

Öffentliche Anhörung am 29.5.2006
zu dem
Geszentwurf zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation (BT-Drucksache 16/1408)
und zum
Geszentwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes (BT-Drucksache 16/199)

I.

Information und Aufklärung von Verbrauchern sind eine wichtige Aufgabe des Staates. Dies gilt namentlich hinsichtlich solcher Produkte, Verfahren oder Handlungsweisen, welche Gefahren bzw. Risiken für die Bevölkerung auslösen können. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht dies als eine wichtige Aufgabe der Regierungen und Verwaltungen angesehen. „Aktuelle Krisen im Agrar- und Lebensmittelbereich haben beispielhaft gezeigt, wie wichtig öffentlich zugängliche, mit der Autorität der Regierung versehene Informationen sind, um solche spannungsgeladenen Situationen angemessen meistern zu können. Würde die Regierung sich in solchen Lagen der Aufgabe entziehen, den Bürgern durch Aufklärung, Beratung und Verhaltensempfehlungen Orientierung zu geben, und sich stattdessen auf Gesetzesinitiativen beschränkt oder auf administrative Maßnahmen anderer Staatsorgane warten, würde ein wichtiges Element schneller wirkungsvoller und auf möglichst geringere Beeinträchtigung Dritter gerichteter Krisenbewältigung fehlen.“ (BVerfG, Beschluss vom 26.06.2002, Nr. 54). Insoweit kommen die vorgelegten Entwürfe einem ebenso hochrangigen wie aktuellen Klärungsbedürfnis nach.

Die vorgelegten Entwürfe beschreiten demnach verfassungsrechtlich notwendige und politisch hochrangige Zielsetzungen. Insoweit ist die durch sie angestoßene Diskussion in vollem Umfang zu begrüßen. Dabei gehen die Entwürfe allerdings unterschiedlich weit. Der Geszentwurf Drucksache 16/199 sieht nebeneinander einen Informationsanspruch des Einzelnen gegen Behörden (§ 4) und einen eigenständigen Informationsauftrag der

• • •

Behörden von Amts wegen (§ 7) vor. Damit wird der soeben umschriebene Auftrag des Bundesverfassungsgerichts umfassend eingelöst. Dahinter bleibt der Gesetzentwurf Drucksache 16/1408 deutlich zurück: Hier wird nur ein Informationsanspruch des Einzelnen auf Antrag, nicht hingegen ein eigenständiger Informationsauftrag der Behörden angeordnet. Der Unterschied liegt wesentlich darin: Hier kann ein Informationsanspruch allenfalls dann wirksam werden, wenn der einzelne Verbraucher oder Benutzer bereits Veranlassung hat, sich persönlich zu erkundigen. Dies setzt voraus, dass er bereits über elementare Anhaltspunkte für einen möglichen Verdacht hinsichtlich potentieller Gesundheitsgefahren u.ä. verfügt. Niemand wird von sich aus – ohne konkrete Anhaltspunkte – bei Behörden nach Informationen über Lebensmittel nachfragen, wenn die Information auch noch gebührenpflichtig (§ 6 Entwurf BT-Drucksache 16/1408) ist. Vielmehr wird er dies tun, wenn dazu im Einzelfall Anlass besteht. Notwendig ist demgegenüber eine Information der Allgemeinheit dann, wenn die Behörde bereits begründeten und rechtlich zureichenden Anlass für mögliche Gefahren oder Risiken sieht.

Eine solche eigenständige Öffentlichkeitspflicht der Behörden findet sich in zahlreichen anderen Gesetzen (etwa: § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes; § 4 Abs. 4 Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes; § 8 Produktsicherheitsgesetz). Ein solcher, amtlicher Informationsauftrag würde dazu führen, dass die Öffentlichkeit wirksam rechtzeitig und umfassend über mögliche Risiken informiert werden kann. Dies ist namentlich deshalb von besonderer Wichtigkeit, weil Lebens- und Futtermittel eine besonders hohe Einwirkungsintensität auf die menschliche Gesundheit aufweisen können. Verfassungsrechtlich lässt sich die Forderung aufstellen: *Je höher potentielle Risiken von Produkten oder deren Nutzung ist, desto frühzeitiger, wirksamer und umfassender muss zugleich der behördliche Informationsauftrag sein.* Dies kann – wie dargelegt – am wirkungsvollsten durch eine Informationstätigkeit von Amts wegen, nicht hingegen durch eine Auskunft allein auf Antrag geschehen.

