



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)227

zur öffentlichen Anhörung

am 7.7.2010

An den Ausschuss für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Berlin, 5. Juli 2010
Az.: Pf/Le 10-04/1

Beantwortung des vom Ausschuss übermittelten Fragenkatalogs
durch den Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks

Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und
Landwirtschaft des Deutschen Bundestages
zum Thema

„Verbraucherinformationsgesetz jetzt verbraucherfreundlich ausgestalten
(BT-Drs. 17/1576), Verbraucherinformationsgesetz jetzt novellieren
(BT-Drs. 17/1983), Verbraucherinformationsgesetz zügig reformieren
(BT-Drs. 17/2116) und Bericht der Bundesregierung über die
Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes
(BT-Drs. 17/1800)“

am 7.7.2010 in Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks repräsentieren wir ca. 14.500 Bäckereibetriebe mit rund 292.000 Beschäftigten. Das Deutsche Bäckerhandwerk macht einen jährlichen Gesamtumsatz von etwa 13 Milliarden Euro und bietet jedes Jahr etwa 35.000 jungen Menschen einen Ausbildungsplatz und damit die Chance auf eine Zukunft.

Das Gesagte gilt inhaltlich nicht nur für Bäckereibetriebe, sondern für alle anderen Betriebe des Lebensmittelhandwerks in Deutschland gleichermaßen.

I. Stellungnahme

Wir möchten zunächst festhalten, dass das Deutsche Bäckerhandwerk das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) grundsätzlich **ablehnt**. Die derzeitigen bestehenden gesetzlichen Regelungen und freiwilligen Aktivitäten der Bäckerei sind ausreichend, um eine größtmögliche Verbraucherinformation zu erreichen. Schließlich darf nicht außer acht

gelassen werden, das das VIG in erster Linie der (besseren) Information des Verbrauchers dienen soll, und nicht dem Schutz des Verbrauchers.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass sich der interessierte Verbraucher bei Nachfragen bzw. Informationsbedarf direkt an die Bäckerei wendet. So kann auch eine gezielte und sachgerechte Information erfolgen. Die übrigen Verbraucher weisen hingegen gerade kein gesteigertes Interesse an der einschlägigen Informationserlangung auf, weswegen sich die Anzahl der Informationsanfragen im Rahmen des VIG von einzelnen Verbrauchern bisher auf ein Minimum beschränkt hat. Das VIG hat sich daher insgesamt nicht bewährt.

Das Deutsche Bäckerhandwerk spricht sich eindeutig für eine gute betriebliche Hygienepraxis, aber klar gegen das Smiley-System wie derzeit geplant aus. Betriebe, die wiederholt und konsequent gegen gesetzliche Hygienevorschriften verstoßen, schaden dem Ruf der gesamten Branche und werden daher nicht geduldet. Daher sind regelmäßige Lebensmittelkontrollen richtig und wichtig, aber in der jetzigen Form auch ausreichend.

Anlässlich der Evaluierung des VIG möchten wir daher insbesondere darauf hinweisen, dass das Bäckerhandwerk das Ziel einer sachgerechten Information der Verbraucher unterstützt. Allerdings darf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Lebensmittelwirtschaft und im Extremfall die Existenz betroffener Bäckereien durch eine Änderung und/oder den Vollzug des VIG auch in Zukunft nicht gefährdet werden.

Frühzeitige, ungesicherte Informationsoffenlegung, Fehlinterpretationen oder Panikmeldungen haben insbesondere für die kleinen und mittelständischen Handwerksbetriebe wirtschaftliche Konsequenzen, die meist nicht wieder gut zu machen sind. Folgen sind Absatzeinbrüche und Unternehmenskrisen bis hin zur Existenzgefährdung.

Betriebe oder deren Produkte dürfen nicht leichtfertig oder ungerechtfertigt an einen öffentlichen Pranger gestellt werden. Bei der Fortentwicklung des Verbraucherinformationsgesetzes ist daher die Sicherstellung eines angemessenen Ausgleichs von Informationsinteressen der Verbraucher und legitimen Schutzinteressen der Bäckereien zwingend zu gewährleisten. Betriebe leichtfertig an den Pranger zu stellen, wie es derzeit geschieht (sei es von der Behörde durch die Pankower Liste, oder von einer Verbraucherschutzorganisation durch die Medien), ist in der heutigen Zeit unüblich und bedeutet in der Regel erhebliche negative Konsequenzen für den betroffenen Betrieb.

Wir möchten explizit darauf hinweisen, dass die derzeitigen gesetzlichen Maßnahmen, z.B. die des Strafrechts und des Strafprozessrechts, aber auch die des Polizei- und Ordnungsrechts und die des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts – neben § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) – ausreichende Sanktionen vorsehen und somit ausreichenden Schutz ermöglichen.

