

# Inhalte und Eckpunkte des deutschen Verbraucherinformationsgesetzes

M. Welsch



## I. Einleitung

Am 1. Mai 2008 ist das Verbraucherinformationsgesetz vom 5.11.2007 in Kraft getreten (BGBl. I S. 2558). Damit ist ein langwieriges und umstrittenes Gesetzgebungsverfahren zu seinem vorläufigen Abschluss gekommen.

## II. Regelungsgehalt des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)

Der im Gesetz neu geschaffene Rechtsanspruch der Verbraucher auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen über Erzeugnisse des LFGB führt zu einem „Paradigmenwechsel“ im deutschen Recht. Mit dem VIG wird der bisher im deutschen Verwaltungsrecht geltende Grundsatz des Amtsgeheimnisses bzw. der beschränkten Aktenöffentlichkeit zugunsten des Grundsatzes der Aktenöffentlichkeit quasi umgekehrt. So wird der Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen nicht wie bisher an das Vorhandensein eines berechtigten Interesses sowie einer bestimmten Verfahrensstellung – etwa als Verfahrensbeteiligter – geknüpft. Vielmehr wird durch das VIG ein grundsätzlich voraussetzungsloser Anspruch auf Informationsoffenlegung geschaffen, der lediglich durch die abschließend spezifizierten Ausschluss- oder Beschränkungsgründe begrenzt werden kann.

### 1. Anspruchsberechtigter

§ 1 Abs. 1 Satz 1 VIG eröffnet „jedem“ einen Zugang zu den nachfolgend näher spezifizierten Informationen über Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittelgesetzbuches. Es handelt sich um ein sogenanntes „Jedermann-Recht“. Anspruchsberechtigter ist danach jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts. Bei dem Anspruch auf Informationszugang handelt es sich um ein Informationsrecht, das weder von einem besonderen Interesse auf die begehrte Information noch von einer eigenen Betroffenheit des Antragstellers abhängig ist. Mit dieser weiten Fassung der Anspruchsberechtigten soll dem Grundgedanken der Stärkung der demokratischen Bürgerbeteiligung Rechnung getragen werden.

### 2. Anspruchsinhalt

§ 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG umfasst alle Informationen zu Verstößen gegen das LFGB, gegen die aufgrund des LFGB erlassenen Rechtsverordnungen und gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des LFGB sowie Maßnahmen, die im Zusammenhang mit solchen Verstößen getroffen worden sind. Angesichts der bereits während des Gesetzgebungsverfahrens deutlich gewordenen Interessenlagen dürfte es sich bei den vorerwähnten Daten um eines der Hauptinformationsbegehren gegenüber den Lebensmittelüberwachungsbehörden nach dem VIG handeln. Diese Daten sind gem. § 2 Nr. 1 b) VIG auch bereits während eines laufenden Verwaltungsverfahrens offenzulegen. Angesichts der möglichen wirtschaftlichen Konsequenzen für die betroffenen Unternehmen kommt aber gerade im Falle von (potenziellen) Rechtsverstößen dem Zeitpunkt der Offenlegung gegenüber dem Antragsteller und dem damit zumeist verbundenen Grad der Verifizierung bzw. Absicherung einer Information eine entscheidende Bedeutung zu. Dies muss von der Behörde bei der Prüfung des Zeitpunktes der Offenlegung im Rahmen des § 2 Nr. 1 b) VIG mit einbezogen werden.

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 VIG besteht der Informationsanspruch auch auf freien Zugang zu allen Daten über *Kennzeichnung, Herkunft, Beschaffenheit, Verwendung sowie das Herstellen oder das Behandeln von Erzeugnissen sowie über Abweichungen von Rechtsvorschriften über diese Merkmale und Tätigkeiten*. Nach dem Willen des Gesetzgebers fallen unter diese sehr weitreichende Kategorie alle Hintergrundinformationen über die Bedeutung bestimmter Kennzeichnungsmerkmale bzw. der bei der Kennzeichnung verwendeten Begrifflichkeiten oder bestimmter Gütesiegel.

Die Informationen „über Abweichung von Rechtsvorschriften“ sollen nach dem Willen des Gesetzgebers nicht nur die Frage der fehlenden Verkehrsfähigkeit von Erzeugnissen betreffen, sondern auch eine Antwort auf die Frage geben, ob bei der Herstellung oder der Bearbeitung des Erzeugnisses aufgrund von Ausnahmegenehmigungen von Vorschriften abgewichen worden ist.

