



Das Verbraucherinformationsgesetz unter der Lupe

Rechtliche Stellungnahme zum
Verbraucherinformationsgesetz (VIG)
durch Dr. Michéle John

GREENPEACE

Günther · Heidel · Wollenteit · Hack · Goldmann

Rechtsanwälte

Michael Günther
Hans-Gerd Heidel¹
Dr. Ulrich Wollenteit²
Martin Hack² LL.M. (Stockholm)
Clara Goldmann LL.M. (Sydney)
Dr. Michéle John
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town)
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London)

¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Postfach 130473
20104 Hamburg
Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
Email: post@rae-guenther.de
Gerichtskasten 177

23.04.2008

Stellungnahme zum Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

Im Auftrag von Greenpeace e.V. nehmen wir zum Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation, namentlich dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das am 01.05.2008 in Kraft treten wird, Stellung.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das VIG ganz erhebliche Schwächen aufweist und es für den Verbraucher in der Praxis nicht leichter wird, an für ihn maßgebliche Informationen zu gelangen. Zu den wesentlichen Schwächen des Gesetzes zählen:

- I. Eingeschränkter Anwendungsbereich - § 1 Abs. 1 S. 1 VIG**
- II. Vielzahl informationspflichtiger Stellen - Unterschiedliche Regelungen auf Landesebene - § 1 Abs. 2 VIG**
- III. Verhältnis zu anderen Informationsansprüchen unklar - § 1 Abs. 4 VIG**
- IV. Ausschluss- und Beschränkungsgründe verhindern Zugang zu Informationen - § 2 VIG**
- V. Regelungen zu Antrag und Antragsverfahren verhindern Zugang zu aktuellen Informationen - § 3 f. VIG**
- VI. Keine Informationspflicht der Behörden gegenüber der Öffentlichkeit - § 5 Abs. 1 S. 2 VIG**
- VII. Gebührenhöhe für Zugang zu Verbraucherinformationen wirkt abschreckend § 6 VIG i.V.m. VIGGebV**
- VIII. Kein Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen**

Dazu im Einzelnen:

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße · Fern- und S-Bahnhof Dammtor

.../ 2

Dresdner Bank AG
BLZ 200 800 00
Kto.-Nr. 4000 262 00

Hamburger Sparkasse
BLZ 200 505 50
Kto.-Nr. 1022 250 383

Postbank Hamburg
BLZ 200 100 20
Kto.-Nr. 743 874 202

Anderkonto:
Dresdner Bank AG
BLZ 200 800 00
Kto.-Nr. 4000 262 02

I. Eingeschränkter Anwendungsbereich - § 1 Abs. 1 S. 1 VIG

Das VIG ist lediglich anwendbar auf Auskünfte im Zusammenhang mit dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) und dem Weingesetz. Allerdings ist der Verbraucher daran interessiert, sich umfassend zu informieren, dazu gehören alle den Verbrauchern angebotenen Waren und Dienstleistungen, so dass auch beispielsweise Produkte nach dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz unter den Anwendungsbereich des VIG fallen sollten. Informationen über Arzneimittel sind ebenfalls nicht vom Anwendungsbereich umfasst.

II. Vielzahl informationspflichtiger Stellen - Unterschiedliche Regelungen auf Landesebene - § 1 Abs. 2 VIG

Es wird eine Vielzahl von unterschiedlichen Stellen geben, an die sich die Verbraucher wenden können. Unmittelbar nach dem VIG sind gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 zuständig: Behörden des Bundes, beispielsweise das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) oder die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) wie auch informationspflichtige Behörden des Landes, und zwar beispielsweise die in einigen Bundesländern existierenden Landesämter für Verbraucherschutz.

Der größte Teil der verbraucherrelevanten Informationen befindet sich allerdings bei den unteren Vollzugsbehörden, die bei den Gemeinden oder Gemeindeverbänden angesiedelt sind. Gemeinden und Gemeindeverbände sollen nach § 1 Abs. 2 S. 2 VIG auskunftspflichtig sein, sofern eine diesbezügliche landesrechtliche Regelung geschaffen wird. Danach sind die meisten Bundesländer angehalten, solche Regelungen für die Gemeindeebene zu erlassen.

