

Ausschussdrucksache

17(10)207-F

zur öffentlichen Anhörung
Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz
am 7.7.2010

Ministerialdirigent Jürgen Maier
Abteilungsleiter Verbraucherschutz und Ernährung
Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz Baden-Württemberg

Öffentliche Anhörung zur Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes am 7. Juli 2010 im Deutschen Bundestag

Eine umfassende Beantwortung des gesamten Fragenkatalogs war in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich. Zudem können nicht alle Fragen aus den in Baden-Württemberg gesammelten Vollzugserfahrungen heraus beantwortet werden.

1

Soweit mit dem Inkrafttreten des VIG die Erwartung verbunden war, das Gesetz könnte zur schnellen Information der Verbraucher in Lebensmittelkrisen, zur raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen und zur Abschreckung unzuverlässiger Lebensmittelunternehmer dienen, war diese Erwartung u.a. auf Grund des komplizierten Verwaltungsverfahrens von vornherein realistischer Weise nicht zu erfüllen.

Die Informationsgewährung nach dem VIG stellt immer eine rückwärtige, d. h. eine ex post/ ex tunc Information dar, die oftmals nicht (mehr) mit der aktuellen Marktsituation übereinstimmt. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die Lebensmittelüberwachung (entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag) mit ihren vorrangigen klassischen ordnungsrechtlichen Mitteln im Markt bestehende Mängel bereits beseitigt hat. Insofern sei auf die Begründung zum VIG hingewiesen:

"Unzureichender Informationszugang ist auch aus volkswirtschaftlichen Gründen nachteilig. Verbraucherentscheidungen sind in der Marktwirtschaft ein entscheidender Faktor für die Steuerung des Gesamtsystems. Beruhen die Kaufentscheidungen vieler Verbraucherinnen und Verbraucher regelmäßig auf falschen oder unvollständigen Informationen, so verliert das Marktsystem seine Lenkungskräfte und damit seine besondere Effizienz bei der Allokation der Ressourcen. Im extremen Fall können Informationsdefizite zum weitgehenden Zusammenbruch von Märkten führen und erhebliche volkswirtschaftliche Schäden zur Folge haben."

Im Übrigen sei noch auf einen weiteren grundsätzlichen rechtsdogmatischen Aspekt hingewiesen. Gerade im Bereich der Lebensmittelsicherheit kann sich der Staat nicht seiner polizeilichen Aufgabe des Gesundheitsschutzes durch die Verantwortungsübertragung auf den Bürger in Form einer öffentlichen Information bzw. eines Informationsanspruchs entledigen.

In der Betrachtung der bisherigen zweijährigen Erfahrungen hat das VIG allerdings durchaus dazu geführt, dass eine veränderte Informationskultur in den Behörden verstärkt Einzug gehalten hat. Diese führt zunehmend zu mehr Transparenz und zu einem Informationsgewinn für die Verbraucher.

2 und 18

Baden-Württemberg hat sich in den vergangenen Jahren für einen europaweiten Informationsanspruch gegenüber Unternehmen ausgesprochen. Eine auf Deutschland begrenzte Auskunftspflicht wird angesichts der Internationalität (des Binnenmarktes) der Lebensmittel- und Futtermittelwirtschaft abgelehnt.

Allerdings wäre hier zu überlegen, ob vorausschauenden Unternehmern analog zur Regelung in § 40 Abs. 2 LFGB die Möglichkeit eines Selbsteintrittsrechts durch direkte Auskunftserteilung an die Verbraucher innerhalb der Anhörungsfrist eingeräumt werden kann. Dies brächte einen erheblichen Zeitvorteil für die Verbraucher und würde den Verwaltungsaufwand verringern.

3 – 6

Der Zeitraum seit Inkrafttreten des VIG ist noch zu kurz, um eine Ausweitung auf weitere Produkte und Dienstleistungen sinnvoll erscheinen zu lassen. Auf die überzeugenden Ausführungen im Gutachten der Universität Marburg zur Ausweitung des Anwendungsbereichs wird verwiesen.

