

Stellungnahme der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

(Gerd Billen)

für die 53. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Öffentlichen Anhörung zum Thema:

„Verbraucherinformationsgesetz“

am Mittwoch, dem 09.11.2011, von 08:00 – 10:00 Uhr

Sitzungssaal: 3.101

Sitzungsort: Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,

Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1

2. November 2011

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

Was Verbraucher suchen, sind Informationen, die ihnen eine schnelle Orientierung und Hilfe bei konkreten Kaufentscheidungen geben können. 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.

Insbesondere die auch von uns gewünschten Ausweitungen des Anwendungsbereichs des VIG sind keine neuen Forderungen in der Auseinandersetzung um dieses Gesetz. Sie offenbaren im Gegenteil den Kern der eigentlichen Diskussion, die sich darum dreht, welche Informationen Verbraucher als souveräne Marktteilnehmer erwarten dürfen.

Die zentrale Frage lautet also: Welche Informationen benötigen Verbraucher, um bessere Entscheidungen im Wirtschaftsleben zu treffen und wie müssen diese zur Verfügung gestellt werden, um hilfreich zu sein?

Unklar in der Diskussion um Verbraucherinformation bleibt leider häufig, wie Information am besten wirken kann. Was „gute“ Informationen und „richtige“ Entscheidungen sind, lässt sich pauschal nicht sagen. Zu viele unterschiedliche individuelle Bedürfnisse, Lebenslagen und Entscheidungssituationen beeinflussen die Frage nach „gut“ und „richtig.“ Was alle Verbraucher zu einem scheint, ist der Wunsch nach kompakten und einfachen Informationen. Doch auch hier gilt es, individuelle Unterschiede zu berücksichtigen. Vor allem geringer gebildete oder ältere Verbraucher empfinden es als demütigend, wenn sie Informationen nicht sofort entschlüsseln und verstehen können. Dies haben britische Studien zum Verbraucherverhalten klar belegt¹. Nicht wenige Verbraucher glauben auch, dass Information oft nur den Unternehmen dienen und nicht der Wahrung ihrer eigenen Interessen.

Verbraucherverhalten wird von verschiedenen Impulsen beeinflusst. Gute Informationen berücksichtigen deshalb, welchen Impulsen Menschen in bestimmten Situationen, im Alltag oder in der Freizeit, ausgesetzt sind und wie sie handeln.

¹ Vgl. Better Regulation Executive / National Consumer Council (2007), Warning: Too much information can harm. An interim report by the Better Regulation Executive and National Consumer Council on maximizing the positive impact of regulated information for consumers and markets, S. 4, abrufbar unter: <http://www.bis.gov.uk/files/file44367.pdf>

Gute Informationen sind

- faktisch richtig und aktuell
- situativ und sachlich relevant in ihren Aussagen
- leicht zugänglich
- in Zweck und Medium angemessen
- attraktiv gestaltet
- transparent in Bezug auf den Sender
- zugeschnitten auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Adressaten.

Eine gute Verbraucherpolitik berücksichtigt aber auch, dass es natürliche Grenzen für den Einsatz von Informationen gibt. Und wo Informationen an diese Grenzen stoßen, ergänzt sie deshalb ihren Instrumentenmix und setzt stärker auf Anreize, Bildung, Beratung oder Verbote. Insbesondere für die Gestaltung von Informationspflichten gilt deshalb immer auch die Frage: Ist Information hier überhaupt das richtige Mittel? Nicht zuletzt soll hier noch einmal auf die wichtigste Funktion des VIG (und anderer Informationsinstrumente) hingewiesen werden: **Das VIG soll die Entscheidungssicherheit für Verbraucher erhöhen.**

Die Rolle, die Vermittler wie Verbraucher- oder Umweltverbände und auch Medien bei der Erreichung dieses Ziels spielen, muss realistisch eingeschätzt werden. Für Verbraucher spielen unabhängige Informationsvermittler, die Informationen bündeln und bewerten eine zentrale Rolle bei der Navigation durch den Informationsdschungel. Die Reduktion von komplexen Informationsbündeln spielt dabei eine wichtige Rolle. Um dieser Erwartung gerecht zu werden, müssen Informationsrechte auch stellvertretend in Anspruch genommen werden dürfen. Durch die kritische Begleitung tragen diese Stellvertreterorganisationen wesentlich dazu bei, dass Versäumnisse und Fehlfunktionen ans Licht der Öffentlichkeit kommen. Die Überprüfung der Wirksamkeit von Instrumenten ist Teil dieser Aufgabe.

Ausführliche Stellungnahme zu ausgewählten Fragen des Ausschusses

A. Allgemein

Frage 1: An welchen Stellen müsste der von der Bundesregierung vorgestellte Gesetzentwurf zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation (BT-Drs. 17/7374) geändert werden, um den gesellschaftlichen und modernen Anforderungen an einen transparenten, schnellen und effektiven Verbraucherinformationsanspruch gerecht zu werden?

