

Stellungnahme des Einzelsachverständigen

Gerhard Zellner

**(Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und
Verbraucherschutz)**

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



Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit



StMUG - Postfach 81 01 40 - 81901 München

An den Vorsitzenden
des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Herrn Hans-Michael Goldmann, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail an
elv-ausschuss@bundestag.de

Ihre Nachricht

Unser Zeichen
42-2011/195119

Telefon +49 (89) 9214-3601
Gerhard Zellner
gerhard.zellner@stmug.bayern.de

München
02.11.2011

Öffentliche Anhörung zum Verbraucherinformationsgesetz

Anlage:
Fragenkatalog mit Antworten

Sehr geehrter Herr Goldmann,

vielen Dank für die Möglichkeit, als Sachverständiger im Rahmen der Öffentlichen Anhörung zum Verbraucherinformationsgesetz Stellung nehmen zu dürfen.

Als Anlage übersende ich Ihnen meine Antworten zu dem Fragenkatalog zur Öffentlichen Anhörung zum Thema "Verbraucherinformationsgesetz".

Am 09. November 2011 werde ich meine Stellungnahme mündlich vortragen.
Eine Präsentation werde ich nicht verwenden.

Mit freundlichen Grüßen

Gerhard Zellner
Ltd. Ministerialrat

Gerhard Zellner

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages zum Thema „Verbraucherinformationsgesetz“

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?

Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) ist in seiner geltenden Fassung und nach dem vorliegenden Entwurf in seinem Anwendungsbereich auf bestimmte Sachverhalte aus dem Lebens- und Futtermittel- sowie dem Produktsicherheitsbereich beschränkt. Diese Beschränkung im Anwendungsbereich darf aber nicht zu einer Abwertung des Auskunftsanspruchs nach dem VIG per se führen. Ob das VIG schnell und effektiv einen Auskunftsanspruch schafft ist, an den einzelnen Regelungen im VIG und darüber hinaus an den allgemeinen verfahrens- und prozessrechtlichen Normen zu bestimmen. Letztere können als Ausprägung des Rechtsstaats nicht ausgeschlossen werden.

Ziel des VIG sollte muss es sein, die Regelungen so verbraucherfreundlich wie möglich zu gestalten. Die Schutzrechte der Unternehmen ergeben sich allein schon aus den Grundrechten (Art. 12 GG). Dies bedeutet, dass die Grundanforderungen für die Inanspruchnahme des Auskunftsanspruchs nicht sehr hoch sein dürfen. Hier enthält der Gesetzentwurf wichtige Verbesserungen durch Regelung für eine einfache Antragstellung und für eine transparente Kostenregelung.

Der Anspruch nach einem transparenten, schnellen und effektiven Verbraucherinformationsanspruch ist von Anfang an eingebettet in ein Spannungsverhältnis verschiedener Rechte und Interessen, die soweit sie widerstreitend sind, durch eine angemessene Abwägung zu einem Ausgleich geprägt werden müssen. Die Qualität des Informationsanspruchs ist deshalb nur im Zusammenhang mit diesem Ausgleich zu betrachten. Im Wesentlichen geht es dabei um die Beteiligung Dritter (betroffener Unternehmen), denn durch deren verfassungsrechtlich verankerten Rechte wird der Informationszugang beschränkt. Bei einem Vergleich der Informationsmöglichkeiten und der eventuell entgegenstehenden Rechte ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf Regelungen beinhaltet, die es den Behörden ermöglichen sollen, schneller als bisher den Antrag auf Auskunft nach dem VIG beantworten zu können.

Wenn die gewollte Verfahrensbeschleunigung in der Praxis doch nicht zu erreichen sein wird, dann liegen die Gründe außerhalb des VIG. Die nicht ausschließbaren Rechtsschutzmöglichkeiten von Drittbetroffenen werden auch in Zukunft dazu führen, dass es sehr lange dauern kann bis die Auskunft tatsächlich gegeben wird.

Da die Nutzung des Internets auch im Zusammenhang mit dem Verbraucherinformationsanspruch von wesentlicher Bedeutung sein wird, stellt es für die Verbraucher eine Barriere dar, seine Anfrage bei der entsprechenden Behörde mit der entsprechenden Internetadresse zu stellen. Es ist zu vermuten, dass die erforderliche Internetadresse häufig gegoogelt wird,

deshalb wäre es für die Verbraucher erleichternd, wenn es bundesweit eine einheitliche Internetadresse gäbe, z.B. www.vig-anfrage.de, über die der Antrag gestellt werden kann. Unberührt davon soll die Möglichkeit bleiben, bei der Behörde direkt einen Auskunftsanspruch stellen zu können.