Wir lehnen das VIG auch unter dem Gesichtspunkt ab, dass seit einiger Zeit im Verwaltungsrecht ein Paradigmenwechsel vom Grundsatz der Amtsverschwiegenheit hin zur Offenlegung des Verwaltungsverfahrens gegenüber jedermann stattfindet. Diese Offenlegung erfolgt jedoch regelmäßig auf Grundlage des Verwaltungsrechts, wodurch die Verfassungsmäßigkeit des Handelns der Behörde – anders als bei dem Handeln nach dem VIG – gewährleistet ist.

Die Verbraucherinformation wird in unserer pluralistischen Gesellschaft nicht zuletzt auch durch die Pressefreiheit gewährleistet. Aber auch durch anonymisierte Monitoring-Programme, wie sie derzeit in einigen Bundesländern bereits bestehen, kann die ausreichende Verbraucherinformation gewährleistet werden.

II. Fragenkatalog

Aufgrund der vielen eingereichten Änderungsvorschläge zum VIG gehen wir auf die Fragen wie folgt ein:

1. In welchen Punkten hat sich das VIG bewährt bzw. in welchen Punkten sind Änderungen sinnvoll und notwendig?

21. Werden die bereits bestehenden Möglichkeiten des Verbraucherinformationsgesetzes und des § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch nach Ihrer Auffassung ausreichend genutzt? Welche rechtlichen und verfahrenstechnischen Änderungen sind erforderlich, damit Behörden die Öffentlichkeit proaktiv und unverzüglich über Untersuchungsergebnisse informieren?

Zielsetzung des VIG ist die „Vorbeugung und rasche(n) Eindämmung von Lebensmittelskandalen“. Bei der Erstellung des VIG wurde davon ausgegangen, dass die „Verbraucherinnen und Verbraucher (...) ein gesteigertes Interesse an Informationen (zeigen), bevor sie sich zur Auswahl eines bestimmten Erzeugnisses entschließen“, und sie daher „besser befähigt werden (sollen), Kaufentscheidungen eigenverantwortlich zu treffen“ (aus: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation, Drucksache 273/07, 27.04.07).

Wie bereits dargelegt, hat sich das VIG insgesamt nicht bewährt, das heißt das Ziel ist verfehlt. Wir möchten aufgrund der aktuellen Diskussionen jedoch inhaltlich auf einen möglichen Änderungsbedarf eingehen.

Erforderlich ist eine hinreichende Bestimmtheit von Anträgen

Die Evaluationsgutachten zeigen, dass der Informationsanspruch bisher hauptsächlich von Anträgen einzelner staatlicher und nichtstaatlicher Umwelt- und Verbraucherverbände (Nichtregierungsorganisationen, NGOs) geprägt war, die durch umfassende und pauschale Auskunftsanträge die personellen Ressourcen der betroffenen Behörden und der anzuhörenden Betriebe erheblich strapaziert haben und so erhebliche (staatlich subventionierte) Bearbeitungskosten verursacht haben. Diese Generalanfragen ohne jegliche Konkretisierung oder Eingrenzung auf einen bestimmten Sachverhalt widersprechen dem Sinn und Zweck des VIG, da sie letztendlich hauptsächlich dazu gedient haben diesen Organisationen einen Überblick über das gesamte bei den Behörden vorhandene Wissen zu verschaffen und den Datenpool möglichst umfassend für eigene Interessen abzuschöpfen. Nähere Konkretisierungen oder Eingrenzungen der Anträge sind dem Antragsteller auch mit Blick auf den Regelungszweck des VIG zumutbar.

Es ist eine Definition des Begriffes Verstoß im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG notwendig

Es ist in der Praxis immer wieder zu einer uneinheitlichen Auslegung und unrechtmäßigen Ausweitung des Begriffes „Verstoß“ gekommen, wie insbesondere die Diskussion um die Pankower Liste und das Smiley-System zeigen.