Frage 3: Wie gut erfüllt der Regierungsentwurf die Anforderung eines zeitgemäßen und anspruchsvollen Verbraucherinformationsgesetzes, Informationsansprüche außerhalb des Anwendungsbereichs des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs und des Produktsicherheitsgesetzes, z.B. bei verbrauchernahen Dienstleistungen, zu erschließen?

Frage 6: Welche Schritte sollte die Bundesregierung unternehmen, damit Inhalt, Form, Ort und Zeitpunkt von Verbraucherinformationen im Hinblick auf eine konkrete Entscheidungssituation angemessen sind?

Durch den nun vorgelegten Gesetzentwurf werden durchaus Fortschritte hinsichtlich einer schnelleren und transparenteren Information der Verbraucher gemacht.

Veränderungen im Umgang mit Fristenregelungen können dazu beitragen, die Schnelligkeit von Auskunftsverfahren zu erhöhen. Die Ausweitung des inhaltlichen Geltungsbereichs auf das Produktsicherheitsgesetz ermöglicht, dass Verbraucher mehr Transparenz über für sie relevante Märkte bekommen. Die Etablierung einer Pflicht zur Abwägung von öffentlichen Informations- und privaten Geheimhaltungsinteressen ist ein wesentlicher Schritt hin zu mehr Transparenz.

Grundsätzlich ermöglicht das Gesetz durch den Nexus zum LFGB auch weiterhin die proaktive Information der Öffentlichkeit, so dass nicht allein Einzelanfragen aufwändig bearbeitet, sondern auch auf Initiative einer Behörde bestimmte Informationen der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden können.

Trotzdem wird mit dem jetzt vorgelegten Entwurf eine Reihe wichtiger Chancen vergeben:

Eine Ausweitung des Auskunftsanspruchs von Verbrauchern und ihren Organisationen insbesondere auf die Finanzdienstleistungsmärkte ist mindestens nötig, um das VIG zeitgemäß zu gestalten. Das Recht auf mehr Informationen über Anbieter und Produkte in diesen Märkten ist eine Grundbedingung, um transparente und effektive Information der Verbraucher sicherzustellen – insbesondere, da sie in vielen Fällen den Behörden bereits vorliegen.

Verbraucher benötigen Informationen, um darauf Entscheidungen aufbauen zu können. Die Effektivität von Verbraucherinformation muss vor allem anhand der bekannten Prämissen für erfolgreiche Information – Nützlichkeit, Nutzbarkeit und Nutzung – gemessen werden. Verbraucher müssen also möglichst unkomplizierten Zugang zu Informationen erhalten, die für ihre Entscheidungen relevant sind. Die Relevanz einer Information hängt dabei einerseits stark von Zeitpunkt und Form der Informations-

übermittlung ab. Andererseits entsteht sie aus der inhaltlichen Wichtigkeit: Wenn Informationen Verbraucher unterstützen sollen, dann müssen sie gerade in den Märkten verfügbar sein, in denen Verbraucher die größten Schwierigkeiten begegnen.

Es ist deshalb mehr als verwunderlich, dass ausgerechnet die Dienstleistungsmärkte weiterhin von einem Auskunftsanspruch nach VIG abgekoppelt bleiben. Statistische Erhebungen zeigen regelmäßig, dass Verbraucher im Bereich der Dienstleistungen, insbesondere der Finanz- und Versorgungsdienstleistungen, mit den größten Problemen zu kämpfen haben – und zwar europaweit.²

Die Form der Informationsbereitstellung muss stärker an die kommunikativen Möglichkeiten und konkreten Verhaltensweisen von Verbrauchern angepasst werden. Der Gesetzentwurf schreckt hier bedauerlicherweise davor zurück, die proaktive Information durch Behörden zur Regel zu machen. So bleibt es weiter den einzelnen Behörden überlassen, ob sie Informationen, die von vielen Verbrauchern angefragt werden zum Beispiel zentral im Internet veröffentlichen und zielgruppenspezifisch aufbereiten oder ob sie weiterhin jedes einzelne Auskunftsbegehren bearbeiten.

B. Erweiterung des Anwendungsbereichs

Frage 2: Mit der VIG-Novelle sollen die Auskunftsrechte auf Produkte erweitert werden. Ist diese Erweiterung sachgerecht und bei welchen Produktgruppen und mit welchem Auskunftsziel wird von dem neuen Auskunftsrecht nach Einschätzung der Sachverständigen in besonderem Maße Gebrauch gemacht werden?

Verbraucher unterscheiden – anders als das Gesetz – nicht zwischen Lebensmittel- und Bedarfsgegenständen und anderen Produkten. Die entsprechende Ausweitung des Geltungsbereichs erscheint somit aus Sicht der Verbraucher zwingend logisch.

Die Erweiterung der Auskunftsrechte macht es Verbrauchern leichter, sich über Produkte, mit denen sie tagtäglich umgehen, zu informieren. Dazu gehören Elektrogeräte wie der Toaster oder ein Föhn, aber auch Möbel und Kinderartikel.

