

# Das Verbraucherinformationsgesetz aus Sicht der Behörde

G. Zellner

---

## 1. Einleitung

Im vierten Anlauf ist es im Jahr 2007 dem deutschen Gesetzgeber gelungen, das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) zu beschließen. Schon die Zahl der Anläufe weist darauf hin, dass dieses Gesetzesvorhaben nicht unumstritten und von Anfang an mit politischen

Standpunkten belastet war. Die Behörden haben die Möglichkeit, Informationen unter Nennung von Firmennamen herausgeben zu dürfen, grundsätzlich begrüßt.



Die Ausgestaltung der Regelungen hat aber dann eine Richtung genommen, die einem Gesetz mit nur sechs Paragrafen den Beinamen „bürokratisches Monster“ bescherte.

## 2. Amtsgeheimnis versus Transparenz

Seit 1. Mai 2008 haben die Verbraucher gegenüber den Lebensmittelüberwachungsbehörden einen Anspruch auf Informationen darüber, was in einem Lebensmittel drin ist, wo es herkommt oder womit es behandelt wurde. Die Lebensmittelüberwachungsbehörden müssen auch Auskunft geben über behördliche Maßnahmen und über Verstöße gegen das Lebens- und Futtermittelrecht. Das VIG bricht mit dem in Deutschland althergebrachten Grundsatz des Amtsgeheimnisses. Transparenz, „gläserne Behörde“ oder „gläserne Akte“ sind die Schlagworte, die das VIG begleiten. Hinter diesen Schlagworten steht aber mehr, nämlich möglicherweise eine andere Art der amtlichen Lebensmittelüberwachung. Die Möglichkeit, dass Informationen öffentlich gemacht werden müssen, hat für die Lebensmittelindustrie eine besorgniserregende Bedeutung. Im betriebs- oder behördeneigenen Risikomanagement nimmt die Öffentlichkeit eine größer werdende und schwer vorhersehbare Rolle ein.

## 3. Überblick über den Inhalt des Verbraucherinformationsgesetzes

Das VIG enthält eine Auskunftsverpflichtung für die zuständigen Behörden und eine Möglichkeit, von sich aus die Öffentlichkeit über bestimmte Sachverhalte zu informieren. In Bayern gibt es einen dreistufigen Verwaltungsaufbau. Auf der unteren Ebene gibt es 71 Landkreise und 25 kreisfreie Städte. Auf der mittleren Ebene gibt es sieben Bezirksregierungen und ein Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Oberste Landesbehörde ist das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz. Jede dieser genannten Behörden, einschließlich des Ministeriums, ist zur Auskunft verpflichtet, wenn ein Verbraucher einen Antrag auf Auskunft stellt, wenn die Behörde über entsprechende Informationen verfügt und der Auskunft keine Ausschluss- oder Beschränkungsgründe entgegenstehen. Das Gesetz räumt den Behörden auch das Recht ein, ohne Antrag eines Verbrauchers, Informationen über das Internet oder in sonstiger Weise zugänglich zu machen. Es gibt also zwei Möglichkeiten: mit Antrag oder ohne Antrag auf eigene Initiative der Behörde. In Bayern wird von beiden Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Konkret liegen den Behörden in Bayern einige Anfragen auf Auskunft nach dem VIG vor.

## 4. Informationsgewährung nach Antrag

Der Antrag muss hinreichend bestimmt sein, d. h., er muss erkennen lassen, auf welche Informationen

er gerichtet ist. Der Antrag ist schriftlich zu stellen. In Bayern fordern wir einen unterschriebenen Antrag, weil die Bearbeitung des Antrags mit Kosten für den Antragsteller verbunden sein kann. Auskunftsersuchen per E-Mail nehmen wir zum Anlass, einen schriftlichen (postalischen) Antrag einzufordern.

