

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation vom 20.07.2011

31.Oktober 2011

„Die derzeit diskutierte Ausweitung der Regelungen zur Verbraucherinformation geht völlig am Ziel vorbei (...) Sie schadet Unternehmen bzw. Produkten, wenn diese in ungerechtfertigter Weise an einen öffentlichen Pranger gestellt würden. Dies bringt den Verbrauchern keine zusätzliche Sicherheit.

Bereits heute gewährleistet das geltende Recht, dass Verbraucher umfassend und ausreichend informiert werden. Neben den im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) enthaltenen Regelungen besitzen sie durch die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder weit reichende Zugangsrechte zu behördlichen Informationen.“¹

¹ Gemeinsame Pressemitteilung Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Hauptverband des deutschen Einzelhandels (HDK) und Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) vom 25. Januar 2006, siehe <http://www.bll.de/presse/pressemitteilungen/pm-20060125.html> (gesehen 10.03.2011)

1. Verbraucherinformationsrechte und Informationspflichten der Behörden – die geltende Rechtslage

1.1 Anforderungen an ein VIG

foodwatch hatte im Februar 2006 zehn grundlegende Anforderungen an ein Verbraucherinformationsgesetz (VIG) formuliert, das „zur selbstständigen Entscheidung und Wahlfreiheit der Verbraucher beiträgt, die Gefahrenabwehr verbessert und die Rationalität des Marktsystems fördert“:²

- 1. Grundsätzlich müssen alle für Verbraucher relevanten Informationen zugänglich sein.*
- 2. Ausschlussgründe sind die Ausnahme und bedürfen eines Nachweises.*
- 3. Die Abwehr von Gefahren für Gesundheit und Vermögen der Verbraucher hat Vorrang vor Ausschlussgründen.*
- 4. Nur aktuelle Informationen sind entscheidungserhebliche Informationen.*
- 5. Das Verfahrensrecht muss daher Aktualität gewährleisten.*
- 6. Behördenbekannte Missstände müssen durch Datenbanken erfasst und über das Internet zugänglich sein.*
- 7. Unternehmen ist es zumutbar, über ihre Produkte und die Produktionskette Auskunft zu geben. Sie müssen dazu verpflichtet werden.*
- 8. Das Verfahren muss für den Verbraucher einfach und verständlich sein. Die Behörden müssen ihn dabei beraten und soweit es ihnen zumutbar ist, über ihren Datenbestand hinaus auch Informationen beschaffen.*
- 9. Unternehmen erhalten zwar effektiven Rechtsschutz. Dieser wird aber so eingegrenzt, wie bereits in anderen so genannten Beschleunigungsgesetzen üblich.*
- 10. Der Internetzugang und Auskünfte zur Gefahrenabwehr sind kostenfrei. Die Kosten für andere Informationen sind durch Verwaltungsvereinfachung so niedrig wie möglich anzusetzen und müssen so bemessen werden, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann.*

Diese Anforderungen sind aus Sicht von foodwatch ein weiterhin gültiger Maßstab für das VIG.

1.2 Kritik am geltenden VIG

Das im Mai 2008 in Kraft getretene, auf eine Initiative des BMELV zurückgehende Verbraucherinformationsgesetz erfüllt diese Anforderungen nicht. foodwatch belegte dies zunächst mit dem im Dezember 2008 veröffentlichten VIG-Praxistest³, dem eine Reihe von Anfragen an verschie-

² Zugleich legte foodwatch einen eigenen VIG-Gesetzentwurf vor, siehe dazu: foodwatch: „So is(s)t Deutschland - Was das Verbraucherinformationsgesetz leisten muss – eine Analyse von foodwatch“ (Stand: Februar 2006), Seite 11

³ Vgl. foodwatch-Report: VIG-Praxistest vom 05.12.2008, siehe

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

dene Behörden in Bund und Ländern zu Grunde liegen; und danach anhand verschiedener Einzelbeispiele einschließlich gerichtlicher Auseinandersetzungen um die Herausgabe von behördenbekannten Informationen. Die Verbraucherzentralen, Greenpeace und die Deutsche Umwelthilfe veröffentlichten ähnliche Praxiserfahrungen mit dem VIG.

1.3 Evaluation des geltenden VIG

Der deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung aufgefordert, das VIG nach zwei Jahren praktischer Erfahrungen zu evaluieren. In ihrem „Bericht über die Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes“ an den Deutschen Bundestag (Bt-Drs 17/1800) vom 14. Mai 2010 stellt die Bundesregierung (S. 8f) unter anderem fest:

„Probleme bereiteten dagegen aus Länder- bzw. Praktikersicht überwiegend die teilweise sehr umfangreichen und überdies auch länger zurückliegende Zeiträume betreffenden Anfragen institutioneller Informationssuchender, die damit u. a. tatsächliche oder vermeintliche Defizite des VIG aufdecken wollten. Zunehmend würden auch die Gerichte mit Auslegungsfragen befasst, bei denen sich insgesamt eine verbraucherfreundliche Auslegungstendenz feststellen lasse.