II.

Beide Entwürfe sind weitgehend dem Bundesgesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des (Bundes-Informationsfreiheitsgesetz) nachgebildet. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Auskunftsanspruches wie auch hinsichtlich der möglichen Auskunftsgrenzen. Insoweit weiten die Entwürfe die Auskunftsansprüche der Bürger gegenüber dem bisherigen Rechtszustand kaum aus. Ausgeweitet wird allenfalls der Adressatenkreis der Auskunftspflichtigen: Er bezieht sich im Informationsfreiheitsgesetz allein auf Stellen des Bundes bzw. solche Stellen, die für den Bund handeln; die vorliegenden Entwürfe weiten diesen Anspruch zu Recht auf alle Behörden vom Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen Trägern öffentlicher Gewalt) aus.

Auffällig ist demgegenüber, dass jedenfalls der Entwurf BT-Drucksache 16/1408 Unternehmen nicht als Adressaten von Auskunftsansprüchen nennt (anders: Entwurf BT-Drucksache 16/199, § 10). Die Beschränkung des Anspruchs auf staatliche Stellen ist geeignet, die ebenso legitimen wie rechtlich gebotenen Zwecke der Gesetze nachhaltig zu beeinträchtigen. Dies gilt namentlich deshalb, weil die Unternehmen mit den betroffenen Produkten wesentlich vertrauter sind als die Behörden. Forschungs-, Entwicklungs- und Marktbeobachtungspflichten beziehen sich primär auf die Unternehmen selbst. Sie sind ihrerseits verpflichtet, für die Sicherheit

• • •



ihrer Produkte einzustehen. Geschieht dies nicht, sind sie nach Maßgabe der Vorschriften des Bürgerlichen Rechts verpflichtet, für mögliche Schäden zu haften. Von daher sind sie gesetzlich verpflichtet, die Sicherheit ihrer eigenen Produkte zu gewährleisten. Dies geschieht primär durch die Unternehmen selbst. Sie sind daher diejenigen, welche als erste die umfassendsten Kenntnisse von möglichen Risiken oder Gefahren erlangen können. Bei den Behörden ist dies regelmäßig erst wesentlich später punktueller und anlassabhängiger der Fall. Ihm obliegt eine vergleichbare umfassende und anlassunabhängige Marktbeobachtung nicht. Hierzu wären sie auch unter dem Aspekt ihrer Aufgaben und Kapazitäten nicht in der Lage. Vor dem Hintergrund des bereits angesprochenen Öffentlichkeitsauftrages lässt sich daher formulieren. *Je wirksamer Publikums- bzw. Verbrauchsinformation wahrgenommen werden soll, umso eher muss dies nicht allein beim Staat, sondern auch bei den Unternehmen ansetzen.*

In ausländischen Rechtsordnungen geschieht dies durch vielfältige Informations- und Selbstdarstellungspflichten von Unternehmen bereits gegenwärtig. Für die Bundesrepublik lässt sich formulieren: Transparenz ist keine Einbahnstraße. Ein *Transparenzgebot trifft nicht nur Staat und Verwaltung*. Vielmehr kann es gesetzlich auch für Unternehmen bzw. sonstige Institutionen begründet werden, welche Handlungen vornehmen oder Produkte herstellen, die für Dritte bestimmt sind und dort mögliche Risiken oder Gefahren auslösen können. Grundgesetz und Gesetze fordern nicht allein Öffentlichkeit des Staates. Sie garantieren auch nicht gleichzeitig Nichtöffentlichkeit von Unternehmen und Privaten. Vielmehr können Transparenzgebote in grundgesetzkonformer Weise auch gegenüber Unternehmen begründet werden. Dies geschieht jedenfalls im Entwurf BT-Drucksache 16/1408 gegenwärtig leider noch nicht. Das Fehlen eines solchen Anspruchs ist geeignet, die Zielsetzung des gesamten Gesetzes erheblich zu beeinträchtigen.