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?

Der Gesetzentwurf erweitert den Anwendungsbereich auf Verbraucherprodukte nach dem Produktsicherheitsgesetz. Diese Erweiterung ist sinnvoll, da ein enger Zusammenhang besteht und es für die Verbraucher sinnvoll ist, wenn sie zur technischen Sicherheit von Produkten genauso eine Auskunft erhalten wie zur Belastung von Lebensmitteln oder Bedarfsgegenstände nach dem Lebens- und Futtermittelgesetzbuch bisher schon ein Auskunftsanspruch.

Da der Gesetzentwurf im System des bestehenden VIG bleibt und nur Sachverhalte einbezieht, bei denen eine behördliche Überwachung besteht, werden ähnlich wie beim VIG altweniger einzelne Produktgruppen im Fokus der Anfragen stehen. Die Frage nach den behördlichen Feststellungen, insbesondere nach den Verstößen und die Eigenschaften des Produktes im Hinblick auf seine konkrete Verwendung dürften im Vordergrund stehen.

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?

Der Gesetzentwurf beschränkt wie schon das bestehende Gesetz die Informationsansprüche in seinem Anwendungsbereich. Informationsansprüche nach Dienstleistungen sind nicht vorgesehen.

Die Frage, ob ein Verbraucherinformationsgesetz zeitgemäß ist, ist aber nicht allein nach der Weite des Anwendungsbereichs zu beurteilen. Auch ein zeitgemäßes und anspruchsvolles Verbraucherinformationsgesetz kann in seinem Anwendungsbereich auf Sachverhalte beschränkt bleiben, bei denen ein besonderes Interesse der Allgemeinheit und des Einzelnen nach der Auskunft besteht und eine gesicherte Erkenntnis der Auskunft zugrunde liegt. Diese beiden Voraussetzungen bilden eine gute Grundlage für einen öffentlich-rechtlichen Auskunftsanspruch gegen Behörden zu sein. Diese Grundlagen kann auch herangezogen werden, wenn der Anwendungsbereich erweitert werden soll. Soweit sie bei Dienstleistungen bejaht werden können, kann eine Ausweitung des Anwendungsbereichs diskutiert werden.

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?

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist im Gesetzentwurf in § 3 geregelt. In diesem Zusammenhang sind zwei Regelungen von besonderer Bedeutung. Einmal ist es eine Abwägungsklausel zwischen dem Interesse an Geheimhaltung und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der Information. Während der Betrieb eines Unternehmens grundrechtlich in besonderer Weise geschützt wird (Art. 12 und 14 GG), ist der Anspruch auf Information des Bürgers nur grundrechtlich abgesichert, wenn die körperliche Unversehrtheit betroffen sein kann. Bei Auskünften anderer Art, z.B. über Täuschung oder die Zusammensetzung eines Produktes besteht die grundrechtliche Schutzposition für den Auskunftsanspruch nicht. Diese Wertung muss bei der Beantwortung der Frage zugrunde gelegt werden.

Die Abwägungsklausel in § 3 Satz 2 begegnet unter diesem Blickwinkel Bedenken, weil der Gesetzentwurf ein einfaches Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe genügen lässt. Entsprechend des grundrechtlichen Schutzes der Berufsausübung und des Eigentums sollte die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einen hohen Schutz eingeräumt bekommen. Dies würde erreicht werden, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe erheblich überwiegen müsste.

§ 3 Satz 4 schränkt die Schutzwürdigkeit bestimmter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse grundsätzlich ein. Diese Einschränkung durch Gesetz ist zu begrüßen, weil dadurch für den Vollzug des Gesetzes Klarheit geschaffen wird. Diese Regelung hat deshalb auch klare Vorteile gegenüber einer Abwägungsklausel wie in § 3 Satz 2. Allerdings muss die gesetzliche Regelung im konkreten Einzelfall zu einem angemessenen Interessenausgleich führen können. Daran bestehen Zweifel angesichts der Formulierung in § 3 Satz 4, insbesondere in § 3 Satz 4 Nr. 1. Danach ist ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis in den Fällen des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 nicht schützwürdig. In Nr. 1 werden nach dem Gesetzentwurf Abweichungen ohne Bezug zu einem gesundheitlichen Risiko erfasst. Der Begriff „Abweichung“ ist sehr weitgehend und er hebt nicht auf eine Gefährdung der Sicherheit oder Gesundheit ab. Eine entsprechende Ergänzung in § 3 Satz 4 erscheint sachgerecht und angemessen.

