



Aktenzeichen: Pet 2-20-18-7125-016091

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 11.04.2024 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen,
- weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, bei Verringerung der Füllmenge eines Produktes unter Beibehaltung der alten Verpackungsgröße den Anbieter zu verpflichten, dies für sechs Monate auf der Verpackung zu deklarieren oder alternativ die Verpackungsgröße zu verringern. Ferner sollen Standardfüllmengen vorgeschrieben werden.

Der Petent begründet dieses Anliegen u.a. damit, dass geringere Füllmengen bei gleicher Verpackungsgröße eine relative Zunahme des Verpackungsmülls bedeuteten. Ein solches Vorgehen sei eine versteckte Preiserhöhung, da in der Regel der "alte" Verkaufspreis unverändert bleibe; dies sei eine bewusste Irreführung der Kunden.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Eingabe verwiesen, die auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht wurde, dort 170 Mitzeichner fand und in 31 Beiträgen diskutiert wurde.

Zu diesem Thema liegt dem Petitionsausschuss eine weitere Eingabe mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs in die parlamentarische Prüfung einbezogen wird. Der Ausschuss bittet in diesem Zusammenhang um Verständnis dafür, dass nicht auf alle vorgetragenen Gesichtspunkte eingegangen werden kann.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung stellt sich unter Berücksichtigung einer zu der Eingabe erbetenen Stellungnahme des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, des Bundesministeriums für Justiz und des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft wie folgt dar:



Rechtslage

Regelungen zu täuschenden und unnötigen Verpackungen finden sich in folgenden Rechtsgebieten:

Verpackungsgesetz

Das Verpackungsgesetz sieht in § 4 Nr. 1 vor, Verpackungen so herzustellen und zu vertreiben, 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. Für den Vollzug der verpackungsrechtlichen Vorschriften sind grundsätzlich die Bundesländer zuständig.

Mess- und Eichgesetz

Das Verbot, Täuschungspackungen in Deutschland in den Verkehr zu bringen, war bis zum 31.12.2014 in § 7 Absatz 2 des Gesetzes über das Mess- und Eichwesen geregelt. Das am 1. Januar 2015 in Kraft getretene Mess- und Eichgesetz (MessEG) verbietet in § 43 Absatz 2 Fertigpackungen, „...wenn sie ihrer Gestaltung und Befüllung nach eine größere Füllmenge vortäuschen als in ihnen enthalten ist.“ Das neue MessEG führt an diesem Punkt nicht zu inhaltlichen Änderungen. 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 geprüft 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 Umverpackungen 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 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche. Diese können von jedem Mitbewerber und den in § 8 Absatz 3 Nummern 2 bis 4 UWG genannten Stellen – etwa einer Verbraucherzentrale oder der Zentrale zu 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.

Verordnung (EU) Nr. 1169/2011, sogenannte Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV)

Mit der LMIV sind die allgemeinen Vorschriften zur Kennzeichnung von Lebensmitteln 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 der 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 der LMIV obliegt.

Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

Nach § 5 Absatz 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (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 bereits dargelegt, von jedem Mitbewerber und den in § 8 Abs. 3 Nummern 2 bis 4 UWG genannten Stellen geltend gemacht werden. Seit dem 28. Mai 2022 stehen Verbraucher



nach § 9 Abs. 2 UWG im Falle von Verstößen gegen das Lauterkeitsrecht ergänzend individuelle Schadenersatzansprüche zu. Über diesen individuellen Anspruch können Verbraucher beispielweise eine Vertragsauflösung verlangen, wenn sie den betreffenden Vertrag ohne die irreführende Werbung nicht abgeschlossen hätten.

Preisangabenverordnung

Mit Wirkung zum 1. September 2000 wurde in der Preisangabenverordnung (PAngV) das Grundpreisgebot eingeführt. Ziel der Regelung ist es, die Preistransparenz für die Verbraucher zu erhöhen. Die Pflicht zur Angabe des Grundpreises findet sich in § 4, die Regelung zur Mengeneinheit für die Angabe des Grundpreises in § 5 PAngV. § 4 Absatz 1 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. § 4 Absatz 2 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 optimalen Preisvergleich zu ermöglichen, ist der Grundpreis unmissverständlich, klar erkennbar und gut lesbar anzugeben.

Nach alledem ist aus Sicht des Petitionsausschusses eine zusätzliche gesetzliche Pflicht, bei Verringerung des Packungsinhalts dies für sechs Monate auf der Packung zu deklarieren, sowie zur spezifischen Produktgestaltung und Design im Hinblick auf den enormen Bürokratiezuwachs und Verwaltungsaufwand kritisch zu bewerten und wegen des vorhandenen rechtlichen Instrumentariums nicht erforderlich. Aus umweltpolitischer Sicht kommt es vielmehr darauf an, Verpackungen zu reduzieren und – wenn möglich auf diese zu verzichten. Oft sind Verpackungen aber unverzichtbar, um Waren zu schützen und insbesondere Lebensmittelabfälle zu vermeiden.

