



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG

INSTITUT FÜR AUSLÄNDISCHES UND
INTERNATIONALES PRIVAT- UND WIRTSCHAFTSRECHT

RECHTSVERGLEICHENDE
UNTERSUCHUNG DES VERBRAUCHERINFORMATIONSRICHTS
IN DEUTSCHLAND, BELGIEN, DÄNEMARK,
FRANKREICH, GROSSBRITANNIEN, IRLAND, SCHWEDEN
UND DEN VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA

ABSCHLUSSBERICHT
BAND I

FORSCHUNGSVORHABEN 08HS026

PROF. DR. THOMAS PFEIFFER,
THERESA HEINKE, PHILIPP PORTUGALL

IN KOOPERATION MIT
PROF. EVELYN TERRY, PROF. PETER MØGELVANG-HANSEN,
DR. STEPHANIE ROHLFING-DIJOUX, PROF. PATRICK BIRKINSHAW,
DR. CLIONA KELLY, DR. JORI MUNUKKA UND
PROF. ANITA ALLEN

IM AUFTRAG DER BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNG

Inhaltsverzeichnis Band I¹

A. Einführung in das Forschungsprojekt	22
I. Ziele und Aufgabenstellung des Projekts	22
II. Material und Methoden	30
B. Überblick über die Informationsquellen	31
II. Systematik des Informationsquellen	35
III. Historische Entwicklung	114
C. Die Verbraucherinformationsregelungen im Einzelnen	117
I. Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger.	118
II. Informationspflichten im Verhältnis zwischen Unternehmer und Behörde	183
III. Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbraucher	186
IV. Kosten und Nutzen	193
V. Schadensersatz.....	201
D. Praktische Wirksamkeit der Regelungen	210
I. Wichtigste Normen der Verbraucherinformation	210
II. Positive und negative Nebenwirkungen	213
III. Kurzfassungen	215
E. Streitschlichtungsmechanismen und andere Streitbeilegungsmöglichkeiten	170
I. Streitschlichtungsmöglichkeiten im Verbraucherinformationsrecht.....	216
II. Rechtsmittel von Verbraucherschutzverbänden	220
und anderen Personengruppen	
III. Kurzfassungen	222
F. Wertende Einschätzung des Verbraucherinformationsrechts	222
I. Deutschland	222
II. Belgien.....	223
III. Frankreich	224
IV. Dänemark	224
V. Schweden	224
VI. Großbritannien	225
VII. Irland	225
VIII. Die Vereinigten Staaten von Amerika	226

¹ Anhänge 3 bis 8 (Länderberichte Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und USA) befinden sich in Abschlussbericht Band II.

IX. Kurzfasserie	226
G. Fazit der rechtsvergleichenden Untersuchung	226
H. Regelungsoptionen	229
I. Deutsche Regelungsoptionen	229
II. Europäische Regelungsoptionen	257
III. Resüme	261
I. Gegenüberstellung von geplanten und erreichten Ergebnissen	261
J. Voraussichtlicher Nutzen und Verwertbarkeit der Ergebnisse	262
ANHANG 1: Länderbericht Deutschland	263
A. Grundfragen	263
I. Systematik des Verbraucherinformationsrechts	263
II. Historische Entwicklung	282
III. Private Informationsquellen	286
B. Gesamtschau der Verbraucherinformationsregelungen	289
I. Über einzelne Anspruchsgrundlagen hinausgehende Fragen	289
II. Informationsansprüche gegen Behörden	302
III. Gewährleistung von Unternehmens- und Datenschutz	319
IV. Besonderheiten (vor-)vertraglicher Informationsansprüche	327
V. Praktische Wirksamkeit der Regelungen	331
VI. Produktkennzeichnung und Qualitätskontrollen	340
C. Kostenlasten für die Beteiligten	344
I. Aufwand der Informationsbeschaffung und -erteilung	344
II. Kostentragung	347
III. Kosten-Nutzen-Betrachtung	351
D. Praktische Durchsetzbarkeit	352
I. Durchsetzbarkeit der Informationsansprüche	352
II. Prozessuale Besonderheiten	355
E. Abschließende Würdigung und Wertungsfragen	357
ANHANG 2: Länderbericht Belgien	363
A. General principles	363
I. Structure of the consumer information law	363
II. Historical development	386
III. Private sources of information	388
B. General view of the consumer information regulations	389

II. The right to receive information from authorities	394
III. Guaranteeing the protection of companies and data	400
V. Practical effects of the rules	406
VI. Product labeling and quality control.....	407
C. Cost Burdens for the parties involved	409
D. Enforceability of the right of information.....	410
E. : Final Appreciation, Assessment.....	415

Inhaltsverzeichnis Generalbericht

A. Einführung in das Forschungsprojekt	22
I. Ziele und Aufgabenstellung des Projekts	22
1. Planung und Ablauf des Projekts.....	22
a. Aufgabenstellung	22
b. Arbeitsplan.....	23
c. Tabellarische Darstellung des Arbeitsplans	24
d. Projektverlauf.....	25
(1) Einarbeitung in die Rechtsmaterie und Länderauswahl	25
(2) Erstellung des Fragenkatalogs.....	26
(3) Auswahl der Netzwerkpartner	26
(4) Erstellung vorläufiger Länderberichte.....	27
(5) Vorbereitung und Durchführung des Workshops	28
(6) Erstellung der endgültigen Länderberichte.....	28
(7) Erarbeitung der Ergebnisse und Erstellung des Abschlussberichtes	28
2. Zugrunde gelegter Stand der Wissenschaft.....	30
II. Material und Methoden.....	30
B. Überblick über die Informationsquellen.....	31
I. Funktion und Bedeutung der Verbraucherinformation.....	31
1. Deutschland.....	31
2. Belgien.....	32
3. Frankreich.....	32
4. Dänemark	33
5. Schweden	33
6. Großbritannien.....	33
7. Irland.....	34

8. Vereinigte Staaten von Amerika	34
9. Kurzzesümee	34
II. Systematik der Informationsquellen	35
1. Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger.....	35
a. Rechtsgrundlagen und sachlicher Anwendungsbereich der Informationspflichten und -rechte.....	35
(1) Deutschland	35
(2) Belgien	39
(3) Frankreich	40
(4) Dänemark.....	42
(5) Schweden.....	43
(6) Großbritannien	45
(7) Irland	47
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	49
(9) Kurzzesümee	51
b. Umfang und Inhalt der Informationspflichten und -rechte	52
(1) Deutschland	52
(2) Belgien	55
(3) Frankreich	56
(4) Dänemark.....	56
(5) Schweden.....	57
(6) Großbritannien	58
(7) Irland	58
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	59
(9) Kurzzesümee	59
c. Art der Zugangsgewährung	60
(1) Deutschland	60
(2) Belgien	61
(3) Frankreich	62

(4) Dänemark	62
(5) Schweden.....	63
(6) Großbritannien	63
(7) Irland	63
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	64
(9) Kurzfassungen	64
d. Erfordernis der Geltendmachung eines besonderen Interesses.....	65
(1) Deutschland	65
(2) Belgien	65
(3) Frankreich	65
(4) Dänemark.....	65
(5) Schweden.....	66
(6) Großbritannien	66
(7) Irland	66
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	66
e. Anspruchsberechtigte	66
(1) Deutschland	66
(2) Belgien	67
(3) Frankreich	67
(4) Dänemark.....	67
(5) Schweden.....	67
(6) Großbritannien	68
(7) Irland	68
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	68
f. Abdingbarkeit.....	68
(1) Deutschland	68
(2) Belgien	69
(3) Frankreich	69
(4) Dänemark.....	69

(5) Schweden.....	69
(6) Großbritannien	69
(7) Irland	69
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	70
(9) Kurzsüme	70
g. Entwicklung der Informationsansprüche durch die Rechtsprechung.....	70
(1) Deutschland	70
(2) Belgien	70
(3) Frankreich	71
(4) Dänemark.....	71
(5) Schweden.....	71
(6) Großbritannien	71
(7) Irland	71
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	72
h. Einheitliche Kodifikation und Konkurrenzverhältnis	72
(1) Deutschland	72
(2) Belgien	73
(3) Frankreich	73
(4) Dänemark.....	73
(5) Schweden.....	73
(6) Großbritannien	73
(7) Irland	74
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	74
(9) Kurzsüme	74
i. Zwischenresüme	75
2. Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern	75
a. Rechtsgrundlagen und Inhalte der Informationspflichten und -rechte	75
(1) Deutschland	75

(2) Belgien	77
(3) Frankreich	79
(4) Dänemark.....	81
(5) Schweden.....	81
(6) Großbritannien	83
(7) Irland	84
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	85
(9) Kurzzesüme	87
b. Rechtsnatur der Ansprüche	87
(1) Deutschland	87
(2) Belgien	88
(3) Frankreich	88
(4) Dänemark.....	88
(5) Schweden.....	89
(6) Großbritannien	89
(7) Irland	89
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	90
(9) Kurzzesüme	90
c. Abdingbarkeit	91
(1) Deutschland	91
(2) Belgien	91
(3) Frankreich	91
(4) Dänemark.....	91
(5) Schweden.....	91
(6) Großbritannien	92
(7) Irland	92
(8) Vereinigte Staaten von Amerika.....	92
(9) Kurzzesüme	92
d. Entwicklung durch die Rechtsprechung.....	92

(1) Deutschland	92
(2) Belgien	93
(3) Frankreich	93
(4) Dänemark.....	93
(5) Schweden.....	93
(6) Großbritannien	94
(7) Irland	94
(8) Vereinigte Staaten von Amerika	94
e. Anspruchskonkurrenz	94
(1) Deutschland	94
(2) Belgien	95
(3) Frankreich	95
(4) Dänemark.....	95
(5) Schweden.....	95
(6) Großbritannien	95
(7) Irland	96
(8) Vereinigte Staaten von Amerika	96
(9) Kurzsüme	96
f. Zwischenresüme	97
3. Prozessuale Einsichts- und Auskunftsrechte.....	97
a. Deutschland.....	97
b. Belgien.....	98
c. Frankreich	98
d. Dänemark	98
e. Schweden	98
f. Großbritannien.....	98
g. Irland.....	99
h. Vereinigte Staaten von Amerika	99
i. Kurzsüme.....	100

4. Öffentliche Datenbanken	100
a. Deutschland	100
b. Belgien	101
c. Frankreich	101
d. Dänemark	101
e. Schweden	101
f. Großbritannien	102
g. Irland	102
h. Vereinigte Staaten von Amerika	102
i. Kurzfassungen	103
5. Gesetzliche Produktkennzeichnungspflichten	103
a. Deutschland	104
b. Belgien	104
c. Frankreich	104
d. Dänemark	105
e. Schweden	105
f. Großbritannien	105
g. Irland	105
h. Vereinigte Staaten von Amerika	106
i. Kurzfassungen	107
6. Güte- und Kontrollsiegel	107
a. Deutschland	107
b. Belgien	108
c. Frankreich	109
d. Dänemark	110
e. Schweden	110
f. Großbritannien	110
g. Irland	110
h. Vereinigte Staaten von Amerika	111

i. Kurzsüme	111
7. Sonstige Informationsquellen	111
a. Deutschland	111
b. Belgien	112
c. Frankreich	112
d. Dänemark	113
e. Schweden	113
f. Großbritannien	113
g. Irland	113
h. Vereinigte Staaten von Amerika	113
i. Kurzsüme	114
III. Historische Entwicklung	114
1. Deutschland	114
2. Belgien	115
3. Frankreich	115
4. Dänemark	116
5. Schweden	116
6. Großbritannien	116
7. Irland	116
8. Vereinigte Staaten von Amerika	117
9. Kurzsüme	117
C. Die Verbraucherinformationsregelungen im Einzelnen	117
I. Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger	118
1. Behördenorganisation	118
a. Aufbau der Behörden	118
(1) Deutschland	118
(2) Belgien und Frankreich	118

(3) Dänemark und Schweden	119
(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	120
(5) Kurzfassende	121
b. Informationsfluss zwischen den Behörden	121
(1) Deutschland	121
(2) Belgien und Frankreich.....	121
(3) Dänemark und Schweden	122
(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	122
(5) Kurzfassende	122
c. Umgang mit Anträgen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Behörde.....	123
(1) Untersuchte Rechtsordnungen.....	123
(2) Kurzfassende	123
2. Voraussetzungen und Verfahren	124
a. Form	124
(1) Untersuchte Rechtsordnungen.....	124
(2) Kurzfassende	125
b. Bearbeitungsfristen/Anspruch auf Eilbearbeitung.....	125
(1) Deutschland	125
(2) Belgien	126
(3) Frankreich	126
(4) Dänemark.....	126
(5) Schweden.....	126
(6) Großbritannien	127
(7) Irland	127
(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika.....	127
(9) Kurzfassende	128
c. Anhörungspflichten betroffener Dritter	129
(1) Deutschland	129
(2) Belgien und Frankreich.....	129

(3) Dänemark und Schweden	129
(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	130
(5) Kurzfassende	131
d. Überprüfungsansprüche der Behörde	131
(1) Deutschland	131
(2) Belgien und Frankreich.....	132
(3) Dänemark und Schweden	132
(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	132
e. Bereitstellungsansprüche der Behörde.....	133
(1) Deutschland	133
(2) Belgien und Frankreich.....	133
(3) Dänemark und Schweden	134
(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	134
(5) Kurzfassende	134
f. Besondere Personengruppen.....	135
(1) Deutschland	135
(2) Belgien und Frankreich.....	136
(3) Dänemark und Schweden	136
(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	136
(5) Kurzfassende	137
g. Gleichartige Anfragen	137
(1) Deutschland	137
(2) Belgien und Frankreich.....	138
(3) Dänemark und Schweden	138
(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	138
(5) Kurzfassende	138
h. Ausnahmen.....	139
(1) Allgemeine Abwägungsklausel.....	139
(2) Überblick über die Ausnahmen	141

(3) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.....	157
(4) Datenschutz	167
(5) Das Alter von Informationen als Ausschlusskriterium	170
3. Pflichten der Behörden zur aktiven Information von Verbrauchern	171
a. Register	171
(1) Deutschland	171
(2) Belgien	172
(3) Frankreich	172
(4) Dänemark.....	172
(5) Schweden.....	172
(6) Großbritannien	172
(7) Irland	173
(8) USA.....	173
(9) Kurzfassungen	173
b. Qualitätskontrollen und die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen.....	173
(1) Deutschland	173
(2) Belgien	174
(3) Frankreich	175
(4) Dänemark.....	175
(5) Schweden.....	177
(6) Großbritannien	177
(7) Irland	178
(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika.....	179
(9) Kurzfassungen	179
c. Sonstige Informationen	180
(1) Deutschland	180
(2) Belgien	180
(3) Frankreich	180
(4) Dänemark.....	181

(5) Schweden.....	181
(6) Großbritannien	181
(7) Irland	182
(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika.....	182
(9) Kurzzesüme	182
II. Informationspflichten im Verhältnis zwischen Unternehmer und Behörde	183
(1) Deutschland	183
(2) Belgien	183
(3) Frankreich	184
(4) Dänemark.....	185
(5) Schweden.....	185
(6) Großbritannien	185
(7) Irland	186
(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika.....	186
(9) Kurzzesüme	186
III. Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern	186
1. Direkter Informationsanspruch gegen den Unternehmer.....	186
2. Informationspflichten.....	187
a. Vorliegen von Informationspflichten und Wirksamkeitsvoraussetzungen	187
(1) Deutschland	187
(2) Belgien	187
(3) Frankreich	188
(4) Dänemark.....	188
(5) Schweden.....	188
(6) Großbritannien	188
(7) Irland	189
(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika.....	189
b. Rechtsfolgen bei Verletzung der Informationspflichten.....	190
(1) Deutschland	190

(2) Belgien	191
(3) Frankreich	191
(4) Dänemark.....	191
(5) Schweden.....	192
(6) Großbritannien	192
(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika.....	192
3. Kurzsüme	193
IV. Kosten und Nutzen.....	193
1. Aufwand der Informationsbeschaffung und -erteilung	193
a. Tatsächliche Handlungen zur Erfüllung von Informationsansprüchen und aufwendigste Handlungen	193
(1) Deutschland	193
(2) Übrige Länder.....	194
b. Höhe der durch Informationsbeschaffung und -erteilung entstandenen Kosten.....	194
(1) Deutschland	194
(2) Belgien und Frankreich.....	195
(3) Dänemark und Schweden	195
(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	195
2. Kostentragung	196
a. Von Verbrauchern zu tragende Kosten.....	196
(1) Deutschland	196
(2) Belgien und Frankreich.....	196
(3) Dänemark und Schweden	197
(4) Großbritannien	197
(5) Irland	197
(6) Die Vereinigten Staaten von Amerika.....	198
b. Kostenminderungsmöglichkeiten für sozial Schwache	199
(1) Deutschland	199
(2) Belgien, Frankreich, Dänemark, Schweden	199

(3) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	199
c. Wirkung der Kosten auf das Informationsverhalten	199
d. Kostenbeteiligung der Unternehmen	199
(1) Deutschland	199
(2) Belgien und Frankreich.....	200
(3) Schweden und Dänemark	200
(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika	200
e. Kurzsümee	200
3. Kosten-Nutzen-Betrachtungen.....	201
V. Schadensersatz.....	201
1. Informationspflichtverletzung und Beweislast.....	202
a. Deutschland.....	202
b. Belgien und Frankreich.....	202
c. Dänemark und Schweden.....	203
d. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika.....	203
2. Voraussetzungen eines etwaigen Schadensersatzanspruches für eine Informationspflichtverletzung und Berechnung des Schadens	204
a. Deutschland.....	204
b. Belgien.....	204
c. Frankreich	204
d. Dänemark	205
e. Schweden	205
f. Großbritannien	205
g. Irland.....	206
h. Die Vereinigten Staaten von Amerika	206
3. Verjährung von Ansprüchen wegen Informationspflichtverletzungen	207
a. Deutschland.....	207
b. Belgien und Frankreich.....	207
c. Dänemark und Schweden.....	207

d. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika.....	208
4. Recht auf Gegendarstellung, Nachkontrollen und selbstständige Aktualisierung von Informationen durch Behörden	208
a. Deutschland	208
b. Belgien und Frankreich	208
c. Dänemark und Schweden.....	209
d. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika.....	209
5. Kurzsüme	210
D. Praktische Wirksamkeit der Regelungen.....	210
I. Wichtigste Normen der Verbraucherinformation.....	210
1. Deutschland	210
2. Belgien und Frankreich	211
3. Dänemark und Schweden	212
4. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika.....	212
II. Positive und negative Nebenwirkungen.....	213
1. Deutschland	213
2. Belgien und Frankreich	214
3. Dänemark und Schweden	214
4. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika.....	214
III. Kurzsüme	215
E. Streitschlichtungsmechanismen und andere Streitbeilegungsmöglichkeiten	216
I. Streitschlichtungsmöglichkeiten im Verbraucherinformationsrecht	216
1. Deutschland	216
2. Belgien	216
3. Frankreich.....	217
4. Dänemark	218
5. Schweden	218

