

29.05.07**Empfehlungen
der Ausschüsse**A - Fz - G - In - Rzu **Punkt ...** der 834. Sitzung des Bundesrates am 8. Juni 2007

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation

A

Der **federführende Agrarausschuss (A)**,der **Finanzausschuss (Fz)** undder **Rechtsausschuss (R)**

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt
Stellung zu nehmen:R 1. Zur Eingangsformel

In der Eingangsformel sind nach dem Wort "hat" die Wörter "mit Zustimmung des Bundesrates" einzufügen.

Begründung:

Ein Zustimmungserfordernis folgt aus Artikel 104a Abs. 4 GG, der durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) seine gegenwärtige Fassung erhalten hat und dem Schutz der Länder vor sie maßgeblich berührenden Kostenfolgen von Bundesgesetzen dient (BT-Drs. 16/813, S. 18; zu den Auswirkungen auch die Unterrichtung der

...

Bundesregierung in BR-Drs. 651/06). Danach bedürfen Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Artikel 104a Abs. 3 Satz 2 GG im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind. Das beabsichtigte Gesetz begründet eine Pflicht der Länder zur Schaffung von Informationszugängen durch Begründung von Informationsansprüchen. Die Erfüllung dieser Ansprüche stellt im verfassungsrechtlichen Sinn eine Dienstleistung gegenüber den Anspruchstellern dar, die mit der Erbringung von geldwerten Sachleistungen vergleichbar ist. Soweit die durch den Gesetzentwurf zu begründenden Informationsansprüche über den Bundesbereich hinausgehen, wird das beabsichtigte Gesetz zudem von den Ländern nach Artikel 83 GG als eigene Angelegenheit ausgeführt. Die Ausführung des beabsichtigten Gesetzes hat schließlich auch Kostenfolgen, wobei die Kosten vom Land zu tragen sind. Dass gemäß § 6 Abs. 1 VIG-E mit Ausnahme des Zugangs zu Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG-E* für Amtshandlungen der Behörden nach § 1 Abs. 2 oder § 3 Abs. 1 Satz 3, auch in Verbindung mit Satz 4, VIG-E kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben werden, ändert daran nichts, sondern stellt eine von der Frage der Kostentragungspflicht im Sinne des Artikels 104a Abs. 4 GG unabhängig zu beurteilende Regelung zum Kostenausgleich dar.

A 2. Zu Artikel 1 (§ 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe e VIG)

In Artikel 1 sind in § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe e die Wörter "in der Regel" zu streichen.

Begründung:

Ausweislich der Gesetzesbegründung dient die Formulierung "in der Regel" dazu, um in Ausnahmefällen auch Informationen zugänglich zu machen, die vor mehr als fünf Jahren entstanden sind. Vor dem Hintergrund der Zielstellung des Gesetzentwurfs - Lebensmittelskandalen vorzubeugen und diese rasch einzudämmen - ist eine Regelung, welche Anspruch auf Verbraucherinformationen gewährt, die mehr als fünf Jahre zurückreichen, nicht gerechtfertigt. Insbesondere die in der Entwurfsbegründung erwähnten Zeitreihenanalysen gehen über das Ziel des Gesetzentwurfes weit hinaus.

Anfragen, welche bis zu zehn Jahre zurückliegen, führen außerdem zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand, der von der Behörde nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu leisten ist.

* vgl. hierzu Ziffer 7

A 3. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 2a - neu - VIG)

In Artikel 1 ist in § 3 nach Absatz 2 folgender Absatz 2a einzufügen:

"(2a) Der Antrag kann in den Fällen des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 abgelehnt werden, wenn sich der betroffene Lebensmittelunternehmer im Rahmen der Anhörung nach § 4 Abs. 1 bereit erklärt, die gewünschte Information entsprechend § 5 Abs. 1 selbst zu erteilen."

Begründung:

Der Rechtsgedanke aus § 40 Abs. 2 LFGB (Selbsteintrittsrecht des betroffenen Lebensmittelunternehmers) sollte auch im VIG verankert werden. In der Regel verfügt der Unternehmer in diesem Bereich der Risiken, Eigenschaften und Zusammensetzung seines Produkts über weiter gehende Informationen als die Behörde. Zudem ist es verfassungsrechtlich geboten, dass sich der Staat im Bereich der Privatautonomie Zurückhaltung auferlegt, insbesondere dann, wenn die Privaten das gewünschte Resultat ohne staatliches Zutun bewerkstelligen.