Aufgrund der Rechtslage in der Europäischen Union ist es nicht zulässig den Herstellern im Detail vorzuschreiben, wie sie ihre Produkte verpacken müssen. Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie (RL 94/62/EG) untersagt den Mitgliedstaaten grundsätzlich das Verbot des Inverkehrbringens von Verpackungen, die mit der Richtlinie im Einklang stehen. Für die geforderten Maßnahmen besteht keine europarechtliche Ermöglichung, sodass diese nicht mit dem geltenden europäischen Recht vereinbar wären.



Im November 2022 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für die Überarbeitung der europaweiten Verpackungsregelungen vorgelegt, der zurzeit auf europäischer Ebene verhandelt wird. Im Entwurf dieser neuen europäischen Verpackungsverordnung wird die bisherige Formulierung aus der Verpackungsrichtlinie dahingehend konkretisiert, dass das Verpackungsgewicht und Volumen an der Funktionsfähigkeit der Verpackung zu bemessen sind und nicht wie bisher auch an der Akzeptanz durch den Verbraucher. Zudem soll der Leerraum in Verpackungen auf das für die Funktionalität der Verpackungen erforderliche Minimum reduziert werden. Konkret soll der Leerraum bei Um- und Transportverpackungen sowie Verpackungen für den elektronischen Handel maximal 40% des Gesamtverpackungsvolumens betragen dürfen.

Deutschland setzt sich bei den aktuell auf europäischer Ebene laufenden Verhandlungen zu dem Entwurf einer Verpackungsverordnung für praxismgerechte und ambitionierte europäische Regelungen zur Vermeidung von Verpackungsabfällen ein.

Für den Vollzug einer entsprechenden neuen gesetzlichen Verpflichtung müssten – vermutlich bei den Landesbehörden – neue Zuständigkeiten begründet werden, die nicht nur die Kontrolle, sondern auch Ahndungsmöglichkeiten vorsehen. Im Hinblick darauf, dass es bereits ein umfangreiches rechtliches Instrumentarium zu Täuschungspackungen gibt, ist nach Auffassung des Ausschusses kritisch zu hinterfragen, ob ein entsprechender zusätzlicher Bürokratieaufwand und Kostenzuwachs erforderlich und sinnvoll ist.

Eine zusätzliche gesetzliche Regelung, die den Anbieter verpflichtet, die Packungsgröße zu verringern, ist ebenfalls nicht erforderlich. Bereits aufgrund der aktuellen Rechtslage müssen 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 das Hervorrufen einer Täuschung.

Ausschlaggebend für den Befüllungsgrad sind u.a. folgende Faktoren:

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, 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.

Die Forderung, für alle Produkte wieder einheitliche verbindliche Nennfüllmengen gesetzlich vorzuschreiben, ist auch auf nationaler Ebene nicht möglich, da es sich bei den einschlägigen Vorschriften um harmonisiertes europäisches Recht handelt.

Die flächendeckende Verpflichtung, einheitlich vorgegebene Nennfüllmengen zu verwenden, wurde durch die RL 2007/45/EG u.a. deswegen aufgegeben, weil der allgemeine Schutz des Verbrauchers durch die RL 98/6/EG vom 16. Februar 1998 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse und der darin geregelten Pflicht zur Angabe des Grundpreises als gewährleistet angesehen wird. Obligatorische Nennfüllmengen gibt es seitdem nur noch für Weine und Spirituosen.

Mit Hilfe der Grundpreisangabe ist es dem Verbraucher möglich, einen genauen Preisvergleich zwischen Produkten verschiedener Größen und von unterschiedlichen Herstellern anzustellen. Seit dem Inkrafttreten der Novelle der PAngV am 28. Mai 2022 wurden zudem für verpackte Produkte die Mengeneinheiten für den Grundpreis grundsätzlich auf 1 Kilogramm, 1 Liter, 1 Kubikmeter, 1 Meter oder 1 Quadratmeter der Ware vereinheitlicht. Die frühere Möglichkeit, eine Unterscheidung bei Waren, deren Nenngewicht oder Nennvolumen üblicherweise 250 Gramm oder Milliliter nicht übersteigen, vorzunehmen, wurde aus Verbraucherschutzgründen gestrichen. Auch um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, wären weitergehende Vorschriften – wenn überhaupt – nur auf europäischer Ebene sinnvoll.



Den vielfältigen Möglichkeiten zur Preis- wie auch Produktgestaltung durch den Hersteller kann bereits durch das vorhandene rechtliche Instrumentarium (Verpackungsgesetz, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Preisangabenverordnung, Mess- und Eichgesetz) im Rahmen von Einzelfallprüfungen (Täuschungselement) begegnet werden.

Mit Blick auf die obigen Darstellungen sieht der Petitionsausschuss in dieser Angelegenheit keinen parlamentarischen Handlungsbedarf und empfiehlt, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen nicht entsprochen werden konnte.