Aufgrund der unterschiedlichen kommunalen Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Bundesländern, wird es wohl verschiedene Zuständigkeiten in den Ländern geben. Jedenfalls ist davon auszugehen, dass die bereits jetzt zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden landesrechtliche Kompetenzen zugesprochen bekommen werden, sofern dies nicht bereits geschehen ist.

Auch juristische Personen des Privatrechts, soweit diese öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnehmen, sind informationspflichtige Stellen (§ 1 Abs. 2 S. 1 Ziff. 2 VIG). Dazu gehören beispielsweise die Öko-Kontrollstellen.

III. Verhältnis zu anderen Informationsansprüchen unklar – § 1 Abs. 4 VIG

Das Verhältnis zwischen Informationsansprüchen nach dem VIG gegenüber Informationsansprüchen allgemeinerer oder speziellerer Art ist strittig. Insbesondere das Verhältnis VIG und Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ist ungeklärt. Ein eindeutiger Wortlaut in § 1 Abs. 4 VIG kollidiert offensichtlich mit dem Willen des Gesetzgebers (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/5404, 11). Dazu im Einzelnen:

Nach § 1 Abs. 4 VIG bleiben

„Bestimmungen über den Informationszugang und Informationspflichten auf Grund anderer Gesetze sowie die gesetzlichen Vorschriften über Geheimhaltungspflichten, Amts- und Berufsgeheimnisse (...) unberührt“.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes sind damit insbesondere die Regelungen des IFG und auch des Umweltinformationsgesetzes (UIG) neben dem VIG anwendbar. Es besteht somit Anspruchskonkurrenz, d.h. der Verbraucher kann seinen Antrag auf die eine als auch die andere Anspruchsgrundlage stützen.

Fachrechtliche und damit speziellere oder sonstige auch allgemeinere Regelungen eines Informationsanspruchs, die in Umfang oder Voraussetzungen ganz oder teilweise von den Regelungen des VIG abweichen, ebenso wie gesetzliche Vorschriften über Amts- und Berufsgeheimnisse sowie Geheimhaltungspflichten sind somit neben dem VIG anwendbar (so auch die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/5404, S. 11).

Allerdings wird in der Begründung zu § 1 Abs. 4 VIG dann abschließend ausgeführt, dass das „Zugangsrecht nach diesem Gesetz (...) den Auskunftsansprüchen aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes vor(geht)“ (BT-Drs. 16/5404, S. 11). Der Wille des Gesetzgebers weicht somit vorliegend vom Wortlaut des Gesetzes ab.

Ob die auskunftspflichtigen Stellen dem Wortlaut des Gesetzes folgen oder die Begründung des Gesetzes heranziehen und damit eine restriktive Informationspraxis ausüben, ist abzuwarten. Jedenfalls wird eine restriktive Informationserteilung erhebliche Auswirkungen für den Verbraucher haben. Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden:

Ein Verbraucher begehrt gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 VIG Informationen zu Untersuchungen über die Einhaltung bestimmter Qualitätsmerkmale und entsprechender Standards bestimmter Erzeugnisse. Die Behörde ist der Auffassung, dass der Informationsherausgabe ein privater Belang nach § 2 Nr.

2 c VIG entgegensteht, weil zwar kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, aber eine „sonstige wettbewerbsrelevante Information, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar (ist)“, herausverlangt werde und lehnt den Antrag ab. Ist die Behörde nun weiter der Auffassung, dass neben dem Antrag nach VIG kein Antrag nach IFG möglich ist, wird der Antrag nach IFG ebenfalls negativ beschieden, weil dieser bereits unzulässig wäre.

Nach den Regelungen des allgemeineren IFG hätte dem Antrag allerdings stattgegeben werden können, denn der Schutz privater Interessen ist in § 6 IFG enger formuliert, da nur „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse“ geschützt sind und Dritte sich nicht auf „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ stützen können. Auch das UIG spricht lediglich von „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen“.