Für die Bearbeitung des Antrags hat der Gesetzgeber Fristen vorgesehen. Der Antrag ist in der Regel innerhalb einer Frist von einem Monat zu bescheiden. Soweit eine Beteiligung eines Dritten (Lebensmittelunternehmers) erforderlich ist, verlängert sich die Frist auf zwei Monate. Vor der inhaltlichen Bearbeitung des Antrags prüft die Behörde, ob einer der gesetzlichen Ablehnungsgründe vorliegt. Ablehnungsgründe sind, wenn sich die Auskunft auf

- Informationen zu Entscheidungsentwürfen bezieht,
- vertraulich übermittelte oder erhobene Informationen bezieht oder
- wenn durch das vorzeitige Bekanntwerden der Erfolg bevorstehender behördlicher Maßnahmen gefährdet würde.

Ferner kann ein Antrag abgelehnt werden, wenn der Antragsteller sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Hierunter zählen insbesondere die von den Behörden von sich aus veröffentlichten Informationen.

Der Gesetzgeber hat eine Reihe von weiteren Gründen festgelegt, die eine Informationsgewährung ausschließen. So darf bspw. während eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens keine Auskunft gegeben werden oder auch der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen verhindert eine Informationsgewährung. Liegen diese Ablehnungsgründe nicht vor, muss die Behörde prüfen, ob die begehrten Informationen bei ihr vorliegen. Eine Beschaffungspflicht besteht für die Behörde aber nicht. Wenn Informationen vorliegen, muss die Behörde entscheiden, ob ein Lebensmittelunternehmer durch die Informationsgewährung betroffen sein kann. Sie hat den Lebensmittelunternehmer dann anzuhören. Nach dem Vorliegen dieser Stellungnahme muss die Behörde entscheiden (1. Entscheidung), ob und inwieweit die Auskunft erteilt wird. Über diese Entscheidung ist der Antragsteller zu informieren, dabei ist ihm aber noch nicht der Inhalt der Information mitzuteilen. Gleichzeitig ist dem Lebensmittelunternehmer diese Entscheidung mit dem Inhalt der Information zur Verfügung zu stellen. Gegen diese Entscheidung kann der Lebensmittelunternehmer Rechtsbehelf (Klage) einlegen. Eine Auskunft darf dann bis zur rechtskräftigen Entscheidung nicht erfolgen, es sei denn die Behörde ordnet die sofortige Vollziehung an. Erst danach wird dem Antragsteller die Information gewährt (2. Entschei-

dung). Die Auskunft ist kostenpflichtig. In Bayern ist die Höhe der Gebühr abhängig von der Bearbeitungszeit. Bei Informationen über Verstöße ist die Auskunft kostenfrei.

## 5. Informationsgewährung ohne Antrag

In diesen Fällen entscheidet sich die Behörde von sich aus, der Öffentlichkeit Informationen ohne Antrag zu geben. Dies können sein: Untersuchungsergebnisse von Lebens- oder Futtermittelproben, Ergebnisse von Betriebskontrollen oder Verstöße gegen das Lebens- und Futtermittelrecht. Auch können die Namen der Lebensmittelunternehmer genannt werden, wenn dies rechtlich zulässig ist und das Verfahren ordnungsgemäß abgelaufen ist. Ein Beispiel für eine solche Informationsgewährung ist der Lebensmittelreport Bayern.

Unter [www.lgl.bayern.de](http://www.lgl.bayern.de) veröffentlicht das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit einen wöchentlich aktualisierten Report über Untersuchungsergebnisse.

Ein ähnliches Beispiel ist der Pestizidreport aus Nordrhein-Westfalen. In diesem Report werden auch die Namen der Einzelhandelsgeschäfte, Discounter oder Großmärkte genannt.

## 6. Öffentlichkeit wirkt sich im Markt aus

Es ist zu beobachten, dass der Markt auf öffentliche Informationen von Seiten der Verbraucherschutzbehörden relativ rasch reagiert. Neben der Auslistung eines Produkts kann es auch zu erhöhten Anforderungen an das Produkt kommen. Als Beispiel ist die Veröffentlichung von Pestizidwerten zu nennen. Wenn diese Werte bekannt gegeben werden, kann dies dazu führen, dass ein Druck entsteht in Richtung der geringsten Werte, auch wenn diese Werte unterhalb der zulässigen Höchstwerte liegen. Diese Entwicklung ist aus der Sicht des gesundheitlichen Verbraucherschutzes durchaus als positiv zu bewerten. Die Vermeidung oder Verringerung von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln führt letztendlich zu einem geringeren Einsatz dieser Mittel. Klar bleibt aber auch, dass alle Produkte unterhalb des gesetzlichen Höchstwertes verkehrsfähig sind.

