



Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
Postfach 20 01 12, 53131 Bonn

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
16(10)439-F
Eingang: 11. Juni 2007

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn

POSTANSCHRIFT Postfach 20 01 12, 53131 Bonn

TELEFON +49 (0)228-997799-120

TELEFAX +49 (0)228-997799-550

E-FAX +49 (0)228-99107799-120

E-MAIL diethelm.gerhold@bfdi.bund.de

BEARBEITET VON Diethelm Gerhold

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM Bonn, 11.06.2007

GESCHAFTSZ. **PGIFG-700/004#0016**

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei
allen Antwortschreiben unbedingt an.

Stellungnahme

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des

Rechts der Verbraucherinformation (BT-Drucks. 16/5404)

anlässlich

der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucher-
schutz

des Deutschen Bundestages am 13. Juni 2007

I. Allgemeine Anmerkungen

Das Ziel des Gesetzentwurfs, das Recht der Verbraucherinformation zu erweitern, um zum einen Lebensmittelskandale einzudämmen, zum anderen aber auch als Teil einer modernen Verbraucherpolitik das gesteigerte Informationsinteresse des mündigen Verbrauchers zu fördern, ist aus informationsfreiheitlicher Sicht generell zu begrüßen. Die vorgesehenen Regelungen reichen allerdings teilweise nicht aus, um die erforderliche Transparenz zu schaffen. Hierauf hatten die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder bereits zum Vorgängerentwurf in einer Entschließung vom 26. Juni 2006 hingewiesen und gefordert, im Verbraucherinformationsgesetz erste



Schritte für mehr Transparenz in der Wirtschaft umzusetzen. Hierzu zählen zumindest folgende Verbesserungen:

- die Erweiterung des Gesetzes über Lebens- und Futtermittel hinaus auf sonstige Produkte und Dienstleistungen;
- die Schaffung eines unmittelbaren Rechtsanspruchs auf Informationszugang gegenüber Unternehmen;
- die Schaffung einer Abwägungsregelung zwischen den unterschiedlichen Interessen, die unter Beachtung der tatsächlichen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen den Betroffenen den Informationsanspruch sichert. In diesem Zusammenhang ist die Regelung des § 2 Satz 3 VIG-E, die im Rahmen der parlamentarischen Beratungen in den Vorgängerentwürfen aufgenommen und jetzt in den neuen Entwurf übernommen worden ist, als deutliche Verbesserung ausdrücklich zu begrüßen. Sie kann aber eine allgemeine Abwägungsklausel nicht ersetzen;
- die Reduzierung der Ausnahmen vom Informationszugang auf wesentliche Ausnahmen und eine verbraucherschutzfreundliche Ausgestaltung des Verfahrens;
- Höchstgrenzen bei der Regelung von Gebühren für die Beauskunftung durch die Betroffenen.

II. Verhältnis zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und anderen vergleichbaren Informationsansprüchen

Mit dem Verbraucherinformationsgesetz tritt neben die bereits bestehenden Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und von inzwischen acht Ländern und die Umweltinformationsgesetze ein weiterer eigenständiger Regelungsbereich, die alle das Ziel verfolgen, den Bürgerinnen und Bürgern Zugang zu amtlichen Informationen zu gewährleisten und dadurch mehr Transparenz zu gewährleisten. Da aber weder Antragsvoraussetzungen und –verfahren, noch die gesetzlichen Ausnahmetatbestände, die Möglichkeit, den Informationsfreiheitsbeauftragten anzurufen, oder die Gebührenerhebung aufeinander abgestimmt sind, wird dies in der Praxis dazu führen, dass dieser wichtige



Bereich des freien Informationszuges für die Betroffenen immer komplexer und intransparenter wird. Auch im Blick auf die angestrebte Entbürokratisierung stellt sich die Frage, ob diese Vielzahl von unterschiedlichen Ansprüchen, die sich teilweise überschneiden oder auch gegenseitig ausschließen und nach unterschiedlichen Kriterien zu beurteilen sind, im Hinblick auf das Ziel von mehr Transparenz und Bürgernähe der richtige Weg sind. Trotz der damit verbundenen Schwierigkeiten, die letztendlich zu dieser Anspruchszersplitterung geführt haben, sollte deswegen überlegt werden, ob nicht in Zukunft die unterschiedlichen Informationsansprüche in einer einheitlichen Rechtsgrundlage zusammengeführt und unter einheitliche Voraussetzungen gestellt werden könnten.

