

Geschäftszeichen:
353603/XXX.SP.19#0001

27. April 2023

Feststellungsbescheid über die Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG (Allgemeinverfügung)

Sehr geehrte Damen und Herren,

auf Grundlage von § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG) erlässt die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister („Zentrale Stelle“) im Wege der Allgemeinverfügung folgenden Bescheid:

Das gefaltete, mit dem Sparkassensymbol bedruckte DIN-A4-Blatt aus Papier zur Befestigung einer Debitkarte der Kreissparkasse Reutlingen und der Briefumschlag des Formats DIN Lang aus Papier mit Sichtfenster (Länge x Breite: 220 mm x 110 mm) zur Befüllung mit einer auf einem DIN-A4-Blatt befestigten Debitkarte der Kreissparkasse Reutlingen und zu deren anschließendem Versand in der Gestaltung gemäß den Abbildungen in der Anlage zu diesem Bescheid sind eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG.

Gründe

Die Deutscher Sparkassen Verlag GmbH („Antragstellerin“) hat mit Schreiben vom 4. September 2019 eine Entscheidung über die Einordnung von Briefumschlägen für die Versendung von Zahlungsverkehrskarten als systembeteiligungspflichtige Verpackungen nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG beantragt.

Die Antragstellerin führte in ihrem Antrag aus, sie stelle für Sparkassen und andere Unternehmen diverse Zahlungsverkehrskarten her und versende diese entweder direkt an ihren Kunden oder in dessen Auftrag auch an Endkunden. Für den Versand verwende sie Briefumschläge, die jeweils auch ein Informationsschreiben enthalten würden.

Die Antragstellerin hält die Briefumschläge nicht für Verpackungen. Ihrer Ansicht nach sind weder Zahlungsverkehrskarten noch Informationsschreiben Waren. Sie argumentierte diesbezüglich mit den europarechtlichen Vorschriften zur Zollunion und zur Warenverkehrsfreiheit sowie dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG). Sie trug insoweit vor, dass nach diesen Vorschriften eine Ware ein beweglicher, körperlicher Gegenstand sei, der einen Geldwert habe und Gegenstand von Handelsgeschäften sein könne. Das Verpackungsgesetz enthalte keine hiervon abweichende Warendefinition, so dass auf das dort geltende Begriffsverständnis abzustellen sei. Zahlungsmittel, auch Zahlungsverkehrskarten, seien danach keine Waren. Dies gehe insbesondere aus § 2 Absatz 22 Satz 2 AWG hervor.

Hinsichtlich der Einordnung des Informationsschreibens berief sich die Antragstellerin zusätzlich auf ein Urteil des OLG Köln vom 9. Februar 1999 (14 U 25/98), demzufolge Briefumschläge mit kommerziellem Schriftverkehr keine Verkaufsverpackungen sind.

Auf Aufforderung der Zentralen Stelle hat die Antragstellerin ihren Antrag am 15. Januar 2020 konkretisiert. Sie hat insbesondere Abbildungen eines Schreibens mit einer auf diesem „aufgespendeten“ Debitkarte sowie des mit diesem Schreiben befüllten und adressierten Umschlags übersandt. Sie hat ergänzend ausgeführt, dass die so auf dem Postweg versandten Umschläge beim jeweiligen Empfänger (Bank, Sparkasse oder deren Kunden) zur Entsorgung anfallen würden.

Am 7. Oktober 2021 ist eine aktualisierte Ausgabe des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen veröffentlicht worden. Seither gibt es das Produktblatt 28-030-0060 für das Produkt Identifikationskarten, Chipkarten in der Produktgruppe Informationstechnik, Consumer Electronics. Es erfasst Karten nach ISO/IEC 7810 zum Speichern von Daten aller Art, insbesondere auf Chips oder Magnetstreifen, zu denen auch Debit- und Kreditkarten gehören.

Gegenstand der Beurteilung waren das gefaltete, mit dem Sparkassensymbol bedruckte DIN-A4-Blatt aus Papier zur Befestigung einer Debitkarte der Kreissparkasse Reutlingen („**Prüfgegenstand 1**“) und der Briefumschlag des Formats DIN Lang aus Papier mit Sichtfenster (Länge x Breite: 220 mm x 110 mm) zur Befüllung mit einer auf einem DIN-A4-Blatt befestigten Debitkarte der Kreissparkasse Reutlingen und zu deren anschließendem Versand („**Prüfgegenstand 2**“, gemeinsam auch „**Prüfgegenstände**“).

Die Prüfgegenstände sind eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG.