6. Großbritannien	218
7. Irland	219
8. Die Vereinigten Staaten von Amerika	219
II. Rechtsmittel von Verbraucherschutzverbänden und anderen Personengruppen	220
1. Deutschland	220
2. Belgien	220
3. Frankreich	221
4. Dänemark	221
5. Schweden	221
6. Großbritannien	221
7. Irland	222
8. Die Vereinigten Staaten von Amerika	222
III. Kurzfassame	222
F. Wertende Einschätzung des Verbraucherinformationsrechts	222
I. Deutschland	222
II. Belgien	223
III. Frankreich	224
IV. Dänemark	224
V. Schweden	224
VI. Großbritannien	225
VII. Irland	225
VIII. Die Vereinigten Staaten von Amerika	226
IX. Kurzfassame	226
G. Fazit der rechtsvergleichenden Untersuchung	226

H. Regelungsoptionen	229
I. Deutsche Regelungsoptionen	229
1. Grundsätzliche Änderungen	229
a. Akteneinsichtsrecht und Zwecksetzung.....	230
b. Kodifikation eines Informationsfreiheitsgesetzbuches	232
c. Antragserfordernisse.....	233
d. Direktanspruch gegen Unternehmer.....	234
e. Normierung von Produktrückruf.....	236
f. Verpflichtung zur Ampelkennzeichnung.....	236
2. Einzelne Regelungsänderungen im bestehenden System	236
a. Erweiterung des Anwendungsbereiches des VIG.....	236
b. Definitionen.....	237
c. Im Bereich der Ausnahmetatbestände von VIG, IFG und UIG	237
(1) Unterschiedliche Ausnahmen in VIG, IFG und UIG	238
(2) Umfangreiche absolute Ausnahmen	239
(3) Negativliste.....	241
d. Im Zusammenhang mit der Drittbeteiligung.....	242
(1) Abschaffung der Anhörungspflicht.....	242
(2) Zweifelsregelung	243
(3) Anhörung von Repräsentanten.....	244
(4) Vorverlagerung des Anhörungssystems.....	244
(5) Zweistufiges Verfahren.....	245
(6) Genehmigungsfiktion i. V. m. Verkürzung der Anhörungsfristen.....	245
(7) Regelung entsprechend § 28 VwVfG	246
(8) Gesetzliche Anordnung des sofortigen Vollzuges.....	247
e. Fristen.....	247
(1) Abschaffung	248
(2) Verkürzung	249
f. Kosten.....	250

(1) Kostenlose Informationsgewährung	250
(2) Britische Lösung	251
(3) US-amerikanische Lösung	252
(4) Unternehmensbeteiligung	253
g. Aktive Veröffentlichung von Informationen	253
(1) Veröffentlichung von Kontrollergebnissen	253
(2) Ausführliche Veröffentlichungspflichten (amerikanisches Modell).....	255
h. Informationsbeauftragter.....	256
i. Behördeninstruktion	256
II. Europäische Regelungsoptionen.....	257
1. Im Bereich der Informationsfreiheit	257
a. Europäisches Informationsfreiheitsverordnung.....	257
b. Europäische Verbraucherinformationsverordnung	258
2. Im Bereich des Verbraucherschutzes	259
3. Behördenzusammenarbeit.....	260
III. Resümee	261
I. Gegenüberstellung von geplanten und erreichten Ergebnissen	261
J. Voraussichtlicher Nutzen und Verwertbarkeit der Ergebnisse	262

A. Einführung in das Forschungsprojekt

I. Ziele und Aufgabenstellung des Projekts

1. Planung und Ablauf des Projekts

a. Aufgabenstellung

Seit dem vollständigen Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes² am 01.05.2008 haben Verbraucher die Möglichkeit, von Behörden die Herausgabe bestimmter Informationen zu verlangen. Aufgrund der langwierigen Diskussion vor Entstehung des Verbraucherinformationsgesetzes wurde von vornherein eine Evaluierung des Gesetzes nach zwei Jahren vorgesehen. Da die einzelnen Regelungen in der Zwischenzeit teilweise scharfe Kritik erfahren haben, kann diese Evaluation auch dazu genutzt werden, eventuell bestehende Mängel des Gesetzes zu beseitigen. Im Hinblick auf die Globalisierung und den zunehmenden Einfluss europäischer Vorgaben im Verbraucherschutzrecht sollten hierbei auch die Lösungsansätze anderer Rechtsordnungen mit herangezogen werden. Neben einer Studie zur Veränderung der Informationskultur³ und einer Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz⁴ sah man aus diesem Grunde eine rechtsvergleichende Untersuchung des deutschen Rechts mit Großbritannien, den USA, zwei skandinavischen Ländern, zwei Ländern aus dem romanischen Rechtskreis (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Italien, Spanien), sowie zwei weiteren, frei zu wählenden Ländern vor. Dabei sollten sowohl Informationsansprüche gegenüber Behörden als auch gegenüber Unternehmen analysiert werden. Zu untersuchen waren weiterhin die praktische Wirksam- und Durchsetzbarkeit sowie die Rechtsfolgen einer Informationsrechtsverletzung.

Vor diesem Hintergrund galt es folgende Fragen zu beantworten:

- Gibt es dem Verbraucherinformationsgesetz vergleichbare Rechtsakte in den zu untersuchenden Ländern?

² Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation.

³ Die Durchführung dieser Studie am Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung, Berlin, wurde von Britta Oertel geleitet.

⁴ Diese Studie wurde von Prof. Dr. Monika Böhm, Prof. Dr. Wolfgang Voit und Prof. Dr. Michael Lingfelder von der Philipps-Universität Marburg durchgeführt.

- Welche gesetzlich geregelten Möglichkeiten haben Verbraucher in den zu untersuchenden Ländern, Informationen zu erhalten? Welche anderen Informationsquellen existieren für Verbraucher? Welche Informationsquellen werden am häufigsten von Verbrauchern genutzt? Welche Informationsquellen erscheinen besonders effektiv?
- Wie und in welchem Kontext sind die Informationsquellen oder -rechte entstanden?
- Wie kann der Verbraucher bei Informationspflichtverletzungen gegen den Informationspflichtigen vorgehen?
- Gibt es in den zu untersuchenden Ländern direkte Informationsansprüche gegen Unternehmen?
- Wie werden Rechte der betroffenen Unternehmen im Zusammenhang mit Informationsansprüchen geschützt?
- Erweisen sich die gesetzlichen Verbraucherinformationsansprüche als praktisch wirksam? In wieweit existieren besondere Streitbeilegungsmechanismen im Verbraucherinformationsrecht?
- Welche Regelungen der anderen Länder sind auf das deutsche Recht übertragbar? Existieren europäische Regelungsoptionen?

Auf der Grundlage dieser Fragestellung wurde vom Institut ein aus fünf Projektphasen bestehender Arbeitsplan entwickelt.

b. Arbeitsplan

Während der **ersten Projektphase** lag der Schwerpunkt auf der Ermittlung wichtiger Vergleichsrechtsordnungen, der Kontaktaufnahme mit Netzwerkpartnern für die Studie sowie auf der Erstellung eines Fragenkatalogs. Dabei war insbesondere auf eine möglichst weitreichende Ausgestaltung und offene Formulierung des Fragebogens zu achten, um sämtliche für die Untersuchung relevanten Rechtsquellen zu erfassen. Aufgrund des eng gesteckten Zeitrahmens und des großen Umfangs des Projekts wurden für diese Projektphase nur ungefähr zwei Monate vorgesehen.

Nach dem Versand der Fragebögen an die Netzwerkpartner waren als **zweite Projektphase** eine vertiefte Untersuchung der einzelnen Rechtsordnungen und die Erstellung der vorläufigen Länderberichte geplant. Diese Phase sollte drei Monate andauern.

Für die **dritte Projektphase** war ein Workshop mit den Netzwerkpartnern vorgesehen, um die Fragestellungen gemeinsam zu erörtern. Die vorläufigen Länderberichte sollten dabei als Diskussionsgrundlage dienen.

Anschließend wurden erneut zwei Monate zur Erstellung der endgültigen Länderberichte eingeplant (**vierte Projektphase**).

Die **fünfte** und letzte **Projektphase** diente der Auswertung der Länderberichte und der Durchführung eines detaillierten Rechtsvergleichs auf dieser Grundlage. Im Anschluss konnte der Abschlussbericht erstellt werden. Für diese Phase waren drei Monate vorgesehen.

c. Tabellarische Darstellung des Arbeitsplans

Entsprechend den genannten Phasen ergab sich folgender Arbeitsablauf:

Projektphase	Geplanter Zeitraum
Aufbereitung der/Einarbeitung in die Rechtsmaterie und Auswahl der zu untersuchenden Rechtsordnungen; Erstellung des Fragenkatalogs; Auswahl der Netzwerkpartner; Versendung des Fragenkatalogs	Monat 1–2
Erstellung der vorläufigen Länderberichte	Monat 3–5

Vorbereitung und Veranstaltung eines zweitägigen Workshops zur vertiefenden Diskussion und Analyse des Fragenkatalogs unter Beteiligung der Netzwerkpartner, der Projektleiter der Parallelstudien und der Mitarbeiter des Bundesministeriums	Monat 6
Erstellung der Länderberichte	Monat 7–8
Erarbeitung und Formulierung von Vorschlägen zur Verbesserung des Verbraucherinformationsrechtes; Erstellung des Abschlussberichtes und Zusammenfassung der Ergebnisse	Monat 9–11

d. Projektverlauf

(1) Einarbeitung in die Rechtsmaterie und Länderauswahl

Zunächst mussten die Rechtsquellen des deutschen Verbraucherinformationsrechts zusammengestellt und die verschiedenen Normensysteme erarbeitet werden. Anschließend waren aus den vom Auftraggeber vorgeschlagenen Rechtsordnungen diejenigen zu ermitteln, die für die Studie besonders interessante Verbraucherinformationsregelungen aufwiesen. Die Wahl fiel auf Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland und Schweden. Die Untersuchung der Rechtsordnungen von Großbritannien und der Vereinigten Staaten von Amerika war durch den Auftraggeber bereits vorgegeben.

Von den skandinavischen Ländern erschienen Dänemark und Schweden am interessantesten. Dabei war die Untersuchung der dänischen Rechtsordnung vor allem im Hinblick auf die weitreichenden Veröffentlichungspflichten der Behörden für die Studie wichtig, während in Schweden vor allem die lange Tradition der Verwaltungstransparenz interessierte. Die irische Rechtslage sollte im Hinblick auf Ähnlichkeiten mit und Unterschieden zu den anderen beiden anglo-amerikanischen Rechtsordnungen untersucht werden. Sämtliche bisher genannten Rechtsordnungen regeln den Zugang zu Verbraucherinformationen überwiegend durch die Begründung von

Veröffentlichungspflichten der Behörden. Als Gegensatz dazu sollten die französischen Informationsansprüche der Verbraucher gegen Unternehmer untersucht werden. Die belgische Rechtsordnung bot sich aufgrund ihrer romanischen Wurzeln als Vergleichsobjekt zur französischen Rechtsordnung an.

(2) Erstellung des Fragenkatalogs

Bei der Erstellung des Fragenkatalogs musste berücksichtigt werden, dass für die Untersuchung jede Art von Informationsquelle relevant ist. Denn für ein aussagekräftiges Forschungsergebnis ist es von erheblicher Bedeutung, dass sich die Analyse der Rechtssysteme auch auf die Frage erstreckt, ob etwaige Defizite bei einer Art der Informationsgewährung durch den Regelungsgehalt sonstiger Informationsrechte oder auf andere Weise ausgeglichen werden. Daher sind in dem Fragenkatalog sowohl Fragen nach gesetzlich geregelten Informationsrechten im Verhältnis Bürger/Behörde und Verbraucher/Unternehmer als auch Fragen nach der freiwilligen Unterrichtung der Bevölkerung durch Behörden oder Unternehmen enthalten.

Daneben wurde mit einem zweigliedrigen Fragebogenkonzept ein neuer Ansatz verfolgt. Während im Hauptteil des Fragebogens die Antworten auszuformulieren waren und jeweils auf mehrere Anspruchsgrundlagen einzugehen war, sollte ein zweiter standardisierter Fragebogen einen Überblick über die einzelnen Anspruchsgrundlagen in der jeweiligen Rechtsordnung geben. Der standardisierte Fragebogen war folglich für jede Anspruchsgrundlage separat zu beantworten. Wegen der großen Anzahl der beantworteten standardisierten Fragebögen (insgesamt über 100 Stück) kam deren vollständige Aufnahme in den Abschlussbericht nicht in Betracht. Stattdessen sind die standardisierten Fragebögen in dem beigefügten Dokumentationsband enthalten.

(3) Auswahl der Netzwerkpartner

Parallel zur Erstellung des Fragenkatalogs fand auch die Auswahl der Netzwerkpartner statt. Im Vergleich zu anderen Studien gestaltete sich die Suche verhältnismäßig schwierig, da das Forschungsprojekt nicht nur sehr weitreichende Fragestellungen aufwarf, sondern die Berichterstatter – jedenfalls aus Sicht der deutschen Systematik – gleichermaßen Erfahrungen im öffentlichen Recht als auch im Zivilrecht haben sollten. Bei der Auswahl legten wir besonderen Wert darauf,

dass sämtliche Berichtersteller über fundierte Kenntnisse im Informationsrecht und im Verbraucherschutzrecht verfügten. Um dem Spannungsverhältnis zwischen Verbraucher- und Unternehmerinteressen Rechnung zu tragen musste jedoch gleichzeitig strikt auf die Neutralität der Berichtersteller geachtet werden. Eine beispielsweise in einer Verbraucherschutzorganisation tätige Person wäre daher von vornherein nicht in Betracht gekommen.

Aufgrund der hervorragenden Beziehungen des Instituts zu ausländischen Institutionen und Einrichtungen konnten trotz der schwierigen Ausgangslage jedoch für jedes Land herausragende und engagierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gewonnen werden.

Im Einzelnen waren dies:

- Für Belgien: Prof. Evelyn Terryn, Mathias Hostens
Katholieke Universiteit Leuven
- Für Dänemark: Prof. Peter Møgelvang-Hansen
Copenhagen Business School
- Für Frankreich: Frau Dr. Stephanie Rohlfing-Dijoux
Paris
- Für Großbritannien: Prof. Patrick Birkinshaw
University of Hull
- Für Irland: Dr. Cliona Kelly
National University of Ireland, Galway
- Für Schweden: Jori Munukka, LL.D.
Stockholms Universitet
- Für die Vereinigten Staaten von Amerika: Frau Prof. mult. Dr. Anita L. Allen
University of Pennsylvania Law School

(4) Erstellung vorläufiger Länderberichte

Nach dem Versand der Fragenkataloge hatten die Netzwerkpartner drei Monate Zeit, vorläufige Länderberichte zu erstellen. Anfangs war dabei die gesamte Rechtsordnung auf mögliche Informationsrechte von Verbrauchern hin zu überprü-

fen. Detailfragen zu einzelnen Informationsrechten sollten erst im zweiten Teil der Länderberichte beantwortet werden. Aufgrund des Umfangs der Fragestellung verzögerte sich die Abgabe der vorläufigen Länderberichte.

(5) Vorbereitung und Durchführung des Workshops

Der Workshop zum Verbraucherinformationsrecht fand vom 29.10.2009 bis zum 30.10.2009 in Heidelberg statt. Die vorläufigen Länderberichte dienten dabei zusammen mit den eigenen Studien als Diskussionsgrundlage. Der Schwerpunkt der Diskussion lag während des Workshops auf den Informationsfreiheitsgesetzen⁵ der einzelnen Länder sowie den Veröffentlichungen behördlicher und unternehmerischer Informationen im Internet.

(6) Erstellung der endgültigen Länderberichte

Während der Erstellung der Länderberichte wurden an jeden Berichtersteller konkrete Fragen gerichtet, die im Rahmen der Untersuchung von besonderer Bedeutung waren und somit gemeinsame Schwerpunkte gesetzt. Wegen der sachlichen Weite der zu bearbeitenden Thematik wurden verschiedenen Berichterstellern auch in dieser Phase Fristverlängerungen gewährt.

(7) Erarbeitung der Ergebnisse und Erstellung des Abschlussberichtes

Anschließend wurde die Arbeit am Abschlussbericht aufgenommen. Dafür mussten zunächst die sehr umfangreichen Länderberichte zusammengefasst und die Antworten zu den einzelnen Themenkreisen miteinander verglichen werden. Der dabei entstandene Rechtsvergleich gliedert sich in fünf Teile:

Der erste Teil (B) gibt einen Überblick über alle vorhandenen Informationsquellen. In diesem Teil werden abschließend bereits alle in den Länderberichten angesprochenen Informationsquellen aufgegriffen und verglichen.

Die folgenden Teile (C–E) befassen sich ausschließlich mit den jeweils für die konkrete Untersuchung relevantesten Anspruchsgrundlagen.

⁵ Unter diesem Begriff sind sämtliche Rechtsakte zu verstehen, die dem Einzelnen den Zugang zu amtlichen Informationen bei staatlichen Einrichtungen gewähren. Nicht davon umfasst sind verfahrensrechtliche oder prozessuale Akteneinsichtsrechte.

Dabei enthält der zweite Teil (C) Detailfragen zu den einzelnen Anspruchsgrundlagen. Neben einer genaueren Untersuchung des Informationsantragsverfahrens, der tatbestandlichen Ausnahmen und der Folgen von Informationspflichtverletzungen werden auch die Kosten des jeweiligen Informationssystems untersucht.

Im dritten Teil (D) folgt eine Analyse der praktischen Wirksamkeit der einzelnen Regelungen.

Danach werden etwaig vorhandene Streitbeilegungsmechanismen (vierter Teil; E) dargestellt.

Eine wertende Einschätzung des bestehenden Verbraucherinformationsrechts in der jeweiligen Rechtsordnung folgt in Teil 5 (F).