Konkret ist zur Anspruchskonkurrenz mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes auf Folgendes hinzuweisen: § 1 Abs. 4 VIG-E bestimmt zwar, dass Bestimmungen über den Informationszugang und Informationspflichten auf Grund anderer Gesetze unberührt bleiben. In der Gesetzesbegründung zu dieser Norm wird auch zunächst von einer Anspruchskonkurrenz gesprochen. Diese soll dann aber nach Satz 3 der Begründung nach allgemeinen Auslegungsgrundsätzen gelöst werden, was – so ausdrücklich Satz 4 der Begründung – dazu führen soll, dass das Zugangsrecht nach dem VIG den Ansprüchen auf Grund des Informationsfreiheitsgesetzes (des Bundes und auch der Länder) vorgeht. Dies bedeutet für all die Fälle, in denen bei öffentlichen Stellen des Bundes und auch der Länder bereits jetzt nach den Informationsfreiheitsgesetzen Informationsansprüche im Geltungsbereich des künftigen Verbraucherinformationsgesetzes bestehen, eine deutliche Verschlechterung der Rechtsposition der betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher und insoweit eine Einschränkung des derzeit bereits bestehenden Informationszuges: Zum einen sind die Ausnahmetatbestände des Entwurfs zum Verbraucherinformationsgesetz noch weiter gefasst als im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes. So enthält etwa § 2 Nr. 1 Buchstabe b) VIG-E ohne jede weitere Voraussetzung eine Informationssperre während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens, eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eines Disziplinarverfahrens, eines Gnadenverfahrens oder eines ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens, während die vergleichbare Regelung in § 3 Nr. 1 Buchstabe g) IFG voraussetzt, dass das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung entsprechender Verfahren haben kann, und sich nur auf laufende Gerichtsverfahren, strafrechtliche, ordnungswidrigkeitsrechtliche oder disziplinarische Ermittlungen und den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren bezieht. Nach § 2 Nr. 1 Buchstabe c) VIG-E reicht für die Auskunftsverweigerung je-



des fiskalische Interesse aus, während § 3 Nr. 6 IFG dafür ein fiskalisches Interesse des Bundes im Wirtschaftsverkehr voraussetzt. § 2 Nr. 2 Buchstabe c) VIG-E schützt abweichend von § 6 Satz 2 IFG neben Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auch sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind. Einen § 2 Nr. 2 Buchstabe d) VIG-E entsprechenden Ausnahmegrund enthält das Informationsfreiheitsgesetz überhaupt nicht, das gleiche gilt für die zeitliche Beschränkung des § 2 Nr. 1 Buchstabe e) VIG-E.

Zum anderen ist die Gebührenregelung in § 6 Abs. 1 VIG-E für die Bürgerinnen und Bürger deutlich ungünstiger, da kostendeckende Gebühren vorgesehen sind, was eine Obergrenze wie in der Informationsgebührenverordnung ausschließen dürfte und bei Veranschlagung erforderlicher Bearbeitungszeiten schnell zu Gebühren von mehreren Hundert Euro führen wird. Regelungen wie in § 10 Abs. 2 IFG, die klarstellt, dass die Gebühren eine wirksame Inanspruchnahme des Informationszuganges nicht behindern dürfen, und in § 10 Abs. 1 Satz 1 IFG, die einfache Auskünfte gebührenfrei stellt, fehlen völlig.

Schließlich fehlt im Verbraucherinformationsgesetz die Möglichkeit, den Informationsfreiheitsbeauftragten anzurufen und so außerhalb von aufwändigen Gerichtsverfahren in Konfliktfällen unbürokratisch und kostengünstig eine Einigung zu versuchen.

Deswegen bedarf es unbedingt einer Klarstellung, dass die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Ansprüche auch auf die Informationsfreiheitsgesetze stützen können, soweit deren Voraussetzungen erfüllt sind und dies für sie günstiger ist. Andernfalls könnte die Verabschiedung des Verbraucherinformationsgesetzes für den Bereich des Bundes und von derzeit acht Bundesländern zu einer deutlichen Einschränkung bestehender Informationsrechte führen.

III. Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften

- Anspruch auf Zugang zu Informationen (§ 1 VIG-E):
Durch § 1 Abs. 1 VIG-E soll jedem ein voraussetzungsloser Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen über Lebens- und Futtermittel gewährt werden.



Ein Informationsbedürfnis der Verbraucher besteht jedoch nicht nur im Hinblick auf Lebens- und Futtermittel, sondern gleichermaßen hinsichtlich sonstiger Produkte und Dienstleistungen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes sollte daher entsprechend erweitert werden.

Auch durch die Beschränkung auf Informationsansprüche gegenüber öffentlichen Stellen bleibt der Entwurf hinter den Informationsbedürfnissen der Verbraucher zurück. Informationen über Produkte oder Dienstleistungen sind primär bei den Unternehmen selbst vorhanden. Daher sollten auch diese zur Offenlegung verbraucherschutzrelevanter Daten verpflichtet werden. Unter bestimmten Voraussetzungen sollte auch ein unmittelbarer Informationsanspruch der Verbraucher gegenüber den privaten Unternehmen gesetzlich verankert werden.