Im Einzelnen:

Der Antrag ist zulässig.

Die Antragstellerin hat ein berechtigtes Interesse an einer Entscheidung über das Bestehen einer Systembeteiligungspflicht, da sie die Prüfgegenstände im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes an Dritte versendet.

Die Prüfgegenstände waren jeweils noch nicht Gegenstand eines Antrags nach § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23 VerpackG.

Die Prüfgegenstände sind in ihrer Gesamtheit eine systembeteiligungspflichtige Verpackung im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG. Sie sind eine Verkaufsverpackung in Gestalt einer Versandverpackung, die nach Gebrauch auch typischerweise als Abfall beim privaten Endverbraucher anfällt.

1. Verpackung von Ware

Die Prüfgegenstände sind Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG.

Verpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 VerpackG aus beliebigen Materialien hergestellte Erzeugnisse zur Aufnahme, zum Schutz, zur Handhabung, zur Lieferung oder zur Darbietung von Waren, die vom Rohstoff bis zum Verarbeitungserzeugnis reichen können und vom Hersteller an den Vertreiber oder Endverbraucher weitergegeben werden. Gemäß § 3 Absatz 1 Satz 2 VerpackG wird

die Begriffsbestimmung für Verpackungen durch die in der Anlage 1 genannten Kriterien ergänzt. Die dort aufgeführten Gegenstände sind Beispiele für die Anwendung dieser Kriterien.

a) Verpackungsfunktion in Zusammenhang mit einer Ware

Die Prüfgegenstände erfüllen Verpackungsfunktionen im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG bezogen auf die Debitkarte der Kreissparkasse Reutlingen („**Debitkarte**“) als Ware.

aa) Verpackungsfunktion

Die Debitkarte wird auf dem Prüfgegenstand 1 (DIN-A4-Blatt) befestigt und der Prüfgegenstand 1 danach gefaltet, so dass er die Debitkarte umschließt. Die Debitkarte als flacher Gegenstand ist dadurch mit dem Prüfgegenstand 1 in einer Form verbunden, die einer Befüllung vergleichbar ist. Der Prüfgegenstand 1 dient damit der Aufnahme und dem Schutz der Debitkarte.

Die auf dem gefalteten Prüfgegenstand 1 befestigte Debitkarte wird im Prüfgegenstand 2 (Umschlag), ausgehend von den Angaben auf dem Prüfgegenstand, an die künftige Karteninhaberin versandt. Der Prüfgegenstand 2 dient damit der Aufnahme und der Lieferung der Debitkarte.

bb) Debitkarte ist Ware im Sinne des Verpackungsgesetzes

Die Debitkarte ist eine Ware. Die Debitkarte erfüllt in dem zu beurteilenden Sachverhalt die Anforderungen an eine Ware, und zwar auch nach dem Begriffsverständnis, das die Antragstellerin selbst vorschlägt.

Der Begriff „Ware“ ist im Verpackungsgesetz nicht definiert. Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die bei der Anwendung des Verpackungsgesetzes herangezogen werden kann, sind Waren Erzeugnisse, die einen Geldwert haben und deshalb Gegenstand eines Handelsgeschäfts sein können (vgl. u.a. EuGH, Urteil vom 3. Dezember 2015, C-301/14, Rn. 47).

Eine Debitkarte ist eine mit einem Chip oder Magnetstreifen ausgestattete Plastikkarte für bargeldlose Bezahlung oder Barabhebung am Geldautomaten.¹

Wird eine Debitkarte im Auftrag einer Bank gegen Entgelt hergestellt oder seitens der Bank einem Kunden im Rahmen der bestehenden Geschäftsbeziehung, in der Regel ebenfalls gegen Entgelt, zur Verfügung gestellt, ist die Debitkarte entgegen der Ansicht der Antragstellerin (noch) kein Zahlungsmittel. Sie ist zu diesem Zeitpunkt bei objektiver Betrachtung vielmehr selbst die Ware im Sinne der vorgenannten Warendefinition. Sie ist jeweils Gegenstand eines Handelsgeschäfts, und zwar zum einen zwischen dem Produzenten der Debitkarte und dessen Auftraggeber und zum anderen zwischen der Bank und deren Kunden als künftigen Karteninhaber. Erst bei der bestimmungsgemäßen Nutzung durch den Bankkunden zur bargeldlosen Zahlung ist sie bei verständiger Würdigung ein Zahlungsmittel.