In allen fünf Teilen werden die Informationsquellen bewusst nicht nach ihrem öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Ursprung, sondern nach ihrer unmittelbaren Wirkungsrichtung untergliedert. Es findet mithin eine Unterteilung in Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger sowie in Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Verbraucher und Unternehmer statt. In Teil C werden überdies Informationspflichten im Verhältnis zwischen Unternehmen und Behörde gesondert betrachtet.

Die besondere Schwierigkeit der rechtsvergleichenden Untersuchung lag darin, dass das Verbraucherinformationsgesetz nicht ohne Einbeziehung des Informationsfreiheitsgesetzes⁶ mit den Vorschriften der anderen Rechtsordnungen verglichen werden konnte, da eine dem Verbraucherinformationsgesetz entsprechende sachliche Beschränkung des Anwendungsbereichs in keinem Rechtsakt der untersuchten Länder existiert. Da das Informationsfreiheitsgesetz und das Verbraucherinformationsgesetz weder in ihren Anwendungsbereichen noch in ihrer Ausgestaltung deckungsgleich sind, mussten aus deutscher Sicht im Rahmen der Rechtsvergleichung oftmals beide Gesetze herangezogen werden. Soweit dies sinnvoll erschien, beschränkt sich die Untersuchung auf einen Rechtsvergleich zum Informationsfreiheitsgesetz und Verbraucherinformationsgesetz, da ein detaillierter Vergleich aller inländischen und ausländischen Rechtsquellen den zeitlichen Rahmen der Studie gesprengt hätte. Auf andere Informationsquellen wurde insoweit eingegangen, als

⁶ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes.

dies für die Entwicklung von möglichen Reformansätzen für das Verbraucherinformationsgesetz notwendig war.

Die Vorschläge für mögliche Gesetzgebungsinitiativen auf deutscher und europäischer Ebene folgen dem rechtsvergleichenden und zusammenfassenden Teil als Teil G.

2. Zugrunde gelegter Stand der Wissenschaft

In Deutschland ist das Informationsfreiheitsrecht, insbesondere das Verbraucherinformationsrecht, ein sehr junges Rechtsgebiet. Erst mit Schaffung des Informationsfreiheits- und Verbraucherinformationsgesetzes begann eine umfangreichere Diskussion über diese Rechtsmaterie. Aus diesem Grund sind die wissenschaftlichen Erkenntnisse im Informationsrecht noch nicht sehr weit entwickelt. So beschränkt sich der überwiegende Teil der ohnehin spärlichen Literatur auf beschreibende Ausführungen zu den jeweiligen Gesetzen. Dennoch hat sich bereits eine systematische Betrachtung der drei Informationsgesetze „Informationsfreiheitsgesetz“, „Verbraucherinformationsgesetz“ und „Umweltinformationsgesetz“ etabliert.

Rechtsvergleichende Untersuchungen zum Verbraucherinformationsgesetz gab es im vorliegenden Umfang und zu den in dieser Studie untersuchten Ländern bislang nicht. Auch zum Informationsfreiheitsrecht wurden nur vereinzelt rechtsvergleichende Untersuchungen durchgeführt, wobei sich die untersuchten Rechtsordnungen nur teilweise mit den von uns gewählten decken. Soweit Literatur vorhanden war, wurde diese in die vorliegende Studie mit einbezogen.

II. Material und Methoden

Für die Erstellung des deutschen Berichtes standen vor allem die Gesetzesmaterialien zur Entstehung der zu untersuchenden Normen sowie inländische Literatur zur Verfügung. Aufgrund des geringen Alters der Normen – allen voran des Verbraucherinformationsgesetzes – war jedoch im Vergleich zu anderen Rechtsbereichen bisher verhältnismäßig wenig Literatur vorhanden. Der Abschlussbericht wurde daher hauptsächlich aufgrund der Länderberichte erstellt.

Methodisch wurde der Ansatz einer funktionalen Rechtsvergleichung herangezogen. Dieses Vorgehen hatte sich bereits bei vorangegangenen Studien des Instituts

bewährt. Dabei wurden die Rechtsordnungen nicht anhand einzelner Normen untersucht, sondern stattdessen die Lösung spezifischer Probleme in den einzelnen Ländern analysiert. In der vorliegenden Untersuchung war es ohnehin vielfach nicht möglich, Normen in direkter Weise zu vergleichen, da die Strukturen der Verbraucherinformationsrechte von Land zu Land stark variierten. Dabei führte der Begriff des Verbraucherinformationsrechts häufig zu Missverständnissen bei den Berichterstattern, denen eine derartige Synthese von Informationsfreiheitsrecht und Verbraucherschutz oft fremd war. Dies resultierte auch aus dem irreführenden Namen des „Verbraucher“-Informationsgesetzes. Unter diesem ist nämlich jedermann dazu berechtigt, einen entsprechenden Informationsantrag zu stellen. Der Verbraucherbegriff wird daher auch im Rahmen der Studie nicht entsprechend der Definition in § 13 BGB verwendet. Vielmehr wird unter „Verbraucher“ der jeweilige Antragsteller oder Endabnehmer eines Produktes verstanden. Nicht zuletzt wegen dieser begrifflichen Schwierigkeiten erforderte die Studie eine ununterbrochene Kommunikation zwischen dem Institut und seinen Netzwerkpartnern.

B. Überblick über die Informationsquellen⁷

I. Funktion und Bedeutung der Verbraucherinformation

1. Deutschland

In Deutschland liegt den in einer Vielzahl jüngerer Gesetze geschaffenen Informationsansprüchen des Einzelnen gegenüber staatlichen Stellen keine einheitliche Zweckbestimmung zugrunde. Während durch die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes (IFG)⁸ und der Länder primär die Transparenz der Verwaltung sowie die Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten der Bürger gestärkt werden sollen, steht beim Verbraucherinformationsgesetz (VIG)⁹ der Gedanke des Verbraucherschutzes durch gezielte Information der Verbraucher über gesundheitsschädliche oder ekelerregende Lebensmittel im Vordergrund.¹⁰

⁷ Sofern keine Verweise auf Literatur oder Rechtsprechung vermerkt sind, beruhen die folgenden Angaben der rechtsvergleichenden Untersuchung auf den Länderberichten sowie auf den Tagungsbeiträgen der Landesberichterstatter. Die Länderberichte sind im Anhang abgedruckt und enthalten meist zusätzliche Details zu den aufgeworfenen Fragen.

⁸ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes.

⁹ Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation.

¹⁰ Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 22 ff., Byerlein/Borchert, VIG Kommentar, 2010, Einl. Rn. 4 f.

Zunehmend wird im politischen Diskurs die Rolle des mündigen Verbrauchers als kontrollierender und regulierender Faktor des Marktes betont. Aufgrund der zurückhaltenden Inanspruchnahme der Informationsrechte durch die Bürger haben die gesetzlichen Neuerungen in der Praxis gleichwohl zu keinem grundlegenden Systemwandel im staatlichen Verbraucherschutz geführt. Ursächlich hierfür könnte neben dem mangelnden Wissen über die neue Transparenz der Behörden auch das Fehlen einer einheitlichen Kodifikation sein, welche wohl auch aufgrund der komplexen Kompetenz- und Ressortverteilung im Bund, den Ländern und der EU nicht angedacht wurde.¹¹

Die zivilrechtlichen Informations- und Warnpflichten bezwecken den Schutz der Verbraucher vor produktbezogenen Gefahren sowie vor speziellen Risiken bei bestimmten Vertrags- und Vertriebsformen. Zudem soll sichergestellt werden, dass der Verbraucher bei Vertragsschluss hinreichend über die Eigenschaften des Produktes und sonstige den Vertragsgegenstand betreffende Umstände informiert ist.

2. Belgien

In Belgien wird dem Verbrauchinformationsrecht eine ähnliche Funktion zugewiesen. Das Recht auf Zugang zu behördlichen Dokumenten soll die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen. Nicht bezweckt ist indes der Schutz der Verbraucher vor gesundheitsschädlichen Produkten. Unabhängig von dem gesetzgeberischen Ziel erlaubt das Verwaltungstransparenzgesetz¹² dem Bürger gleichwohl den Zugriff auf alle behördlichen Informationen, einschließlich der durch staatliche Kontrolltätigkeit gewonnenen Daten über schadhafte oder gefährliche Produkte. Die Herleitung allgemeiner Informations- und Hinweispflichten im belgischen Zivilrecht ist als Reaktion auf die zunehmende informationelle Diskrepanz bei Vertragsabschluss zwischen Unternehmer und Verbraucher anzusehen.

3. Frankreich

Die Verbraucherinformation nimmt in Frankreich eine entscheidende Rolle im System des Verbraucherschutzes ein. Sie wird indes nicht als Gegensatz zur staatlichen Präventivkontrolle angesehen, sondern wird mittels Informationspflichten für Unternehmer in das auf dem Vorsorgeprinzip beruhende Verbraucherschutzsystem

¹¹ Byerlein/Borchert, *VIG Kommentar*, 2010, Einl. Rn. 5.

¹² *Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur*, M.B. 11 april 1994.

einbezogen. Bei dem Zugangsrecht zu den Dokumenten der Verwaltung nach dem Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen¹³ handelt es sich nicht um einen speziellen verbraucherrechtlichen Informationsanspruch. Zweck des Anspruchs ist vielmehr die Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandels durch die Möglichkeit der Bürger, Dokumente einzusehen.

4. Dänemark

In Dänemark wird die relativ schwache Position der Verbraucher gegenüber Unternehmen bei Vertragsabschlüssen überwiegend auf den Mangel an Informationen zurückgeführt. Die Auskunftspflichten der Unternehmer, welche sich meist aus öffentlich-rechtlichen Regelungen ergeben, bezwecken folglich den Schutz der Verbraucher durch Offenlegung relevanter Informationen. Dem Akteneinsichtsgesetz¹⁴ kommt hingegen keine spezifische Verbraucherschutzfunktion zu.

5. Schweden

Drei unterschiedliche Funktionen der Verbraucherinformation werden in Schweden hervorgehoben. Zunächst soll es dem Verbraucher ermöglicht werden, vernünftige Entscheidungen zu treffen (Effektivitätsfunktion). Des Weiteren dienen Verbraucherinformationen der Gefahrenabwehr (Sicherheitsfunktion). Und schließlich helfen sie die asymmetrische Verteilung von Informationen zu minimieren. Der freie Zugang zu öffentlichen Dokumenten ist im Pressefreiheitsgesetz¹⁵ als verfassungsrechtliches Recht verankert und soll rechtsstaatliches und transparentes Verwaltungshandeln gewährleisten.¹⁶

6. Großbritannien

In Großbritannien sollen Verbraucherinformationen den Bürger vor gesundheitlichen Gefahren und einer schwachen Marktposition schützen und eine informierte, interessengerechte Entscheidung ermöglichen. Die tragende Rolle im Verbraucherschutz kommt hingegen den staatlichen Behörden zu, die bei Vorliegen entsprechender Informationen Maßnahmen zur Abwehr etwaiger Gefahren ergrei-

¹³ *Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant divers mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et divers dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.*

¹⁴ *Lov om offentlighed i forvaltningen* (no. 572/1985), zuletzt geändert durch das Gesetz no. 433/2009.

¹⁵ *Tryckfrihetsförordningen* (1949:105).

¹⁶ Vgl. *Swanström* in Hart/Welzel/Garstka, Informationsfreiheit 2004, S. 71–83 (71 ff.).

fen. Der *Freedom of Information Act* soll das Vertrauen der Bevölkerung in das staatliche Handeln durch Erhöhung der Transparenz stärken und stellt mithin kein spezifisches Verbraucherschutzinstrument dar.

7. Irland

Auch in Irland bezwecken die Informationspflichten der Unternehmer eine Stärkung der Position der Verbraucher, indem das Informationsdefizit der Verbraucher ausgeglichen wird. Die Bedeutung des *Freedom of Information Act* für die Erlangung produktbezogener Daten durch die Verbraucher ist wiederum nur eine beiläufige, nicht beabsichtigte Nebenfolge. Ursprünglich wurde das Gesetz geschaffen, um die Transparenz staatlichen Handelns zu erhöhen.

8. Vereinigte Staaten von Amerika

In den Vereinigten Staaten von Amerika dient die Verbraucherinformation dem Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und des Vermögens der Verbraucher sowie der Schaffung und Sicherung eines gerechten und effizienten Marktes. Vor dem Hintergrund einer stark auf Eigenverantwortung aufbauenden Wirtschaftskultur kommt der Verbraucherinformation im Rahmen des Verbraucherschutzes eine besondere Bedeutung zu. Ebenso wie in den meisten anderen Staaten stellt das Recht auf Zugang zu behördlichen Dokumenten nach dem *Freedom of Information Act* keinen spezifischen Beitrag zum Verbraucherschutz dar. Vielmehr soll es den Bürgern ermöglicht werden, ihre Teilhaberechte in der Demokratie hinreichend informiert wahrnehmen zu können.

9. Kurzfassame

Der Verbraucherinformation wird in den hier untersuchten Rechtsordnungen grundsätzlich eine gleichartige Funktion und Bedeutung beigemessen. So sollen die Verbraucher im Zivilrechtsverkehr durch die Kenntnis spezifischer Informationen vor gefährlichen Produkten sowie Risiken bei bestimmten Rechtsgeschäften geschützt werden. Zudem soll sichergestellt werden, dass die Verbraucher bei ihren Entscheidungen hinreichend über die wesentlichen Vertragsumstände informiert sind. Lediglich die Gewichtung der verschiedenen Funktionen unterscheidet sich aufgrund rechtskultureller Besonderheiten.

Auch im Hinblick auf die Informationsrechte der Bürger gegenüber staatlichen Stellen ist festzuhalten, dass diesen eine weitgehend homogene Zweckbestimmung zugrunde liegt. Durch den Zugang zu staatlichen Informationen sollen die Teilhabemöglichkeiten der Bürger verbessert und ein transparentes Verwaltungshandeln sichergestellt werden. Den ausländischen Rechtsakten liegen mithin Zwecksetzungen zugrunde, die mit den gesetzgeberischen Zielen des Informationsfreiheitsgesetzes korrespondieren.

Einen rechtlichen Sonderweg schlägt Deutschland indes mit dem Verbraucherinformationsgesetz ein. Denn in keiner der anderen untersuchten Rechtsordnungen zielt ein Zugangsrecht zu amtlichen Daten auf den Schutz der Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder anderweitig fehlerhaften Produkten und Lebensmitteln. Zwar haben auch die Verbraucher aufgrund der Gesetze zur Informationsfreiheit in den anderen Ländern teilweise Zugang zu produkt- und herstellerbezogenen Daten. Indessen liegt darin ein unbeabsichtigter Nebeneffekt. Einzig das deutsche Verbraucherinformationsgesetz soll nach den gesetzgeberischen Vorstellungen gezielt einen Beitrag zum staatlichen Verbraucherschutz durch die Gewährung von Zugriffsrechten auf staatlich akquirierte Daten leisten. Diese divergente Zielbestimmung ist bei einem Rechtsvergleich des Verbraucherinformationsgesetzes mit ausländischen Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen zu beachten.

II. Systematik der Informationsquellen

1. Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger

a. Rechtsgrundlagen und sachlicher Anwendungsbereich der Informationspflichten und -rechte

(1) Deutschland

In Deutschland existieren zahlreiche Rechtsgrundlagen, auf deren Basis der Bürger von staatlichen Stellen Informationen erhalten kann.

(a) Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

Das Verbraucherinformationsgesetz ermöglicht die Weitergabe bestimmter Informationen über Bedarfsgegenstände, Kosmetika, Lebens- und Futtermittel von Behör-

den an die Bürger. Dabei deckt sich der sachliche Anwendungsbereich des VIG mit dem des LFGB¹⁷ und reicht mithin weiter als der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Nach § 1 Abs. 2 VIG findet der Informationsanspruch indes nur in Bezug auf solche Behörden oder natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts Anwendung, die zur Erfüllung der in § 1 LFGB genannten Zwecke gesetzlich bestimmt sind.

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG hat jeder Bürger Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über Verstöße gegen nationales oder europäisches Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelrecht einschließlich der daraufhin getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen. Gehen von Erzeugnissen im Sinne des LFGB Gefahren oder Risiken für die Verbraucher aus, ergibt sich ein Informationsanspruch aus § 1 Abs. 1 Nr. 2 VIG. In § 1 Abs. 1 Nr. 3 und 4 VIG wird ein Zugangsrecht zu Informationen unabhängig von etwaigen Gefahren oder Gesetzesverstößen gewährt. Hiernach kann der Verbraucher Zugang zu Daten über Kennzeichnung, Herkunft, Beschaffenheit, Verwendung, Herstellung und Ausgangsstoffe von Erzeugnissen beanspruchen. Schließlich erlaubt § 1 Abs. 1 Nr. 5 VIG dem Bürger, Informationen über behördliche Überwachungsmaßnahmen einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten sowie Statistiken über festgestellte erzeugnisbezogene Gesetzesverstöße anzufordern.

Die informationspflichtige Stelle kann nach § 5 Abs. 1 S. 2 VIG darüber hinaus Informationen im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 VIG, zu denen auf Anfrage Zugang zu gewähren wäre, auch losgelöst von einem entsprechendem Antrag im Internet oder in sonstiger Weise der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

(b) Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Behörden des Bundes und gleichgestellten Organen und Einrichtungen wird gemäß § 1 Abs. 1 IFG gewährt. Anders als im VIG ist der Informationsanspruch nicht auf Daten aus einem bestimmten Sachbereich beschränkt. Das IFG statuiert vielmehr ein allgemeines Zugangsrecht zu Informationen, welche bei Bundesbehörden vorliegen. Zur Erleich-

¹⁷ Eine ausführliche Darstellung des sachlichen Anwendungsbereichs des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) ist im deutschen Bericht unter B.I.1. enthalten.

terung der Informationssuche¹⁸ sollen die Behörden nach § 11 IFG Verzeichnisse über die vorhandenen Informationen führen (Abs. 1), müssen Organisations- und Arbeitspläne allgemein zugänglich machen (Abs. 2) und sollen die Verzeichnisse und Pläne in elektronischer Form veröffentlichen (Abs. 3).

