
Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)228
zur öffentlichen Anhörung
am 7.7.2010

verbraucherzentrale

Bundesverband

05.Juli 2010

VIG jetzt verbraucherfreundlich ausgestalten

Verbraucher besser erreichen – Wandel der Informationskultur ermöglichen

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv)

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zu Evaluierung und Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Wirtschaft
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
wirtschaft@vzbv.de
www.vzbv.de

Einführung

Obwohl vom Ausschuss nicht zu einer Stellungnahme zum obigen Thema aufgefordert, nimmt der Verbraucherzentrale Bundesverband seine Rolle als zentrales politisches Sprachrohr der Verbraucherzentralen und einer Vielzahl von Verbraucherschutzorganisationen wahr und kommentiert in dieser Stellungnahme erneut die Erfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG).

Im Sinne einer konstruktiven Gestaltung und im Dienste effizienter Lösungen für das wirtschaftspolitische Problem der Verbraucherinformation fokussiert der vzbv in seiner Stellungnahme auf die praktischen Anwendungsmängel, vor allem aber auf nötige Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit des VIG.

Der erhoffte Wandel der Informationskultur von Behörden und ein verbesserter Zugang von Verbrauchern zu für sie relevanten Informationen lassen in der Breite noch auf sich warten. Der Umgang mit Informationen, die bereits bei der Behörde vorliegen, ist nach wie vor weitestgehend restriktiv, übervorsichtig oder umständlich. Nachvollziehbar ist dabei: Wo Rechtsunsicherheit für Beamte entstehen, braucht es positive und klare Anweisungen, die zu einem offeneren Umgang mit der Weitergabe von Informationen ermutigen.

Veränderungen der gesetzlichen Grundlage sind dabei wesentliche Bausteine, jedoch nicht die einzigen. Notwendig sind darüber hinaus tiefer greifende Veränderungen im Verständnis der Informationsrechte. **Anfragen dürfen nicht länger als Attacken verstanden werden. Das „Interesse der Öffentlichkeit“ darf nicht diffamiert werden als Mittel zum Zweck der Skandalisierung durch Mittlerorganisationen.**

Kaum eine gesellschaftliche Gruppe ist so divers wie die Gruppe der Verbraucher, denn sie besteht aus allen Schichten und Untergruppierungen unserer Gesellschaft. Umso entscheidender ist es, den Zugang und die Streuung von Informationen für mündige Verbraucher mit größtmöglicher Breitenwirkung zu gestalten und den unterschiedlichen Präferenzen und Verhaltensweisen von Verbrauchern anzupassen. Mittlerorganisationen spielen dabei eine zentrale Rolle, weil sie gerade mit jenen Verbrauchern in direktem Austausch stehen, die nach Orientierung und unabhängigem Rat suchen.

Was Verbraucher suchen, sind Informationen, die ihnen eine schnelle Orientierung und Hilfe bei konkreten Kaufentscheidungen geben kann. Damit dieser Zweck erfüllt werden kann, müssen die Informationen dort verfügbar gemacht werden, wo die Kaufentscheidung fällt – das kann die Tür zum Restaurant sein, das kann die Obst- und Gemüseabteilung im Supermarkt sein, das kann aber auch der heimische Schreibtisch sein – beim zunehmenden Einkaufen im Internet.

Der vzbv setzt sich dafür ein, dem eigentlichen Zweck und Geist des Gesetzes nachzugehen – Verbraucher stärken, schützen, informieren und echten Qualitätswettbewerb ermöglichen – und dafür auch kreative Lösungen zu entwickeln, die mehr erfordern werden als die Arbeit am Wortlaut des Gesetzes. In den Mittelpunkt aller Erwägungen muss das tatsächliche Verhalten von Verbrauchern gerückt werden.

Zusammenfassung der Stellungnahme

Dass das VIG mindestens in der behördlichen Praxis deutliche Mängel aufweist, zeigen mittlerweile diverse Anwendungstests und Erfahrungsberichte der Verbraucher- und Umweltverbände, die mit und für die von ihnen vertretene Klientel die Funktionalität des Gesetzes auf die Probe gestellt haben.

Auch die vom BMELV beauftragten Evaluierungsstudien kommen in wesentlichen Punkten zu dem Ergebnis, dass Unsicherheiten vor allem bei der praktischen Anwendung und Auslegung des Gesetzes vorliegen und demnach Verbesserungsbedarf besteht.

Darüber hinaus gibt es eine klare Notwendigkeit, die Anwendungspraxis des Gesetzes weiter zu entwickeln und Lösungen zu fördern, die mit den tatsächlichen Verhaltensweisen der Verbraucher kompatibel sind.