Die Verbraucher werden die Möglichkeit haben, sich über Inhaltsstoffe und die Sicherheit von Produkten zu informieren. Das ist aus Sicht des vzbv besonders wichtig, da gerade in Bezug auf die Produktsicherheit in Deutschland deutliche Defizite in der Marktüberwachung bestehen. Diese zeigen sich immer wieder bei Überprüfungsaktionen des Zolls und der Marktüberwachung, bei denen ein nicht unwesentlicher Teil der in solchen Aktionen überprüften Produkte Mängel aufweisen. Auch Tests der Stiftung Warentest weisen immer wieder auf Produktmängel hin.

² Vgl. auch Ergebnisse der aktuellen sechsten Ausgabe des Europäischen Verbraucherbarometers der Europäischen Kommission (Oktober 2011). Die statistische Auswertung illustriert sehr eindeutig, dass Verbraucher in besonderem Maße in Dienstleistungsmärkten mit Problemen zu kämpfen haben. Negativer Spitzenreiter sind die Finanzdienstleistungen. Quelle:
http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms6_en.htm

Frage 24: Wie könnte eine Erweiterung des Informationsanspruchs im VIG auf Finanzprodukte und verbrauchernahe Dienstleistungen praktisch aussehen, insbesondere vor dem Hintergrund konkreter Fragen, die den Verbraucherinnen und Verbraucher dann beantwortet werden würden?

Erfahrungen in der Verbraucherarbeit im Bereich Finanzdienstleistungen zeigen, dass Verbraucher nicht selten die im Rahmen eines bestehenden Vertragsverhältnisses einseitig getroffenen unternehmerischen Entscheidungen nicht nachvollziehen können und ihm weitere Informationen vorenthalten werden.

So hat der Anleger keinen Auskunftsanspruch über **Gewinnmargen der Bank**, die Wertpapiere aus dem Eigenbestand verkaufen. Der BGH hat erst jüngst in zwei Entscheidungen vom 27.09.2011 (XI ZR 182/10; XI ZR 215/10) geurteilt, dass der Anleger über Gewinnmargen nicht aufgeklärt werden müsse. Gewinnmargen können nach unserer Ansicht aber ebenfalls wie Provisionszahlungen einen Anreiz für den Verkauf bestimmter Anlageprodukte darstellen und haben daher das Potential, die Sachorientierung von Empfehlungen negativ zu beeinflussen.

Ein Auskunftsanspruch wäre hier ähnlich dem § 666 BGB zu gestalten.

Verbraucher sind grundsätzlich von Informationen abgeschnitten, die Aufschluss über eine bestimmte **Preisbildung** geben könnten. Banken müssen ihnen gegenüber ihre Kalkulation nicht offen legen. Dies führt jedoch dazu, dass Verbraucher Entgelte zahlen, die offensichtlich nicht mehr in einem ausgewogenen Verhältnis zur eigentlichen Leistung stehen. Beispielhaft sind hier die Entgelte für **Geldabhebungen** an Fremdautomaten oder auch **Kontoführungsgebühren** zu nennen. Zwar haben bei der Abhebung die privaten Banken ihre Entgelte zum 15.01.2011 auf 1,95 € gedeckelt. Nach wie vor aber verlangen insbesondere die Sparkassen durchschnittlich ca. 4 Euro pro Fremdadhebung von ihren Kunden. Dabei liegen die tatsächlichen Kosten der Institute pro Transaktion mit einer Debitkarte im Schnitt nur zwischen 60 und 70 Cent.

Relevante Informationen über das Geschäftsgebaren von Unternehmen liegen häufig allein der BaFin vor, gegenüber der Unternehmen bereits gewissen Informationspflichten unterworfen sind. Dies ist zum Beispiel der Fall im Rahmen der Prospektbilligung nach dem Wertpapierprospektgesetz (§ 21 WpProspG) sowie der Überwachung von Verhaltensregeln (§ 35 WpHG). Im Rahmen der Wahrnehmung ihrer aufsichtsrechtlichen Pflichten gelangt die BaFin möglicherweise an Erkenntnisse, die für eine Anlageentscheidung des Verbrauchers relevant sind.

Verbraucher sollten ein grundsätzliches Auskunftsrecht gegenüber der BaFin erhalten. Die geltenden Verschwiegenheitspflichten der Finanzaufsichtsbehörde aus dem WpHG und dem KWG sollten im Einzelfall mit dem Informationsinteresse des Verbrauchers abgewogen werden müssen.

Zwar können Verbraucher gegenüber der BaFin einen Auskunftsanspruch aus § 1 IFG geltend machen. Dieser wird aber massiv eingeschränkt durch die Möglichkeit der Be-

hörde, sich auf zwingende Schutzvorschriften in §§ 3-6 IFG zu berufen. Gegen eine ablehnende Entscheidung der BaFin steht zwar der Rechtsweg offen. Dieser ist jedoch neben dem zeitlichen Aufwand für jeden Verbraucher auch mit einem Prozess- und Kostenrisiko verbunden und wird daher aller Voraussicht nach nur selten beschritten werden.

Die Ausweitung des Geltungsbereichs des VIG auf Informationen und Daten, die der BaFin aus der Wahrnehmung ihrer Aufsichtstätigkeit vorliegen, wäre ein deutlicher Fortschritt für Verbraucher und ihre Organisationen, um die Transparenz auf dem Markt der Finanzdienstleister zu erhöhen.

