



Deutsche Umwelthilfe

Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation (BR-Drs. 454/11)

1.

Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) soll novelliert werden. Die Bundeskanzlerin hat dem Bundesrat am 12. August 2011 den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation übersandt. Am 9. November 2011 findet zu diesem Gesetzentwurf eine Anhörung im Bundestag statt. Wie bereits der vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Februar dieses Jahres vorgelegte Referentenentwurf für ein VIG-Änderungsgesetz übernimmt der Entwurf der Bundesregierung einige der zentralen Forderungen¹ der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) an ein tatsächlich wirksames Verbraucherinformationsgesetz. Das ist begrüßenswert.

An anderer Stelle bleibt der Entwurf jedoch grundlegend hinter den Anforderungen eines effektiven Verbraucherschutzes zurück bzw. konterkariert diese sogar. Letzteres gilt insbesondere im Hinblick auf im Gesetzesentwurf vorgesehene Ablehnungsmöglichkeiten von Informationsanträgen sowie die geplante Möglichkeit einer unbegrenzten Gebührenerhebung (siehe 2 l) und 2 p)). Insofern muss der Gesetzentwurf überarbeitet werden, will die Bundesregierung sich nicht erneut² dem Vorwurf der Symbolpolitik im Bereich des Verbraucherschutzes aussetzen.

¹ Die DUH hatte bereits während des Gesetzgebungsverfahrens 2006 sowie zuletzt im März 2011 auf grundlegende Schwächen des VIG im Rahmen entsprechender DUH-Stellungnahmen sowie bei Sachverständigenanhörungen des Verbraucherausschusses des Deutschen Bundestages hingewiesen und entsprechenden Anforderungen an ein tatsächlich wirksames VIG formuliert, siehe unter www.duh.de und die Protokolle der Sitzungen des Verbraucherausschusses des Deutschen Bundestages vom 29. Mai 2006 und 7. Juli 2010.

² 2006 hatte der seinerzeitige Verbraucherschutzminister Horst Seehofer (CSU) ein weitgehend wirkungsloses VIG durchgesetzt, dieses aber gleichwohl als „einen Meilenstein für den Verbraucherschutz“ gepriesen und ungeniert von einem „Durchbruch hin zu mehr Information und

Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen darf nicht länger Vorrang vor dem Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher nach zügiger und vollständiger Information gegeben.

2. Zu dem Gesetzentwurf im Einzelnen:

a) Anwendungsbereich, § 1

Der Anwendungsbereich des VIG soll um Informationen über dem Produktssicherheitsgesetz unterfallende Verbraucherprodukte erweitert werden. Das ist zu begrüßen.

Gleichzeitig benennt § 1 des Entwurfs nunmehr erstmals einen Gesetzeszweck: Der Markt soll mit dem VIG transparenter gestaltet und hierdurch der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen und Verbraucherprodukten sowie vor der Täuschung beim Verkehr mit Erzeugnissen und Verbraucherprodukten verbessert werden. Allerdings bleibt diese Formulierung bezeichnenderweise hinter der des Referentenentwurfs vom Februar zurück, der zusätzlich auf die „Stellung der Verbraucher am Markt“ abstellte.

Sinn und Zweck eines tatsächlich wirksamen VIG muss es sein, Verbraucherinnen und Verbraucher als der Wirtschaft gleichgestellte Akteure am Markt zu behandeln. Der Regierungsentwurf tut das nicht. § 1 ist daher um das Ziel zu ergänzen, dass ein *Informationsgleichgewicht zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern einerseits und der Wirtschaft andererseits* hergestellt werden soll.

b) Definition des Rechtsverstoßes, § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1

Im Referentenentwurf vom Februar wurde der Begriff des Rechtsverstoßes noch als „objektive Abweichung“ von Anforderungen unter anderem des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches definiert. Die DUH hatte dazu angemerkt, dass bei einer solchen Formulierung ohne weitere Klarstellung in der Praxis eine

Markttransparenz“ gesprochen. Horst Seehofer betrieb Symbolpolitik statt Transparenz. Seine Amtsnachfolgerin Ilse Aigner (CSU) änderte daran bislang nichts, siehe auch den von der DUH 2010 vorgelegten Erfahrungsbericht zum VIG (online verfügbar unter www.duh.de).

