



## **Stellungnahme**

zu den

**Empfehlungen der Ausschüsse zur 834. Sitzung des Bundesrates am  
8. Juni 2007**

zum

## **Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation**

(Bundesrats – Drs. 273/1/07 vom 29. Mai 2007)

anlässlich der öffentlichen Anhörung des  
Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
des Deutschen Bundestages  
am 13. Juni 2007

### **Inhaltsübersicht**

- |    |                                                     |      |
|----|-----------------------------------------------------|------|
| 1. | Grundlegende Anmerkungen zur Verbraucherinformation | S. 2 |
| 2. | Empfehlungen des Bundesrates                        | S. 4 |

Der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels – dem nach Industrie und Handwerk drittgrößten Wirtschaftszweig in Deutschland. Der HDE vertritt alle Branchen, Betriebsgrößen und Standorte sowie die Belange und Interessen des gesamten Einzelhandels als legitimes Sprachrohr der Branche gegenüber der Politik in Berlin und Brüssel sowie gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen, den Medien und der Öffentlichkeit.

Der Deutsche Hotel und Gaststättenverband e.V. (DEHOGA Bundesverband) vertritt die politischen Interessen von ca. 245.000 gastgewerblichen Betrieben in Deutschland. Als Unternehmer- und Berufsorganisation mit über 1 Million Beschäftigten, 100.000 Auszubildenden und einem Umsatz von 57 Milliarden Euro setzt sich der DEHOGA Bundesverband vor allem für die über 85 % kleinstgeprägten Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern ein.

## **1. Grundlegende Anmerkungen zur Verbraucherinformation**

HDE und DEHOGA Bundesverband nehmen die Anhörung im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zum Anlass, angesichts des nunmehr wohl bevorstehenden Abschlusses der langjährigen Debatte über das Ob und Wie einer gesetzlichen Regelung zur Verbraucherinformation mit mehrfachen Anläufen für ein Verbraucherinformationsgesetz mit dieser schriftlichen Stellungnahme eine Bewertung aus ihrer Sicht als betroffene Wirtschaftsbereiche vorzunehmen.

Dabei halten beide Verbände zunächst fest, dass der Gesetzentwurf wichtige und richtige Grundsatzentscheidungen trifft. Dies gilt insbesondere für den Verzicht auf einen *unmittelbaren gesetzlichen Auskunftsanspruch gegen die Unternehmen* für jedermann. Ein solcher Anspruch wäre – insbesondere als nationaler Alleingang innerhalb der Europäischen Union – rechtspolitisch verfehlt und systemwidrig.

Unbestritten ist aus Sicht des Handels und der Gastronomie, dass die Öffentlichkeit und die Verbraucher bei einer Gefährdung so schnell und so effektiv wie möglich informiert werden müssen – ohne allerdings Verbraucher durch verfrühte, ungeprüfte Informationen oder gar überzogene Panikmeldungen zu verunsichern. Insofern bedarf es einer *sachgerechten Ausgleichsregelung* zur Berücksichtigung der verfassungsrechtlich begründeten Rechte der möglicherweise betroffenen Unternehmen ebenso wie zu den berechtigten Informationsinteressen der Öffentlichkeit.

Vor diesem Hintergrund sehen beide Verbände keine Veranlassung bzw. Rechtfertigung für die seitens des Bundesrates nunmehr vorgeschlagenen Verschärfungen und Ausweitungen zum Verbraucherinformationsgesetz (vgl. hierzu den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation, Bundesrats-Drs. 273/07 vom 27. April 2007). Dies vorausgestellt, bestehen aus Sicht der Verbände insbesondere folgende zentrale Anforderungen für eine sachgerechte Ausgestaltung:

