



Bericht

der Landesregierung

Verbraucherinformationsgesetz
Drucksache 17/925

Federführend ist das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

1. Allgemeine Bemerkungen

Seit dem 1. Mai 2008 gilt das Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation, das so genannte Verbraucherinformationsgesetz. Das Gesetz zielt zum einen auf die Erhöhung der Lebensmittelsicherheit und zum anderen auf die Verbesserung der Markttransparenz und damit der Auswahl- und Entscheidungskompetenz von Verbraucherinnen und Verbrauchern ab.

Die Bundesregierung hat im Mai 2010 einen Bericht über die Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes vorgelegt. Grundlage dieses Berichtes sind die Ergebnisse von drei wissenschaftlichen Studien. Die Bundesregierung hat die aus ihrer Sicht wesentlichsten Ergebnisse der Studien zusammengefasst und die Fachöffentlichkeit aufgefordert, zu den sich hieraus ergebenden Fragen Stellung zu nehmen. Dieser Aufforderung sind u. a. Wirtschaftsverbände, Verbraucherschutzorganisationen, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowie die Bundesländer nachgekommen.

2. Auskunftsverfahren nach dem Verbraucherinformationsgesetz in Deutschland

Die Studien haben die Auskunftsverfahren nach dem Verbraucherinformationsgesetz untersucht, die bis zum 1.5.2009 anhängig waren. Bis zu diesem Tag waren 487 Anträge gestellt, von denen 378 abschließend bearbeitet worden waren. In 187 Fällen (49%) wurde der begehrte Informationszugang vollständig, in 48 Fällen (13%) teilweise gewährt und in 143 Fällen (38%) wurde der Antrag abgelehnt. Gründe hierfür waren der Schutz entgegenstehender öffentlicher Belange und privater (Dritt-) Interessen, formale Gründe und bei den in die Pflicht genommenen Behörden nicht vorhandene Informationen. Von den 487 Anträgen wurden 261 von Privatpersonen gestellt, 226 von Verbänden und Journalisten. Vermutlich liegt die Zahl der professionellen, institutionellen Antragsteller deutlich höher, weil diese ihre Anträge vielfach von Privatpersonen stellen lassen. Die Kategorisierung der Antragsteller ist deshalb interessant, weil sie ein unterschiedliches Informationsinteresse zeigt: Etwa ein Drittel der Anträge bezog sich auf bestimmte Produkte. In 324 Fällen (etwa 66 % der Anträge) war das Informationsbegehren nicht produktbezogen, sondern es wurden zum Teil umfangreiche Globalanträge gestellt. Derartige Globalanfragen ziehen einen hohen Rechercheaufwand der Behörden nach sich und die Pflicht, gegebenenfalls eine Vielzahl betroffener Unternehmen anzuhören.

Im zweiten Jahr nach dem Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes, also vom 1.5.2009 bis zum 30.4.2010, wurden bundesweit 314 Anträge und damit deutlich weniger gestellt. Von den bis zum 30.04.2010 bearbeiteten wurden aber deutlich mehr als im Vorjahr, nämlich 200 (71%) positiv beschieden, in 28 Fällen (10%) wurde der Informationszugang teilweise gewährt und nur in 54 Fällen (19%) abgelehnt. Der inhaltliche Schwerpunkt des Interesses der Antragsteller lag in beiden Jahren auf Informationen über Rechtsverstöße im Lebensmittelsektor. Bis zum 1.5.2009 wurde in 267 Fällen um Auskunft zu Verstößen gebeten, im Folgejahr 190 Mal.

3. Auskunftsverfahren nach dem Verbraucherinformationsgesetz in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurden im der Evaluation zugrunde liegenden Zeitraum (1.5.2008 – 1.5.2009) vier Anträge gestellt; vom 1.5.2009 bis 26.11.2010 waren es ebenfalls vier. Dabei zeigen sich hinsichtlich der Antragsteller und des Auskunftsbegehrens Übereinstimmungen mit den bundesweiten Erfahrungen: Lediglich zwei Anträge entfielen auf Privatpersonen, während sechs von der Presse bzw. Verbänden gestellt wurden. Sieben Anträge bezogen sich nicht auf ein konkretes Produkt, sondern es wurde pauschal nach einem größeren Datenbestand gefragt. Auch in Schleswig-Holstein wurden schwerpunktmäßig Informationen zu Rechtsverstößen erfragt. Von den acht Anträgen waren sechs hierauf gerichtet. Vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume sowie dem Landeslabor Schleswig-Holstein wurden in den anhängigen Auskunftsverfahren von den acht Anträgen sieben positiv beschieden, die gesetzliche Frist wurde jeweils eingehalten. Lediglich in einem Fall wurde eine Gebühr erhoben.

