

23.09.11

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation

Der Bundesrat hat in seiner 886. Sitzung am 23. September 2011 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1 VIG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist in § 1 vor dem Wort "Gesetz" das Wort "das" durch das Wort "dieses" zu ersetzen.

Begründung:

Das Demonstrativpronomen "dieses" ist in Bezug auf das vorliegende Gesetz, um dessen Regelungen es in diesem Gesetzgebungsverfahren geht, besser geeignet als der allgemein gehaltene Artikel "das".

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 1 VIG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist in § 1 im letzten Satzteil vor dem Wort "Täuschung" das Wort "der" zu streichen.

Begründung:

Das gestrichene Wort ist im gegebenen Sinnzusammenhang überflüssig.

3. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa sind in § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 vor dem Wort "Abweichungen" die Wörter "nicht zugelassene" einzufügen.

Begründung:

Zur Differenzierung gegenüber den unter Dreifachbuchstabe eee als neue Nummer 5 eingefügten "zugelassenen Abweichungen" sollte in Nummer 1 klargestellt werden, dass es sich hier um "nicht zugelassene Abweichungen" handelt.

4. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe aaa (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Formulierungen "festgestellte Abweichungen von Anforderungen" sowie "Maßnahmen und Entscheidungen" konkretisiert werden können.

Begründung:

Bereits in der noch geltenden Fassung des VIG stieß die Formulierung "Verstoß" wegen ihrer Unbestimmtheit auf Kritik. Eine Delegation der Auslegung und Konkretisierung der o. g. neuen Formulierungen auf die zuständigen Behörden stellt eine bundeseinheitliche Gesetzesanwendung nicht sicher und wird für die zuständige Behörde im praktischen Gesetzesvollzug zur Last. Hier bedarf es einer Konkretisierung durch den Gesetzgeber.

5. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe c - neu - (§ 2 Absatz 4 VIG)

In Artikel 1 Nummer 3 ist nach Buchstabe b folgender Buchstabe c anzufügen:

'c) Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

"(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten nicht, soweit in anderen Rechtsvorschriften entsprechende oder weiter gehende Vorschriften vorgesehen sind." '

Begründung:

Anders als in der Begründung ausgewiesen, definiert Artikel 1 Nummer 1 (§ 1 - neu -) nicht lediglich den bisherigen Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG), sondern dehnt den Anwendungsbereich des Gesetzes auf alle Verbraucherprodukte im Sinne des Produktsicherheitsgesetzes (BR-Drucksache 314/11) aus. Damit werden auch Arzneimittel von dem Verbraucherinformationsgesetz erfasst sein. Für Arzneimittel enthält das Arzneimittelgesetz aber bereits zahlreiche gesetzliche Spezialregelungen in Bezug auf die Verbraucherinformation, die den Besonderheiten dieser Produkte und den entsprechenden europäischen Vorgaben Rechnung tragen.

Auf Grund dieser Erweiterung des Anwendungsbereichs des VIG reicht der Gesetzesvorbehalt in § 2 Absatz 4 (neu) nicht mehr aus, um das Verhältnis zu anderen Regelungen eindeutig zu bestimmen. Mit dem Änderungsvorschlag wird - entsprechend § 1 Absatz 4 des Entwurfs des Produktsicherheitsgesetzes (BR-Drucksache 314/11) (bzw. § 1 Absatz 3 des geltenden Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes) - der Vorrang von entsprechenden oder weiter gehenden Vorschriften in anderen Gesetzen festgelegt.

Der Änderungsvorschlag berührt die Zielsetzung und das Schutzniveau des Verbraucherinformationsgesetzes nicht.

6. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb Dreifachbuchstabe aaa (§ 3 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b VIG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob im Fall eines laufenden strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens zur Vermeidung einer Gefährdung des Untersuchungszwecks die Auskunft nur im Einvernehmen mit den Strafverfolgungsbehörden erteilt werden darf, soweit kein Fall einer Gefahr im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 VIG-E gegeben ist.

Begründung:

Die beabsichtigte Regelung in § 3 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b VIG-E erscheint ergänzungs- bzw. differenzierungsbedürftig, soweit sie Informationen über Rechtsverstöße aus laufenden Ermittlungsverfahren erfasst.

Nach geltender Rechtslage ist ein Informationsanspruch während eines laufenden Gerichtsverfahrens oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens generell ausgeschlossen. Der Gesetzentwurf will demgegenüber einen Auskunftsanspruch gewähren, wenn ein Fall des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder 2 VIG-E, d. h. ein Rechtsverstoß oder eine Gesundheitsgefahr gegeben ist, bzw. das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

Dadurch können verdeckt laufende Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden gefährdet und sogar torpediert werden. Dies betrifft z. B. Fälle, in denen ein Netzwerk von Tätern ermittelt werden soll, ohne schon an die Beschuldigten selbst heranzutreten. Durch eine Auskunftserteilung und das öffentliche Bekanntwerden der Information können Beschuldigte gewarnt werden und dadurch Gelegenheit erhalten, Spuren zu vernichten, und Hintermänner, die noch nicht ermittelt wurden, unentdeckt bleiben. Dies hätte nicht nur erhebliche Auswirkungen auf die Strafverfolgung selbst, sondern mittelbar auch auf die Belange des Verbraucherschutzes.

