

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Höfken, Nicole Maisch, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/13858 –**

Praktische Handhabung des Verbraucherinformationsgesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit dem 1. Mai 2008 gilt das Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation, kurz Verbraucherinformationsgesetz (VIG). Schon im ersten Jahr nach Inkrafttreten meldeten die Verbraucherinnen und Verbraucher und ihre Verbände große Schwierigkeiten mit der praktischen Handhabung des Gesetzes. Kritisiert wurden vor allem Kosten, Bearbeitungsdauer der Verbraucheranfragen sowie mangelnde Aussagekraft der Antworten. Als praxisfern und völlig unzureichend erweist sich der Anwendungsbereich des Gesetzes, weil er Fragen zu den Bereichen Finanzdienstleistungen, Gesundheitswesen oder Telekommunikation ausschließt bzw. wegen so genannter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Auskünfte in erheblichem Maße einschränkt. Deutlich wird aus den bisherigen Erfahrungen auch, dass die vom Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigte Transparenz und Offenheit durch das VIG nicht erreicht werden und „schwarze Schafe“ in der Praxis nichts zu fürchten haben, sondern weiter gedeckt werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Sicherstellung sachgerechter und angemessener Markttransparenz und die kontinuierliche Überprüfung verbraucherinformativer Regelungen und deren etwa erforderliche Anpassung an sich ändernde Marktverhältnisse und Informationsnachfrage der Verbraucherinnen und Verbraucher ist ein besonderes Anliegen der Bundesregierung. Daher hat die Bundesregierung unter anderem das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation vom 5. November 2007 (BGBl. I S. 2558) auf den Weg gebracht. Mit dem am 9. September 2007 verkündeten Gesetz sind erstmals langjährige Wünsche nach speziell auf die besonderen Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher und deren Marktumfeld zugeschnittenen Informationsrechten verwirklicht worden. Das Gesetz enthält im Übrigen gegenüber den verschiedenen vorausgegangenen Entwürfen, die – mit Ausnahme des § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) – nicht verabschiedet worden sind,

zahlreiche wichtige Verbesserungen, die den Zugang der Verbraucher zu behördlichen Informationen erleichtert haben. Dies gilt insbesondere im Vergleich mit dem Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes vom 15. März 2002 (E-VIG 2002 – Bundesratsdrucksache 2010/02).

Diese Verbesserungen betreffen nicht zuletzt die von den Fragestellern in ihrer Vorbemerkung angesprochenen Aspekte (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Bearbeitungsdauer, Kosten). So wird durch § 2 Satz 3 VIG nunmehr sichergestellt, dass in den für die Verbraucherinnen und Verbraucher besonders wichtigen Fällen von Rechtsverstößen ein Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht stattfindet. In der Gesetzesbegründung – auch das ist neu – wird nochmals ausdrücklich klargestellt, dass ungünstige Untersuchungsergebnisse nur im Einzelfall schützenswert sind und einen Ausschluss des Informationsanspruchs zur Folge haben können (Bundesratsdrucksache 273/07 S. 24). Demgegenüber findet sich die von den Verbraucherverbänden kritisierte Ausdehnung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auf „wettbewerbsrelevante Informationen, die ihrem Wesen nach Betriebsgeheimnissen gleichkommen“, bereits in § 4 Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 des E-VIG 2002. Zudem werden bei Rechtsverstößen – anders als in dem oben angeführten Entwurf – gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 VIG von den Verbraucherinnen und Verbrauchern keinerlei Kosten erhoben; eine Auskunftserteilung ist in diesen Fällen gemäß § 2 Satz 1 Nummer 1b VIG zudem auch während laufender Verwaltungsverfahren zulässig. § 2 der – aus verfassungsrechtlichen Gründen nur für Bundesbehörden anwendbaren – Gebührenverordnung vom 24. April 2008 (BGBl. I S. 762) ermöglicht – trotz des gesetzlichen Kostendeckungsprinzips – Gebührenermäßigungen aus sozialen Gründen sowie aus Gründen des öffentlichen Interesses. Das Kostendeckungsprinzip findet sich im Übrigen bereits in § 7 Absatz 1 Satz 1 E-VIG 2002.

Auch die für eine proaktive Öffentlichkeitsarbeit der zuständigen Behörden besonders bedeutsame Vorschrift des § 5 Absatz 1 Satz 2 VIG, durch die eine Veröffentlichung von nach dem VIG nachgefragter Informationen auch unabhängig von einem Antrag ermöglicht wird, so dass unter anderem auch die Veröffentlichung von Acrylamid-Daten durch das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit erfolgen konnte, wurde erstmals auf Veranlassung der derzeitigen Bundesregierung Bestandteil des VIG. Auch wurde auf Antrag der Koalition der Fraktionen der CDU/CSU und SPD im VIG die in früheren Entwürfen vorgesehene Bearbeitungsfrist von zwei Monaten durch § 4 Absatz 1 Satz 1 VIG halbiert. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der in der Vorbemerkung als „praxisfern und völlig unzureichend“ bezeichnete Anwendungsbereich des VIG exakt demjenigen des E-VIG 2002 entspricht.