Konkretisierungen und Verbesserungen der gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene

- **Unbestimmte Rechtsbegriffe streichen oder konkretisieren:** Insbesondere der Begriff der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Information“ ist zu streichen. Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses muss durch eine Negativliste von Tatbeständen weiter definiert werden, die nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis geltend gemacht werden können. Dazu müssen u.a. gehören: der Empfang von Subventionen sowie Kennzahlen aus dem Mess-, Analyse- und Kontrollbereich.
- **Ermessensspielräume für Behörden klären:** Die Anhörung der „betroffenen“ Unternehmen darf nicht der Regelfall sein, sondern muss im ausdrücklichen Ermessen der Behörde liegen. Zumindest bei bereits festgestellten Verstößen muss der Informationszugang auch ohne Anhörung der betroffenen Unternehmen möglich sein, wenn das Informationsinteresse überwiegt. Die zentralen Begriffe „Verstöße“ und „Betroffenheit“ sind eindeutig zu definieren.
- **Abwägungs- und Begründungspflicht bei Betriebsgeheimnissen:** Eine Abwägungsklausel, wie sie bereits im UIG (§9 Abs.1) als geltendes Recht verankert ist, muss in angepasster Form in das VIG übernommen werden. Sollte im Rahmen einer für nötig erachteten Anhörung die Verletzung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen geltend gemacht werden, so ist das betroffene Unternehmen darauf zu verpflichten, diese Betroffenheit ausführlich und nachvollziehbar zu begründen. Nur bei Vorliegen einer solchen Begründung kann eine Abwägung der betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit auf Information vorgenommen werden. Andernfalls ist davon auszugehen, dass das Interesse der Öffentlichkeit überwiegt.
- **Gesetzeszweck konkretisieren:** Der Schutz der Verbraucher vor gesundheitsbeeinträchtigenden oder sicherheitsgefährdenden Praktiken, Produkten oder Dienstleistungen ist als ausdrücklicher Gesetzeszweck im VIG zu verankern. Das beinhaltet die Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle Bereiche der Marktaufsicht. Die Auskunftspflicht der Behörden sollte auf alle Bereiche der staatlichen Markt- und Produktaufsicht sowie der halbstaatlichen Aufsicht (Körperschaften des Öffentlichen Rechts, die im staatlichen Auftrag handeln) ausgedehnt werden. Der Anwendungsbereich sollte demnach auch folgende Bereiche umfassen: Mess- und Eichwesen (Unterfüllungen), Preisangabenverordnung (fehlende Grundpreisangaben), Energie-Etiketten (fehlende und

falsche Kennzeichnung), Produktsicherheit, Datenschutz (Verstöße von Unternehmen), Finanzdienstleistungen (BaFin), sowie alle Daten der Heimaufsicht und Daten, die im Rahmen der Qualitätssicherung von Gesundheits-, Rehabilitations- und Pflegedienstleistungen gem. SGB V, IX und XI erhoben werden.

Ausführungsbestimmungen der Länder und Behörden

- **Einheitliche Ansprechpartner:** Für alle Verbraucheranfragen müssen auf Länderebene einheitliche Ansprechpartner benannt werden. Die Behörden müssen dafür sorgen, dass den Verbrauchern der Zugang zu den gewünschten Informationen so unkompliziert wie möglich gestaltet wird. Ungeregelte Zuständigkeiten dürfen nicht dazu führen, dass Informationen nicht erteilt werden können.
- **Einheitliche Kostenregelungen:** Die Verpflichtung gegenüber Behörden, „kostendeckende Gebühren“ zu verlangen, ist zu streichen. Anstelle von kostendeckenden Gebühren ist eine Schutzgebühr einzuführen, die Missbrauch verhindert, aber Verbraucher nicht vom Auskunftsbegehren abschrecken sollte.
- **Proaktive Information und vereinfachtes Antragsverfahren:** Behörden müssen zur Weitergabe von Informationen verpflichtet werden können. Eine Umwandlung der entsprechenden „Soll-Bestimmung“ in „Ist-Bestimmungen“ muss stattfinden, um Rechtssicherheit auch für Behördenmitarbeiter zu schaffen. Zur Vereinfachung der Bearbeitung sollen formlose Anfragen per Email ermöglicht werden.
- **Smiley-System einführen:** Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrolle müssen für den Verbraucher gut sichtbar am Eingang eines Lebensmittelbetriebs mittels eines „Smileys“ dokumentiert und regelmäßig aktualisiert werden. Die Signalwirkung dieser Kennzeichnung muss so gestaltet werden, dass Missverständnisse (z.B. Geltungsbereich und Inhalt des Smileys, Aktualität, fehlende Smileys aufgrund fehlender Kontrolle) nicht zu Irreführung oder Wettbewerbsverzerrung beitragen.

Veränderung der Praxis – Veränderung der Kultur

- **Informations- und Bürokratiekosten senken:** Proaktive Informationsangebote von Behörden und „Informationen von Amts wegen“ müssen gefördert und durch verbindliche Formulierungen im VIG flächendeckend erleichtert werden. Das spart die Zeit der Verbraucher und das Geld der Steuerzahler. Exemplarische Ausführungsbestimmungen, Praxisleitfäden für Behörden und die Förderung von Modellprojekten müssen von der Bundesebene initiiert werden.
- **Verbraucher besser erreichen:** Statt „institutionelle Fragesteller“ zu diskreditieren und der Lahmlegung von Behörden zu bezichtigen, sollte die Rolle der Mittlerorganisationen als zentraler Agent im Informationsprozess bereits im Zweck des Gesetzes prominent verankert werden. Eine gründliche Orientierung an tatsächlichem Verbraucherverhalten sollte in den Mittelpunkt sämtlicher Anwendungsregeln gestellt werden.