Soweit Gesundheitsgefahren bestehen (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 VIG-E), erscheint es dennoch als verhältnismäßig, einen Vorrang des Schutzes der Bevölkerung vor dem Ermittlungsgeheimnis anzunehmen. Anders liegt der Fall jedoch, wenn lediglich Rechtsverstöße im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG-E im Raum stehen, die nicht zugleich Gesundheitsgefahren mit sich bringen. In diesem Fall dürfte das staatliche Interesse, die Strafverfolgung nicht zu gefährden, eine Ablehnung der Auskunftserteilung für den Zeitraum rechtfertigen, in dem der Erfolg der Ermittlungen durch die Beantwortung der Anfrage gefährdet werden kann.

Eine Veröffentlichung über Rechtsverstöße aus einem laufenden Ermittlungsverfahren kann im Übrigen als Verstoß gegen die Unschuldsvermutung (Artikel 6 Absatz 2 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten) zu werten sein (vgl. Meyer-Goßner, StPO, 54. Auflage 2011, Artikel 6 MRK Rnr. 12 f.).

7. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b (§ 3 Satz 2 VIG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob und wie bei der in § 3 Satz 2 VIG-E vorgesehenen Abwägung mit einem öffentlichen Interesse auf Zugang zu Informationen der Schutz besonderer Arten personenbezogener Daten i. S. des § 3 Absatz 9 BDSG gewährleistet bleibt.

Begründung:

Durch die Aufnahme der vorgesehenen pauschalen Abwägung mit einem "überwiegenden öffentlichen Interesse" entfällt der explizite - bislang durch den Verweis auf § 5 Absatz 1 Satz 2 IFG abgesicherte - Schutz besonderer Arten personenbezogener Daten i. S. des § 3 Absatz 9 BDSG und des Artikels 8 der Europäischen Datenschutzrichtlinie 95/46/EG. Das Datenschutzniveau im Recht der Verbraucherinformation könnte damit hinter das des allgemeinen Datenschutzrechts zurückfallen, ohne dass sich der Gesetzesbegründung, die allein auf die Angleichung an das Umweltinformationsgesetz abstellt, eine Rechtfertigung entnehmen lässt.

8. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe c und d (§ 3 Satz 4 und 5 VIG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob § 3 Satz 4 und Satz 5 VIG-E jeweils durch die Regelung einer behördlichen Ermessensentscheidung ergänzt werden können.

Begründung:

Die jetzige Formulierung erlaubt zu wenig Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls und damit Einzelfallgerechtigkeit. Angesichts der gravierenden Folgen, die eine Auskunftserteilung oder Informationsveröffentlichung insbesondere im Bereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse für das jeweilige Unternehmen hat, ist eine entsprechende Prüfung zwingend erforderlich. Dies umso mehr, da im Hinblick auf den Rechtsschutz im vorliegenden Entwurf Abstriche gemacht wurden.

9. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe d (§ 3 Satz 6 - neu - VIG)

In Artikel 1 Nummer 4 ist Buchstabe d wie folgt zu ändern:

a) Der Einleitungssatz ist wie folgt zu fassen:

"Nach Satz 4 werden folgende Sätze 5 und 6 angefügt:"

b) Folgender Satz 6 ist anzufügen:

"Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, hat die oder der Dritte im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt."

Begründung:

Die Übernahme der Vorschrift des § 9 Absatz 1 Satz 5 des Umweltinformationsgesetzes erscheint an dieser Stelle - auch im Interesse des betroffenen Unternehmers - sachgerecht.

10. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 5 Absatz 1 Satz 2 - neu -, 3 - neu - VIG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 5 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

a) Nach Satz 1 ist folgender Satz einzufügen:

"Die Frist zur Anhörung beträgt in der Regel 14 Tage."