Überwiegend tendierte eine Mehrheit der Ländervertreter in den Sitzungen dazu, nicht eine grundsätzliche systematische Neustrukturierung des VIG anzustreben, sondern eher rechtlich-technische Verbesserungen für die Vollzugspraxis zur Reduzierung des teilweise sehr hohen Arbeitsaufwandes für die Beantwortung von Anfragen institutioneller Fragesteller (z. B. gesetzliche Klarstellung von Begriffen wie etwa „Rechtsverstoß“, eindeutige Handlungsanweisungen für die Beamten vor Ort durch Reduzierung von Ermessenstatbeständen etc.) so wie konkrete Verbesserungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher insbesondere durch eine noch klarere gesetzliche Definition der Voraussetzungen für eine aktive Information der Öffentlichkeit durch die zuständigen Behörden in den Vordergrund zu stellen.

(Sämtliche Hervorhebungen durch foodwatch)

Und auf S. 11 dieser Bundestagsdrucksache erläutert die Bundesregierung in Bezug auf die Frage der „proaktiven“ behördlichen Information der Öffentlichkeit:

„Angesichts der bundesweit uneinheitlichen Handhabung könnte Einiges dafür sprechen, die Voraussetzungen für eine aktive Information der Öffentlichkeit, insbesondere über Rechtsverstöße, im VIG oder im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch genauer zu definieren, um eine bundesweit einheitlichere Handhabung der aktiven Öffentlichkeitsinformation zu ermöglichen. Durch eine stärkere proaktive Information der Öffentlichkeit durch die zuständigen Behörden könnte aus Sicht der Bundesregierung zudem auch das (...) Problem der Abfrage großer Datenbestände durch Verbraucherorganisationen und Journalisten im Rahmen von sog. „Globalanfragen“ entschärft werden.

(Sämtliche Hervorhebungen durch foodwatch)

1.4 Aktive Informationspflichten der Behörden

Im Jahr 2002 trat in der gesamten Europäischen Union (EU) die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 „zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit“ in Kraft.

Dieses EU-Gesetz – in Fachkreisen kurz „EU-Basisverordnung“ genannt – bezeichnet die Rechte der Verbraucher als obersten Schutzzweck und verpflichtet die Mitgliedstaaten ab 2005 unter anderem zur „öffentlichen Bekanntgabe von Informationen über die Sicherheit und Risiken von Lebensmitteln und Futtermitteln“.

Im deutschen Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) ist von aktiven Informationspflichten der Behörden bis heute keine Rede. Im Herbst 2005 fand lediglich eine harmlose „Kann“-Bestimmung Eingang, die 2008 – zeitgleich mit dem Inkrafttreten des VIG - in eine „Soll“-Bestimmung umformuliert wurde. Deren korrekte Auslegung erläuterten Bund und Länder den zuständigen Überwachungsbehörden im April 2008 in einem 18-seitigen (!) Dokument.⁴

1.5 Dioxinskandal

Der Skandal um Dioxine vom Jahresanfang 2011 hat zwar seinen Ursprung in unzureichenden Vorschriften für die Futterbranche, führte jedoch zu einer gemeinsamen Erklärung der zuständigen Minister aus Bund und Ländern, in der auch den Verbrauchern echte Informationsrechte versprochen werden:⁵

„13. Verbraucherinformationsgesetz novellieren

Eine umfassende und schnelle Information der Verbraucherinnen und Verbraucher ist insbesondere bei Lebensmittel- oder Futtermittelskandalen wichtig und trägt dazu bei, Verunsicherungen zu vermeiden. Deshalb sollen bei der anstehenden Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes auch Konsequenzen aus dem aktuellen Dioxingeschehen gezogen werden.

Die zuständigen Behörden werden ohne Ermessensspielraum im Sinne einer „Muss-Regelung“ verpflichtet, die vorliegenden Ergebnisse der amtlichen Lebens- und Futtermittelüberwachung über alle Rechtsverstöße durch Grenzwertüberschreitungen umgehend und gegebenenfalls auch ohne Anhörung zu veröffentlichen. In diesen Fällen hat das Informationsinteresse der Verbraucher Vorrang vor den Belangen betroffener Unternehmer.

Auch bei sonstigen Mess- und Überwachungsergebnissen wird für eine zügige und unbürokratische Veröffentlichung gesorgt.“

(Sämtliche Hervorhebungen durch foodwatch)

⁴ „Gemeinsame Hinweise des BMELV und der Länder zur Auslegung des § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB)“ vom 07.04.2008, siehe:

http://www.vigwirkt.de/fileadmin/user_upload/PDF/Auslegungshinweise_40_LFGB_endgueltig_.pdf (gesehen am 10.03.2011)

⁵

http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Tier/Futtermittel/AktionsplanBundLaender.pdf?__blob=publicationFile

Sechs Jahre nachdem die EU die Mitgliedstaaten zu solchen Informationen verpflichtet hatte, gesteht das BMELV in seinem Anschreiben mit der Bitte um Stellungnahme zu dem Referentenentwurf VIG vom 03. Februar 2011 ein, dass Dioxin seine Spuren im Gesetzestext hinterlassen hat.