C. Direktanspruch gegen Unternehmen

Frage 17: Wie beurteilen Sie das VIG-E im Hinblick auf den entstehenden bürokratischen Aufwand für kleinere und mittlere Unternehmen auch im Vergleich zu einem möglichen gesetzlichen Direktanspruch auf Information gegen Unternehmen?

Frage 19: Wie bewerten Sie die bisherigen Vorschläge für ein Auskunftsrecht gegenüber Unternehmen bezüglich besonders ausgelobter Eigenschaften eines Produktes/besondere Werbeaussagen, insbesondere den folgenden § 9 aus dem BMELV-Entwurf vom 18. Januar 2011: „§9 Vorvertragliche Information: Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales Anforderungen an die vorvertragliche Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Berücksichtigung ethischer, ökologischer und sozialer Belange einschließlich der Produktionsverhältnisse in den Herkunftsländern im Sinne des nationalen Aktionsplanes über Unternehmensverantwortung zu regeln. Die Rechtsverordnung kann auch eine Auskunftspflicht der Händler, Hersteller, Bevollmächtigten und Einführer gegenüber einem vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen der Umsetzung des nationalen Aktionsplanes über Unternehmensverantwortung eingesetzten unabhängigen Expertengremium zur Erarbeitung von Anforderungen an die Unternehmensethik sowie die Vergabe von Gütesiegeln vorsehen.“?

Frage 20: Mit welchen Problemen sehen sich Verbraucherinnen und Verbraucher konfrontiert, wenn Sie von Unternehmen Auskunft über deren ethische, ökologische und soziale Produktions-, Liefer-, Verkaufs- oder Dienstleistungsbedingungen haben wollen?

Frage 21: Wie und zu welchen Fragen sollte ein direkter Verbraucherinformationsanspruch gegenüber Unternehmen im Verbraucherinformationsgesetz (VIG) geregelt werden?

Frage 23: Welche Gründe sprechen für eine Integration eines Informationsanspruchs gegenüber Unternehmen wie er ansatzweise in Art. 33 Abs. 2 der REACH-Verordnung bereits verankert ist?

Aus unserer Sicht besteht eine grundsätzliche Notwendigkeit, Verbrauchern einen verbesserten Zugang zu glaubwürdigen und belegbaren Auskünften zur sozialen und ökologischen Bilanz von Unternehmen (insbesondere mit Blick auf ihre ausländischen Aktivitäten und Verbindungen) zu verschaffen. Viele Verbraucher vertrauen nicht auf den Wahrheitsgehalt der Informationen, die sie von Unternehmen direkt erhalten: Die Aussagen sind meist nicht überprüfbar; Vergleiche unterschiedlicher Anbieter sind

kaum möglich, weil eine Standardisierung der Information vermieden wird; der Aufwand der Informationsbeschaffung ist häufig unverhältnismäßig hoch. Bevorzugt werden deshalb häufig Bewertungen und Ratschläge unabhängiger Instanzen. Diese leiden aber häufig unter der Problematik, dass sie mit Informationen aus zweiter (oder dritter) Hand arbeiten (z.B. Rankings, Nachhaltigkeitsampeln) oder ebenfalls einen unverhältnismäßig hohen und kaum finanzierbaren Aufwand betreiben müssen, um zu eigenen Erkenntnissen zu gelangen (z.B. CSR-Tests der Stiftung Warentest).

Deshalb brauchen wir qualitativ hochwertige, zuverlässige und möglichst ungefilterte Informationen, die seriöse und wahrheitsgemäße Aussagen über das Verhalten von Unternehmen zulassen.

Die Einführung des ursprünglich vorgeschlagenen § 9 zu einer entsprechenden Auskunftspflicht von Unternehmen hätten wir daher inhaltlich begrüßt. Aus praktischer und systematischer Sicht bestehen u.E. allerdings überzeugende Gründe, die gegen die Einführung eines Direktauskunftsanspruchs im Rahmen des VIG und für eine andere Lösung des hier bestehenden Informationsproblems sprechen.

Gegen einen Direktanspruch von Verbrauchern und Unternehmen spricht aus unserer Sicht vor allem das bestehende Vertrauensdefizit: Viele Verbraucher bevorzugen neutrale Informationsstellen, wenn es um das Hinterfragen von ausgelobten Eigenschaften und Aussagen zur unternehmerischen Verantwortung geht. Es ist also fraglich, ob Verbraucher (und ihre Organisationen) aus einem direkten Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen überhaupt einen nennenswerten Mehrwert hätten.

Die Überprüfbarkeit von sogenannten Vertrauenseigenschaften (zum Beispiel in Bezug auf Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards oder auch sog. Health Claims) stellt aber ein weitgehend ungelöstes Problem dar. Adäquate Lösungen müssen daher diskutiert werden. Aus Sicht des vzbv ist hier eine gesondert zu regelnde Informations- und Offenlegungspflicht von Unternehmen gegenüber Behörden ein gangbarer Weg. In Kombination mit der Erweiterung des VIG-Geltungsbereichs würden Behörden in die Lage versetzt, den Informationswünschen von Verbrauchern zu entsprechen.

