



## Zwei Jahre VIG – ein DUH-Erfahrungsbericht

### 1. Symbolpolitik statt Transparenz

Das Verbraucherinformationsgesetz - kurz VIG - wurde am 5. November 2007 vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Am 1. Mai 2008 ist es in Kraft getreten. Auf Grund eines Entschließungsantrags des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 16/2035) ist die Bundesregierung gehalten, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, also zum 1. Mai 2010, einen Erfahrungsbericht vorzulegen. Das nimmt die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) zum Anlass, einen eigenen Erfahrungsbericht aus Sicht eines anerkannten und mit der Anwendung des VIG konkret befassten Verbraucherschutzverbandes zu präsentieren.

Die Erfahrungen der DUH zeigen: Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen wird beim Vollzug des VIG regelmäßig der Vorrang vor dem Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher nach zügiger und vollständiger Information gegeben. Statt Transparenz zu fördern, manifestiert das Gesetz ein Festhalten der Verwaltung am tradierten Amts- und Aktengeheimnis. Die ohnehin schon großzügig bemessenen gesetzlichen Fristen zur Beantwortung von Informationsbegehren werden von der Verwaltung keineswegs immer als verbindlich angesehen.<sup>1</sup> Antworten werden hinausgezögert, Gebühren in erheblicher Höhe festgesetzt und teils sogar für die bloße Mitteilung erhoben, dass die gewünschten Informationen der Behörde nicht vorliegen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> So teilte beispielsweise das Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt der DUH auf eine VIG-Anfrage am 3. März 2010 lapidar mit: „*Leider konnte die gesetzlich vorgegebene vierwöchige Bearbeitungsfrist nicht eingehalten werden. Ich bitte dies zu entschuldigen.*“

<sup>2</sup> Das niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit schrieb etwa der DUH am 23. März 2010: „*Informationen zu Druckchemikalien in Lebensmitteln, die an Sie herauszugeben wären, liegen mir nicht vor. Die Kosten des Verfahrens haben Sie zu tragen. ... Die Höhe der Kosten entnehmen Sie dem Ihnen gesondert zugehenden Kostenfestsetzungsbescheid.*“

Diese Defizite sind wenig überraschend, sind sie doch zumeist in der Ausgestaltung des VIG selbst angelegt.<sup>3</sup> So gibt es beispielsweise weitreichende Ausnahmetatbestände und Ermessens- und Beurteilungsspielräume – und keine Vorgaben für die Verwaltung, wonach die Ablehnungsgründe lediglich als Ausnahme vom grundsätzlich vorgesehenen Anspruch auf Verbraucherinformation zu verstehen und deshalb eng auszulegen wären.<sup>4</sup> Das Kostendeckungsprinzip als Grundlage für die Gebührenerhebung nach dem VIG ist offensichtlich kaum dazu geeignet, Gebührenfestsetzungen in möglicherweise sogar abschreckender Höhe zu verhindern.

Das Fazit der DUH nach zwei Jahren VIG lautet: Die markige Ankündigung des ehemaligen Bundesverbraucherschutzministers Horst Seehofer (CSU), das VIG sei „ein Meilenstein für den Verbraucherschutz“,<sup>5</sup> hat mit der Realität wenig zu tun; von einem „Durchbruch hin zu mehr Information und Markttransparenz“<sup>6</sup> kann keine Rede sein. Das VIG ist in seiner jetzigen Form ganz sicher kein „zentraler Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen“.<sup>7</sup> Tatsächlich ist es in weiten Teilen reine Symbolpolitik.

Es bedarf deshalb einer grundlegenden Revision des VIG. Transparenz ist Voraussetzung dafür, verloren gegangenes Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Überwachung der Unternehmen durch den Staat sowie in die Politik insgesamt zurückzugewinnen. Ein wirksames VIG, das tatsächlich von den Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher, von ihrem Bedürfnis nach zügiger Information und Aufklärung ausgeht, kann dazu einen wesentlichen Beitrag leisten. Die künftige Ausgestaltung und der künftige Umgang mit dem VIG sind daher auch ein Indiz dafür, wie ernst es die gegenwärtige Bundesregierung mit Transparenz wirklich meint.

---

<sup>3</sup> Siehe bereits die Hinweise der DUH auf grundlegende Schwächen des Gesetzes im Rahmen entsprechender DUH-Stellungnahmen während des Gesetzgebungsverfahrens zum VIG 2006 und bei der Sachverständigenanhörung des Verbraucherausschusses des Deutschen Bundestages unter [www.duh.de](http://www.duh.de) sowie im Protokoll der Sitzung des Verbraucherausschusses des Deutschen Bundestages vom 29. Mai 2006.