Zum einen werden aufgrund der fehlenden hinreichenden Definition immer häufiger reine Gutachten von Untersuchungsämtern als Verstoß gewertet, in denen lediglich eine Abweichung von den Vorschriften des Lebensmittelrechts dargelegt wird und zu denen die betroffenen Bäckereien vor der Veröffentlichung nicht einmal in einem Verwaltungs- oder Bußgeldverfahren förmlich angehört wurden. An diese Gutachten wurden von der zuständigen Vollzugsbehörde zwar keine weitergehenden Vollzugsmaßnahmen geknüpft, aber sie wurden in den Behördenunterlagen schlagwortartig z. T. als „Verstoß gegen § XY“ oder „Kennzeichnungsverstoß“ bezeichnet. Leitet die zuständige Vollzugsbehörde aber

keinerlei behördliche Maßnahmen ein, sondern bleibt untätig, dann muss davon ausgegangen werden, dass in diesen Fällen kein hinreichender Tatverdacht für einen Verstoß gegen das Lebensmittelrecht bestanden hat. Eine nachvollziehbare Ermessensausübung oder Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wird dem Rechtsunterworfenem nicht vermittelt.

Zum anderen wird nach dem derzeitigen Konzept zum Smiley-System die Entscheidung, ob und mit welchem Ausdruck ein Smiley vergeben wird, direkt vor Ort von dem jeweiligen Lebensmittelkontrolleur getroffen. Der Kontrolleur gibt damit das (positive/negative) Ergebnis der Kontrolle der Öffentlichkeit sofort bekannt. Hierdurch entsteht eine rechtsstaatlich nicht hinnehmbare Gefahr der schnellen Vorverurteilung. Der betroffene Handwerksbetrieb kann die Beanstandungen nicht erst in einem Verwaltungsverfahren auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen lassen, sondern muss das Ergebnis des Kontrolleurs zunächst hinnehmen und wird so verfahrensmäßig rechtslos gestellt. Weiterhin ist die Behörde verpflichtet, den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und eine sorgfältige und verantwortungsvolle Interessenabwägung unter Berücksichtigung der zu erwartenden Folgewirkungen vorzunehmen.

Diese unzulänglichen Auslegungen des Begriffes „Verstoß“ haben jedoch für die einzelne Bäckerei weitreichende Folgen. So ist z.B. an den Begriff des Verstoßes die Frage geknüpft, ob und inwieweit sich ein Betrieb oder Unternehmen auf die Ausschluss- und Beschränkungsgründe in § 2 Satz 1 Nr. 1 b) VIG und § 2 Satz 1 Nr. 2 c) VIG berufen kann. Der Ausschluss des Informationsanspruches nach § 2 Satz 1 Nr. 1 b) VIG läuft in dem o.g. Fall regelmäßig ins Leere, da ja gerade kein Verwaltungsverfahren eingeleitet wurde. Beschränkt man den Informationsanspruch nicht auf Verstöße die in einem abgeschlossenen ordnungswidrigkeitsrechtlichen oder in einem Strafverfahren rechtskräftig festgestellt wurden, dann unterläuft man das rechtsstaatlich vorgegebene Verwaltungsverfahren und die betroffenen Unternehmen werden verfahrensmäßig weitestgehend rechtlos gestellt.

Eine weitere Folge der unzulänglichen Auslegungen ist, dass die Vergabe des Smileys derzeit zum großen Teil im persönlichen Ermessen des Lebensmittelübewachlers liegt. So zeigt die Erfahrung, dass die von einem Lebensmittelkontrolleur erfolgte Beanstandung von einem anderen Kontrolleur nicht als Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften eingestuft wird – und umgekehrt. Ohne eine feste Definition oder einen Verstöße-Katalog besteht für die Betriebe und die Lebensmittelübewacher eine große Rechtsunsicherheit, die so auf Dauer nicht hinzunehmen ist.

Es ist eine klare Abgrenzung zu § 40 LFGB notwendig

Es besteht keine Notwendigkeit, das VIG für eine frühzeitige Information heranzuziehen. Die aktive Information in Form der Gefahrenabwehr (auch in Fällen des Vorsorgeprinzips, des Täuschungsschutzes und bei Vermarktung ekelerregender Lebensmittel) bleibt immer über § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) möglich. In § 40 LFGB werden insbesondere die notwendigen grundrechtlich verankerten Sicherungsmechanismen berücksichtigt. Hiernach ist der Betroffene vor einer Veröffentlichung in der Regel anzuhören, und im Falle einer Falschmeldung besteht die Gelegenheit zu einer öffentlichen Richtigstellung. Darüber hinaus ist die Behörde nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gezwungen, eine Abwägung der privaten Interessen des Betroffenen mit dem Veröffentlichungsinteresse der Behörde vorzunehmen und im Zweifel dafür auch vollverantwortlich zu haften. Die notwendige verfassungsrechtlich gebotene Interessenabwägung zwingt die Behörde im Rahmen der Interessenabwägung zu besonderer Sorgfalt bei der Beurteilung der Frage, ob das in Rede stehende Informationsrecht in geschützte Rechtspositionen der Bäckerei eingreift und unverhältnismäßige Eingriffe und Belastungen vermeidet. Dies hindert die Behörde nicht daran, in Eilfällen, insbesondere bei gesundheitsgefährdenden Produkten, zügig vom Instrumentarium des § 40 LFGB Gebrauch zu machen. Weitere Verschärfungen des § 40

LFGB sind aus Sicht des Lebensmittelhandwerks nicht angebracht. In allen anderen Fällen sollte stets insbesondere die Unschuldsvermutung eine hohe Wertigkeit behalten.

