

Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - Sekretariat -	
Eingang:	26. Mai 2006 <i>kuif</i>
	<i>kl</i>

Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
1 6 (10) 1 2 7 - F
Ausschussdrucksache



Stellungnahme
zum
Entwurf eines Gesetzes
zur Neuregelung
des Rechts auf Verbraucherinformation
(BT-Drs. 16/1408 vom 9. Mai 2006)

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 und vertritt die Belange und Interessen des gesamten Einzelhandels als legitimiertes Sprachrohr der Branche gegenüber der Politik in Berlin und Brüssel sowie gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen, den Medien und der Öffentlichkeit.

Der HDE begrüßt die Erörterung des Entwurfs in einer Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages. Zwar dauert die Debatte über das Ob und Wie einer gesetzlichen Regelung zur Verbraucherinformation nunmehr zwar schon über mehrere Legislaturperioden. Dennoch ist es angesichts der Bedeutung der mit einem Verbraucherinformationsgesetz verbundenen rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen geboten, die bekannten Fragestellungen und ihre Umsetzung im vorliegenden Entwurf nochmals eingehend zur Diskussion zu stellen.

I. Grundlegende Bewertung

Gegenüber früheren Entwürfen und Konzepten sieht der HDE im vorliegenden Entwurf teilweise erhebliche Verbesserungen: Die Vorlage ist insgesamt übersichtlicher geworden und enthält in zentralen Fragen wichtige und richtige Grundsatzentscheidungen. 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 – rechtlich mehr als fragwürdig sowie rechtspolitisch verfehlt und systemwidrig.

Unbestritten ist, dass die Öffentlichkeit und die Verbraucher bei einer Gefährdung so schnell wie möglich – und so gut wie möglich – informiert werden müssen. Auch hier gilt allerdings, dass Verbraucher nicht durch verfrühte, ungeprüfte Informationen und überzogene oder unnötige Panikmeldungen verunsichert werden. Auch die Entscheidung des Gesetzgebers, das behördliche Handeln transparent zu gestalten und den Bürgern gegenüber den Behörden einen individuellen Anspruch auf Auskunft einzuräumen, entspricht – wie etwa im Umweltinformationsgesetz (UIG) bzw. im Informationsfreiheitsgesetz (IFG) – den derzeitigen allgemeinen Entwicklungen.

Dennoch bestehen aus Sicht des HDE in einzelnen Fragestellungen weitergehender Diskussions- und Klärungsbedarf:

- So sollte sich das Gesetz im *Anwendungsbereich* aus Sicht des HDE – entsprechend vieler politischer Absichtsbekundungen und den Ausführungen in der Bundestagsdrucksache zum Hintergrund und zur Zielsetzung – tatsächlich auf Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel beschränken. Zwischen den Lebensmittelsektor und anderen Branchen gibt es derart erhebliche Unterschiede, dass insofern eine gesonderte – oder zumindest ausdifferenzierte – Regelung sachgerecht wäre.
- Bereits aus haftungsrechtlichen Gründen *können Behörden nicht davon frei gezeichnet werden, die Richtigkeit vermittelter Informationen zu prüfen*. Vielmehr müssen sie Auskünfte für den Antragsteller verständlich erteilen – ungeprüfte, voreilige oder falsche Informationen nützen auch dem Konsumenten nicht. Will man eine moderne Verbraucherpolitik auch für die Adressaten (die Verbraucher) in verwertbare und hilfreiche bzw. nützliche Maßnahmen umsetzen, muss es sich um sachgerechte und verlässliche Informationen handeln. Im Gegenzug ist eine Gebührenerhebung – wie bereits bei dem seit dem 1. Januar 2006 geltenden IFG – angemessen.