Die geringe Zahl der Anträge zeigt, dass das Verbraucherinformationsgesetz für Schleswig-Holstein keine besondere Bedeutung hat. Verbraucherinnen und Verbraucher in Schleswig-Holstein konnten bereits vor Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes verbraucherrelevante Informationen auch im Geltungsbereich des Lebensmittelrechts über das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein verlangen. Aufgrund der wenigen Verfahren in Schleswig-Holstein ist eine Bewertung des Verbraucherinformationsgesetzes auf Basis eigener Erfahrungen nur eingeschränkt möglich. Deshalb wird für die Bewertung auf die Ergebnisse der bundesweiten Evaluation zurückgegriffen.

4. Optimierungsbedarf des Verbraucherinformationsgesetzes in Einzelbereichen

Die Landesregierung bewertet das Verbraucherinformationsgesetz und die dadurch geschaffene Transparenz positiv. Allerdings ergeben sich aus der Evaluation Hinweise, dass das Verbraucherinformationsgesetz in Einzelbereichen optimiert werden sollte, um den Informationsinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher einerseits und den legitimen Schutzinteressen der Unternehmen andererseits gerecht zu werden.

Aus Sicht der Landesregierung sind insbesondere folgende Aspekte von Bedeutung: Es bedarf einer klaren und eindeutigen Rechtsgrundlage, damit Behörden Untersuchungsergebnisse proaktiv im Internet veröffentlichen können. Dies dient nicht nur dem Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher nach zügiger Information, sondern kann darüber hinaus auch die Unternehmer noch stärker als jetzt präventiv zu rechtmäßigem Handeln motivieren. Die zu schaffende Norm ist so auszugestalten, dass sie die für den Verwaltungsvollzug erforderliche Rechtssicherheit gewährleistet, es aber auch ermöglicht, atypischen Fällen gerecht werden zu können.

Es kommt weiter darauf an, bestimmte zentrale Begrifflichkeiten zu definieren. Das gilt insbesondere für den Schlüsselbegriff „Verstoß“ in § 1 Abs. 1 Nr. 1 Verbraucherinformationsgesetz. Aus dem Gesetz ergibt sich nicht, wann genau ein solcher gegeben ist. Derzeit ist umstritten, ob lediglich eine Normabweichung vorliegen oder ob diese in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren rechtskräftig festgestellt sein muss. Für die auskunftspflichtigen Behörden ist Rechts- und Handlungssicherheit erforderlich. Dies gilt umso mehr, als der Schwerpunkt der Anträge auf Informationen über Verstöße gerichtet ist. Damit ein Informationsanspruch zeitnah sichergestellt werden kann, sollte aus Sicht der Landesregierung der Begriff nicht nur auf rechtskräftig festgestellte Verstöße beschränkt werden. Für die Annahme eines Rechtsverstoßes sollte es vielmehr darauf ankommen, ob ein solcher nach Überzeugung der zuständigen Behörde vorliegt.

Darüber hinaus sollten die Rechtsunsicherheiten, die durch die unbestimmte Formulierung der Begrifflichkeit „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis“ bestehen, beseitigt werden und eine Legaldefinition in das Gesetz aufgenommen werden.

Die Landesregierung sieht zusätzlich Optimierungsbedarf im Hinblick auf verfahrensrechtliche Aspekte. Diese beziehen sich allerdings nicht auf Änderungen der Kostenvorschriften beispielsweise durch Kostenfreistellung einfacher Anfragen oder be-

stimmter Personen oder Gruppen bei gleichzeitiger voller Kostenpflicht besonders aufwändiger Anfragen. Einfache Anfragen werden durch die Behörden in der Regel bereits jetzt kostenfrei erstellt: In Schleswig-Holstein wurde lediglich in einem Auskunftsverfahren eine Gebühr erhoben.