2. foodwatch-Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation (Stand: 20. Juli 2011) im Einzelnen

Bereits bei der Vorstellung eines eigenen VIG-Gesetzentwurfes im Februar 2006 und erneut bei der Veröffentlichung des VIG-Praxistests am 05.12.2008 stellte foodwatch Forderungen an ein wirksames VIG auf. Daran soll der vorliegende Entwurf gemessen und bewertet werden:⁶

- Bekanntgabe von Informationen zur Abwehr von Gesundheitsgefahren oder -risiken muss Vorrang haben vor Ausschlussgründen
- Schutz der Verbraucher, Schaffung von Transparenz als Gesetzeszweck
- Informationsanspruch auch bei Ermittlungsverfahren
- Begründungspflicht bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen
- Abwägungspflicht bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen
- Mess-, Analyse- und Kontrollergebnisse sind keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse und keine schutzwürdigen personenbezogenen Daten
- Kein Schutz „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“
- Zügige Übermittlung von Informationen und Sofortvollzug behördlicher Bescheide
- Gebühren in angemessener Höhe und nur bei Informationsübermittlung
- Informationsanspruch gegenüber privaten Unternehmen

2.1 Anwendungsbereich wird formuliert (§ 1 VIG-neu)

In § 1 VIG-neu soll nunmehr der Anwendungsbereich und damit auch der Zweck des Gesetzes formuliert werden. Das Voranstellen eines Anwendungsbereichs bzw. Gesetzeszwecks ist erforderlich, denn die Regelungen des Gesetzes sind im Rahmen der notwendigen Abwägungsentscheidungen der zuständigen Stellen mit Hilfe des Anwendungsbereichs auszulegen. Klarstellend sollte jedoch neben dem Wort „Anwendungsbereich“ auch das Wort „Gesetzeszweck“ in der Paragraphenbezeichnung mit aufgeführt werden.

Die Behörden müssen also bei ihrer Entscheidung über einen gestellten Antrag berücksichtigen, dass es Sinn und Zweck des VIG ist, Transparenz des Lebensmittelmarktes durch „freien Zugang

⁶ Vgl. foodwatch-Report: VIG-Praxistest vom 05.12.2008, S. 27 ff.:
http://foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e14743/e19162/e19232/foodwatch-Report_Praxistest-VIG_122008_ger.pdf

zu Informationen“ zu schaffen, um die Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen oder Produkten sowie Täuschung zu schützen (§ 1 VIG-neu).

Damit wird nunmehr auch klargestellt, dass in der Regel Informationen herauszugeben und nur ausnahmsweise geheim zu halten sind, was aus Verbrauchersicht ausdrücklich zu begrüßen ist. In Anlehnung an § 1 Umweltinformationsgesetz (UIG), der ebenfalls vom „rechtlichen Rahmen für den freien Zugang“ allerdings „zu Umweltinformationen“ spricht, normiert damit das VIG ebenso eine Grundentscheidung für die Öffentlichkeit von Verbraucherinformationen.

Damit sind die in § 3 VIG-neu normierten Ausschluss- und Beschränkungsgründe im Hinblick auf den Gesetzeszweck grundsätzlich eng auszulegen (vgl. zum UIG Schomerus/Schrader/Wegener, Hk-UIG, 2. Aufl. 2002, § 1 Rn. 4).

Als weiterer Gesetzeszweck sollte allerdings hervorgehoben werden, dass die Verbraucher durch uneingeschränkten Informationszugang eine gleichrangige Stellung am Markt erhalten sollen, wie die Akteure der Lebensmittelwirtschaft.

Über die Bezugnahme auf „Erzeugnisse im Sinne des Lebens- und Futtermittelgesetzbuches“ in Satz 1 hinaus fehlt jedoch eine Bezugnahme auf Dienstleistungen wie das Inverkehrbringen, Herstellen und Behandeln im Sinne des § 3 LFGB, um die proaktive Veröffentlichung von behördlichen Informationen, die im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung gewonnen wurden, sicherzustellen.

In Satz 1 sind deshalb nach den Worten „über Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches“ die Worte „über Dienstleistungen wie das Inverkehrbringen, Herstellen und Behandeln im Sinne des § 3 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch“ einzufügen.