Interpretation der „objektiven Normabweichung“ zu befürchten sei, die erst die Feststellung einer objektiven Normabweichung durch eine Überwachungsbehörde verlange und zur Voraussetzung für eine Veröffentlichung mache.

Statt einer Klarstellung definiert die Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf nunmehr aber den Begriff des Rechtsverstoßes gleich als von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen „festgestellte Abweichungen“ von Anforderungen unter anderem des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches. Sie verwirklicht damit bereits auf Gesetzesebene die so eben dargestellte Befürchtung der DUH. Denn danach wäre eine Normabweichung als solche kein Rechtsverstoß im Sinne des VIG. Vielmehr bedürfte es für eine Veröffentlichung erst einer juristisch-wertenden Einordnung als Rechtsverstoß durch die Überwachungsbehörde. Das ist schwerlich im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes.

c) Verfahrensschutz, § 3 S. 1 Nr. 1 lit. b)

Bislang ist ein Informationsanspruch pauschal „während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens“ ausgeschlossen. Gerade im Anwendungsbereich des VIG ist aber die zügige Übermittlung von Informationen unerlässlich. Die bisherige Regelung soll daher ergänzt werden. Während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens soll ein Informationsanspruch dann nicht mehr ausgeschlossen sein, wenn es sich um Informationen nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 oder 2 handelt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Während die Einführung einer Abwägungsklausel („Überwiegen des öffentlichen Interesses“) zu begrüßen ist, bedarf es im Hinblick auf den Verweis auf § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 zunächst einer Änderung der Definition des Rechtsverstoßes (siehe soeben unter 2. b)).

d) Abwägung bei personenbezogenen Daten, § 3 S. 1 Nr. 2 lit. a)

Gegenwärtig besteht ein Informationsanspruch wegen entgegenstehender privater Belange nicht, soweit Zugang zu personenbezogenen Daten beantragt wird, es sei denn, das Informationsinteresse der Verbraucherin oder des Verbrauchers überwiegt das schutzwürdige Interesse der oder des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs oder die oder der Dritte hat eingewilligt.

Diese Abwägungsklausel soll nunmehr gestrichen werden. In Anbetracht der Tatsache, dass Unternehmen in der Vergangenheit bereits versucht haben, tatsächlich nicht-personenbezogene Daten als angeblich personenbezogene Daten darzustellen, steht mit der geplanten Streichung zu vermuten, dass solche Versuche in Zukunft weiter zunehmen werden. Vor diesem Hintergrund muss die bisherige Abwägungsklausel erhalten bleiben. Es muss klargestellt sein, dass es auch bei personenbezogenen Daten keinen absoluten Geheimhaltungsschutz gibt.

e) Sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, § 3 S. 1 Nr. 2 lit. c)

Der Ausnahmetatbestand der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen“ soll ersatzlos gestrichen werden. Das ist überfällig und uneingeschränkt zu begrüßen.

f) Abwägungsklausel im Hinblick auf das öffentliche Interesse, § 3 S. 2

Die DUH hat wiederholt einen Informationsanspruch auch bei Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses bei Überwiegen des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe gefordert und dafür auf eine entsprechende Abwägungsklausel im UIG verwiesen.

Der Gesetzentwurf enthält jetzt eine solche Abwägungsklausel. Auch das ist zu begrüßen.

g) Unzureichende wissenschaftliche Erkenntnisse, § 3 S. 4 Nr. 2

Nach § 3 S. 4 Nr. 2 kann der Zugang zu Informationen künftig nicht mehr unter Berufung auf das angebliche Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verweigert werden, soweit im Einzelfall hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von dem jeweiligen Erzeugnis oder Verbraucherprodukt eine Gefährdung oder ein Risiko für Sicherheit und Gesundheit ausgeht und auf Grund unzureichender wissenschaftlicher Erkenntnis oder aus sonstigen Gründen die Ungewissheit nicht innerhalb der gebotenen Zeit behoben werden kann. Diese gesetzliche Klarstellung wird begrüßt.