A 4. Zu Artikel 1 (§ 4 Abs. 1 Satz 3 - neu - VIG)

In Artikel 1 ist in § 4 Abs. 1 nach Satz 2 folgender Satz einzufügen:

"Die Behörde ist berechtigt, auf Nachfrage des Dritten, Name und Anschrift des Antragstellers weiterzugeben."

Begründung:

Die datenschutzrechtliche Norm dient der Transparenz im Auskunftsverfahren auch gegenüber dem betroffenen Unternehmen. Der Unternehmer soll erfahren, wer Informationen über seine Produkte oder ihn erhalten möchte. Auch im Hinblick auf ein Selbsteintrittsrecht des betroffenen Lebensmittelunternehmers, die gewünschte Information zu erteilen, ist diese Regelung notwendig.

Nur gegenüber dem Plenum:

Dieses Anliegen kommt auch im Beschluss des 13-Punkte-Katalogs (zu Nummer 2) der für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren vom 7. September 2006 zum Ausdruck.

A 5. Zu Artikel 1 (§ 4 Abs. 1 Satz 5* und 6 - neu - VIG)

Dem Artikel 1 § 4 Abs. 1 sind folgende Sätze anzufügen:

"Eine Beteiligung Dritter kann unterbleiben, wenn diese bereits im Rahmen einer gleichartigen Anfrage innerhalb des letzten Jahres durchgeführt wurde. Hierüber ist der Dritte zu unterrichten."

Begründung:

Die Änderung dient der Verwaltungsvereinfachung und der schnelleren Information der Verbraucher.

Im Hinblick auf das Informationsbedürfnis der Verbraucher, insbesondere bei Öffentlichkeitsresonanz, steht zu befürchten, dass gleichartige Anfragen zu verschiedenen Zeitpunkten gestellt werden. Um nicht in jedem Fall das komplexe Verwaltungsverfahren erneut durchführen zu müssen, sollte auf das bereits abgeschlossene Anhörungsverfahren zurückgegriffen werden können.

Nur gegenüber dem Plenum:

Damit wird auch dem Anliegen (Nr. 2 "Namen nennen") im Beschluss des 13-Punkte-Katalogs der für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren vom 7. September 2006 in Berlin Rechnung getragen.

R 6. Zu Artikel 1 (§ 4 Abs. 3 Satz 3 VIG)

In Artikel 1 § 4 Abs. 3 Satz 3 sind nach dem Wort "oder" die Wörter "ein Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hat, frühestens aber" einzufügen.

Begründung:

Die Änderung erfasst nun auch die Situation, in denen ein Dritter, der von der Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang betroffen ist, erfolgreich vorläufigen Rechtsschutz beantragt hat. Der Entwurf regelt nicht ausdrücklich, was passieren soll, wenn zwar eine Anordnung der sofortigen

* Wird bei Ablehnung von Ziffer 4 redaktionell angepasst.

Vollziehung ergangen ist, das Gericht auf Antrag des Dritten aber die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs wiederhergestellt oder die Anordnung der sofortigen Vollziehung aufgehoben hat. Gewollt ist ersichtlich, dass in einer solchen Situation vorerst kein Informationszugang erfolgt. Der Wortlaut des Entwurfs bringt dies aber nicht hinreichend zum Ausdruck. Die "Schutzfrist" von zwei Wochen, die dem Dritten offenbar eine Überlegungsfrist zu der Frage einräumen soll, ob er einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes stellen will, lässt die Änderung unberührt.

A
Fz 7. Zu Artikel 1 (§ 6 Abs. 1 Satz 2 VIG)

In Artikel 1 § 6 Abs. 1 ist Satz 2 zu streichen.

Folgeänderung:

In Artikel 1 § 6 Abs. 1 Satz 1 sind die Wörter "vorbehaltlich des Satzes 2" zu streichen.

Begründung:*

A § 6 Abs. 1 Satz 2 VIG-E legt fest, dass der Zugang zu Informationen, welche sich auf Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG-E beziehen, kostenfrei bleiben soll.