2.2 Fehlende Legaldefinition von „Verstößen“

Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Legaldefinition des in Rechtsprechung und Literatur umstrittenen Begriffs der „Verstöße“ im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG-alt nicht mehr vor (so allerdings noch im Referentenentwurf vom 03.02.2011 beabsichtigt). In § 2 Abs. 1 Nr. 1 VIG-neu sollte allerdings eine solche Legaldefinition normiert werden.⁷ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung spricht nun vielmehr von „festgestellten Abweichungen“. Damit wird es auch zukünftig umstritten bleiben, ob „objektive Normabweichungen“ als „festgestellte Abweichungen“ zu verstehen sind.

Es muss vielmehr sichergestellt sein, dass richtigerweise die bloße Beanstandung einer objektiven Normabweichung von den Anforderungen des LFGB durch die zuständige Überwachungsbehörde (und neu ProdSG) für den Informationsanspruch genügt (so die überwiegende Rechtsprechung in Anlehnung an Art. 2 Nr. 10 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, nämlich VG Düsseldorf, Beschl. v. 08.07.2010 – 26 L 683/10 – juris Rn. 42; OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 16.03.2010 – 9 P 2/09 – S. 3; VG Halle, Urt. v. 18.08.2010 – 1 A 152/09 – juris Rn. 23; VGH

⁷ Der Begriff des „Verstoßes“ wurde bereits in der seit 01.01.2006 in der gesamten EU rechtskräftigen Verordnung (EG) Nr. 882/2004 „über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebens- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz“ eindeutig in Artikel 2, Nr. 10 definiert: „Verstoß: die Nichteinhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts und der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz“

Baden-Württemberg, Urt. v. 13.09.2010 – 10 S 2/20 – Juris Rn. 20 f.; zuletzt VG Ansbach, Urt. v. 09.06.2011 – AN 16 K 10.02614 – Juris Rn. 35 ff.). Eine Ahndung des Verstoßes in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren – wie teilweise seitens der Behörden vertreten – darf für die Gewährung des Informationsanspruch nicht relevant sein (vgl. zum Streit nur *Beyerlein/Borchert*, VIG, 2010, § 1 Rn. 29 ff.). Denn ob und wie diese Normabweichung schließlich geahndet wird, ist für den Informationsbedarf der Verbraucher nicht entscheidend.

Schließlich sollte es nicht darauf ankommen, welche Stelle die objektive Normabweichung festgestellt hat. Deshalb sollte noch klarstellend und in Anlehnung an § 2 Abs. 4 UIG normiert werden, dass die Stellen zur Herausgabe verpflichtet sind, die über die begehrten Informationen verfügen.

Den Verbraucher interessiert aktuell, ob ein Lebensmittel (oder Produkt) sowie eine im Zusammenhang damit stehende Dienstleistung bzw. Handlung eines Lebensmittelunternehmens objektiv von Normen der einschlägigen Gesetze abweicht oder nicht.

Deshalb ist es im Hinblick auf die Schaffung einer verpflichtenden Veröffentlichung aller (auch positiver!) Ergebnisse der amtlichen Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung notwendig, in § 2 Abs. 1 klarzustellen, dass der Zugang zu Informationen über Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten nicht auf Produkte beschränkt wird, sondern sich auf die Einhaltung aller lebensmittelrechtlichen Vorschriften seitens der Wirtschaftsbeteiligten im Sinne ihrer Zuständigkeiten gemäß Art. 17 Abs. 1 der VO (EG) 178/2002 erstreckt.

In § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG-neu ist daher das Wort „insbesondere“ einzufügen, um behördlicherseits proaktiv auch positive Überwachungsergebnisse (die keinen Verstoß gegen das LFGB darstellen wie etwa Kontrollergebnisse seriös arbeitender Betriebe, die keine Beanstandungen haben) veröffentlichen zu können. Satz 1 lautet dann: „Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten, insbesondere über“

In § 2 Abs. 1 Nr. 7 VIG-neu ist der letzte Halbsatz: „soweit sich die Verstöße auf Erzeugnisse und Verbraucherprodukte beziehen“ zu streichen, damit die Verbraucher auch solche Informationen bekommen, die der Behörde auf Grund ihrer eigenen Tätigkeit vorliegen und zwar nicht nur bezogen auf Produkte, sondern auch auf die anderen behördlichen Tätigkeiten, wie z.B. Auswertungen der Tätigkeiten und Statistiken über Verstöße etc.

2.3 Befristeter Ausnahmegrund und Rückausnahme

§ 2 S. 1 Nr. 1 lit. b VIG-alt schließt zeitlich befristet wegen entgegenstehender öffentlicher Belange, nämlich beispielsweise während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens, Gerichtsverfahrens oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens den Anspruch aus.

Bisher gilt allein für die Dauer eines Verwaltungsverfahrens eine Rückausnahme bezüglich Informationen zu Verstößen (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG-alt) oder Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 VIG-alt), d.h. auch während laufender Verwaltungsverfahren sind begehrte Informationen herauszugeben.