Das VIG soll der Informationsfreiheit gerecht werden und den Zugang zu Informationen für den Bürger erleichtern (im Sinne des Art. 5 Grundgesetz (GG)), und nicht die Behörde zur Informationserteilung verpflichten. Denn die unmittelbare Information der Allgemeinheit über einen Betrieb von Seiten des Staates ist immer zumindest ein Eingriff in das Grundrecht des Betriebes nach Art. 12 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG (Recht auf unternehmerische Betätigungsfreiheit). Ein staatlicher Eingriff muss sich aber stets an dem verfassungsmäßigen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientieren. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist jedoch im VIG nicht vorgesehen. Nach § 5 Abs. 3 VIG ist die auskunftspflichtige Behörde nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der offen zu legenden Information zu überprüfen (soweit es sich nicht um personenbezogene Daten handelt). Diese Vorschrift ist zu korrigieren.

Die öffentliche Information sollte sich daher ausschließlich an den Voraussetzungen des § 40 LFGB messen lassen. Aus diesem Grunde besteht für eine Veröffentlichung von potentiellen, d.h. nicht rechtskräftig festgestellten Rechtsverstößen unter Nennung von Bäckerei- oder Produktnamen nach dem VIG kein Raum.

2. Welche Informationsansprüche gegenüber Unternehmen sind für VerbraucherInnen und die Verbraucherverbände von besonderem Interesse und sollten in das VIG aufgenommen werden?

7. Weshalb haben die Verbraucher nicht stärker die neuen Informationsrechte im Verbraucherinformationsgesetz genutzt?

8. Wie kann der Informationszugang des Verbraucherinformationsgesetzes weiter verbessert werden, um „normalen“ Verbrauchern künftig noch bessere Zugangsmöglichkeiten in Aussicht zu stellen?

9. Welche Erkenntnisse bzw. Untersuchungen gibt es darüber, was Verbraucher wissen wollen, und in welcher Form und wo sollten die entsprechenden Informationen zugänglich sein, um Verbraucherinnen und Verbrauchern bei ihren Entscheidungen im Alltag zu helfen?

Gemeinsame Antwort zu Fragen 2, 7 - 9:

Zunächst ist festzuhalten, dass nach Auswertung der Evaluationsgutachten schon nicht davon die Rede sein kann, dass der Verbraucher ein gesteigertes Informationsbedürfnis hat.

Insgesamt **nur 487 Anfragen über den Zeitraum von zwei Jahren** gesehen sprechen bereits für sich. Davon waren auch noch **66 %**, also mehr als zwei Drittel **Generalanfragen**, also pauschale, nicht produktbezogenen Anfragen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie nicht von einem einzelnen Verbraucher gestellt wurde, sondern von einer Organisation oder einem Wettbewerber. Dies zeigt, dass der Informationsanspruch von dem einzelnen Verbraucher wie erwartet kaum genutzt wird. Die Evaluationsgutachten haben dies bestätigt.

Das Argument der anfragenden Organisationen, dass sie als Vertreter aller Verbraucher deren bestehendes Interesse an Information verfolgen würden, ist äußerst zweifelhaft. Schließlich handelt es sich hierbei um selbsternannte und/oder staatlich geförderte Organisationen, die in keiner Weise von dem Verbraucher legitimiert wurden, sondern sich vielmehr anmaßen, durch staatlich subventionierte sehr kostenintensive Generalanfragen Unternehmen und Betriebe auszuloten.

Die Behauptung, der Verbraucher hätte gern Informationen, habe aber Hemmungen sie im Rahmen des VIG- Verfahrens abzufragen, ist nicht belegt. Vielmehr zeigt die Erfahrung, dass sich der interessierte Verbraucher ganz ohne VIG meist telefonisch direkt an den Handwerksbetrieb wendet und hier sämtliche Informationen im Sinne des VIG (die explizit für ihn wichtig sind) erfährt. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die Bäckereien im starken Wettbewerb miteinander konkurrieren und es sich nicht leisten können, den Verbraucher abzuweisen. Letztendlich soll das VIG laut der Erwägungsgründe dazu dienen, dem einzelnen Verbraucher bei seiner Kaufentscheidung behilflich zu sein, und nicht dem Missbrauch durch Organisationen oder Wettbewerbern Tür und Tor zu öffnen.

