



Stellungnahme der wafg im Rahmen der öffentlichen Dialogphase zur Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) mit Sitz in Berlin ist ein wirtschaftspolitischer Verband für die Hersteller und Händler von alkoholfreien Getränken auf Bundesebene.

In der wafg sind über 80 Unternehmen der Erfrischungsgetränke-Industrie und der Vorstufen organisiert, darunter nationale und internationale Markenhersteller sowie namhafte Mineralbrunnen, Produzenten von Tafelwasser und Fruchtsaft sowie Brauereien, die auch alkoholfreie Getränke herstellen.

Aufgabe des Verbandes ist die Wahrnehmung und Förderung der rechtlichen und wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder gegenüber der Politik, den Ministerien und öffentlichen Institutionen sowie anderen Wirtschaftsstufen und der Öffentlichkeit. Die wafg ist zudem Mitglied im europäischen Verband der Erfrischungsgetränke-Industrie „Union of European Beverages Associations (UNESDA)“.

I. Grundlegende Bewertung

Die wafg verweist zunächst auf die ausführliche Stellungnahme des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) vom 22. Juli 2010. Der BLL hat bereits in der Vergangenheit die Interessen der Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft in den Beratungen zum Verbraucherinformationsgesetz (VIG) vertreten.

So sind die nun im Rahmen der Evaluierung erneut zur Diskussion gestellten Fragen bereits frühzeitig aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft kommentiert worden. Insbesondere gilt dies für die Frage nach einem **unmittelbaren Anspruch gegen die Unternehmen** sowie die **angemessene Reichweite des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen**.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass sich schutzwürdige Unternehmen nicht leichtfertig in der Öffentlichkeit mit einem Vorwurf konfrontiert sehen dürfen, der sich nach näherer Prüfung des Sachverhalts als haltlos bzw. unbegründet darstellt. Gerade in diesen Fällen sind die Auswirkungen eines „**öffentlichen Prangers**“ für das Renommee der Unternehmen kaum bzw. nicht reparabel.

Der Gesetzgeber muss daher nach der festen Überzeugung der wafg auch zukünftig auf einen ausgewogenen Ausgleich zwischen dem anerkannten Informationsinteresse der Öffentlichkeit bzw. der Konsumenten und den schutzbedürftigen Interessen der Unternehmen achten. Unzutreffende oder verzerrte Informationen – insbesondere wenn sie über öffentliche Stellen bereit gestellt oder kommuniziert werden – dienen zum einen nicht dem legitimen Informationsinteresse der Verbraucher. Zum anderen sind solche Informationen aber besonders dazu geeignet, wettbewerbsverzerrend zu wirken. Der BLL hat hierzu zutreffend darauf hingewiesen:

Allerdings darf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Lebensmittelwirtschaft und im Extremfall die Existenz betroffener Unternehmen durch den Vollzug des Verbraucherinformationsgesetzes auch in Zukunft nicht gefährdet werden. Frühzeitige, ungesicherte Informationsoffenlegung, Fehlinterpretationen oder Panikmeldungen können für die Betroffenen unübersehbare wirtschaftliche Konsequenzen haben, d.h. zu Absatzeinbrüchen und Unternehmenskrisen bis hin zur Existenzgefährdung führen. Unternehmen oder Produkte dürfen daher nicht in ungerechtfertigter Weise an einen öffentlichen Pranger gestellt werden.

Zutreffend hat der BLL aktuell ebenfalls noch einmal betont, dass die Lebensmittelwirtschaft – und das gilt ausdrücklich auch für die Unternehmen der Erfrischungsgetränke-Industrie – eine sachgerechte Information der Verbraucher als sinnvoll bewertet und diese Zielsetzung ausdrücklich unterstützt.

Hier ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass gerade die Qualität der von den Unternehmen selbst den Kunden bzw. Endverbrauchern bereit gestellten Informationen ein wesentliches Kriterium (auch in der Differenzierung gegenüber konkurrierenden Unternehmen) im fairen Leistungswettbewerb darstellt. Unternehmen können sich dabei nach den spezifischen Marktbedürfnissen aufstellen und Kunden nach ihren individuellen Bedürfnissen sowohl Anbieter als auch Produkte auswählen. Hinzu kommt, dass auf diesem Wege die notwendige Flexibilität für Unternehmen – z. B. auch und gerade für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) – bestmöglich gesichert wird.