Nunmehr soll in § 3 Nr. 1 lit. b VIG-neu für sämtliche Verfahren (Verwaltungs-, Gerichts-, strafrechtliches Ermittlungs-, Disziplinar- oder Gnadenverfahren sowie ordnungswidrigkeitenrechtli-

chen Verfahrens) die Rückausnahme bezüglich Informationen nach § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 oder 2 VIG-neu gelten. Es bestünde somit zukünftig auch während der Dauer eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ein Informationsanspruch. Dies wird ausdrücklich begrüßt und ist im Hinblick auf Sinn und Zweck des VIG auch konsequent.

2.4 Streichung des Ausschlussgrundes „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“

Die ersatzlose Streichung des heftig umstrittenen Ausschlussgrundes der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind“ ist, wie die bisherigen praktischen Erfahrungen gezeigt haben, unbedingt erforderlich, um das VIG zweckgemäß anwenden zu können.

Damit findet eine notwendige Angleichung an § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG und § 6 IFG statt, die auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (so nun § 3 S. 1 Nr. 2 lit. c VIG-neu) als einen privaten Ausschlussgrund abstellen.

Die bisherige Fassung des § 2 Nr. 2 lit. c VIG-alt ist eine Besonderheit im Informationsrecht, die zu erheblicher Rechtsunsicherheit und unnötiger Ausweitung der Ausschluss- und Beschränkungsgründe führt.

2.5 Abwägungsklausel wird eingefügt

Zukünftig soll der Informationsanspruch bei bestimmten entgegenstehenden privaten Belangen nur dann ausgeschlossen sein, wenn eine Abwägung ergibt, dass das Geheimhaltungsinteresse das öffentliche Interesse überwiegt.

Mit Einfügung dieser Abwägungsklausel (§ 3 S. 2 VIG-neu) soll nun endlich die Systematik des § 9 UIG und vor allem das verfassungsrechtliche Prinzip der praktischen Konkordanz ins VIG übernommen werden (so die Begründung zum Referenten-Entwurf, S. 27).

Die Einfügung einer Abwägungsklausel ist insbesondere beim Vorliegen von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen begrüßenswert, da bislang das bloße Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses in der Regel zur Versagung des Anspruchs führte (nicht bei Verstößen im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG-alt, vgl. § 2 S. 3 VIG-alt).

Es muss jedoch unbedingt sichergestellt sein, dass die Abwägung stets eng im Sinne des Gesetzeszweckes, also des Vorrangs der Information der Öffentlichkeit, zu erfolgen hat.

2.6 Tatbestände nicht schützenswerter Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse

Erfreulich ist, dass nunmehr Tatbestände definiert werden, die das Geheimhaltungsinteresse der Unternehmen ausschließen (§ 3 S. 4 VIG-neu).

Klargestellt wird in § 3 S. 4 Nr. 3 VIG-neu beispielsweise, dass Informationen, die im Rahmen der amtlichen Überwachungstätigkeit gewonnen wurden (Mess-, Analyse- und sonstige Kontrollergebnisse) keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen (§ 3 S. 4 Nr. 3 VIG-neu; so bereits zum UIG VG Magdeburg, Urt. v. 18.07.2006 – 5 A 383/05 – juris Rn. 18). Es darf dabei jedoch keine Beschränkung auf ausschließlich „Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen“

stattfinden, sondern muss – wie im Entwurf vom 03.02.2011 formuliert – auch für Referenz-, Schwellen-, Auffang-, Signalwerte oder „ähnlicher Angaben im Rahmen der amtlichen Überwachungstätigkeit“ gelten, da die Möglichkeit einer Veröffentlichung der amtlichen Hygienekontrollen – zum Beispiel im Rahmen eines „Smileysystems“ oder „Hygienebarometers“ – sonst nicht gegeben ist.

Da auch der Tatbestand der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Information“ gestrichen werden soll, können solche begehrten Informationen in Zukunft nicht mehr mit Verweis auf diesen Ausnahmegrund verwehrt werden.

Begrüßenswert ist auch, dass der Name des Händlers immer und im Falle von Verstößen im Sinne des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG-neu auch Name und Anschrift des Herstellers, Bevollmächtigten, Einführers, Händlers sowie jedes Gliedes der Liefer- und Vertriebskette zu nennen ist (§ 3 S. 5 VIG-neu).

2.7 Erleichterte Antragsstellung

Zu begrüßen ist, dass auf das strenge Schriftformerfordernis verzichtet werden soll und Anträge künftig per Email, mündlich (beispielsweise fernmündlich) oder auch zur Niederschrift auf der Behörde gestellt werden können (§ 4 Abs. 1 VIG-neu).

Hiermit erfolgt eine Anpassung an den Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsvorgangs ab (§ 10 VwVfG), der auch im UIG und IFG Anwendung findet.