Gerade in diesem Bereich wird den informationspflichtigen Stellen jedoch der höchste Mehraufwand entstehen. Dieser kann derzeit noch nicht beziffert werden. Deshalb ist es nicht gerechtfertigt, den Zugang zu ausgewählten Informationen gänzlich kostenfrei zu stellen. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Nach der Regelung des Entwurfes wären auch die Länder bei der Erstellung eigener Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 2 VIG-E an die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 2 VIG-E gebunden, so dass die Länder den Kommunen gegebenenfalls einen entsprechenden Finanzausgleich leisten müssten.

Entgegen den im Gesetzentwurf erwähnten Einsparungen ist von einem personellen und materiellen Mehraufwand auszugehen.

* Bei Annahme werden die Begründungen redaktionell zusammengefasst.

Fz Die generelle Kostenfreiheit für den Zugang zu Information nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 verwehrt gerade in dem Bereich, in dem mit dem größten Mehraufwand zu rechnen sein wird, eine Erhebung kostendeckender Gebühren. Dies ginge zu Lasten der Länderhaushalte.

Im Falle von § 1 Abs. 2 Satz 2 (Übertragung der Aufgabe auf die Gemeinden/Gemeindeverbände) wäre die Kostenlast bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden und zöge eine Ausgleichspflicht der Länder nach sich.

A 8. Zu Artikel 2 Nr. 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 40 Abs. 1 Satz 3 LFGB)

Artikel 2 Nr. 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc ist wie folgt zu fassen:

'cc) In Satz 3 werden

aaa) die Angabe "Nr. 2 bis 5" durch die Angabe "Nr. 3 bis 5" ersetzt und

bbb) das Wort "besonderes" gestrichen.'

Begründung:

Die Regelung stellt eine Verbesserung des § 40 LFGB, dem Informationsrecht der Behörde zur Gefahrenabwehr, zu Gunsten der Verbraucher dar. Sie trägt dazu bei, schneller Namen von Unternehmen bekannt gegeben zu können, die gegen gesundheitliche Normen des Lebensmittelrechts verstoßen.

Die Abwägungsklausel des § 40 Abs. 1 Satz 3 soll zukünftig nur noch auf die Nummern 3 bis 5 erstreckt werden. Die bestehende Abwägungsklausel wird dem Wertesystem des Grundgesetzes nicht gerecht, wenn gesundheitliche Risiken und Gefahren für den Menschen, deren Schutz die Norm (gegen die verstoßen wurde) eigentlich bezweckt, im Rahmen der behördlichen Abwägung mit wirtschaftlichen Interessen des Rechtsuntreuen verglichen werden müssen. Durch die Änderung hätte der Gesetzgeber per Gesetz bereits eine Interessenabwägung zu Gunsten der Öffentlichkeit auch in den Fällen des bloßen Verstoßes gegen Normen, die dem Schutz vor gesundheitlichen Gefährdungen oder Täuschungen dienen, vorgenommen.

Nur gegenüber dem Plenum:

Dies entspricht dem Anliegen im Beschluss des 13-Punkte-Katalogs der für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren vom 7. September 2006 in Berlin.

R 9. Zu Artikel 2 Nr. 3 (§ 42 Abs. 5 Satz 3 LFGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob in § 42 Abs. 5 Satz 3 LFGB-E die Wörter "personenbezogener Daten" zu streichen sind.

Begründung:

Nach § 42 Abs. 5 LFGB-E werden die Staatsanwaltschaften verpflichtet, die nach § 38 Abs. 1 Satz 1 LFGB zuständige Behörde über die Einleitung "des Strafverfahrens" - gemeint ist das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren - zu unterrichten. § 42 Abs. 5 Satz 3 LFGB-E schränkt dies nur insoweit ein, als die Weitergabe personenbezogener Daten unterbleiben kann. Allerdings sind Fälle denkbar, in denen schon die bloße Sachmitteilung den Ermittlungszweck gefährdet. Um deutlich zu machen, dass in solchen Fällen die Unterrichtung ganz und nicht nur die Weitergabe personenbezogener Daten unterbleiben kann, wäre die Bezugnahme auf "personenbezogene[...] Daten" in § 42 Abs. 5 Satz 3 LFGB-E zu streichen. Andererseits ist nicht erkennbar, inwiefern die im Gesetzentwurf vorgesehene Mitteilung ohne personenbezogene Daten für die zuständigen Behörden überhaupt von Nutzen sein kann.