- Ausschluss- und Beschränkungsgründe (§§ 2 und 3 Abs.3 bis 5 VIG-E):

Der Entwurf sieht in § 2 VIG-E – und darüber hinaus auch in § 3 Abs. 3 bis 5 VIG-E (vgl. unten) – zahlreiche und weit gehende Ausnahmetatbestände vor, die vielfach weiter gehen als etwa im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes. Hierauf wurde unter II. bereits hingewiesen. Dadurch wird das Recht auf freien Informationszugang unverhältnismäßig eingeschränkt. Der Katalog der Ablehnungsgründe sollte daher nochmals überprüft und auf die wesentlichen, unbedingt erforderlichen Ausnahmen reduziert werden. Insbesondere bestehen Zweifel, ob der Schutz fiskalischer Interessen der ersuchten Stelle (§ 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe c) VIG-E), der Ausschluss von im Rahmen von privatrechtlichen Dienstleistungen der öffentlichen Stelle entstandenen Informationen (§ 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe e) VIG-E) sowie die zeitliche Beschränkung für Informationen über Rechtsverstöße (§ 2 Satz 1 Nr.1 Buchstabe e) VIG-E) erforderlich sind.

Auch die vorgesehene Regelung zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 2 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c) VIG-E) sollte noch einmal überdacht werden. Zwar ist zu begrüßen, dass nunmehr Daten über Verstöße gegen Lebens- und Futtermittelrecht von vornherein aus dem Begriff des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses ausgenommen werden sollen. Trotz dieser Einschränkung ist der Ablehnungsgrund jedoch nach wie vor zu weit gefasst. Die bisherigen Erfahrungen mit der vergleichbaren Vorschrift des § 6 Satz 2 IFG haben gezeigt, dass ein absoluter Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen



einen wirksamen Informationszugang unverhältnismäßig beschränkt. Der Informationszugang sollte daher nicht nur mit Einwilligung des Betriebsinhabers, sondern im Einzelfall auch bei überwiegendem Informationsinteresse des Verbrauchers zugelassen werden. Hierzu sollte eine entsprechende Abwägungsklausel in das Gesetz aufgenommen werden.

Außerdem bestehen Zweifel, ob die Tatbestandsalternative „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind“ hinreichend bestimmt ist und neben dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen überhaupt einen relevanten Anwendungsbereich hätte. Im Interesse der Rechtsklarheit und praktischen Handhabbarkeit der Norm wird daher angeregt, diese Alternative zu streichen.

In § 3 Abs.2 VIG-E sind Soll-Ablehnungsgründe für vorbereitendes Verwaltungshandeln vorgesehen. Diese sind zu weit gefasst. Der Ausschuss des Informationszugangs zu Entwürfen u.ä. (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 VIG-E) kann nur erforderlich sein, soweit und solange durch ihr vorzeitiges Bekanntwerden der Erfolg bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. § 3 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 3 VIG-E sollten daher entsprechend § 4 IFG miteinander verknüpft werden. Die Ausnahme für vertraulich übermittelte oder erhobene Informationen (§ 3 Abs. 3 Nr. 2 VIG-E) sollte zumindest entsprechend § 3 Nr. 7 IFG auf Fälle begrenzt werden, in denen das Vertraulichkeitsinteresse des Dritten im Zeitpunkt der Antragstellung noch fortbesteht.

- Antragsverfahren (§ 4 VIG-E):

Die vorgesehene Verkürzung der Bearbeitungsfristen (§ 4 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 VIG-E) ist zu begrüßen. Allerdings sollte – entsprechend § 7 Abs. 5 Satz 1 IFG – auch hier als Grundsatz gelten, dass Informationen *unverzüglich* zugänglich zu machen sind. Informationen werden – insbesondere auch im Verbraucherschutzrelevanten Bereich – durch Zeitablauf schnell wertlos. Ein wirksames Informationszugangsrecht setzt daher ein möglichst rasches Zugänglichmachen der Informationen voraus. § 4 Abs. 2 Satz 1 VIG-E sollte insofern an § 7 Abs. 5 Satz 1 IFG angepasst werden.



- Informationsgewährung (§ 5 VIG-E):

§ 5 Abs. 1 Satz 2 VIG-E sieht vor, dass die zuständige Stelle Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, auch unabhängig von einem Antrag über das Internet oder in sonstiger Weise öffentlich zugänglich machen kann. Die Ausgestaltung dieser Regelung als Kann-Vorschrift greift zu kurz. Ein aktives Informationsverhalten der Behörden ist ein wesentlicher Faktor für mehr Transparenz. Es erleichtert den Verbrauchern den Informationszugang und reduziert zugleich den Verwaltungsaufwand der Behörden bei der Bearbeitung von Einzelanträgen. Es wird daher angeregt, entsprechend § 11 Abs. 3 IFG zu regeln, dass geeignete Informationen allgemein zugänglich gemacht werden *sollen*.

- Gebühren und Auslagen (§ 6 VIG-E):

Die vorgesehene Gebührenregelung in § 6 Abs. 1 VIG-E, nach der – sofern sich die begehrten Informationen nicht auf Rechtsverstöße beziehen – für Amtshandlungen kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben werden, gewährleistet nicht hinreichend, dass die Gebühren im Einzelfall nicht abschreckend wirken. Entsprechend den Regelungen in § 12 Abs. 2 UIG und § 10 Abs. 2 IFG sollte daher geregelt werden, dass die Kosten auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Außerdem sollten zumindest einfache Auskünfte von der Kostenpflicht ausgenommen werden (so auch § 12 Abs. 1 Satz 2 UIG, § 10 Abs. 1 Satz 2).