegeben.¹²³
- 145 Tatsächlich sind die Risiken einer Fehlanwendung durch Biozidprodukte im Vergleich zu anderen, keinen Abgabebeschränkungen unterliegenden, Produktkategorien wesentlich geringer: Der Jahresbericht des Giftinformationszentrums Nord stellte im Jahr 2020 522 Expositionsfälle mit

¹²¹ [REDACTED]

¹²² In Bezug auf die für jedermann zugelassenen Biozidprodukte führt der Bundestag aus, dass diese „[...] ein niedriges Gefährdungspotenzial“ aufweisen (Bundesrat (2021b), S. 6).

¹²³ Im Kapitel IV der EU-Biozid-Verordnung, das die allgemeinen Grundraster für die Zulassung von Biozid-Produkten behandelt, ist in Artikel 17 (5) vorgeschrieben, dass „[b]ei der Verwendung von Biozidprodukten [...] die in der Zulassung genannten Auflagen gemäß Artikel 22 Absatz 1 und die Verpackungs- und Kennzeichnungsvorschriften [sic!] gemäß Artikel 69 einzuhalten [sind]“ (EU-Biozid-Verordnung (2012)).

Insektiziden, Rodentiziden, Holzschutzmitteln, Beschichtungsschutzmitteln, Schutzmitteln für Baumaterialien und Antifouling-Produkten, also potenziell von der ChemBiozidDV betroffenen Produkten fest.¹²⁴ Im Vergleich dazu wurden alleine 5.776 Expositionsfälle mit Reinigungsmitteln festgestellt, wovon alleine 609 auf Waschmittel entfallen.¹²⁵ Demnach sind die vom Giftinformationszentrum Nord ermittelten Expositionsfälle allein mit Waschmitteln deutlich höher als mit den von der ChemBiozidDV betroffenen Biozidprodukten.

- 146 Ähnlich wie bei Waschmitteln kommt es bei den von [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] der PT 18 nur bei unsachgemäßer Nutzung zu einer potenziellen Schädigung für Mensch, Tiere und Umwelt. Bei Waschmitteln kommt ähnlich wie bei Pflanzenschutzmitteln zudem noch die Gefahr der Überdosierung hinzu, wodurch Flüsse und Umwelt verschmutzt werden können. Eine solche Gefahr gibt es bei der von [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] und anderen Produkten nicht. Auch deshalb ist die Parallelbehandlung zu Pflanzenschutzmitteln nicht gerechtfertigt. Wenn sie aber gerechtfertigt wäre, dann müssten natürlich auch Waschmittel und andere Haushaltsprodukte nicht mehr frei verkäuflich und nur nach einem Abgabegespräch verkauft werden dürfen.
- 147 Davon abgesehen ist auch im Übrigen bereits *a priori* kein Nutzen aus dem Selbstbedienungsverbot und der Verpflichtung zu Abgabegesprächen ersichtlich. Laut ChemBiozidDV muss die abgebende Person den Erwerber über folgende Themen aufklären:
1. Mögliche präventive Maßnahmen zur Bekämpfung von Schadorganismen und alternative Maßnahmen mit geringem Risiko,
 2. die bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung,
 3. das mit der Verwendung des Produktes verbundenen Risiko sowie Maßnahmen zu dessen Minderung,

¹²⁴ Das Giftzentrum Nord der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein erstellt jährlich einen Bericht über Expositionsfälle, also Vergiftungs- oder Vergiftungsverdachtsfälle, in die es bei der Beratung einbezogen wurde. Die Informationen zu den potenziell betroffenen Produkten findet sich unter <https://www.giz-nord.de/php/images/downloads/jahresberichte/2020/Anhang1.pdf>, abgerufen am 23.08.2022.

¹²⁵ Siehe Giftinformationszentrum (2020), Anhang I, S. 10f. <https://www.giz-nord.de/php/images/downloads/jahresberichte/2020/Anhang1.pdf>, abgerufen am 23.08.2022.

4. notwendige Vorsichtsmaßnahmen beim Gebrauch sowie bei unvorhergesehenem Freisetzen und

5. die sachgerechte Lagerung und Entsorgung.¹²⁶

148 Abgesehen von Präventivmaßnahmen gegen einen Befall von Schadorganismen und alternativen Maßnahmen gegen diesen werden die geforderten Themen allesamt in der Gebrauchsanleitung der Produkte diskutiert.

