

**9. März 2011**

## **Das Vertrauen der Verbraucher durch verlässliche Informationen zurückgewinnen**

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.**

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Änderung des  
Rechts der Verbraucherinformation (VIGÄndG) vom 2. Februar 2011**

## **Das Vertrauen der Verbraucher durch verlässliche Informationen zurückgewinnen**

Die folgende Stellungnahme basiert auf der Erkenntnis, dass es für den angemahnten Wandel der Behördenkultur mehr als nur einer verbesserten gesetzlichen Grundlage zur Regelung von Auskunftsansprüchen bedarf. Notwendig sind darüber hinaus tiefer greifende Veränderungen im Verständnis der Informationsrechte. Anfragen dürfen nicht länger als Attacken verstanden werden. Das „Interesse der Öffentlichkeit“ darf nicht als Mittel zum Zweck der Skandalisierung durch Mittlerorganisationen unter Generalverdacht gestellt werden.

### **Der vzbv fordert daher:**

Bei der Bewertung des am 2. Februar 2011 vorgelegten Referentenentwurfs zur Novelle des VIG müssen drei Blickwinkel berücksichtigt werden. Damit Verbraucher besser informiert sind und ihre Rolle im Leistungs- und Qualitätswettbewerb auch wahrnehmen können, müssen substantielle Fortschritte gemacht werden.

### **Was jetzt benötigt wird, sind:**

- 1. eine solide gesetzliche Grundlage**
- 2. die Bereitschaft, Vermittlung und Gestaltung von Informationen am Alltag der Verbraucher zu orientieren**
- 3. ein Wandel der Behördenkultur hin zu mehr Transparenz**

(Verwiesen sei auch auf frühere Beiträge des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., die zusammen mit anderen Informationen zum VIG auf <http://www.vzbv.de/vig> veröffentlicht sind.)

Im Einzelnen:

## **1. Gesetzliche Grundlage: Bewertung des Referentenentwurfs**

Der vorliegende Entwurf der Novelle enthält viele positive Veränderungen, die im Folgenden explizit benannt werden sollen. Verbesserungsbedarf ist aber an einigen Stellen noch gegeben. Auch diese sollen explizit benannt werden.

### **a. Gesetzeszweck konkretisieren**

Die Verankerung des Schutzes der Verbraucher vor gesundheitsbeeinträchtigenden oder sicherheitsgefährdenden Praktiken und Produkten als ausdrücklicher Gesetzeszweck in § 1 ist zu begrüßen: Das VIG soll die Entscheidungssicherheit für Verbraucher erhöhen.

Es ist jedoch bedauerlich, dass die Rolle, die Vermittler wie Verbraucher- oder Umweltverbände und auch Medien bei der Erreichung dieses Ziels spielen, keinen Eingang in den Gesetzestext gefunden hat. Für Verbraucher spielen unabhängige Informationsvermittler, die Informationen bündeln und bewerten, eine zentrale Rolle bei der Navigation durch den Informationsdschungel. Die Reduktion von komplexen Informationsbündeln spielt dabei eine wichtige Rolle. Um dieser Erwartung gerecht zu werden, müssen Informationsrechte auch stellvertretend in Anspruch genommen werden dürfen.

### **b. Geltungsbereich ausweiten**

Die Ausdehnung des Auskunftsanspruchs auf den Geltungsbereich des ProdSG / GPSG und damit vor allem auch auf die technischen Produkte ist eine sinnvolle und einleuchtende Maßnahme. Damit werden die für den Verbraucher relevanten Waren weitestgehend abgedeckt.

Bedauerlich ist allerdings, dass eine Ausweitung des Auskunftsanspruchs auf Dienstleistungsprodukte (z.B. Finanzprodukte) nicht erfolgt ist. Gerade hier bestehen bei Verbrauchern weiterhin große Unsicherheiten und der Wunsch nach Transparenz.

### **c. Informationsinteresse höher bewerten**

Der Referentenentwurf scheint eine grundsätzliche Neubewertung der Informationsinteressen einzelner Bürger, intermediärer Institutionen und der Allgemeinheit vorzunehmen:

Durch die Schaffung einer Abwägungs- und Begründungspflicht bei möglicherweise entgegenstehenden privaten Belangen und insbesondere bei Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen muss nunmehr nicht nur überhaupt eine Interessenabwägung

stattfinden, wo zuvor die bloße Berufung auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zu einem Versagen des Informationsanspruchs führte. Das Geheimhaltungsinteresse muss grundsätzlich das Informationsinteresse überwiegen, womit letzteres in der Regel vorrangig zu berücksichtigen ist. Bei den öffentlichen Belangen können nur die fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr ein Ausschlussgrund sein.