Äquivalente Informationsrechte gegenüber Landesbehörden werden den Bürgern durch spezielle landesrechtliche Bestimmungen zur Informationsfreiheit zugewiesen.¹⁹

(c) Umweltinformationsgesetz (UIG)

Mit dem Umweltinformationsgesetz kommt der Bund den Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention und der Richtlinie (EG) 2003/4 nach. Umweltinformationen können bei Stellen der öffentlichen Verwaltung des Bundes gemäß § 3 Abs. 1 UIG eingesehen werden. Welche Daten als Umweltinformationen zu qualifizieren sind und mithin vom Zugangsrecht des § 3 Abs. 1 UIG erfasst werden, wird in § 2 Abs. 3 UIG definiert. Zudem unterrichten die Behörden nach § 10 Abs. 1 UIG die Öffentlichkeit aktiv und systematisch über die Umwelt. Gemäß § 10 Abs. 5 UIG haben die informationspflichtigen Stellen im Falle einer Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt sämtliche Informationen, die das Ergreifen etwaiger Maßnahmen zur Abwendung der Gefahren durch die Öffentlichkeit ermöglichen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten. Da das UIG nur gegenüber Bundesbehörden Anwendung findet, haben die Bundesländer eigene Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie (EG) 2003/4 erlassen.

(d) Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG)²⁰

Das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz dient dem Schutz vor unsicheren Produkten. Um dieses Ziel zu erreichen, werden die Aufsichtsbehörden neben anderen Maßnahmen auch dazu ermächtigt, die Verbraucher selbständig über gefährliche Produkte zu informieren.

Gemäß § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG kann die Behörde über konkrete Gefahren eines Produktes all diejenigen informieren, die diesen ausgesetzt sind. Voraussetzung

¹⁸ Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 11 Rn. 5.

¹⁹ Allerdings fehlt ein Landesinformationsfreiheitsgesetz in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen.

²⁰ Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte.

hierfür ist, dass andere ebenso wirksame Maßnahmen, insbesondere Warnungen durch den Hersteller, nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden. Zudem kommt der Behörde hinsichtlich der Art der Maßnahme bei Verstößen gegen produkt-sicherheitsrechtliche Regelungen gemäß § 4 GPSG ein Auswahlermessen zu. Eine Pflicht zur selbstständigen Warnung vor Produktgefahren trifft die Behörde mithin nur bei einer Ermessensreduzierung auf null.²¹

Daneben regelt § 10 GPSG allgemein die Veröffentlichung von Informationen durch die staatlichen Stellen. Danach sind bestimmte amtliche Anordnungen öffentlich bekannt zu geben, wenn diese unanfechtbar geworden sind oder für sofort vollziehbar erklärt wurden (Abs. 1). Zudem informieren die Marktüberwachungsbehörden, indem sie der Öffentlichkeit Informationen über gefährliche Verbraucherprodukte zugänglich machen (Abs. 2).

(e) Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)

Die zuständigen Behörden sollen bei hinreichendem Verdacht gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 LFGB die Öffentlichkeit nach Maßgabe des Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 unter individualisierender Bezeichnung der betroffenen Lebensmittel, Futtermittel und Bedarfsgegenstände über gesundheitliche Risiken für Menschen und Tiere informieren. § 40 Abs. 1 S. 2 LFGB erstreckt die Unterrichtungsaufgabe auf weitere Gefährdungstatbestände im sachlichen Anwendungsbereich des LFGB. Indes ist zu beachten, dass nach § 40 Abs. 2 LFGB eine Information der Öffentlichkeit durch die Behörden nur zulässig ist, wenn andere ebenso wirksame Maßnahmen, insbesondere die Information durch die beteiligten Unternehmer, nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden. Sind diese Voraussetzungen gegeben, ist die Behörde jedoch dazu angehalten, die Öffentlichkeit zu informieren.²²

(f) Sonstige

Das Arzneimittelgesetz (AMG) regelt den Verkehr von Medikamenten für Mensch und Tier und schützt durch Kontroll- und Anzeigepflichten vor Gesundheitsschädigungen. Das AMG schreibt in § 34 zu diesem Zweck die Bekanntmachung wesentlicher Umstände, welche den Bestand und den Inhalt einer Arzneimittelzulassung

²¹ Vgl. zu behördlichen Warnungen nach § 8 Abs. 4 S. 3: *Wilrich*, GPSG, 2004, § 8 Rn. 55–66.

²² § 40 Abs. 1 LFGB zeichnet als „Soll“-Vorschrift die Tendenz der Ermessenausübung vor (sog. intendiertes Ermessen).

betreffen, durch die zuständige Bundesbehörde im Bundesanzeiger vor. Bei Gefahren für die Gesundheit von Mensch oder Tier durch Arzneimittel kann die Bevölkerung gemäß § 69 Abs. 4 AMG durch eine öffentliche Warnung hierüber informiert werden.

Weitere Rechtsgrundlagen für die Weitergabe amtlicher Daten an die Bürger finden sich in § 9 Umwelthaftungsgesetz (Auskunftsanspruch des Geschädigten gegen Behörden) und § 5 Bundesarchivgesetz (Allgemeines Zugangsrecht zum Archivgut des Bundes nach 30 Jahren). Des Weiteren wird aus dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) ein Akteneinsichtsrecht gegenüber Behörden bei einseitiger Informationsverteilung abgeleitet. Als Aufgabe der Staatsleitung nach Art. 65 GG kann die Regierung schließlich öffentlich vor gesundheitsgefährdenden Produkten warnen.

(2) **Belgien**

Mit Inkrafttreten des Art. 32 der belgischen Verfassung im Jahr 1993 wurde das Zugangsrecht zu behördlichen Dokumenten auf eine verfassungsrechtliche Basis gestellt. Hiernach hat jeder das Recht, Unterlagen der Verwaltung einzusehen und eine Kopie der Schriftstücke zu erhalten. Außerdem sind die Behörden dazu verpflichtet, Informationen bereitzustellen, die das Verständnis der eingesehenen Dokumente erleichtern. Allerdings ist das Recht in Art. 32 nicht absolut ausgestaltet und bedarf der Konkretisierung durch die gesetzgebenden Organe auf nationaler und regionaler Ebene.

Zentrale Bedeutung bei der Ausgestaltung des Zugangsrechts zu amtlichen Informationen in Belgien kommt dabei dem Verwaltungstransparenzgesetz zu. Nach dessen Art. 4 hat jede Person grundsätzlich ein Einsichtsrecht in alle Dokumente, die einer (föderalen) staatlichen Behörde vorliegen. Eine sachliche Beschränkung auf bestimmte Informationstypen oder Regelungsbereiche existiert nicht. Gleichartige Zugangsansprüche zu amtlichen Daten gegenüber regionalen Behörden sind durch gesonderte Rechtsnormen auf regionaler Ebene geschaffen worden, wenngleich deren Anwendungsbereich teilweise etwas weiter gefasst ist und mithin strukturell mehr Behörden erfasst.²³

²³ Exemplarisch wird im belgischen Bericht die Rechtslage in der Region Flandern dargestellt.

Daneben können Verbraucher Informationen von der Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette (FANSK)²⁴ erhalten. Es erfolgt zwar keine systematische Veröffentlichung aller Kontrollergebnisse. Allerdings informiert die FANSK die Öffentlichkeit selbstständig über Verletzungen des Lebensmittelrechts, falls sie dies für den Schutz der Verbraucher für erforderlich hält. Informiert ein Unternehmen die Bevölkerung nach Art. 8 Königlicher Erlass vom 14. November 2003 eigenständig über Verstöße gegen die Anforderungen der Lebensmittelsicherheit, wird die Erklärung auf der Website der Agentur zugänglich gemacht.²⁵ Schließlich unterliegt die FANSK als föderale Behörde auch den Bestimmungen des Verwaltungstransparenzgesetzes.

Im Bereich der Produkt- und Dienstleistungssicherheit stellt die zentrale Verbraucherkontaktstelle der Föderalagentur die Verbreitung von Informationen nach den Vorschriften des Produkt- und Dienstleistungssicherheitsgesetzes²⁶ sicher. Gemäß Art. 19 § 3 ist die Verbraucherkontaktstelle bei Gefahren für die menschliche Gesundheit dazu verpflichtet, die Bevölkerung über die Risiken zu unterrichten, soweit keine anderen Maßnahmen zum wirksamen Schutz der Verbraucher getroffen werden können. Zudem unterstützt die Verbraucherkontaktstelle als Sekretariat die Arbeit der Kommission für Verbrauchersicherheit²⁷ (Artt. 13 und 14), welche die Verbraucher mittels Informationskampagnen unterrichtet. Das Generaldirektorat für Qualität und Sicherheit²⁸ kann überdies Negativbefunde bei stichprobenartigen Produktkontrollen veröffentlichen, wenn das betroffene Unternehmen trotz des Kontrollergebnisses keine adäquaten Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher trifft. Befunde systematischer Kontrollkampagnen des Direktorats, welche überwiegend die Sicherheit von Produkten für Kinder betreffen, werden auf dessen Website veröffentlicht.

(3) Frankreich

In Frankreich hat jeder Bürger grundsätzlich Zugriff auf amtliche Dokumente nach dem Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen vom 17. Juli 1978. Dieses statuiert ein allgemeines verwaltungsrechtliches Akteneinsichtsrecht des Ein-

²⁴ *Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen.*

²⁵ Eine genauere Darstellung der Meldepflicht der Unternehmer folgt unter 2. Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Unternehmer und Verbraucher.

²⁶ *Wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van producten en diensten, M.B. 1 april 1994.*

²⁷ *Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten.*

²⁸ Siehe hierzu den belgischen Landesbericht, B.II.1: „Non food sector“.

zelen gegenüber staatlichen Stellen. Im Prinzip kann nach diesem Gesetz jeder Bürger auch Zugang zu den Akten über amtliche Kontrollen zur Produktsicherheit beantragen. Wenn in den angeforderten Dokumenten indes persönliche Daten enthalten sind, hat nur die betroffene Person einen Anspruch auf Einsicht. Desgleichen ist die Akteneinsicht ausgeschlossen, wenn die Veröffentlichung Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse verletzen könnte. Mithin ist in der Praxis die Zugangsmöglichkeit der Verbraucher zu Informationen über staatlichen Kontrollen zur Produktsicherheit mittels der Einsichtnahme der amtlichen Dokumente nach dem Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen stark eingeschränkt.²⁹

Daneben bestehen weitere Möglichkeiten, Informationen von Behörden zu erlangen. So kann für Gutachten über Risiken bei Lebensmitteln oder Sanitärprodukten gemäß Art. D. 1323-30 Gesetz zur öffentlichen Gesundheit³⁰ die Behörde für Lebensmittel- und Medizinproduktesicherheit (AFSSA)³¹ von Verbrauchervereinigungen angerufen werden. Als Konsultativorgan erstellt die Kommission für Verbrauchersicherheit (CSC)³² im Bereich der Produktsicherheit Gutachten. Diese werden auf der Grundlage eines Untersuchungsverfahrens erstellt, welches unter anderem jeder Verbraucher durch ein Schreiben an die Kommission initiieren kann. Nach Abschluss des Untersuchungsverfahrens können das Gutachten oder die darin enthaltenen Informationen der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Außerdem werden Jahresberichte über die angefertigten Gutachten erstellt. Die Kommission kann darüber hinaus durch die Veröffentlichung von Dokumenten oder Communiqués die Verbraucher vor gefährlichen Produkten warnen. Das eingerichtete Warnsystem ist allerdings auf anonyme Angaben über die Produktart begrenzt – betroffene Unternehmen und Marken dürfen namentlich nicht genannt werden.

Die zentrale Einrichtung für Verbraucherschutz ist das Nationale Verbraucherkonsuminstitut (INC)³³. Als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und finanzieller Autonomie wirkt es an der Aufklärung der Verbraucher mit und kooperiert hierzu mit den Verbraucherschutzvereinigungen. Es bearbeitet Informationsgesuche von Verbrauchern und Verbrauchervereinigungen, ohne jedoch

²⁹ Nähere Angaben zu dem Verfahren und den Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts sind in C.I.2. enthalten.

³⁰ *Code de santé publique.*

³¹ *Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé ou des aliments.*

³² *Commission de la sécurité des consommateurs.*

³³ *Institut national de la consommation..*

selbst hoheitliche Untersuchungsmaßnahmen durchführen zu können. Das Institut kann jedoch Tatsachenermittlungen durch die zentrale Untersuchungsbehörde, die Generaldirektion für Verbraucherkonsum, Wettbewerb und Betrugsbekämpfung (DGCCRF)³⁴, verlangen. Das INC kann zudem Vergleichstests unter Nennung der betreffenden Marken und Unternehmen publizieren.

Schließlich kann der Verbraucherschutzminister gemäß Art. L 221-5 Abs. 1 S. 2 *Code de la consommation* (Ccons) Warn- oder Benutzungshinweise für bestimmte Produkte veröffentlichen, wenn eine gegenwärtige oder schwerwiegende Gefahr für die Verbraucher vorliegt. Voraussetzung hierfür ist freilich, dass der Unternehmer seiner Verpflichtung aus Art. L 221-1-3 Ccons, die Verbraucher eigenständig über Sicherheitsrisiken zu unterrichten oder andere Schutzmaßnahmen zu ergreifen, nicht nachgekommen ist. Bei Produkten, die nur regional vertrieben werden, sowie bei allen Dienstleistungen, die nicht der erforderlichen Sicherheit entsprechen, ist der Präfekt gemäß Art L 221-6 Ccons für den Erlass von Warnungen zuständig.

(4) Dänemark

Nach dem Akteneinsichtsgesetz hat in Dänemark jede Person grundsätzlich das Recht, Einsicht in Verwaltungsunterlagen zu nehmen. Aus dem sachlichen Anwendungsbereich sind nach § 21, (2) des Produktsicherheitsgesetzes³⁵ allerdings solche Informationen ausgenommen, die zum Zwecke der Qualitätseinstufung von Wirtschaftsunternehmen oder bei staatlichen Kontrollen nach dem Produktsicherheitsgesetz gesammelt wurden.

Einen wesentlichen Beitrag im Bereich der staatlichen Verbraucherinformation leisten außerdem die Nationale Verbraucheragentur (*Forbrugerstyrelsen*) und die Veterinär- und Lebensmittelbehörde (*Fødevarestyrelsen*). Diese sind gemäß § 7 a Gesetz zum Verbraucherforum³⁶ und § 10, (3) Lebensmittelgesetz³⁷ dazu ermächtigt, vergleichende Studien durchzuführen und die Ergebnisse im Internet zu veröffentlichen. Das hierbei gesammelte Datenmaterial kann überdies nach dem Akteneinsichtsgesetz eingesehen werden. Auf Grundlage der durch den Wirt-

³⁴ *Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes.*

³⁵ *Lov om produktsikkerhed* (no. 364/1994), zuletzt geändert durch das Gesetz no. 523/2007.

³⁶ *Lov om Forbrugerforum* (no. 455/2003), zuletzt geändert durch das Gesetz no. 1548/2006.

³⁷ *Fødevareloven* (no. 526/2005), zuletzt geändert durch das Gesetz no. 488/2009.

schaftsminister erlassenen Verordnung über Verbraucherbeschwerden³⁸ (§§ 20–21) kann die Nationale Verbraucheragentur darüber hinaus Angaben über Verbraucherbeschwerden, einschließlich der Entscheidungen des Verbraucherbeschwerdeausschusses, publizieren. Die Veröffentlichung kann elektronisch erfolgen und spezifische Informationen über die betroffenen Unternehmer enthalten. Eine Liste derjenigen Händler, welche Entscheidungen des Ausschusses nicht befolgen, wird ebenso in elektronischer Weise veröffentlicht.

Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Fischerei ist ferner gemäß § 56 Lebensmittelgesetz dazu ermächtigt, Vorschriften über die Veröffentlichung von Ergebnissen staatlicher Inspektionen bei Lebensmittelbetrieben zu erlassen.³⁹ Nach der Verordnung über Lebensmittelkontrollen und Veröffentlichungen⁴⁰ sind die Kontrollprotokolle unter anderem auf einer Website einzusehen, welche durch die Veterinär- und Lebensmittelbehörde betrieben wird.⁴¹

Des Weiteren ist das Informationszentrum für Umwelt und Gesundheit (*Informationscenter for Miljø & Sundhed*) auf die Unterrichtung der Verbraucher fokussiert. Der Gesundheitsminister hat auf Grundlage des § 17 Gesetz über Beschwerden und Schäden im Gesundheitssystem⁴² eine Durchführungsverordnung erlassen, nach der Entscheidungen des Patientenbeschwerdeausschusses auf der Homepage der Gesundheitsämter eingesehen werden können.

Gemäß § 14 Produktsicherheitsgesetz ist das Amt für technische Sicherheit (*Sikkerhedsstyrelsen*) zudem verpflichtet, die Öffentlichkeit über die von Produkten oder Dienstleistungen ausgehenden Sicherheitsrisiken zu informieren, soweit dies zum Schutz der Verbraucher erforderlich ist.

(5) Schweden

In Schweden sind gemäß dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Öffentlichkeit (*offentlighetsprincipen*), welcher durch § 2:1 Pressefreiheitsgesetz näher ausgestaltet wird, amtliche Dokumente frei zugänglich. Da die staatlichen Aufsichtsbehörden

³⁸ *Bekendtgørelse om forbrugerklager* (no. 598/2006).

³⁹ Eine identische Ermächtigungsgrundlage enthält § 17 a Gesetz über biologische Lebensmittel (*Lov om økologi*).

⁴⁰ *Bekendtgørelse om fødevarekontrol og offentliggørelse af kontrolresultater* (no. 153/2009).

⁴¹ Die Kontrollergebnisse sind außerdem im Rahmen des sog. Smiley-Systems durch die Lebensmittelunternehmen am Eingang ihrer Geschäfte auszuhängen.

⁴² *Lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet* (no. 24/2009).

durch eine Vielzahl von Gesetzen dazu ermächtigt werden, Daten bei den Unternehmen zu erfragen oder eigenständig zu erheben, können Verbraucher umfangreiche Informationen über Produkte bei den Behörden nach dem Öffentlichkeitsprinzip einsehen. Ebenso können sich die Verbraucher über etwaige Maßnahmen der Aufsichtsbehörden gegenüber Unternehmen informieren. Einschränkungen dieses Zugangsrechts ergeben sich allerdings aus den Vorschriften des Geheimhaltungsgesetzes⁴³ und aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Unabhängig davon sind Entscheidungen über Vermarktungsverbote sowie Disziplinarmaßnahmen in bestimmten Lizenzberufen stets öffentlich zugänglich gewesen. Einige Behörden publizieren derartige Informationen auf ihrer Website oder unterhalten eine Datenbank mit Lizenzregister und Warnlisten. Die Informationen müssen jedoch aufgrund der Bestimmungen der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation⁴⁴ heutzutage vor Veröffentlichung im Internet anonymisiert werden, wodurch der Nutzwert der Datenbanken für den Verbraucher gesunken sein dürfte. Im Übrigen kann auf allgemeine Informationen über staatliche Stellen und deren Aufgabenbereiche im Internet zugegriffen werden.