Weitergehende Informationsbedürfnisse von Verbrauchern befriedigen

- **Neue Themen aufgreifen:** Zuverlässige und vertrauensbildende Informationen zur Umwelt- und Sozialperformance / gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (CSR) werden zunehmend von Verbrauchern gewünscht und benötigt. Mit dem „Recht der Verbraucher auf umfassend informierte Entscheidungen“ und dem „Recht auf Aufklärung über die wirtschaftlichen, sozialen und

ökonomischen Auswirkungen ihrer Entscheidungen“¹ sind diese Bedürfnisse international anerkannt.

- **Informationen generieren:** Da zu diesen Themen in den meisten Fällen keine Performance-Informationen bei Behörden vorliegen, erscheint eine isolierte Ausweitung des Geltungsbereichs des VIG allerdings nicht zielführend. Um Verbrauchern in diesen Themenbereichen dennoch zu ihrem Recht auf Information zu verhelfen, müssen weitergehende gesetzliche Maßnahmen und Rahmenbedingungen systematisch erörtert werden, die die Bereitstellung geeigneter Informationen ermöglichen. Eine flächendeckende Erhebung von Verbraucherbedürfnissen und –beschwerden (z.B. mit Hilfe der gemeinsamen EU-Systematik²) sollte von der Bundesregierung gezielt gefördert werden.

¹ Vgl. UN Guidelines on Consumer Protection, häufig auch zusammenfassend als die „Acht Verbraucherrechte“ zitiert.

² K(2010)3021, Empfehlung der Kommission vom 12.5.2010 zur Verwendung einer harmonisierten Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden und Verbraucheranfragen.

Ausführliche Stellungnahme zu ausgewählten Fragen des Ausschusses

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

Dass das VIG mindestens in der behördlichen Praxis deutliche Mängel aufweist, zeigen mittlerweile diverse Anwendungstests und Erfahrungsberichte der Verbraucher- und Umweltverbände, die mit und für die von ihnen vertretene Klientel die Funktionalität des Gesetzes auf die Probe gestellt haben. Auch die vom BMELV beauftragten Evaluierungsstudien kommen in wesentlichen Punkten zu dem Ergebnis, dass **Unsicherheiten vor allem bei der praktischen Anwendung und Auslegung des Gesetzes vorliegen und demnach Verbesserungsbedarf besteht.**

In der Praxis hat sich gezeigt, dass

- Anfragen von Verbrauchern oft erst nach langer Zeit und häufig in unverständlichem Behördendeutsch beantwortet wurden
- teilweise abschreckend hohe Kosten erhoben oder zumindest angekündigt wurden
- die „Soll-Vorschrift“ zur aktiven Information der Öffentlichkeit kaum angewandt wird und nur wenige Verstöße und Namen von Seiten der Behörden bekannt gemacht wurden
- Anfragen häufig mit dem Verweis auf noch nicht abgeschlossene Verwaltungsverfahren abgewiesen wurde, obwohl der Wortlaut des Gesetzes auch ausdrücklich einen Zugang zu Informationen während laufender Verwaltungsverfahren ermöglicht.

Als positiv muss vermerkt werden, dass das Gesetz offenbar bereits jetzt zumindest das *Potential* hat, zu einer verbesserten Informations- und Transparenzkultur beizutragen. Gute Beispiele wie das Smiley-Modell in Pankow, der Pestizidreport in NRW oder auch die Veröffentlichung von Bußgeldern wegen schwerwiegender Hygienemängel, wie sie im Saarland praktiziert wird, zeigen deutlich, dass eine proaktive und verbraucherfreundliche Anwendung des Gesetzes durchaus möglich ist.

Für die nötigen rechtlichen Anpassungen kommen im Rahmen der Novellierung des VIG folgende Punkte in Betracht:

- **Unbestimmte Rechtsbegriffe streichen oder konkretisieren:** Insbesondere der Begriff der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Information“ ist zu streichen. Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses muss durch eine Negativliste von Tatbeständen weiter definiert werden, die nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis geltend gemacht werden können. Dazu müssen u.a. gehören: der Empfang von Subventionen sowie Kennzahlen aus dem Mess-, Analyse- und Kontrollbereich.
- **Ermessensspielräume für Behörden klären:** Die Anhörung der „betroffenen“ Unternehmen darf nicht der Regelfall sein, sondern muss im ausdrücklichen Ermessen der Behörde liegen. Zumindest bei bereits festgestellten Verstößen muss der Informationszugang auch ohne Anhörung der betroffenen Unternehmen möglich sein, wenn das Informationsinteresse überwiegt. Die zentralen Begriffe „Verstöße“ und „Betroffenheit“ sind eindeutig zu definieren.
- **Abwägungs- und Begründungspflicht bei Betriebsgeheimnissen:** Eine Abwägungsklausel, wie sie bereits im UIG (§9 Abs.1) als geltendes Recht

verankert ist, muss in angepasster Form in das VIG übernommen werden. Sollte im Rahmen einer für nötig erachteten Anhörung die Verletzung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen geltend gemacht werden, so ist das betroffene Unternehmen darauf zu verpflichten, diese Betroffenheit ausführlich und nachvollziehbar zu begründen. Nur bei Vorliegen einer solchen Begründung kann eine Abwägung der betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit auf Information vorgenommen werden. Andernfalls ist davon auszugehen, dass das Interesse der Öffentlichkeit überwiegt.