Eine entsprechende Änderung würde sich über § 31 Abs. 7 WeinG (Artikel 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs) auch auf das Weingesetz erstrecken.

A 10. Zu Artikel 2 Nr. 4 und 5 - neu - (§ 44 Abs. 5 - neu - ,

§ 60 Abs. 2 Nr. 22a - neu - LFBG)

In Artikel 2 sind nach Nummer 3 folgende Nummern 4 und 5 anzufügen:

'4. Dem § 44 wird folgender Absatz 5 angefügt:

"(5) Erkennt ein Lebensmittelunternehmer oder hat er Grund zu der Annahme, dass ein ihm angebotenes oder an ihn im Sinne von Artikel 3 Nr. 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 weitergegebenes Lebensmittel den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht, so unterrichtet er unverzüglich unter Angabe seines Namens und seiner Anschrift hierüber

die für die Überwachung zuständige Behörde unter Angabe des Namens und der Anschrift desjenigen, von dem das Lebensmittel angeboten oder an ihn weitergegeben wurde, sowie Art und Menge des von ihm beanstandeten Lebensmittels und teilt gleichzeitig die veranlassten Maßnahmen mit."

5. In § 60 Abs. 2 wird nach Nummer 22 folgende Nummer 22a eingefügt:

"22a. entgegen § 44 Abs. 5 die Behörde nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig unterrichtet," '

Begründung:

Zu Nummer 4 - neu -:

Der Gammelfleischskandal hat gezeigt, dass "schwarzen Schafen" im Bereich der Lebensmittelwirtschaft frühzeitig das Handwerk gelegt werden muss. Hierzu ist es erforderlich, dass die redlichen Lebensmittelunternehmer, sobald sie Kenntnis von unlauteren Machenschaften erhalten, hierüber die zuständigen Behörden unterrichten, damit die notwendigen behördlichen Maßnahmen ergriffen werden können, um zu verhindern, dass der Lieferant das Lebensmittel an einen anderen weniger sorgsamem Lebensmittelunternehmer veräußert.

Auf die Entschließung des Bundesrates zur Optimierung der Lebensmittelsicherheit vom 9. März 2007 (BR-Drucksache 59/07 - Beschluss -) wird verwiesen.

Zu Nummer 5 - neu -:

Entsprechender Ordnungswidrigkeitstatbestand bzgl. § 44 Abs. 5, wenn der Lebensmittelunternehmer seiner Mitteilungspflicht nicht wie gesetzlich gefordert nachkommt.

Nur gegenüber dem Plenum:

Dies entspricht dem Anliegen Nummer 10 im Beschluss des 13-Punkte-Katalogs der für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren vom 7. September 2006 in Berlin.

A 11. Zu Artikel 2 Nr. 6 - neu - (§ 60 Abs. 3 Nr. 4 LFBG)

In Artikel 2 ist nach Nummer 5 - neu - folgende Nummer 6 anzufügen:

'6. § 60 Abs. 3 Nr. 4 wird wie folgt gefasst:

"4. entgegen Artikel 19 Abs. 1 Satz 1 ein Verfahren nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig einleitet," '

Begründung:

Die Praxis zeigt, dass es Lebensmittelunternehmer häufig bei einem sog. stillen Rückruf belassen, wenn sie erkennen, dass das Lebensmittel nicht den Anforderungen entspricht. Formal gesehen ist damit das Verfahren nach Artikel 19 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (rechtzeitig) eingeleitet, allerdings nicht vollständig. Das Verfahren nach Artikel 19 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 sieht nämlich auch vor, dass die Lebensmittelunternehmer von sich aus zum einen die Behörden darüber zu unterrichten haben und grundsätzlich, wenn das Produkt bereits den Verbraucher erreicht haben könnte, der Verbraucher (ggf. öffentlich) ebenfalls zu unterrichten ist. Gerade aber den aktiven Schritt der Unterrichtung der Öffentlichkeit scheuen die Lebensmittelunternehmer.

Nur gegenüber dem Plenum:

Damit wird dem Anliegen (Nr. 3 "Strafraumen konsequent ausschöpfen, überprüfen und falls erforderlich erhöhen") im Beschluss des 13-Punkte-Katalogs der für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren vom 7. September 2006 in Berlin Rechnung getragen.