Dabei ist noch einmal daran zu erinnern, dass die eigentliche Zielrichtung des VIG darin liegt, die **Transparenz staatlichen bzw. behördlichen Handelns** zu verbessern und nicht auf die „Ausforschung“ von Unternehmen hin konzipiert ist.

Die wafg appelliert daher, bei einer Überarbeitung des VIG den angemessenen Ausgleich von Informationsinteressen der Verbraucher und von legitimen Schutzinteressen der Unternehmen als zentrales Kriterium und Maßstab zu wahren.

In diesem Sinne begrüßt die wafg die vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) im Rahmen der Evaluierung veranlassenen umfassenden wissenschaftlichen Forschungsarbeiten sowie das hierzu unter Beteiligung maßgeblicher Akteure durchgeführte Symposium im Mai 2009. Die hier

noch einmal zusammengefassten zentralen Kritikpunkte aus Sicht der Wirtschaft wurden bereits dort vorgetragen.

Damit ist vor allem dem Eindruck entgegenzutreten, dass allein eine Ausweitung bzw. Erweiterung des VIG als sinnvolle Alternative in Betracht kommt bzw. angezeigt ist. Vielmehr sollte der Gesetzgeber sich auch damit auseinandersetzen, wie die im Vollzug des VIG sichtbar gewordenen (und vermutlich nicht beabsichtigten) negativen Auswirkungen für die Wirtschaft bzw. Unternehmen und Vollzugsbehörden behoben werden können. Insofern bitten wir, die hier – auch mit Blick auf eine weiterhin europarechtskonforme Ausgestaltung des VIG – genannten Aspekte zu berücksichtigen.

II. VIG und Vollzugspraxis – Verfahrensgarantien und Kritikpunkte

1. Unverzichtbare Verfahrensrechte

Die wafg hält weiterhin eine rechtsstaatskonforme Ausgestaltung der Verfahrensrechte für betroffene Unternehmen bzw. Institutionen – insbesondere das durch § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) geregelte und elementare Recht auf ordnungsgemäße Anhörung und Möglichkeit der Stellungnahme – ebenso wie die Option zur Inanspruchnahme effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes vor einer eventuellen Weitergabe von Informationen an Dritte für unverzichtbar.

Diese Rechtspositionen betroffener Unternehmen sind nicht nur ein Gebot der rechtlichen Fairness, sondern sie unterliegen auch weitgehend dem Schutz der einschlägigen Grundrechte. Dies gilt in besonderer Weise für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – diese sind im wahrsten Sinne existentiell für den Bestand und den Wert eines Unternehmens bzw. einer Marke. Der aktuell gewährte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist daher nicht disponibel und umfassend fortzuschreiben.

2. Möglichkeiten zur Konkretisierung und Optimierung

Die Erfahrungen mit der Anwendung des VIG sind geprägt von zwei Entwicklungen:

1. Die **Anträge von Bürgern bzw. Konsumenten** halten sich übersichtlich – hier ist (auch nach dem Vernehmen aus den Vollzugsbehörden) eigentlich kein dramatischer Änderungsbedarf erkennbar.
2. Dagegen gestalten sich **praktisch unbegrenzte Ausforschungsanträge**, wie sie vor allem aus dem Kreis von bestimmten institutionalisierten Akteuren (Umwelt- bzw. Verbraucherorganisationen, Medien) festzustellen sind, gelegentlich sowohl für die Behörden als auch die mittelbar betroffenen Unternehmen schwierig. Charakteristisch für diese Vorgänge ist, dass sie über umfassende und oft kaum bestimmte Anträge zu kaum überschaubaren bzw. eingrenzbaaren Sachverhalten Auskunft verlangen. Hier werden die personellen und sachlichen Ressourcen der betroffenen Behörden und der anzuhörenden Unternehmen nicht nur erheblich strapaziert, sondern stoßen im Einzelfall auch an nachvollziehbare Grenzen.