- **Gesetzeszweck konkretisieren:** Der Schutz der Verbraucher vor gesundheitsbeeinträchtigenden oder sicherheitsgefährdenden Praktiken, Produkten oder Dienstleistungen ist als ausdrücklicher Gesetzeszweck im VIG zu verankern. Das beinhaltet die Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle Bereiche der Marktaufsicht. Die Auskunftspflicht der Behörden sollte auf alle Bereiche der staatlichen Markt- und Produktaufsicht sowie der halbstaatlichen Aufsicht (Körperschaften des Öffentlichen Rechts, die im staatlichen Auftrag handeln) ausgedehnt werden. Der Anwendungsbereich sollte demnach auch folgende Bereiche umfassen: Mess- und Eichwesen (Unterfüllungen), Preisangabenverordnung (fehlende Grundpreisangaben), Energie-Etiketten (fehlende und falsche Kennzeichnung), Produktsicherheit, Datenschutz (Verstöße von Unternehmen), Finanzdienstleistungen (BaFin), sowie alle Daten der Heimaufsicht und Daten, die im Rahmen der Qualitätssicherung von Gesundheits-, Rehabilitations- und Pflegedienstleistungen gem. SGB V, IX und XI erhoben werden.
- **Einheitliche Ansprechpartner:** Für alle Verbraucheranfragen müssen auf Länderebene einheitliche Ansprechpartner benannt werden. Die Behörden müssen dafür sorgen, dass den Verbrauchern der Zugang zu den gewünschten Informationen so unkompliziert wie möglich gestaltet wird. Ungeregelte Zuständigkeiten dürfen nicht dazu führen, dass Informationen nicht erteilt werden können.
- **Einheitliche Kostenregelungen:** Die Verpflichtung gegenüber Behörden, „kostendeckende Gebühren“ zu verlangen, ist zu streichen. Anstelle von kostendeckenden Gebühren ist eine Schutzgebühr einzuführen, die Missbrauch verhindert, aber Verbraucher nicht vom Auskunftsbegehren abschrecken sollte.
- **Proaktive Information und vereinfachtes Antragsverfahren:** Behörden müssen zur Weitergabe von Informationen verpflichtet werden können. Eine Umwandlung der entsprechenden „Soll-Bestimmung“ in „Ist-Bestimmungen“ muss stattfinden, um Rechtssicherheit auch für Behördenmitarbeiter zu schaffen. Zur Vereinfachung der Bearbeitung sollen formlose Anfragen per Email ermöglicht werden.
- **Smiley-System einführen:** Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrolle müssen für den Verbraucher gut sichtbar am Eingang eines Lebensmittelbetriebs mittels eines „Smileys“ dokumentiert und regelmäßig aktualisiert werden. Die Signalwirkung dieser Kennzeichnung muss so gestaltet werden, dass Missverständnisse (z.B. Geltungsbereich und Inhalt des Smileys, Aktualität, fehlende Smileys aufgrund fehlender Kontrolle) nicht zu Irreführung oder Wettbewerbsverzerrung beitragen.

Weitergehende Informationsbedürfnisse von Verbrauchern gehen über den aktuellen Geltungsbereich des VIG hinaus. Diese zusätzlichen Informationsbedürfnisse müssen befriedigt werden. Damit einher geht ein grundlegender Wandel der Informationskultur von Behörden und Unternehmen in Deutschland.

Leider ist davon auszugehen, dass allein die Schaffung einer gesetzlichen Anspruchsgrundlage nicht den „Durchbruch hin zu mehr Information und Markttransparenz“ (Horst Seehofer 2008) erzielen wird. Es muss daher außerdem in Betracht gezogen werden, welche zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um den angestrebten „Kulturwandel“ weiter zu entwickeln und zu gestalten.

- **Informations- und Bürokratiekosten senken:** Proaktive Informationsangebote von Behörden und „Informationen von Amts wegen“ müssen gefördert und durch verbindliche Formulierungen im VIG flächendeckend erleichtert werden. Das spart die Zeit der Verbraucher und das Geld der Steuerzahler. Exemplarische Ausführungsbestimmungen, Praxisleitfäden für Behörden und die Förderung von Modellprojekten müssen von der Bundesebene initiiert werden.
- **Verbraucher besser erreichen:** Statt „institutionelle Fragesteller“ zu diskreditieren und der Lahmlegung von Behörden zu bezichtigen, sollte die Rolle der Mittlerorganisationen als zentraler Agent im Informationsprozess bereits im Zweck des Gesetzes prominent verankert werden. Eine gründliche Orientierung an tatsächlichem Verbraucherverhalten sollte in den Mittelpunkt sämtlicher Anwendungsregeln gestellt werden.
- **Neue Themen aufgreifen:** Zuverlässige und vertrauensbildende Informationen zur Umwelt- und Sozialperformance / gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (CSR) werden zunehmend von Verbrauchern gewünscht und benötigt. Mit dem „Recht der Verbraucher auf umfassend informierte Entscheidungen“ und dem „Recht auf Aufklärung über die wirtschaftlichen, sozialen und ökonomischen Auswirkungen ihrer Entscheidungen“³ sind diese Bedürfnisse international anerkannt.
- **Informationen generieren:** Da zu diesen Themen in den meisten Fällen keine Performance-Informationen bei Behörden vorliegen, erscheint eine isolierte Ausweitung des Geltungsbereichs des VIG allerdings nicht zielführend. Um Verbrauchern in diesen Themenbereichen dennoch zu ihrem Recht auf Information zu verhelfen, müssen weitergehende gesetzliche Maßnahmen und Rahmenbedingungen systematisch erörtert werden, die die Bereitstellung geeigneter Informationen ermöglichen. Eine flächendeckende Erhebung von Verbraucherbedürfnissen und –beschwerden sollte von der Bundesregierung gezielt gefördert werden, u.a. mit Hilfe der gemeinsamen EU-Systematik⁴ und der unverzüglich anzustrebenden Konkretisierung und Umsetzung des lange angekündigten „Lotsentelefon“.
- **Qualitätsstandards für Verbraucherinformationen fördern:** Der ausschließlich quantitative Ansatz des Informationszugangs bringt für Verbraucher in der Regel keinen Nutzen. Transparenz entsteht nicht in allen Fällen durch Zugang oder schlichtweg mehr Informationen. Entscheidend ist es, Verbrauchern Informationen in einer Form und zu Zeitpunkten verfügbar zu machen, in denen sie als echte Entscheidungshilfe eingesetzt werden können. Die Bundesregierung sollte die Entwicklung und Förderung von Qualitätsstandards für Form, Inhalt und Verständlichkeit von Verbraucherinformationen aktiv fördern.