h) Überwachungs- und Kontrollergebnisse, § 3 S. 4 Nr. 3

Ebenfalls begrüßt wird, dass der Zugang zu Überwachungs-, Mess-, Analyse- und sonstigen Kontrollergebnissen nicht unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt werden kann.

i) Händler- und Produktnamen, § 3 S. 5

Begrüßt wird ferner, dass in diese Klarstellung auch die Händler- und Produktbezeichnungen einbezogen werden.

j) Begründungspflicht für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fehlt

§ 3 ist allerdings um eine enge Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses sowie um eine Begründungspflicht für Unternehmen im Hinblick auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu ergänzen. Nur so wird sich eine teils festzustellende reflexartige Berufung auf das angebliche Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen insgesamt tatsächlich vermeiden lassen.

k) Antragstellung per e-Mail, § 4 Abs. 1

Die Antragstellung soll nunmehr formlos, also auch per E-mail möglich sein, ebenso die Beantwortung. Das ist im Interesse eines modernen Verbraucherschutzes.

l) Ablehnungsgrund der Beeinträchtigung der Erfüllung von Behördenaufgaben, § 4 Abs. 3 Nr. 4

§ 4 Abs. 3 Nr. 4 erweitert die so genannten antragsbezogenen Ablehnungsgründe. Danach soll ein Antrag abgelehnt werden, „soweit durch die Bearbeitung des Antrags die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde“. Bezeichnenderweise geht die Bundesregierung damit sogar noch über den Referentenentwurf vom Februar hinaus, der eine Antragsablehnung vorsah, „soweit durch die Bearbeitung eines umfangreichen

Antrages die Erfüllung der sonstigen der Behörde obliegenden Aufgaben nicht unerheblich beeinträchtigt wird“.

Bereits mit der Regelung des Referentenentwurfs wären Sinn und Zweck des VIG konterkariert worden. Das gilt für die jetzt im Entwurf der Bundesregierung beabsichtigte Regelung erst recht. Mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der „Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen behördlichen Aufgabenerfüllung“ würde der Exekutive Tür und Tor geöffnet, jede Anfrage, die nicht sogleich und einfach zu beantworten ist, unter Hinweis auf (notwendige) andere Aufgaben der Behörde abzulehnen. Transparenz kann aber nur dann erreicht werden, wenn nicht nur leicht zu beantwortende Anfragen beantwortet werden. Etwa die Lebensmittelüberwachung ist ein komplexer Sachverhalt, der gegebenenfalls eine entsprechende komplexe Auseinandersetzung erfordert. Das dürfte nicht zuletzt der Dioxinskandal noch einmal in aller Deutlichkeit gezeigt haben.

Und: Sinn und Zweck von Informationsgesetzen ist es gerade, dass die Behörden auch entsprechende Kapazitäten für die Beantwortung von Informationsbegehren vorsehen. Die Beantwortung von Informationsgesuchen wird durch die Informationsgesetze zu einer eigenständigen und gleichwertigen Behördenaufgabe neben anderen Behördenaufgaben. Die Bundesregierung will dies mit dem neuen § 4 Abs. 3 Nr. 4 nun sogar noch massiver aushebeln, als es der Referentenentwurf vorsah.

So begrüßenswert grundsätzlich einige der beabsichtigten Regelungen im VIG-Änderungsgesetz sind, so deutlich zeigt der neue § 4 Abs. 3 Nr. 4, dass tatsächlich das Amts- und Aktengeheimnis gesichert werden soll und Verbraucherinnen und Verbraucher weiterhin und möglicherweise sogar noch stärker als bisher als Bittsteller, nicht aber als Inhaber von Informationsrechten angesehen und behandelt werden sollen.

m) Vorarbeiten zu wissenschaftlichen Forschungsvorhaben, § 4 Abs. 3 Nr. 5

Ebenfalls abgelehnt wird § 4 Abs. 3 Nr. 5, wonach der Antrag abgelehnt werden soll „bei wissenschaftlichen Forschungsvorhaben einschließlich der im Rahmen eines Forschungsvorhabens erhobenen und noch nicht abschließend ausgewerteten Daten, bis diese Vorhaben wissenschaftlich publiziert werden.“

Mit dieser Formulierung wird ein in hohem Maße auslegungsfähiger und damit letztlich in zeitlicher Hinsicht nahezu unbegrenzt dehnbarer Ausnahmetatbestand geschaffen.

n) Entscheidung über den Antrag, § 5

Der Antrag ist „in der Regel“ innerhalb von einem Monat zu bescheiden. Die Frist sollte als zwingende Frist ausgestaltet werden.