Zudem bieten die Bäckereien interessierten Verbrauchern neben den bestehenden zahlreichen Regelungen zur Kennzeichnung und Verbraucherinformation zunehmend eine intensive Kundeninformation und -beratung (Produktinformation, Internetseiten, persönliche Kundenkontakte, Tage der offenen Tür) auf freiwilliger Basis an, die vom Verbraucher stark genutzt wird. Es besteht daher ein umfangreicher und stetig wachsender direkter Kontakt zwischen Verbrauchern und Betrieben, der das Grundvertrauen in das Bäckerhandwerk stärkt.

Ein gesetzlich festgelegter Informationsanspruch gegenüber Bäckereien in dem Umfang des derzeitigen VIG- Anspruches ist daher nicht notwendig und wäre wegen des damit verbundenen hohen Aufwands gerade für kleine und mittlere Betriebe nicht leistbar.

3. Reicht der Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes aus und welche Probleme würde eine Ausweitung auf andere Bereiche, beispielsweise auf Produkte und Dienstleistungen, nach sich ziehen?

6. Welche zusätzlichen über die bereits bestehenden Informationszugangsrechte hinausgehenden Informationen könnten Verbraucherinnen und Verbraucher durch eine Ausweitung des Geltungsbereiches des Verbraucherinformationsgesetzes erlangen?

Bereits jetzt ist der Anwendungsbereich des VIG nicht auf Lebensmittel beschränkt, sondern geht deutlich darüber hinaus (Bsp. Bedarfsgegenstände). Zudem gewährt das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) den Verbrauchern ein allgemeines Informationszugangsrecht zu amtlichen Informationen, die bei Behörden auf Bundes- und Landesebene vorliegen. Aus diesem Grund erscheint die Notwendigkeit einer Ausweitung des Anwendungsbereichs zweifelhaft.

4. Welche Probleme sind für Verbraucher und Behörden mit den uneinheitlichen Informationsansprüchen des Verbraucherinformationsgesetzes im Vergleich zum Umweltinformationsgesetz und dem Informationsfreiheitsgesetz verbunden?

5. Inwieweit wäre eine Zusammenlegung des Informationsfreiheitsgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und des Verbraucherinformationsgesetzes sinnvoll bzw. welche rechtlichen und praktischen Probleme würde eine Zusammenlegung nach sich ziehen?

Eine Zusammenführung von Verbraucherinformationsgesetz, Informationsfreiheitsgesetz und Umweltinformationsgesetz scheint aufgrund der Bund-Länder Kompetenzverteilung nicht möglich.

10. Welche freiwilligen und welche verpflichtenden Verbraucherinformations- und Informationsfreiheitsregelungen existieren in anderen EU-Ländern und welche Erfahrungen gibt es damit – auch bei dort vertretenen deutschen Unternehmen? Wie könnte ein Informationsanspruch gegenüber Unternehmen aussehen, der Transparenz insbesondere hinsichtlich Kennzeichnung, Rückverfolgbarkeit und Eigenkontrolle schafft und Zugang zu Informationen eröffnet, die eine Prüfung besonders ausgelobter Eigenschaften und besonderer Werbeaussagen ermöglicht?

Wir verweisen hier insbesondere auf das Evaluierungsgutachten der Philips-Universität Marburg.

11. Wie würde sich ein Recht auf formlosen Antrag, z.B. per E-Mail und das Äquivalenzprinzip in der Kostenerhebung auf den Rechtsvollzug auswirken?

Nach dem Ergebnis der wissenschaftlichen Evaluierungsgutachten kann von einer überhöhten Gebührenerhebung im Vollzug keine Rede sein. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass dies ein Hinderungsgrund für die Stellung von Anträgen ist.

12. Welche aktiven Informationspflichten seitens der Behörden sollten im VIG verankert sein und würde eine Ausweitung der Veröffentlichungspflichten helfen, Verwaltungskosten zu reduzieren?

14. Welche positiven Verbesserungen sind für die Verbraucher von der Einführung eines „Smiley-Systems“ für Gaststätten nach dänischem Vorbild zu erwarten?

15. Inwieweit wäre die Einführung eines sog. Smiley-Systems – nach dänischem Vorbild – auf das deutsche Recht übertragbar und wäre ein solches System in der Praxis auch umsetzbar?

