

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
(16. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 20/6411 –**

**Versteckte Preiserhöhungen verhindern – Für mehr Klarheit und Transparenz  
beim Einkauf von Bedarfsgütern sorgen**

### **A. Problem**

Vor dem Hintergrund einer anhaltend hohen Inflation hat die Initiantin einen Antrag eingebracht, der zum Ziel hat, Verbraucherinnen und Verbraucher vor versteckten Preiserhöhungen zu schützen und für mehr Klarheit und Transparenz beim Einkauf von Bedarfsgütern zu sorgen.

### **B. Lösung**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE.**

### **C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

### **D. Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

**Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 20/6411 abzulehnen.

Berlin, den 11. Oktober 2023

**Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz**

**Harald Ebner**  
Vorsitzender

**Nadine Heselhaus**  
Berichterstatterin

**Volker Mayer-Lay**  
Berichterstatter

**Linda Heitmann**  
Berichterstatterin

**Judith Skudelny**  
Berichterstatterin

**Jürgen Braun**  
Berichterstatter

**Amira Mohamed Ali**  
Berichterstatterin

## **Bericht der Abgeordneten Nadine Heselhaus, Volker Mayer-Lay, Linda Heitmann, Judith Skudelny, Jürgen Braun und Amira Mohamed Ali**

### **I. Überweisung**

Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf **Drucksache 20/6411** wurde in der 97. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. April 2023 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und zur Mitberatung an den Wirtschaftsausschuss sowie den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft überwiesen.

### **II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage**

Der Antrag beinhaltet im Wesentlichen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung dazu auffordern soll,

1. Sorge dafür zu tragen, dass auf Ebene des Einzelhandels volle Transparenz hinsichtlich des Preis-Mengen-Gerüsts eines angebotenen Produkts besteht. Preis-Mengen-Anpassungen sind in einer freien Marktwirtschaft zweifelsohne zulässig, müssen aus Verbraucherschutzsicht und im Interesse eines funktionierenden Marktes aber erkennbar sein;
2. das von der unionsgeführten Bundesregierung 2011 eingeführte Online-Portal [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de) so umzugestalten, dass die Hersteller dort Füllmengenreduzierungen sowie die Veränderung von wesentlichen Bestandteilen bzw. Zutaten verpflichtend offenlegen müssen;
3. nach Produktgruppen differenzierte Obergrenzen für den Freiraum in Verpackungen gesetzlich festzulegen, um die Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu erhöhen sowie den Herstellern Rechtssicherheit zu gewährleisten;
4. rechtlich dafür Sorge zu tragen, dass technisch nicht notwendige doppelte Umverpackungen im Sinne des Ressourcenschutzes vermieden werden;
5. plakative Anpreisungen, die eine prozentuale Mehrmenge – wie z. B. 25 Prozent mehr – versprechen, zu untersagen, wenn der Inhalt zuvor innerhalb eines Jahres bei optisch unveränderter Verpackung verringert wurde.

### **III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse**

Der **Wirtschaftsausschuss** hat in seiner 55. Sitzung am 11. Oktober 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 20/6411 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 44. Sitzung am 11. Oktober 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. empfohlen, den Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 20/6411 abzulehnen.

### **IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss**

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz hat den Antrag auf Drucksache 20/6411 in seiner 51. Sitzung am 11. Oktober 2023 abschließend behandelt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte ihren Antrag vor und betonte, zentrales Ziel des Antrags sei es, für mehr Preistransparenz und eine klare Verbraucherinformation zu sorgen. Einerseits wolle man klare Vorgaben machen, andererseits halte man am Leitbild des mündigen Bürgers fest, der selbst in der Lage sei, zu entscheiden, was er

