



Aktenzeichen: Pet 1-20-09-71810-001857

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 23.06.2022 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen,
- weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, die Packungsgrößen wieder zu vereinheitlichen, um zu verhindern, dass schleichend der Inhalt reduziert wird bei gleichem oder steigendem Preis, um die Konsumenten zu täuschen. Ferner sollen die Verpackungsgrößen so festgelegt werden, dass Packungen so knapp wie technisch möglich zu sein haben, um Täuschungen der Kunden über den Inhalt zu unterbinden.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Petition zum einen auf den Verbraucherschutz abziele, da mit freien Packungsgrößen viel Täuschungsbetrügerei verbunden sei. Zum anderen sollen die Forderungen dem Umweltschutz dienen. Halb leere Verpackungen würden die Umwelt unnötig belasten, weil der Transport durch die Inanspruchnahme unnötigen Volumens teurer werde und zudem Verpackungsmaterial verschwendet werde.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Zu der auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichten Eingabe liegen 188 Mitzeichnungen und 21 Diskussionsbeiträge vor. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:



Der Petitionsausschuss stellt zunächst fest, dass die geltende Rechtslage bereits zahlreiche Regelungen zum Schutz vor täuschenden Verpackungen vorsieht.

Mit der Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse wurde geregelt, dass der Verkaufspreis und der Preis, je Maßeinheit aller Erzeugnisse, die Verbrauchern von Händlern angeboten werden, eindeutig angegeben werden müssen, um die Verbraucherinformation zu verbessern und Preisvergleiche zu ermöglichen. Die Verpflichtung zur Grundpreisangabe je Maßeinheit eröffnete zugleich die Möglichkeit, die einheitlichen Vorgaben für Packungsgrößen, die sogenannten Nennfüllmengen, grundsätzlich abzuschaffen. Die Wirtschaft hat dies in der Folge genutzt, die Packungsgrößen den Bedürfnissen der Konsumenten und der Nachfrage, z.B. von Single-Haushalten, anzupassen. Durch die Grundpreisangabe je Maßeinheit können Verbraucher sowohl die Preise verschieden großer Packungen als auch Angebote unterschiedlicher Hersteller oder Produkte vergleichen.

Mit Wirkung zum 1. September 2000 wurde diese europarechtliche Vorgabe in der Preisangabenverordnung (PAngV) umgesetzt. Die Pflicht zur Angabe des Grundpreises findet sich in § 2 PAngV. § 2 Absatz 1 PAngV enthält die Regelung zu abgepackter Ware. Unter die Verpflichtung zur Grundpreisangabe fallen danach Waren, wenn sie nach Gewicht, Volumen, Länge oder Fläche angeboten oder beworben werden. § 2 Absatz 2 PAngV enthält die Vorgaben zu loser Ware. Hier besteht keine Verpflichtung zur Angabe des Gesamtpreises, sondern lediglich die Verpflichtung zur Angabe des Grundpreises, da sich der Gesamtpreis erst nach Abmessen der vom Verbraucher gewünschten Menge der Ware ergibt.

Um dem Verbraucher einen Preisvergleich zu ermöglichen, ist der Grundpreis in unmittelbarer Nähe des Gesamtpreises anzugeben. Ansonsten gelten auch für die Angabe des Grundpreises die Grundsätze von Preisklarheit und Preiswahrheit nach § 1 Absatz 7 PAngV, d.h. die Angaben nach der Verordnung sind dem Angebot oder der Werbung eindeutig zuzuordnen sowie leicht erkennbar, deutlich lesbar oder sonst gut wahrnehmbar zu machen.

Die zum 28. Mai 2022 in Kraft tretende Novelle der Preisangabenverordnung behält die Vorgaben dieser Regelungen grundsätzlich bei.



Der Vollzug der Preisangabenverordnung erfolgt durch die Länder. Im Übrigen sind die nachfolgenden Ausführungen zum Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) weitgehend analog auf Verstöße gegen die PAngV anwendbar.

Weiterhin ist auf das Mess- und Eichgesetz (MessEG) hinzuweisen. § 43 Absatz 2 MessEG verbietet Fertigpackungen, „...wenn sie ihrer Gestaltung und Befüllung nach eine größere Füllmenge vortäuschen als in ihnen enthalten ist“. Im Vollzug hat sich die Erfahrung herausgebildet, dass in einer Reihe von Fällen ein Leervolumen von bis zu 30 Prozent eher gegen täuschenden Charakter spricht. Es muss aber in jedem Einzelfall überprüft werden, ob das vorhandene Leervolumen zu einer Täuschung führt.

Der Vollzug in diesem Bereich obliegt den Eichverwaltungen der Bundesländer. Diese führen regelmäßig auch Kontrollen sogenannter Täuschungspackungen durch. Bei Packungen mit überdimensionierter Umverpackung werden bei den Herstellern Änderungen der Verpackung durchgesetzt. Verstöße werden im Rahmen von Ordnungswidrigkeitenverfahren geahndet.