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?

Der Gesetzentwurf enthält an verschiedenen Stellen Regelungen, um den Informationszugang zu erleichtern. Diese Regelungen sind auch geeignet, damit die Behörden die beantragten Auskünfte schneller geben können.

Hervorzuheben ist die Auskunftserteilung während laufender Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

Ebenso hilfreich im Sinn eines effizienten Vollzugs des Gesetzes ist die Präzisierung der Anhörungsvorschriften in § 5, insbesondere der Möglichkeiten auch ohne Anhörung eine Auskunft zu erteilen. Die Ausnahmetatbestände entsprechen der allgemeinen Verwaltungsübung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs und schaffen damit kein Sonderrecht.

Soweit Gegenstand einer Auskunft ein Rechtsverstoß sein soll, sollen Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung haben (§ 5 Absatz 4). Gerade diese Regelung kann dazu beitragen, dass Auskünfte über Verstöße schneller wie bisher gegeben werden können, denn die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs entfällt.

Die verwaltungsprozessualen Möglichkeiten des Dritten gegen eine Entscheidung einer Behörde vorzugehen sind damit eingeschränkt; diese Einschränkung ist zumutbar und nicht zu beanstanden.

Es bleibt festzuhalten, dass die Regelungen im Gesetzentwurf zur Verfahrensbeschleunigung auf der Ebene der Verwaltungsbehörde beitragen können und die Rechte des Dritten auf ausreichende Beteiligung im Verfahren angemessen berücksichtigt sind.

Frage 6:

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

Die Frage wird dahingehend verstanden, dass es verschiedene Fallkonstellationen gibt, die jeweils eine andere Form der Bekanntgabe der Information erfordern. Es kann die unmittelbare Bekanntgabe an den Antragsteller sein, die Veröffentlichung einer Information im Internet oder die Möglichkeit, dem Antragsteller Einsicht in die Akten zu geben. Der Gesetzentwurf enthält in § 6 Absatz 1 Satz 2 dazu eine Regelung. Die Behörde hat die vom Antragsteller gewünschte Art der Informationsgewährung zu berücksichtigen. Davon darf nur abgewichen werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Der Begriff „wichtiger Grund“ wird nicht näher ausgeführt, ob verwaltungsökonomische Gründe einen wichtigen Grund darstellen, würde bei jetziger Formulierung der gerichtlichen Klärung überlassen bleiben. Um diese Diskussionen von vornherein nicht aufkommen zu lassen, sollte die Regelung flexibler formuliert sein. Im Gesetzentwurf könnte an Stelle von § 6 Absatz 1 Satz 2 folgende Regelung aufgenommen werden: Wird eine bestimmte Art der Informationsgewährung beantragt, so hat dies die Behörde bei der Bekanntgabe der Information zu berücksichtigen.

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 Erkenntnisunsi-

cherheit der Behörden oder drohender Negativbewertung einzelner Unternehmen in der öffentlichen Meinung?

Siehe hierzu auch Antwort zu Frage 4

Der Gesetzentwurf enthält jetzt neu ein abgestuftes System bei der Prüfung der Ausschluss- und Beschränkungsgründe. Zunächst sind die einzelnen entgegenstehenden Interessen festzustellen. Bereits an dieser Stelle ist zu prüfen, ob das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis tatsächlich schutzwürdig ist. Dazu enthält der Gesetzentwurf in § 3 Satz 4 einen Regelkatalog. Wird die Schutzwürdigkeit bejaht, muss festgestellt werden, ob ein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Dann steht das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis der Bekanntgabe der Information nicht entgegen. Wie bei der Antwort auf die Frage 4 ausgeführt, ist diese Abwägungsbestimmung in ihrer strikten Formulierung bedenkenswert. Soweit als öffentliches Interesse der Schutz vor Gesundheitsgefahren verstanden wird, sind die Regelungen angemessen und vollzugsfest. Jenseits des Schutzes der Gesundheit, ist nicht ohne weiteres nachvollziehbar, warum der Gesetzentwurf dem öffentlichen Interesse einen Vorrang vor Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen einräumt. Außerhalb des Schutzes vor einer Gesundheitsgefahr sollte daher das öffentliche Interesse erheblich überwiegen müssen.

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?