### 3. Anspruchsverpflichtete Stellen

Verpflichtete des Informationsanspruchs sind im Ge-

gensatz zum Informationsfreiheitsgesetz nicht nur die öffentlichen Stellen des Bundes, sondern zusätzlich zu den Bundesbehörden auch öffentliche Stellen eines Landes sowie die sonstigen natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts, die öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnehmen, die der Erfüllung der in § 1 LFGB genannten Zwecke dienen und über Informationen der vorgenannten Art verfügen. Gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 VIG ist diejenige Stelle informationspflichtig, bei der die Information vorhanden ist. Die Behörde ist dagegen ausdrücklich nicht verpflichtet, Informationen, die bei ihr nicht vorrätig sind oder aufgrund rechtlicher Vorgaben nicht verfügbar gehalten werden müssen, von dritter Seite zu beschaffen.

#### 4. Ausschluss- und Beschränkungsgründe

§ 2 VIG bildet eine der zentralen Normen des Verbraucherinformationsgesetzes, die in wesentlichen Teilen sehr intensiv im Gesetzgebungsverfahren diskutiert worden ist. Sie soll den notwendigen Schutz öffentlicher und privater Interessen gewährleisten und legt deshalb typische Fallkonstellationen fest, in denen Konflikte zwischen Informations- und Schutzinteressen auftreten können. In diesem Sinne wurde auch von der Lebensmittelwirtschaft im Gesetzgebungsverfahren stets darauf hingewiesen, dass zusätzliche gesetzliche Informationsrechte, die massiv in geschützte Rechtspositionen der Unternehmen eingreifen, den grundrechtlichen Schutz der Unternehmen strikt respektieren sowie unverhältnismäßige Eingriffe und Belastungen vermeiden müssen. Dies mache eine angemessene Berücksichtigung der Schutzinteressen der Lebensmittelwirtschaft im Verbraucherinformationsgesetz zwingend erforderlich.

#### 5. Entgegenstehende öffentliche Belange

§ 2 Nr. 1 VIG gewährleistet zunächst einmal den Schutz entgegenstehender öffentlicher Belange. Nach § 2 Nr. 1 a) VIG besteht der Informationsanspruch nicht, soweit das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland, militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr haben kann, die Vertraulichkeit der internen Behördenberatung berührt ist oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann. Einen besonderen Diskussionspunkt im Gesetzgebungsverfahren bildete die Formulierung von § 2 Nr. 1 b) VIG. Diese Regelung schließt in ihrer endgültigen Formulierung einen Informationsanspruch zwar während eines laufenden *Verwaltungsverfahrens, eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eines Disziplinarverfahrens, eines Gnadenverfahrens oder eines ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Informationen aus, die Gegenstand des Verfahrens*

*sind*. Der insbesondere von Seiten der Lebensmittelwirtschaft geforderte generelle Ausschluss des Informationsanspruchs während laufender Verwaltungsverfahren wird aber für einen Großteil der zu erwartenden Auskunftsbegehren wieder rückgängig gemacht. So besteht die Ausschlusswirkung während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens nicht, wenn es sich um Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG oder um von einem Erzeugnis ausgehende Gesundheitsgefahren im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 2 VIG handelt.

Viele behördliche Ermittlungen erweisen sich aber nach einer näheren Prüfung als unbegründet. Das Verwaltungsverfahren beginnt außerdem schon in einem sehr frühen Stadium, in dem Informationen über angebliche Gesetzesverstöße noch in keiner Weise überprüft, geschweige denn abgesichert sind (bspw. Informationsaustausch über angebliche Gesetzesverstöße inländischer Unternehmen zwischen Behörden der Mitgliedstaaten). Gerade die vorschnelle Offenlegung angeblicher, aber noch nicht überprüfter Rechtsverstöße und damit der Inhalte nicht abgeschlossener Verwaltungsverfahren durch die Behörden kann für Unternehmen unumkehrbare sowie existenzgefährdende Konsequenzen haben, zumal in diesen Fällen keine Güter- bzw. Interessenabwägung stattfindet.

Aus diesem Grunde muss für die Handhabung des § 2 Nr. 1 b) VIG in der Vollzugspraxis gelten, dass die Behörden angesichts der möglichen wirtschaftlichen Folgewirkungen für die Unternehmen beim Umgang mit Informationen über potenzielle Rechtsverstöße umso vorsichtiger sein müssen, je früher das Stadium des Verwaltungsverfahrens und je ungesicherter die Prüfung eines Gesetzesverstößes ist. Daher muss die Sperrwirkung des § 2 Nr. 1 b) VIG zumindest so lange erhalten bleiben, bis eine gewisse Festigung im Sinne eines hinreichenden Tatverdachts erreicht ist.