³ Vgl. UN Guidelines on Consumer Protection, häufig auch zusammenfassend als die „Acht Verbraucherrechte“ zitiert.

⁴ K(2010)3021, Empfehlung der Kommission vom 12.5.2010 zur Verwendung einer harmonisierten Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden und Verbraucheranfragen.

Fragen 2 und 3

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

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

Vgl. auch Ausführungen zu Frage 1.

Die Ausweitung der Informationsansprüche auf alle Bereiche der staatlichen Markt- und Produktaufsicht sowie der halbstaatlichen Aufsicht (Körperschaften des Öffentlichen Rechts, die im staatlichen Auftrag handeln) ausgedehnt werden. Der Anwendungsbereich sollte demnach auch folgende Bereiche umfassen: Mess- und Eichwesen (Unterfüllungen), Preisangabenverordnung (fehlende Grundpreisangaben), Energie-Etiketten (fehlende und falsche Kennzeichnung), Produktsicherheit, Datenschutz (Verstöße von Unternehmen), Finanzdienstleistungen (BaFin), sowie alle Daten der Heimaufsicht und Daten, die im Rahmen der Qualitätssicherung von Gesundheits-, Rehabilitations- und Pflegedienstleistungen gem. SGB V, IX und XI erhoben werden.

Eine Auswertung des Beratungsbedarfs in den Verbraucherzahlen weist darauf hin, welche produktbezogenen Informationsbedürfnisse von Verbrauchern bestehen, die bislang vom Anwendungsbereich des VIG nicht abgedeckt werden. Zu den wichtigsten Beratungsthemen gehören u.a. Beschwerden über das Verhalten von Telekommunikationsdienstleistern, Fragen zu e-commerce und Abofallen im Internet, Fragen zu Energieversorgern, spezielle Inhaltsstoffe bzw. Charakteristika von Produkten (Genetisch veränderte Mechanismen und Einsatz von Nanopartikeln). Anfragen und ausführlicher Beratungsbedarf häufen sich darüber hinaus im Themenkomplex der Finanzdienstleistungen.⁵

Darüber hinaus sollte der Informationsbedarf von Verbrauchern zu neuen Themen, insbesondere komplexen Fragen wie Umwelt- und Sozialauswirkungen unternehmerischer Handlungen am Standort und in der Wertschöpfungskette, berücksichtigt werden. Sofern bei Behörden keine Informationen zu Verhalten oder Verstößen bei diesen Fragestellungen vorliegen, muss systematisch diskutiert werden, wie diese Informationen generiert werden können.

⁵ Eine bei Ausbruch der Finanzkrise eingerichtete Telefonhotline des vzbv und der Verbraucherzentralen bearbeitete in einem Zeitraum von zwei Monaten 143.463 Anrufe, davon 10.258 Beratungsgespräche.

*Fragen 7, 8, 9**Weshalb haben die Verbraucher nicht stärker die neuen Informationsrechte im Verbraucherinformationsgesetz genutzt?**Wie kann der Informationszugang des Verbraucherinformationsgesetzes weiter verbessert werden, um „normalen“ Verbrauchern künftig noch bessere Zugangsmöglichkeiten in Aussicht zu stellen?**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?*

Zutreffend ist: Weniger als 500 Anfragen in einem Zeitraum von 12 Monaten, von denen um die 100 nicht direkt von Endverbrauchern, sondern von Repräsentativorganisationen gestellt wurden, weisen auf keine besonders rege Aufnahme des Gesetzes durch den Verbraucher hin.

Entscheidend ist aber, welche Annahmen und Erklärungen in die Interpretation dieser Beobachtung einfließen. Aus der geringen Nutzung des VIG durch Verbraucher sollte keinesfalls auf mangelndes Interesse geschlossen werden.