<sup>4</sup> Anders etwa das Umweltinformationsgesetz (UIG), siehe die Begründung zum RegE des UIG, BT-Drs. 15/3406, S. 18).

<sup>5</sup> Horst Seehofer, in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, „Mehr Information – mehr Transparenz. Das neue Verbraucherinformationsgesetz“, April 2008.

<sup>6</sup> Horst Seehofer, in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, „Mehr Information – mehr Transparenz. Das neue Verbraucherinformationsgesetz“, April 2008.

<sup>7</sup> Das hatte die Gesetzesbegründung, BR-Drs. 273/07, S.1, versprochen.

Zu den VIG-Erfahrungen der DUH im Einzelnen:

## **2. Chemikalienbelastungen von Lebensmitteln als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis?**

2006 deckte die DUH Kontaminationen von Getränken in Kartonverpackungen mit der Druckchemikalie Isopropylthioxanthon (ITX) auf. Die von der DUH festgestellten Konzentrationen lagen zum Teil um ein Vielfaches über dem gesundheitlichen „Unbedenklichkeitswert“ von 50 Mikrogramm je Kilogramm. Die DUH wollte – seinerzeit noch auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) – vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) wissen, ob und wenn ja, seit wann Unternehmen und Verwaltung Kenntnis von ITX-Kontaminationen aus Kartonverpackungen hatten. Die erst nach mehreren Gerichtsurteilen vom BMELV herausgegeben Akten belegen, dass bereits seit November 2005 bei den Verantwortlichen Informationen über Chemikalienbelastungen von Getränken in Kartonverpackungen vorhanden gewesen waren, die betroffenen Getränke aber ohne Einschränkung weiter verkauft werden durften.<sup>8</sup>

Bei dieser Erkenntnis ließ es die DUH jedoch nicht bewenden. Denn um mögliche Gefahren und Risiken der Verbraucherinnen und Verbraucher durch Chemikalienbelastungen in Lebensmitteln zu minimieren, bedarf es entsprechender Transparenz. Nur dann können die Verbraucherinnen und Verbraucher entscheiden, welches Produkt sie kaufen und welche Lebensmittel sie konsumieren und welche besser nicht. Die DUH fragte daher am 5. März 2009 beim BMELV auf der Grundlage des zwischenzeitlich in Kraft getretenen VIG nach, für welche Produkte und welche Hersteller dem BMELV Informationen zu ITX-Belastungen in kartonverpackten Getränken und Lebensmitteln für die Jahre 2006 bis 2009 vorliegen und wie hoch etwaige festgestellte ITX-Kontaminationen sind. Zugleich fragte die DUH nach Informationen hinsichtlich derzeit benutzter Ersatzchemikalien für ITX sowie der möglichen Umwelt- und Gesundheitsrelevanz dieser Ersatzstoffe. Mit Schreiben vom 25. September 2009 wollte die DUH sodann weiter vom BMELV wissen, in welchen Produkten konkret (Produktbezeichnung und Herstellername) Belastungen mit ITX-

---

<sup>8</sup> Siehe dazu beispielsweise die Pressemitteilungen des DUH vom 26. Februar 2009 unter [www.duh.de](http://www.duh.de).

Ersatzstoffen, also mit Photoinitiatoren wie beispielsweise Benzophenon und 4-Methylbenzophenon wann und in welcher Konzentration nachgewiesen worden sind.

### *Zügige Auskunftserteilung?- Fehlanzeige*

Unter dem 20. März 2009 teilte das BMELV der DUH mit:

*„Von Ihrem Auskunftsersuchen sind auch die Belange Dritter berührt. Nach § 4 Abs. 1 VIG bin ich gehalten, Dritten, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind, vor meiner Entscheidung über Ihren Antrag schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu geben. Insofern kann über Ihren Antrag erst nach Ablauf dieser Frist abschließend entschieden werden.“*

Wörtlich dieselbe Mitteilung des BMELV vom 2. Oktober 2009 auf die Anfrage der DUH vom 25. September 2009.