- Unverzichtbar ist, die *Auskunftspflichten während laufender Verwaltungsverfahren sachgerecht zu begrenzen*: Das Gesetz muss gewährleisten, dass weder Unternehmen noch Produkte unberechtigt bzw. vorschnell an einen öffentlichen Pranger gestellt werden. HDE-Präsident Hermann Franzen hat hierzu öffentlich an den Gesetzgeber appelliert, seine Schäferhunde tatsächlich gezielt auf die berühmten „schwarzen Schafe“ anzusetzen, nicht aber ständig die ganze Herde in Unruhe zu halten.

Immer wieder ist darüber hinaus im politischen Raum die Forderung zu hören, die Wirtschaft und ihre Spitzenverbände sollten zur Auskunftspflicht der Unternehmen eine so genannte „*Selbstverpflichtungserklärung der Wirtschaft*“ als Alternative zur gesetzlichen Regelung eines Informationsanspruches von Verbrauchern gegenüber Unternehmen abgeben. Übereinstimmend haben die maßgeblichen Verbände bereits frühzeitig gegenüber dem damaligen Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) in Erwiderung einer diesbezüglichen Initiative betont, dass sie nicht im Namen der Unternehmen bindende Verpflichtungserklärungen abgeben können. Bereits rechtlich besteht hierzu aufgrund der Vielfalt der betreffenden Mitgliederbereiche und der mangelnden Durchsetzungsmöglichkeiten von regelmäßig eingeforderten Sanktionen für die Unternehmen bei Verstößen gegen eine solche Selbstverpflichtung unabhängig von den praktischen Fragen kein Spielraum.

Aus Sicht des HDE beruhen diese Forderungen auch auf einer *unzutreffenden Wahrnehmung*: Selbstverständlich kommen bereits heute die Unternehmen, insbesondere im Einzelhandel, dem Wunsch der Verbraucher (also ihrer Kunden) nach mehr Informationen in umfassender, wenn auch individuell unterschiedlichster Weise nach – sofern ein entsprechender Informationswunsch vorliegt.

Der HDE seinerseits hat es in der Vergangenheit schon als Aufgabe betrachtet, auf die Bedeutung sachgerechter Verbraucher- und Kundeninformation hinzuweisen und bei seinen Mitgliedsunternehmen für eine noch offenere Informationspolitik zu werben. Über diese Appelle hinaus ist der HDE aber davon überzeugt, dass gerade im deutschen Einzelhandel vor allem der enge Wettbewerb in aller Regel bereits heute für den Kunden zu guten Ergebnissen führt. Unabhängig davon nimmt der HDE das Signal aus der Politik ernst, bereits heute geleistete Beiträge der Branche und der Unternehmen zur kundenorientierten, verständlichen und verlässlichen Information besser zu vermitteln. Denn gerade aus Sicht des Handels ist ein hohes Maß an Verbraucherinformation ein wichtiges Gut, denn er setzt auf aufgeklärte und mündige Verbraucher bzw. Kunden. Schon jetzt stellen daher die Unternehmen und die Branche neben den gesetzlichen Informationspflichten (z.B. im Rahmen der Produktkennzeichnung) zahlreiche und vielfältige Informationen etwa über Internet oder Kundentelefon-Hotlines zur Verfügung.

Der *Koalitionsvertrag* hatte als Zielvorgabe für das Gesetz hinsichtlich der besseren Transparenz des behördlichen Handelns festgelegt:

„Wir wollen ein Verbraucherinformationsgesetz, das den hohen Ansprüchen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Information über gesundheitsgefährdende oder risikobehaftete Produkte gerecht wird und nicht zu unverhältnismäßiger Bürokratie führt. Das Verbraucherinformationsgesetz wird die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Information regeln und negative Auswirkungen auf Wirtschaftsbeteiligte, deren Erzeugnisse ohne Beanstandung sind, vermeiden.“ (Kapitel VII, S. 129).