Im Interesse eines zeitnahen und effektiven Informationszugangs der Verbraucherinnen und Verbraucher muss das Drittbeteiligungsverfahren effektiver gestaltet werden. Da das Anhörungsverfahren nicht selten dazu führt, dass die gesetzlichen Antwortfristen auf drei Monate hinauslaufen, sollte die Anhörungsfrist für die Drittbetroffenen in § 4 Abs. 1 S. 1 Verbraucherinformationsgesetz verkürzt werden. Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass in der Regel eine Anhörung wie in jedem Verwaltungsverfahren erforderlich ist, wobei unter Hinweis auf § 28 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz im Einzelfall ein Verzicht auf die Anhörung in Betracht kommen kann.

Auch das Antragsverfahren sollte vereinfacht werden. Insbesondere sollte die Möglichkeit geschaffen werden, einen Antrag per Email zu stellen.

Die Landesregierung wird sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für eine Anpassung des Verbraucherschutzinformationsgesetzes in den genannten, kritisch zu beurteilenden Punkten einsetzen.

5. Ausweitung des Verbraucherinformationsgesetzes und Ausdehnung der Auskunftspflicht

Die Landesregierung steht einer Ausweitung des Gesetzes auf alle Produkte und Dienstleistungen über den Geltungsbereich des Lebens- und Futtermittelgesetzes und des Weingesetzes hinaus kritisch gegenüber. Schon in systematischer Hinsicht ist es nicht zweckmäßig, in einem Spezialgesetz wie dem Verbraucherinformationsgesetz Regelungen für noch speziellere Bereiche einzufügen. Hinzu kommt, dass auf der Grundlage des geltenden Rechts bereits jetzt Informationsansprüche geltend gemacht werden können, beispielsweise bei Finanzdienstleistungen auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes.

Gegen eine Ausweitung des Gesetzes spricht aber besonders, dass die Informationsmöglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher aus Schleswig-Holstein dadurch nicht verbessert würden. In Schleswig-Holstein ist der Informationszugang zu anderen als den im Verbraucherinformationsgesetz geregelten verbraucherrelevanten Bereichen durch das Umweltinformationsgesetz und das Informationsfreiheitsge-

setz geregelt. Beide Gesetze, deren Zusammenführung in einer Regelung geplant ist, sind als Landesrecht ergangen. Diese haben zum Teil weniger strenge Anforderungen an die Antragstellung bzw. liegt ihnen ein einfacheres Verfahren zu Grunde. Da aus Sicht der Landesregierung eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des Verbraucherinformationsgesetzes nicht verfolgt werden sollte, kommt auch eine gesetzliche Verankerung des Schutzes der Verbraucher vor gesundheitsbeeinträchtigenden und sicherheitsgefährdenden Praktiken, Produkten und Dienstleistungen in diesem Gesetz nicht in Betracht.

Auch eine Ausdehnung der Auskunftspflicht auf alle Bereiche der staatlichen Markt- und Produktaufsicht sowie der halbstaatlichen Aufsicht wird von der Landesregierung abgelehnt. Insbesondere für die Bereiche der Medizinprodukte, Maschinen, Geräte und Werkzeuge existiert eine Vielzahl spezieller Informations- und Kennzeichnungspflichten auf nationaler und europäischer Ebene. Diese ermöglichen unter anderem auch die Veröffentlichung von Informationen im Internet.

6. Anwendung des Smiley-Systems

Gegen eine Übernahme des dänischen Smiley-Systems bestehen aus Sicht der Landesregierung erhebliche Vorbehalte, da dadurch der Verbraucherschutz nicht verbessert würde: Ein über den Zeitpunkt der Kontrolle hinaus wirkendes öffentliches Symbol erweckt den möglicherweise unzutreffenden Eindruck, dass es in die Zukunft wirkt. Das kann unter Umständen sogar eine Verschlechterung der Hygienestandards zur Folge haben, wenn der Lebensmittelunternehmer in seinen Bemühungen jedenfalls bis zur nächsten Kontrolle nachlässt. Hinzu kommt, dass das Ergebnis einer amtlichen Kontrolle immer nur eine Momentaufnahme sein kann. Der Smiley könnte Betrieben wegen einmaliger Mängel erheblichen wirtschaftlichen Schaden bis zur Existenzgefährdung zufügen.