Darüber hinaus bestehen bei einem Verstoß gegen § 43 Absatz 2 MessEG nach § 8 i.V.m. §§ 3, 3a UWG Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche. Diese können von jedem Mitbewerber und den in § 8 Absatz 3 Nummern 2 bis 4 UWG genannten Stellen - etwa der Verbraucherzentrale oder der Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V. (Wettbewerbszentrale) - geltend gemacht werden. An diese Stellen können sich Bürger jederzeit wenden, wenn sie wettbewerbswidriges Verhalten melden möchten. Diese Stellen können dann den unlauter handelnden Unternehmer abmahnen bzw. mittels gerichtlicher Unterlassungsanträge gegen diesen vorgehen.

Ferner legt § 1 Abs. 1 des Verpackungsgesetzes (VerpackG) Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für Verpackungen fest. Es bezweckt, die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Um dieses Ziel zu erreichen, soll das Gesetz das Verhalten der Verpflichteten so regeln, dass Verpackungsabfälle vorrangig vermieden und darüber hinaus einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden. Dabei sollen die Marktteilnehmer vor unlauterem Wettbewerb geschützt werden. Gemäß § 4 Abs. 1 VerpackG sind Verpackungen so herzustellen und zu vertreiben, dass Verpackungsvolumen und -masse auf das Mindestmaß begrenzt werden, das zur



Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit und Hygiene der zu verpackenden Ware und zu deren Akzeptanz durch den Verbraucher angemessen ist.

Des Weiteren sind die allgemeinen Vorschriften zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011, sogenannte Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV), EU-weit vereinheitlicht. Unter anderem ist darin vorgeschrieben, dass Informationen über Lebensmittel nicht irreführend sein dürfen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf Eigenschaften des Lebensmittels wie die Menge (vgl. Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a LMIV). Ob eine Irreführung vorliegt, ist immer eine Frage des Einzelfalles.

Für den Vollzug der lebensmittelrechtlichen Vorschriften sind die Länder zuständig, denen damit auch die lauterkeitsrechtliche Prüfung von Verstößen gegen Artikel 7 LMIV obliegt.

Daneben ist das bereits erwähnte UWG zu nennen. Nach § 5 Absatz 1 UWG handelt unlauter und damit unter den Voraussetzungen des § 3 UWG unzulässig, wer eine irreführende geschäftliche Handlung vornimmt. Eine geschäftliche Handlung – hierunter fällt etwa auch die Gestaltung von Produktverpackungen, wenn ein Zusammenhang mit der Förderung des Absatzes von Produkten besteht – ist dann irreführend, wenn sie unwahre oder zur Täuschung geeignete Angaben über verschiedene im Gesetz genannte Umstände enthält, worunter etwa auch die Menge der Ware fällt. Als „Angabe“ im Sinne dieser gesetzlichen Regelung ist nicht nur eine ausdrückliche Eigenschaftsbehauptung zu verstehen. Auch in dem Aussehen einer Ware oder in ihrer Aufmachung kann eine solche Beschaffenheitsangabe liegen. Täuscht also ein Unternehmer etwa durch die Art und Weise der Gestaltung der Verpackung über die darin enthaltene Menge, so verstößt er gegen die Vorgaben des UWG. Ob nun eine bestimmte Verpackungsgestaltung, auch unter Berücksichtigung der Größe, in diesem Sinne als irreführend anzusehen ist, ist im Einzelfall von den unabhängigen Gerichten zu entscheiden. Liegt eine wettbewerbsrechtlich unlautere Handlung vor, so bestehen nach § 8 UWG Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche. Diese können, wie oben bereits dargelegt, von jedem Mitbewerber und den in § 8 Absatz 3 Nummern 2 bis 4 UWG genannten Stellen geltend gemacht werden. Werden Verbraucher durch einen fahrlässigen oder vorsätzlichen Verstoß des Unternehmers gegen § 5 Absatz 1 UWG zu einer geschäftlichen Entscheidung



veranlasst, die sie andernfalls nicht getroffen hätten, und erleiden sie hierdurch einen Schaden, so können sie ab dem 28. Mai 2022 vom Unternehmer Schadensersatz verlangen.

Zusammengefasst hält der Ausschuss fest, dass die Forderung des Petenten, für alle Produkte wieder einheitliche verbindliche Nennfüllmengen gesetzlich vorzuschreiben, auf nationaler Ebene nicht möglich ist, da es sich bei den einschlägigen Vorschriften um harmonisiertes europäisches Recht handelt.

Die flächendeckende Verpflichtung, einheitlich vorgegebene Nennfüllmengen zu verwenden, wurde durch die Richtlinie 2007/45/EG u.a. deswegen aufgegeben, weil der allgemeine Schutz des Verbrauchers durch die Umsetzung der Richtlinie 98/6/EG („Preisangabenrichtlinie“ mit der Pflicht zur Grundpreisangabe) als gewährleistet angesehen wird. Obligatorische Nennfüllmengen gibt es weiterhin für Weine und Spirituosen. Dies wurde mit dem besonderen Schutzbedürfnis des Verbrauchers in diesem Bereich begründet. Mit Hilfe der Grundpreisangabe ist es dem Verbraucher möglich, einen genauen Preisvergleich zwischen verschiedenen Produkten anzustellen.