#### 6. Entgegenstehende private Belange

§ 2 Nr. 2 VIG führt ferner die entgegenstehenden privaten Belange im Einzelnen auf, die einen anerkannten Ausschluss- bzw. Beschränkungsgrund im Sinne des VIG darstellen. Geschützt wird gem. § 2 Nr. 2 a) VIG grundsätzlich der *Zugang zu personenbezogenen Daten*, es sei denn, das Informationsinteresse des Verbrauchers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs oder der Dritte hat eingewilligt. Als weiterer für die betriebliche Praxis bedeutsamer Ausschlussgrund entgegenstehender privater Belange werden in § 2 Nr. 2 c) VIG *Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind*, normiert. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind von erheblicher Bedeutung für den Bestand und den Wert eines Unternehmens. Der Begriff der Betriebs-

und Geschäftsgeheimnisse ist in § 2 Nr. 2 c) VIG nicht ausdrücklich definiert worden. Dies ist im Gesetzgebungsverfahren von verschiedener Seite vehement kritisiert worden, weil es nach Auffassung der Kritiker dazu führe, dass der Informationsanspruch mittels einer extensiven Auslegung des Begriffs unterlaufen werde könne. Dies würde im Endeffekt dann den Gesetzeszweck konterkarieren.

### **7. § 3 Antrag**

Nach § 3 Abs. 1 VIG setzt der Informationszugang nach den Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes einen schriftlichen Antrag voraus. Dieser muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche begehrten Informationen er gerichtet ist. Eine Begründung des Antrags ist dagegen nicht erforderlich.

### **8. § 4 Antragsverfahren**

§ 4 VIG regelt das Antragsverfahren im Falle einer Beteiligung Dritter und legt in Abs. 1 ausdrücklich fest, dass betroffene Dritte vor der Behördenentscheidung von Amts wegen zu beteiligen sind und schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats erhalten müssen.

### **9. Verständlichkeit der Information**

Gem. § 5 Abs. 1 Satz 3 VIG sollen die Informationen für die Verbraucher „verständlich dargestellt“ werden. Nach der amtlichen Begründung sollen die Behörden dazu angehalten werden, die inhaltliche Verständlichkeit der Informationen sicherzustellen. Eine Erläuterung der Information steht jedoch im Ermessen der auskunftspflichtigen Stelle und hängt ab vom Aufwand und der Erforderlichkeit. Aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft erscheint in erster Linie der einleitende Satz der amtlichen Begründung zu § 5 Abs. 1 Satz 3 VIG, nach dem diese Regelung „keine Pflicht

zur Aufbereitung der Informationen vorsieht“, erklärungsbedürftig. Verbraucher müssen in der Lage sein, produktbezogene Informationen richtig zu beurteilen. Aus diesem Grunde ist schon zur Erreichung des Gesetzeszwecks sicherzustellen, dass dem anfragenden Verbraucher nur aussagekräftige und aus dem Gesamtkontext verständliche Informationen übermittelt werden. Dazu ist es aber unabdingbar, dass Rohdaten oder Analyseergebnisse, die aus sich selbst heraus nicht verständlich sind, mit Erläuterungen versehen und in einer allgemein verständlichen Form von der Behörde aufbereitet werden.

### **10. § 6 Gebühren und Auslagen**

§ 6 Abs. 1 VIG legt fest, dass für Amtshandlungen kostendeckende Gebühren und Auslagen zu erheben sind. Eine Einschränkung gilt allerdings dahingehend, dass der Zugang zu Informationen über lebensmittelrechtliche Verstöße im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG immer kostenfrei zu gewähren ist. Zur Durchführung dieser Regelung ist im BGBl. I vom 30. April 2008, S. 762 mittlerweile die Verordnung über die Gebühren nach dem Verbraucherinformationsgesetz (Verbraucherinformationsgebührenverordnung – VIG-GebV) vom 24. April 2008 veröffentlicht worden. Sie beinhaltet die Gebührenregelungen für Amtshandlungen von Bundesbehörden nach dem Verbraucherinformationsgesetz. Die Verbraucherinformationsgebührenverordnung ist zeitgleich mit dem Verbraucherinformationsgesetz am 1. Mai 2008 in Kraft getreten.

*Adresse des Autors:*

*RA Michael Welsch*

*Geschäftsführer*

*Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde  
e. V., Bonn*

*mwelsch@bll.de*