

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)207-B

zur öffentlichen Anhörung

am 7.7.2010



foodwatch-Stellungnahme

Fragenkatalog des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages für die Öffentliche Anhörung am 07. Juli 2010

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

Antwort zu 1:

Der Gesetzgeber hat mit dem VIG grundsätzlich anerkannt, dass Verbrauchern Informationsansprüche zustehen, die über bereits bestehende Auskunftsrechte (z.B. nach § 3 UIG i.V.m. § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG - Kontamination der Lebensmittelkette), sowie über gesetzlich geregelte Kennzeichnungspflichten und die weitgehend beliebige Selbstdarstellung von Unternehmen hinausgehen.

Die mit dem VIG grundsätzlich anerkannte Transparenz ist nicht nur wesentliche Voraussetzung für autonome Kaufentscheidungen von Verbrauchern; Transparenz ermöglicht Differenzierung und verhindert, dass bei Skandalen ganze Branchen in Verruf kommen statt nur einzelner, verantwortlicher Unternehmer. Transparenz verhindert zudem, dass korrekte Anbieter Wettbewerbsverzerrungen erdulden müssen durch nicht öffentlich bekannte Vorteile von Konkurrenten aus illegalem Verhalten.

Das geltende VIG erreicht diese Ziele jedoch nicht. Und die war vorhersehbar und hat sich in der Praxis bestätigt. Das VIG ist nicht effektiv, weil es betroffenen Unternehmen ohne Weiteres möglich ist, den Informationszugang über Jahre zu blockieren (§ 4 Abs. 3 Satz 3 VIG), und zwar sogar über solche Informationen hinaus, die sie unmittelbar selbst betreffen, sofern sich das Auskunftsverlangen zugleich auf mehrere Informationen bezieht und nur ein einziger Vorgang von dem Unternehmen angefochten wird.

Auch kann das Verfahren von Behörden und Unternehmen so aufwendig, umständlich und zeitraubend durchgeführt werden, dass auch dadurch einzelne Verbraucher leicht abzuschrecken sind.

Obwohl Verbraucherinformationen einen hohen Aktualitätsbezug haben (und insbesondere bei Lebensmitteln haben müssen) und durch lange und aufwendige Verfahren wertlos werden, hat der Gesetzgeber unverständlicherweise darauf verzichtet, rechtsstaatlich zulässige Verfahrensbeschleunigungen vorzusehen, wie sie im Fachplanungsrecht selbst bei aufwendigsten Projekten gang und gäbe sind.

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

Antwort zu 2:

Unternehmen sollten über die bisherige Fassung des VIG hinaus verpflichtet werden, alle für die Entscheidung von Verbrauchern relevanten Informationen an diese direkt herauszugeben und ggf. Daten von ihren Vorproduzenten oder Lieferanten bis zum Ursprüngezeuger zu beschaffen. Dies rechtfertigt sich durch die Produktverantwortung der Unternehmen, die an einer Lieferkette teilhaben und entspricht ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur lückenlosen Rückverfolgbarkeit aller Produktbestandteile gemäß VO 178/2002, Art. 18 (sog. „EU-Basisverordnung“).

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

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 Informationsfreiheitsgesetz, des Umweltinformationsgesetzes und des Verbraucherinformationsgesetzes sinnvoll bzw. welche rechtlichen und praktischen Probleme würde eine Zusammenlegung 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?

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

Antwort zu 7:

Das VIG in seiner jetzigen Form schreckt die einzelnen Verbraucher eher ab als sie zu ermutigen, ihre Auskunftsrechte in Anspruch zu nehmen.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass der Antragstellerkreis häufig aus Verbraucherschutzverbänden besteht, die professionell genug sind und es sich auch leisten

können, längere Konflikte durch zögerliche Behörden mit Unternehmen aufzunehmen, die schlicht Obstruktion betreiben.