Weiterhin hebt der Ausschuss hervor, dass eine zusätzliche gesetzliche Regelung, dass Packungen so knapp wie technisch möglich sein müssen, nicht erforderlich ist.

Wie oben dargelegt, sieht § 4 Abs. 1 VerpackG bereits verbindlich vor, dass Verpackungen so herzustellen und zu vertreiben sind, dass die Verpackungsvolumina und die Verpackungsmaße auf ein Mindestmaß beschränkt werden, das notwendig ist, um die erforderliche Hygiene und Sicherheit der Verpackung sowie die Akzeptanz durch den Verbraucher zu gewährleisten. Es kommt darauf an, Verpackungen zu reduzieren und – wenn möglich – auf sie zu verzichten. Oft sind Verpackungen aber unverzichtbar, um Waren zu schützen und insbesondere Lebensmittelabfälle zu vermeiden.

Da sich der Vollzug dieser allgemeinen Vorgaben in der Praxis jedoch oft als schwierig gestaltet, überarbeitet die EU-Kommission derzeit die allgemeinen Verpackungsvorgaben in der EU-Verpackungsrichtlinie 94/62/EG, um sie besser vollziehbar zu machen. Diese strengeren Vorgaben könnten dann auch in das nationale Verpackungsgesetz übernommen werden.

Zusätzlich trägt das VerpackG zur Reduzierung des Verpackungsaufkommens bei privaten Endverbrauchern dadurch bei, dass die Hersteller verpflichtet werden, sich bei



einem dualen System gegen Entgelt zu beteiligen. Diese können also durch die Reduzierung ihrer Verpackungsmasse Geld sparen, weshalb übergroße bzw. überflüssige Verpackungen inzwischen die Ausnahme darstellen. Darüber hinaus verpflichtet das VerpackG die dualen Systeme, bei der Ausgestaltung ihrer Lizenzentgelte die Recyclingfähigkeit, aber auch andere ökologische Aspekte wie z. B. den Einsatz von recycelten Materialien zu beachten.

Im Übrigen müssen bereits aufgrund der aktuellen Rechtslage die betroffenen Produkte jeweils im Einzelfall dahingehend geprüft werden, ob das vorhandene Leervolumen täuschenden Charakter hat. Es geht also in erster Linie nicht um den Befüllungsgrad, sondern um das Hervorrufen einer Täuschung. Bei der Beurteilung dieser Frage ist eine Reihe von Faktoren zu beachten. Dazu gehören u. a. die folgenden Aspekte:

Fast alle Produkte werden maschinell abgefüllt. Je nach Produkt erfordern Toleranzen bei der Abfüllung einen entsprechenden Luftraum. Diese werden häufig durch Änderungen des spezifischen Gewichtes bei Temperaturschwankungen, unterschiedlichen Schüttdichten oder Messabweichungen der Abfülltechnik verursacht.

Randvolle Packungen würden zum Teil die Benutzung des Produktes erschweren, da beim Öffnen der Packung die Gefahr bestünde, das Produkt zu verschütten.

Viele Verpackungen haben genormte Maße. Dies ist notwendig, um Paletten, Umkartons und Verkaufsflächen optimal zu nutzen. Verpackungsmaschinen können nicht beliebige Packungsgrößen bearbeiten, sondern müssen bei Änderungen jeweils aufwändig umgebaut werden.

Bei vielen Packungen dient ein Luftpolster dem Schutz des Produktes. So werden z.B. Weichverpackungen mit Kartoffelchips mit Luft aufgeblasen, um die empfindlichen Chips vor äußerem Druck zu schützen.

Darüber hinaus werden besondere Umstände, z.B. bei bestimmten kosmetischen Mitteln und Pralinen, berücksichtigt.

Im Ergebnis seiner Prüfung stellt der Petitionsausschuss mithin fest, dass irreführenden oder täuschenden Preisangaben bzw. „Preisgestaltungen“ im Handel oder durch den Hersteller bereits durch das vorhandene rechtliche Instrumentarium ausreichend begegnet werden kann.



Aufgrund der harmonisierten Rechtslage in der Europäischen Union ist es den Mitgliedstaaten nicht möglich, auf nationaler Ebene bestimmte Verpackungen zu verbieten. Aus gleichen Gründen ist es nicht zulässig, den Herstellern im Detail vorzuschreiben, wie sie ihre Produkte verpacken müssen. Solche Vorschriften müssen jeweils durch das europäische Recht ermöglicht werden, insbesondere durch die Verpackungsrichtlinie, die gerade in dieser Hinsicht überarbeitet wird.

Vor diesem Hintergrund kann der Petitionsausschuss die mit der Petition erhobene Forderung, die Packungsgrößen wieder zu vereinheitlichen, aus den oben dargelegten Gründen nicht unterstützen. Der Forderung des Petenten hinsichtlich der Verpackungsgröße wird bereits teilweise Rechnung getragen. Der Ausschuss empfiehlt daher im Ergebnis, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.