Auch aus § 2 Absatz 22 Satz 2 AWG ergibt sich nichts anderes. Das Gesetz zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts (Außenwirtschaftsgesetz – AWG)² ist dem Wirtschaftsverwaltungsrecht zuzuordnen und regelt den Verkehr von Devisen, Waren, Dienstleistungen, Kapital und sonstigen Wirtschaftsgütern mit dem Ausland.

¹ Siehe <https://www.duden.de/rechtschreibung/Debitkarte>, abgerufen am 4. April 2023.

² Neufassung vom 6. Juni 2013 (BGBl. 2013 I Seite 1482), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 11 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. 2022 I Seite 2752).

§ 2 Absatz 22 AWG bestimmt den Begriff „Waren“³, und zwar gemäß § 2 Absatz 1 AWG für das Außenwirtschaftsgesetz und die hierauf basierend erlassenen Rechtsverordnungen. Die Regelungen des Außenwirtschaftsgesetzes lassen nach § 1 Absatz 2 Nummer 1 AWG die Vorschriften in anderen Gesetzen und Rechtsverordnungen ausdrücklich unberührt. Das Verpackungsgesetz ist ein solches anderes Gesetz, und zwar ein dem Kreislaufwirtschaftsrecht zuzuordnendes Spezialgesetz, das für den Bereich der Verpackungen die Produktverantwortung im Sinne des § 23 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes konkretisiert⁴. Eine unmittelbare Anwendung des § 2 Absatz 22 AWG im Rahmen des § 3 Absatz 1 VerpackG verbietet sich damit.

Auch eine Übertragung der Einordnung von Debitkarten als Zahlungsmittel in § 2 Absatz 22 Satz 2 AWG – in Abgrenzung zu Waren – ist in den zu beurteilenden Sachverhalten, selbst wenn das weite Begriffsverständnis der Antragstellerin bei Anwendung des Außenwirtschaftsgesetzes richtig sein sollte, unter verpackungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zulässig. Der Verpackungsbegriff ist nach dem Wortlaut des § 3 Absatz 1 VerpackG und auch mit Blick auf die Zielsetzungen des Verpackungsgesetzes weit gefasst⁵.

Eine Debitkarte unterscheidet sich bis einschließlich der Ausgabe an den Bankkunden nicht von anderen Waren. Für ihren Produzenten ist die Debitkarte Teil seines Produktportfolios. Für die Bank gehört ihre Ausgabe ebenfalls zum Angebotsspektrum. Sie ist insoweit bereits bei wirtschaftlicher Betrachtung jeweils eine Ware. Darüber hinaus erlauben die Ziele des Verpackungsgesetzes diese, den Anwendungsbereich einschränkende Auslegung nicht. Das vom Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung definierte Ziel der Abfallvermeidung kann nur und soll dadurch erreicht werden, dass alle Verpackungen erfasst sind, ohne Ansehung des konkreten Produkts, der Gestaltung der Verpackung oder der der Abgabe zugrunde liegenden Vertragsbeziehung. Die Herausnahme einzelner geldwerter und verkehrsfähiger Gegenstände aufgrund ihrer später zu erwartenden Nutzung ist damit nicht vereinbar.

cc) Kommerzieller Schriftverkehr in Warensendungen

Die Verpackungseigenschaft des Prüfgegenstands 2 (Umschlag) bezogen auf die Debitkarte als Ware entfielen entgegen der Ansicht der Antragstellerin selbst dann nicht, wenn es sich bei dem Prüfgegenstand 1 lediglich um kommerziellen Schriftverkehr handeln sollte.

Richtig ist, dass kommerzieller Schriftverkehr, der lediglich Informationen zu einer Geschäftsbeziehung dokumentiert, ohne dass es auf deren Verkörperung ankommt, keine Ware ist. Ein zum Versand von kommerziellem Schriftverkehr verwendeter Umschlag ist daher mangels Befüllung mit einer Ware keine Versandverpackung im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 Buchstabe b VerpackG.

Dies gilt jedoch nach der Verpackungsdefinition des § 3 Absatz 1 VerpackG und auch mit Blick auf die Ziele des Verpackungsgesetzes nur, wenn sich in dem Umschlag ausschließlich kommerzieller Schriftverkehr befindet.

Wird kommerzieller Schriftverkehr zusammen mit einer Ware versandt, so ist der zum Versand verwendete Umschlag nach den verpackungsrechtlichen Vorschriften eine Versandverpackung.

³ „Waren sind bewegliche Sachen, die Gegenstand des Handelsverkehrs sein können, und Elektrizität. Wertpapiere und Zahlungsmittel sind keine Waren.“

⁴ Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/11274, Seite 78.

⁵ Vgl. Bartholmes, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Auflage 2019, § 3 VerpackG, Rn. 4.