2.8 Zusätzliche antragsbezogene Ablehnungsgründe

Nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG-neu sollen Anträge abgelehnt werden, deren Bearbeitung die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigen würde. Mit dieser völlig unbestimmten Regelung wird den Behörden die Möglichkeit eröffnet, unbequeme Anträge, die beispielsweise von Verbraucherrechtsorganisationen gestellt werden, allein mit Hinweis auf den angeblichen Aufwand der Bearbeitung und/oder vorrangige behördliche Aufgaben abzulehnen.

Dieser Ablehnungsgrund widerspricht dem Sinn und Zweck des Gesetzes, nämlich für Transparenz zu sorgen und sollte nicht gesetzlich normiert werden. Zudem ist er anderen Informationszugangsnormen fremd.

2.9 Neuregelung der Antragsbearbeitung

In Angleichung an die Regelungen des UIG ist in § 5 Abs. 2 S. 1 VIG-neu nunmehr vorgesehen, dass der Antrag „innerhalb von einem Monat zu bescheiden (ist)“.

Auch eine Drittbeteiligung ist nicht mehr grundsätzlich vorgesehen, sondern vielmehr nur, wenn in Rechte des Dritten eingegriffen wird (§ 28 VwVfG), so § 5 Abs. 1 S. 1 VIG-neu. Neben den in § 28 Abs. 2 VwVfG normierten Gründen, von einer Anhörung Dritter abzusehen, werden in § 5 Abs. 1 S. 2 VIG-neu weitere Fälle genannt, in denen keine Anhörung durchgeführt werden soll. Sollen beispielsweise Informationen über Verstöße gegen das LFGB (oder das ProdSG) herausgegeben werden, kann eine Anhörung unterbleiben (§ 5 Abs. 1 S. 2 lit. a VIG-neu).

Bisher hören die Behörden Drittbetroffene in der Regel immer an und verzögern damit die begehrte Informationsherausgabe ganz erheblich, auch bei Informationen über Rechtsverstöße. Zwar ist bereits nach derzeitiger Regelung eine Anhörung entbehrlich, beispielsweise wenn der Dritte in der Vergangenheit bereits angehört wurde (vgl. dazu VG München, Urt. v. 28.07.2010 – M 18 K 08.5934 – UA, S. 9 f.), gleichwohl hören die Behörden nochmals an. Nunmehr soll in diesen Fällen von einer Anhörung abgesehen werden (§ 5 Abs. 1 S. 2 lit. b VIG-neu). Diese klarstellenden Regelungen zur Anhörung von Dritten werden daher begrüßt, gleichwohl darf allein die Weitergabe der Information durch die Behörde kein Grund zur erneuten Anhörung sein. Die durch den Bundesrat vorgeschlagene und von der Bundesregierung angenommene Änderung von § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 sollte demnach wieder gestrichen werden, da die Herausgabe von Informationen dadurch erneut deutlich verzögert werden kann.

Erfreulich ist auch, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Herausgabe von Informationen über Verstöße gegen das LFGB oder das ProdSG keine aufschiebende Wirkung haben sollen (§ 5 Abs. 4 S. 1 VIG-neu). Damit können Unternehmen nicht mehr vorsorglich Rechtsmittel einlegen, um die Informationsherausgabe erheblich zu verzögern. Die Informationen werden mit langem Zeitverzug für den Verbraucher nämlich wertlos.

Gleichwohl soll selbst bei sofort vollziehbarer Auskunftserteilung der Informationszugang erst erfolgen, wenn dem Dritten ausreichend Zeit (in der Regel 14 Tage) für die Anrufung der Gerichte eingeräumt wurde (§ 5 Abs. 4 S. 2 und 3 VIG-neu). Insbesondere bei bereits angehörten Dritten leuchtet dies nicht ein. Deshalb sollte das Wort „auch“ in § 5 Abs. 4 S. 2 VIG-neu zur Klarstellung gestrichen und der Zeitraum in § 5 Abs. 4 S. 3 auf 7 Tage begrenzt werden.

Satz 2 in § 5 Abs. 5 VIG-neu sollte entweder gestrichen werden, da im derzeitigen Entwurf stets die obersten Bundes- oder Landesbehörden Widerspruchsbehörde wären. Zur Klarstellung könnte aber auch „in diesem Fall“ eingefügt werden, so dass der Satz lautet: „Widerspruchsbehörde ist in diesem Fall die oberste Bundes- oder Landesbehörde“.

§ 5 Absatz 2 Satz 4 sollte gestrichen werden, da die Offenlegung von Name und Anschrift des Antragsstellers Verbraucher von einer Antragstellung abhalten könnte.