Die Kostenpflicht für die Bearbeitung eines Antrags ist in der Vergangenheit häufig als Argument angeführt worden, warum nicht mehr Anträge nach dem VIG gestellt worden sind.

Der Gesetzentwurf enthält deshalb in § 7 Absatz 1 eine neue Regelung zu den Kosten. Diese Regelungen sind im Interesse der Bürger als Verbesserung zu werten. Auskünfte zu Verstößen werden auch kostenpflichtig, wenn mit der Bearbeitung ein Aufwand von mehr als 1000 Euro verbunden ist. Bei einer Einzelanfrage eines Bürgers dürfte dieser Aufwand in der Regel den Betrag von 1000 Euro nicht übersteigen. Die zweite Verbesserung ist, dass Anträge, die nicht nach einem Verstoß fragen, bis zu 250 Euro kostenfrei werden. Diese waren bisher in vollem Umfang kostenpflichtig.

Unklar in dem Gesetzentwurf ist, ob die genannten Beträge als Freibetrag anzusehen sind. Wenn eine Auskunft Kosten in Höhe von 1500 Euro verursacht, lässt der Gesetzentwurf zwei Interpretationen zu. Kostenpflichtig sind 1500 Euro oder 500 Euro. Hier wäre eine Klarstellung im Gesetzentwurf anzustreben.

Auch die Regelung, dass der Antragsteller über die voraussichtliche Höhe der Kosten zu informieren ist, ist positiv zu bewerten.

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 Nicht-regierungsorganisationen?

Siehe auch Antwort zu Frage 8

Zu Recht hebt der Gesetzentwurf in der Begründung in II.1. darauf ab, dass das VIG als Verbraucher- und Bürgergesetz weiterzuentwickeln ist. Das VIG möchte also jedermann einen originären Anspruch auf Information geben. Informationsmediäre sind nicht gesondert genannt. Infolgedessen sind bei der Kostenentscheidung auch keine Unterschiede zu machen.

Da bei Anfragen durch NGO auch die Regelung gilt, dass diese über die voraussichtlichen Kosten zu informieren sind, können diese selbst entscheiden, ob sie die kostenpflichtige Information beantragen möchten. Dadurch besteht ein ausreichender Schutz.

Hinsichtlich der Anfragen von Journalisten gelten ohnehin die Regelungen des Presserechts. Der verfassungsrechtliche Informationsauftrag der Presse führt zu einem eigenen Informationsanspruch, der kostenfrei ist.

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 Entscheidung der Behörde über einen Antrag nach dem Verbraucherinformationsgesetz ist für den Antragsteller und für den betroffenen Dritten in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Dadurch ist der Schutz der Rechte gegeben. In der Vergangenheit haben die Bürger eher zurückhaltend von ihrem Recht auf Auskunft Gebrauch gemacht. Die bisherige Praxis hat keine Notwendigkeit für einen Informationsbeauftragten ergeben. Hier ist die weitere Entwicklung abzuwarten. Gegenwärtig wird kein Bedarf gesehen.

Frage 11:

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

Siehe auch Antwort zu Frage 4

Der Gesetzentwurf enthält ein zweistufiges System. Zunächst ist festzustellen, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis schutzwürdig ist (§ 3 Satz 4). Nur wenn es schutzwürdig ist, ist dieses schutzwürdige Interesse mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe abzuwägen. Nach dem Gesetzentwurf genügt ein einfaches Überwiegen (§ 3 Satz 2). Dieses

einfache Überwiegen kann im Einzelfall durchaus problematisch im Hinblick auf den Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden. Daraus kann aber nicht abgeleitet werden, dass der Gesetzentwurf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gefährden würde. Dafür gibt es keinen Ansatz. Die informationspflichtige Behörde muss die Abwägung sorgfältig vornehmen; Es ist schon jetzt anzunehmen, dass diese Abwägungsklausel eine zeitaufwändige Bearbeitung bei der Behörde auslösen wird. Denn bevor die Abwägung vorgenommen werden kann, müssen die abwägungsrelevanten Sachverhalte von Amts wegen ermittelt werden.

Frage 12:

Sind Rezepturen und sonstiges exklusives wettbewerbserhebliches Wissen über die Parameter eines bestimmten Produktes trotz des erweiterten Informationsanspruchs der Verbraucherinnen und Verbraucher ausreichend geschützt?