Zum einen entfällt der Warencharakter der Ware aufgrund des gemeinsamen Versands mit kommerziellem Schriftverkehr bei objektiver Betrachtung nicht, so dass die Voraussetzungen des § 3 Absatz 1 VerpackG auch in diesem Fall erfüllt sind.

Zum anderen darf eine derartige Verbindung auch mit Blick auf die Zielsetzungen des Verpackungsgesetzes, insbesondere das Ziel der vorrangigen Vermeidung von Verpackungsabfällen gemäß § 1 Absatz 1 Satz 3 VerpackG, nicht zu einer Herausnahme aus dem Anwendungsbereich führen. Es bestünde sonst eine weitreichende und auch einfache Möglichkeit zur Umgehung der gesetzlichen Pflichten, die dann gegebenenfalls sogar die Verwendung größerer Mengen an Versandmaterial zur Folge hätte, das dann aber dem Regime des Verpackungsgesetzes nicht unterfiele.

2. Verkaufsverpackung

Die Prüfgegenstände sind in ihrer Gesamtheit eine Verkaufsverpackung in Gestalt einer Versandverpackung im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Halbsatz 2 Buchstabe b VerpackG.

Verkaufsverpackungen sind gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Halbsatz 1 VerpackG Verpackungen, die typischerweise dem Endverbraucher als Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung angeboten werden.

Als Verkaufsverpackungen gelten auch Versandverpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 Nummer 1 Buchstabe b VerpackG, also Verpackungen, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, um den Versand von Waren an den Endverbraucher zu ermöglichen oder zu unterstützen.

Endverbraucher ist gemäß § 3 Absatz 10 VerpackG jeweils derjenige, der die Ware in der an ihn gelieferten Form nicht mehr gewerbsmäßig in Verkehr bringt, sie also gebraucht, verbraucht oder verarbeitet.

Nach dem Verpackungsgesetz ist bei der Einordnung einer Verpackung als Verkaufsverpackung – in Anlehnung an die entsprechende Definition in Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a der EU-Verpackungsrichtlinie (Richtlinie 94/62/EG in der Fassung der Änderungen durch die Richtlinien 2004/12/EG und (EU) 2015/720) – eine abstrakte Zuordnung nach der „typischen“ Verwendung vorgesehen (BT-Drs. 18/11274, Seite 81).

Die Zentrale Stelle hat auf Grundlage einer Gesamtmarktuntersuchung der GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH mit Sitz in Mainz zum typischen Anfall einer Verpackung eine Verwaltungsvorschrift in Form eines Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen („**Katalog**“) einschließlich eines Leitfadens erlassen (Stand Juli 2022) und auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Katalog und Leitfaden zieht sie bundeseinheitlich als Grundlage für ihre Einordnungsentscheidungen heran.

Auf die Debitkarte als Ware ist das Produktblatt 28-030-0060 für Identifikationskarten und Chipkarten in der Produktgruppe Informationstechnik, Consumer Electronics (Produktgruppennummer 28-030) anwendbar. Dieses Produktblatt erfasst ausweislich der Produktbeschreibung Karten nach ISO/IEC 7810 zum Speichern von Daten aller Art, insbesondere auf Chips oder Magnetstreifen.

Gemäß dem Produktblatt 28-030-0060 fallen Verkaufsverpackungen, Umverpackungen und Versandverpackungen von Identifikationskarten und Chipkarten wie beispielsweise Debitkarten aus jeglichem Packstoff und in jeglicher Ausprägung beziehungsweise Form („aller Art“) typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG wie Verwaltungen, Behörden, Dienstleistungsbetrieben, Beherbergungsbetrieben, Banken sowie Verwaltungsbereichen von Unternehmen, insbesondere des Handels und der Industrie, an.

Die Prüfgegenstände ermöglichen den Versand der Debitkarte.

Sie sind in dieser Verbindung – der Prüfgegenstand 2 (Umschlag) befüllt mit der auf dem Prüfgegenstand 1 (DIN-A4-Blatt) befestigten Debitkarte zum anschließenden Versand – eine Versandverpackung.

Die Prüfgegenstände werden anlassbezogen gemeinsam zum sicheren Versand der Debitkarte verwendet und sind daher gerade kein Teil einer feststehenden Verkaufseinheit, die dem Endverbraucher typischerweise so angeboten wird.

Versandverpackungen von Identifikationskarten und Chipkarten, wie insbesondere Debitkarten, aus PPK (Papier/Pappe/Karton) sind im Produktblatt 28-030-0060 ausdrücklich als systembeteiligungspflichtige Verpackungen aufgeführt, und zwar unabhängig von der Menge an enthaltenen beziehungsweise versandten Debitkarten („aller Art“).