A 12. Zu Artikel 2 Nr. 7 - neu - (§ 60 Abs. 5 LFBBG)

In Artikel 2 ist nach Nummer 6 - neu - folgende Nummer 7 anzufügen:

'7. In § 60 Abs. 5 werden die Angabe "zwanzigtausend" durch die Angabe "fünfzigtausend" sowie die Angabe "zehntausend" durch die Angabe "fünf- undzwanzigtausend" ersetzt.'

Begründung:

Die Erhöhung des Bußgeldrahmens ist angezeigt, um die Abschreckungswirkung, insbesondere bezüglich wirtschaftlicher Vorteile, zu erhöhen. Die bisherigen Bußgeldhöhen sind im Hinblick auch auf die Bußgeldbewehrung anderer Rechtsbereiche nicht mehr zeitgerecht.

Nur gegenüber dem Plenum:

Damit wird dem Anliegen (Nr. 3 "Strafraumen konsequent ausschöpfen, überprüfen und falls erforderlich erhöhen") im Beschluss des 13-Punkte-Katalogs der für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren vom 7. September 2006 in Berlin Rechnung getragen.

A 13. Zu Artikel 4 Abs. 2 Satz 2 - neu - (Inkrafttretensregelung)

Dem Artikel 4 Abs. 2 ist folgender Satz 2 anzufügen:

"Landesrechtliche Regelungen zur Verbraucherinformation gelten bis zum Inkrafttreten von Artikel 1 weiter."

Begründung:

Die Sperrwirkung des Artikels 72 Abs. 1 GG bewirkt mit Verkündung des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation, dass landesrechtliche Regelungen zur Verbraucherinformation unwirksam werden. Da Artikel 1 (Verbraucherinformationsgesetz) aber erst sechs Monate nach Verkündung in Kraft tritt, tritt in Ländern, die bereits eigene Verbraucherinformationsgesetze verabschiedet haben, in der Zwischenzeit eine Schlechterstellung für die Verbraucherschaft ein. Das Hinausschieben der Sperrwirkung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens würde diese Schlechterstellung verhindern.

Zum Gesetzentwurf insgesamt

A 14. Der Bundesrat hält es für erforderlich, entsprechend § 3 Abs. 5 VIG in der Fassung des Gesetzesbeschlusses vom 29. Juni 2006 (BR-Drs. 584/06 vom 1. September 2006 i.V.m. BT-Drs. 16/1408) den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, durch Rechtsverordnung andere als die Stellen, die über die Informationen verfügen, zur Auskunftserteilung für zuständig zu erklären.

A 15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Arbeiten an den Auslegungshinweisen für die unbestimmten Rechtsbegriffe des § 40 LFGB gemeinsam mit den Ländern fortzuführen und alsbald nach Inkrafttreten der Neuregelung abzuschließen, um so den Behörden Rechtssicherheit für öffentliche Warnungen zu geben.

- A 16. Der Bundesrat begrüßt es, dass die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, der nach derzeitigem Erkenntnisstand im Wesentlichen den berechtigten Anliegen der Verbraucher an einer Verbesserung der Transparenz bei Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen ebenso gerecht werden kann, wie den Belangen des Handels und der Wirtschaft - hier vor allem den Belangen kleiner und mittelständischer Unternehmen sowie landwirtschaftlicher Erzeuger. In welchem Umfang dies der Fall sein wird, bleibt ersten Erfahrungen mit der Anwendung des Gesetzes vorbehalten.

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat der Auffassung, dass das Gesetz spätestens zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten evaluiert werden muss. Die Bundesregierung wird gebeten, die Länder in die Evaluierung einzubeziehen und regelmäßig im Rahmen ihrer verbraucherpolitischen Berichterstattung über die Erfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz zu berichten, Vorschläge zur Weiterentwicklung zu erarbeiten und das weitere Vorgehen eng mit den Ländern abzustimmen.

- A 17. Im Übrigen bekräftigt der Bundesrat die in seiner 825. Sitzung am 22. September 2006 gefasste Entschließung (BR-Drucksache 584/06 - Beschluss -).

B

18. Der **Gesundheitsausschuss** und der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.