Zu begrüßen ist die Absicht, die bisherige Regelvermutung, wonach allein deshalb von einer Drittbetroffenheit auszugehen war, wenn die nachgefragten Daten als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse *gekennzeichnet* waren, zu streichen.

Positiv ist ferner der Verweis auf § 28 VwVfG und die damit eröffnete Möglichkeit, von einer Drittbeteiligung abzusehen. Sowohl die Regelvermutung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen als auch die (daran anschließende) regelmäßige Drittbeteiligung waren in der Vergangenheit maßgebliche Ursache dafür, dass es zu Verfahrensdauern von mehreren Monaten bzw. sogar Jahren gekommen ist.

o) Weiterleitungspflicht, § 6 Abs. 2

Die beabsichtigte Weiterleitungspflicht für den Fall, dass der Antrag bei einer unzuständigen Behörde gestellt wird, ist überfällig.

p) Gebührenerhebung, § 7

Die Bundesregierung will das Kostendeckungsprinzip beibehalten. Lediglich Anfragen, die einen Verwaltungsaufwand von 250 Euro bzw. bei Rechtsverstößen nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 von 1.000 Euro verursachen, sollen in Zukunft kostenfrei sein.

Das bedeutet zugleich: Die gegenwärtig zumindest auf Bundesebene bestehende Gebührengrenze von 250 bzw. 1.000 Euro wird aufgehoben. Das Kostendeckungsprinzip soll nicht nur nicht durch das Äquivalenzprinzip ersetzt, sondern – im Gegenteil – sogar noch ausgeweitet werden, indem jegliche

Begrenzung wegfällt. Eine Gebührenfestsetzung in abschreckender Höhe konterkariert Sinn und Zweck des VIG.

Lebensmittelskandale können nur aufgedeckt und in der Folge verhindert werden, wenn auch Einsicht in komplexe Daten etwa der Lebensmittelüberwachung genommen werden kann. Das aber ist notwendig mit einem gewissen Aufwand verbunden. Die geplante Regelung begründet, ebenso wie der beabsichtigte Ausschlussgrund der Beeinträchtigung der behördlichen Aufgabenerfüllung mehr als Zweifel daran, dass künftig mehr Transparenz im Verbraucherschutzbereich gewollt ist.

q) Aktive Informationspflicht, § 40 Abs. 1a LFGB

Durch die Schaffung eines neuen § 40 Abs. 1a LFGB wird bei Verdacht auf Vorliegen eines Verstoßes unter anderem gegen LFGB eine Pflicht zur aktiven Information normiert. Damit würde die bisherige, weitgehend wirkungslose Soll-Vorschrift des § 40 Abs. 1 LFGB jedenfalls partiell in eine Muss-Vorschrift geändert. Dabei muss künftig auch die Namensnennung zwingend erfolgen. Diese Änderung ist überfällig.

Allerdings handelt es sich um eine lediglich singuläre Maßnahme. Liegt kein Rechtsverstoß vor, soll nach wie vor keine Pflicht zur aktiven Information normiert werden. Vor dem Hintergrund, dass es beispielsweise eine Vielzahl von Stoffen gibt, die mit Gesundheitsrisiken verbunden sind, für die aber gleichwohl keine zwingenden Grenzwerte festgelegt sind, es also auch keine Überschreitung eines selbigen geben kann, greift die beabsichtigte Regelung deshalb zu kurz.

Für Rückfragen: Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm, Leiterin Klimaschutz und Energiewende der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH), Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Telefon: 030 – 24008670, e-Mail: ziehm@duh.de