In beiden Fällen handelt es sich bei den nachgefragten Daten um Daten aus der *amtlichen Überwachung* der Länder zu Belastungen von kartonverpackten Lebensmitteln mit ITX bzw. anderen Photoinitiatoren. Daten aus der amtlichen Überwachung sind offensichtlich weder personenbezogene Daten noch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse. Sie sind deshalb auch nicht unter die in § 4 Abs. 1 VIG für eine „Betroffenheit“ Dritter vorgesehenen Fallgruppen der „personenbezogenen Daten“ bzw. der „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ zu subsumieren. Gleichwohl wird die Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen seitens der Verwaltung als verpflichtend angesehen. Die Annahme einer „Drittbetroffenheit“ erfolgt offenbar standardmäßig – unabhängig davon, um was für Daten es im Einzelfall genau geht.

Auf diese Weise wird die nach dem VIG vorgesehene Antwortfrist zunächst von einem Monat auf zwei Monate verlängert (§ 4 Abs. 1 und Abs. 2 VIG). Diese Frist verlängert sich wiederum um einen weiteren Monat, also auf insgesamt drei Monate, wenn die begehrten Informationen zwar gewährt werden sollen, die Gewährung aber von der Bestandskraft des jeweiligen Bescheids abhängig gemacht wird. Das heißt davon, dass ein angeblich betroffener und deshalb beteiligter Dritter keine Rechtsmittel einlegt. Auch das erfolgt anscheinend standardmäßig, ohne dass die

Verwaltung die ihr eröffnete Möglichkeit zur Anordnung der sofortigen Vollziehung überhaupt in Erwägung zieht und eine Abwägung mit dem Informationsrecht der Verbraucherinnen und Verbraucher vornimmt. Stattdessen heißt es etwa pauschal:

*„Im Übrigen erfolgt der Informationszugang durch schriftliche Auskunftserteilung nach Eintritt der Bestandskraft dieses Bescheids.“*  
(Bescheid des BMEVL vom 4. Mai 2009)

oder

*„Der von Ihnen beantragte Informationszugang gemäß dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) wird durch schriftliche Auskunftserteilung nach Eintritt der Bestandskraft dieses Bescheids ... gewährt.“* (1. Teilbescheid des BMELV vom 25. November 2009)

oder

*„Soweit mit Teilbescheid vom 25. November 2009 über Ihren Antrag vom 25. September 2009 noch nicht entschieden worden ist, wird der von Ihnen beantragte Informationszugang gemäß Verbraucherinformationsgesetz (VIG) 1) bezüglich eines Datensatzes zurückgewiesen, 2) durch schriftliche Auskunftserteilung nach Eintritt der Bestandskraft dieses Bescheids .. gewährt.“* (2. Teilbescheid des BMELV vom 22. Januar 2010)

In der Folge wurden die mit Schreiben vom 5. März 2009 erbetenen Informationen der DUH erst am 9. Juni 2009 vom BMELV übermittelt.

Im Hinblick auf den - auf das Informationsbegehren der DUH vom 25. September 2009 ergangenen - 1. Teilbescheid vom 25. November 2009 stellte die DUH am 27. November 2009 einen Antrag auf Anordnung der sofortigen Vollziehung wegen einer nicht auszuschließenden Gesundheitsgefahr der durch die Länderbehörden nachgewiesenen Photoinitiatoren in Lebensmitteln. Der Antrag wurde vom BMELV am 10. Dezember 2009 abgelehnt,

*„da die sofortige Vollziehung weder im öffentlichen Interesse noch im überwiegenden Interesse der Antragstellerin“*

sei. Ein effektives Informationsrecht setzt jedoch voraus, dass es mit *eigenständigem* Gewicht in Abwägungsentscheidungen eingestellt wird. Dass dies in der Praxis geschieht, erscheint vor dem Hintergrund der zitierten Antwort zweifelhaft.

#### *Nennung von Ross und Reiter? - Fehlanzeige*

Doch damit nicht genug. Gegen die Teilbescheide des BMELV vom 25. November 2009 und 22. Januar 2010 sind von mehreren „beteiligten Dritten“ Widersprüche eingelegt worden. Auf Grund dieser Widersprüche wurden der DUH die von ihr am 25. September 2009 erbetenen Daten bis heute nicht für diejenigen Produkte mitgeteilt, für die bzw. von deren Herstellern Rechtsmittel eingelegt worden sind. Indes steht zu vermuten, dass es gerade insoweit um besonders verbraucherrelevante Informationen, also um möglicherweise besonders mit Chemikalien belastete Produkte geht. Denn warum sonst sollte der Offenlegung von amtlichen Überwachungsdaten widersprochen werden?