III.

Die Grenzen und Ausschlussstatbestände des Informationsanspruchs sind in beiden Entwürfen weitgehend dem Informationsfreiheitsgesetz (§ 3 ff.) nachempfunden. Es ist namentlich dieser Umstand, welcher dazu beiträgt, dass der neue Gesetzentwurf nicht wesentlich über den geltenden Rechtszustand gegenüber Bundesbehörden hinausgeht. Sehr weit ausgestaltet sind insbesondere im Entwurf BT-Drucksache 16/1408 die Auskunftsgrenzen zugunsten entgegenstehender privater Belange. Sie sollen insbesondere dann einschlägig sein, wenn „personenbezogene Daten“ bzw. „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse“ betroffen sein könnten, sofern nicht im Einzelfall ausnahmsweise Auskunftsinteressen überwiegen.

„Personenbezogen“ sind nach datenschutzrechtlicher Terminologie alle Informationen, welche Aussagen über einzelne individualisierbare Personen enthalten. Solche Aussagen können auch aus Informationen über einzelne Produkte stammen, sofern die Produktbezeichnung Rückschlüsse auf Hersteller, Erfinder u.ä. zulässt. Jene Informationen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich geschützt. Doch gilt dieser Schutz nicht umfassend und situationsunabhängig. Im Gegenteil: Kollidierende Belange können den Schutz personenbezogener Daten einschränken oder ausschließen. Davon gehen auch die vorgelegten Entwürfe

• • •



aus (§ 2 Nr. 2a Entwurf BT-Drucksache 16/1408; § 5 Abs. 2 Entwürfe BT-Drucksache 16/199). In diesen Fällen ist nach beiden Entwürfen eine Abwägung vorzunehmen. Doch wird diese Abwägung durch den Zweck des Gesetzes wesentlich vorgeprägt. Namentlich bei bekannt gewordenen Verstößen gegen Gesetze, welche noch eine gewisse Aktualität aufweisen, sowie bei Gefahren oder Risiken für Gesundheit oder Sicherheit von Verbraucherinnen oder Verbrauchern (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Entwurf BT-Drucksache 16/1408) überwiegt das Informationsinteresse regelmäßig das Schutzinteresse der Privatsphäre bzw. der Geschäftsgeheimnisse. *Diese Abwägung sollte im Gesetz unmittelbar getroffen werden* und nicht durch Abwägungsklauseln im Einzelfall den Behörden überantwortet werden, wie dies in beiden Entwürfen geschieht. Andernfalls würden wesentliche Elemente der Erhaltung des Gesetzestextes von einzelfallbezogenen Behördenentscheidungen abhängig gemacht. Dies würde zugleich den vom Bundesverfassungsgericht betonten Öffentlichkeits- und Informationsauftrag in der Verwaltung erheblich schmälern.

IV.

Insgesamt bleibt festzuhalten: Beide Entwürfe greifen ein wesentliches, namentlich vom Bundesverfassungsgericht mehrfach betontes Anliegen des Grundgesetzes auf. Sie gehen bei dessen Umsetzung jedoch unterschiedliche weite. Insgesamt wird der Entwurf BT-Drucksache 16/199 den berechtigten Belangen der Allgemeinheit, namentlich der Verbraucherinnen und Verbraucher eher gerecht, als derjenige im BT-Drucksache 16/1408.

Dabei ist festzuhalten, dass beide Entwürfe Einschränkungen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen enthalten. Diese sind nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Beschluss vom 14.3.2006 (1 BvR 2087/03), auch durch Verfassungsrecht grundsätzlich geschützt. Doch ist dieser Schutz zugunsten vorrangiger Interessen der Allgemeinheit oder einzelner Dritter einzuschränken. Beide Entwürfe halten sich im Rahmen der dadurch gezogenen Grenzen. Doch könnten und sollten diese Grenzen durch das Gesetz selbst stärker konturiert und nur in möglichst geringen Umfang durch unbestimmte Rechtsbegriffe den einzelfallorientierten Entscheidungen von Behörden und Gerichten überantwortet werden.

Bielefeld, den 23.05.2006

Prof. Dr. Christoph Gusy