Gerade die Anfragen der Verbraucherorganisationen, die im Rahmen des „Behörden- und Praxistests“ auf Grundlage des VIG gestellt wurden, sind direkte Ableitungen und Zusammenfassungen der Vielzahl von Anfragen und Informationsbegehren, die täglich in den Beratungsstellen anfallen. Repräsentative Verbraucherbefragungen zeigen hohe Zustimmungsraten (93 Prozent) zur Einführung eines Smiley-Systems nach dänischem Vorbild für Lebensmittelbetriebe.⁶

Auch die nachweislich hohen Nutzerzahlen für alle behördlichen Angebote, die einen innovativen und proaktiven Informationsansatz pflegen, bestätigen das Bild vom informationsbedürftigen Verbraucher. Die vom BMELV beauftragten Evaluationen berichten z.B. im Zusammenhang mit dem Pestizidreport NRW über 4.400 Zugriffe pro Monat im ersten Jahr (2008)⁷.

Statt über die „ersatzlose Streichung“ des VIG zu diskutieren⁸, muss darüber nachgedacht werden, wie Verbraucher besser erreicht werden können. Mit dem VIG selbst kann das hohe Informations- und Orientierungsbedürfnis der Verbraucher offensichtlich nicht direkt befriedigt werden. Größtes Problem ist dabei die Diskrepanz zwischen den Konsum- und Entscheidungsrealität der Verbraucher und den formellen und prozessualen Rahmenbedingungen der Nutzung des VIG.

Rolle und Aufgabe von Mittlerorganisationen nutzen

Das Recht von Verbrauchern auf den Zugang zu Informationen, die sie vor Gesundheits- und Sicherheitsschäden schützen und ihnen ganz allgemein die beste Wahl ermöglichen, ist global anerkannt und in den *UN Guidelines for Consumer Protection* festgeschrieben.

⁶ Vgl. Ergebnisse der repräsentativen Emnid-Umfrage:

http://foodwatch.de/kampagnen_themen/smiley_system/emnid_umfrage/index_ger.html

⁷ Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT), Abschlussbericht „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur der für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen Behörden sowie der in diesem Bereich tätigen Unternehmen durch das Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG). Projekt-Nr. 08HS024, S. 56.

⁸ Wie offenbar von einzelnen Behördenvertretern angeregt; dokumentiert in: Universität Marburg, Endbericht. Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sowie Erarbeitung von konkreten Empfehlungen für Rechtsänderungen, Projekt-Nr. 08HS025, z..B. S. 141.

Ebenfalls festgeschrieben ist das Recht der Verbraucher, Organisationen zu bilden, die ihnen bei der Artikulation ihrer Rechte und Bedürfnisse helfen.

In der deutschen Rechtsordnung wird diesem Recht mit dem großartigen Instrument des Verbandsklagerechts besondere Bedeutung verliehen.

Eine Anwendung dieser anerkannten Funktion auch im äußerst komplexen Bereich der Verbraucherinformation läge also durchaus nahe. So könnte der Zweck des Gesetzes auch dahingehend ergänzt werden, dass es explizit als Instrument für Mittlerorganisationen verstanden und genutzt werden soll, damit sie ihren Aufgaben zur Aufklärung und Beratung für Verbraucher gerecht werden können.

Tatsächliches Verbraucherverhalten als Bezugspunkt für verbraucherpolitische Instrumente

Ein tiefgreifendes Missverständnis in der politischen Auseinandersetzung um das VIG liegt bereits in der nicht sonderlich realitätsnahen Vorstellung, der durchschnittliche Verbraucher würde ein Gesetz gezielt als Instrument zur Befriedigung von Informationsbedürfnissen im Konsumalltag nutzen. Eine solche Annahme berücksichtigt nicht, was die Verhaltenswissenschaft und die moderne Verbraucherbeforschung mittlerweile über den „echten Verbraucher“ wissen und basiert immer noch auf dem überholten Holzschnitt des *homo oeconomicus*.

Bedacht werden müssen vor allem grundlegende soziologische, psychologische und verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse, die den Rahmen für alle weiteren verbraucherpolitischen Ableitungen bilden sollten:

Die Zahl an kleinen und größeren Entscheidungen, die ein Verbraucher an einem normalen Tag zu treffen hat, lässt sich heute kaum noch zählen.⁹ Die Zeit, die er oder sie täglich dafür aufwenden müsste, um alle verfügbaren Informationen auszuwerten und gegeneinander abzuwägen, um dann die für ihn optimale Entscheidung zu treffen, liegt weit über dem, was wir in unserem „Nebenjob“ als Verbraucher leisten können und wollen.

Aus naheliegenden Gründen verlassen sich also die meisten Verbraucher in der Realität auf eine Mischung aus Erfahrungswissen, Routinen und Faustregeln. Diese Verfahren funktionieren gut und ohne erhebliche Zufuhr zusätzlicher Informationen, so lange es sich um Such- und Erfahrungseigenschaften von Produkten oder Dienstleistungen handelt – also mehr oder weniger direkt überprüfbare Charakteristika. Unterschiede und Abweichungen beim Erfolg dieser „Pi-mal Daumen“-Strategien sind darüber hinaus auf den Wissensstand im jeweiligen Thema und die generelle wirtschaftliche und soziale Kompetenz des individuellen Verbraucher zurückzuführen.