Für eine solche Offenlegungspflicht von Unternehmen sprechen diverse Gründe:

- Auf europäischer Ebene werden bereits konkrete gesetzgeberische Pläne für eine solche Informations- und Offenlegungspflicht von Unternehmen diskutiert (vgl. KOM 2011/681 vom 25.10.2011, Mitteilung der Kommission: „Einen neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen“)
- Der Aufwand für Unternehmen würde sich auf die regelmäßige Offenlegung gegenüber Behörden begrenzen und eine aufwändige Einzelbearbeitung von Anfragen vermeiden. Auch die Erstellung kostspieliger Informationsbroschüren oder separater CSR-Berichte könnte damit in vielen Fällen entfallen – zumal diese Veröffentlichungen von Verbrauchern nicht als neutrale Informationsquelle sondern als Mittel der Öffentlichkeitsarbeit bewertet werden.

- Die Balance zwischen Transparenz und Vertraulichkeit im Umgang mit komplexen Informationen kann leichter gewahrt werden. Denkbar wäre zum Beispiel die Einführung von Zugangsberechtigungen, die qualifizierten Informationsvermittlern (z.B. Verbraucherorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, Journalisten) direkten Einblick in die offengelegten Informationen gewährt und ihnen die Aufbereitung für ihre jeweiligen Zielgruppen ermöglicht.

D. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Frage 4: Stellen die im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausschluss- und Beschränkungsgründe einen ausgewogenen Kompromiss zwischen den Auskunftsinteressen der Antragsteller und berechtigten Geheimhaltungsinteressen dar, insbesondere was den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen betrifft?

Frage 7: Ist aufgrund der durch den Entwurf der Bundesregierung beabsichtigten Änderung der Ausschluss- bzw. Abwägungstatbestände ausreichend, verfassungsgemäß und vollzugsfest gewährleistet, dass Verbraucherinteressen gleichrangig bzw. öffentliche Interessen vorrangig mit den schützenswürdigen Interessen Dritter abgewogen werden, auch bei Erkenntnisunsicherheit der Behörden oder drohender Negativbewertung einzelner Unternehmen in der öffentlichen Meinung?

Frage 11: Gefährdet die generelle Abwägungsbefugnis der Behörde zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse unter Umständen den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen?

In der Praxis besteht gerade mit Blick auf die Geheimhaltungsinteressen von Unternehmen ein deutliches Ungleichgewicht zum Nachteil der Verbraucher und ihres Informationsinteresses. Behörden kommen ihrer Informationspflicht deshalb häufig nicht in ausreichendem Maße nach.

Die Einführung einer Ermessenentscheidung ist ein Schritt in die richtige Richtung. Damit der Anspruch der Transparenz in der behördlichen Praxis effektiv umgesetzt werden kann, hätte die Regelung aber eigentlich umgekehrt gestaltet werden müssen – wie es im ursprünglichen Referentenentwurf vorgesehen war.

Ein grundsätzliches Überwiegen der Veröffentlichungsinteressen gegenüber den Geheimhaltungsinteressen hätte wirklich dazu beigetragen, die Transparenz für Verbraucher in der Praxis zu erhöhen. Um dieses Manko auszugleichen ist die Beibehaltung der Negativliste unerlässlich. Diese sollte darüber hinaus um Fälle erweitert werden, in denen ein schützenswertes Geheimhaltungsinteresse bereits nicht mehr in Frage kommen kann (wie etwa bei vorsätzlicher Täuschung oder Verstößen gegen das UWG).

E. Verfahrensbeschleunigung

Frage 5: Gewährleisten die im Gesetzentwurf enthaltenen Verfahrensregelungen, dass die Auskunftserteilung nach dem VIG künftig schneller und einfacher möglich ist und gleichzeitig

die verfassungsrechtlichen Grundsätze des rechtlichen Gehörs und des effektiven Rechtsschutzes gewahrt bleiben?

Die verbindliche Anhörung betroffener Dritter in schriftlicher Form und mit zwingender 1-Monats-Frist war in der Evaluierung als eines der Haupthindernisse für eine zügige Auskunftserteilung identifiziert worden. Die Erweiterung der Möglichkeiten, von einer Anhörung der Dritter absehen zu können, sowie die Abschaffung der zwingenden Anhörung mit schriftlicher Stellungnahmefrist von einem Monat versprechen daher den erforderlichen Beschleunigungs- und Entbürokratisierungseffekt. Diese zusätzlichen Ausnahmetatbestände sind beschränkt auf die Fälle, in denen kein gegenüber dem Veröffentlichungsinteresse überwiegendes Interesse an einer Anhörung bestehen kann, da es sich entweder um Rechtsverstöße nach § 2 handelt oder aber der betroffene Dritte bereits Gelegenheit zur Äußerung hatte.