- b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3 und ist im Einleitungssatz wie folgt zu fassen:

"Im Übrigen gelten für die Anhörung § 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzes oder die entsprechenden Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder mit der Maßgabe, dass von einer Anhörung ausnahmsweise auch abgesehen werden kann"

Begründung:

Die Anhörung im Verwaltungsverfahren ist ein verfassungsrechtliches Recht im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips und Ausfluss des rechtlichen Gehörs nach Artikel 103 Absatz 1 GG, von dem nur im Ausnahmefall abgewichen werden kann. Im Verwaltungsverfahren hat sich in der Praxis bei anderen schriftlichen Verfahren eine Frist von in der Regel 2 bis 4 Wochen herausgebildet. Durch die Einführung einer Regelfrist von 14 Tagen tritt zum einen eine klare Verfahrensbeschleunigung gegenüber der bisherigen Rechtslage ein und zum anderen wird dadurch eine Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis sichergestellt. Denn eine reine Ermessensregelung birgt die Gefahr divergierender Verwaltungshandlungen. Des Weiteren sollten unberechtigte Erwartungen im Rahmen einer Verfahrensbeschleunigung durch eine eindeutige Fristenregelung vermieden und der Ausnahmecharakter klar statuiert werden. Zudem muss beachtet werden, dass bei der privatmotivierten Anfrage grundsätzlich kein öffentlicher Vollzugszwang besteht, wie z. B. bei polizeilichen Maßnahmen nach § 40 LFGB (auch in § 40 Absatz 3 LFGB ist die Ausnahme nur eine Ultima ratio).

11. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 VIG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 wie folgt zu fassen:

"2. in Fällen, in denen dem oder der Dritten die Erhebung der Information durch die Stelle bekannt ist und er oder sie in der Vergangenheit bereits Gelegenheit hatte, zur Weitergabe derselben Information Stellung zu nehmen, insbesondere wenn bei gleichartigen Anträgen auf Informationszugang eine Anhörung zu derselben Information bereits durchgeführt worden ist."

Begründung:

Mit Blick auf die durch das Grundgesetz geschützten Verfahrensrechte betroffener Dritter erfordert das Absehen von einer Anhörung die Gewähr, dass deren schützenswerte Rechtspositionen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht

betroffen sind. Die betroffenen Dritten müssen daher grundsätzlich Gelegenheit gehabt haben, nicht nur zu den Informationen selbst, sondern auch zu deren Weitergabe Stellung zu nehmen.

12. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 5 Absatz 2 Satz 4 VIG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 5 Absatz 2 Satz 4 zu streichen.

Begründung:

Durch § 5 Absatz 2 Satz 4 könnten interessierte Verbraucher von einer Antragstellung nach dem Verbraucherinformationsgesetz abgehalten werden. Die pauschale Preisgabe personenbezogener Daten ist ferner im Hinblick auf datenschutzrechtliche Grundsätze problematisch, wonach bei der Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Dritte stets ein berechtigtes Interesse an der Offenlegung der Daten des Antragstellers haben soll.

13. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 7 Absatz 1 Satz 2 VIG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist § 7 Absatz 1 Satz 2 wie folgt zu fassen:

"Durch die Kostenregelungen nach den Absätzen 2 und 3 kann festgelegt werden, dass der Zugang zu Informationen bis zu einem bestimmten Verwaltungsaufwand kostenfrei zu erteilen ist; dies gilt insbesondere für Informationen nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2."

Begründung:

Die Kompetenz zur Regelung des Gebührenrechts ist dann, wenn ein Bundesgesetz durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt wird, nach Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz grundsätzlich Sache der Länder (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Juli 2006 - BVerwG 10 C 9.05 Rdnr. 23 m. w. N.). Mit der Verwaltungszuständigkeit der Länder geht auch ihre Gebührenhoheit einher.

Eine abweichende Regelung im Bundesrecht ist zwar grundsätzlich möglich. Da die in § 7 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung verfügte Kostenfreiheit durch den Verzicht auf die Ausgestaltung des Entwurfs als Zustimmungsgesetz nicht für abweichungsfest im Sinne des Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 Grundgesetz erklärt wurde, bietet die Regelung allerdings keine Gewähr für eine bundesweit einheitliche Gebührenfreistellung bestimm-

ter Anfragen. Der Regelungsvorschlag der Bundesregierung würde sogar zu einer Verunsicherung der Verbraucherinnen und Verbraucher führen, falls einzelne Länder von der ihnen verfassungsrechtlich zustehenden Möglichkeit zu einer abweichenden Gebührenregelung Gebrauch machen sollten, etwa zur Schaffung harmonisierter Kostentatbestände für die Inanspruchnahme der Verwaltung nach allgemeinem oder bereichsspezifischem Informationszugangsrecht im jeweiligen Land.

Da die Evaluation gezeigt hat, dass bereits jetzt annähernd 80 Prozent der Bürgeranfragen durch die auskunftspflichtigen Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen kostenfrei bearbeitet werden, besteht auch sachlich keine Notwendigkeit, im VIG selbst Betragsgrenzen festzulegen, bis zu welchem Verwaltungsaufwand eine Gebührenerhebung nicht erfolgen soll. Verbliebe es bei der vorgesehenen Regelung, dürften gleichwohl alle Länder, die von der Abweichungskompetenz keinen Gebrauch machen wollen und soweit das VIG durch Kommunen ausgeführt wird, gezwungen sein, zur Wahrung des Konnexitätsprinzips über einen finanziellen Ausgleich zu Gunsten der Kommunen zur Deckung möglicher Einnahmeausfälle zu entscheiden. Auf eine solche Präjudizierung sollte verzichtet werden.