Ein wichtiger Eckpfeiler des schwedischen Verbraucherschutzes ist zudem das Produktsicherheitsgesetz (PSL)⁴⁵, welches auf der Richtlinie (EG) 2001/95 basiert, jedoch anders als diese alle Güter und Dienstleistungen sachlich erfasst. Nach § 33 PSL sind die zuständigen Behörden verpflichtet, die Öffentlichkeit vor gefährlichen Produkten und Dienstleistungen zu warnen, wenn eine Aufklärung der Bevölkerung oder ein Produktrückruf durch private Stellen – etwa durch den betroffenen Unternehmer gemäß § 14 PSL – nicht möglich ist. Im Bereich der Produktsicherheit, aber auch bei anderen Vorschriften, welche die menschliche Gesundheit, die Umwelt oder vor unlauterem Wettbewerb schützen, finden zudem die Geheimhaltungspflichten der Behörden aus dem Geheimhaltungsgesetz nur eingeschränkt Anwendung.

Überdies haben die Nationale Behörde für Arbeitsbedingungen (*arbetsmiljöverket*) und das Amt für Medizinprodukte (*läkemedelsverket*) eine Liste über aktuelle Maßnahmen und Entscheidungen im Zusammenhang mit amtlichen Kontrollen im Inter-

⁴³ *Offentlighets- och sekretesslag* (2009:400).

⁴⁴ Richtlinie (EG) 2002/58.

⁴⁵ *Produktsäkerhetslag*.

net zugänglich gemacht, welche auch die Namen der betroffenen Unternehmen enthalten. Bei staatlichen Lebensmittelkontrollen, welche grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Gemeindeverwaltung fallen, werden hingegen keine Informationen über die getroffenen Maßnahmen der Behörde im Internet veröffentlicht. Eine automatische Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen der Aufsichtsbehörden ist allgemein nicht vorgesehen. Allerdings ist jedermann gemäß § 2:1 Pressefreiheitsgesetz der Zugang zu den Kontrollergebnissen auf Anfrage zu gewähren.

Weitere regierungsunabhängige Einrichtungen informieren die Verbraucher im Bereich der Versicherungs- und Bankenwirtschaft. Zu nennen sind die schwedische Verbraucherberatungsstelle für Versicherungen (*konsumenternasforsakringsbyra*) und die Schwedische Verbraucherberatungsstelle für Bank- und Finanzdienstleistungen (*konsumentbankbyran*). Beide Einrichtungen haben durch ihre Aktivitäten einen beachtlichen Einfluss auf das Verbraucherverhalten.

(6) Großbritannien

Der *Freedom of Information Act* (FoIA) ist die wichtigste gesetzliche Grundlage, um Informationen von staatlichen Stellen in Großbritannien⁴⁶ zu erhalten. Er gibt jedem das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die Regelung betrifft grundsätzlich alle Körperschaften des öffentlichen Rechts und ist sachlich nicht auf bestimmte Daten beschränkt. Gleichwohl sind einige staatliche Stellen ausgenommen, darunter die königliche Familie und die Geheim- und Sicherheitsdienste. Weitere staatliche Einrichtungen, beispielsweise die Bank of England, sind im Hinblick auf bestimmte Aufgaben ausgenommen, unterliegen im Übrigen aber dem Regelungsregime des FoIA.

Ergänzend regelt der *Data Protection Act* den Zugang zu amtlichen Informationen, welche persönliche Angaben über die eigene Person beinhalten. Anfragen über persönliche Daten Dritter richten sich hingegen grundsätzlich nach den Vorschriften des *Freedom of Information Act*, wobei die Prinzipien des Datenschutzes Beachtung finden.

⁴⁶ Zu beachten ist jedoch, dass für Schottland mit dem *Freedom of Information (Scotland) Act* eine gesonderte Regelung getroffen wurde, welche sich aber größtenteils an den Vorschriften des FoIA orientiert.

Den Zugang zu Umweltinformationen bei staatlichen Stellen ermöglicht die *Environmental Information Regulations* (EIR), welche die Vorgaben der Richtlinie (EG) 2003/4 umsetzt. Dabei stützt sich die Ausgestaltung des Zugangsrechts konzeptionell auf die durch den FoIA eingeführten Strukturen.

Ferner statuiert der *Public Records Act* die Pflicht, amtliche Dokumente nach 30 Jahren zu veröffentlichen. Im Juli 2009 wurde von der britischen Regierung eine Verkürzung der Frist auf 20 Jahre vorgeschlagen.

Nach dem dritten Teil des *Food Safety Act* sind die Kommunen dazu ermächtigt, die Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen zu veröffentlichen. Teilweise greifen die lokalen Behörden zur Unterrichtung der Bevölkerung auf das *scores-on-the-doors*-System zurück.⁴⁷ Die Informationen können davon unabhängig jedoch auch von der Kommune publiziert werden. Auch sind die Kontrollergebnisse nach den Regeln des *Freedom of Information Act* einsehbar.

Auskünfte über unlautere Praktiken und Vertragsklauseln im Wettbewerb können die Verbraucher zudem vom *Office of Fair Trading* (OFT) erhalten. Dieses ist gemäß Regulation 10 der *Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations SI 1999/2083* verpflichtet, bei Beschwerden durch Verbraucher eigene Untersuchungen durchzuführen. Detaillierte Informationen über Maßnahmen und Verfügungen der Behörde gegen unlautere Geschäftspraktiken, die weitere Verwendung von unzulässigen Vertragsklauseln durch Unternehmen sowie Vollstreckungsmaßnahmen zur Durchsetzung eines vorherigen Gerichtsbeschlusses müssen für die Veröffentlichung zusammengestellt werden (Regulation 15). Zudem ist jeder Person auf Anfrage Auskunft zu erteilen, ob eine spezifische Vertragsbedingung Gegenstand einer Anordnung des *Office of Fair Trading* oder einer gerichtlichen Verfügung gewesen ist.

Umfassende Bestimmungen über den Zugang der Verbraucher zu Informationen über die öffentliche Wasserversorgung sind außerdem im *Water Resources Act* und dem *Water Industry Act* enthalten. Das *Drinking Water Inspectorate* sammelt, verarbeitet und publiziert Daten über die Wasserqualität. Tätigkeitsberichte der Wasserversorger sind über die Website der Aufsichtsbehörde einzusehen. Allgemeine Informationen über die Wasserversorgung werden über die Veröffentlichungen der

⁴⁷ Für nähere Informationen zu *scores on the doors* siehe: C.I.3.b.

Water Services Regulation Authority und die Aktivitäten des *Consumer Council for Water* zur Verfügung gestellt. Daneben besteht gemäß dem *Utilities Act* eine Veröffentlichungspflicht für den *Gas and Electricity Consumer Council*.

Auch im Bezug auf die Produktsicherheit informieren die staatlichen Stellen die Verbraucher direkt über etwaige Risiken. Gemäß Regulation 39 der *General Product Safety Regulations 2005 SI 1803/2005* sind Informationen über unsichere oder gefährliche Produkte von den Vollzugsbehörden zu veröffentlichen. Nach Abschnitt 37 des *Consumer Protection Act* müssen die Zoll- und Finanzämter Informationen, die sie im Rahmen ihrer Aufgaben über eingeführte Güter und Waren erhalten haben, offenlegen, wenn diese die Sicherheit der Verbraucher berühren.

(7) Irland

In Irland verleiht der *Freedom of Information Act* jedem das Recht, Einsicht in die Akten von staatlichen Einrichtungen zu nehmen. Zudem sind die Behörden nach diesem Gesetz dazu verpflichtet, bestimmte Informationen über Struktur, Organisation, Funktion und Qualifizierung der Aufzeichnungen zu veröffentlichen sowie Angaben über die örtliche Anordnung der Dokumente zu machen. Daneben bildet die aktive Weitergabe von Informationen durch die Aufsichtsbehörden einen Schwerpunkt der staatlichen Verbraucherinformation.

Als Reaktion auf einen Bericht der *Consumer Strategy Group* von 2005, der erhebliche Mängel im staatlichen Verbraucherschutz in Irland aufzeigte, wurde mit dem *Consumer Protection Act* im Jahr 2007 die *National Consumer Agency (NCA)* eingerichtet. Eine der Hauptaufgaben der NCA ist die Bereitstellung von Informationen für die Verbraucher. Hierzu unterhält die Agentur eine Website für Verbraucher und führt Aufklärungskampagnen in den Medien durch. Die dort zugänglich gemachten Angaben sind meist in der Form eines Leitfadens gehalten und umfassen allgemeine Erklärungen über Verbraucherrechte. Gleichwohl werden durch die NCA auch spezifische Informationen, etwa Warnungen über Sicherheitsrisiken und Produktrückrufe veröffentlicht, welche teilweise durch Untersuchungen anderer Aufsichtsbehörden gewonnen wurden. Des Weiteren werden Daten über Händler veröffentlicht, welche wegen Verstößen gegen Verbraucherschutzbestimmungen von der NCA überprüft wurden. Abschnitt 85 des *Consumer Protection Act* erlaubt schließlich die Veröffentlichung einer sog. Verbraucherschutzliste, welche detaillier-

te Angaben über die von der Behörde ergriffenen Maßnahmen gegenüber Unternehmen enthält.

Darüber hinaus veröffentlicht die Wettbewerbsbehörde, welche durch den *Competition Act* eingerichtet wurde, Informationen über Strafverfahren, die gegen Händler wegen des Verdachts wettbewerbswidrigen Verhaltens eingeleitet wurden. Auch Angaben über die eigenen behördliche Untersuchungen und Anordnungen zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts können nach Abschnitt 30 (1) (g) *Competition Act* publiziert werden.

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit zeichnet sich die *Food Safety Authority of Irland* (FSAI) für den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen verantwortlich. Dabei nimmt sie eine bedeutende Rolle im Rahmen der Kommunikation von Risiken an die Verbraucher ein. So werden Informationen über behördliche Schließungs-, Nachbesserungs- und Untersagungsanordnungen gegen Lebensmittelunternehmen sowie gesundheitliche Risiken bei bestimmten Produkten auf der eigenen Website, auf Umlauflisten sowie über die Medien bekannt gegeben. Insbesondere die internetbasierte Datenbank über Vollstreckungsmaßnahmen der FSAI ermöglicht einen einfachen und schnellen Informationszugriff für die Bürger.

Informationen über medizinische Produkte, insbesondere Angaben zu deren Qualität und etwaigen Risiken, publiziert das *Irish Medicines Board* auf seiner Website. Die Anzeigen können sowohl allgemeine Informationen zur sicheren Verwendung der Produkte als auch Angaben zu konkreten Sicherheitsrisiken bei bestimmten Produkten enthalten. Zusätzlich gibt das *Irish Medicines Board* regelmäßig einen *Drug Safety Newsletter* heraus und veröffentlicht Warnungen vor fehlerhaften Medizinprodukten in der Presse, falls dies zum Schutz der Verbraucher erforderlich ist.

Verbraucherinformationen über Finanzdienstleistungen können auf der Website der *Financial Services Regulator* eingesehen werden. Dort klärt die Regulierungsbehörde die Verbraucher in verständlicher Sprache über die angebotenen Finanzprodukte und häufig verwendete Klauseln auf. Außerdem erstellt die Behörde eine Liste über kontrollierte Berater und warnt vor Firmen, die ohne Genehmigung in Irland Finanzdienstleistungen anbieten. Im Telekommunikationssektor bietet die *Commission for Communications Regulation* verschiedene Informationsangebote für die Verbraucher an.

Weitere staatliche Einrichtungen, welche spezifische Wirtschaftsbereiche regulieren und überwachen, sind dazu verpflichtet, die Verbraucher zu schützen und ihnen bestimmte Informationen bereitzustellen.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Nach dem *Federal Freedom of Information Act (FoIA)*⁴⁸ ist grundsätzlich jede Bundesbehörde dazu verpflichtet, jedermann Zugang zu amtlichen Aufzeichnungen zu gewähren. Von diesem Recht können Verbraucher und Verbraucherorganisationen auch Gebrauch machen, um an Informationen über die Sicherheit und Qualität von Produkten oder Einrichtungen zu gelangen, welche im Rahmen der staatlichen Kontrollen von den Behörden gesammelt wurden. Der FoIA normiert zudem die Pflicht der Bundesbehörden, regelmäßig bestimmte Daten über den Behördenaufbau, Verfahrensabläufe und die getroffenen Maßnahmen im Bundesregister (*Federal Register*) zu veröffentlichen.

Im Übrigen ist der Zugang zu gesundheits- und sicherheitsrelevanten Daten für die Verbraucher nicht zentral auf föderaler Ebene geregelt. Vielmehr haben die einzelnen Bundesstaaten in eigener Kompetenz Verbraucherschutz- und Informationsgesetze erlassen. Der Kongress hat indes einige bundesstaatliche Einrichtungen mit einer landesweiten Rechtsetzungskompetenz auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes geschaffen und diese zugleich mit der Ausführung nationaler Verbraucherschutzgesetze und der Unterrichtung der Bevölkerung betraut.

Das *US Department of Agriculture* entfaltet vielfältige Aktivitäten im Bereich der Landwirtschaft. Unter anderem bemüht es sich, die Lebensmittelsicherheit durch Reduzierung der Schadstoffbelastungen und sonstiger Gesundheitsrisiken bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu erhöhen. Hierzu führt das *Department of Agriculture* auch Lebensmittelkontrollen durch. Informationen über die Tätigkeiten können die Verbraucher auf der behördeneigenen Website einsehen.

Als eine der ältesten staatlichen Verbraucherschutzinstitutionen reguliert die *Food and Drug Administration (FDA)* das Zulassungsverfahren für Arzneimittel und medizinische Geräte und erstellt Vorschriften zur Produktkennzeichnung von Lebensmitteln und Medikamenten.

⁴⁸ Äquivalente Informationsfreiheitsgesetze existieren auf einzelstaatlicher und regionaler Ebene.

Die *Consumer Product Safety Commission* (CPSC) zeichnet sich verantwortlich für den Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen und gesundheitsschädlichen Verbraucherprodukten. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben untersucht die CPSC Produkte auf potentielle Gesundheitsgefahren und informiert die Verbraucher auf ihrer Website, über Medien, private Organisationen sowie mittels der einzelstaatlichen oder lokalen Exekutivorgane. Zum Schutz der Verbraucher kann die Kommission den Rückruf unsicherer Produkte anordnen.

Die *Federal Trade Commission* (FTC) wurde 1914 als unabhängige Bundesbehörde zur Bekämpfung unfairer Handelspraktiken gegründet, besitzt heute daneben aber auch umfangreiche Kompetenzen auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes. Unter anderem unterhält die FTC eine Website, auf der den Verbrauchern Informationen über zahlreiche, sie unmittelbar betreffende Themenbereiche angeboten werden.

Zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit wurde 1970 die *Environmental Protection Agency* (EPA) gegründet. Durch Aufklärungsprogramme, Publikationen und Internetangebote versucht diese Behörde, die Bevölkerung über schädliche Emissionen zu informieren. Zudem legt sie Kennzeichnungspflichten für Toxine und Pestizide fest, welche von Verbrauchern, der Industrie oder in der Landwirtschaft verwendet werden.

Die Unterrichtung der Bevölkerung über auf dem Markt befindliche gefährliche oder schadhafte Produkte erfolgt hingegen gewöhnlich nicht unmittelbar durch die staatlichen Aufsichtsbehörden. Vielmehr verpflichten die staatlichen Stellen die betroffenen Unternehmen dazu, die Verbraucher über mögliche Risiken beim Gebrauch ihrer Produkte zu informieren.⁴⁹ Im Januar 2010 ist ein Gesetz in Kraft getreten, das die CPSC oder das zuständige Bezirksgericht dazu ermächtigt, die Durchführung eines Produktrückrufes verpflichtend anzuordnen. Das Gesetz bestimmt dabei auch den erforderlichen Informationsgehalt eines solchen Produktrückrufes. Fragwürdig ist jedoch, ob dieses Gesetz in der Praxis eine große Bedeutung erlangen wird, da im Jahr 2009 sämtliche Rückrufaktionen durch die betroffenen Unternehmen auf freiwilliger Basis in Kooperation mit den Behörden durchgeführt wurden.

⁴⁹ Nähere Ausführungen zu den Aufklärungspflichten der Unternehmer folgen unter B.II.2.

(9) Kurzfasserie

Der Zugang der Verbraucher zu amtlichen Informationen ist in sämtlichen hier untersuchten Rechtsordnungen in vergleichbarer Weise gewährleistet.

So ist ein Recht zur individuellen Einsichtnahme von behördlichen Daten auf Antrag des Bürgers in jedem der betrachteten Staaten kodifiziert. Gleichwohl existieren nationale Besonderheiten im Hinblick auf den sachlichen Anwendungsbereich oder die rechtlichen Grundlagen der entsprechenden Gesetze. Während in der Mehrzahl der Rechtsordnungen – wie in Deutschland – das Informationsfreiheitsrecht⁵⁰ ausschließlich durch einfachgesetzliche Regelungen begründet wird, ist in Schweden und Belgien das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen auch verfassungsrechtlich verankert. Darüber hinaus ist eine der Regelungen des deutschen VfG vergleichbare Beschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs in keinem der Rechtsakte der anderen Staaten vorhanden. Insofern entsprechen die ausländischen Gesetze vielmehr der Regelungsweite des VfG. Das Bestehen eines landesrechtlichen Informationsfreiheitsgesetzes vorausgesetzt, entspricht in einer Gesamtschau der Anwendungsbereich der deutschen Bestimmungen dem der ausländischen Zugangsrechte. Der Ausschluss der durch die staatlichen Kontrollen nach dem Produktsicherheitsgesetz gewonnenen Daten aus dem Anwendungsbereich des Akteneinsichtsgesetzes in Dänemark stellt im internationalen Vergleich zwar eine Besonderheit dar. Es ist jedoch zu beachten, dass eine vergleichbare Begrenzung der Informationsfreiheit in anderen Rechtsordnungen durch entsprechende Ausnahmetatbestände vollzogen wird. Zwar enthält auch das französische Akteneinsichtsrecht umfassende Beschränkungen im Hinblick auf den Anwendungsbereich und ist daher für den Verbraucher als eigenständige Informationsquelle von geringer Bedeutung. Grundsätzlich gilt hier jedoch das zur dänischen Einschränkung des Anwendungsbereichs Gesagte ebenso. Wesentliche Unterschiede im sachlichen Anwendungsbereich der Informationszugangsrechte gegenüber staatlichen Stellen bestehen daher im internationalen Vergleich nicht.