- Gerade angesichts der nunmehr parallel erfolgten Vorlage von Verbraucherinformationsgesetzen auf Landesebene ist es *rechtspolitisch dringend angeraten, zur Vermeidung eines „Flickenteppichs“ eine enge Abstimmung in den materiellen und formellen Regelungen auf Bundes- und Landesebene herbeizuführen*. Gerade aus Sicht der betroffenen Unternehmen, insbesondere wenn diese länderübergreifend oder gar bundesweit tätig sind, sind einheitliche Regelungen in dieser Materie unerlässlich.
- Ausdrücklich ist im laufenden Gesetzgebungsverfahren nochmals darauf hinzuweisen, dass gerade die *Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben im Vollzug* eine entscheidende Rolle für die betroffene Wirtschaft gewinnen wird. Auch insofern sind zunächst möglichst widerspruchsfreie gesetzliche Vorgaben anzustreben.
- Es ist – entgegen anderweitiger Forderungen – sachgerecht, den *Anwendungsbereich der Regelungen auf das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) zu beschränken*, da es zwischen den genannten und anderen Bereichen sowie insbesondere dem Dienstleistungssektor derart erhebliche Unterschiede gibt, dass eine allgemeine Regelung ausdrücklich abgelehnt wird.
- Unverzichtbar ist zudem, die *behördlichen Auskunftspflichten während laufender Verwaltungsverfahren sachgerecht zu begrenzen*: Mit anderen Worten muss das Gesetz gewährleisten, dass weder Unternehmen noch Produkte unberechtigt bzw. vorschnell an einen öffentlichen Pranger gestellt werden. Dies bedarf einer Regelung, die eine differenzierte und sachorientierte Vorgehensweise im Einzelfall ermöglicht.
- Unabhängig von dem vorgenannten Aspekt können auch aus übergeordneten, staatshaftungsrechtlichen Gründen *Behörden nicht generell davon frei gezeichnet werden, die Richtigkeit vermittelter Informationen zu prüfen*. Vielmehr müssen sie ihre (hoheitlichen) Auskünfte für den Antragsteller verständlich gestalten bzw. erteilen – denn ungeprüfte, voreilige oder gar falsche Informationen nützen auch dem Verbraucher nicht. Die Verbraucher können verständliche und verlässliche Informationen erwarten – im Gegenzug ist dann auch eine Gebührenerhebung bei individuellen Auskunftsbegehren angemessen.

## **2. Empfehlungen des Bundesrates**

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen ergibt sich nachfolgende Bewertung ausgewählter positiver bzw. kritischer durch den Bundesrat angeregter Änderungen bzw. Ergänzungen.

Nachfolgend wird insofern jeweils auf die entsprechenden Ziffern gemäß Bundesrats-Drs. 273/01/07 verwiesen:

### **Ziffer 2 – Art. 1 (§ 2 Satz 1 Nr. 1 e VIG) – Streichungsvorschlag / Zustimmung**

Aus den dargelegten Gründen unterstützen wir den Vorschlag.

### **Ziffer 3 – Art. 1 (§ 3 Abs. 2a – neu – VIG) – Ergänzung / Vorbehalt**

Der Bundesrat regt eine Ergänzung dahingehend an, dass die Behörde selbst nicht mehr zur Auskunftserteilung verpflichtet ist, falls sich der betroffene Lebensmittelunternehmer (im Rahmen der Anhörung nach § 4 Abs. 1) bereits ausdrücklich selbst bereit erklärt hat, die vom Antragsteller gewünschten Informationen entsprechend § 5 Abs. 1 selbst zu erteilen.

Zunächst enthält dieser Gedanke eines Selbsteintrittsrechts des Lebensmittelunternehmers – ähnlich der Regelung in § 40 Abs. 2 LFGB – einen sachgerechten Ansatz. Es ist jedoch vorsorglich ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass aus dieser Regelung heraus nicht in der gelebten Verwaltungspraxis ein faktischer Druck auf die betroffenen Lebensmittelunternehmern dahingehend ausgeübt werden darf, auf Wunsch der Behörde an deren Stelle unmittelbar tätig zu werden. Hierauf wird – sollte die Regelung übernommen werden – beim Monitoring des Vollzugs durch die betroffenen Wirtschaftsbereiche geachtet werden.