Wenn – unter Einbeziehung der Kritik in den dargelegten Einzelpunkten – das Gesetz zukünftig dieses Postulat umsetzt, findet dieser Ansatz die Zustimmung des HDE. Allerdings möchte der HDE auch bereits im laufenden Gesetzgebungsverfahren darauf hinweisen, dass gerade die aktuellen Erfahrungen mit dem kürzlich In-Kraft getretenen IFG verdeutlichen, dass die *Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben im Vollzug* eine entscheidende Rolle gewinnen wird:

Hier appelliert der HDE zum einen, bei der *Ausgestaltung* des Gesetzes möglichst klare, verständliche und eindeutige Vorgaben zu treffen. Zum anderen sollten bereits frühzeitig und aktiv die sich aus dem Verbraucherinformationsgesetz ergebenden *neuen Pflichten, Inhalte und Verfahrensvorgaben an die Vielzahl der betroffenen Behörden und anderen Stellen in Bund, Ländern und Gemeinden zeitnah und zutreffend vermittelt* werden.

Der Vollzug im Einzelfall entscheidet darüber, wie sich die Wirklichkeit der Verbraucherinformation für Bürger und Wirtschaft zukünftig gestaltet. Dabei liegt die Chance darin, die politischen Zielvorgaben aus dem Koalitionsvertrag auf der Grundlage des gegebenenfalls in Detailfragen anzupassenden Gesetzentwurfes umzusetzen.

II. Kritikpunkte und offene Fragen im Einzelnen:

1. Bestehendes Instrumentarium nicht ignorieren

Unabhängig von dem geplanten Vorhaben muss dem Eindruck widersprochen werden, es ermangele den zuständigen Behörden an ausreichenden Möglichkeiten der Verbraucherinformation bei relevanten Vorgängen, sofern die Produkte noch auf dem Markt sind. Natürlich ermöglicht auch das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) bereits seit dem 7. September 2005 den Behörden in umfassender Weise, die Verbraucher bzw. die Öffentlichkeit sowohl in Fällen des Gesundheitsschutzes bei expliziter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips als auch des Täuschungsschutzes sowie bei Vermarktung von Ekel erregenden Lebensmitteln zu informieren – und zwar unter Nennung der Namen von Produkt und Hersteller.

Unbestritten ist auch, dass die Verbraucher sowohl nach dem IFG des Bundes als auch nach den zahlreichen Informationsfreiheitsgesetzen der Länder derzeit schon weit reichende und rechtlich verbrieftete Möglichkeiten haben, Zugang zu den behördlichen Informationen zu erhalten. Insofern sollte aber die Gelegenheit wahrgenommen werden, im Anwendungsbereich des Gesetzes eine stringente und einheitliche Vorgabe für die Umsetzung der Zugangsrechte zu den relevanten Informationen bundesweit zu verankern. Ein „Flickenteppich“ unterschiedlicher konkurrierender Regelungen kann nicht im Interesse des Verbrauchers sein – aus Sicht der Wirtschaft wäre dies bei einer Vielzahl von länderübergreifend tätigen (auch mittelständischen) Unternehmen verheerend.

2. Konsequenzen für die Unternehmen ernst nehmen: „Schwarzen Schafen“ den Boden entziehen – redliche Unternehmen vor falschen Vorverurteilungen schützen

Wie bereits dargelegt hält es der HDE für die zentrale Herausforderung bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Vorgaben zur Verbraucherinformation, die legitimen Informationsrechte der Verbraucher bzw. Bürger und die gleichfalls – im Kern durch das Grundgesetz, insbesondere dort die Art. 14 (Eigentum), Art. 12 (Berufsfreiheit) und Art. 3 (Gleichheitsgrundsatz) – rechtlich anerkannten und geschützten Interessen der Unternehmen in einen angemessenen und sachgerechten Ausgleich zu bringen.

Der HDE unterstützt die bereits vom Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) in den vergangenen Beratungen anschaulich und an konkreten Beispielen dargelegte Position, dass die Nennung von Produkt-, Marken- und Unternehmensnamen in der Öffentlichkeit bekanntermaßen gerade im Lebensmittelbereich einen äußerst sensiblen Bereich betrifft.