Eine restriktive Informationspraxis würde nicht nur vom eindeutigen Wortlaut des § 1 Abs. 4 VIG abweichen, sondern auch den Gesetzeszweck des VIG leer laufen lassen. Das VIG zielt nämlich darauf ab, den Verbrauchern gerade zusätzliche Informationsansprüche zu gewähren, und nicht bestehende Informationszugangsrechte einzuschränken (vgl. Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 13). Somit darf m.E. aufgrund des eindeutigen Gesetzeswortlauts und des Gesetzeszwecks, nämlich das Recht auf Informationen für die Verbraucher zu erweitern, nicht auf den vermeintlich abweichenden Willen des Gesetzgebers abgestellt werden.

Die informationspflichtige Behörde hat auch von Amts wegen die dem Antragsteller günstigste Rechtsgrundlage anzuwenden (vgl. zum Verhältnis UIG und IFG nur *Wegener*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 4 Rn. 92).

IV. Ausschluss- und Beschränkungsgründe verhindern Zugang zu Informationen - § 2 VIG

Die Anwendung der Ausschluss- und Beschränkungsgründe ist nach den allgemeinen Auslegungsgrundsätzen des deutschen Rechts und mit Rücksicht auf die gemeinschaftsrechtliche Interpretationsmaxime des „effet utile“ eng und damit verbraucherschutzfreundlich auszulegen. Insbesondere dürfen die Ausschluss- und Beschränkungsgründe seitens der Verwaltung nicht dazu genutzt werden, den Zugangsanspruch vollständig oder teilweise auszuhöhlen und das Öffentlichkeitsprinzip zu unterlaufen. Es existiert vielmehr im Informationsrecht das Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Öffentlichkeit. Danach ist im Zweifel dem Gedanken der Zugangsgewährung der Vorrang vor entgegenstehenden Überlegungen der Geheimhaltung

einzuräumen (vgl. *Wegener*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, 2. Aufl. 2002, § 1 Rn. 4 m.w.N.).

Lediglich im Falle von Verstößen nach dem LFGB können sich Dritte nicht auf den Schutz als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis oder sonstige wettbewerbsrelevante Information berufen (§ 2 S. 3 VIG).

Auch findet sich keine Abwägungsregelung zwischen den unterschiedlichen Interessen, die unter Beachtung der tatsächlichen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen den Betroffenen den Informationsanspruch sichert, nämlich wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Nach dem UIG ist regelmäßig eine Abwägung der Interessen vorzunehmen (§ 9 Abs. 1 S. 1 UIG). Die Ausschluss- und Beschränkungsgründe des § 2 VIG führen dazu, dass dem Regel-Ausnahme-Prinzip nicht entsprochen wird.

Das VIG erweitert sogar die Ablehnungsgründe („sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind“) und erleichtert es den Behörden, Anträge abzulehnen. Aus der Praxis der Anwendung von UIG und IFG ist bereits bekannt, dass die Behörden die Ausnahmetatbestände eher weit und damit zuungunsten der Antragsteller auslegen. Auch die Gerichte legen die Ausnahmetatbestände unterschiedlich aus. So wurde das Begehren der Verbraucherzentrale Bundesverband zu niedrigen Füllmengen bei Verpackungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein mit der Begründung abgewiesen, dass ein schutzwürdiges Betriebs- und Geschäftsgeheimnis dem Informationszugang entgegensteht (OVG Schleswig, Beschluss v. 22.06.2005 – 4 LB 30/04) und dem gleichen Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz Berlin stattgegeben (VG Berlin, Urteil v. 10.05.2006 – 2 A 72.04). Es bestehen somit erhebliche Rechtsunsicherheiten, da in den Informationsgesetzen unterschiedliche Ausnahmeregelungen (auch ohne Legaldefinition) geschaffen wurden.

V. Regelungen zu Antrag und Antragsverfahren verhindern Zugang zu aktuellen Informationen - § 3 f. VIG

Die Information wird nur auf schriftlichen Antrag erteilt werden (§ 3 Abs. 1 S. 1 VIG). Damit weicht das VIG vom Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 VwVfG) ab, der sowohl im UIG als auch im IFG Anwendung findet. Nach UIG und IFG können Anträge nämlich auch mündlich (etwa fernmündlich) oder auch zur Niederschrift der Behörde gestellt werden.