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

Antwort zu 8:

Zunächst sollten die Behörden verpflichtet sein, aktiv sämtliche von Ihnen erhobenen bzw. bei Ihnen vorhandenen Mess-, Analyse- und Untersuchungsergebnisse gut zugänglich und leicht auffindbar zu veröffentlichen. Dadurch würde ein Großteil der von Verbrauchern gestellten Fragen entfallen, beispielsweise SÄMTLICHE von foodwatch gestellten Anfragen im Rahmen des „VIG-Praxistests“ im Jahr 2008.¹

Zudem sollten Behörden Auskunft geben, welche Informationen bei ihnen gesammelt werden, wie sie geordnet und wo sie aufzufinden sind und welche nicht vorhandenen Informationen bei anderen Behörden abgefragt werden können. Als Ausdruck bürgerfreundlicher Verwaltung sollte bei jeder Behörde ein "Pfadfinder" bestimmt werden, der den Bürgern hilft, ihre Fragen effektiv zu stellen, möglichst schnell die erwarteten Auskünfte zu erhalten oder ihnen auch weiterhilft, die richtigen Stellen ausfindig zu machen. Ein solcher Ombudsmann könnte auch für eine Vielzahl von Behörden (Landkreis, Großstadt, Bundesland) bestimmt werden, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und die Auskunftserteilung zu beschleunigen.

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?

Antwort zu 9:

Interesse besteht an Informationen über gesundheitsschädliche, gesundheitsgefährdende und zum Verzehr nicht geeigneten Lebensmitteln sowie an unhygienischen Zuständen sowie an Täuschungsversuchen. Aber hierüber sind bei den Behörden kaum Auskünfte zu erhalten, selbst wenn sie dort vorhanden sind. Es kommt deshalb zunächst darauf an, das Gesetz so zu gestalten, dass Fragen kurzfristig beantwortet werden.

¹ Siehe: http://foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e14743/e19162/e19232/foodwatch-Report_Praxistest-VIG_122008_ger.pdf

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?

Antwort zu 10:

Ein im Auftrag von foodwatch im Februar 2006 vorgelegter internationaler Rechtsvergleich² kam zu folgendem Ergebnis:

Weltweit 57 Staaten (Stand 2004) haben sich mit dem Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen nach dem Vorbild des "Freedom of Information Act" der USA von 1966 vom Grundsatz des Amtsgeheimnisses gelöst. In diesen Staaten gilt der Grundsatz: Offenbarung geht vor Geheimhaltung. Die Geheimhaltung muss stets gerechtfertigt werden. In den USA, Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen veröffentlichen die für Verbraucherschutz zuständigen Behörden Informationen sehr umfassend, beispielsweise leicht zugänglich im Internet. Dabei werden die Verbraucher auf mangelhafte Produkte und laufende Verfahren gegen Lebensmittelunternehmen hingewiesen. In Großbritannien und Irland obliegt der Verbraucherschutz unabhängigen Behörden, während in den USA und Dänemark die zuständigen Behörden einem Ministerium unterstellt sind. Für die Bearbeitungszeit von Informationsverlangen sind in den USA 20 Arbeitstage als Regelfrist vorgesehen sowie weitere zehn Tage bei komplexeren Anträgen. In Schweden müssen die Informationsanfragen "sofort oder so schnell wie möglich", in Ungarn binnen acht Tagen beantwortet werden.

Eine behördliche Informationskultur via Internet und/oder SMS wie sie etwa in Großbritannien seit Jahren etabliert ist (siehe <http://www.food.gov.uk/aboutus/aboutsite/fsainteractive>) oder wie die in Dänemark seit Jahren am häufigsten von allen Regierungsseiten angeklickten „Smiley“-Informationsseiten (siehe <http://www.findsmiley.dk/en-US/Forside.htm>) ist in Deutschland auch nach Einführung des VfIG nicht in Ansätzen erkennbar.

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

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

² Siehe:

http://foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e14743/e15153/e15205/Intern_Vgl_Informationsrechte_foodwatch_20060222_ger.pdf

Antwort zu 11, 12:

Die Behörden sollten verpflichtet sein, sämtlich von Ihnen erhobenen bzw. bei Ihnen vorhandenen Mess-, Analyse- und Untersuchungsergebnisse sowie sämtliche zu veröffentlichen.

Behörden sollten zudem berechtigt sein, nicht nur zur Gefahrenabwehr, sondern darüber hinaus über alle ihnen bekannten erheblichen marktrelevanten Informationen die Öffentlichkeit zu informieren, sofern dadurch verantwortungsbewussteres Marktgeschehen begünstigt wird (etwa zum Zweck der Ressourcenschonung, der Energieeinsparung, des Klimaschutzes und anderer erheblicher Gemeinwohlbelange).

Da Markttransparenz ein Gemeinwohlbelang ist und zur Selbststeuerung von Märkten unverzichtbar erscheint, insbesondere wenn ein Ungleichgewicht zwischen den Marktseiten besteht, sollten Gebühren und Auslagen grundsätzlich nicht erhoben werden. Denn der Bürger nimmt neben eigenen Interessen zugleich Gemeinwohlbelange wahr. Verbraucher sollten daher auch im Interesse der Volkswirtschaft animiert werden, von ihren Auskunftsrechten Gebrauch zu machen.