Allerdings kann die vom Bundesrat in der Begründung getroffene Erwägung, dieser Ansatz ergebe sich aus dem Grundsatz der Privatautonomie, nicht mitgetragen werden. Selbstverständlich ist und bleibt auch in diesen Fällen der Anspruch des Antragstellers und der Vorgang insgesamt eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung – dann kann aber nicht mehr auf die „Privatautonomie“ verwiesen werden. Autonom in diesem Sinne wäre die Entscheidung allenfalls dann, wenn Auskünfte zu privaten Belangen tatsächlich ausschließlich in die Entscheidungsfreiheit beider Seiten – Unternehmen und Verbraucher – gestellt wären. Dies ist aber gerade nicht der Fall. Dies lässt sich vor

allem daran festmachen, dass Unternehmen in diesen Fällen gerade nicht in der Art und Weise, wie sie die Anfrage eines Auskunftssuchenden an eine Behörde auf der Grundlage des Verbraucherinformationsgesetzes beantworten, freigestellt werden. Vielmehr werden sie strikt auf die verbindlichen Vorgaben des VIG verwiesen. Hier wie auch an anderen Stellen ist daher anzumerken, dass die vom Bundesrat herangezogenen Begründungserwägungen teilweise mehr als fragwürdig sind, selbst wenn man dem Regelungsansatz zustimmt.

Tatsächlich – und das ist der maßgebliche Grund für diese Vorgehensweise bzw. Ergänzung des Bundesrates – zielt diese Verfahrensform natürlich nicht auf den Schutz der Privatautonomie, sondern auf die Entlastung der Behörden. Es wäre dann ein Gebot der politischen Ehrlichkeit und der rechtlichen Klarheit, diese Motivation auch ausdrücklich anzusprechen. Die Verbände werden jedenfalls sehr sorgfältig beobachten, ob eine solche Regelung in der Vollzugspraxis tatsächlich sachgerecht gehandhabt wird oder sich als verkappte Einführung eines unmittelbaren Anspruchs gegenüber Unternehmen entwickelt. Letzteres werden die Verbände nicht akzeptieren.

#### **Ziffer 4 – Art. 1 (§ 4 Abs. 1 Satz 3 – neu – VIG) – Ergänzung / Änderung**

Im Grundsatz begrüßen die Verbände die hier vorgeschlagene Vorgehensweise, wonach auf Nachfrage des betroffenen Dritten (also Einzelhandel- bzw. Gastronomieunternehmens) die Behörde relevante Informationen zum Antragsteller (Name und Anschrift) auch an diesen weitergeben soll.

Allerdings kann der vom Bundesrat vorgeschlagenen Formulierung, die dies ausdrücklich in das freie Ermessen der Behörde stellt, nicht zugestimmt werden. Sollte etwa die unter Ziffer 3 vorgeschlagene Änderung tatsächlich in das VIG einfließen, ist es zumindest in diesen Fällen zwingend, die entsprechenden Daten an den betroffenen Lebensmittelunternehmer weiterzugeben.

Aber auch darüber hinaus gibt es keine Veranlassung, die entsprechenden Daten auf Wunsch des betroffenen Lebensmittelunternehmers nicht bereitzustellen. Vielmehr ist dieser Rechtsgedanke bzw. die Regelung ebenso ein Ausfluss des dem VIG insgesamt zugrunde liegenden Transparenzgedankens, der natürlich keine „Einbahnstraße“ sein kann.

Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

*„Die Behörde teilt auf Antrag einem betroffenen Dritten den Namen und die Anschrift des Antragstellers mit.“*

**Ziffer 5 – Art. 1 (§ 4 Abs. 1 Satz 5 und 6 – neu – VIG) – Ergänzung / Ablehnung**

Der Bundesrat hat die Vorstellung, dass eine Beteiligung Dritter (also der Lebensmittelunternehmen) dann unterbleiben kann, wenn diese bereits „im Rahmen einer gleichartigen Anfrage innerhalb des letzten Jahres durchgeführt wurde“, wobei jedoch der Dritte über die unterlassene Beteiligung informiert werden soll.

Dieser Ansatz ist untragbar, weil er weder der Verwaltungsvereinfachung noch der besseren Information der Verbraucher dient.

Tatsächlich muss die Behörde auch in diesem Fall den Dritten unterrichten, so dass insofern zunächst formal dessen „Information“ gesichert erscheint. Allerdings bleibt diesem in Verkennung des Rechtsstaatsprinzips jedoch möglicherweise kein effektiver Weg, um innerhalb des konkreten Verfahrens seine subjektiven Rechte zu wahren.

Dabei geht die Begründung zunächst irrigerweise im Wege einer Unterstellung davon aus, dass sich bei einer gleichartigen Anfrage auch hinsichtlich der Informationen des Lebensmittelunternehmers bzw. dessen Rückäußerung gegenüber der Behörde nichts ändern werde. Dies ist jedoch, z.B. bei neueren Erkenntnissen seitens des Unternehmens zum konkreten Sachverhalt, nahe liegender Weise gerade nicht der Fall.

Hinzu kommt, dass mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „gleichartige Anfrage“ in diesem Kontext eine rechtsstaatlich höchst bedenkliche Formulierung vorgesehen ist, bei der Streitigkeiten vorprogrammiert sind, wann dieser Tatbestand vorliegt. Damit wird ein erheblicher Unsicherheitsfaktor in das Verfahren hineingetragen.

Wir möchten daher ausdrücklich festhalten, dass ein prozedural effektiver Rechtsschutz – der im übrigen auch verfassungsrechtlich verankert ist – die sachgerechte und wirksame Wahrung der Verfahrensrechte des betroffenen Dritten in jedem Einzelfall zwingend erfordert. Insofern ist dieser Vorschlag des Bundesrats unververtretbar. Auch hier steht offenkundig alleine das Interesse aus Sicht der Behörden im Vordergrund, sich die Verfahren möglichst einfach gestalten zu wollen.

HDE und DEHOGA Bundesverband erwarten daher die Streichung der vorgeschlagenen Ergänzung.

**Ziffer 6 – Art. 1 (§ 4 Abs. 3 Satz 3 VIG) – Ergänzung / Zustimmung**

Aus den angeführten Gründen wird die dort vorgeschlagene Ergänzung unterstützt.

**Ziffer 7 – Art. 1 (§ 6 Abs. 1 Satz 2 VIG) – Streichung / Zustimmung**

Aus den angeführten Gründen wird die dort vorgeschlagene Ergänzung unterstützt.

**Ziffer 8 – Art. 2 Nr. 2 a) cc) (§ 40 Abs. 1 Satz 3 LFGB) – Neufassung / Ablehnung**

Der Bundesrat will die bereits von der Bundesregierung vorgeschlagene Verschärfung der Abwägungsklausel noch dadurch steigern, dass zukünftig durch Streichung des Verweises auf die Alternative in § 40 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 LFGB eine wichtige Fallgestaltung aus der Abwägungsentscheidung heraus gebrochen werden soll.