Selbst wenn irgendwann die Widerspruchsverfahren zugunsten der DUH ausgehen sollten, könnten die fraglichen Unternehmen sodann gegen die Widerspruchsbescheide vor Gericht klagen. Die Nennung von Ross und Reiter ist damit in keiner Weise absehbar. Und dass, obwohl das BMELV im Bescheid vom 25. November 2009 sogar selbst festgestellt hat:

*„... Zu diesen Einwänden ist festzustellen, dass nach dem VIG nicht nur Anspruch auf vorliegende Informationen über Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften, sondern auf freien Zugang zu allen Daten, insbesondere über die Beschaffenheit von Erzeugnissen und Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern besteht. ... Soweit eingewandt wurde, dass durch die Informationsübermittlung Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart würden, ist festzustellen, dass ungünstige Untersuchungsergebnisse nach den Wertungen des VIG keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen. Dies gilt erst recht für ungünstige Untersuchungsergebnisse...“*

Aber auch für die diejenigen Produkte, die nicht mit Rechtsmitteln „belegt“ sind, hat die DUH die von ihr nachgefragten Informationen nicht erhalten. Zwar teilt das BMELV in einem Schreiben vom 8. März 2010 der DUH mit:

*„Soweit mein Teilbescheid vom 22.01.2010 bestandskräftig geworden ist, erhalten Sie anliegend zur Ihrer Frage ... zum Nachweis von Photoinitiatoren im Rahmen der amtlichen Überwachung weitere Datensätze in Form einer tabellarischen Übersicht.“*

Richtig ist, dass der DUH zusammen mit dem Schreiben vom 8. März 2010 eine Tabelle mit 231 amtlichen Untersuchungsergebnissen übermittelt wurde. Diese Tabelle enthält auch eine Spalte „Produktname“ und eine „Name und Adresse des Herstellers“. Lediglich für sechs (!) dieser Untersuchungsergebnisse gibt die Tabelle indes Auskunft über den Produktnamen und den Hersteller. Für alle übrigen 225 Untersuchungsergebnisse ist die Spalte „Name und Adresse des Herstellers“ durchgängig leer und in der Spalte „Produktname“ finden sich tatsächlich keine Produktnamen, sondern lediglich allgemeine Produktbezeichnungen wie zum Beispiel Cornflakes, Cerealien, Farfalle und Knäckebrot. Die Innentüte welches Schoko-Knusper-Müslis mit 456,2 Mikrogramm Methylbenzophenon pro Kilogramm und welches Schoko-Knusper-Müsli sodann mit 8,1 Mikrogramm Methylbenzophenon pro Kilogramm belastet ist, sollen Verbraucherinnen und Verbraucher offenbar besser nicht erfahren. Chemikalienbelastungen von Lebensmitteln und ungünstige Untersuchungsergebnisse also doch als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse? Ohne Nennung von Ross und Reiter wird es keine Transparenz auf dem Lebensmittelmarkt geben.

Hinzu kommt noch das Folgende: Mit dem Teilbescheid vom 22. Januar 2010 wurde die Datenübermittlung nicht nur vom Eintritt der Bestandskraft abhängig gemacht, sondern zudem die Übermittlung von Daten betreffend ein bestimmtes Unternehmen gänzlich abgelehnt unter Hinweis auf ein laufendes Ermittlungsverfahren. Der Ausschlussgrund „strafrechtliches Ermittlungsverfahren“ hat zweifellos grundsätzlich insoweit seine Berechtigung, als dass Personen nicht vorverurteilt werden sollen. Andererseits können Strafverfahren lange dauern, zum Teil sogar Jahre. Entsprechendes gilt für Ordnungswidrigkeitenverfahren. Mit Schreiben vom 11.

Februar 2010 teilte das BMELV der DUH nämlich mit, dass das Ermittlungsverfahren zwischenzeitlich von der Staatsanwaltschaft zwar eingestellt worden sei. Gleichwohl bestehe weiterhin ein Ausschlussgrund nach § 2 S. 1 Nr. 1 lit b VIG. Denn nach Mitteilung der zuständigen Überwachungsbehörde beabsichtige diese nun ein Ordnungswidrigkeitenverfahren in dieser Angelegenheit einzuleiten. Das VIG sieht jedoch nicht einmal für den Fall, dass es um Risiken auf Grund gesundheitsgefährdender oder gesundheitsschädlicher Lebensmittel geht, eine Abwägungsmöglichkeit zwischen Gesundheits- und Verbraucherschutz und dem Schutz des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens oder von Ordnungswidrigkeitenverfahren vor.