Auch für Rezepturen und anderes exklusives wettbewerbserhebliches Wissen sind an den neuen Regelungen der §§ 3 Satz 2 und 4 zu messen. Rezepturen und anderes Wissen lässt der Gesetzentwurf ausdrücklich geschützt. Solches Wissen zählt nicht zu den in § 3 Satz 4 genannten Sondertatbeständen, wonach ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis nicht schutzwürdig ist. Dann bleibt noch die Abwägungsklausel. Wie die Behörde im Einzelfall die Abwägung vornimmt, kann nicht eingeschätzt werden. Wenn dem öffentlichen Interesse eine sehr hohe Bedeutung eingeräumt wird und dies ist bei Lebensmittelskandalen nicht auszuschließen, kann es sein, dass die Abwägung zu Lasten einer Rezeptur oder einer anderen vergleichbarer wettbewerbsrelevanten Information ausgeht. Ein vollständiger Schutz besteht deshalb nicht. Die bestehende Regelung kann aber trotz dieser Möglichkeit der Preisgabe von wettbewerbsrelevanten Informationen als ausreichend beurteilt werden, weil sich die Ausnahme auf wenige Sachverhalte beschränken dürfte.

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?

Eine entsprechende Regelung soll als § 40 Absatz 1a in das Lebens- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) aufgenommen werden. Es handelt sich anders als beim Verbraucherinformationsgesetz also nicht um eine Auskunft, welche die Behörde auf Antrag geben muss sondern um eine Pflichtaufgabe für die Behörde. Bei den bisher in § 40 LFGB geregelten Fällen der Information der Öffentlichkeit, ist festzustellen, dass der Gesetzgeber sich für einen Katalog entschieden hat, bei dem ein Informationsinteresse der Verbraucher angenommen oder wenigstens unterstellt werden darf. Sowohl bei der Verletzung von Vorschriften, die dem Gesundheits- oder Täuschungsschutz dienen, kann angenommen werden, dass die Verbraucher über solche Lebensmittel informiert werden wollen. Gleiches gilt für ekel erregende Lebensmittel. Ein entsprechendes Informationsinteresse der Verbraucher kann bei den in § 40 Absatz 1a beschriebenen Sachverhalten nicht von vornherein angenommen

werden. Im Hinblick darauf, dass der Gesetzentwurf der Behörde kein Ermessen einräumt (die Behörde muss) bestehen Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Regelung in diesem weiten Umfang.

Die Regelung in § 40 Absatz 1a wird zu einer erheblichen Mehrbelastung der Überwachungsbehörden führen. Da die Behörde diese Pflichtaufgabe erfüllen muss, wäre auch die Kostenpflicht zu klären. Sie sollte bei dem Betrieb liegen, der Anlass zur Information gibt. Eine entsprechende Festlegung des Kostenschuldners sollte in den Gesetzentwurf aufgenommen werden.

Die Bekanntgabe des Regelverstößes wird über den Bestand des Mangels hinaus bestehen bleiben. Entsprechende Informationen können nicht mehr gelöscht werden, wenn sie die Öffentlichkeit einmal erreicht haben. Daran ändert die Löschung einer Information von einer Internetseite einer Behörde nichts; es gilt „gesagt ist gesagt“.

Die Bußgeldgrenze von 350 Euro mag im Einzelfall zu befriedigenden Ergebnissen führen. Der Gesetzentwurf enthält keine nähere Begründung für diese Höhe.

Zu Problemen wird in der Praxis die Verbindung eines Regelverstößes mit einem zu erwartenden Bußgeld in Höhe von 350 Euro führen. Das bedeutet für die Behörde, dass sie neben der Feststellung des nicht unerheblichen Verstößes auch noch entscheiden muss, ob eine entsprechende Bußgeldhöhe zu erwarten ist. Wenn die Behörde die für die Höhe des Bußgeldes maßgeblichen Kriterien geprüft hat, wird zwischen dieser Prüfung und dem Regelverstoß ein längerer Zeitraum vergangen sein. Die Bekanntgabe der Information kann dann nicht mehr an ein aktuelles Geschehen anknüpfen und es ist zu fragen, ob die Verbraucher an solchen Informationen ein Interesse haben.

Die Regelung in § 40 Absatz 1a ist aus den genannten Gründen kritisch zu sehen. Einen unmittelbaren Nutzen werden die Verbraucher selten ziehen können. Die Tätigkeit der Überwachungsbehörden wird erheblich belastet werden und es ist nicht auszuschließen, dass Kontrolltätigkeiten rückläufig sich entwickeln.