Auffällig ist hingegen, dass mit Ausnahme von Deutschland und Schweden in sämtlichen Staaten zentrale Verbraucherschutzbehörden eingerichtet worden sind, denen

⁵⁰ Unter dem Begriff des Informationsfreiheitsrechts werden diejenigen Rechtsakte der untersuchten Rechtsordnungen zusammengefasst, die dem Verbraucher den Zugriff auf amtliche Dokumente oder Informationen ermöglichen.

im Bereich der staatlichen Unterrichtung der Bevölkerung weitreichende Aufgaben zugewiesen worden sind. Die aktive Veröffentlichung von Informationen durch die Behörden nimmt dabei insbesondere in Dänemark eine herausragende Stellung ein.

Im Bezug auf behördliche Warnungen vor schadhaften oder gefährlichen Produkten sind die jeweiligen nationalen Regelungen grundsätzlich miteinander vergleichbar. Lediglich in den Vereinigten Staaten wird der Eigenverantwortlichkeit der Unternehmen bei der Unterrichtung der Bevölkerungen über etwaige Produktgefahren ein größerer Stellenwert eingeräumt. Diese Regelung wird indes erst vor dem Hintergrund der weitreichenden Verantwortung der Hersteller nach dem US-amerikanischen Produkthaftungsrecht verständlich und kann mithin nicht losgelöst von diesem betrachtet werden.

b. Umfang und Inhalt der Informationspflichten und -rechte

(1) Deutschland

(a) Informationsansprüche aus VIG, IFG und UIG

Die Ansprüche der Bürger gegenüber staatlichen Einrichtungen nach § 1 Abs. 1 VIG, § 1 Abs. 1 IFG und § 3 Abs. 1 UIG sind auf den Zugang zu bereits bei den Behörden vorliegenden bzw. zur Verfügung stehenden Informationen gerichtet.

Das VIG verwendet die Begriffe „Daten“ und „Informationen“ synonym. Begrifflich erfasst sind dabei sowohl Einzelangaben als auch Angaben, die sich auf eine Vielzahl von Fällen, Produktarten und Erzeugern beziehen. Dieses Verständnis liegt auch den Informationsrechten aus dem IFG und UIG zugrunde, wenngleich natürlich der Anspruch aus § 3 Abs. 1 UIG auf Daten mit spezifischem Umweltbezug beschränkt ist.⁵¹ Ebenso ist den Vorschriften gemein, dass nicht etwa „Akten“ den Gegenstand des Anspruchs bilden, sondern unmittelbar die angefragten Informationen. Obgleich sich dieser terminologische Unterschied meist nicht auswirken dürfte, ist er insofern relevant, als dass das Zugangsrecht nicht mit dem Argument versagt werden kann, die begehrten Daten seien nicht in einem bestimmten Dokumententypus enthalten.⁵² Grundsätzlich umfassen die Informationsrechte der Bürger somit

⁵¹ *Byerlein/Borchert*, VIG Kommentar, 2010, § 1 Rn. 19.

⁵² *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, 2010, § 1 Rn. 28.

den gesamten Kenntnisstand der staatlichen Stellen. Lediglich im IFG wird der Anspruchsumfang enger ausgestaltet, indem in der Legaldefinition der „amtlichen Information“ in § 2 Nr. 1 IFG Notizen und Entwürfe explizit ausgenommen werden⁵³.

Der Anspruch aus § 1 Abs. 1 VIG ist des Weiteren nicht von einer bestimmten Art der Datenspeicherung abhängig. Folglich werden (zumindest theoretisch) auch diejenigen Informationen erfasst, die nur im Gedächtnis der Mitarbeiter der Behörde vorhanden sind. Ebenso kommt es nicht darauf an, ob die Behörde über die Daten verfügen darf oder ob sie für die Erstellung oder Verwahrung funktionell oder instanziell zuständig ist. Ausschlaggebend ist allein, dass die staatliche Einrichtung tatsächlich auf die Informationen zugreifen kann.⁵⁴ Äquivalent hierzu bestimmt das UIG in § 3 Abs. 1, dass die Behörde über die angefragten Umweltinformationen verfügen muss. Dies ist nach § 2 Abs. 4 UIG der Fall, wenn die Daten bei der informationspflichtigen Stelle selbst vorliegen oder für sie durch eine andere natürliche oder juristische Person aufbewahrt und zur Einsichtnahme bereitgehalten werden. Der Anspruch besteht mithin wie beim VIG unabhängig von der Art der Datenspeicherung und der Wahrung der staatlichen Zuständigkeitsordnung. Entscheidend ist erneut die faktische Zugriffsmöglichkeit der Behörde.⁵⁵

Abweichend von VIG und UIG bestimmt das IFG in § 2 Nr. 1 durch die Verwendung des Begriffs der „Aufzeichnung“, dass die Informationen auf einem sächlichen Datenträger verkörpert sein müssen. Die im menschlichen Gedächtnis vorhandenen Daten werden mangels sächlicher Verkörperung nicht als „amtliche Informationen“ im Sinne des IFG qualifiziert und mithin vom Informationsanspruch nach § 1 Abs. 1 IFG ausgenommen. Anders als beim VIG und UIG wird im Schrifttum außerdem überwiegend gefordert, dass die Informationen nicht nur tatsächlich vorliegen, sondern auch der rechtlichen Verfügungsbefugnis der Behörde unterfallen müssen. Es wird argumentiert, dass eine andere Gesetzesauslegung im Widerspruch zur Regelung der Zuständigkeit in § 7 Abs. 1 S. 1 IFG stehen würde.⁵⁶

⁵³ Allerdings sind Entwürfe und Notizen Regelungsgegenstand von anspruchsbegrenzenden Ausnahmen in VIG und UIG.

⁵⁴ So wohl die h. M.; vgl. *Beck*, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 16 ff.; *Byerlein/Borchert*, VIG Kommentar, 2010, § 1 Rn. 22f.

⁵⁵ Wohl h. M.; vgl. *Gassner*, Umweltinformationsgesetzbuch, 2006, S. 32 f.

⁵⁶ Zum Ganzen: *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 2 Rn. 18 ff. und Rn. 34; ähnlich auch *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 2 Rn. 11–14.

Sämtlichen Informationsansprüchen ist wiederum gemein, dass die informationspflichtigen Stellen nicht dazu verpflichtet sind, bei ihr nicht vorhandene Informationen zu beschaffen.⁵⁷

(b) Informationen nach GPSG, LFGB, § 10 UIG und § 5 VIG

Welchen Inhalt die amtlichen Warnungen vor gesundheitsschädlichen Produkten, Lebensmitteln oder Bedarfsgegenständen gemäß § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG und § 40 Abs. 1 S. 1 LFGB haben, entscheidet die Behörde unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips im Rahmen ihres Ermessens. Ausdrücklich gestattet § 40 Abs. 1 S. 1 LFGB bei der Information der Öffentlichkeit die namentliche Nennung der beteiligten Unternehmen sowie die genaue Bezeichnung der schadhaften Lebens- und Futtermittel. Auch nach § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG sind die Behörden dazu ermächtigt, den Bürgern sämtliche zur Abwehr einer konkreten Gefahr erforderlichen Hinweise zu geben, selbst die betroffenen Firmen und Produkte offenzulegen.⁵⁸

Die Veröffentlichung von Informationen über spezifische amtliche Anordnungen nach § 10 Abs. 1 GPSG erlaubt die Publikation von personenbezogenen Daten, wenn dies zur Identifizierung der Produkte erforderlich ist. Ein vergleichbarer Informationsgehalt kommt auch der Veröffentlichungspflicht nach § 10 Abs. 2 GPSG zu, da hiernach insbesondere Informationen zur Identifikation der gefährlichen Verbraucherprodukte, der Art der Risiken sowie der getroffenen Maßnahmen zugänglich gemacht werden müssen. Einschränkungen im Bezug auf persönliche Daten ergeben sich indes aus § 10 Abs. 3 GPSG.

Auch bei der Verbreitung von Informationen zur Abwehr von Gefahren für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt nach § 10 Abs. 5 UIG entscheidet die informationspflichtige Stelle nach pflichtgemäßem Ermessen über den Inhalt der amtlichen Erklärung. Allerdings sind im Hinblick auf sensible oder persönliche Daten die inhaltlichen Begrenzungen aus §§ 8 und 9 UIG zu beachten.

Inhaltliche Mindestanforderungen an die eigenständige Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Behörden nach § 5 Abs. 1 S. 2 VIG sind gesetzlich nicht normiert.

⁵⁷ Zum VIG: *Beck*, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 54. Anderes indes *Beyerlein* in *Byerlein/Borchert*, VIG Kommentar, 2010, § 3 Rn. 20–23, der durch § 3 Abs. 2 S. 2 VIG einen selbständigen Informationsbeschaffungsanspruch für Daten begründet sieht, welche die Behörde aufgrund anderer Rechtsvorschriften verfügbar halten müsste.

⁵⁸ *Pache* in *Meyer/Strein*, LFGB, 2007, § 40 LFGB Rn. 39 f.; *Wilrich*, GPSG, 2004, § 8 Rn. 55–66.

§ 10 Abs. 2 UIG hingegen legt den Mindestgehalt der durch § 10 Abs. 1 UIG vorgeschriebenen aktiven und systematischen Veröffentlichung von Umweltinformationen detailliert fest. Weitergehende Informationen können die Behörden freilich unter Beachtung der gesetzlichen Grenzen nach eigenem Ermessen veröffentlichen.

(2) **Belgien**

Der durch Art. 32 der belgischen Verfassung garantierte und durch das Verwaltungstransparenzgesetz näher ausgestaltete Informationszugang umfasst das Recht der Einsichtnahme in jedwedes Dokument der Verwaltung, das Recht auf eine erläuternde Erklärung zum leichteren Verständnis durch die Behörde sowie das Recht, eine Kopie der vorgelegte Unterlagen zu erhalten (Art. 4 Verwaltungstransparenzgesetz).

Unter dem Begriff des Dokuments sind dabei alle Informationen zu verstehen, die bei einer Verwaltungsbehörde vorhanden sind. Gleichgültig ist, in welcher Form die Daten bei der Behörde gespeichert oder ob die Informationen von öffentlichem Interesse sind. Auch müssen die begehrten Informationen nicht in Beziehung zu einem konkreten Verwaltungshandeln stehen. Auch Entwürfe und Notizen sind grundsätzlich von dem Anspruch umfasst. Allerdings sind Entwürfe dann vom Informationszugangrecht ausgenommen, wenn es aufgrund ihres vorläufigen Charakters zu Missverständnissen kommen könnte.

Im Lebensmittelsektor werden der inhaltliche Mindestgehalt sowie andere spezifische Modalitäten der Presserklärungen von Unternehmen, deren Produkte die rechtlichen Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht erfüllen, durch einen Ministerialerlass geregelt. Die Presseerklärungen werden auf der Website der Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette (FANSK) veröffentlicht. Welchen Inhalt die selbständigen Publikationen der FANSK über Verletzungen des Lebensmittelrechts zum Schutz der Verbraucher haben, wird durch die Behörde nach dem Kriterium der Erforderlichkeit bestimmt. Sicherheitsinformationen über sonstige Produkte veröffentlichen die zentrale Verbraucherkontaktstelle der FANSK und das Generaldirektorat für Qualität und Sicherheit. Der Informationsgehalt richtet sich wiederum nach den Bedürfnissen eines effektiven Verbraucherschutzes.

(3) Frankreich

Das verwaltungsrechtliche Akteneinsichtsrecht gemäß dem Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen ist nach dessen Art. 2 Abs. 2 auf endgültige Entscheidungen der Verwaltung beschränkt. Vorbereitende Akten und Dokumente sind mithin ausgenommen. Auch in Bezug auf Dokumente, die bereits publiziert wurden, besteht kein Einsichtsrecht. Zu beachten ist darüber hinaus, dass es sich bei der verwaltungsrechtlichen Akteneinsicht nicht um ein Recht auf Informationserteilung durch die Behörden im Sinne eines direkten Auskunftsanspruches der Bürger handelt. Der Einzelne kann die Verwaltung nicht um die Erteilung spezieller Auskünfte ersuchen, sondern lediglich den Zugang zu amtlichen Dokumenten verlangen. Dementsprechend sind nur stofflich fixierte Informationen von dem Informationszugangsrecht erfasst. Sind in den verlangten Dokumenten persönliche Daten enthalten, hat überdies nur die von den Daten betroffene Person einen Anspruch auf Einsicht. Eine Einsichtnahme durch Dritte ist in diesem Fall ausgeschlossen. Nach Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen erstreckt sich das Einsichtsrecht auch auf bereits archivierte Unterlagen.

Die in den Publikationen und Warnhinweisen der Behörde für Lebensmittel- und Medizinproduktesicherheit (AFSSA), der Kommission für Verbraucherschutz (CSC) und des Nationalen Verbraucherkonsuminstituts (INC) enthaltenen Informationen, haben überwiegend allgemeinen Charakter und beschreiben die Risiken bei bestimmten Produktarten, ohne jedoch die Namen der betroffenen Unternehmen oder Marken aufzuführen. Spezifische Produktangaben können jedoch durch den Minister für Verbraucherschutz oder den Präfekten bei Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung nach Art. L 221-5 Abs. 1 S. 2 CCons bzw. Art. 221-6 CCons veröffentlicht werden, soweit dies zum Schutz der Verbraucher erforderlich ist.

(4) Dänemark

Das Informationszugangsrecht nach dem Akteneinsichtsgesetz umfasst nicht nur schriftliche Unterlagen der informationspflichtigen Stelle in Papierform, sondern alle Informationen, die bei der Behörde gespeichert sind. Der Bürger hat somit grundsätzlich auch Zugriff auf Daten, die in Computerdateien, Film- oder Tonbändern sowie Zeichnungen enthalten sind. Zu beachten ist freilich, dass der sachliche

Anwendungsbereich durch § 21 (2) Produktsicherheitsgesetz eingeschränkt wird.⁵⁹ Des Weiteren kann das Informationszugangsrecht im Hinblick auf interne Verwaltungsdokumente durch spezifische Ausnahmeregelungen eingeschränkt werden.⁶⁰

Die Informationstätigkeit der Nationalen Verbraucheragentur umfasst die Veröffentlichung vergleichender Produktstudien und Angaben über Verbraucherbeschwerden mit namentlicher Nennung der jeweils betroffenen Unternehmen. Auch Informationen über die Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen sowie Entscheidungen des Patientenbeschwerdeausschusses werden unter Bezeichnung der fraglichen Unternehmen durch die Behörden veröffentlicht. Daten über gefährliche Produkte oder Dienstleistungen werden der Bevölkerung gemäß § 14 Produktsicherheitsgesetz mitgeteilt, soweit dies der Schutz der Verbraucher gebietet. Die Warnhinweise der Behörde können dabei alle Informationen beinhalten, die zur Identifizierung des schadhaften Produktes erforderlich sind, insbesondere Bilder, Namen und Anschrift der Händler sowie der vorgegangenen Warenkette.

(5) Schweden

In Schweden ermöglicht das Pressefreiheitsgesetz grundsätzlich den freien Zugang zu allen amtliche Dokumenten, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Es werden daher auch Bild- und Tonaufnahmen oder andere Informationsquellen erfasst, nicht hingegen das Wissen im Gedächtnis der Behördenmitarbeiter. Berücksichtigt werden alle in den Aufzeichnungen enthalten Datensätze, welche durch die Behörde selbst erhoben oder ihr auf anderem Wege übermittelt worden sind.

Daneben werden weitreichende Informationen über Vorkommnisse bei bestimmten Lizenzberufen publiziert, wobei diese aufgrund europarechtlicher Datenschutzbestimmungen im Rahmen elektronischer Kommunikationsmittel anonymisiert werden müssen. Produkt- und unternehmensbezogene Daten sind ferner im Rahmen der Warnungen nach § 33 Produktsicherheitsgesetz (PSL) zu veröffentlichen, soweit dies zum Schutz der Verbraucher erforderlich ist.

⁵⁹ Näheres hierzu bereits unter B.II.1.a.(4).

⁶⁰ Weitere Ausführungen zu den Ausnahmen nach dem Akteneinsichtsgesetz folgen unter C.I.2.h.

(6) Großbritannien

Der britische *Freedom of Information Act* (FoIA) begründet primär kein Einsichtsrecht in Unterlagen staatlicher Einrichtungen, sondern ein Zugangsrecht zu behördlichen Informationen. Ist der Zugang zu Informationen indes am effektivsten durch die Freigabe amtlicher Dokumente zu erreichen, so ist von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Daneben können gleichwohl auch Anträge zur Einsichtnahme bestimmter staatlicher Dokumente gestellt werden, welche dann an Ort und Stelle zur Begutachtung bereitgestellt werden. Die staatlichen Einrichtungen sind ferner dazu verpflichtet, den Antragssteller darüber zu unterrichten, ob die begehrten Informationen behördenintern vorliegen oder nicht (*duty to confirm or deny*). Lediglich wenn ein solcher Hinweis der Veröffentlichung von Daten gleichkäme, die nach den Regeln des FoIA nicht veröffentlicht werden dürften, müssen Angaben über das Vorliegen bestimmter Informationen unterlassen werden (*neither confirm nor deny*). Auf das Regelungssystem des FoIA zurückgreifend, gewährleisteten die *Environmental Information Regulations* einen äquivalenten Anspruchsumfang in Bezug auf amtliche Umweltinformationen. Der Zugang zu persönlichen Daten des Antragsstellers richtete sich nach den Regeln des *Data Protection Act*.

Daneben werden durch die staatlichen Einrichtungen weitreichende Informationen über Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht sowie zu Leistungen in der öffentlichen Grundversorgung bereitgestellt. Im Bereich der Produktsicherheit werden zudem detaillierte Angaben über etwaige Risiken durch unsichere Produkte durch die Vollzugsbehörden veröffentlicht.