16. Empfiehlt es sich, die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrolle mittels der sog. „Smiley-Kennzeichnung“ nach dänischem Vorbild sichtbar am Eingang eines Lebensmittelbetriebs für den Verbraucher zu dokumentieren und welche rechtlichen Änderungen und tatsächlichen Maßnahmen sind erforderlich, um die „Smiley-Kennzeichnung“ bundesweit einzuführen?

17. Welche Erfahrungen haben Sie mit der aktiven Informationsveröffentlichung durch Behörden, z.B. Pestizidreport in Nordrhein-Westfalen bzw. dem Smiley-System in Berlin oder Dänemark, gemacht und traten hierbei rechtliche Probleme auf?

19. Wie wäre eine Veröffentlichungspflicht aller Anfragen und Antworten nach VIG zu bewerten und in welchen Fällen soll die Öffentlichkeit ohne Ermessensspielraum informiert werden?

Zu den Verwaltungskosten verweisen wir auf die Antwort der Frage 11.

Zunächst möchten wir erneut festhalten, dass sich das Deutsche Bäckerhandwerk eindeutig für eine gute betriebliche Hygienepaxis ausspricht. Eine gute Lebensmittelüberwachung und ein effektiver, einheitlicher Vollzug des Lebensmittelrechts sind für den Verbraucher ebenso wie für die Bäckereibetriebe unerlässlich – aber wie gesagt in der jetzigen Form auch ausreichend. Betriebe, die wiederholt und konsequent gegen gesetzliche Hygienevorschriften verstoßen, schaden dem Ruf der gesamten Branche und werden daher nicht geduldet. Das geltende Recht bietet jedoch den Überwachungsbehörden bereits jetzt schon die notwendigen Instrumente durch das Sanktions- und Maßregelrecht, um auf Verstöße im Bereich des Lebensmittelrechts schnell und in **rechtlich angemessener Weise** zu reagieren (Geldbußen, Strafen, Betriebsschließung). Es kann daher nicht hingenommen

werden, dass staatliche Behörden ein „Gütesiegel“ wie den Smiley einführen, um die selbstverständliche Einhaltung gesetzlicher Vorschriften zu honorieren, was weder zielführend noch rechtlich abgedeckt ist.

Zielführend wäre es vielmehr, wenn die Lebensmittelkontrolleure bei wiederholt schweren Verstößen die bestehenden Sanktionsmöglichkeiten des Gesetzes bis hin zur vorläufigen Betriebsschließung ausschöpfen würden, statt bei einem bloßen Verdacht oder einem minimalen Verstoß wie einer losen Wandfliese die Bäckerei an den öffentlichen Pranger zu stellen.

Auch zielführend wäre es, hinreichend Lebensmittelüberwacher einzusetzen, um eine zeitnahe und gerechte Kontrolle zu gewährleisten und die gesetzlichen Sanktionsmaßnahmen auszuschöpfen. Dies kann allerdings nur durch erhöhten Personal- und Verwaltungsaufwand erreicht werden.

Das Smiley-System, wie in Dänemark eingeführt, kann u. a. schon aus den folgenden Gründen bei den derzeit in Deutschland bestehenden Strukturen der amtlichen Lebensmittelüberwachung nicht geleistet werden, ohne einen erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand auf Seiten der für den Vollzug des Lebensmittelrechts zuständigen Bundesländer zu verursachen:

Der Smiley ist rechtlich nicht vom Verbraucherinformationsgesetz gedeckt

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG hat zwar nach Maßgabe dieses Gesetzes jeder einen Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch etc. Dieser Anspruch ist allerdings auf diejenigen Informationen zu beschränken, die im Zusammenhang mit einem Verstoß stehen, der entweder in einem Ordnungswidrigkeits- oder in einem Strafverfahren **rechtskräftig** festgestellt wurde. Vor Zugänglichmachen von Informationen hat die entsprechende Behörde gemäß § 5 Abs. 1, Satz 2, 2. Halbsatz VIG dem betroffenen Unternehmen **Gelegenheit zur Stellungnahme** innerhalb eines Monats zu geben. Bei sofortiger Vergabe eines Smileys bzw. bei der Nichtvergabe wird diese Pflicht seitens der Behörde nicht eingehalten.

§ 5 Abs. 1 Satz 2 VIG wird derzeit so angewendet, dass der Behörde ein aktives staatliches Informationshandeln außerhalb des Bereiches der Gefahrenabwehr ermöglicht wird. Generell ist jedoch zu beachten, dass Fallkonstellationen, die unter das Verbraucherinformationsgesetz fallen, sich deutlich von solchen unterscheiden, die den Anwendungsbereich von § 40 LFGB betreffen. Hierzu wird auf die Ausführungen zu Frage 1 verwiesen.