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?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Durchführung von Eigenkontrollen zu den Pflichten des Lebensmittelunternehmers gehört (s. Art 17 VO (EG) Nr. 178/2002). Ein vollständiger Verzicht wäre mit dieser Unternehmerpflicht nicht vereinbar. Andererseits gibt aber nur für wenige bestimmte Sachverhalte, die in den bestehenden gesetzlichen EU- und nationalen Gesetzen genau geregelt sind, konkrete Vorgaben für die Art und Zahl der Eigenkontrollen. Außerhalb dieser Bereiche fehlen exakte Anforderungen. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass weniger Eigenkontrollen durchgeführt werden. Dieses Risiko ist begrenzt, weil zum einen die Lebensmittelunternehmer Eigenkontrollen auf Grund ihrer vertraglichen Verpflichtungen mit dem Abnehmer der Produkte erbringen müssen; zum anderen ist das Risiko, dass ein Lebensmittel mit öffentlichen Rückruf vom Markt zu nehmen ist, und der Mangel

bei einer Eigenkontrolle nicht entdeckt worden ist, für die Lebensmittelunternehmer schwerwiegender und kaum akzeptabel.

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?

Schon jetzt bestehen die Rechtsgrundlagen, um die Verbraucher über Untersuchungsergebnisse informieren zu können. Die Information bezieht sich dabei auf einen bestimmten Lebensmittelunternehmer und auf ein bestimmtes Lebensmittel, das nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Hiervon nicht erfasst wird die systematische Bekanntgabe von Ergebnissen der Lebensmittelüberwachung. Die Regelungen in § 40 LFGB sind dazu ungeeignet. Die Regelung in § 5 Absatz 1 Satz 2 VIG könnte eine Rechtsgrundlage sein. Im Hinblick auf eine umfassende Information über die hygienischen Zustände in allen Lebensmittelbetrieben ist diese Regelung nicht ausreichend. Sie stellt die Bekanntgabe einer Information ohne Antrag in das Ermessen der Behörde, d.h. die Behörde kann, muss aber nicht informieren. Ferner sind die Modalitäten, wie die Informationen dem Verbraucher zu geben sind, nicht exakt geregelt. Das Gesetz nennt das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise.

Für eine Bekanntgabe von Ergebnissen der Lebensmittelüberwachung bedarf es einer eigenen Rechtsgrundlage, die wegen des engen Zusammenhangs mit der Lebensmittelüberwachung im LFGB zu schaffen wäre. Der Regelungskomplex müsste die Art und Weise der Bekanntgabe, das Recht auf eine zeitnahe Nachkontrolle und die Frage der Finanzierung dieser Tätigkeit regeln. Um ein unterschiedliches Informationsniveau für die Verbraucher in Deutschland zu vermeiden, ist eine nationale Regelung notwendig.

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?

Siehe auch Antwort zu Frage 13

Durch die Änderung des LFGB in Art. 2 des Gesetzentwurfes werden die gesetzlichen Grundlagen für mehr Transparenz geschaffen. Es werden zwei neue Tatbestände für die Information der Öffentlichkeit eingeführt. Zum einen soll die Informationstätigkeit der Behörde ausgelöst werden, wenn der durch Tatsachen hinreichend begründete Verdacht besteht, dass festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten wurden. Zum anderen soll bei Verstößen in nicht unerheblichem Maße gegen hygienische Anforderungen und bei einem zu erwartenden Bußgeld in Höhe von 350 Euro die Behörde die Öffentlichkeit informieren müssen. Ob die gegebenen Informationen bei den Verbrau-

chern auch tatsächlich wahrgenommen werden –die Kritiker des Gesetzentwurfs sprechen von einer Informationsüberflutung- muss nicht entschieden werden, weil es dem mündigen Bürger selbst überlassen bleiben muss, ob und wie er eine Information wahrnimmt.

Die geplanten Regelungen werden bei der Wirtschaft und den Vollzugsbehörden zu einem erheblichen zeitintensiven Mehraufwand führen. Er wird auf beiden Seiten Personalressourcen in nicht unerheblichem Ausmaße binden. Ein Rückgang der Kontrolltätigkeit bei der amtlichen Überwachung ist nicht auszuschließen.

Ob die Möglichkeit der Information der Öffentlichkeit zu einem rechtskonformeren Verhalten bei den Betrieben führt und damit zu einer Entlastung der Vollzugsbehörden ist eine These; konkrete belastbare Indikatoren dafür gibt es nicht. Jedenfalls haben die bestehenden gesetzlichen Regelungen eine solche Tendenz nicht markant erkennen lassen.