Auch die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit bei Auskünften über Rechtsverstößen gemäß § 5 IV 1 und der Veröffentlichungspflicht nach § 40 Ia 3 LFGB werden ganz erheblich zur Beschleunigung des Verfahrens beitragen, da Widerspruch und Anfechtungsklage per se keine aufschiebende Wirkung haben – nochmals: nur bei Rechtsverstößen. Dem Rechtsschutzinteresse des betroffenen Dritten ist dennoch genüge getan, da ihm jedenfalls ausreichend Zeit zur Einlegung von Rechtsbehelfen eingeräumt werden muss.

F. Bürokratieaufwand und Kostenregelung

Frage 8: Wird die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zu den Kosten nach Ihrer Einschätzung unter Berücksichtigung des Vollzugs durch die Bundesländer bundesweit einheitlich kostengünstige Auskünfte für die Bürger ermöglichen und stellt die Regelung aus Ihrer Sicht einen Fortschritt gegenüber der aktuell gültigen Kostenregelung dar?

Frage 9: Wie bewerten Sie die den Vorschlag der Bundesregierung in § 7 Abs. 1 VIG-E, wonach die Kosten für eine Auskunft nur bis zu einem Verwaltungsaufwand von 1000 € (Informationen über Rechtsverstöße) bzw. 250 € (sonstige Informationen) kostenfrei sein sollen, insbesondere im Hinblick auf dessen Folgen für Informationsintermediäre wie Journalisten und Nichtregierungsorganisationen?

Frage 18: Wie bewerten Sie beim Antragsverfahren Bürokratieaufwand, Verbraucherfreundlichkeit sowie die Kostenregelung im Gesetzentwurf der Bundesregierung?

Für Verbraucher und Bürger ist der aktuell vorgelegte Plan zur Regelung der Kostenfrage im Großen und Ganzen akzeptabel. Problematisch wird die Regel aber mit Blick auf Intermediäre und Informationsvermittler wie Verbraucherorganisationen und Journalisten.

Wenn man das übliche Informationsverhalten von Verbrauchern und Bürgern realistisch einschätzt, ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft die Zahl der direkten Anfragen von Einzelverbrauchern gering bleiben wird. Die Mehrheit der Verbraucher vertraut in ihrer Informationsbeschaffung lieber den sogenannten Mittlerorganisationen

und erwartet von diesen eine entsprechende Beschaffung und verständliche Aufbereitung von Informationen. Verbraucherorganisationen und Journalisten werden also verstärkt mit dem Instrument arbeiten müssen. Um hier in der Praxis nicht zu einer Benachteiligung dieser wichtigen Intermediäre und zu einer de facto Verhinderung ihrer Arbeit zu kommen, muss die Kostenfrage auch für diese Akteure zufriedenstellend geregelt werden.

Die Bundesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf angekündigt, für Bundesbehörden die bereits jetzt in § 2 der Verbraucherinformationsgebührenordnung vorgesehene Ermäßigungs- bzw. Erlassmöglichkeit aus Gründen des öffentlichen Interesses oder aus sozialen Gründen auch in Zukunft beizubehalten. In der Begründung zu Nummer 8 des Gesetzentwurfs (s. 36) heißt es: „Hiermit können beispielsweise umfangreiche Anfragen von Verbraucherschutzvereinen, deren Ergebnisse aufbereitet und zur Verbesserung der Verbraucherinformation verwendet werden, im Einzelfall von einer Gebührenerhebung freigestellt werden.“

Dies muss nun konsequent umgesetzt werden, nicht nur vom Bund, sondern auch von den Ländern. Denkbar wäre hier eine - nicht notwendigerweise im VIG zu regelnde, sondern auch die anderen Informationsgesetze umfassende – Grundsatzentscheidung zur Ausnahme bestimmter Einrichtungen von der Kostenpflicht, solange deren Anfragen sich im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Aufgaben halten. In Betracht kommen hier insbesondere Einrichtungen, deren Aufgabe gerade die Information der Öffentlichkeit durch eine verständliche Aufbereitung und entscheidungsnahe Bereitstellung von Informationen ist.

Problematisch bleibt darüber hinaus, dass durch die fehlende Bundeszuständigkeit erhebliche Abweichungen zwischen den einzelnen Ländern möglich sind.

Frage 10: Wie bewerten Sie den Vorschlag eines Informationsbeauftragten bzw. Ombudsmannes für Fragen der Informationsfreiheit, insbesondere im Hinblick auf die Funktionen, die dieser erfüllen könnte?

Die Einführung eines Ombudsmannes, der (vergleichbar zur Regelung im IFG) die Rolle einer Aufsichtsinstanz übernimmt, wäre aus unserer Sicht äußerst begrüßenswert. Zusätzlich zu dieser Aufsichts- und Evaluierungsfunktion wäre es im Sinne der Effektivität und leichteren Verständlichkeit für Verbraucher nötig, eine zentrale Anlaufstelle zu schaffen. Diese sollte – unabhängig von behördlichen Strukturen und gesetzlichen Grundlagen – den Bürgern und Verbrauchern als leicht auffindbarer Zugangspunkt für Informationen zur Verfügung stehen. Die vorgeschlagene Neueinführung des Amtshilfedankens im VIG ist zu begrüßen. Nach wie vor sind wir an dieser Stelle aber noch weit entfernt vom Gedanken einer modernen, bürgerfreundlichen Verwaltung, die sich nach den Bedürfnissen der Bürger richtet und sie nicht nötigt, sich an die Strukturen der Verwaltung anzupassen.

