

19. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten Tuba Bozkurt (GRÜNE) und Tonka Wojahn (GRÜNE)

vom 25. August 2023 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 29. August 2023)

zum Thema:

Shrinkflation: Wenn Skrupel und Verpackungsinhalte um die Wette schrumpfen – Mogelpackungen in Supermarktregalen ein Ende bereiten, Menschen mit niedrigen Einkommen schützen!

und **Antwort** vom 11. September 2023 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 14. Sep. 2023)

Senatsverwaltung für Wirtschaft,
Energie und Betriebe

Frau Abgeordnete Tuba Bozkurt (Bündnis 90/Die Grünen) und
Frau Abgeordnete Tonka Wojahn (Bündnis 90/Die Grünen)
über
die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

Antwort

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/16531

vom 25.08.2023

über Shrinkflation: Wenn Skrupel und Verpackungsinhalte um die Wette schrumpfen –
Mogelpackungen in Supermarktregalen ein Ende bereiten, Menschen mit niedrigem
Einkommen schützen!

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung der Abgeordneten:

Das gegenwärtige komplexe Teuerungsgeschehen als eine der Folgen des völkerrechtswidrigen
Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine wird u.a. durch den Begriff der „Shrinkflation“ bestimmt. Dabei wird
die Praxis beschrieben, bei der die Größe oder das Gewicht eines Produkts verringert wird, während der
Preis gleichbleibt oder sogar steigt.

Diese versteckte Preiserhöhung bedeutet für die Konsumentinnen und Konsumenten, dass sie mehr Geld für
weniger Leistung bezahlen. Das trifft vor allem Menschen mit geringem Einkommen besonders hart und
erzeugt auch noch unnötigen Verpackungsmüll, der an anderen Stellen Kosten schafft und die Umwelt
schädigt.

Die Gewerbeüberwachung ist grundsätzlich Ländersache. So liegt auch der Vollzug der Regelung zu
Täuschungspackungen in § 43 Abs. 2 des Mess- und Eichgesetz bei den Eichbehörden der Länder.

1. Welche Erkenntnisse liegen zu versteckten Preiserhöhungen („Shrinkflation“) in Berlin bei
Grundnahrungsmitteln, Lebensmitteln insgesamt sowie anderen Konsumgütern des täglichen Bedarf dem Senat
vor?

Zu 1.: Das Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg (LME BE-BB) teilt mit,
dass Anforderungen an Fertigpackungen und anderen Verkaufseinheiten im Sinne § 43
MessEG (Mess- und Eichgesetz) und § 44 Abs. 1 Nrn. 1-11 MessEG i.V.m. der
Fertigpackungsverordnung überwacht werden. Mit den Regelungen zu

Täuschungspackungen nach § 43 Abs. 2 MessEG wurden Vorgaben an die Packungsgestaltung durch den Gesetzgeber festgelegt. Hier heißt es, Täuschungspackungen sind Packungen, die durch „Gestaltung und Befüllung nach eine größere Füllmenge vortäuschen als in ihnen enthalten ist“.

Das Vorgehen bei der versteckten Preiserhöhung (Shrinkflation) ist in der Regel mit den Vorgaben zur Täuschungspackung nach § 43 Abs. 2 MessEG nur eingeschränkt vergleichbar.

Die faire Preisbildung durch Preistransparenz ist nicht Bestandteil der Überwachung des LME BE-BB im Rahmen der Zuständigkeit. Hierzu liegen dem LME BE-BB keine Erkenntnisse vor. Im Rahmen seiner Zuständigkeit berät das LME BE-BB Verbraucherinnen und Verbraucher.

2. Welche verbraucherschützenden Maßnahmen ergreift der Senat, um faire Preisbildung durch Preistransparenz zu gewährleisten und wie wird die Effektivität dieser Maßnahmen gemessen?

Zu 2.: Die Preistransparenz wird grundsätzlich durch die Preisangabenverordnung (PAngV) hergestellt, die Vorgaben für die Angabe von Preisen für Waren oder Leistungen von Unternehmen gegenüber Verbrauchern enthält. Die Preise müssen dem Angebot eindeutig zuzuordnen sowie leicht erkennbar und deutlich lesbar oder sonst gut wahrnehmbar sein. Zu den Pflichten der PAngV gehört es weiter, den Grundpreis auszuweisen, der es wiederum erlaubt, verschiedene Angebote in preislicher Hinsicht anhand des Grundpreises zu vergleichen. Damit wird Preistransparenz bewirkt und Verbraucher und Verbraucherinnen können den Preis pro Größeneinheit nachvollziehen. Sollte das Gewicht eines Produktes bei gleichbleibendem Preis verringert werden, würde damit der Grundpreis für Verbraucher erkennbar steigen. Transparenz besteht folglich für Verbraucherinnen und Verbraucher, die die Preise anhand der Grundpreisangabe vergleichen. Die PAngV enthält hingegen keine Vorgaben für Verpackungsgrößen und eine Veränderung der Verpackungsgröße bei gleichbleibendem Preis wäre - bei korrekter Auszeichnung- nicht auf der Grundlage der PAngV zu beanstanden.