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?

Auskunftsersuchen führen primär bei den informationspflichtigen Stellen zu einem Aufwand. Beim VIG liegt der Aufwand deshalb in erster Linie bei den informationspflichtigen Behörden. Würde in das VIG ein originärer Auskunftsanspruch gegen Unternehmen eingeführt werden, entstünde dort der Aufwand. Im Verhältnis wird der Unternehmensauskunftsanspruch kleinere und mittlere Unternehmen mehr belasten wie die Regelungen zur Beteiligung und zum Rechtsschutz im Gesetzentwurf.

Frage 18:

Wie bewerten Sie beim Antragverfahren Bürokratieaufwand, Verbraucherfreundlichkeit sowie die Kostenregelung im Gesetzentwurf der Bundesregierung?

Siehe auch Antwort zu Frage 5, 8 und 9

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe von Regelungen, die das Gesetz im Interesse der Verbraucher anwenderfreundlich machen. Zu nennen sind die erleichterte Antragstellung, die Regelungen über die Anhörung, die Verpflichtung zur Weiterleitung einer Anfrage und auch die Kostenregelung. Der Aufwand für die Vollzugsbehörden wird von der Anfrage im Einzelfall abhängig sein. Es ist aber nicht anzunehmen, dass der Aufwand durch die neuen Regelungen größer sein wird als in der Vergangenheit.

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 Ver-

braucherschutz 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.“?

Der BMELV-Entwurf zur Änderung des VIG vom 18.01.2011 lässt nicht klar erkennen, ob die Regelung der vorvertraglichen Information eine vertragsrechtliche oder eine öffentlich-rechtliche Wirkung haben sollte. Hier sollte sich der Gesetzgeber eindeutig festlegen.

Im schuldrechtlichen Vertragsrecht gibt es jetzt schon Schutzrechte für die Verbraucher, wenn irreführende Angaben gemacht werden oder die Vertragsleistung eine zugesicherte Eigenschaft nicht hat. Dies gilt auch für ethische, soziale oder ökologische Belange. Durch das Wettbewerbsrecht besteht auch die Möglichkeit, dass Wettbewerber gegeneinander auf Unterlassung von Geschäftspraktiken klagen. Ein genereller Informationsanspruch der Verbraucher auf die Belange der Herstellung, Lieferung und Vertrieb ist sehr weitgehend und sollte ein besonderes Informationsinteresse erfordern. Ohne nähere Begründung kann ein solches nicht angenommen werden.

Sinnvoll ist eine größere Transparenz über die Sicherheit und Verlässlichkeit der verwendeten Gütesiegel und Werbeaussagen, die sich auf besondere ökologische, ethische oder soziale Eigenschaften der angebotenen Produkte und Dienstleistungen beziehen. Die im Referentenentwurf vom 18.01.2011 vorgesehenen Auskunftsrechte könnten hier einen Beitrag für mehr Verlässlichkeit und Transparenz leisten und gleichzeitig das Vorgehen gegen Unternehmen erleichtern, die sich mit irreführenden Angaben einen unrechtmäßigen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen versuchen.

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?

Wenn Verbraucher eine Auskunft über ethische, ökologische und soziale Produktions-, Liefer-, verkaufs- oder Dienstleistungsbedingungen haben wollen, besteht zunächst die Möglichkeit, dass die Verbraucher diese Auskunft nicht bekommen oder in einer Form bekommen, die das Informationsbedürfnis nicht befriedigen kann. Bei einer Auskunft, besteht für die Verbraucher die Schwierigkeit, die Richtigkeit der gegebenen Auskunft zu überprüfen, häufig wird dies nicht gelingen.

Frage 21:

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

Zunächst ist zu überlegen, ob ein nationaler Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen sinnvoll ist und die Realität in einer arbeitsteiligen globalisierten Welt abbildet. Nur wenn diese Frage eindeutig zu bejahen ist, macht ein nationaler Unternehmensauskunftsanspruch Sinn.

Für den Fall, dass ein Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen im VIG verankert werden sollte, kann der Katalog in § 2 des Gesetzentwurfs als Maßstab herangezogen werden. Ausgenommen sollten Nr. 1 (Verstöße) und Nr. 5 (behördliche Überwachungsmaßnahmen) sein.

Da bei den Verbrauchern ein erhebliches Informationsinteresse nach der Haltungsform bei Tieren festzustellen ist, könnte der Katalog um diesen Sachverhalt ergänzt werden.