Dies spart Ressourcen, verfügbares Einkommen durch Vermeidung von Fehlkäufen und hilft vorbildlichen Wettbewerbern zu Recht, Wettbewerbsvorteile auszunutzen.

Nur Missbrauchsfällen sollte mit Missbrauchsgebühren vorgebeugt werden.

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

Antwort zu 13:

Eine der gravierendsten Schwächen des geltenden VIG sind die unpräzisen Abwägungsregeln, welche in der Praxis dazu führen, dass die Behörden generell am Amts- und Aktengeheimnis festhalten, statt auf eine Öffnung der Verwaltung hinzuwirken. Ein Paradigmenwechsel hin zu mehr Transparenz ist mit dem geltenden VIG nicht gelungen und sollte anscheinend auch gar nicht gelingen. Denn das VIG stellt konsequent Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen über das Bedürfnis der Verbraucher nach Information. Den mit dem Vollzug betrauten Behörden eröffnet das VIG zahlreiche Beurteilungs- und Ermessensspielräume.

Vorgaben, um diese Spielräume mit einem grundsätzlichen Vorrang für eine Veröffentlichung wahrzunehmen, macht das Gesetz indes nicht. Im Gegenteil, denn die Bekanntgabe von verbraucher- und gesundheitsrelevanten Daten, nicht aber deren Geheimhaltung muss begründet werden.

Eine Begründungspflicht für die Behauptung von Unternehmen, es handle sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“, ist nicht vorgesehen.

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 Lebensmittelbetriebes für den Verbraucher zu dokumentieren und welche rechtlichen Änderungen und tatsächlichen Maßnahmen sind erforderlich, um die „Smiley-Kennzeichnung“ bundesweit einzuführen?

Antwort zu 14, 15, 16:

Die bundesweite Veröffentlichung aller Ergebnisse der amtlichen Kontrollen in Lebensmittelbetrieben unter Nennung von Namen und festgestellten Mängeln ist überfällig. Und zwar nicht nur in Gaststätten, sondern in allen Herstellerbetrieben und Verkaufsstätten 93 Prozent der Bürger wünschen sich solche leicht verständlichen Informationen direkt vor Ort. Dies ergab eine von foodwatch in Auftrag gegebene repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes Emnid. Befragt wurden 1.003 Bürger am 19. und 20. April 2010.³

Bei den amtlichen Lebensmittelkontrollen in Deutschland werden jedes Jahr rund 15 Prozent aller Proben und rund 23 Prozent aller überprüften Betriebe beanstandet. Doch die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrollen werden den Verbrauchern vorenthalten. Selbst bei Skandalen wie Gammelfleisch oder bei Deklarationsbetrug wie beim "Analog-Käse" werden Hersteller und Verkaufsstellen verschwiegen.

³ Die vollständige Frage, welche EMNID den Befragten stellte lautete: „Bei amtlichen Kontrollen werden regelmäßig Hygienemängel in Lebensmittelbetrieben festgestellt. Allerdings bleibt es in Deutschland geheim, in welchen Betrieben es Beanstandungen gab. In Dänemark dagegen werden die Verbraucher über alle Lebensmittelkontrollen unter Nennung der Betriebe informiert. Zudem sind Gaststätten oder Supermärkte verpflichtet, die Ergebnisse für die Kunden gut sichtbar auszuhängen. Unterschiedliche Gesichter-Grafiken auf dem Aushang - so genannte Smileys - zeigen, ob alles in Ordnung war oder Mängel aufgetreten sind. So können die Verbraucher entscheiden, ob sie dort einkaufen bzw. essen möchten oder nicht. Sollten Lebensmittelkontrollen auch in Deutschland mit einem solchen Smiley-System öffentlich gemacht werden?“

Das seit 2001 in Dänemark bewährte Smiley-System sollte Vorbild für Deutschland sein. Das Smiley-System muss gesetzlich vorgeschrieben werden - eine freiwillige Regelung reicht ebenso wenig aus wie die Vergabe nur von "Positiv"-Smileys.