Das Ergebnis der Gesamtmarkt Betrachtung zum typischen Anfall von Versandverpackungen von Identifikationskarten und Chipkarten wie insbesondere Debitkarten lässt den Rückschluss zu, dass eine solche Verpackung wie die Prüfgegenstände sie zusammen bilden, typischerweise an Bankkunden als Endverbrauchern von Debitkarten gesandt werden.

3. Typischer Anfall als Abfall beim privaten Endverbraucher

Eine Systembeteiligungspflicht von Verkaufsverpackungen, auch in der Gestalt von Versandverpackungen, besteht nur dann, wenn diese im Sinne des § 3 Absatz 8 VerpackG nach Gebrauch auch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.

Private Endverbraucher sind gemäß § 3 Absatz 11 Satz 1 VerpackG private Haushaltungen und diesen nach der Art der dort typischerweise anfallenden Verpackungsabfälle vergleichbare Anfallstellen. Vergleichbare Anfallstellen sind gemäß § 3 Absatz 11 Satz 2 VerpackG beispielsweise Verwaltungen. Zu den Verwaltungen zählen nicht nur Verwaltungen im Sinne von Behörden, sondern sämtliche Verwaltungseinheiten im öffentlichen und privatrechtlichen Bereich⁶.

Die Prüfgegenstände fallen nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall an.

Dies folgt aus dem Produktblatt 28-030-0060 in der Produktgruppe Informationstechnik, Consumer Electronics (Produktgruppennummer 28-030), demzufolge Versandverpackungen aller Art von Identifikationskarten und Chipkarten systembeteiligungspflichtig sind, weil sie typischerweise in Privathaushalten und vergleichbaren Anfallstellen im Sinne von § 3 Absatz 11 VerpackG wie Verwaltungen, Behörden, Dienstleistungsbetrieben, Beherbergungsbetrieben, Banken sowie Verwaltungsbereichen von Unternehmen, insbesondere des Handels und der Industrie, anfallen.

Im Rahmen der durchgeführten und dem Katalog zugrunde liegenden Gesamtmarkt Betrachtung für jeweils gleichartige Verpackungen wurde bezogen auf Versandverpackungen von Debitkarten aller Materialarten ein überwiegender Anfall bei privaten Endverbrauchern festgestellt, so dass eine systembeteiligungspflichtige Verpackung vorliegt. Dies gilt auch für Versandverpackungen von Debitkarten anderer Füllgrößen und auch unabhängig von deren individuellen Abmessungen und deren individueller Gestaltung. Entsprechend sind alle Versandverpackungen von Debitkarten systembeteiligungspflichtig.

⁶ siehe <https://www.verpackungsregister.org/fileadmin/files/Katalog/Anfallstellenliste.pdf>.

Kommt man wie vorliegend zu dem Ergebnis, dass bestimmte Verpackungen von Debitkarten mehrheitlich bei privaten Endverbrauchern anfallen werden, so sind diese Verpackungen vollumfänglich systembeteiligungspflichtig, auch wenn einzelne Verpackungen später tatsächlich bei anderen als privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen oder im Handel verbleiben sollten. Eine Aufspaltung von identischen Verpackungen in eine systembeteiligungspflichtige und eine gewerbliche Menge ist nicht zulässig (BT-Drs. 18/11274, S. 83 f.). Entscheidend für die Bestimmung des typischen Anfalls ist das Ergebnis der Betrachtung des Gesamtmarktes.

Verpackungskomponenten (wie Klebstoff) und Zusatzelemente, die in eine Verpackung integriert sind, gelten nach Anlage 1 zu § 3 Absatz 1 VerpackG Nummer 1 Buchstabe c als Teil der Verpackung, in die sie integriert sind.

Für diesen Bescheid entstehen keine Kosten.

Dieser Verwaltungsakt wurde mit Hilfe einer Datenverarbeitungsanlage gefertigt und ist ohne Unterschrift gültig.

Die Zentrale Stelle veröffentlicht Einordnungsentscheidungen ohne persönliche Daten auf ihrer Internetseite.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister, Osnabrück, erhoben werden. Die Frist wird auch durch Einlegung des Widerspruchs bei der Widerspruchsbehörde (Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau) gewahrt.

Stiftung Zentrale Stelle
Verpackungsregister

gez.
Gunda Rachut
Vorstand

Anlage

Prüfgegenstand 1



Prüfgegenstand 2