Die Neubewertung des Informationsinteresses zeigt sich auch in der Regelung über die nunmehr in vielen Fällen mögliche Herausgabe von Informationen über Verstöße und bei Gefahren/Risiken für die Gesundheit oder Sicherheit von Verbrauchern bei laufenden Gerichts-, strafrechtlichen Ermittlungs- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren, wobei auch hier eine Abwägung stattfinden muss: Der Ausschluss darf nurmehr erfolgen, wenn er im Interesse eines am Verfahren Beteiligten oder der mit dem Verfahren verfolgten Zwecke erforderlich ist.

Dieser Wertungswechsel ist insbesondere zu begrüßen als er für die Erreichung des Zwecks – nämlich Verbrauchern Konsumententscheidungen auf der Grundlage verlässlicher Informationen zu ermöglichen - unerlässliche Voraussetzung ist. Damit hat das VIG das Potential, die Realisierung von Informationsansprüchen interessierter Bürger zu ermöglichen statt sie zu verhindern.

Die Neuregelung der Ausschlussgründe ist auch ein wichtiger Schritt in Richtung von mehr Transparenz. Die Streichung der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen“ und die Negativliste von Tatbeständen, die KEINE Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen können, unterstützt Verbraucher und ihre Organisationen dabei, entscheidungsrelevante Informationen zu erhalten.

#### **d. Antragsverfahren nutzerfreundlich ausgestalten**

Die Verschlinkung und Vereinfachung des Verfahrens ist ein wichtiger Beitrag, um einerseits den Bürgern die Stellung eines individuellen Auskunftsantrags zu erleichtern und andererseits die proaktive Information der Öffentlichkeit in bestimmten Fällen sicherzustellen.

So ist die Möglichkeit für Bürger, Informationsanfragen formlos per E-Mail stellen zu können, ebenso zu begrüßen wie die Pflicht der Behörde, die Anfrage bei Unzuständigkeit von Amts wegen an die zuständige Behörde weiterzuleiten. Noch bürgerfreundlicher wäre allerdings die Benennung eines einheitlichen Ansprechpartners auf Länderebene. Für den Verbraucher nicht erschließbare (Un-) Zuständigkeiten dürfen nicht dazu führen, dass Informationen nicht oder nur mit zeitlicher Verzögerung erteilt werden können.

Die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit bei Auskünften über Rechtsverstößen gemäß § 5 IV 1 und der Veröffentlichungspflicht nach § 40 Ia 3 LFGB werden ganz erheblich zur Beschleunigung des Verfahren beitragen, da Widerspruch und Anfechtungsklage per se keine aufschiebende Wirkung haben.

Weitere Beschleunigungs- und Entbürokratisierungseffekte versprechen die Erweiterung der Möglichkeiten, von einer Anhörung der Dritter absehen zu können, sowie die Abschaffung der zwingenden Anhörung mit schriftlicher Stellungnahmefrist von einem Monat.

Die Regelung zur grundsätzlichen Offenlegung von Identität und Anschrift des Antragstellers könnte hingegen Verbraucher von der Stellung eines Antrags abhalten und ist daher zumindest in dieser Form zu streichen.

#### **e. Bundesweit einheitliche Handhabung sicherstellen**

Besonders zu begrüßen ist die Verpflichtung der Behörden zur Information der Öffentlichkeit über Rechtsverstöße nach § 40 Ia LFGB. Mit Hilfe dieser zentralen Vorschrift sollte in Zukunft die frühzeitige proaktive Information der Verbraucher durch die Behörden sichergestellt sein.

Durch die Einführung einer Legaldefinition des Begriffs der „Verstöße“ im VIG und die entsprechende Anpassung des § 40 im LFGB wurden zentrale, bislang unbestimmte Rechtsbegriffe, deren unterschiedliche Auslegung in der Vergangenheit in der Praxis immer wieder zu einer diametral entgegengesetzten Behandlung von Informationsanfragen in den verschiedenen Bundesländern geführt hatte, konkretisiert und damit Rechtssicherheit geschaffen. Dies begrüßen wir ausdrücklich.