Der Antrag muss auch hinreichend bestimmt sein und erkennen lassen, auf

welche Informationen er gerichtet ist (§ 3 Abs. 1 S. 2 VIG).

Sollten die nachgefragten Informationen nicht bei der Behörde vorgefunden werden, ist diese nicht verpflichtet, die Informationen zu beschaffen (§ 3 Abs. 2 S. 2 VIG). Der Verbraucher soll lediglich von der Behörde auf weitere informationspflichtige Stellen hingewiesen werden (§ 5 Abs. 2 S. 1 VIG).

Grundsätzlich gibt die zuständige Behörde Dritten, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind (d.h. in der Regel Unternehmen), vor der Entscheidung über den Antrag schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme (§ 4 Abs. 1 S. 1 VIG). Aber selbst wenn sich beispielsweise das Unternehmen trotz Anhörung danach nicht äußert, entscheidet die Behörde unter Abwägung der mutmaßlichen Interessen desselben (§ 4 Abs. 1 S. 3 VIG).

Die Bearbeitungsfristen führen dazu, dass der Verbraucher keine aktuellen Informationen erhält. Der Antrag soll „in der Regel innerhalb einer Frist von einem Monat“ beschieden werden (§ 4 Abs. 2 S. 1 VIG). Sofern ein Dritter, d.h. in der Regel ein Unternehmen betroffen ist, verlängert sich die Frist auf zwei Monate (§ 4 Abs. 2 S. 2 VIG), um dem Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 4 Abs. 1 S. 1 VIG). Nach einer solchen Anhörung darf der Informationszugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung bestandskräftig ist oder – wenn im Ausnahmefall einer sofortigen Vollziehung – weitere zwei Wochen vergangen sind (§ 4 Abs. 3 S. 3 VIG).

Regelmäßig sind somit Zeiträume zwischen Antragstellung und Entscheidung von zweieinhalb bis drei Monaten zu erwarten. Sollte das Unternehmen eine für den Verbraucher positive Entscheidung anfechten, hat ein Vorverfahren (§ 68 VwGO) stattzufinden (§ 4 Abs. 4 VIG), das wiederum drei Monate in Anspruch nehmen kann, bevor der Verbraucher wegen Untätigkeit das Verwaltungsgericht anrufen kann (§ 75 VwGO). Bevor dem Verbraucher somit gerichtliche Hilfe zur Seite steht, verstreichen mindestens fünf bis sechs Monate. Eine gerichtliche Auseinandersetzung kann bei mehreren Instanzen zwischen vier bis sechs Jahre andauern, bis eine rechtskräftige Entscheidung ergeht.

VI. Keine Informationspflicht der Behörden gegenüber der Öffentlichkeit - § 5 Abs. 1 S. 2 VIG

Die informationspflichtigen Behörden können Informationen auch ohne Antrag über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise veröffentlichen (§ 5 Abs. 1 S. 2 VIG). Allerdings besteht dazu keine Verpflichtung.

VII. **Gebührenhöhe für Zugang zu Verbraucherinformation wirkt abschreckend § 6 VIG i.V.m. VIGGebV**

§ 6 VIG stellt unmittelbar auf das Kostendeckungsprinzip ab und enthält kein Verbot prohibitiv wirkender Gebühren wie in § 12 Abs. 2 UIG, § 10 Abs. 2 IFG geregelt. Eine Novellierung des UIG (nachdem der EuGH die ursprüngliche Fassung der UIGGebV für rechtswidrig erklärte, EuGH, Urt. v. 09.09.1999, Rs. C-217/97, ZUR 2000, 16 ff.) und des IFG führte dazu, dass in beiden Gesetzen der Grundsatz des wirksamen Informationszugangs aufgenommen wurde. Danach sind die Gebühren unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationsanspruch wirksam in Anspruch genommen werden kann. Eine Kostendeckung wird zwar angestrebt, jedoch steht der Informationszugang im Vordergrund.