Geht es um Entscheidungen, die sich auf Vertrauenseigenschaften beziehen – die also nicht oder nur mit erheblichem Aufwand nachgeprüft werden könnten – spielen qualitativ hochwertige Informationen eine kritische Rolle. Hier treten zunehmend Mittlerorganisationen in den Entscheidungsprozess ein, denn in Punkto Informationsbeschaffung agiert der durchschnittliche Verbraucher äußerst rational und zeitökonomisch: Die Kosten zur Beschaffung von Information sollen so gering wie möglich bleiben. Ganz im Sinne der Dienstleistungsgesellschaft werden daher Mittlerorganisationen genutzt und die durch sie aufbereiteten Informationsangebote in den Entscheidungsalltag integriert.

⁹ Vgl. dazu u.a. Barry Schwartz, *The Paradox of Choice. Why more is less*. New York 2004.

Klassische Beispiele für derart aufbereitete und vermittelte Information sind vergleichende Warentests, bei denen in Deutschland die Stiftung Warentest die aufwendige Überprüfung von Eigenschaften übernimmt und zu einem kompakten Informationsangebot zusammenfasst. Auch die Beratung durch Verbraucherzentralen auf der Grundlage komplexer Informationen und spezifischer Kenntnisse des Fachpersonals oder die Untersuchung und Aufbereitung wirtschaftlicher Fragestellungen in Medien und durch zivilgesellschaftliche Organisationen sind in diesen Bereich zu rechnen.

Entscheidend sind die verschiedenen qualitativen Elemente, die in diesem Prozess zum Tragen kommen: Am Anfang steht die Glaubwürdigkeit der Mittlerorganisation, die für die meisten Verbraucher in Fachkompetenz und Unabhängigkeit von der Anbieterseite begründet ist. Richtigkeit, Form, Verständlichkeit und Relevanz der verarbeiteten Informationen sind ebenfalls ausschlaggebend – ein gutes Beispiel hierfür sind Labels und Siegel, die als klare Signale zur schnellen Orientierung gerade bei schnelldrehenden Konsumgütern gerne genutzt werden.

Verbraucher agieren also gerade bei der Beschaffung von nützlichen Informationen ausgesprochen mündig und haben hohe Effizienzansprüche an Entscheidungshilfen. Die Kosten zur Erlangung von Information müssen gering bleiben, der Nutzwert soll hoch sein – und das beinhaltet ganz besonders die Verfügbarkeit zum richtigen Zeitpunkt und zu einem vertretbaren Aufwand. Was Verbraucher suchen, sind Informationen, die ihnen eine schnelle Orientierung und Hilfe bei konkreten Kaufentscheidungen geben kann. Damit dieser Zweck erfüllt werden kann, müssen die Informationen dort verfügbar gemacht werden, wo die Kaufentscheidung fällt – das kann die Tür zum Restaurant sein, das kann die Obst- und Gemüseabteilung im Supermarkt sein, das kann aber auch der heimische Schreibtisch sein – beim zunehmenden Einkaufen im Internet.

Deswegen sind die richtigen Instrumente für den Endverbraucher diejenigen, die ihn unmittelbar in seiner Lebensrealität erreichen, wie das dänische Smiley-System und eine insgesamt erhöhte Transparenz und proaktive Information durch Behörden und durch Mittlerorganisationen – die die neuralgischen Punkte und Informationsbedürfnisse von Verbrauchern kennen.

Frage 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?

Für die schnelle Übermittlung von Informationen zu bedenklichen Grenzwerten, Hygieneverstößen, Sicherheitsproblemen und ähnlichen Aspekten muss das VIG als Instrument präzisiert werden. Der Zugang zu Informationen, die bei Behörden über unternehmerisches Fehlverhalten mit negativen Folgen für Verbraucher vorliegen, muss auf eine solide Grundlage gestellt werden.

Der Zugang zu weiterreichenden Informationen über unternehmerisches Verhalten, zu dem Verbraucher Informationen begehren, um ein langfristigeres Vertrauensverhältnis aufbauen zu können – Informationen vor allem über den Umgang mit Mensch und Natur im Einflussbereich des Unternehmens, Informationen zur gesellschaftlichen Verantwortung und Rolle eines Unternehmens – muss aber auch auf anderen Wegen

geschöpft werden.

Interesse der Verbraucher an Informationen über CSR

Fragen nach der Nachhaltigkeit und gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen beschäftigten schon in den 1970er und 1980er Jahren die Diskussion über „die Wirtschaft“ und ihre Rolle in der Gesellschaft. Zum Repertoire der großen deutschen Hersteller und Händler gehört das Thema (zunächst als Unternehmensethik, dann zunehmend als *Corporate Social Responsibility*, CSR) seit geraumer Zeit – etabliert durch Kampagnendruck einerseits, entdeckt als Marketing-tauglich andererseits. Immer bewusster und aktiver fließt auch die Beurteilung von Unternehmen aufgrund ihrer ökologischen oder ethischen Grundhaltungen (d.h. auch ihrer Definition von „Verantwortung“) in die Entscheidungsmuster von Verbrauchern ein.¹⁰ Die Rede vom „strategischen und nachhaltigen Konsum“ ist allgegenwärtig.¹¹

Während in Umfragen regelmäßig zwischen 60 und 80 Prozent der Verbraucher antworten, sie würden „ethisch“ und „nachhaltig“ produzierte Produkte bevorzugen und dafür auch erhöhte Preise akzeptieren, sprechen die tatsächlichen Verkaufszahlen eher eine andere Sprache.¹² Worauf also ist diese Diskrepanz zurückzuführen?