7 – 9

Die Erfahrungen im Verwaltungsvollzug in den Ländern zeigen, dass überwiegend Verbraucherorganisationen von den Möglichkeiten des VIG Gebrauch machen. Möglicherweise nutzen die Verbraucher ihre Auskunftsrechte deshalb nicht in dem erwarteten Umfang, weil

- das Interesse an den zu erlangenden Informationen – zumindest außerhalb von Krisensituationen (sog. „Lebensmittelskandale“) – nicht sehr groß ist,
- die Überwachungsbehörden viele aufkommende Fragen bereits durch eigene intensive Öffentlichkeitsarbeit beantworten,
- sie durch die – oft ungerechtfertigte – Kritik an umständlichen Verfahren und drohenden Gebühren abgeschreckt werden.

Die Erfahrungen mit den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder und des Bundes zeigen eine ähnliche Tendenz.

11

Die Möglichkeit einer Antragstellung per E-Mail würde eine missbräuchliche Antragstellung erleichtern. Der Antrag muss zumindest eine vollständige postalische Adresse enthalten. Jede E-Mail-Anfrage zieht, auch bei vielen Anfragen in gleicher Sache, nach bestehender Rechtslage die Abwicklung des vorgeschriebenen Verwaltungsverfahrens nach sich. Einen Rückgriff auf abgeschlossene bestandskräftige Verwaltungsverfahren sieht das VIG nicht vor.

Einfach zu beantwortende formlose Anfragen werden im Übrigen bereits bisher von den Behörden unkompliziert und gebührenfrei mündlich oder per email beantwortet.

Der Gebührenfrage wird in der bisherigen öffentlichen Diskussion eine Bedeutung beigegeben, die sich an Hand des nun vorliegenden Zahlenmaterials nicht belegen lässt. Von ca. 60 Anfragen in Baden-Württemberg im Zeitraum vom 1. Mai 2009 bis 30. April 2010 wurde nur in einem Fall eine Gebühr festgesetzt. In diesem Fall mussten über 10 Drittbeeteiligte angehört werden, was zur Festsetzung einer Gebühr von 250 Euro führte. Dieser Trend ist auch in anderen Bundesländern festzustellen. Er wird im Übrigen auch durch das Gutachten der Universität Marburg bestätigt.

12

Aktive Verbraucherinformationen durch die Behörden sind in § 40 LFGB geregelt; hieran sollte bereits aus rechtssystematischen Gründen festgehalten werden. Allerdings besteht hier aus unserer Sicht Verbesserungsbedarf. Auf die Antwort zu Frage 21 wird insofern verwiesen.

Die Möglichkeiten der Behörden, darüber hinaus nach § 5 VIG aus eigener Initiative („ohne Antrag“) die Öffentlichkeit zu informieren, reichen aus. Die Möglichkeiten des VIG werden bereits bisher von den baden-württembergischen Behörden genutzt (Beispiele: sog. „Heilbronner Weinskandal“, Natamycin in Rotwein).

Eine Ausweitung der behördlichen Information der Öffentlichkeit ist wegen des rechtsstaatlich gebotenen Verfahrens immer zunächst mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden. Dieser „amortisiert“ sich in manchen Fällen teilweise dadurch, dass VIG-Anfragen nicht gestellt werden oder durch die Behörde unter Verweis auf Informationen in allgemein zugänglichen Quellen leichter beantwortet werden können.

13

§ 2 VIG enthält ein relativ komplexes Regel-Ausnahme-System, insbesondere im Hinblick auf Nr. 1 b) (Verwaltungsverfahren) und Nr. 2 a) (personenbezogene Daten).

Bzgl. Nr. 1 b) (Verwaltungsverfahren) wird zum einen auf die Antwort zu Frage 23 verwiesen. Zum anderen ergeben sich gerade bei Anfragen bei Untersuchungseinrichtungen folgende Probleme: Welche Verwaltungsverfahren konkret aufgrund der gutachterlichen Beanstandung anhängig sind, wissen die Untersuchungseinrichtungen nicht immer (besonders bei "normalen" Regelbeanstandungen). Desweiteren greift damit für die Untersuchungseinrichtung der Ausnahmeverweis auf den Rechtsverstoß nicht, zumal die Feststellung eines solchen der Vollzugsbehörde obliegt (Urteil des VG Stuttgart).