Die bundesweit möglichst einheitliche Handhabung von Informationsanfragen durch die Behörden ist unerlässliche Voraussetzung für die Rückgewinnung des Vertrauens der Verbraucher in ein funktionierendes System, das die Sicherheit von Lebensmitteln und Produkten garantieren kann. Daher darf die in § 40 Ia 5 LFGB vorgesehene Möglichkeit der Länder, abweichende Regelungen treffen zu können, nicht dazu führen, dass sich Verbraucher nicht darauf verlassen können, dass bei gleichen Sachverhalten die Behörden des einen Landes die Öffentlichkeit informieren und die des Nachbarlandes nicht. Aus diesem Grunde sollte auch in den betroffenen Gesetzen (VIG, LFGB und ProdSG) eine einheitliche Terminologie und einheitliche Tatbestandsvoraussetzungen verwendet werden. Wertungswidersprüche müssen so weit wie möglich vermieden werden!

Da die proaktive Veröffentlichung sonstiger Informationen nach § 6 I 3 VIG im Ermessen der Behörden steht, sollte dieses durch allgemeine Verwaltungsvorschriften, ermessenslenkende Vorschriften („soll“ statt „kann“) oder zumindest unverbindliche

Auslegungshinweise reduziert werden, um eine möglichst bundesweit einheitliche Anwendung des Gesetzes zu gewährleisten.

#### **f. Kosten einheitlich regeln**

Die Neufassung der Kostenregelung muss sich in der Praxis beweisen. Nach wie vor bleibt unklar, ab welchem Aufwand die kritischen Kostengrenzen erreicht werden. Es sollte sichergestellt sein, dass die Ermittlung der Kosten nicht vollständig im Ermessen der Behörde liegt, sondern transparenten und nachvollziehbaren Regeln folgt. Das Ministerium sollte hier in der öffentlichen Diskussion konkrete Berechnungsbeispiele zur Verfügung stellen, damit die Angemessenheit dieser Regelung besser bewertet werden kann.

Ebenso wie schon im UIG und im IFG sollte im Gesetzestext festgeschrieben werden, dass auch nach Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes die Gebühren so zu bemessen sind, dass das Recht auf Information wirksam in Anspruch genommen werden kann.

Positiv zu bewerten ist aber die Verpflichtung der Behörde, dem anfragenden Bürger vor Erhebung von Kosten einen Kostenvoranschlag zukommen zu lassen und ihm die Möglichkeit einzuräumen, den Antrag zurückzunehmen oder einzuschränken.

#### **g. Vorvertragliche Informationspflichten einführen**

Nicht nachvollziehbar und mehr als bedauerlich ist die Tatsache, dass der Anspruch auf weiterführende, vorvertragliche Informationen zu ethischen, ökologischen und sozialen Belangen (§ 9) aus dem Referentenentwurf gänzlich entfernt wurde.

Der Verzicht auf diesen Auskunftsanspruch ist so nicht hinnehmbar. Um nachhaltigen Konsum überhaupt zu ermöglichen, benötigen Verbraucher Zugang zu qualitativ hochwertigen und zuverlässigen Informationen zu den ökologischen, ethischen und sozialen Auswirkungen von Unternehmenshandeln. Wer auf verantwortungsvolle und mündige Verbraucher auch in Fragen der Nachhaltigkeit setzt, muss dafür die entsprechenden Voraussetzungen schaffen. Wenn die Bundesregierung derzeit keine Möglichkeit sieht, dem Verbraucher Zugang zu entsprechenden Informationen zu verschaffen, weil sie bei Behörden nicht vorliegen, dann ist es ihre Aufgabe, dafür zu sorgen, dass dieser Zugang möglich gemacht wird. Das kann zum einen durch die Festschreibung von direkten Auskunftspflichten von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im VIG geschehen; eine andere Option ist die in anderen europäischen Ländern bereits praktizierte Verpflichtung von Unternehmen, bestimmte nicht-finanzielle Informationen (ethisch, ökologisch, sozial) gegenüber den Behörden

regelmäßig offenzulegen – so dass Behörden in Zukunft auch auf diese Informationen über das VIG zugreifen und sie dem Verbraucher zugänglich machen könnten.

#### **h. Praxistauglichkeit evaluieren**

Um die Praxistauglichkeit des neuen VIG und insbesondere die möglichst einheitliche Handhabung desselben zeitnah bewerten zu können, sollte spätestens nach 2 Jahren eine erneute Evaluierung stattfinden. Diese könnte zweckmäßigerweise durch den in § 8 VIG als Beschwerdestelle benannten Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit erfolgen.

## **2. Aufbereitung von Information: Verbraucheralltag berücksichtigen**

Die vielfältigen Möglichkeiten der elektronischen Kommunikation müssen sehr viel stärker genutzt und gezielt gefördert werden, um dem Anliegen der Verbraucherinformation gerecht zu werden. Die Schaffung einer rechtlichen Grundlage allein reicht nicht aus, um die modernen Verbraucher in ihren Lebenswelten und im dicht gedrängten Konsumalltag zu erreichen.