Der Wunsch der Verbraucher nach Orientierung und verantwortlicher Unternehmensführung ist groß¹³, das Vertrauen in Unternehmen aber auf einem neuen Tiefstand angelangt.¹⁴ —

Zu den wichtigsten Erkenntnissen der Verbraucher- und Konsumforschung in diesem Zusammenhang gehört wohl die Beobachtung, dass Konsumenten der Verbraucherinformation nicht nur eine instrumentelle Funktion als Unterstützung ihrer Kaufentscheidung zuschreiben. Die vertrauensbildende Maßnahme im Akt der Information selbst wird als wesentlich betrachtet – unabhängig von der tatsächlichen Nutzung dieses Angebots.¹⁵

Orientierungsangebote für den Verbraucher und andere Rezipienten (wie Investoren, Journalisten oder politische Entscheidungsträger) gibt es mittlerweile in großer Zahl. Von Ratings, Rankings und Auszeichnungen über Enthüllungsberichte, Diskussionsforen, Informationsportale, *Communities* und Einkaufsratgeber steht dem Verbraucher eine ganze Batterie an Hilfsmitteln zur Verfügung.

Was all diesen Angeboten fehlt, sind aber gemeinsame Qualitätsstandards und gemeinsame, einheitliche Vorstellungen zur Form der Präsentation. Viele Angebote setzen auf Informationen aus zweiter Hand oder Werturteile. Um Verbrauchern zuverlässige Informationen auch über die CSR-Performance von Unternehmen zu verschaffen, wird vor allem ein gemeinsames Spielfeld mit für alle gültigen Regeln benötigt. Verbraucher müssen umfassend verstehen können, wie Märkte funktionieren und welche Verhaltensweisen Unternehmen darin an den Tag legen, um Unterschiede sowie gute und schlechte Verhaltensweisen differenzieren zu können. Erst dann können sie ihre Rolle als aktiver Part im Qualitätswettbewerb auch erfolgreich wahrnehmen.

¹⁰ Vgl. u.a. imug, CSR-Informationsbedarf von Verbrauchern.

¹¹ 38.900 Treffer bei Google Deutschland für den Suchbegriff „nachhaltiger Konsum“, 3.450 Treffer für „strategischer Konsum“.

¹² Vgl. u.a. OECD, 2009 Annual Roundtable on Corporate Social Responsibility. Consumer Empowerment and Responsible Business Conduct (Summary of the Discussion).

¹³ Vgl. u.a. imug, CSR-Informationsbedarf von Verbrauchern, 2006. Online verfügbar http://www.imug.de/pdfs/verbraucher/hp_imug_CSR_Verbraucher_Repraesentativbefragung_2006_03_16.pdf

¹⁴ Vgl. Edelman Trust Barometer 2009: 73% der befragten Deutschen vertrauen Unternehmen weniger als noch im Vorjahr, S. 2f.

¹⁵ Vgl. dazu Schoenheit, Der subjektive Informationsbedarf der Konsumenten, S. 5f.

Die Bundesregierung sollte systematisch erheben, welche Rolle die für Ende 2010 erwartete ISO 26.000 Norm zur Gesellschaftlichen Verantwortung von Organisationen bei der Erlangung und Sortierung von einschlägigen Informationen spielen könnte. Die Rolle des CSR-Forums der Bundesregierung sowie des angekündigten Aktionsplans CSR sollten dabei ebenfalls berücksichtigt werden.

Hintergrund: CSR-Berichtspflichten in europäischen Nachbarländern

Für alle Länder der Europäischen Union gilt die Richtlinie 2003/51/EG zur Änderung und Modernisierung der Jahresabschlüsse. Diese Änderung umfasst die Ergänzung, dass auch nichtfinanzielle Leistungsindikatoren in den Lagebericht aufgenommen werden sollen – zumindest wenn es für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses oder der Lage der Gesellschaft erforderlich ist.

In Deutschland ist die Richtlinie im HGB (§§289, 315) umgesetzt, allerdings ohne weitere Konkretisierung, sondern als direkte Übertragung. Im restlichen Europa wird diese Richtlinie zum Teil bereits sehr viel deutlicher zum Ausbau der Informations- und Transparenzkultur genutzt.

In **Frankreich** besteht für börsennotierte Unternehmen eine gesetzliche Pflicht, CSR-Informationen zu veröffentlichen (*Nouvelles Régulations Économiques*, 2001). In **Großbritannien** verpflichten der *Companies Act* (2006) und der *Climate Change Act* (2008) eine wachsende Zahl von Unternehmen auf Berichterstattung zu CO₂-Emissionen und *social and community issues*.

In **Dänemark** legt der *Act amending the Danish Financial Statements Act (Report on social responsibility for large businesses)* seit 2010 die größten staatlichen und privaten Unternehmen auf eine Integration von CSR-Informationen in ihren Jahresberichten. Damit bleibt das CSR-Engagement weiterhin freiwillig, fehlendes Engagement muss aber explizit benannt werden. Pläne zur Einbindung der ISO 26.000-Richtlinie als Orientierung für Berichtskategorien werden mittlerweile diskutiert. Auch **Schweden** verpflichtet seine Staatsunternehmen seit 2007/08 mit der Einführung der *Guidelines for external reporting by state-owned companies* auf eine Berichterstattung.