Unabhängig von der Sinnhaftigkeit des dänischen Smiley-Systems stellt das Verbraucherinformationsgesetz in seiner jetzigen Fassung keine geeignete Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen dar. Auch § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches lässt die Veröffentlichung von Hygienemängeln nicht zu.

Entscheidend ist aber, dass die Einführung eines Smiley-Systems im Widerspruch zur gemeinschaftsrechtlichen Grundkonzeption der Lebensmittelüberwachung steht: Die amtliche Überwachung Lebensmittel herstellender und verarbeitender Betriebe

erfolgt ausschließlich risikoorientiert und stichprobenweise. Verantwortlich für die Sicherheit und die Einhaltung einschlägiger Hygienebestimmungen ist in erster Linie der einzelne Lebensmittelunternehmer selbst. Er hat die betrieblichen Eigenkontrollen durchzuführen und zu überwachen. Amtliche Kontrolle ist die „Kontrolle der Kontrolle“, sie überprüft die Wirksamkeit betrieblicher Eigenkontrollen. Die Betriebe werden daher entsprechend ihrer Risikoeinstufung unterschiedlich häufig kontrolliert. Eine Einführung des dänischen „Smiley-Modells“ hätte zur Folge, dass die Betriebe unabhängig von Risikoeinstufungen kontrolliert werden müssten.

Andererseits ist aber eine bessere Transparenz in der Lebensmittelüberwachung ein wichtiger Beitrag zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher. Die für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren des Bundes und der Länder haben deshalb auf der 6. Verbraucherschutzministerkonferenz im September dieses Jahres einstimmig beschlossen, dass es sinnvoll wäre, ein bundesweit verbindliches Modell zur Transparentmachung von Ergebnissen der amtlichen Lebensmittelkontrollen mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben einzuführen und eine geeignete rechtliche Grundlage für eine betriebsbezogene Veröffentlichung in allgemein verständlicher Form zu schaffen. Ein solches Konzept wird aktuell von den Ländern erarbeitet. Dabei werden die betroffenen Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbände einbezogen. Für Schleswig Holstein sind Aspekte der Kostenneutralität und des geringen Aufwandes für die Überwachungsbehörden zu beachten. Damit es umgesetzt werden kann, muss die Rechtsgrundlage für die handelnden Behörden klar und eindeutig sein.

7. Sinnhaftigkeit und Möglichkeiten der Zusammenführung des Verbraucherinformationsgesetzes mit dem Informationsfreiheitsgesetz und den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder

Das Verbraucherinformationsgesetz, die Informationsfreiheitsgesetze und die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder unterscheiden sich im Hinblick auf die mit ihnen verfolgten Ziele, aber auch im Hinblick auf Anspruchsvoraussetzungen, Ausnahmetatbestände, Antragsverfahren, Kostenregelungen und Rechtsschutzmöglichkeiten. Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher dürfte am ehesten erreicht werden, wenn sie sich nicht einer Fülle zum Teil komplizierter und unterschiedlicher Spezialgesetze gegenüber sähen. Rechtspolitisch ist es daher erstrebenswert, die Informationsfreiheitsgesetze, die Umweltinformationsgesetze und

das Verbraucherinformationsgesetz zu vereinen. Gegen die Zusammenführung der verschiedenen Gesetze durch ein Bundesgesetz sprechen aber verfassungsrechtliche Gründe: Dem Bund fehlt es an der hierzu erforderlichen einheitlichen Gesetzgebungskompetenz.

Um aber dennoch eine bessere Verzahnung der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze zu erreichen, bietet es sich an, die verschiedenen Informationszugangsregelungen auf Bundesebene in einem einheitlichen Modellgesetz zur Informationsfreiheit zusammenzufassen, das dann den Ländern als Muster dient.

Die Bundesregierung hat in Aussicht gestellt, zum Jahreswechsel 2010/2011 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Verbraucherinformationsgesetzes vorzulegen. Die Landesregierung wird sich im Rahmen des Bundesratsverfahrens dafür einsetzen, dass das Gesetz den Bedürfnissen der Praxis entspricht.