*Außer Spesen (fast) nichts gewesen?*

Die DUH hat unter Berufung auf das VIG erfahren, dass Lebensmittel nach wie vor mit unterschiedlichen Druckchemikalien belastet sein können, die aus den Aufdrucken von Verpackungen stammen. Im Rahmen der amtlichen Überwachung durch die Bundesländer sind, so weiß die DUH jetzt, insgesamt neun unterschiedliche Photoinitiatoren in Lebensmitteln festgestellt worden. Nur für zwei der neun Druckchemikalien (Benzophenon und 4-Methylbenzophenon) verfügt das BMELV jedoch über Daten zur Giftigkeit und Risikobewertungen. In welchen Produkten konkret Belastungen mit Photoinitiatoren festgestellt wurden, konnte die DUH auf der Grundlage des VIG auch nach über einem Jahr allenfalls ansatzweise in Erfahrung bringen - obwohl es um Ergebnisse amtlicher Untersuchungen geht. Produkt- und Herstellername bleiben geheim oder werden unter Umständen erst nach mehreren Rechtsmittelinstanzen herausgeben – obwohl es sich insoweit nicht um schützenswerte Betriebs- und Geheimnisse und erst recht nicht um „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ handelt.

Wenig verwunderlich ist es insofern, dass die DUH auch mit Anfragen unmittelbar an einschlägige Unternehmen nicht weitergekommen ist. So verweigerten die marktführenden Getränkekartonhersteller Tetra Pak und Elopak gegenüber der DUH wiederholt jede Auskunft sowohl zu Produktionsverfahren als auch zu den derzeit eingesetzten Druckchemikalien und ihrer möglichen Toxizität.



Gleichzeitig wurden der DUH für die Informationsübermittlung am 9. Juni 2009 seitens des BMELV 225 Euro in Rechnung gestellt. Und auf den Hinweis der DUH in ihrer Anfrage vom 25. September 2009, dass die nachgefragten Informationen auf Grund ihrer Relevanz für die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher von öffentlichem Interesse seien und deshalb § 2 der Verordnung über die Gebühren nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIGGebV) greife, wonach in einem solchen Fall von einer Gebührenerhebung abzusehen sei, teilte das BMELV am 2. Oktober 2009 ohne weitere Begründung mit:

*„Gründe für eine Gebührenbefreiung oder Ermäßigung nach § 2 VIGGebV bestehen im vorliegenden Fall nicht.“*

und kündigte den Erlass eines weiteren Gebührenbescheids an.

### **3. Zehn Forderungen der DUH für mehr Transparenz**

Für mehr Transparenz und einen tatsächlich effektiveren Verbraucherschutz fordert die DUH eine grundlegende Revision des VIG, und zwar konkret:

- einen gesetzlichen Informationsanspruch von Verbraucherinnen und Verbrauchern auch gegenüber privaten Unternehmen
- eine deutliche Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG über den Lebensmittelbereich hinaus auf andere Produkte und Dienstleistungen
- eine enge Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses
- eine gesetzliche Klarstellung, dass Mess-, Analyse- und Kontrollergebnisse *keine* Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind
- eine Begründungspflicht für Unternehmen im Hinblick auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie
- einen Informationsanspruch auch bei Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses bei Überwiegen des öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe (vgl. § 9 Abs. UIG)
- die ersatzlose Streichung des Ausnahmetatbestandes der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Information, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind“

- erheblich kürzere Fristen für die Erfüllung von Auskunftsbegehren und Mithilfepflichten der Behörden
- die Verankerung des Äquivalenzprinzips statt des bislang in § 6 Abs. 1 Abs. 1 VIG vorgesehenen Kostendeckungsprinzips und schließlich
- eine aktive Informationspflicht seitens der Behörden für den Geltungsbereich des § 40 Abs. 1 LFBG, also den Ersatz der gegenwärtigen bloßen „Soll-“ durch eine „Muss-Bestimmung“.

Für Rückfragen: Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm, Leiterin Klimaschutz & Energiewende der Deutschen Umwelthilfe e.V., Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, e-mail: [ziehm@duh.de](mailto:ziehm@duh.de); Telefon: 030 – 2400867 - 0