



**Stellungnahme
der Gewerkschaft Nahrung – Genuss - Gaststätten (NGG)
zu dem Entwurf des Gesetzes zur
Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation**

Hamburg, Mai 2006

1. Einleitung

Die Gewerkschaft – Nahrung - Genuss-Gaststätten (NGG) begrüßt die Initiative der Bundesregierung, durch ein Gesetz den Informationszugang der Verbraucher zu verbessern. Ein wirksamer Verbraucherschutz erfordert neben dem klassischen ordnungsrechtlichen Instrumentarium der Gefahrenabwehr (Erlass und Vollzug von gesetzlichen Geboten und Verboten) eine möglichst umfassende Unterrichtung der Verbraucher über die Erzeugung und Herstellung von Produkten. Verbraucherinformationen verbessern das Funktionieren der Märkte, indem sie das Vertrauen in die Erzeugung und Herstellung von Produkten stärken. Ein solches Gesetz wirkt damit Absatz stabilisierend und hilft Arbeitsplätze zu sichern.

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Lebensmittelskandale in der Vergangenheit, die das Vertrauen der Verbraucher negativ beeinflussten und einigen Branchen innerhalb der Wertschöpfungskette der Nahrungsmittelproduktion schweren Schaden zufügten, ist ein verbesserter Informationszugang für die Verbraucher unablässig.

NGG warnt jedoch vor überzogenen Erwartungen in ein Verbraucherinformationsgesetz. Ein solches Gesetz kann unter bestimmten Voraussetzungen eine präventive Wirkung entfalten und die Hürden zur Vermeidung von Missbräuchen, Verstößen etc. höher ziehen. Insbesondere solche Fälle jedoch, wo es die betroffenen Akteure auf bewusste Erzielung illegaler Gewinne anlegen, werden sich durch ein Verbraucherinformationsgesetz nicht ohne weiteres verhindern lassen. Ein effizienter Verbraucherschutz ist nur über ein ganzheitliches System aus staatlicher Kontrolle, betrieblicher Eigenkontrolle unter Mitwirkung und aktiver Beteiligung der Mitarbeiter und Betriebsräte sowie durch Verbraucherkontrolle möglich!

2. Zweck des Gesetzes

Umfassende Verbraucherinformationen sind dem Gesetzentwurf zur Folge die Grundlage dafür, dass der Verbraucher und die Verbraucherin ihre wirtschaftliche Rolle als Marktteilnehmer selbstbestimmt wahrnehmen und damit in Augenhöhe mit den Anbietern gegenüber treten können.

Mit dem geplanten Gesetz sollen deshalb

- zum einen die Befugnisse der Behörden, von sich aus die Öffentlichkeit zu informieren, ausgeweitet werden;
- zum Zweiten die Verbraucher und Verbraucherinnen unter ganz bestimmten Voraussetzungen einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu bei Behörden vorliegende Informationen erhalten.

- zum Dritten die Strafverfolgungsbehörden andere Behörden über Verstöße informieren können.

3. Würdigung im Einzelnen

➤ Anwendungsbereich

Die Informationspflicht der zuständigen Behörden (aktive Auskunftspflicht) als auch der rechtliche Informationsanspruch der Verbraucher gegenüber den Behörden (passive Auskunftspflicht) beschränkt sich im wesentlichen auf den Geltungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches. Da jedoch Betrügereien, Missbräuche und Verstöße gegen Vorschriften zur Gewährleistung der Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher auch in anderen Bereichen möglich sind, sollte nach einer gewissen Laufzeit des Verbraucherinformationsgesetzes geprüft werden, ob dessen Geltungsbereich nicht auf alle Produkte und Dienstleistungen ausgedehnt werden sollte. Bereits bestehende einschlägige Bestimmungen in diesen Bereichen müssten entsprechend integriert werden.

➤ Ermessen der Behörden

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung des §40 LFBG und eine Streichung der „Kann“-Vorschrift vor. Fortan **sollen** die zuständigen Behörden die Öffentlichkeit informieren. Dies ist zweifelsfrei eine Verbesserung des Informationsflusses und stärkt den Verbraucherschutz. Diese Änderung wird von NGG ausdrücklich begrüßt.

➤ Ausschlussgründe

Aufgrund der bisherigen Regelungen sollen die Behörden **von sich aus den Verbraucher informieren**, wenn gegen die Grundprinzipien des Lebensmittelrechts, nämlich Schutz des Verbrauchers vor Täuschung und vor einer Gesundheitsgefährdung, verstoßen wird oder wenn „ein nicht gesundheitsschädliches, aber zum Verzehr ungeeignetes, insbesondere ekelerregendes Lebensmittel in nicht unerheblicher Menge in den Verkehr gelangt“. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die bisherigen Kriterien, die diese aktive Informationspflicht einschränkten, gelockert werden. Voraussetzung für die aktive Information ist nun nur noch, dass das öffentliche Interesse die Belange der Betroffenen überwiegt. Die Praxis wird zeigen, ob diese „schwammige“ Formulierung zur Einschränkung des behördlichen Ermessensspielraums praktikabel ist. Es wäre bedauerlich, wenn das Ziel einer Verbesserung des Informationsflusses unter Hinweis des vermeintlichen Vorliegens von Fällen des öffentlichen Interesses restriktiv gehandhabt werden würde.