Die institutionell geförderte Verbraucherzentrale Berlin (VZ Berlin), die bei diesem Thema eng mit der Verbraucherzentrale Hamburg (VZ Hamburg) kooperiert, arbeitet schon seit vielen Jahren an den Themen „versteckte Preiserhöhungen“ und „Mogelpackungen“. Durch die steigende Inflation und die damit verbundenen gestiegenen Preise hat das Thema mit der nun neueren Bezeichnung „Shrinkflation“ weiter an Bedeutung gewonnen. Für den Fall, dass zum Beispiel Verbraucher bei der VZ Berlin eine Beschwerde vortragen, wird diese von der VZ Berlin an die VZ Hamburg weitergeleitet, die sich als quasi federführende Stelle stellvertretend für alle Verbraucherzentralen in den Bundesländern um diese Art von Fällen kümmert. Die VZ Hamburg veröffentlicht Berichte über das Vorgehen der Unternehmen und prüft rechtliche Schritte, die aber aufgrund fehlender gesetzlicher Regelungen bisher weitgehend ins Leere laufen.

3. Was tut der Senat, um die Öffentlichkeit über das Phänomen der „Shrinkflation“ und die diesbezüglichen Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher aufzuklären?

Zu 3.: Aus den Richtlinien der Regierungspolitik 2023-26 wird ersichtlich, dass für den Senat das oberste Ziel des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes der faire Interessenausgleich zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und der anbietenden Wirtschaft ist. Dazu gehören insbesondere der Schutz und die Stärkung der Interessen und der Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher. Um ihnen selbständiges Handeln auf Augenhöhe mit der Wirtschaft zu ermöglichen, setzt der Senat auf Beratung, Transparenz und Aufklärung.

Die Verbraucherzentrale Berlin klärt die Berlinerinnen und Berliner auf ihrer Internetseite mit Podcasts und konkret beschriebenen Beispielen über die Themen „Versteckte Preiserhöhung“, „Mogelpackungen“ und gestiegene Lebensmittelpreise auf. Das Portal „Lebensmittel Klarheit“, welches vom Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) betrieben wird, liefert darüber hinaus ebenfalls zahlreiche Verbraucherinformationen zu diesem Thema. Außerdem weisen die Verbraucherzentralen mit proaktiver Öffentlichkeitsarbeit auf die Zunahme von Beschwerden in diesem Bereich hin, worüber überregionale, aber auch regionale Medien in der jüngeren Vergangenheit auch immer wieder berichtet haben.

4. Wie kommt der Senat seiner rechtlichen und selbst gestellten politischen Überwachungs-, Schutz- und Beratungsverpflichtung bei Verkaufsvorgängen in Geschäftsräumen (etwa Supermärkten), wie bei Verkaufsvorgängen außerhalb von Geschäftsräumen (Lebensmittellieferungen nach Online-Bestellung) nach?

Zu 4.: Das LME BE-BB teilt mit, dass die Zuständigkeit für das Mess- und Eichgesetz und das Marktüberwachungsgesetz i.V.m. der Verordnung 2019/1020/EU die Grundlagen der Tätigkeit des LME BE-BB bildet. Im Rahmen der Marktüberwachung an Fertigpackungen und anderen Verkaufseinheiten überwacht das LME BE-BB die vorgeschriebenen Anforderungen. Hier stehen die Schutzziele des MessEG, wie die Gewährleistung der Messrichtigkeit und der Messbeständigkeit, des lautereren Handels und fairen Wettbewerbs sowie des Verbraucherschutzes im Vordergrund.

Bei den Fertigpackungskontrollen werden je nach Betriebsgröße und -struktur unterschiedliche Stichproben genommen. Je nach Risikoeinschätzung und Kenntnissen zu besonderen Vorkommnissen werden auch schwerpunktorientiert auf allen Handelsstufen Stichproben genommen und geprüft. In die Risikobewertung werden neben Kenntnissen über besondere Vorkommnisse auch Warenwert und Warenumschlagsmenge sowie Produktart und -vielfalt am Produktionsstandort einbezogen (siehe auch Nationale Marktüberwachungsstrategie der Bundesrepublik Deutschland Punkt 3.3.4., Geltungsperiode: 2022 bis 2025, Stand: Juli 2022).