kauft und was nicht. Man werde es wohl kaum gänzlich verbieten können, dass Hersteller ihre Verpackungsgrößen oder Füllmengen veränderten. Man könne aber die Hersteller durchaus dazu veranlassen, die Veränderungen nachvollziehbar und öffentlich zu machen. Das könne auf der Verpackung selbst geschehen, was aber sowohl rechtlich als faktisch schwer umsetzbar sein werde. Zumindest aber dürfte die verpflichtende Mitteilung auf einer frei zugänglichen Plattform helfen, dass die entsprechende Information bei den Verbrauchern ankomme – sei es durch Eigenrecherche oder durch Publikation dieser frei verfügbaren Informationen in verschiedenen Medien. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sollten vor allem die Möglichkeit haben, zu erfahren, was sie in ihren Warenkorb hineinlegten. Der Antrag werde durch eine klar definierte Obergrenze für Leerraum in Verpackungen, die Minimierung von mehrfachen Umverpackungen und die Eindämmung von plakativer Anpreisung bezüglich Mehrmengen abgerundet.

Die Fraktion der CDU/CSU zeigte sich erfreut darüber, dass die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz im vergangenen Monat angekündigt habe, in diesem Bereich endlich tätig zu werden. Man erwarte gespannt den entsprechenden Gesetzentwurf, zumal der Koalitionspartner FDP bereits angekündigt habe, das Vorhaben der Bundesministerin blockieren zu wollen.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, dass sie das Interesse der Fraktion der CDU/CSU am Verbraucherschutz begrüße. Die in dem Antrag benannten Mogelpackungen seien als Problem hinlänglich bekannt, über das auch schon oft grundsätzlich, nicht aber im Zusammenhang mit der Inflation diskutiert worden sei. Da die Inflation in dem Antrag der Union ausgiebig angesprochen werde, weise die Fraktion der SPD auf die vielen Entlastungen hin, die die Koalition im Hinblick auf die Inflation und für die Verbraucherinnen und Verbraucher auf den Weg gebracht und umgesetzt habe und die auch Wirkung gezeigt hätten. Wenn die Fraktion der CDU/CSU in ihrem Antrag auch die Löhne anführe, wolle die Fraktion der SPD an dieser Stelle auch noch einmal betonen, dass es doch gut gewesen wäre, wenn die Fraktion der CDU/CSU in diesem Zusammenhang auch dem Mindestlohn zugestimmt hätte. Die Fraktion der SPD betonte, dass versteckte Preiserhöhungen ein grundsätzliches Problem seien, zu dessen Bewältigung sowohl auf EU-Ebene als auch auf Bundesebene bereits Einiges auf den Weg gebracht worden sei. Zu den hier bestehenden Notwendigkeiten beispielsweise im Hinblick auf die Ressourcenschonung gehöre in diesem Zusammenhang auch die Änderung des Verpackungsgesetzes auf nationaler Ebene, die man angehen werde. In Bezug auf das in dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU angeführte Portal „Lebensmittelklarheit.de“ kritisierte die Fraktion der SPD, dass sie das Portal nicht für zielführend halte, da es nicht klar sei, inwiefern dies beim Einkaufen helfen solle, wenn man einer versteckten Preiserhöhung begegne. Die anderen in dem Antrag der CDU/CSU aufgeführten Punkte seien aus Sicht der Fraktion der SPD bereits im Rahmen der laufenden EU- und nationalen Maßnahmen enthalten. Insofern lehne die Fraktion der SPD den Antrag ab.

Die **Fraktion der AfD** signalisierte Zustimmung zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion. Er enthalte vernünftige Vorschläge und bilde die Lebenswirklichkeit ab. Überhaupt sei es erfreulich, dass sich die CDU/CSU-Fraktion nunmehr um den Verbraucherschutz kümmere, nachdem sie in den zurückliegenden 16 Jahren in Regierungsverantwortung schon viel Zeit dazu gehabt hätte.

Einige der genannten Vorschläge seien sicherlich realisierbar, allerdings sei das Abrufen von Daten von Produkten auf Datenbanken naturgemäß etwas schwierig. Ein praxisnaher Vorschlag wäre zum Beispiel die Anbringung eines verpflichtenden QR-Codes auf den Supermarktverpackungen, damit der moderne Verbraucher für ihn relevante Informationen direkt abrufen könne – zum Beispiel eine letztmalige Preiserhöhung oder Veränderungen der Füllmengen.