Die hier angesprochenen (kostenintensiven) „Ausforschungsanträge“ sollen ohne sinnhafte Konkretisierung oder Eingrenzung eigentlich keinen bestimmten Vorgang klären, sondern sich im Rahmen eines Rundumschlages quasi einen Gesamtüberblick über das bei den Behörden bzw. öffentlichen Stellen vorhandene Wissen verschaffen. In diesen Fällen ist zum einen nicht einzusehen, warum die Behörden unter diesen Voraussetzungen „kostenfrei“ arbeiten sollen. Zum anderen sollte sich der Gesetzgeber über die erheblichen (auch finanziellen) Belastungen bewusst sein, die hiermit für betroffene Unternehmen einhergehen.

Es erscheint daher sachgerecht, solche pauschalen Ausforschungsanträge ohne jedwede sinnvolle Konkretisierung bzw. Eingrenzung auf einen Lebenssachverhalt als unzulässig anzusehen. Nähere Konkretisierungen oder Eingrenzungen dürften hier einem Antragsteller auch unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks des VIG zumutbar sein.

Es ist in diesem Zusammenhang ausdrücklich daran zu erinnern, dass sich als Ergebnis der wissenschaftlichen Evaluierungsstudie festhalten lässt, dass keinesfalls von einer überhöhten Gebührenerhebung im Vollzug die Rede sein kann. Damit ist nicht davon auszugehen, dass sachlich begründete und angemessene Gebühren als Hinderungsgrund für die Stellung von Anträgen zu sehen sind.

Diese Punkte zu den Erfahrungen mit der Praxis des VIG vorausgestellt bleiben aus Sicht der wafg vor allem folgende Punkte bei einer Überarbeitung des VIG von besonderer Relevanz:

3. Es ist angebracht, den **Begriff „Rechtsverstoß“** für die Verfahrensabläufe näher abzugrenzen. So ist nicht akzeptabel, dass im Rahmen der Anhörung nach § 4 VIG immer häufiger Sachverhalte oder Untersuchungsbefunde aufgegriffen werden, die zuvor zu keiner Zeit den betroffenen Unternehmen (in einem Verwaltungs- oder Bußgeldverfahren) förmlich eröffnet bzw. zur Stellungnahme zugeleitet wurden.

Ein Klassiker sind hier etwa „Gutachten“ von Untersuchungsämtern, die eine Abweichung von Rechtsvorschriften behaupten, von Seiten der zuständigen Vollzugsbehörde aber nicht weiterverfolgt wurden. Im Rahmen des VIG-Verfahrens werden solche Befunde dann jedoch als „Verstoß“ bezeichnet.

Ebenso wie der BLL teilen wir die Bewertung im Evaluierungsgutachten der Philipps-Universität Marburg (Ziffer 32 der Ergebniszusammenfassung). Danach kann nur die zuständige Vollzugsbehörde einen „Rechtsverstoß“ feststellen. Bleibt diese untätig bzw. leitet keine Maßnahmen ein, ist vom Fehlen eines hinreichenden Tatverdachts auszugehen.

Diese Abgrenzung ist keinesfalls akademischer Natur:

- Da ein „Rechtsverstoß“ nicht auf ein Gutachten eines Untersuchungsamtes gestützt werden kann, darf in solchen Fällen die Tatbestandsvariante „Daten über Verstöße gegen das Lebensmittelrecht“ im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG nicht herangezogen werden.

- Damit hat dieser Sachverhalt unmittelbar auch Auswirkungen auf die Reichweite bzw. Anwendung der Ausschluss- und Beschränkungsgründe. So muss in dieser Konstellation im laufenden Verwaltungsverfahren der Schutz der Drittbetroffenen vorrangig bleiben. Gleiches gilt für den vorrangigen Schutz eines möglicherweise betroffenen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses bzw. einer der sonstigen geschützten wettbewerbsrelevanten Information.
4. Bereits seit Beginn der Diskussion über das VIG hat die Wirtschaft darauf hingewiesen, dass sich viele behördliche Ermittlungen im Laufe eines Verfahrens nach einer näheren Prüfung als unbegründet erweisen. Die voreilige Veröffentlichung angeblicher, aber noch nicht überprüfter, Rechtsverstöße durch die Behörde kann für Unternehmen unumkehrbare sowie existenzgefährdende Konsequenzen haben. Hinzu kommt, dass die hierdurch entstehende Situation eine sachgerechte weitere Behandlung durch die Behörde nicht befördern wird.