Dies liegt nicht zuletzt an der besonderen emotionalen Komponente, die echte oder vermeintliche „Lebensmittelskandale“ regelmäßig bei Medien und Politik, aber auch beim Verbraucher auslösen. Zwar mag die Beobachtung stimmen, dass die Zahl der in der Öffentlichkeit „bekannt gewordenen Unregelmäßigkeiten bei der Herstellung, Lagerung und Lieferung von Lebensmitteln und Futtermitteln (...) in der letzten Zeit gestiegen (ist)“ – ein objektives Bild ergibt dieser Befund für sich genommen allerdings nicht. Denn es ist ebenso unbestritten, dass die Vielfalt und Qualität von Lebensmitteln ebenso wie die Lebensmittelsicherheit generell in Deutschland und in der EU stetig in den vergangenen Jahren verbessert wurde.

Dabei gibt es zahlreiche Beispiele, wo auf den ersten Blick einem konkreten Produkt bzw. Unternehmen zugeordnete dramatische Befürchtungen sich tatsächlich im Nachhinein bei sorgfältiger Prüfung des Sachverhalts als unbegründet erwiesen haben. Aus diesem Grunde appelliert der HDE für eine Regelung, die bei tatsächlicher Gefährdungslage schnelle und effektiv geeignete Maßnahmen ermöglicht, zugleich aber im Regelfall verhindert, dass Konsumenten durch zu frühe und nicht gesicherte Warnungen unnötig verunsichert und vermeidbare wirtschaftliche Konsequenzen vermieden werden.

Im schlimmsten Fall kann dies bis zur Existenzvernichtung des Betriebes bzw. Unternehmens führen. Es ist daher für den Einzelhandel das zentrale Postulat, dass weder Unternehmen noch Marken oder Produkte in ungerechtfertigter oder leichtfertiger Weise an einen „öffentlichen Pranger“ gestellt werden. Denn regelmäßig wird unter Eingriffsgesichtspunkten und in den praktischen Folgen die öffentliche Nennung von Produkt- oder Unternehmensnamen durch eine staatliche Stelle mit der ihr zugewiesenen besonderen Autorität als „Warnung“ verstanden bzw. wirken. Selbst wenn diese sich später als unbegründet herausstellt, sind die negativen Folgen in den meisten Fällen nicht oder nur schwer zu korrigieren.

Die verfassungsrechtlich verankerten Schutzpositionen sind daher sowohl auf gesetzlicher Ebene als auch im Vollzug des konkreten Einzelfalls stets zwingend zu berücksichtigen. Einen „öffentlichen Pranger“ sieht das Grundgesetz zu Recht nicht mehr vor; der Gesetzgeber ist gut beraten, diese Wertungen und die Errungenschaften der Aufklärung nicht zu ignorieren.

Der HDE hat an anderer Stelle – bei der Anhörung zu den Konsequenzen aus dem so genannten Fleischskandal und dem daraufhin unverzüglich verabschiedeten 10-Punkte-Sofortprogramm von Bundesminister Seehofer – verdeutlicht, dass echte oder vermeintliche „Lebensmittelskandale“ auf anderem Wege und mit anderen (geeigneten) Instrumenten angegangen werden müssen. Hierauf kann insofern verwiesen werden.

3. Sachgemäße Abgrenzung von öffentlicher Information und individueller Auskünfte bei noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsverfahren

Wie bereits eingangs dargelegt wurde, muss selbstverständlich bei einer Gefährdungslage die Öffentlichkeit unverzüglich, zielgerichtet und umfassend über die konkrete Sachlage unterrichtet werden – dies kann aber nur über die öffentliche Information (Presse, Rundfunk, Fernsehen etc.) effektiv geschehen. Die Abarbeitung einer solchen Situation über Individualauskünfte erscheint weder sinnvoll noch sachgerecht – zumal die betroffene(n) Behörde(n) sich auf die Krisenbewältigung und Problemlösung und nicht auf Nebenschauplätze konzentrieren sollte(n) und müsse(n).