(7) Irland

Der *Freedom of Information Act* gestattet den Zugang zu Daten, die in behördlichen Aufzeichnungen enthalten sind. Der Informationsanspruch ist demnach nicht als Auskunftsrecht gegen die Verwaltung im engeren Sinne ausgestaltet, da er lediglich aufgezeichnete Informationen, nicht jedoch die Kenntnisse der Behördenmitarbeiter erfasst. Gleichgültig ist hingegen die Art und Weise der Aufzeichnung der Daten. Grundsätzlich erfasst sind außerdem nur solche Akten, die nach Inkrafttreten des *Freedom of Information Act* im Jahr 1997 angelegt wurden.

Die Informationen, welche durch die Aufsichts- und Verbraucherschutzbehörden

aktiv veröffentlicht werden, enthalten überwiegend allgemeine Informationen über Verbraucherrechte oder sind als Leitfäden für bestimmte Produkte ausgestaltet. Allerdings werden detaillierte Angaben zu Produkten und Händlern von den Behörden aktiv verbreitet, wenn Sicherheitsrisiken für die Verbraucher bestehen oder Verstöße eines Unternehmers gegen verbraucherschützende Vorschriften festgestellt werden. Im Bereich der Produkt- und Lebensmittelsicherheit sowie des Wettbewerbsrechts werden auch die ergriffenen Maßnahmen der zuständigen Aufsichtsbehörden unter Nennung der betroffenen Unternehmen publiziert.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Das Informationszugangsrecht des *Freedom of Information Act* (FoIA) ist als Einsichtsrecht in die bei den Bundesbehörden vorhandenen Akten ausgestaltet. Von dem Zugangsrecht sind alle gespeicherten Daten umfasst. Unerheblich ist, ob diese in elektronischer, akustischer, visueller oder gedruckter Form bei der Behörde vorhanden sind. Die individuellen Kenntnisse der Behördenmitarbeiter werden mangels Verkörperung indes nicht vom Begriff der Akte (*record*) umfasst und können mithin nicht nach den Regeln des *Freedom of Information Act* erfragt werden. Die selbständigen Informationspflichten der Behörden nach dem FoIA beinhalten vorwiegend allgemeine Angaben zu Behördenaufbau, Verfahrensabläufen und den vorhandenen Daten. Sie ermöglichen einen Überblick über die Informationen, die bei einer Behörde vorliegen und erleichtern mithin dem Informationssuchenden den Zugriff auf die gewünschten Daten durch die Einsichtnahme nach den Regeln des *Freedom of Information Act*.

Die Veröffentlichungen der oben angeführten Bundesbehörden enthalten größtenteils generelle Angaben über behördliche Maßnahmen und potentiellen Gesundheitsrisiken. Konkrete Warnungen vor gefährlichen Produkten und Dienstleistungen sowie Produktrückrufe können durch die zuständigen Aufsichtsbehörden zum Schutz der Verbraucher zwar angeordnet werden. Die unmittelbare Ausführung dieser Maßnahmen erfolgt indes meist durch die betroffenen Unternehmen.

(9) Kurzresümee

Die Ausgestaltung des Informationszugangsrechts in VIG, IFG und UIG weicht im internationalen Vergleich merklich von den ausländischen Rechtsakten ab. Wäh-

rend letztere lediglich ein Einsichtsrecht in die zumindest inhaltlich zu bezeichnenden Akten der Verwaltung statuieren, beziehen sich die Informationsansprüche in Deutschland unmittelbar auf die der Behörde vorliegenden Informationen. Der Informationssuchende muss daher nicht auf einen konkreten aktenkundigen Verwaltungsvorgang Bezug nehmen, sondern kann die Anfrage mit Blick auf die gewünschten Daten formulieren. Zudem sind nach dem VIG und UIG auch solche Informationen umfasst, die nicht aufgezeichnet, sondern nur im Gedächtnis der Behördenmitarbeiter gespeichert sind.

Eine vom Ansatz her vergleichbare Regelung trifft nur der britische *Freedom of Information Act*. Wie bereits dargelegt, wirkt sich die konzeptionelle Weite dieses Informationsanspruchs in der praktischen Anwendung indes nicht aus, da die staatlichen Stellen ihre Informationspflicht nach dem FoIA vornehmlich durch die Gewährung von Akteneinsicht erfüllen.

c. Art der Zugangsgewährung

(1) Deutschland

Nach § 5 Abs. 1 des deutschen Verbraucherinformationsgesetzes kann der Zugang zu den gewünschten Informationen durch die Behörde mittels Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise gewährt werden. Der Bürger hat mithin kein Bestimmungsrecht hinsichtlich der Art und Weise der Informationsgewährung. Auch ist weder der Auskunftserteilung noch der Akteneinsicht Vorrang gegenüber anderen Formen des Informationszugangs eingeräumt. Die Ermessenentscheidung der Behörde über die Art der Zugangsgewährung ist jedoch an der Einfachheit, Wirtschaftlichkeit, den öffentlichen Interessen und den Bedürfnissen des Antragsstellers auszurichten. Häufig dürfte der Informationszugang durch Vorlage einer Kopie der einschlägigen Dokumente diesen Kriterien am besten gerecht werden, wenngleich der Bürger hierauf – wie bereits geschildert – grundsätzlich keinen Anspruch hat.⁶¹

Der Zugang zu den erfragten Informationen ist gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 IFG ebenfalls durch Auskunftserteilung, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise zu gewähren. Auch hier ist die Art des Informationszugangs regelmäßig in das pflichtgemäße Ermessen der ersuchten Behörde gestellt. Dem Antragssteller ist jedoch nach § 1 Abs. 2

⁶¹ Vgl. *Byerlein/Borchert*, VIG Kommentar, 2010, § 5 Rn. 4.

S. 2 IFG ein Auswahlrecht eingeräumt. Macht der Bürger von diesem Recht Gebrauch, kann die informationspflichtige Stelle nur bei Darlegung eines wichtigen Grundes, z. B. eines deutlich erhöhten Verwaltungsaufwandes (§ 1 Abs. 2 S. 3 IFG), von dieser Wahl abweichen. In § 7 IFG ist zudem festgelegt, dass eine Auskunft mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden kann (Abs. 3) und der Antragsteller im Fall der Einsichtnahme in amtliche Unterlagen Notizen, Ausdrücke oder Ablichtungen anfertigen darf (Abs. 4).

Dem IFG entsprechende Regelungen zur Art und Weise der Informationsgewährung trifft das UIG in § 3 Abs. 2 S. 1–3. Obgleich das UIG eine dem § 7 Abs. 3 und 4 IFG vergleichbare Vorschrift im UIG nicht enthält, sind Auskunftserteilungen sowohl in schriftlicher als auch in mündlicher Form zulässig und ist das Anfertigen von Kopien bei der Akteneinsicht zu gestatten.⁶²

Eine gesetzliche Regelung, auf welchem Weg die Öffentlichkeit bei Gefahren zu informieren ist, findet sich weder in § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG noch in § 40 Abs. 1 S. 1 LFGB noch in § 10 Abs. 5 UIG. Indessen sind die Behörden bei der Wahl des Mittels zur Informationsverbreitung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere an die Kriterien der Geeignetheit und Erforderlichkeit gebunden. Auch bei der Informationstätigkeit nach § 5 Abs. 1 S. 2 VIG und § 10 Abs. 1 UIG ist die Art der Veröffentlichung nicht gesetzlich bestimmt. Allerdings legt § 10 Abs. 3 UIG fest, dass die Verbreitung der Umweltinformationen in leicht zugänglichen Formaten unter Zuhilfenahme vorhandener elektronischer Kommunikationsmittel erfolgen soll.

(2) **Belgien**

Der Informationszugang nach dem Verwaltungstransparenzgesetz wird nach dessen Art. 4 durch Einsichtnahme in die jeweiligen Aufzeichnungen gewährt. Zudem ist dem Informationssuchenden auf Verlangen eine Kopie der Dokumente auszuhandigen und während der Einsicht Hilfe zum leichteren und besseren Verständnis der Unterlagen zu leisten. Ein eigenständiges Auskunftsrecht gegenüber den Behörden gewährt das Verwaltungstransparenzgesetz hingegen nicht.

Die aktive Unterrichtung der Behörden über Sicherheitsrisiken bei Lebensmitteln oder anderen Produkten ist nicht auf eine spezifische Form der Veröffentlichung

⁶² Gassner, Umweltinformationsgesetz, 2006, S. 42 ff.

beschränkt. Die Informationen können demnach sowohl über den eigenen Internetauftritt der Behörde zugänglich gemacht werden als auch durch die Medien öffentlich bekannt gegeben werden. Die gewählte Art der Unterrichtung muss indes stets in einem angemessenen Verhältnis zu den möglichen Gefahren der betroffenen Produkte stehen.

(3) **Frankreich**

Der Informationszugang nach dem Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen wird durch die Einsicht in das vom Bürger genau zu bezeichnende Dokument gewährt. Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit, Kopien von den angeforderten Unterlagen zu erhalten. Eine Veränderung, Bearbeitung oder inhaltliche Zusammenfassung der Daten durch die Behörde ist nicht vorgesehen. Dies folgt aus der Natur des Zugangsanspruches als reines Akteneinsichtsrecht, welches ein informationsbezogenes Auskunftsrecht der Verbraucher gegenüber den Behörden nicht kennt.

Die Form der selbständigen Informationsverbreitung durch staatliche Stellen ist nicht einheitlich, sondern richtet sich nach dem Zweck der jeweiligen Maßnahme. Bemerkenswert ist jedoch die Informationsgewährung in der Form von Gutachten, Jahresberichten und Kommunikés durch die Kommission für Verbraucherschutz (CSC). Auch die Veröffentlichungsform der Produktwarnungen nach dem *Code de la consommation* richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Wie sich bereits aus der Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Verbraucherschutzminister und den Präfekten ergibt, können die Warn- und Benutzungshinweise auch örtlich begrenzt veröffentlicht werden.

(4) **Dänemark**

Der Informationszugang nach dem Akteneinsichtsgesetz wird grundsätzlich durch die Aushändigung einer Kopie der bei der Behörde gespeicherten Daten gewährt. Bei sehr umfangreichen Anfragen wird der Zugriff auf die Daten allerdings durch die Einsichtnahme der Unterlagen in den Diensträumen der Behörde ermöglicht.

Bei den selbständigen Informationstätigkeiten bedienen sich die Behörden unterschiedlicher Medien, wobei der elektronischen Veröffentlichung im Internet eine besondere Bedeutung zukommt. Die Form der Publikation der Informationen über Sicherheitsrisiken bei Produkten und Dienstleistungen richtet sich nach den Bedürf-

nissen des Verbraucherschutzes. Häufig erfolgt die Unterrichtung der Bevölkerung über die Tagespresse oder den Rundfunk.

(5) **Schweden**

Nach dem Recht auf Informationszugang gemäß dem Pressefreiheitsgesetz kann grundsätzlich sowohl die direkte Einsichtnahme der Dokumente bei der Behörde als auch die Aushändigung einer Kopie der Unterlagen verlangt werden.

Bei der aktiven Unterrichtung der Bevölkerung wird vielfach auf die Möglichkeiten internetgestützter Datenbanken und Register zurückgegriffen. Eine gesetzliche Festlegung, in welcher Form die Warnhinweise nach § 33 PSL zu erfolgen haben, existiert nicht.

(6) **Großbritannien**

Eine vorgeschriebene Form des Informationszugangs unter dem Regime des *Freedom of Information Act* lässt sich dem britischen Bericht nicht entnehmen. Ist der Zugriff auf die begehrten Daten durch die Freigabe der behördlichen Dokumente effektiv zu gewährleisten, so ist diese Art der Zugangsgewährung allerdings vorrangig. Des Weiteren können auch Kopien der fraglichen Unterlagen bei Anfragen nach dem FoIA angefordert werden.

Auch hinsichtlich der aktiven Unterrichtung der Bevölkerung durch die Behörden ist keine bestimmte Form normiert. Festzustellen ist jedoch, dass häufig auf die Möglichkeiten internetgestützter Datenbanken und anderer Informationsangebote zurückgegriffen wird.⁶³

(7) **Irland**

Der Informationszugang nach dem *Freedom of Information Act* kann durch die Aushändigung einer Fotokopie der jeweiligen Dokumente, einer digitalen Kopie auf einer CD-ROM oder einem anderen elektronischen Speichermedium sowie durch die Möglichkeit der angemessenen Einsichtnahme in die Akten bei der Behörde gewährt werden. Wird der Zugang vom Antragssteller jedoch in einer bestimmten Form gewünscht, ist diese Art des Informationszugangs zu gestatten, es sei denn,

⁶³ Nähere Angaben zu den öffentlichen Datenbanken unter B.II.4.

eine andere Zugangsart ist wesentlich effizienter oder die vom Informationssuchenden gewünschte Form wäre mit Rechtspflichten der Behörde unvereinbar. Gleiches gilt, wenn die beantragte Zugangsart abträglich für die physische Substanz des Dokuments ist oder mit geschützten Interessen des Staates oder Dritter kollidiert.

Die aktive Unterrichtung der Bevölkerung durch staatliche Stellen wird vielfach durch spezielle Internetangebote der Verbraucherschutz- und Aufsichtsbehörden sichergestellt. Die Behörden nutzen allerdings auch die Pressemedien, um die Bevölkerung vor Gesundheitsrisiken zu warnen oder Kampagnen zur allgemeinen Verbraucheraufklärung durchzuführen.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Der Informationsanspruch nach dem FOIA kann durch die Aushändigung einer Kopie der gewünschten Unterlagen oder durch die Gewähr der Einsichtnahme in den eigenen Räumlichkeiten durch die Behörde erfüllt werden. Manche Bundesbehörden haben hierfür sogenannte *reading rooms* eingerichtet, in denen der Antragssteller die Akten einsehen und eigenständig Kopien anfertigen kann. Die nach dem *Freedom of Information Act* von der Behörde selbständig zu veröffentlichenden Daten, werden im Bundesregister (*Federal Register*) publiziert.

Im Übrigen nutzen die Bundesbehörden zur – teils freiwilligen – Veröffentlichung von Verbraucherinformationen vermehrt die Möglichkeit der internetgestützten Kommunikationsmittel und Datenbanken.

(9) Kurzresümee

Grundsätzlich gibt es in der Art der Zugangsgewährung zu amtlichen Informationen keine wesentlichen Unterschiede in den hier untersuchten Rechtsordnungen. In sämtlichen Rechtsordnungen können die entsprechenden Akten vor Ort eingesehen und Kopien von diesen angefertigt werden. Die Informationsgewährung in Form der Auskunftserteilung scheidet in den ausländischen Rechtsordnungen aufgrund der Ausgestaltung des Zugangsrechts als Akteneinsichtsrecht aus. Dementsprechend ist auch ein der Regelung des § 1 Abs. 2 S. 2 IFG vergleichbares Wahlrecht in den Informationsfreiheitsgesetzen der anderen Staaten nicht enthalten.

Erwähnenswert ist überdies, dass bei der aktiven Unterrichtung der Bevölkerung durch die Behörde in den betrachteten ausländischen Rechtsordnungen vermehrt auf elektronische Kommunikationsmittel zurückgegriffen wird.

d. Erfordernis der Geltendmachung eines besonderen Interesses

(1) Deutschland

Die Informationsansprüche der Bürger gegenüber staatlichen Stellen nach § 1 Abs. 1 VIG, § 1 Abs. 1 IFG und § 3 Abs. 1 UIG sind von der Geltendmachung eines besonderen Informationsinteresses unabhängig. Die Informationsansprüche werden voraussetzungslos gewährt. Folglich ist ein Antragsteller auch grundsätzlich nicht dazu verpflichtet, die Gründe seines Auskunftsbegehrens offenzulegen. Richtet sich ein Antrag nach § 1 Abs. 1 IFG indes auf personenbezogene Daten Dritter oder berührt ein Informationsbegehren den Schutz des geistigen Eigentums oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, ist gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 IFG eine Begründung erforderlich. Hierbei handelt es sich gleichwohl um keine materielle, sondern um eine prozessuale Antragsvoraussetzung, die es der Behörde bei einer etwaigen Interessenabwägung ermöglichen soll, die konkret-individuellen Zugangsinteressen zu berücksichtigen.⁶⁴

(2) Belgien

Der Informationsanspruch gegenüber staatlichen Stellen ist gemäß Art. 17 § 2 Verwaltungstransparenzgesetz nicht von der Geltendmachung eines besonderen Interesses an der Einsichtnahme in die amtlichen Dokumente abhängig.

(3) Frankreich

Ein besonderes Informationsinteresse muss für die Inanspruchnahme des Akteneinsichtsrechts aus dem Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen durch den Informationssuchenden nicht dargelegt werden.

(4) Dänemark

Auch der Informationszugang nach dem dänischen Akteneinsichtsgesetz ist nicht von der Geltendmachung eines spezifischen Informationsinteresses abhängig.

⁶⁴ Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1 Rn. 28–30, § 7 Rn. 14.

(5) Schweden

Zur Geltendmachung des Informationszugangsrechts müssen weder die eigene Identität noch die Gründe für das Informationsbegehren durch den Antragssteller offengelegt werden. Das Bestehen eines Anspruchs aus § 2:1 Pressefreiheitsgesetz ist somit unabhängig von einem besonderen Informationsinteresse.

(6) Großbritannien

Ein besonderes Informationsinteresse auf Seiten des Antragstellers ist zur Geltendmachung der Rechte aus dem *Freedom of Information Act* und der *Environmental Information Regulations* nicht erforderlich.

(7) Irland

In Irland ist ein besonderes Informationsinteresse des Antragstellers nicht erforderlich, um nach den Regelungen des *Freedom of Information Act* Einsicht in amtliche Unterlagen zu erhalten. Vielmehr ist es der Behörde bei der Entscheidungsfindung über einen Antrag auf Informationszugang untersagt, die tatsächlichen oder möglichen Gründe des Bürgers für das konkrete Informationsbegehren zu berücksichtigen.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Die Geltendmachung des Informationszugangsrechts nach dem FoIA ist nicht davon abhängig, dass der Antragssteller ein besonderes Informationsinteresse geltend machen kann. Auch müssen der Behörde die konkreten Gründe für das Informationsersuchen nicht detailliert dargelegt werden, wohl aber, ob mit der Anfrage wirtschaftliche, wissenschaftliche, journalistische oder sonstige Ziele verfolgt werden.⁶⁵

e. Anspruchsberechtigte

(1) Deutschland

In Deutschland sind die Informationsansprüche gegen Behörden als sog. Jedermannsrechte ausgestaltet.

⁶⁵ Es erfolgt eine Einteilung der Antragsteller in fünf verschiedene Kategorien. Siehe hierzu B.II.1.e.(8).