Nr. 2 a) (personenbezogene Daten) wirft grundsätzliche Fragen der Gesetzesintension auf. Ist es Wille des Gesetzgebers, dass auf Anfrage z.B. bei Verstößen Ross und Reiter genannt werden, dann darf der einfache Personenbezug nicht zur generellen Ausnahme führen. Eine Ausnahme dürfte nur dann gegeben sein, wenn der Dritte Argumente vorträgt, die eine Persönlichkeitsrechtsverletzung möglich erscheinen lassen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn der Personenbezug über die Namensnennung hinausgeht. (z.B.: festgestellter Rechtsverstoß in der Metzgerei Maier wegen mit Salmonellen verdorbenen Fleisches, weil der Metzger Maier Salmonellenausscheider war).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die bestehende Abwägungsregelung für die Verwaltung sehr schwierig zu handhaben ist. Welche Interessen sind abzuwägen? Ein für den konkreten Fall erkennbares öffentliche Interesse besteht bei einem Individualanspruch des Verbrauchers nicht. Warum der Verbraucher die Information haben möchte, muss er nicht darlegen. Das VIG sieht in § 3 gerade keine Begründungspflicht vor. Andererseits ist die Verwaltung an den Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 VwVfG) gebunden. Nachfragen wiederum stoßen bei den Verbrauchern auf Unverständnis. Durch die Regelung/Abwägung in § 4 Abs. 1 Satz 3 VIG wird diese Problematik weiter verschärft.

14 – 17

Ein Smiley-System nach dänischem Vorbild könnte die Überwachungsergebnisse für die Verbraucher direkt am Ort der Überwachung (Gaststätte, Ladengeschäft, etc.) zusammengefasst transparent machen. Aus baden-württembergischer Sicht könnte ein solches System auch in Deutschland eingeführt werden. Allerdings ist die mancherorts praktizierte Veröffentlichung der Überwachungsergebnisse ohne Durchführung der im VIG vorgesehenen Anhörung der betroffenen Unternehmen und der Gewährung von Rechtsschutzmöglichkeiten rechtlich nicht tragbar.

Auf der Basis des geltenden VIG sind eine rasche Bestandskraft von Verwaltungsentscheidungen und eine zeitnahe Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen nicht zu erreichen.

Zur Einführung eines unmittelbar wirkenden Smiley-Systems wären deshalb folgende Rahmenbedingungen zu schaffen:

- Es bedarf einer bundeseinheitlichen Rechtsgrundlage für die unmittelbare Veröffentlichung auch negativer Kontrollergebnisse. Hierbei müsste der Gesetzgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen alle grundrechtsrelevanten Aspekte selbst regeln. Hierzu zählt die verbindliche Festlegung, in welchen Fällen und in welcher Form die Information gegeben wird, sowie das einzuhaltende Verfahren (Auswahl, Kontrollablauf, Maßstäbe der Bewertung, Anspruch auf Nachkontrolle, Verfahren nach Mängelbeseitigung, Kontrollzyklen etc.).
- Es bedarf ausreichender personeller Ressourcen. Aus Gründen der Gleichbehandlung der einbezogenen Unternehmen wird ein relativ enger Zeittakt der Kontrollbesuche einzuhalten sein. Dieser Anspruch kollidiert mit dem modernen und durch europäisches Recht vorgegebenen Ansatz der risikoorientierten Kontrolle von Lebensmittelbetrieben, der kein bevorzugtes Abarbeiten bestimmter Unternehmensgruppen (z.B. Gaststätten) vorsieht.

19

Es erscheint sehr fraglich, ob die Verbraucherinnen und Verbraucher Interesse an der Veröffentlichung aller nach VIG gestellten Fragen und erteilten Informationen haben. Möglicherweise müsste die beabsichtigte Veröffentlichung der vorgesehenen Antwort auch bei der Abwägung der Interessen des Antragstellers mit Interessen Dritter besonders berücksichtigt werden, weil mit einer generellen Veröffentlichung die Eingriffsintensität der Verwaltungsmaßnahme steigt.

20 und 25

Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist durch die langjährige Rechtsprechung eindeutig definiert. Auf den jüngsten Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 27.5.2010, Az.: 13a F 13/09 zum Umfang des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses wird ausdrücklich hingewiesen. Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse kann danach nicht bestehen hinsichtlich von Produkten, bei denen Normvorgaben nicht beachtet worden sind.

Auf das unbestimmte Tatbestandsmerkmal „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ kann verzichtet werden.