Andererseits ist jedem Sachkenner und Praktiker bekannt, dass nicht jedes behördliche Verfahren bzw. jede eingeleitete Beanstandung tatsächlich substantiiert bzw. gerechtfertigt ist. Werden hier – auch über anfragende Einzelpersonen – vorschnell ungesicherte Informationen publik, ist deren Weiterverwendung weder durch die Behörde noch durch das betroffene Unternehmen zu gestalten. Die oben geschilderte Problemlage einer ungesicherten und letztlich falschen Information stellt sich in gleicher Weise, wenn über Dritte solche Vorgänge weiterverbreitet werden.

Eine Kernforderung des HDE war daher, noch nicht abgeschlossene Verwaltungsverfahren insgesamt vom Auskunftsanspruch auszunehmen. Nach dem Verständnis des HDE entspricht § 2 Nr. 1 b) des Entwurfs diesem Ansatz nicht: Auch wenn dort zunächst im Grundsatz „während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens“ keine Auskünfte behördlich erteilt werden sollen, wird diese Regel in zu weit gehender Weise unter pauschaler Bezugnahme auf „§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2“ durchbrochen. Somit werden zukünftig möglicherweise – ohne abschließende und rechtsstaatliche Klärung – in aller Regel auch während eines laufenden Verwaltungsverfahrens ohne konkretes Sachinteresse per se kostenfrei Auskünfte erteilt werden. Ebenso wenig ist hierbei eine vorherige Güter- bzw. Interessenabwägung vorgesehen. Inkonsequent ist auch, dass der in der gleichen Norm vorgesehene Ausschluss der Informationsoffenlegung in einem eventuellen späteren Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren insofern ins Leere laufen würde.

Der HDE hat insofern inhaltlich schwerste rechtsstaatliche Bedenken und hält unabhängig davon bereits die vorgeschlagene Formulierung für nicht geeignet, um eine klare Handlungsvorgabe für den Vollzug zu treffen. Streitigkeiten und Missinterpretationen dürften insofern in einem zentralen Punkt und in einer strategischen Weichenstellung des Gesetzes vorprogrammiert sein. Der HDE appelliert daher an den Deutschen Bundestag und insbesondere an die Fraktionen der Regierungskoalition, diese Aspekte nochmals in ihre anstehenden Beratungen und Entscheidungen zum Gesetzesvorhaben einzubeziehen.

Nachdrücklich zu unterstützen und zu begrüßen ist, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 2 Nr. 2 c) des Entwurfs in zentralen Bereichen wie auch in anderen gesetzlichen Regelungen von einer Offenlegung ausgenommen werden sollen. Der Umfang und die Anwendung sind insoweit durch die bestehenden parallelen Regelungen in anderen Gesetzen (etwa den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern) und die insofern einschlägige und übertragbare Rechtsprechung ausreichend präzisiert.

4. Zutreffende Informationen verständlich an Verbraucher vermitteln

Nach § 5 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs sollen die Informationen für die Verbraucher „verständlich dargestellt“ werden – die Amtliche Begründung führt aus, dass Behörden dazu angehalten werden sollen, die inhaltliche Verständlichkeit der Informationen sicherzustellen. Allerdings steht eine solche „Erläuterung“ der Information im (relativ ungebundenen bzw. freien) Ermessen der auskunftspflichtigen Stelle – abhängig vom Aufwand und der Erforderlichkeit. Dies könnte zu Missverständnissen und Fehlinterpretationen führen: „Hoher Aufwand, keine Aufbereitung“ oder „Die Frage der Erforderlichkeit stellt sich nicht aus Sicht von Antragsteller oder betroffenem Unternehmen, sondern allein aus Sicht der auskunftspflichtigen Behörde“.