Damit würde im Ergebnis in diesen Fällen eine Abwägung im Einzelfall durch die Behörde unterbleiben, da im Regelfall bereits aufgrund der Rechtsnorm stets zwingend eine Information der Öffentlichkeit erfolgen müsste. Aus dem nachfolgenden Gründen kann dieser Vorgehensweise nicht zugestimmt werden:

Bereits die Unterstellung in den Erläuterungen zur Begründung, es handele sich um „rechtsuntreue“ Unternehmen, beruht auf einem Zirkelschluss. Auch von der Praxis wird diese Argumentation nicht gestützt: Allein der – selbst „hinreichende“ – Verdacht kann insofern nicht als tragfähige Grundlage angesehen werden. So führte in der Vergangenheit häufig bereits alleine die Anhörung bzw. Äußerung des betroffenen Wirtschaftsbeteiligten bzw. Unternehmens schnell und glaubhaft dazu, dass ursprüngliche Vorwürfe bzw. angebliche Verstöße gegen das Lebensmittel- bzw. Verbraucherschutzrecht nicht mehr aufrecht erhalten werden konnten.

Hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass Unternehmen nicht vorschnell bzw. ungerechtfertigt an einen öffentlichen Pranger gestellt werden dürfen. Solche (hoheitlichen) Äußerungen einer Behörde bzw. öffentlichen Stelle unterliegen daher einer besonderen Sorgfaltspflicht bzw. einer sorgfältigen Abwägung im Einzelfall.

In diesem Zusammenhang ist ebenso daran zu erinnern, dass die Verbände der Wirtschaft in anderem Kontext frühzeitig auf die Bedenken hingewiesen haben, die sich insbesondere mit Blick auf Art. 34 GG (Staatshaftung) ergeben, sofern eine Behörde (generell) nicht verpflichtet sein sollte, die inhaltliche Richtigkeit der offen zu legenden Information zu überprüfen. Ob dies zur tragfähigen Haftungsbeschränkung führt, steht somit unter dem Vorbehalt der verfassungsrechtlichen Prüfung (vgl. zur verfassungsrechtlichen Kritik etwa *Kube*, Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht

[ZLR] 2007, S. 165 ff. [S. 186, S. 181] sowie bereits grundlegend – auch zu anderen Fragen des VIG – *Girnau*, ZLR 2006, S. 651 [S. 660, 667]).

Eine nicht sachgerechte Ausgestaltung der hier aufgeworfenen Fragen dürfte im Übrigen den Bundesgesetzgeber erneut in verfassungsrechtlich schwierigsten Fahrwasser führen, da sich insofern die Frage stellt, ob nicht grundrechtlich geschützte Positionen von Unternehmen durch die vom Bundesrat begehrte generelle „gesetzliche Interessenabwägung“ beeinträchtigt werden.

Die Verbände empfehlend daher dringend die Streichung der Änderungsvorschläge.

### **Ziffer 10 – Neue Meldepflicht (§ 44 Abs. 5 – neu – LFGB) / Ablehnung**

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften (LFGB) mit Stand vom 4. Mai 2007 hat das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMELV) einen eigenständigen Gesetzentwurf zur Regelung der hier angesprochenen spezifischen Problematik vorgelegt. Danach sollen Lebensmittelunternehmer, denen unsichere Lebensmittel angeboten werden, dazu verpflichtet werden, die zuständige Überwachungsbehörde über den Vorgang zu unterrichten. Diese Meldepflicht soll auch Futtermittel umfassen.

Die hiermit angesprochenen Regelungen werfen allerdings vielfältige rechtliche – insbesondere europarechtliche – Fragen auf. Dabei sind HDE und DEHOGA Bundesverband davon überzeugt, dass eine entsprechende Regelung zwangsläufig zu einer Notifizierungspflicht bei der EU-Kommission führt. Darüber hinaus bestehen erhebliche Bedenken dahingehend, dass die vorgeschlagene Regelung – die im Übrigen zwischenzeitlich in den Beratungen auf EU-Ebene nicht durchsetzungsfähig war – mit den vorrangigen europäischen Rechtsvorschriften, insbesondere der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 zum Lebensmittelrecht, vereinbar ist.