Frage 22:

Wie beurteilen Sie die Praxis der Behörden und Unternehmen im Hinblick auf die proaktive Veröffentlichungen und die Aufbereitung von Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland verglichen mit der Praxis der proaktiven Verbraucherinformation in Großbritannien?

Zunächst möchte ich anmerken, dass ich keine eigenen unmittelbaren Erkenntnisse über das System der Informationstätigkeit in Großbritannien habe.

Bei einem Vergleich der proaktiven Informationen durch Behörden in Deutschland und in Großbritannien ist festzustellen, dass die Aktivitäten in Deutschland hinter denen in Großbritannien zurückbleiben. Eine Ursache dafür kann in der unterschiedlichen Informationskultur liegen. Der Gesetzentwurf stellt in der Begründung in A I letzter Absatz darauf ab, dass die Information eine Stärkung der eigenverantwortlichen Kaufentscheidung ermöglichen soll. Dieser eher eingeschränkte Ansatz steht im Widerspruch zum Ansatz in Großbritannien. Dort ist die Aktenöffentlichkeit an und für sich schon ein gleichwertiges Ziel wie die Information der Verbraucher. Insoweit besteht in Deutschland bei einem Vergleich noch ein Nachholbedarf hinsichtlich der Öffnung von amtlichen Dokumenten.

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?

Die genannte Regelung in Art. 33 Absatz 2 der VO (EG) Nr. 1907/2006 zielt darauf ab, dass dem Verbraucher für eine sichere Verwendung des Erzeugnisses ausreichende Informationen vom Unternehmer zur Verfügung gestellt werden. Diese Regelung hat nur auf den ersten Blick mit dem Regelungsbereich des VIG zu tun. Im Mittelpunkt stehen vielmehr Produktinformationen. Diese Informationen sind auch im Anwendungsbereich des Lebens- und Fut-

termittelgesetzbuches oder im Produktsicherheitsgesetz üblich. In den letztgenannten Rechtsgebieten sind solche Informationen sogar gesetzlich vorgeschrieben. Ohne diese Angabe darf ein Produkt nicht in den Verkehr gebracht werden. Als Beispiele dienen Durcherhitzungshinweise oder die Angabe eines Verzehrdatums. Solche Angaben muss der Lebensmittelunternehmer machen und zwar in jedem Fall und nicht nur bei einer Nachfrage der Verbraucher.

Aus Art. 33 Absatz 2 der VO (EG) Nr. 1907/2006 sprechen deshalb keine neuen Gründe für die Einführung eines Auskunftsanspruchs gegen Unternehmen.

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?

Nach der bestehenden Konzeption des Verbraucherinformationsgesetzes knüpfen die Informationsansprüche an Sachverhalte an, bei denen eine behördliche Überwachungsaufgabe besteht. Dieser Ansatz kann auch bei Finanzdienstleistungen fortgeführt werden.

Das Gesetz über den Wertpapierhandel enthält einen Abschnitt 6 „Verhaltens-, Organisations und Transparenzpflichten“. Verbraucher könnten von der zuständigen Behörde Auskunft darüber erlangen, in welcher Weise diese Pflichten wahrgenommen werden.

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?

Eine gesetzliche Kompetenznorm für öffentliche Warnungen schafft die Voraussetzung für staatliche Eingriffe in Grundrechte, namentlich in die nach Art. 12 GG geschützte Freiheit der Berufsausübung. Der Eingriffscharakter der öffentlichen Warnung erfordert das Vorliegen einer konkreten Gefährdungslage. Aus der Tatsache, dass etwas neu und damit wenig bekannt ist, kann noch keine Gefährdungssituation positiv festgestellt werden.

Forderungen nach Kompetenznormen für öffentliche Warnungen müssen einhergehen mit einer wirksamen Überwachung. Die öffentliche Warnung darf kein Ersatz für ein behördliches Einschreiten gegen Unternehmen sein oder werden. Nur ein Staat, der warnt und Fehlverhalten durch wirksames Einschreiten unterbinden möchte, erfüllt seinen sicherheitsrechtlichen Auftrag gegenüber den Bürgern.

Eine Kompetenznorm unterhalb der Warnschwelle, also die reine Verbraucherinformation, bei Produkten und Dienstleistungen ist auch hinsichtlich des aus Art. 3 folgenden Gleichbehandlungsgrundsatzes problematisch. Für den Staat bestünde regelmäßig das Risiko, in unzulässigerweise in den Markt einzugreifen.