Eingehende Verbraucherbeschwerden und -anfragen werden durch das LME BE-BB bearbeitet. Die Beschwerdeführenden bzw. Anfragenden werden beraten und informiert. Bei möglichen Feststellungen werden ordnungsbehördliche Maßnahmen ergriffen.

5. Welche verbraucherschützenden Initiativen ergreift der Senat im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit den übrigen Bundesländern (insbesondere Brandenburg) und gegenüber dem Bund?

Zu 5.: Das LME BE-BB teilt mit, dass es als gemeinsame Landesbehörde der Länder Berlin-Brandenburg mit gleichem Überwachungsniveau die Herstellung und den Handel von Fertigpackungen in beiden Ländern überwacht.

Das LME BE-BB stimmt sich mit anderen Eichbehörden der Länder durch die Mitarbeit in der Arbeitsgemeinschaft Mess- und Eichwesen, Arbeitsausschuss Fertigpackungen sowie Arbeitsausschuss Metrologische Überwachung zum gemeinsamen Vorgehen ab. Die Eichbehörden sind im Deutschen Marktüberwachungsforum vertreten.

6. Die „Shrinkflation“ trifft nicht nur direkt die Verbraucherinnen und Verbraucher, sie trifft auch die fair agierenden Unternehmen im Wettbewerb. Dabei kommt der Wettbewerbskontrolle durch die Unternehmen und durch die Aufsichtsbehörden eine entscheidende Rolle zu. Welche Erkenntnisse in Bezug auf die „Shrinkflation“ liegen dem Senat bezüglich der zuletzt durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen grundsätzlich gestärkten Rolle der Aufsicht durch Wettbewerbsbehörden der Länder und des Bundes im Rahmen der Wettbewerbsaufsicht vor?

Zu 6.: Die in § 48 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) genannten Kartellbehörden das Bundeskartellamt, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und die nach Landesrecht obersten Landesbehörden sind. Im Land Berlin ressortiert die Landeskartellbehörde in der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe (SenWiEnBe). Für den Vollzug des GWB sind im Wesentlichen das Bundeskartellamt und die Landeskartellbehörden zuständig. Die Landeskartellbehörden setzen vor allem das Kartellverbot, von dem wettbewerbsbeschränkende Absprachen von Unternehmen erfasst werden, sowie das Missbrauchsverbot durch. Ein missbräuchliches Verhalten ist jedoch nur marktbeherrschenden Unternehmen verboten, da Verbraucherinnen und Verbraucher bei missbräuchlichem Verhalten von Unternehmen, die sich im Wettbewerb behaupten müssen, hinreichende Ausweichmöglichkeiten haben. Das Bundeskartellamt hat darüber hinaus in gewissem Umfang Kompetenzen im Verbraucherschutz und kann bei begründetem Verdacht auf erhebliche, dauerhafte und wiederholte Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften Sektoruntersuchungen durchführen. Mit der 11. GWB-Novelle, dem sog. "Wettbewerbsdurchsetzungsgesetz", das sich noch im Gesetzgebungsverfahren befindet, ist eine Schärfung der Eingriffsinstrumente des Kartellrechts beabsichtigt. Im Bereich der Sektoruntersuchungen werden jedoch nur die Kompetenzen des Bundeskartellamtes ausgeweitet.

Für die in der Fragestellung angesprochenen Verhaltensweisen stellt sich hingegen nicht die Frage der Vereinbarkeit mit dem Kartellrecht, sondern die Frage, ob sie mit dem Lauterkeitsrecht vereinbar sind oder vielmehr geeignet sind, die Verbraucherinnen und Verbraucher zu täuschen. Es gehört nicht zu den Aufgaben der Wettbewerbsbehörden, die Verbote des Gesetzes gegen Unlauteren Wettbewerb (UWG) durchzusetzen. Das UWG schützt Mitbewerberinnen sowie Mitbewerber und die Allgemeinheit vor einer ungerechten Wettbewerbsverzerrung, beispielsweise durch irreführende Werbung. Die Verbote des UWG werden nicht von Behörden, sondern von Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern auf dem Zivilrechtsweg durchgesetzt. Entsprechend liegen dem Senat aus der Wettbewerbsaufsicht keine Erkenntnisse in Bezug auf die "Shrinkflation" vor.

7. Wie steht der Senat zu den im November 2022 vorgelegten Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Novellierung der Europäischen Verpackungsrichtlinie 94/62/EG, mit der die Kommission auch Marktverzerrungen künftig stärker begegnen möchte?