Zur Wahrheit gehöre allerdings auch, dass die EU mit ihren Regelungen zum Entstehen des Problems beigetragen habe, weil sie vor einigen Jahren vernünftige nationale Regelungen beziehungsweise in Deutschland verbreitete, traditionelle Verpackungsgrößen abgeschafft habe. Hierdurch sei die Verwirrung der Verbraucher erst entstanden beziehungsweise verschärft geworden.

Die Fraktion kündigte an, dem Antrag zustimmen, machte allerdings zugleich deutlich, dass sie sich selbst ebenfalls mit weiteren guten Vorschlägen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes einbringen könne.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte, Mogelpackungen stellten im Verbraucherschutz in der Tat ein sehr relevantes Problem dar; insofern sei es erfreulich, dass die CDU/CSU-Fraktion dieses Thema auf die Tagesordnung gebracht habe. Allerdings äußerte die Fraktion Zweifel daran, ob sich die Verbraucherinnen und Verbraucher bei jedem Einkauf einen QR-Code einscannen würden, um zu erfahren, ob sich die Füllmenge reduziert habe. Das sei wahrscheinlich nicht unbedingt der zielführende Weg. Das heute existierende Problem sei

maßgeblich durch einen Beschluss der EU von 2009 forciert worden, die sogenannten Regelpackungsgrößen aufzuheben. Vorher habe es für viele Produktgruppen Regelpackungsgrößen gegeben. Mit dieser Aufhebung 2009 sei es den Unternehmen überhaupt erst ermöglicht worden, die Füllmengen zu verändern.

Man erwarte gespannt die seitens der zuständigen Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz angekündigte Novellierung des Verpackungsgesetzes. Dieses Vorhaben werde sicherlich nicht ganz einfach zu realisieren sein. Im Entwurf sei die Verpflichtung enthalten, dass das Verpackungsdesign klar anders sein müsse, sobald sich die Füllmenge ändere. Das sei sicherlich ein richtiger Ansatz, andererseits aber auch sehr weit auslegbar. Man werde dieses Gesetz intensiv diskutieren müssen, ob es auch praxistauglich sei.

Mit Verwunderung habe man den im Antrag der CDU/CSU-Fraktion enthaltenen Verweis auf das Portal „Lebensmittelklarheit.de“ zur Kenntnis genommen. Das sei ein gutes Portal, welches zuständigkeitshalber vom Bundes-Landwirtschaftsministerium gefördert werde – und zwar intensiver als zu Zeiten, als die CDU/CSU-Fraktion in Regierungsverantwortung gewesen sei. Auch habe die CDU/CSU seinerzeit explizit darauf gedrungen, dass Füllmengen kein maßgebliches Kriterium auf dem Portal „Lebensmittelklarheit.de“ sein sollten.