149 Der Nutzen der Abgabegespräche für Mensch, Tier und Umwelt besteht also primär darin, weniger risikoreiche Alternativen und Präventionsmaßnahmen aufzuzeigen. Auch wenn dies für einige von der ChemBiozidDV betroffene Produkte sinnvoll sein kann, ist dies für [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] nicht der Fall. Bei Haushaltsinsektiziden handelt es sich in der Regel um Plankaufprodukte. Der Kunde sucht also gezielt ein Geschäft auf, da er einen Bedarf wegen eines Befalls durch Schadorganismen hat. Normalerweise werden daher Informationen über Prävention des Problems oder mögliche Alternativen, so es solche denn gibt, den Kunden am PoS nicht mehr vom Kauf abhalten.

150 Für einige Produkte, die [REDACTED] herstellt, gibt es keine risikoärmeren Alternativen. Die [REDACTED] kann beispielsweise nicht durch Produkte ersetzt werden, die keine Biozidprodukte sind und nicht unter ChemBiozidDV fallen. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

151 Insgesamt bleibt also fraglich, welchen Nutzen die ChemBiozidDV tatsächlich haben kann. Der vom BMU berechnete Nutzen, der angeblich aus der ChemBiozidDV resultieren soll, wurde wie bereits gezeigt deutlich überschätzt. Wenn die ChemBiozidDV zudem für einige Produkte weder das Kaufverhalten am PoS, noch qualitativ gleichwertige Alternativen aufzeigen kann, hat sie

¹²⁶ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, S. 6.

gegenüber der Gebrauchsanleitung keinen Mehrwert. Ein Nutzen ist somit zumindest für einige Produkte und Produktkategorien bereits *a priori* in Frage zu stellen.

- 152 Auch der Bundesrat sieht die Vorgaben, die in der ChemBiozidDV bezüglich der Abgabesprache gemacht werden, kritisch.¹²⁷ Diese seien „[...] von der EU-Verordnung nicht verpflichtend gefordert [...]“ und ohnehin seien „[...] bezugnehmend auf die vorgesehenen Inhalte des Abgabegesprächs [...] die wesentlichen Informationen bereits jetzt in der Gebrauchsanleitung enthalten und daher für die Kunden ohne Weiteres insbesondere bei der konkreten Anwendung nachlesbar“.¹²⁸ Die Verpflichtung zu einem Beratungsgespräch lasse „[...] keinen regelmäßigen zusätzlichen Nutzen erwarten“,¹²⁹ insbesondere weil es oft nicht im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang zur Verwendung des Produkts stattfinden wird.

4.3. Konsequenz: ChemBiozidDV unbegründet

- 153 Insgesamt bleibt die ChemBiozidDV, insbesondere Haushaltsinsektizide der PT 18, somit unbegründet. Ein etwaiger Nutzen aus der ChemBiozidDV muss generell in Frage gestellt werden. Zudem sind die Berechnungen des BMU fehlerhaft: Sie überschätzen den Nutzen und unterschätzen die Kosten drastisch.
- 154 Da die Produkte im Rahmen der Zulassung gründlich auf ihre Schädlichkeit für Mensch, Tier und Umwelt geprüft werden, ist bereits generell die Notwendigkeit der Abgabebeschränkungen der ChemBiozidDV in Frage zu stellen. Hinzu kommt, dass die Vergiftungsfälle, die laut BMU durch die ChemBiozidDV reduziert werden sollen, im Vergleich zu Vergiftungen durch Waschmittel, andere Haushaltsreiniger, Medikamente und Kosmetika sehr gering sind. Die Regelung der Abgabebeschränkungen ist daher auch inkonsistent.
- 155 Der Nutzen der ChemBiozidDV, insbesondere für die [REDACTED] [REDACTED], ist nicht erkennbar und kann daher in seiner Höhe als vernachlässigbar angesehen werden. Demgegenüber stehen horrenden Kosten für Wirtschaft und Gesellschaft in Höhe von einmalig mindestens 237 Mio. Euro und jährlich mindestens 202,6 Mio. Euro für die

¹²⁷ Siehe Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt B, Nr. 10. b), S. 5.

¹²⁸ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt B, Nr. 10. b), S. 5.

¹²⁹ Bundesrat (2021), Drucksache 404/21, Abschnitt B, Nr. 10. b), S. 5.

Wirtschaft, zuzüglich mindestens 42,3 Mio. Euro jährlich für Verbraucher. Wie nachfolgend dargelegt wird, hat die ChemBiozidDV zudem verheerende Wirkungen auf kleine und mittelständische Unternehmen ■■■■■■■■■■