## 7. Herausforderungen für die Behörden

Das VIG konfrontiert die zuständigen Behörden mit schwierigen Fragestellungen, belastet sie mit zusätzlicher Arbeit und birgt für alle Beteiligten Rechtsrisiken in sich. Das VIG enthält eine Reihe von Rechtsbegriffen, die im Einzelfall schwierig zu handhaben sind. Zuvorderst ist hier die Auslegung von Begriffen wie Schutz des geistigen Eigentums, von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen oder sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen zu nennen. Erschwert wird die Bearbeitung, wenn Lebensmittelunternehmer sehr großzügig damit umgehen, Informationen, die sie an Behörden weitergeben, als Betriebs- oder Geschäfts-

geheimnis zu deklarieren. Der Gesetzgeber hat den Belangen von betroffenen Lebensmittelunternehmern eine hohe Bedeutung eingeräumt. Diese sind anzuhören. In einem globalisierten Markt kann diese Aufgabe nicht immer leicht zu lösen sein. Für die Anwendung des VIG spielt es keine Rolle, wo der Lebensmittelunternehmer seinen Sitz hat. Wenn also eine Behörde in Bayern Informationen über ein Unternehmen mit Sitz in Österreich, Marokko oder Kenia öffentlich machen möchte, sind diese Unternehmen anzuhören. Jenseits des E-Mail-Verkehrs sind die damit verbundenen Schwierigkeiten leicht vorstellbar. Die Veröffentlichung von Informationen über ein Lebensmittelunternehmen ist für die Behörde und das Lebensmittelunternehmen schadensgeneigt. Die Folgen der öffentlichen Namensnennung für ein Lebensmittelunternehmen können massiv sein, infolgedessen besteht ein hohes Interesse, solche Veröffentlichungen zu verhindern. Im Einzelfall kann dies dadurch erreicht werden, dass die Behörde verklagt wird. Mit dieser Klage hat aber die Behörde von Anfang an zu rechnen. Die Ungewissheit über den Ausgang einer Klage steigt umso mehr, je mehr die behördliche Tätigkeit von der Anwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen abhängig ist. Für die Behörde besteht aber auch das Risiko, dass Non-Profit-Organisationen den Vorwurf erheben könnten, dass die Behörde nicht transparent genug ist. In der Auseinandersetzung mit Medien führt dies dann zu einer Verteidigungsstrategie über Fragen wie bspw.: Seit wann wusste die Behörde davon? Warum hat die Behörde die Öffentlichkeit nicht informiert?

Diese Fragen und die Auseinandersetzung damit haben auf die Arbeit der Behörde erhebliche Auswirkungen; sie dürfen aber nicht zum steuernden oder gar beherrschenden Faktor werden.

## 8. Zusammenfassung

Das VIG ist Ausdruck eines modernen Verständnisses von Verbraucherschutz. Staatliche Lebensmittelüberwachung bekommt durch das VIG eine neue Eigenschaft, vielleicht sogar eine neue Prägung. Öffentlichkeit kann sich an die Stelle von klassischen Maßnahmen der staatlichen Lebensmittelüberwachung (Sicherstellung, Verkehrsverbot, stiller Rückruf) setzen. Abzuwarten bleibt, ob und wann ein gesetzlicher Auskunftsanspruch gegen die Lebensmittelunternehmen unmittelbar folgen wird. Ausgeschlossen ist er nicht.

*Adresse des Autors:*

*Gerhard Zellner  
Leitender Ministerialrat  
Bayerisches Staatsministerium für Umwelt,  
Gesundheit und Verbraucherschutz  
poststelle@stmugv.bayern.de*