Eine Klarstellung im VIG, dass Rechtsverstöße nur von Vollzugsbehörden, nicht jedoch von Untersuchungsämtern ohne Exekutivbefugnisse, festgestellt werden können, wäre wünschenswert.

21

Bezüglich des VIG wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

Die baden-württembergischen Behörden nutzen die Möglichkeiten des § 40 LFGB zur Information der Öffentlichkeit intensiv. Eine deutliche Verbesserung der rechtlichen Grundlagen wäre zu erreichen, wenn die Abwägungsklausel des § 40 Abs. 1 letzter Satz LFGB zukünftig nur noch auf die Nr. 3 bis 5 erstreckt würde. Die bestehende Abwägungsklausel wird dem Wertesystem des Grundgesetzes nicht gerecht, wenn gesundheitliche Risiken und Gefahren für den Menschen, vor denen die Norm (gegen die verstoßen wurde) eigentlich schützen soll, im Rahmen der behördlichen Abwägung mit wirtschaftlichen Interessen des Rechtsuntreuen verglichen werden müssen. Mit der vorgeschlagenen Änderung hätte der Gesetzgeber per Gesetz bereits eine Interessenabwägung zu Gunsten der Öffentlichkeit auch in den Fällen des bloßen Verstoßes gegen Normen, die dem Schutz vor gesundheitlichen Gefährdungen oder Täuschungen dienen, vorgenommen und damit einen entscheidenden Beitrag geliefert, bei Verstößen schnell und unbürokratisch Ross und Reiter nennen zu können. Denn hier liegen die Probleme in der Praxis, wie einschlägige Gerichtsverfahren in der Vergangenheit gezeigt haben.

22

Die genannten Überwachungsergebnisse können im Einzelfall durchaus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbaren. Dies gilt insbesondere dann, wenn damit Rezepturen von Produkten offen gelegt werden. Eine generelle Regelung, nach der der Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen in keinem Fall die Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entgegen gehalten werden kann, wird deshalb abgelehnt.

Dies darf allerdings nicht gelten für im Rahmen der Überwachung festgestellte Verstöße (siehe hierzu den in der Antwort zu den Fragen 20 und 25 zitierten OVG-Beschluss).

Darüber hinausgehend wäre an die Schaffung einer Rechtsgrundlage zu denken, nach der Ergebnisse von Untersuchungen auf Parameter, für die in gesundheitsschützenden Vorschriften (wie zum Beispiel der Rückstandshöchstmengen-Verordnung) Grenzwerte normiert sind, nach vorheriger Mitteilung an den betroffenen Unternehmer, veröffentlicht werden können.

23

Probleme bereitet die im VIG vorgenommene Unterscheidung zwischen Verwaltungsverfahren (Anspruch auf Auskunft über Verstöße und Gefahren besteht) und Verfahren nach Ordnungswidrigkeitenrecht (Anspruch besteht nicht), da beide Verfahren oft ineinander übergehen oder parallel laufen.

24

In Gefahren- und Krisensituationen ist eine schnelle Information der Öffentlichkeit durch die Behörden auf Grundlage des § 40 LFGB gewährleistet.

Vor Auskunftserteilung auf Grundlage des VIG ist eine Anhörung der Betroffenen verfassungsrechtlich geboten; eine Verkürzung der Anhörungsfrist könnte erwogen werden.

Zusammenfassende Schlussbemerkung:

Insgesamt gleicht das Vorhaben einer Evaluierung und Novellierung des VIG der Suche nach der „Quadratur des Kreises“. Es wird der Anspruch formuliert, den Informationszugang für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu erleichtern. Gleichzeitig sind massive verfassungsrechtlich verbrieft Rechte Dritter, nämlich der Unternehmer, wie u.a. der Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs und die Eigentumsgarantie sowie rechtsstaatlich garantierte Verfahren wie rechtliches Gehör und gerichtlicher Rechtsschutz zu beachten.

Ziel der Evaluierung muss daher sein, im engen Rahmen des rechtsstaatlich Möglichen die Verwaltungsverfahren durch eindeutige gesetzliche Vorgaben zu verschlanken und gegebenenfalls partiell die Rechtsschutzmöglichkeiten einzuschränken, um so zu einer erleichterten Verbraucherinformation zu gelangen.