Die **Fraktion DIE LINKE** erklärte, dass die Fraktion der CDU/CSU in ihrem Antrag ein für Verbraucherinnen und Verbraucher sehr relevantes Thema anspreche. Die versteckten Preiserhöhungen – einmal durch kleinere Verpackungen mit weniger Inhalt, ohne dass das an der Verpackung vernünftig erkennbar sei, oder Mogelpackungen mit mehr Luft als Produkt in der Verpackung – seien ein bereits länger bestehendes Problem. Entsprechende Marktbeobachtungen zeigten, dass das Problem zugenommen habe, früher überwiegend bei klassischen Marken, inzwischen auch bei Discountern und bei Biomarken. Zwar habe die Bundesregierung angekündigt, dagegen vorzugehen, ein entsprechender Gesetzentwurf liege aber immer noch nicht vor. Nach Medienberichten befinde er sich seit Sommer in der Ressortabstimmung. Deswegen werde der Antrag der Fraktion der CDU/CSU unterstützt, der zudem auch richtige Punkte enthalte. Der Vorschlag zum Portal „Lebensmittelklarheit.de“ sei auch nach Ansicht des VZBV sinnvoll. Dabei müsse man aber auch bedenken, dass der VZBV die Aufgabe nur mit entsprechend mehr Mitteln und mehr Personal bewältigen könne. Auch werde der Vorschlag unterstützt, nach Produktgruppen zu differenzieren, um Obergrenzen für den Freiraum in der Verpackung gesetzlich festzulegen. Es sollte das Prinzip sein, dass Verpackungen immer gefüllt sein müssen. Dieses Ziel könne mit Obergrenzen erreicht werden. Auch sei die Forderung sinnvoll, die plakative Anpreisung von prozentualen Mehrmengen wie „25 Prozent mehr als früher“, wenn man vorher versteckt die Menge reduziert habe, zu verbieten. Insgesamt enthalte der Antrag richtige Punkte und zeige richtige Schritte auf, auch wenn er an einigen Stellen nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE nicht weit genug gehe. Dies sei aber kein Grund, dem Antrag nicht zuzustimmen, vor allem, weil die Bundesregierung damit zum Handeln aufgefordert werde, was sie längst hätte tun sollen.

Die **Fraktion der FDP** kritisierte, dass die Fraktion der CDU/CSU die Ideen in dem Antrag für sich beanspruche. So liege die PPWR, die EU-Verpackungsverordnung, bereits seit einem Jahr vor. Bei der Leerraumüberwachung müsse man zwischen der tatsächlichen Einzelhandels- und der Transportverpackung unterscheiden, was in dem Antrag nicht erfolgt sei, auf europäischer Ebene in dem Bereich aber diskutiert werde und auch eine Frage der Bürokratie sei. Auch sei nicht klar, wer die Definition bestimmen solle, was unnötiger Leerraum sei und wie dies überwacht werden solle. Dabei stelle sich beispielsweise die Frage, ob mit der Leerraumdefinition tatsächlich nur Luft oder schützende Warenverpackungen gemeint seien. Diese aktuelle Diskussion auf europäischer Ebene spiegle sich in dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU nicht wider. Aus Sicht der Fraktion der FDP gebe es bessere Ansätze, um die Ziele, Verpackungsmüll zu vermeiden und Ressourcen zu schonen, mit weniger Bürokratie zu erreichen. So schlägt sie eine Überprüfung beziehungsweise eine Nachjustierung des § 21 des Verpackungsgesetzes vor, um Verpackungsmaterial tatsächlich zu verteuern. Das würde dazu führen, dass Unternehmen von sich aus die Verpackungen reduzieren, was deutlich effizienter wäre. Bei den Transportverpackungen sehe man, dass eine echte Bepreisung beim Transport dazu führe, dass eben weniger versandt werde. Da der Versand Geld koste, werde versucht, die Transportverpackungen und das Volumen zu reduzieren. Was die Verbrauchertäuschung betreffe, so würden bereits Stückzahlen und Mengenangaben auf die Verpackungen gedruckt. Der QR-Code sei auch in der PPWR mitenthalten. Das sei der richtige Ansatz des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), das in der Zuständigkeit des Bundesministeriums der Justiz liege. Insgesamt sei der Antrag für die Fraktion der FDP unterkomplex, nicht state of the art, repliziere lediglich auf eine ungenügende Weise das, was auf europäischer Ebene diskutiert werde und sei deshalb für die Fraktion der FDP nicht zustimmungsfähig.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. zu empfehlen, den Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf Drucksache 20/6411 abzulehnen.

Berlin, den 11. Oktober 2023

**Nadine Heselhaus**  
Berichterstatterin

**Volker Mayer-Lay**  
Berichterstatter

**Linda Heitmann**  
Berichterstatterin

**Judith Skudelny**  
Berichterstatterin

**Jürgen Braun**  
Berichterstatter

**Amira Mohamed Ali**  
Berichterstatterin