Zu bedenken ist auch, dass eine fehlerhafte Beanstandung zwar in einem späteren Verwaltungsverfahren wieder aufgehoben werden kann. Die vorab erfolgte Vergabe oder Nichtvergabe eines Smileys kann jedoch zu einem erheblichen Imageschaden für den jeweiligen Betrieb führen. Ein etwaiger Imageschaden kann auch durch eine spätere Richtigstellung in einem Verwaltungsverfahren nicht mehr aus der Welt geschafft werden. Erinnerung sei hier nur an den bekanntesten Fall der jüngeren Vergangenheit im Lebensmittelbereich („Coppenrath & Wiese“). Schlimmstenfalls kann dieser Imageschaden zur Schließung der Bäckerei führen. Letztere Gefahr besteht insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen.

Es gibt keine zeitnahe Rehabilitierungsmöglichkeit

Sofern berechnete Beanstandungen vorliegen, die zur Nichtvergabe eines Smileys führen, um nicht mit zunehmender Dauer einen erheblichen Imageschaden zu erleiden, muss sich der betroffene Betrieb aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nach Beseitigung der festgestellten Mängel zeitnah verbindlich und kostengering rehabilitieren können. Aufgrund der Zahl von ca. 14.500 zu kontrollierenden Bäckereien mit ca. 45.000 Verkaufsstellen allein im Bäckerhandwerk und der derzeitigen sehr geringen Anzahl von Lebensmittelüberwachern

kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine zeitnahe Rehabilitierung sichergestellt ist. Ein solcher Anspruch muss in jeder Hinsicht realisierbar sein. Andernfalls hätte das System eine nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrung zur Folge.

Es würde gegen den Grundsatz der betrieblichen Eigenkontrolle verstoßen

Der europäische Gesetzgeber hat die betriebliche Eigenkontrolle in den Vordergrund gestellt. So sollen gemäß Art. 17 Abs. 1 VO (EG) 178/2002 die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer auf allen ihren Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen dafür sorgen, dass die Lebensmittel den Anforderungen des Lebensmittelrechts genügen, und sie sollen die Einhaltung dieser Anforderungen überprüfen. Schließlich ist der Lebensmittelunternehmer am besten in der Lage, ein System der Lebensmittellieferung zu entwickeln um dafür zu sorgen, dass die von ihm gelieferten Lebensmittel sicher sind. Amtliche Kontrollen sollen nur auf Risikobasis und in angemessener Häufigkeit stattfinden. Allerdings erfordert die Einführung eines Smiley-Systems zwangsläufig die Einführung periodisch wiederkehrender Überwachungen nach einem festgelegten Zeitrahmen, damit keine Nachteile (z.B. Wettbewerbsverzerrungen) für die Bäckereien entstehen. Dies aber ist mit dem geltenden Grundsatz der planmäßigen, risikoorientierten Betriebskontrollen nicht vereinbar. Insbesondere zu bedenken ist hierbei auch, dass ein periodisches Überwachungssystem einen zusätzlichen, erheblichen Personalaufwand bedeutet.

Die besonderen Anforderungen bei Information der Öffentlichkeit werden missachtet

Eine unmittelbare Information der Öffentlichkeit, insbesondere durch Einstellen der Betriebe in das Internet, stellt immer einen schweren Eingriff in das Recht auf unternehmerische Betätigungsfreiheit nach Artikel 12 GG dar. Derzeit wird versucht, diesen Eingriff durch die weite Auslegung des § 5 VIG zu rechtfertigen, da hiernach die Behörden grundsätzlich von sich aus Informationen über Verstöße gegen Hygienevorschriften (siehe § 1 Abs. 1, Nr.1 VIG) über das Internet oder in sonstiger Weise veröffentlichen dürfen. Dieser Anspruch besteht allerdings gemäß § 2 Nr. 1 b VIG (Ausschluss- und Beschränkungsgründe) z.B. nicht während eines Gerichtsverfahrens oder eines ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens. Auch ist die derzeitige Ausdehnung des Begriffes „Verstoß“ sehr umstritten. Hier sei auf die Ausführungen zu Frage 1 verwiesen.

Ein weiteres Problem im Vollzug besteht darin, dass eine Löschung im Internet nicht möglich ist. Selbst wenn die Seite gelöscht wurde, sind die Informationen weiterhin abrufbar.

Es wäre eine unzulässige Doppelbestrafung

Bei Betrieben gegen die bereits Bußgelder verhängt sind oder eine strafrechtliche Verurteilung vorliegt, läge bei Anwendung des Smiley-Systems eine Doppelbestrafung vor, wohingegen Betriebe, die die normalen gesetzlichen Vorschriften einhalten, für den Normalzustand honoriert würden.