Neben der kostenmäßigen Privilegierung von Informationen über Verstöße (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1) sollten auch Informationen über Gefahren und Risiken gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 gleichermaßen gehandhabt werden, da diese Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher von vergleichbarer Relevanz sind. Auch in § 3 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b und Satz 4 Nummer 1 erfolgt eine Gleichbehandlung dieser Tatbestände.

14. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 7 Absatz 1 Satz 4 VIG)

In Artikel 1 Nummer 8 ist § 7 Absatz 1 Satz 4 wie folgt zu fassen:

"Er ist auf die Möglichkeit hinzuweisen, seinen Antrag zurücknehmen oder einschränken zu können."

Begründung:

Das Recht auf Rücknahme bzw. Modifikation des eigenen Antrags im Verwaltungsverfahren besteht grundsätzlich. Die Befugnis zur Antragsänderung bzw. Rücknahme folgt aus der Verfügungsbefugnis des Antragstellers zumindest bis zum Ergehen einer Entscheidung. Auf dieses Gestaltungsrecht ist im Einzelfall hinzuweisen.

15. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 40 Absatz 1a LFGB)

In Artikel 2 Nummer 2 ist § 40 Absatz 1a wie folgt zu fassen:

"(1a) Die zuständige Behörde informiert die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie unter Nennung des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt, behandelt oder in den Verkehr gelangt ist, wenn sie auf Grund von Tatsachen zu der Überzeugung gelangt ist, dass in Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten wurden."

Folgeänderung:

Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a ist zu streichen.

Begründung:

Die Informationspflichten des neuen Absatzes 1a können auf die im Aktionsplan der Länder und des Bundes geforderte Veröffentlichung von Grenzwertüberschreitungen beschränkt werden, da die Information der Öffentlichkeit über Verstöße gegen Vorschriften zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen bereits in § 40 Absatz 1 LFGB hinreichend geregelt ist.

Durch die vorgenannte Folgeänderung [und die vorgesehene Regelung in Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b ist gewährleistet, dass eine Information der Öffentlichkeit auch bei Verstoß gegen Vorschriften zum Schutz der Verbraucher vor Täuschung nach § 40 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 Buchstabe b LFGB regelmäßig erfolgt.

Die Veröffentlichung der gesetzlich normierten Tatbestände wird in der Verwaltungspraxis einen zusätzlichen Legitimationsdruck hervorrufen, da die Verwaltungsentscheidung im Einzelfall stärker hinterfragt werden wird. Daher ist es geboten, die Veröffentlichungstatbestände hinreichend klar zu gestalten. Die vorgeschlagene Formulierung "auf Grund von Tatsachen zu der Überzeugung gelangt" wird dieser Zielstellung gerecht.

16. Zu Artikel 2 (Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches)

- a) Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich das mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung verfolgte Anliegen, dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit bei Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht zu noch mehr Geltung zu verhelfen. Wie dringlich eine verbesserte Information der Öffentlichkeit ist, belegen in jüngster Vergangenheit die Funde von Dioxin in Futtermitteln sowie die Feststellung von Verstößen gegen Vorschriften zum Schutz vor Irreführung und Täuschung, z.B. bei Käseimitaten und dem so genannten Analogschinken.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die generelle Pflicht zur Information der Öffentlichkeit durch die zuständigen Behörden über bestimmte Fälle des Verdachts des Verstoßes gegen Vorschriften des Lebensmittel- oder Futtermittelrechts nach Artikel 2 Nummer 2 (§ 40 Absatz 1a LFGB - neu -) als zusätzliche neue oder erweiterte Aufgabe anzusehen ist, die mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Im Hinblick auf Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG kann die Vorschrift daher für die Überwachungsbehörden in kommunaler Trägerschaft nur gelten, soweit die Länder den Kommunen diese neue Aufgabe ausdrücklich übertragen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass weder im Vorblatt noch im allgemeinen Teil der Begründung Aussagen zu den Auswirkungen der in Artikel 2 des Gesetzentwurfes vorgeschlagenen Änderungen des LFGB enthalten sind. Daher wird die Bundesregierung gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Aussagen zum zusätzlichen Vollzugsaufwand für die beteiligten Behörden zu machen, mit welchen Kosten die Unterrichtung der Öffentlichkeit verbunden sein wird und inwieweit diese Kosten auf die Unternehmen als Veranlasser umgelegt werden können.