Erstrebenswert ist in jedem Falle die Etablierung einer zentralen Kontaktstelle, die Auskunft über alle Fragen im Zusammenhang mit dem Geltungsbereich des VIG geben kann, vergleichbar zu den Zuständigkeiten, wie sie beim Bundesinstitut für Risikobe-

wertung (BfR) oder die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) geregelt sind.

G. Proaktive Veröffentlichungspflicht

Frage 13: Wie beurteilen Sie die Veröffentlichungspflicht für Behörden bei Grenzwertüberschreitung und die Erstreckung dieser Pflicht auf die Verletzung von Vorschriften zum Schutz des Verbrauchers vor Täuschung oder zur Einhaltung hygienischer Maßnahmen und halten sie die in diesem Zusammenhang die vorgesehene Bagatellgrenze von 350 EUR (Bußgeldhöhe) für ausreichend?

Frage 14: Könnte die Neuregelung des §40 Abs. 1a LFGB dazu führen, dass Unternehmen auf Eigenkontrollen verzichten, weil sie eine Veröffentlichung betriebsinterner Kontrollergebnisse durch Behörden fürchten?

Frage 15: Welche rechtlichen Änderungen in § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch bzw. § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG (alt) sind erforderlich, damit Behörden die Öffentlichkeit proaktiv und unverzüglich über Untersuchungsergebnisse informieren, z.B. durch ein sog. Restaurantbarometer zur Kennzeichnung der Betriebshygiene von Lebensmittelunternehmen?

Die alleinige Darstellung von Höchstmengenüberschreitungen bildet die Einhaltung rechtlicher Anforderungen an die Lebensmittelunternehmen nicht ausreichend ab. Die Verlässlichkeit der Eigenkontrollen eines Unternehmens und das Hygienemanagement lassen sich an ganz konkreten Kriterien, die in der AVVRÜb beschrieben werden, festmachen und stellen somit die Nachvollziehbarkeit der Bewertungen sicher.

Eine Bagatellgrenze ist generell nicht sinnvoll, da die Behörden damit erneut Ermessensgrenze erhalten und das einer flächendeckend einheitlichen Information der Verbraucher nicht zuträglich ist.

Die Verpflichtung zur Durchführung von angemessenen Eigenkontrollen ergibt sich aus dem Lebensmittelrecht. Sollten Unternehmen auf diese verzichten, müsste die Lebensmittelüberwachung entgegenwirken, da sie die Eigenkontrollen in den Unternehmen überprüft.

Der Mehrwert eines Kontrollbarometers besteht darin, dass ein Betrieb auf verschiedene die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln betreffende Kriterien hin transparent wird. Die Bewertungsgrundlage wird transparent und das Gesamturteil mit Smiley oder farbigem Barometer von Rot über gelb bis grün entspricht der notwendigen Anschaulichkeit für Verbraucher.

Wir begrüßen sehr, dass mit dem vorliegenden Entwurf des VIG keine notwendige Frist für die Anhörung mehr vorgesehen ist. Eine Verpflichtung zur schriftlichen Anhörung und Anhörungsfristen von z.B. 14 Tagen konterkarieren den Ansatz eines Transparenz-Modells, der in der Information der Verbraucher über die hygienischen Verhältnisse eines Lebensmittelunternehmens, vor seinem Besuch, liegt.

Bisher stellte jegliches Verfahren, sei es Verwaltungsverfahren oder Ordnungswidrigkeitsverfahren ein Veröffentlichungshindernis dar. Die vorgesehene Einschränkung auf Strafverfahren als Veröffentlichungshinweis ist hinnehmbar, wenn damit sichergestellt werden soll, dass die Nichtveröffentlichung die Erfolgsaussichten des Strafverfahrens erhöht.

Wichtig sind also:

- Verzicht auf schriftliche Anhörung (§ 5 Bezug auf § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz wonach von einer Anhörung auch abgesehen werden kann)
- Streichung der laufenden Verfahren als Veröffentlichungshindernis (§ 3 Abschluss – und Beschränkungsgründe).

- Interessensabwägung zwischen Verbrauchern und Unternehmen bzgl. Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zugunsten des Verbraucherschutzes. Die informationspflichtige Stelle kann Informationen, zu denen Zugang zu gewährt ist, auch unabhängig öffentlich zugänglich zu machen (§ 6 Informationsgewährung).

Werden diese Voraussetzungen geschaffen, kann die Lebensmittelüberwachung bereits auf der Grundlage des VIG ein Transparenzsystem analog zum Pankower Modell etablieren.

Problem dabei: Betrieben fehlt die Verpflichtung (z.B. über eine Regelung im LFGB) die Bewertungen der Behörde an der Türe sowie im Internet kenntlich zu machen.