2.10 Aktive Informationsmöglichkeiten der Behörden

Die in § 6 Abs. 1 S. 3 und 4 VIG-neu den Behörden eröffnete Möglichkeit der aktiven Informationsgewährung ohne Vorliegen eines Antrags sollte bezüglich der Informationsaufbereitung den Behörden ausdrücklich die Möglichkeit einräumen, erläuternde Bewertungen vorzunehmen. Dies sollte im Gesetzestext ausdrücklich formuliert sein, indem in § 6 Abs. 1 S. 3 VIG-neu nach den Worten „in sonst öffentlich zugänglicher Weise zugänglich machen“ die Worte „und dabei eine Bewertung vornehmen“ eingefügt werden.

Durch diese Einfügung wird klargestellt, dass z.B. amtlich festgestellte Verstöße anhand ihres Schweregrades eingeordnet werden (z.B. mittels der Risikoeinstufung gemäß AVV RÜb bei der amtlichen Lebensmittelüberwachung) und eine dementsprechende differenzierte öffentliche Darstellung erfolgen kann.

2.11 Neufassung der Kostenregelung

Die geplante Kostenregelung führt zu einer Verschlechterung der derzeitigen Rechtslage. Es sollen kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben werden. Dies kann abschreckend wirken. Zusätzlich sollten Informationen zu Rechtsverstößen bis zu einem Verwaltungsaufwand von 1.000,00 Euro kostenfrei erteilt werden, bei sonstigen Informationen bis zu einem Verwaltungsaufwand von 250,00 Euro (§ 7 Abs. 1 S. 2 VIG-neu).

Bisher sind Informationen zu Rechtsverstößen – unabhängig vom Verwaltungsaufwand – kostenfrei herauszugeben (§ 6 Abs. 1 S. 2 VIG-alt). Eine Kostenfreiheit für solche Informationen muss auch bestehen bleiben. Auch für die Herausgabe sonstiger Informationen sollten Gebühren nur bis zu einer Obergrenze von beispielsweise 250,00 Euro erhoben werden.

Eine Obergrenze wird im Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht festgesetzt, so dass der Antragsteller mit unkalkulierbaren Kosten belastet werden könnte. Diese Regelung wirkt abschreckend und kann weiterhin von den Behörden genutzt werden, um Anträge abzuwehren. Allerdings könnte man die geplante Regelung unterlaufen, indem mehrere Einzelanfragen gestellt werden, deren Beantwortung für sich keinen erheblichen Aufwand erfordert.

Zwar sind die Behörden verpflichtet, den Antragsteller vor der Erhebung von Kosten über die voraussichtliche Höhe zu informieren, aber bei Nichtfestlegung einer Obergrenze zeigt diese Neuregelung kaum Mehrwert.

Eine Novellierung der Kostenregelung des § 6 Abs. 1 S. 1 VIG-alt sollte vielmehr ergeben, dass das bislang verankerte Kostendeckungsprinzip aufgegeben und durch einen Grundsatz des wirklichen Informationszugangs und das Äquivalenzprinzip ersetzt wird.

Es sollte schließlich geregelt werden, dass Verbraucherverbänden, Medien und Bürgerinitiativen der Zugang zu Verbraucherinformationen kostenfrei möglich ist. Lediglich Kosten für Auslagen sollten erhoben werden.

2.12 Informationsbeauftragter

Die Regelung zum Informationsbeauftragen aus dem Referentenentwurf vom 03.02.2011 (§ 8 VIG-neu) sollte bestehen bleiben bzw. wieder in den Entwurf aufgenommen werden, da es zu begrüßen wäre, wenn den Verbrauchern mit Anrufung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eine – für andere Informationsgesetze schon vorgesehene – zusätzliche Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet wird.

2.13 Informationsanspruch gegenüber Unternehmen

Gesetzliche Auskunftsansprüche unmittelbar gegenüber Unternehmen, sind weiterhin nicht vorgesehen. Ein Gleichgewicht zwischen Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen kann jedoch nur hergestellt werden, wenn Unternehmen auch direkt auskunftspflichtig sind.

Im Referenten-Entwurf vom 18.01.2011 war noch ein § 9 VIG-neu vorgesehen. Danach sollte eine Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung geschaffen werden bezüglich Anforderungen an die vorvertragliche Information der Verbraucher über durch Unternehmen berück-

sichtigte ethische, ökologische oder soziale Belange in den Herkunftsländern (Unternehmensverantwortung). Dabei sollte auch eine Auskunftspflicht beispielsweise der Händler und Hersteller gegenüber einem unabhängigen Expertengremium zur Erarbeitung von Anforderungen an die Unternehmensethik und die Vergabe von Gütesiegeln normiert werden.

3. Änderung des § 40 LFGB

Schließlich soll § 40 LFGB um einen Absatz 1a erweitert werden. Danach müssen die Behörden zukünftig aktiv über festgestellte Rechtsverstöße – unter Namensnennung des Betroffenen – informieren. Rechtsbehelfe des Dritten gegen die Veröffentlichung haben keine aufschiebende Wirkung, so dass Informationen sofort herausgegeben werden dürfen.