Auch die Möglichkeiten der Behörden, von sich aus die Öffentlichkeit zu informieren, wurden durch das oben angeführte Gesetz weiter verbessert. So wurde § 40 LFGB zum Beispiel von einer bloßen „Kann-“ in eine „Soll“-Bestimmung umgewandelt. Die zuständigen Behörden sind damit – nach Streichung des § 40 Absatz 4 LFGB a. F. auch nach Verschwinden des betroffenen Produktes vom Markt – zum Beispiel bei Gesundheitsrisiken oder einem nicht unerheblichen Verstoß gegen Kennzeichnungsvorschriften grundsätzlich gehalten, die Öffentlichkeit über die festgestellten Verstöße zu informieren. Eine weitere Verbesserung der Rechtslage zugunsten der Verbraucher ist durch das Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften vom 29. Juni 2009 (BGBl. I S. 2205) erreicht worden. Durch dieses Gesetz wurde die Abwägungsklausel des § 40 Absatz 1 Satz 3 LFGB dahingehend verändert, dass in den dort genannten Fällen ein überwiegendes öffentliches Interesse nicht mehr vorliegen muss, sondern eine „schlichte“ Abwägung der betroffenen Belange ausreicht.

Der Deutsche Bundestag (Bundestagsdrucksache 16/2035) und der Bundesrat (Bundsratsdrucksache 584/06) haben die Bundesregierung um eine Evaluierung des VIG zwei Jahre nach dessen Inkrafttreten, also zum 1. Mai 2010, gebeten. Die Bundesregierung wird die Evaluation des VIG einschließlich des ökonomischen und rechtstatsächlichen Hintergrundes verbraucherinformativischer Regelungen unter anderem auf einer wissenschaftlich abgesicherten Basis vornehmen. Sie beabsichtigt nicht, den Ergebnissen der Auswertung der von den Ländern und den zuständigen Bundesstellen übermittelten Rohdaten durch die derzeit laufenden wissenschaftlichen Forschungsprojekte im Einzelnen vorzugreifen. Nach einer ersten Analyse sprechen die dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) übermittelten Daten allerdings dafür, dass das VIG von den Behörden vor Ort durchaus verbraucherfreundlich gehandhabt wird. So wurden trotz des teilweise sehr erheblichen Umfangs bestimmter Anfragen lediglich in etwa 16 Prozent der Fälle überhaupt Gebühren erhoben. Nur etwa ein Drittel der Anfragen wurde abgelehnt, und die gesetzlichen Fristen für die Auskunftserteilung konnten in etwa 80 Prozent der Fälle eingehalten werden. Die in der Vorbemerkung der Fragesteller aufgegriffenen „Meldungen der Verbraucherinnen und Verbraucher und ihrer Verbände“, dass bei der praktischen Handhabung des Gesetzes „große Schwierigkeiten“ aufgetreten seien, wird daher von der Bundesregierung nach einer ersten Einschätzung der zur Verfügung stehenden Datenlage nicht geteilt.

1. Wie viele Anfragen insgesamt wurden seit dem 1. Mai 2008 an die Bundesbehörden, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und an die Verbraucherbehörden der einzelnen Bundesländer gestellt?

Nach einer vorläufigen Auswertung der dem BMELV übermittelten Daten wurden im Zeitraum vom 1. Mai 2008 bis 1. Mai 2009 insgesamt 475 Anfragen nach dem VIG gestellt.

2. Wie sehen die Gebührenspiegel in den Ländern aus, und in welcher Spanne wurden tatsächlich Gebühren in welchem Umfang für Auskünfte nach dem VIG erhoben (aufgeschlüsselt nach Bereichen bis zu 5, 50, 100, 250, 500 sowie über 500 Euro)?

Die Gebührenspiegel der Länder richten sich nach den in den jeweiligen Landesgesetzblättern veröffentlichten Gebührenordnungen. Eine der Fragestellung entsprechende Aufschlüsselung der Höhe der von den Ländern erhobenen Gebühren liegt der Bundesregierung nicht vor. Aus den übermittelten Daten lässt sich jedoch entnehmen, dass die zuständigen Landesbehörden lediglich in 75 Fällen überhaupt Gebühren erhoben haben. Diese betragen in 15 Fällen bis zu 25 Euro, in 54 Fällen zwischen 25 und 250 Euro und nur in 7 Fällen mehr als 250 Euro.

3. Wie lang ist die durchschnittliche und wie lang die maximale Bearbeitungszeit?

Daten zur durchschnittlichen und maximalen Bearbeitungszeit liegen der Bundesregierung nicht vor.

4. Warum verhindert die Bundesregierung die öffentliche Bekanntmachung der Verursacher von Panschereien und anderen Verstößen?

Die Bundesregierung verhindert nicht „die öffentliche Bekanntmachung der Verursacher von Panschereien und anderen Verstößen“. Sie geht davon aus, dass die zuständigen Behörden die zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumentarien im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher entschlossen und rechtlich korrekt nutzen. Hinsichtlich der unlängst erfolgten Änderungen des § 40 LFGB wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

5. Wie und wann will die Bundesregierung das VIG verbessern, um der massiven Verbrauchertäuschung, z. B. durch Lebensmittelimitate, entgegenzuwirken?