Der Informationsanspruch nach § 1 VIG kann allerdings nur wirksam in Anspruch genommen werden, wenn die Gebühren nicht abschreckend wirken. Die praktische Nutzung der Informationsbeschaffung nach dem UIG und IFG hat bereits gezeigt, dass überhöhte Kosten des Informationszugangs als Abwehrtaktiken der Behörden genutzt werden (*Partsch/Schurig*, Das Informationsfreiheitsgesetz von Nordrhein-Westfalen – ein weiterer Schritt aus dem Entwicklungsrückstand Deutschlands, DÖV 2003, 482, 487).

Die Gebühren für Auskünfte von Bundesbehörden nach dem VIG wurden vom Bundeskabinett am 02.04.2008 festgelegt. Danach sollen für einfache Auskünfte 5,00 bis 25,00 Euro, für schwierige Auskünfte 30,00 bis 60,00 Euro und für besonders schwierige Auskünfte 60,00 bis 250,00 Euro anfallen. Die Bundesländer müssen für Auskünfte eigene Gebührenrahmen schaffen und sind nicht verpflichtet die Vorgaben der Bundesebene zu übernehmen, sondern können sich daran orientieren.

Einfache mündliche oder schriftliche Auskünfte sollten kostenfrei erhältlich sein (vgl. UIG). Auch eine Einsichtnahme bei der Behörde darf keine Gebührenpflicht auslösen. Indem einfache Auskünfte gebührenfrei gehalten werden, wird der Verwaltungsaufwand im Sinne sowohl der Bürger wie der Verwaltung selbst minimiert, denn geringe Gebührentatbestände und deren Erhebung im Verwaltungsaufwand übersteigen den Erlös (vgl. *Redelfs*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW zur Änderung des IFG-SH, v. 14.10.2004, S. 4, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 15/5057). Mit Blick auf den Grundsatz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung ist auch nicht gerechtfertigt, dass die Bearbeitung von Anfragen nach dem VIG höhere Gebühren auslöst als nach dem UIG oder IFG. Eine Angleichung der Gebühren ist auch gerechtfertigt, denn in der Praxis können Anfragen in bestimmten Fällen zukünftig auf UIG und VIG gestützt werden. Beide Informationsgesetze können als spezielle Fachgesetze nebeneinander zur Anwendung kommen, beispielsweise wenn Informationen über

Kontaminationen in der Lebensmittelkette nachgefragt werden, die nach § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG Umweltinformationen sein können (*Fluck*, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl. 2006, 1406, 1408, 1410).

Es existieren auch keine klaren Leitlinien innerhalb der Verwaltungspraxis zu der Anwendung der Gebührenrahmen. Deshalb erlassen die Behörden höchst unterschiedliche Kostenentscheidungen. Es sollte allerdings Verwaltungspraxis sein, dass sich die behördlichen Gebührenforderungen am unteren Rand der in der Gebührenordnung vorgesehenen Gebührenspannen orientieren. Ermöglicht zum Beispiel eine Gebührenordnung für die Erteilung einer Auskunft Gebührenforderungen zwischen 30,00 bis 250,00 Euro, so sollte sich die tatsächlich erhobene Kostenforderung am unteren Ende dieses Rahmens halten und ihn – auch falls für die Informationsbeschaffung ein größerer Aufwand erforderlich sein sollte – nicht voll ausschöpfen.

Die Behörden sind auch nicht verpflichtet, vor der Bescheidung des Verbraucherinformationsanspruchs dem Antragsteller die zu erwartende Kostenhöhe mitzuteilen, wenn dies gewünscht wird.

Es ist schließlich nicht ersichtlich, dass Verbraucherverbänden, Medien und Bürgerinitiativen der Zugang zu Verbraucherinformationen kostenfrei ermöglicht wird. Lediglich Kosten für Auslagen sollten erhoben werden.

VIII. Kein Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen

Insbesondere Daten, die in Unternehmen gespeichert werden, berühren unmittelbar Rechte der Verbraucher und damit ihr Lebensumfeld. Deshalb sollten Transparenzrechte auch durch Auskunftsansprüche unmittelbar gegenüber den Unternehmen selbst gesetzlich geregelt werden.

Rechtsanwältin
Dr. Michéle John