Behörden sollten die Möglichkeiten der technischen Vernetzung sehr viel bereitwilliger und kooperativer nutzen. Durch den Aufbau einer gemeinsamen Datenbank werden langfristig nicht nur Bürokratiekosten eingespart; ganz allgemein kann die Verwaltung hier modernisiert und effizienter gestaltet werden. Darüber hinaus wird ein solches Instrument die Behörden wesentlich dabei unterstützen, ihre Aufgaben der Marktüberwachung effizienter und effektiver wahrzunehmen.

Eine Datenbank, in der alle für die Auskunft nach VIG geeigneten Daten übersichtlich verfügbar gemacht werden, muss dann auch externen Nutzern frei zugänglich gemacht werden. Auch hierdurch wird sich der Aufwand für Behörden spürbar verringern, weil Verbraucherverbände, Medienvertreter und andere Informationsvermittler direkt mit den Daten arbeiten können. Privatrechtliche Haftungsregelungen bleiben so bestehen und schützen verlässlich vor Missbrauch des Informationszugangs.

Als positive Ansätze seien hier das Rückrufportal der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA, [www.produktrueckrufe.de](http://www.produktrueckrufe.de)) und die geplante Lebensmittelwarnungsseite des BVL ([www.lebensmittelwarnung.de](http://www.lebensmittelwarnung.de)) erwähnt. Die Datenbanken müssen allerdings bekannter und dem Verbraucher leichter zugänglich gemacht werden. Zudem müssen Verbraucher die Möglichkeit haben, selber Informationen einzustellen und die Behörden auf unsichere Produkte aufmerksam zu machen. Als Beispiel hierfür kann eine Internetseite der US-amerikanischen

Produktsicherheitsbehörde dienen, die von Verbrauchern genutzt werden kann, um unsichere Produkte zu melden. ([www.saferproducts.gov](http://www.saferproducts.gov)).

Die bundesweit einheitliche Einführung und Realisierung einer Smiley-Kennzeichnung mit der Veröffentlichung amtlicher Prüfergebnisse im Betrieb (z.B. Gastronomie und Lebensmittelhandwerk) sowie im Internet muss den Überwachungsbehörden rechtssicher ermöglicht werden. Die weiterführenden Aufgaben, die über die eindeutige Ermöglichung im VIG hinausgehen (Ergebnisse müssen bewertet und ausgehängt werden) müssen von den zuständigen Akteuren geregelt werden.

### **3. Wandel der Behördenkultur: Austausch und Lernen fördern**

Die Kultur von Behörden und ihre Bereitschaft zum transparenten Umgang mit Information werden sich auch mit einer verbesserten gesetzlichen Grundlage nicht per Edikt verändern.

Wer den Wandel in dieser Hinsicht ernsthaft betreiben will, der muss auch weicheren Mitteln mit entsprechenden Formalitäten zu ihrer Geltung verschaffen.

Die VSMK / ASMK sollte sich mindestens auf eine ministerielle Anweisung, besser noch auf eine Durchführungsverordnung und gemeinsame Leitlinien zur Ausübung des Ermessens verständigen. Entscheidend ist dabei vor allem der gleichwertige Zugang zu Information: Verbraucher in Bayern müssen einen vergleichbaren Zugang zu Informationen erhalten wie Verbraucher in Schleswig-Holstein.

Darüber hinaus sollte die Vernetzung von Behördenmitarbeitern aktiv befördert werden – sowohl im Hinblick auf den technischen Austausch von Daten (s.u.) als auch im Hinblick auf einen regelmäßigen praktischen Erfahrungsaustausch (best practice). Als gutes Beispiel kann hier die Internetseite [www.icsms.de](http://www.icsms.de) aufgeführt werden, ein länderübergreifendes internetbasiertes Informations- und Kommunikationssystem für Behörden, die sich mit technischen Produkten/Verbraucherprodukten beschäftigen.

Durch die daraus entstehenden Annäherungen und Standardisierungen werden sich langfristig auch erhebliche Bürokratiekosten einsparen lassen. In regelmäßigen Gesprächsrunden sollten außerdem Vertreter der Verbraucher und der Anbieter einbezogen werden, damit der Wandel zu einer transparenten Informationskultur breite Unterstützung finden kann.

Der Anspruch an Bürger und Verbraucher, ihre Rolle aktiv und mündig auszufüllen, kann nur von der Floskel zur Realität werden, wenn die entsprechenden Instrumente, d.h. zuverlässige Informationen und Transparenz in der Kommunikation, gewährt werden.