Proaktive Verbraucherinformation sollte von vornherein in einer bundesländerübergreifenden Weise organisiert werden. Ein zukünftiges bundeseinheitliches Transparenzsystem muss angestrebt werden.

Dazu ist über das VIG hinaus eine weitere rechtliche Regelung notwendig. Diese z. B. in Form einer geänderten, präzisierten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Lebensmittelüberwachung gefasste Regelung soll eine Harmonisierung der Prüfungen ermöglichen, den Ermessensspielraum einzelner Prüfungen reduzieren und die Grundlage für eine anschauliche Veröffentlichung der Ergebnisse schaffen.

Frage 16: Wird durch die Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches das Ziel erreicht, als Konsequenz aus dem Dioxin-Geschehen am Anfang des Jahres die Transparenz für die Verbraucher zu erhöhen, und wie schätzen Sie die Auswirkungen der geplanten Regelung auf Wirtschaft und Vollzugsbehörden ein?

Die Änderungen in Form des § 40 sind nicht ausreichend. Statt Einschränkungen und damit Ermessensspielraum zu formulieren (was z.B. sind „unerheblichen Mengen“?), die die Veröffentlichung behindern, sollten alle Daten generell transparent gemacht werden.

Auch sollten stille Rückrufe nicht möglich sein, da auf diese Weise relevante verkaufsentscheidende Informationen die Verbraucher dann nicht erreichen.

Neben dem Gesundheitsschutz ist auch der Schutz der Verbraucher vor wirtschaftlichem Schaden maßgebend. Dies ergibt sich aus dem Postulat der Basisverordnung 178/2002, Art 8, dem Schutz der Verbraucherinteressen. Alle daraus abgeleiteten Regelungen, so auch das LFGB, müssen sich daran messen lassen.

Frage 25: Wie bewerten Sie die Forderung nach einer gesetzlichen Kompetenznorm für öffentliche Warnungen durch Behörden, z.B. vor riskanten Geldanlagen, unsicheren Fluglinien, unethischen Arbeits- und Produktionsbedingungen oder vorsorgliche Hinweise bei Neuheiten?

Bei der Erörterung dieser Frage sollte berücksichtigt werden, dass eine Erhöhung der Zahl der warnenden Informationen nicht unbedingt zu einer erhöhten Sicherheit der Verbraucher führt. Durch die schnell auftretende Informationsüberflutung kann sogar der gegenteilige Effekt eintreten: Warnungen werden gar nicht mehr wahrgenommen. Besteht also eine echte Gefährdungslage, sollte statt der warnenden Information eher ein Verbot greifen, um zuverlässigen Schutz zu gewährleisten. Bestes Beispiel für diese Herangehensweise ist die Einführung der Schwarzen Liste im europäischen

Flugverkehr, die für als unsicher eingestufte Fluglinien schlichtweg die Landeerlaubnis verweigert.

Die vielfältigen Grundlagen, die es im Bereich der Lebensmittel- und Produktsicherheit bereits gibt, sollten aus unserer Sicht noch pragmatischer behandelt werden. Dazu gehört im Sinne proaktiver und bürgerfreundlicher Information insbesondere die Umsetzung von Informationskonzepten, die eine weitgehende Bündelung und Vernetzung der relevanten Informationen ermöglichen – und bei Verbrauchern und Bürgern nicht die detaillierte Kenntnis gesetzlicher Grundlagen und entsprechender Verwaltungs- und Behördenstrukturen voraussetzt.

Eine behördliche Warnung vor „unethischen Arbeits- und Produktionsbedingungen“ ist als undurchführbar abzulehnen, zumal eine eindeutige Klärung solcher Sachverhalte kaum möglich ist. Umso wichtiger ist aber der bereits oben geschilderte Zugang zu wahrheitsgemäßen Informationen, der über die Etablierung einer umfassenden Offenlegungspflicht von Unternehmen gegenüber Behörden sichergestellt werden kann.

Behördliche Warnungen vor riskanten Geldanlagen oder vor unseriösen Finanzdienstleistungsunternehmen können mangels einer entsprechenden Kompetenznorm bislang nicht durch die BaFin ausgesprochen werden. Dabei können offensichtlich riskante Geldanlagen das Vermögen und damit auch die Altersabsicherung vieler Anleger erheblich gefährden. Die der BaFin bislang zustehenden Möglichkeiten genügen nicht. So kann die BaFin zum Beispiel gegen Unternehmen vorgehen, die ohne Erlaubnis Bankgeschäfte betreiben. Eine entsprechende Untersagung steht aber erst am Ende einer langen Kette von behördlichen Maßnahmen, über die die Öffentlichkeit keine Informationen erhält. Zum Zeitpunkt der Untersagungsverfügung können jedoch bereits viele Verbraucher ein Anlageprodukt von dem ins Visier der Aufsicht geratenen Unternehmen abgeschlossen haben. Aufgrund dieser fehlenden Informationen schließen weiterhin Verbraucher ein Kapitalanlageprodukt dieses Unternehmens ab und riskieren so den Totalverlust ihrer Einlagen.