Nach Auffassung der Gewerkschaft NGG ist es durchaus vertretbar, wenn die Kriterien des Ermessensspielraums für die Gewährleistung des Informationszugangs entsprechend der aktiven und passiven Auskunftspflicht unterschiedlich gestaltet werden. Informationen seitens der Behörden gegenüber der Öffentlichkeit können unter Umständen andere Implikationen beinhalten als Auskünfte der Behörden gegenüber einem einzelnen Konsumenten.

Wie bereits in der Vergangenheit mehrmals geäußert, besteht nach Auffassung von NGG nur eine geringe Gefahr von Missbräuchen, möglichen Gefährdungen wirtschaftlicher Existenzen durch die Information, wenn die Behörden über bedeutsame Sachverhalte unter Nennung des Herstellers und des Produkts erst dann informieren, wenn die betroffenen Unternehmen vor Auskunftserteilung durch die Behörden förmlich angehört werden und ihnen das Recht gewährt wird, eine Korrektur falscher oder unvollständiger Informationen zu verlangen.

Auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf besteht **keine aktive Auskunftspflicht während eines laufenden Verfahrens**. Dies trägt der oben genannten Unterscheidung bei den Ermessensspielräumen Rechnung. Ein genereller Ausschluss der Unterrichtung bei laufenden Verfahren besteht demgegenüber beim Informationsanspruch des Verbrauchers nicht.

Zukünftig soll der Verbraucher einen Zugriff auf Informationen auch während eines laufenden Verfahrens bekommen, wenn „Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetz-

buch, gegen die auf Grund des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch erlassenen Rechtsverordnungen oder unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des LFGB sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit solchen Verstößen getroffen worden sind“, sowie für Daten über „von einem Erzeugnis im Sinne des LFGB ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbrauchern“ vorliegen.

Die Erfahrungen mit den Vorkommnissen aus der jüngsten Vergangenheit zeigen, dass auch Fälle vorstellbar sind, die nicht unter die oben genannten Kriterien fallen. Sie müssen nicht zwingend gegen das LFGB verstoßen. Da in diesen Fällen aber die materiellen Interessen des Verbrauchers direkt berührt sind, sollten die Ausschlussgründe bei den Informationen während laufender Verfahren noch stärker eingegrenzt werden.

Zur Gewährung des Schutzes behördlicher Entscheidungsprozesse, zum Beispiel bei Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und der Belange Dritter, wie der Schutz personenbezogener Daten oder der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, soll das Auskunftsrecht gegenüber den Behörden ausgeschlossen werden.

Auch hier wird die Praxis zeigen, ob die Einschränkung durch die nicht näher präzisierten Begriffe wie „Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse“ praktikabel ist. Ähnlich gelagerte Fälle aus dem betrieblichen Alltag zeigen, dass die Auskunftspflicht oftmals unter Verweis auf Betriebsgeheimnisse verweigert werden kann, da eine klare Begriffsbestimmung fehlt.

➤ **Haftung**

Eine zusätzliche Haftungsregelung, wie in der Vergangenheit im Rahmen der vorangegangenen Entwürfe über ein Verbraucherinformationsgesetz gefordert, ist nach Auffassung von NGG aufgrund der bestehenden Amtshaftung nicht notwendig.

➤ **Information nur bei aktueller Vermarktung**

Durch die Streichung von Absatz 4 des §40 LFGB soll eine Information der Öffentlichkeit auch dann noch erfolgen können, wenn die betroffenen Erzeugnisse nicht mehr am Markt oder bei den Verbrauchern vorhanden sind. Dies stößt auf unsere ausdrückliche Zustimmung. Dies erleichtert die Rückverfolgbarkeit für den Verbraucher im Falle eingetretener Schadensfälle.

➤ **Informationspflicht über Herkunft des Produkts, einschließlich dessen Bestandteile**

Die aktive und passive Auskunftspflicht muss den Namen und die Anschrift des Erzeugers, Abfüllers und Verarbeiters von Lebensmitteln sowie deren Rohstoffe etc. einschließen. Verbraucherinnen und Verbraucher sollen problemlos die Herkunft und der darin verwendeten Rohstoffe erkennen können, um auf dieser Basis eigenständig eine Kaufentscheidung treffen zu können. Dies würde das Vertrauen der Verbraucher stärken helfen, die aufgrund der Anonymität der Warenströme durch die zunehmende Internationalisierung verunsichert werden. Deshalb fordert die NGG eine Kennzeichnung der Produkte nach Produktionsort, um anonyme Produkte zu entlarven und auch regionale Produktionen zu stärken

➤ **Fristen**

Der Gesetzentwurf sieht Antwortfristen von bis zu drei Monaten vor. Nach Auffassung von NGG sollten die Antwortfristen möglichst kurz sein. Die Informationen müssen schnell verfügbar und inhaltlich so beschaffen sein, dass die Verbraucher rasch reagieren können. Fristen von zwei bis drei Monaten können sich als zu lange erweisen. Aufgrund der hohen Umschlagszahl in den Supermärkten wird kaum ein Produkt zwei bis drei Monate im Regal sein. Vor allem bei Lebensmitteln werden die Verbraucher kaum eine Chance haben, zeitnah zu reagieren.

4. Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen

NGG bedauert, dass das geplante Verbraucherinformationsgesetz keinen Anspruch des Verbrauchers gegenüber den Unternehmen normiert. Ein solcher Informationsanspruch bietet Verbrauchern und den Unternehmen selbst Vorteile.

Auf der Grundlage einer erweiterten Verbraucherinformation können insbesondere Unternehmen, die qualitativ hochwertige Güter herstellen, den Verbraucher über die zur Qualitätssicherung getroffenen organisatorischen und technischen Maßnahmen besser unterrichten. Dies hilft, beim Verbraucher eher Verständnis zu wecken für die zusätzlichen Kosten und der entsprechenden Preise, zum Beispiel infolge von Prüf- und Beurteilungskosten, Kosten für Forschung und Entwicklung.

Gleichzeitig schützt solch ein rechtlicher Informationsanspruch das Unternehmen vor Fälschungen und Nachahmungen (Produktpiraterie). Nach Angaben des Zolls entsteht in Deutschland ein volkswirtschaftlicher Schaden pro Jahr in Höhe von EURO 29 Mrd. (weltweit EURO 200-300 Mrd.) durch die Verbreitung von solchen Imitaten. Die Nachahmungen werden um ein Vielfaches billiger angeboten als die Originale, dafür aber in deutlich schlechterer Qualität mit zum Teil gesundheitlichen und lebensbedrohlichen Folgen (leicht explodierende Feuerzeuge, fehlerhafte elektronische Produkte, kontaminierte Zigaretten etc.) Der Zoll beziffert den Verlust von Arbeitsplätzen auf 70.000 pro Jahr.

Nach Auffassung von NGG würde ein Informationszugang gegenüber den Unternehmen helfen, dass der Verbraucher zeitnah reagieren kann, da das Unternehmen stets über Normabweichungen, Vorkommnisse zuerst Bescheid weiß. Zudem erhält der Verbraucher direkt die notwendigen Informationen und nicht mittelbar über den Umweg der behördlichen Unterrichtung. Schließlich wäre die Information so aufbereitet, dass sie der Verbraucher entsprechend würdigen kann und eine zusätzliche Quelle, neben der publizierten Meinung, die oftmals unter dem Druck von Auflagenhöhe oder Einschaltquote entsteht, erhalten könnte.

Zurecht wird in der Begründung des Gesetzentwurfs festgehalten, dass immer mehr Verbraucher bestimmte Erwartungen an den Standard von Erzeugung und Herstellung von Produkten stellen. Auf der Grundlage von umfassenden Kenntnissen über Herkunft und Herstellungsweise wollen die Konsumenten soziale, ökologische und ethische Kriterien bewerten und durch ihre Kaufentscheidung die bevorzugte Gewinnungs- und Herstellungsweise fördern.

Darüber zeigt die Praxis, dass ein innerbetriebliches Qualitäts- und Kontrollmanagement am besten unter Mitwirkung der Mitarbeiter und im Rahmen geregelter Arbeitsbeziehungen sowie durch einen Austausch zwischen Management und Beschäftigten in institutionalisierter Form im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes oder der Mitbestimmungsvorschriften gewährleistet werden kann. Informationen hierüber sind von daher gleichfalls für den Verbraucher von Interesse.

Es gibt verantwortungsbewusste Unternehmen, die bereits heute den Verbraucher umfassend über die von ihnen hergestellten Erzeugnisse sowie die Herkunft, Beschaffenheit und Verwendung etwaiger Ausgangs- und Zusatzstoffe unterrichten. Dies geschieht sicherlich aus einem eigenen Interesse und einem erhofften Imagegewinn. Es handelt sich hier jedoch um Unternehmen, die ohnehin nicht wegen Beanstandungen auffallen.

Selbstverpflichtung oder rechtliche Regelung?

Das Problem des Geltungsbereichs beantwortet auch die Frage, ob die Auskunftspflicht der Unternehmen über das Instrument (sanktionierter) Selbstverpflichtung oder über einen gesetzlichen Anspruch erfolgen soll. Eine Selbstverpflichtung ist aufgrund der mangelnden Durchsetzungsmöglichkeit einer solchen Erklärung nicht praktikabel. Zum einen ist die Selbstverpflichtung eines Unternehmensverbandes stellvertretend für seine Mitglieder rechtlich problematisch, da dieser nicht ohne ausdrückliches Mandat eine derartige Übereinkunft für

seine Mitgliedsunternehmen bzw. für eine Branche eingehen kann. Es müßte also letztlich jedes Unternehmen gesondert beitreten. Dies wird in der Praxis nicht passieren. Neben dem bürokratischen Aufwand bestünde zudem ein wettbewerbliches Problem, wenn nicht alle Unternehmen der Selbstverpflichtungserklärung beitreten.