Zu 7.: Der Senat hat dem Beschluss des Bundesrates vom Mai 2023 zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle zugestimmt (siehe auch Drucksache 89/ 23 vom 12.05.2023, zu finden unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0001-0100/89-23\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0001-0100/89-23(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)).

Der Beschluss beinhaltet u.a. folgende Ziffern:

Ziffer 1. Der Bundesrat begrüßt das mit dem vorgelegten Vorschlag zur Aktualisierung des EU-Rechtsrahmens für Verpackungen und Verpackungsabfälle verbundene Ziel, die negativen Umweltauswirkungen von Verpackungen und Verpackungsabfällen zu verringern und gleichzeitig das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern. Dabei gilt es, insbesondere das Aufkommen von Verpackungsabfällen zu verringern, eine Kreislaufwirtschaft für Verpackungen auf kosteneffiziente Weise auszugestalten und die Verwendung von recycelten Materialien in Verpackungen zu fördern.

Ziffer 4. Der Entwurf bezieht sich in seiner aktuellen Ausgestaltung ausschließlich auf den Grundsatz des freien Verkehrs für Verpackungen auf dem Binnenmarkt gemäß Artikel 114 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Der Bundesrat hält es für erforderlich, die Verordnung darüber hinaus auch auf den Grundsatz des Umweltschutzes gemäß Artikel 192 AEUV zu stützen. Darüber hinausgehende Maßnahmen der Mitgliedstaaten für eine nachhaltigere Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen sollten durch diese Verpackungsverordnung nicht beschränkt werden.

8. Plant der Senat, spezielle Kennzeichnungen oder Qualitätssiegel einzuführen, mit denen Produkte gekennzeichnet werden können, die sich durch besondere Transparenz in Bezug auf Verpackungsgrößen und umweltfreundlicher Verpackung auszeichnen? Gibt es eine Strategie des Senats zur Förderung sogenannter „Unverpacktläden“?

Zu 8.: Füllmengenänderungen sind in Deutschland aktuell nicht kennzeichnungspflichtig. Die grundsätzliche Regelungsbefugnis für Kennzeichnungen und Qualitätssiegel liegt nicht auf der Länderebene. Der Antrag der Bundestagsfraktionen CDU/CSU „Versteckte Preiserhöhungen verhindern – Für mehr Klarheit und Transparenz beim Einkauf von Bedarfsgütern sorgen“ vom 18.04.2023 fordert für „zweifelsohne zulässige Preis-Mengen-Anpassungen“ allerdings eine Erkennbarkeit für die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Der Senat hatte im Jahr 2021 eine Bundesratsentschließung zur Einführung eines Qualitätssiegels für Kunststoffprodukte mit Recyclingmaterial (Bundesrats-Drucksache 682/21) beantragt, die jedoch keine Mehrheit im Bundesrat fand. Derzeit plant die Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt (MVKU) keine spezielle Kennzeichnung oder ein Qualitätssiegel, mit denen Produkte gekennzeichnet werden können, die sich durch besondere Transparenz in Bezug auf Verpackungsgrößen und umweltfreundlicher Verpackung auszeichnen. Auf europäischer Ebene gibt es inzwischen Bestrebungen für entsprechende Qualitätssiegel. Auch sieht der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle Regelungen zur Minimierung des Leerraumes in Verpackungen vor.

Das Abfallwirtschaftskonzept des Landes Berlin orientiert sich am Leitbild Zero Waste. Als Weiterentwicklung der Berliner Kreislaufwirtschaft beinhaltet das Abfallwirtschaftskonzept 2020 bis 2030 eine konkrete und umsetzbare Zero Waste Strategie, die konsequent auf den Ausbau der Abfallvermeidung und Wiederverwendung sowie des Recyclings abzielt. Das Abfallwirtschaftskonzept und die Zero Waste Strategie sehen 80 Maßnahmen für einen konsequenten Ausbau der Abfallvermeidung, Wiederverwendung und hochwertiges Recycling für nicht-vermeidbare Abfälle vor. In diesem Sinne werden von der SenMVKU zahlreiche Projekte mit dem Ziel der Abfallmeidung und Abfallminderung unterstützt; u.a. auch Initiativen zum verpackungsfreien Einkauf. Eine spezielle Strategie zur Förderung von „Unverpacktläden“ ist derzeit nicht vorgesehen.

Berlin, den 11.09.2023

In Vertretung

Michael B i e l

.....
Senatsverwaltung für Wirtschaft,
Energie und Betriebe