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass eine aktive Informationspflicht der Behörden bei der Feststellung eines Verstoßes im Sinne des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG-neu in das LFGB eingefügt werden soll. Nur eine zügige Veröffentlichung der Namen der betroffenen Unternehmen ist im Interesse der Verbraucher und schützt auch Marktteilnehmer vor falschen Verdächtigungen. Die grundsätzliche Veröffentlichungspflicht sollte ausdrücklich nicht für Angaben zur Abwehr von gesundheitlichen Gefahren – also der Überschreitung von Grenzwerten und Höchstmengen –, sondern auch bei Hygieneverstößen und Täuschungsfällen gelten. Die Einführung einer Art Bagatellschwelle in § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB-neu („in nicht nur unerheblichem Ausmaß“ und „Verhängung eines Bußgeldes von mindestens 350 Euro zu erwarten“) schränkt allerdings die Informationspflicht bei Verstößen gegen den Schutz vor Täuschung und Hygienepflichten ein. Der letzte Halbsatz sollte deshalb gestrichen werden.

Zudem sollte eine konkrete Veröffentlichungspflicht für als „Warnung“ gekennzeichnete Meldung des Europäischen Schnellwarnsystems festgelegt werden, da dies der Abwehr gesundheitlicher Gefahren dient und die aktive Veröffentlichung gesundheitlich relevanter Meldung bundesweit vereinheitlichen würde.

Zugleich sollte eine Verpflichtung der Behörden zur Richtigstellung von Informationen bei Informationsfehlern normiert werden, die nur dann entfällt, wenn der betroffene Dritte die Behörde ausdrücklich davon entbindet. Die bisherige Zustimmungsregelung ist durch eine Widerspruchsregelung zu ersetzen, da die aktive Informationspflicht der Behörden auch die Pflicht einschließen muss, Informationsfehler gegenüber der Öffentlichkeit zu korrigieren.

4. Fazit

In der gemeinsamen Erklärung der zuständigen Minister aus Bund und Ländern vom 18. Januar 2011 wird den Bürgerinnen und Bürgern versprochen, dass

- die Behörden die vorliegenden Ergebnisse der amtlichen Lebens- und Futtermittelüberwachung über alle Rechtsverstöße durch Grenzwertüberschreitungen umgehend und gegebenenfalls auch ohne Anhörung veröffentlichen müssen;
- in diesen Fällen das Informationsinteresse der Verbraucher Vorrang vor den Belangen betroffener Unternehmer hat;
- auch bei sonstigen Mess- und Überwachungsergebnissen für eine zügige und unbürokratische Veröffentlichung gesorgt wird.

Diese Versprechen werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht konsequent umgesetzt, auch wenn

positiv festzustellen ist, dass

- ein Anwendungsbereich und damit Gesetzeszweck formuliert ist,
- das Antragsverfahren teilweise erleichtert ist,
- der Ausschluss- und Beschränkungsgrund „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ gestrichen wurde und
- insbesondere Entscheidungen über die Informationsherausgabe sofort vollziehbar werden sollen (mit Ausnahme von § 5 Abs. 4 S. 2 und 3, siehe unten).

Dennoch bleibt

negativ festzustellen, dass

- die Veröffentlichung von Informationen über Dienstleistungen im Sinne von § 3 LFGB (Inverkehrbringen, Herstellen, Behandeln) nicht ausdrücklich vorgesehen ist bzw. durch die Beschränkung auf „Produkte“ oder „Erzeugnisse“ erschwert wird,
- die Veröffentlichung von Informationen auf „festgestellte Abweichungen“ begrenzt ist bzw. die Veröffentlichung sonstiger Informationen über Behördentätigkeiten (ausdrücklich auch positiver Überwachungsergebnisse) nicht eindeutig vorgesehen ist,
- der zusätzliche antragsbezogene Ablehnungsgrund des „umfangreichen Antrags“ eingeführt wird,
- die Auskunftserteilung durch die Formulierungen in § 5 Abs. 4 S. 2 und 3 ohne erkennbaren Grund wieder erschwert wird,
- Kostenregelungen vorgesehen sind, die abschreckend hohe Gebühren zulassen.

Diese Mängel stehen der Einlösung des Versprechens der Minister vom 18. Januar 2011 entgegen.

Darüber hinaus lässt der vorliegende Entwurf des VIG-neu unberücksichtigt:

- eine ausdrückliche Begründungspflicht für das Vorliegen von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen sowie
- einen direkten Informationsanspruch gegenüber privaten Unternehmen.

Erst wenn die genannten Mängel beseitigt und die fehlenden Anforderungen aufgenommen sind, wird das „neue“ VIG dem Anspruch von foodwatch an ein Verbraucherinformationsgesetz genügen, das zur selbstständigen Entscheidung und Wahlfreiheit der Verbraucher beiträgt, die Gefahrenabwehr verbessert und die Rationalität des Marktsystems fördert.