Dies fordern auch die amtlichen Lebensmittelkontrolleure. Martin Müller, der Vorsitzende des Bundesverbandes Deutscher Lebensmittelkontrolleure, sagte im foodwatch-Interview vom 21. Juni 2010⁴:

„Ja sicher, alle Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen sollten veröffentlicht werden. Der Verbraucher will wissen, was er isst, ob er es mit Genuss essen kann. Das ist sein Recht. Deshalb fordern wir für alle Betriebe - egal ob Fleischerei, Supermarkt, Imbiss oder Restaurant – das dänische Smiley-System. Dann werden die Kontrollergebnisse direkt vor Ort ausgehängt. Wer einen negativen Smiley bekommen hat, muss befürchten, dass die Kunden wegbleiben. Wenn diese Form der Abschreckung hilft, dann finden wir sie gut.“

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?

Antwort zu 17:

Der Berliner Bezirk Pankow veröffentlicht als erste Behörde in Deutschland seit März 2009 die in Gaststätten festgestellten Hygienemängel im Internet unter Zuhilfenahme von Bildern. Nach Angaben der Bezirksbehörden hat es keine gerichtlichen Auseinandersetzungen gegeben. Als rechtliches Problem wird seitens des Bezirks Pankow gesehen, dass die in Dänemark bewährte Praxis des sofortigen Aushangs des jeweiligen Prüfberichts unmittelbar nach erfolgter Kontrolle in allen Ladengeschäften in Deutschland gemäß geltendem VIG rechtlich nicht möglich ist.

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

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

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

⁴ Siehe: http://foodwatch.de/kampagnen__themen/smiley_system/interview/index_ger.html

Antwort zu 18, 19, 20: Vgl. Antwort zu 13

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?

Antwort zu 21:

Der Vollzug des Gesetzes sollte dergestalt geändert werden, dass, sofern eine Behörde die Voraussetzungen zur Auskunftserteilung bejaht, ein betroffener Unternehmer das Recht erhält, unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von einem Monat beim zuständigen Gericht die aufschiebende Wirkung seines Rechtsbehelfs gegen die Auskunftserteilung zu beantragen. Das Gericht sollte verpflichtet werden, darüber innerhalb von spätestens zwei Monaten zu entscheiden. Wird ein solcher Antrag nicht gestellt oder hilft das Gericht nicht ab, entfällt die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs. Die Informationen sind dem Verbraucher herauszugeben. Nur so können die üblichen, häufig rein formalen, Verzögerungstaktiken von Unternehmen unterbunden werden. Dies ist auch ohne Weiteres zumutbar und entspricht den Rechtsverhältnissen in einer Vielzahl von Rechtsbereichen.

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

Siehe Antwort zu 11,12.

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?

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?

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

Antwort zu 23, 24, 25:

Die Geheimhaltung und nicht die Veröffentlichung verbraucher- und gesundheitsrelevanter Daten muss künftig begründungspflichtig sein. Die Bekanntgabe von Informationen zur Abwehr von Gesundheitsgefahren oder –risiken muss Vorrang haben vor Ausschlussgründen. Der Schutz der Verbraucher, die Schaffung von Transparenz und die Eindämmung von Lebensmittelskandalen sind als ausdrücklicher Gesetzeszweck im VIG zu verankern.

Trotz eines laufenden strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens müssen die angefragten Daten herausgegeben werden können, wenn der Gesundheits- und Verbraucherschutz den Schutz des Ermittlungsverfahrens überwiegt. Das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen muss von den Unternehmen bewiesen werden, eine bloße Kennzeichnung als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darf nicht länger ausreichen. Die Behörden müssen ihrerseits die vorgetragene Begründung prüfen.

Überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, müssen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden.

Ein neues VIG muss klarstellen, dass amtliche Mess-, Analyse- und Kontrollergebnisse für Lebensmittel und den Gehalt bestimmter Substanzen in Lebensmitteln keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und auch keine schutzwürdigen personenbezogenen Daten sind.

Der Ausschlussbestand des Schutzes „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist ersatzlos zu streichen.

Es ist nicht hinnehmbar, dass ein Unternehmen die Bekanntgabe verbraucherrelevanter Informationen unter Umständen über Jahre verzögern kann, indem es Widerspruch oder Klage einreicht – unabhängig davon, ob das Rechtsmittel in der Sache begründet ist. Behördenentscheidungen über die Übermittlung von Daten müssen daher sofort vollziehbar sein. Das ist übrigens keineswegs ein Novum, sondern in sämtlichen Infrastruktur-Beschleunigungsgesetzen seit Jahren geltendes Recht. Gebühren dürfen allein für die Übermittlung von Informationen, nicht aber für die Ablehnung eines Informationsantrags erhoben werden. Für die Gebührenhöhe darf nicht das Kostendeckungsprinzip, sondern muss die Angemessenheit entscheidend sein.