Wie dargelegt sollte es eigentlich aber die selbstverständliche Zielsetzung sein, dass die Behörde die Informationen auf Korrektheit und Vollständigkeit prüft und dem antragstellenden Bürger in einer Weise zur Verfügung stellt, dass dieser in der Lage ist, produktbezogene Informationen selbst zutreffend zu verstehen und zu bewerten. Das gesamte Gesetz beruht darauf, dem anfragenden Verbraucher aussagekräftige und verständliche Informationen zu vermitteln. Hierzu wird es aber – sofern der Anwendungsbereich weit gefasst bleiben sollte, auch nicht nur im Lebensmittelbereich – unerlässlich sein, etwa analytische Befunde (die aus sich heraus häufig nicht verständlich sind) allgemein verständlich zu erläutern bzw. einzuordnen.

Darüber hinaus ist es rechtsstaatlich – insbesondere mit Blick auf Art. 34 GG – höchst bedenklich und rechtspolitisch verfehlt, wenn nach § 5 Abs. 3 des Entwurfs die Behörde (generell) nicht verpflichtet sein soll, die inhaltliche Richtigkeit der offen zu legenden Information zu überprüfen. Es ist zwar zuzugestehen, dass die Behörde nicht in jedem Einzelfall vor einer Auskunftserteilung in eine umfassende Sachverhaltsermittlung und -überprüfung eintreten kann und muss. Allerdings schießt die hier gewählte Formulierung in ihrer Offenheit weit über das eigentliche Ziel hinaus. So kann sich möglicherweise eine relativierte Prüfungspflicht der Behörde auf solche Informationen beziehen, die die Behörde von den Unternehmen selbst erhalten hat (nach In-Kraft-Treten des Gesetzes und vorbehaltlich der gesetzlichen Ausnahmetatbestände) – nicht aber auf eigene Dokumente, Aufzeichnungen etc. – diese Konstruktion würde ansonsten zu einer nicht legitimierbaren Haftungsbeschränkung bzw. zu einem faktischen Haftungsausschluss führen.

Berlin, 25. Mai 2006 – Dr. Detlef Groß, Geschäftsführer – Bereichsleiter „Recht, Wettbewerb, Umweltpolitik, Verbraucherpolitik, Lebensmittelrecht“

Betreff: Stellungnahme des HDE zum Verbraucherinformationsgesetz

Von: "Czichocki" <czichocki@HDE.de>

Datum: Fri, 26 May 2006 10:04:27 +0200

An: <elv-ausschuss@bundestag.de>

CC: "Wenzel" <wenzel@HDE.de>, "Gallus, Britta" <gallus.europa@hde.de>, Hörchens <hoerchens@HDE.de>, "Pellengahr" <pellengahr@HDE.de>, Herrn Hans-Jürgen Matern (E-Mail) <juergen.matern@mge.de>, <stolz@metro.de>

Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - Sekretariat -	
Eingang:	26. Mai 2006 <i>u</i>

An die

Vorsitzende des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

und den

Deutschen Bundestag, Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- nur per E-Mail -

Sehr geehrte Frau Höhn,

anliegend übersenden wir Ihnen die Stellungnahme des HDE zum Verbraucherinformationsgesetz.

Wir bitten um Verständnis für die urlaubsbedingt verzögerte Zuleitung. Bei dieser Gelegenheit bedanken wir uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. D. Groß

Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V. (HDE)

Am Weidendamm 1 A

10117 Berlin

Tel. 030 726250-38

Fax 030 726250-39

Email: gross@hde.de

<<HDE-Stellungnahme - VIG - Ausschuss 29-5-2006.pdf>>

HDE-Stellungnahme - VIG - Ausschuss 29-5-2006.pdf	Content-Description: HDE-Stellungnahme - VIG - Ausschuss 29-5-2006.pdf
	Content-Type: application/octet-stream
	Content-Encoding: base64