Nicht abgeschlossene Verwaltungsverfahren sollten daher **generell als Ausschlussgrund** für den **individuellen Informationsanspruch** gegenüber Behörden im Rahmen des VIG gelten. Dies folgt bereits aus der Logik, dass ansonsten der in § 2 Nr. 1b) VIG (rechtsstaatlich zwingende) Ausschluss der Informationsoffenlegung in einem eventuell späteren Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren faktisch ausgehebelt wird.

Auch in der Sache fehlt hier die Legitimation für derart weitreichende Eingriffe: Die zuständige Behörde kann und muss für den (seltenen) Fall einer Gefahr für geschützte Verbraucherinteressen – insbesondere bei einer Gesundheitsgefährdung – auf der Grundlage des § 40 LFGB agieren. Unabhängig von dieser Frage wird auf die bereits vom BLL dargelegten Kritikpunkte an der aktuellen Ausgestaltung des § 40 LFGB verwiesen.

5. Zudem sollte noch einmal die Frage der **Pflicht zur Aufbereitung von Informationen durch Behörden** überdacht werden. Es gibt eine ganze Reihe von Fallgestaltungen, in denen es sinnvoll ist, die Behörden dazu anzuhalten, Informationen (etwa Analyseergebnisse, die aus sich selbst heraus nicht verständlich sind) mit weiterführenden Erläuterungen zu versehen bzw. in einer allgemein verständlichen Form aufzubereiten.

Insbesondere muss gewährleistet bleiben, dass die Behörden keine isolierten bzw. aus dem Gesamtzusammenhang gerissenen (und damit unzutreffende) Informationen herausgeben. Diese Verpflichtung erscheint – auch zur Wahrung des eigentlichen Gesetzeszweckes – immer dann angebracht, wenn die behördlich bereit gestellte Information für den Verbraucher aus sich heraus nicht verständlich ist.

6. Ein besonderes Augenmerk sollte der Gesetzgeber zudem auf eine **verfassungskonforme Ausgestaltung von § 5 Abs. 3 VIG** legen, wonach die auskunftspflichtige Behörde nicht verpflichtet ist, die inhaltliche Richtigkeit der offen zu legenden Information zu überprüfen, soweit es sich nicht um personenbezogene Daten handelt. Dies wird zwar eingeschränkt, indem die Stelle die Information nur gemeinsam mit ihr möglicherweise „bekannten Hinweisen auf die Zweifel an der Richtigkeit der Information“ herausgeben soll.

Staatliche Informationen müssen nach Möglichkeit verständlich, zutreffend und vollständig sein.

Insofern ist nochmals auf die Ergebnisse des Evaluierungsgutachtens der Philipps-Universität Marburg hinsichtlich der Vorgaben zur Richtigkeit der erteilten hoheitlichen Auskünfte und den dort gesehenen Konkretisierungsbedarf hinzuweisen (Ziffer 34 der Zusammenfassung der Ergebnisse).

7. Eine **Zusammenführung von VIG, Bundes-Informationsfreiheitsgesetz und Umweltinformationsgesetz (UIG)** sollte ergebnisoffen geprüft werden.

Allerdings darf eine Konsolidierung der gesetzlichen Grundlagen nicht zur Aushebelung der vorgenannten – rechtsstaatlich gebotenen – Schutzrechte der Unternehmen in verfahrensrechtlicher sowie materiell-rechtlicher Hinsicht führen.

Der sachgerechte Interessenausgleich zwischen Verbrauchern und Unternehmen ist auch bei einer möglichen Konsolidierung der (Bundes-)Gesetze unverzichtbar.

Berlin, 31. August 2010

Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V.

Dr. Detlef Groß
- Rechtsanwalt -