Fazit: es ist keine Vergleichbarkeit mit Dänemark möglich

Die geforderte Übertragung des dänischen Smiley-Systems auf die deutsche Überwachungspraxis wirft folgende Bedenken auf:

In Dänemark konnten und können sämtliche Betriebe zeitnah kontrolliert werden. Dies ließ und lässt einen Vergleich der Betriebe untereinander zu. In Deutschland wäre ein solches Vorgehen aufgrund der derzeitigen viel zu geringen Anzahl an Kontrolleuren undenkbar und würde schnell zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

In Dänemark besteht ein einheitliches System mit festgelegten Kriterien für die Durchführung der Kontrollen und der Einordnung der Betriebe. Dadurch sind die Bewertungen vergleichbar.

In Dänemark können sehr zeitnah nach einer Beanstandung und der Behebung der Mängel Nachkontrollen eingefordert und auch umgesetzt werden. In diesem Falle kann das alte

(schlechte) Prüfergebnis zügig durch ein neues, positiveres Prüfergebnis ersetzt werden, um dem betroffenen Unternehmen die Möglichkeit zu geben, sich zu rehabilitieren. Das alte Ergebnis bleibt nur im Archiv erhalten.

Auch hierzu wird im Gutachten der Philipps-Universität Marburg festgestellt, dass die „Funktionsfähigkeit und Aussagekraft einer derartigen Kennzeichnung einen flächendeckenden Vollzug und eine zeitnahe Nachkontrolle voraussetzt“ (Ziffer 31 der Zusammenfassung der Ergebnisse). Es bleibt schließlich zu prüfen, ob es sich dabei um eine „angemessene Maßnahme“ im Sinne von Art. 17 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 handelt.

13. Welche Erfahrungen gibt es mit den derzeitigen Abwägungsregeln in § 2 VIG im Vergleich zu anderen Informationszugangsrechten?

Wir verweisen hier insbesondere auf das Evaluierungsgutachten der Philipps-Universität Marburg.

18. Welches wären die Auswirkungen, wenn die mit dem VIG verbundenen Auskunftspflichten auf Unternehmen ausgeweitet werden würden?

Auch hier verweisen wir auf das Evaluierungsgutachten der Philipps-Universität Marburg, das zu dem Ergebnis kommt, dass „darüber hinausgehende gesetzliche Informationsansprüche nicht zweckmäßig erscheinen“ (Ziffer 21 der Zusammenfassung der Ergebnisse).

20. Welche Begrifflichkeiten (z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Rechtsverstoß) müssen Ihrer Meinung nach gesetzlich definiert werden und welche Definitionen schlagen Sie hierfür vor?

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind von erheblicher Bedeutung für den Bestand und den Wert eines Unternehmens und genießen einen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Ihr absoluter Schutz ist daher gerechtfertigt und vollumfänglich beizubehalten.

22. Sollten amtliche Mess-, Analyse- und Kontrollergebnisse von Lebensmittelkontrollen als nicht unter Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse fallende Daten behandelt werden?

Dies ist im Einzelfall zu beurteilen.

23. Welche der Regelungen über Ausschluss- und Beschränkungsgründe und das Verwaltungsverfahren im Verbraucherinformationsgesetz führen zu einer unangemessenen Beschränkung des Auskunfts- und Akteneinsichtsrechts und welche Änderungen schlagen Sie konkret vor?

Es ist festzuhalten, dass auch für Bäckereien das Recht auf eine angemessene verfahrensrechtliche Beteiligung im Verwaltungsverfahren so wie das Recht auf Anhörung und Stellungnahme als elementare Grundrechte verfassungsrechtlich gesichert und nicht disponibel sind. Dies gilt auch für die Möglichkeit einer Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes vor einer tatsächlichen Informationsveröffentlichung.

24. Welche (rechtlichen) Möglichkeiten sehen Sie, damit schneller und damit aktuellere Auskünfte im Rahmen des VIGs erteilt werden können? Konkret: Bewerten Sie eine der Informationsanfrage nachgelagerte Anhörung der Unternehmen als rechtlich notwendig oder sehen Sie andere – frühzeitigere – Möglichkeiten der Unternehmensbeteiligung, die die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausreichend berücksichtigen und dem Datenschutz gerecht werden?

Auf die Antwort zu Frage 23 wird verwiesen.

25. Wie werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in der Anwendungspraxis gehandhabt und in welche Richtung müsste eine Überarbeitung des VIG gehen?

Auf die Antwort zu Frage 20 wird verwiesen.



Peter Becker
Präsident



RA Amin Werner
Hauptgeschäftsführer