Unabhängig davon, dass eine solche neue Rechtsvorschrift nicht unter Auslassung der rechtlich verankerten Anhörungsrechte der betroffenen Wirtschaft nun quasi im Schweinsgalopp durch die Hintertür erlassen werden sollte, droht hier erheblicher Unbill: Sollte der Vorschlag des Bundesrates aufgegriffen werden, stünde das Gesetzgebungsvorhaben aufgrund der Notifizierungspflicht unter europarechtlichem Prüfvorbehalt. Angesichts der konkreten Historie der Gesetzgebung halten es die Verbände daher für wenig sachgerecht, diesen Weg einzuschlagen und empfehlen dringend, die spezifische Problematik (wie auch vom Bundesverbraucherministerium angedacht) einer gesonderten Gesetzgebungsinitiative zu überlassen.



**Ziffer 11 – Strafverschärfung zu Art. 19 Abs. 1 der EU-BasisV / Ablehnung**

Auch mit Blick auf diese vorgeschlagene Änderung und deren Begründung wird übersehen, dass es durchaus Fälle gibt, in denen auch ein so genannter stiller Rückruf den Anforderungen von Artikel 19 Abs. 1 Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 genügt. Bereits aus diesem Grund kann die vorgeschlagene Formulierung nicht nachvollzogen werden. Es bestehen weiterhin vor dem Postulat des Bestimmtheitsgebotes schwere förmliche Bedenken, wenn in einer Strafnorm die Sanktion daran geknüpft werden sollte, dass ein Verfahren „nicht vollständig eingeleitet“ worden sein sollte.

Die sachgerechte Ausgestaltung der vom Bundesrat angesprochenen Fragen sollte daher im ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren – gegebenenfalls verknüpft mit der bereits unter Ziffer 10 angesprochenen Gesetzgebungsinitiative des BMELV – angegangen werden, sofern tatsächlich Handlungsbedarf bestehen sollte. Auch dies bedürfte dann noch der vertieften Diskussion.

**Ziffer 12 – Erhöhung des Strafrahmens / Ablehnung**

Bevor in der hier vorgesehenen Weise der Strafraumen erheblich ausgeweitet wird, sollte zunächst einmal der bestehende Rechtsrahmen ausgeschöpft werden. Der Ansatz läuft zudem den langjährigen und berechtigten Bemühungen entgegen, das Lebensmittelrecht zu „entkriminalisieren“. Effektiver Verbraucherschutz ist so – gerade mit Blick auf die viel zitierten „schwarzen Schafe“ bzw. kriminelle Handlungsweisen – wohl kaum zu sichern.

Die Verbände sehen vielmehr zur Gewährleistung des Konsumentenschutzes insbesondere eine funktionierende, sachgerecht ausgestattete und ausgebildete amtliche Lebensmittelüberwachung sowie den qualifizierten Vollzug der bestehenden öffentlich-rechtlichen Normen als geboten und erforderlich an.

**Ziffer 13 – Sperrwirkung für Landesgesetze / Prüfung und ggfs. Klarstellung**

Es ist zu bezweifeln, ob die Bewertung des Bundesrates über eine Sperrwirkung aufgrund Art. 72 Abs. 1 GG für „landesrechtliche Regelungen zur Verbraucherinformation“ tatsächlich zutreffend ist.

Sollte eine sorgfältige Prüfung diese Bewertung allerdings bestätigen, sollte diese Rechtslage auch unmittelbar und explizit im VIG zum Ausdruck kommen.

Abschließend unterstützen beide Verbände die berechtigten Kritikpunkte, die gebündelt über den Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft in den vorliegenden Stellungnahmen verdeutlicht werden und auch in der Sachverständigenanhörung erneut vorgetragen werden.

Berlin, 8. Juni 2007

RA Dr. Detlef Groß

Geschäftsführer HDE

Bereichsleiter „Recht, Wettbewerb,

Umwelt- und Verbraucherpolitik“

RA Stephan Büttner

Stellv. Geschäftsführer

DEHOGA Bundesverband