Das VIG ist nach Ansicht der Bundesregierung nicht der alleinige oder auch nur primäre rechtliche Regelungsort, um tatsächlichen oder vermeintlichen Fällen einer „massiven Verbrauchertäuschung, z. B. durch Lebensmittelimitate, entgegenzuwirken“. Der wiederholt vorgetragene Ruf nach Änderungen des VIG als alleiniges Instrument zur Verhinderung oder Aufklärung und Ahndung sog. Lebensmittelkandale und sonstiger tatsächlicher oder vermeintlicher Missstände jedweder Art greift nach Auffassung der Bundesregierung zu kurz. Derartige Forderungen verkennen das komplexe Ineinandergreifen der vielfältigen staatlichen Instrumentarien regelsetzender, kontroll- und sanktionsrechtlicher sowie – natürlich auch – informatorischer Art im Lebensmittelbereich und deren Vernetzung mit dem Prinzip der Eigen- und Erstverantwortung der Wirtschaft und seiner Ausprägung zum Beispiel durch die Gewährleistung funktionstüchtiger Eigenkontrollsysteme.

6. Auf welcher Datengrundlage und mit welcher Auswertungsmethodik beabsichtigt die Bundesregierung die zum 1. Mai 2010 fällige Evaluierung des VIG vorzunehmen?

Die als Grundlage der Datenerhebung zum VIG verwendeten, mit den Bundesländern abgestimmten Fragebögen wurden dem Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages mit Schreiben des BMELV vom 16. Dezember 2008 zur Verfügung gestellt (Ausschussdrucksache 16(10)1145 vom 17. Dezember 2008). Mit Blick auf die durch Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes garantierte Wissenschaftsfreiheit sieht die Bundesregierung davon ab, den verschiedenen mit der Vorbereitung der Evaluation des VIG befassten Forschergruppen Vorgaben hinsichtlich der anzuwendenden Auswertungsmethodik zu machen.

7. Wie viele Anfragen betrafen vorrätige kostenfreie Informationen?
Wie viele Anfragen betrafen gebührenpflichtige Informationen?

Siehe Vorbemerkung sowie Antwort zu Frage 2.

8. Welche Themen (Lebensmittel, Kosmetika, Bedarfsgegenstände) wurden am stärksten abgefragt?
9. Wie viele der Anfragen wurden mit welcher Begründung abgewiesen?
10. In wie vielen Fällen haben Rechte Dritter die Auskunft verhindert?

Die Fragen 8 bis 10 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die o. a. Fragen werden von den im Rahmen der Evaluation des VIG beauftragten Wissenschaftlern näher untersucht.

11. In welchen Bundesländern wurde das Verbraucherinformationsgesetz inzwischen in Landesrecht umgesetzt, und in welchen Vorschriften finden sich die Regelungen?

Das VIG ist unmittelbar anwendbares Recht, das einer Umsetzung in Landesrecht durch die Bundesländer nicht bedarf.

12. Welche Bundesländer haben ihren Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Aufgaben nach dem VIG durch Landesrecht übertragen (§ 1 Absatz 2 Satz 2 VIG) und in welchen Ländern sollen die jeweiligen obersten Landesbehörden zuständig bleiben?

Das VIG wird von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt. Es liegt nicht im Aufgabenbereich der Bundesregierung, Übersichten über die rechtlichen, organisatorischen und personalwirtschaftlichen Maßnahmen zu erstellen und vorzuhalten, die die Länder zur Ausfüllung des § 1 Absatz 2 Satz 2 VIG getroffen haben. Diese sind jedoch in der einschlägigen Kommentarliteratur allgemein und leicht zugänglich veröffentlicht.

13. In welchen Bundesländern wurde eine dauerhafte Bürgerhotline zum Verbraucherinformationsrecht eingeführt?

Erkenntnisse hierzu liegen der Bundesregierung nicht vor. Das VIG sieht zur Gewährleistung hinreichender Flexibilität in § 5 als Mittel des Informationszugangs nicht zwingend die Einrichtung einer „dauerhaften Bürgerhotline“ vor. Zu den kompetenziellen Fragen siehe im Übrigen Antwort zu Frage 12.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung die von den Verbraucherverbänden geäußerte Kritik und die beschriebenen Probleme im Zusammenhang mit dem VIG, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus?

Die Bundesregierung hält die von den Verbraucherverbänden geäußerte Kritik für sachlich größtenteils nicht gerechtfertigt. Soweit von den Verbraucherverbänden nachvollziehbar und überzeugend Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt wurden, werden diese von der Bundesregierung jedoch im Rahmen der Evaluation sorgfältig geprüft und nach Möglichkeit aufgegriffen. Die Bundesregierung beabsichtigt allerdings, die Evaluation auf eine breite Grundlage zu stellen und die Ergebnisse der Evaluation ebenso wie einen eventuellen Handlungsbedarf mit den Abgeordneten, allen betroffenen Akteuren aus Bund, Ländern sowie den Wirtschafts- und Verbraucherverbänden und der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit zu erörtern.