Der Titel „Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation“ sowie die Nennung des Informationsinteresses „der Verbraucherin oder des Verbrauchers“ in § 2 S. 1 Nr. 2 lit. a) VIG legen zwar eine Begrenzung der Anspruchsberechtigten auf Verbraucher nahe. Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 1 Abs. 1 S. 1 VIG ist der Informationsanspruch – wie in § 1 Abs. 1 IFG und § 3 Abs. 1 UIG – nicht von der Verbrauchereigenschaft i. S. d. § 13 BGB abhängig. Anspruchsberechtigt sind demzufolge alle in- und ausländischen natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich hingegen nach herrschender Ansicht im Schrifttum grundsätzlich nicht auf die Informationsrechte aus dem VIG, IFG und UIG berufen.⁶⁶

(2) **Belgien**

Der Zugang zu behördlichen Dokumenten nach Art. 32 der belgischen Verfassung beziehungsweise dem Verwaltungstransparenzgesetz steht allen natürlichen und juristischen Personen, unabhängig von Staatszugehörigkeit und rechtlichem Status, offen.

(3) **Frankreich**

In Frankreich ist grundsätzlich jede natürliche und juristische Person berechtigt, den Anspruch auf Akteneinsicht nach dem Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen geltend zu machen.

(4) **Dänemark**

Das Akteneinsichtsgesetz beschränkt das Recht zur Einsicht in amtliche Informationen nicht auf dänische Staatsbürger oder EU-Bürger. Vielmehr hat jede Person einen Anspruch auf Zugang zu den Unterlagen der Verwaltung.

(5) **Schweden**

Jede natürliche und juristische Person kann sich auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung berufen und Zugang zu den amtlichen Unterlagen nach den Vorschriften des Pressefreiheitsgesetzes begehren.

⁶⁶ Zum Meinungsstand und möglichen Ausnahmen vgl.: *Byerlein/Borchert*, VIG Kommentar, 2010, § 1 Rn. 63; *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1 Rn. 15 ff.; *Gassner*, Umweltinformationsgesetz, 2006, S. 37ff.

(6) Großbritannien

In Großbritannien kann jede natürliche und juristische Person die Rechte aus dem *Freedom of Information Act* geltend machen.

(7) Irland

Eine Einschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten ist in Irland nicht vorgesehen. Das Informationszugangsrecht des *Freedom of Information Act* ist vielmehr als „Jedermannsrecht“ ausgestaltet.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

In den Vereinigten Staaten von Amerika ist jede natürliche und juristische Person dazu berechtigt, die Rechte aus den *Freedom of Informations Act* geltend zu machen. Gleichwohl werden nach den Vorschriften des FOIA anhand der jeweiligen Interessen und Eigenschaften fünf Kategorien von Antragstellern unterschieden. Differenziert wird hierbei zwischen Anträgen aus wirtschaftlichem Interesse, Informationsersuchen von Bildungseinrichtungen, Anfragen aus rein wissenschaftlichem Interesse, Einsichtsbegehren durch Mitarbeiter von Presseunternehmen und Anträgen sonstiger Personen für die ausschließliche private Verwendung. Diese Unterscheidung ist insbesondere bei der Erhebung von Gebühren durch die Behörden von Relevanz.

f. Abdingbarkeit

(1) Deutschland

Die Informationsansprüche gegen staatliche Stellen begünstigen als subjektiv-öffentliche Rechte den einzelnen Bürger. Wie sich bereits aus dem Antragserfordernis im VIG, IFG und UIG ergibt, kann der Einzelne auf konkrete Informationsanfragen verzichten. Auf einen vorab erklärten allgemeinen Verzicht kann sich die Verwaltung dagegen nicht berufen, da dies die gesetzlichen Ziele der Informationsfreiheitsgesetze konterkarieren und somit in Widerspruch zum öffentlichen Interesse an einer verbesserten Verbraucherinformation stehen würde. Ebenso dürfte ein Verzicht in einem privatrechtlichen Vertrag mit einem Dritten mangels anerkennungswürdiger Interessen am Ausschluss der öffentlich-rechtlichen Information-

sansprüche regelmäßig gemäß § 138 Abs. 1 BGB sittenwidrig und mithin sam sein.

(2) **Belgien**

Grundsätzlich sind die Informationsrechte der Bürger in Belgien unabdingbar. Von Informationsanfragen nach dem Verwaltungstransparenzgesetz kann der Einzelne natürlich absehen.

(3) **Frankreich**

Die Regelungen zum Informationszugang bei Behörden stehen nicht zur Disposition der Beteiligten.

(4) **Dänemark**

Die Möglichkeit des Einzelnen auf sein Zugangsrecht zu behördlichen Unterlagen durch Vereinbarung mit der Behörde oder einen Dritten wirksam zu verzichten, ist dem Landesbericht nicht zu entnehmen.

(5) **Schweden**

In Schweden sind die Informationsrechte des Einzelnen, welche sich aus dem Öffentlichkeitsprinzip ergeben und im Pressefreiheitsgesetz nähere Ausgestaltung erfahren, nicht abdingbar.

(6) **Großbritannien**

Die Regelungen des FOIA sind für die staatlichen Einrichtungen innerhalb des sachlichen Anwendungsbereichs verbindlich.

(7) **Irland**

Die Möglichkeit eines verbindlichen Verzichts des Einzelnen auf das Informationszugangsrecht aus dem *Freedom of Information Act* ergibt sich aus dem irischen Bericht nicht.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Die Bundesbehörden sind an die Vorschriften des *Freedom of Information Act* zwingend gebunden. Inwieweit jedoch die eingeräumten Einsichtsrechte tatsächlich genutzt werden, obliegt der freien Entscheidung des Einzelnen.

(9) Kurzresümee

In sämtlichen hier untersuchten Rechtsordnungen ist der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen als „Jedermannsrecht“ ausgestaltet worden. Auch ein besonderes Informationsinteresse wird zur Geltendmachung des Informationsanspruchs in keinem Staat vorausgesetzt. In den Vereinigten Staaten von Amerika muss allerdings bei der Antragsstellung der Verwaltung mitgeteilt werden, ob mit dem Informationsgesuch private, wirtschaftliche, journalistische oder sonstige Zwecke verfolgt werden. Darüber hinaus ist der Informationsanspruch gegenüber staatlichen Stellen in den Rechtsordnungen nicht disponibel.

g. Entwicklung der Informationsansprüche durch die Rechtsprechung

(1) Deutschland

Zwar erkannte die Rechtsprechung in Deutschland erstmals im Jahre 1968 einen Anspruch auf ermessenfehlerfreie Entscheidung über Anträge auf Akteneinsicht an. Ein allgemeines Informationsrecht ohne Nachweis eines besonderen Interesses wurde von den Gerichten mangels entsprechender Gesetzesgrundlage jedoch stets abgelehnt. Auch nachdem der Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit im Verwaltungsverfahren in §§ 29, 30 VwVfG gesetzlich normiert wurde, hielten die Verwaltungsgerichte an der geschilderten Rechtsauffassung fest. Die voraussetzungslosen Informationsrechte im VIG, IFG und UIG stellen kein kodifiziertes Recht dar, sondern gehen auf die Initiative des Gesetzgebers selbst zurück.

(2) Belgien

Die Informationszugangsansprüche in Belgien wurden nicht durch richterliche Rechtsfortbildung geprägt, sondern basieren auf dem in Art. 32 der belgischen Verfassung normierten Bürgerrecht zur Einsichtnahme in behördliche Dokumente. Die nähere Ausgestaltung erfolgte auf nationaler Ebene durch das Verwaltungstransparenzgesetz vom 11. April 1994.

(3) Frankreich

Das Einsichtsrecht in die Dokumente der Verwaltung wurde nicht durch die Rechtsprechung, sondern durch den Erlass des Gesetzes über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen im Jahr 1978 begründet. Das Gesetz wurde freilich im Laufe der Zeit mehrfach reformiert.

(4) Dänemark

Ein Informationszugangsrecht zu Dokumenten bei staatlichen Stellen im Sinne des Akteneinsichtsgesetzes wurde erstmals im Jahre 1970 gesetzlich fixiert. Von einer diesem Gesetz vorausgehenden Rechtsfortbildung durch die dänischen Gerichte ist nichts berichtet.

(5) Schweden

Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltungsunterlagen (*offentlighetsprincipen*) geht nicht auf Richterrecht zurück, sondern wurde im Jahre 1766 durch das Pressefreiheitsgesetz eingeführt und seitdem nahezu unverändert beibehalten.

(6) Großbritannien

Die Entwicklung der Informationsrechte in Großbritannien basiert sowohl auf den Erlass entsprechender Gesetze, als auch auf Entwicklungen in der Rechtsprechung. Im Hinblick auf die Fortentwicklung und die praktische Anwendung der Regelungen des *Freedom of Information Act* kommt den Entscheidungen der oberen Gerichte immer stärkere Bedeutung zu.

(7) Irland

Das Zugangsrecht zu Informationen bei staatlichen Einrichtungen geht auf den Erlass des *Freedom of Information Act* zurück. Die nach diesem Gesetz eingeräumten Rechte wurden einerseits durch die Rechtsprechung und andererseits – sogar in weit größerem Umfang – durch die Entscheidungen des Informationsbeauftragten (*Information Commissioner*) weiterentwickelt, die jedoch rechtlich nicht bindend sind.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Das Recht auf freien Zugang zu den Akten der Bundesbehörden wurde nicht durch richterliche Rechtsfortbildung, sondern durch die Verabschiedung des *Federal Freedom of Information Act* von 1974 sowie der Informationsfreiheitsgesetze auf einzelstaatlicher Ebene begründet.

h. Einheitliche Kodifikation und Konkurrenzverhältnis

(1) Deutschland

Ein kohärentes System oder gar eine einheitliche Kodifikation der Informationspflichten und -rechte zwischen staatlichen Stellen und der Bevölkerung existiert in Deutschland bisher nicht.⁶⁷ Vielmehr stehen die Informationsansprüche aus § 1 Abs. 1 VIG, § 1 Abs. 1 IFG und § 3 Abs. 1 UIG in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Aus dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* ergibt sich, dass die Informationsrechte aus dem VIG und UIG dem Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG vorgehen. Es handelt sich dabei um ein verdrängendes Spezialitätsverhältnis, so dass der hilfsweise Rückgriff auf die allgemeine Regelung des IFG ausgeschlossen ist. Zu Überschneidungen im sachlichen Anwendungsbereich kommt es darüber hinaus zwischen VIG und UIG. Entspringen Lebensmittelverunreinigungen der Umwelt, so richtet sich das Informationsbegehren nach § 3 UIG. Im Übrigen sind Daten über gesundheitsrelevante Kontaminationen in Lebensmitteln gemäß § 1 Abs. 1 VIG zugänglich. Soweit sich die Anwendungsbereiche überschneiden, stellen § 1 Abs. 4 VIG und § 3 Abs. 1 S. 2 UIG ferner klar, dass weitere öffentlich-rechtliche Informationsrechte davon unberührt bleiben, also in echter Anspruchskonkurrenz zueinander stehen.

Die Berechtigung zur aktiven Unterrichtung der Bevölkerung nach den Vorschriften des GPSG und LFGB, sowie nach § 10 UIG und § 5 VIG bleibt grundsätzlich unabhängig vom Tätigwerden einer anderen Behörde bestehen und tritt neben die Informationsansprüche der Bürger.

⁶⁷ Hierzu trägt natürlich nicht zuletzt auch die bundesstaatliche Verfasstheit von Deutschland bei, welche eine vom Bundesrecht unabhängige Landesgesetzgebung für den Informationszugang bei Behörden erforderlich macht.

(2) **Belgien**

Eine einheitliche Kodifikation der Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger fehlt. Auch gibt es in Belgien kein kohärentes System der Informationsrechte. Der Umgang mit den Regelungen zum Zugang zu amtlichen Dokumenten wird außerdem durch die unterschiedlichen Rechtsvorschriften auf nationaler und lokaler Ebene erschwert.

(3) **Frankreich**

Das Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen regelt den Zugang zu Dokumenten der Verwaltung durch Akteneinsicht vollumfänglich. Andere privat- oder verwaltungsrechtliche Regelungen, welche die Unterrichtung der Verbraucher ermöglichen oder vorschreiben, bleiben unabhängig vom verwaltungsrechtlichen Einsichtnahmerecht bestehen.

(4) **Dänemark**

Das zentrale Gesetz zum Zugang zu behördlichen Informationen stellt das Akteneinsichtsgesetz dar. Dabei ergeben sich Einschränkungen jedoch teilweise auch aus anderen Rechtsakten – etwa § 21, (2) Produktsicherheitsgesetz –, so dass eine vollständige Zusammenfassung des Informationszugangsrechts gegenüber staatlichen Stellen in einer Kodifikation nicht erfolgt ist. Die eigenständige Informationstätigkeit der Behörden tritt im Übrigen neben das Zugangsrecht der Bürger.

(5) **Schweden**

Eine einheitliche Kodifikation der Informationsrechte im Verhältnis zwischen Bürger und Staat existiert in Schweden nicht. Ebenso fehlt eine Koordination zwischen den unterschiedlichen Typen der Informationsrechte und -pflichten. Allerdings bilden das Pressefreiheitsgesetz und das Geheimhaltungsgesetz hinsichtlich des Zugangsrechts der Bürger zu behördlichen Dokumenten ein kohärentes System.

(6) **Großbritannien**

Der Zugang zu behördlichen Informationen bestimmt sich nach den Vorschriften des *Freedom of Information Act*, der *Environmental Information Regulations* und dem *Data Protection Act*. Im Hinblick auf Umweltinformationen sowie Angaben über die

eigene Person gehen die letztgenannten Kodifikationen dem FoIA vor. Im Übrigen sind die Gesetze unabhängig von anderen Rechtsvorschriften anwendbar. Ein einheitliches System des Verbraucherinformationsrechts existiert in Großbritannien allerdings nicht.

(7) Irland

In Irland ist ein genereller Mangel an Koordination zwischen verschiedenen Verbraucherschutzregimen festzustellen, was zu überschneidenden Zuständigkeiten bei der Informationstätigkeit der unterschiedlichen Aufsichts- und Verbraucherschutzbehörden führt. Gleichwohl steht mit dem *Freedom of Information Act* eine umfassende Kodifikation für die Informationszugangsrechte der Bürger gegen staatliche Einrichtungen zu Verfügung.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Eine einheitliche Kodifikation der Informationsrechte des Einzelnen gegenüber staatlichen Stellen existiert in den Vereinigten Staaten bisher nicht. Allerdings stellt der FoIA ein detailliertes Regelungsregime über den Zugang zu Informationen bei Bundesbehörden zu Verfügung. Daneben bestehen weitere Bundesvorschriften, die den Datenaustausch zwischen Behörden und Verbrauchern ermöglichen, sowie einzelstaatliche und lokale Rechtsvorschriften zur Informationsfreiheit.

(9) Kurzübersicht

Eine einheitliche Kodifikation der Informationsrechte der Bürger gegenüber staatlichen Stellen findet sich in keiner der untersuchten Rechtsordnungen. Insbesondere im Bezug auf den Zugang zu behördlichen Umweltinformationen existieren häufig gesonderte Rechtsakte. Schließlich wurden die Zugangsrechte in den hier betrachteten Staaten auch nicht durch richterliche Rechtsfortbildung begründet. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts kommt den Entscheidungen der oberen Gerichte in Großbritannien, Irland und den Vereinigten Staaten indes eine steigende Bedeutung zu.

i. Zwischenresümee

Das Niveau des deutschen Verbraucherinformationsrechts im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger entspricht im Wesentlichen dem internationalen Standard.⁶⁸ Die bürgerfreundliche Ausgestaltung des Informationszugangsrechts nach dem VIG, IFG und UIG als Auskunftsanspruch gegenüber den staatlichen Stellen ist in dieser Form in den anderen Rechtsordnungen nicht gegeben. Insoweit geht die Anspruchstiefe der deutschen Bestimmungen über die Informationsfreiheitsgesetze der ausländischen Staaten hinaus. Andererseits wird der aktiven Verbraucherinformation durch die Verwaltung in den anderen Rechtsordnungen ein größerer Stellenwert eingeräumt.

2. Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern

a. Rechtsgrundlagen und Inhalte der Informationspflichten und -rechte

(1) Deutschland

Einen allgemeinen Auskunftsanspruch der Verbraucher gegenüber Unternehmen kennt das deutsche Zivilrecht nicht. Allerdings ergeben sich Informations- und Aufklärungspflichten der Unternehmen vielfach im Rahmen vorvertraglicher und vertraglicher Sonderverbindungen. Hierbei kann zwischen spezifischen vertragstechnischen Informationspflichten und Aufklärungspflichten unterschieden werden, deren Ursprung im Grundsatz von Treu und Glauben liegt.

Die in das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) integrierten vertragstechnischen Informationspflichten beruhen überwiegend auf europarechtlichen Vorgaben. Sie betreffen Fernabsatzverträge (§ 312c BGB), Verträge im elektronischen Geschäftsverkehr (§ 312e BGB), Teilzeit-Wohnrechteverträge (§ 482 BGB), Verbraucherdarlehensverträge (§ 492 Abs. 1 S. 5 BGB), Reiseverträge (§ 651a Abs. 3 BGB) und Geschäftsbesorgungsverträge (§ 675a BGB). Konkretisierungen der genannten Hinweispflichten ergeben sich zudem aus den Bestimmungen der Verordnung über Informations- und Nachweispflichten nach bürgerlichem Recht (BGB-InfoV). Vornehmlich dienen diese vertragstechnischen Auskunftspflichten der Sicherung der

⁶⁸ Diese Aussage gilt indes in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen nur eingeschränkt, da in diesen Ländern den Verbrauchern keine Landesinformationsfreiheitsgesetze zur Verfügung stehen.

Verbraucherschutzrechte bei bestimmten Vertriebsformen oder gewährleisten, dass der Verbraucher über Inhalt und Tragweite der Vereinbarung vor Abschluss des Vertrages hinreichend informiert ist.

Die (vor-)vertraglichen Auskunftspflichten, welche auf dem Grundsatz von Treu und Glauben beruhen, werden seit der Schuldrechtsmodernisierung als Nebenpflichten gemäß § 241 Abs. 2 BGB qualifiziert. Sie schützen das Integritätsinteresse beider Vertragsparteien, welches auch das jeweilige Vermögen und die Willensfreiheit umfasst. Hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen Hinweispflichten nach § 241 Abs. 2 BGB entstehen, hat sich eine stark einzelfallbezogene Kasuistik entwickelt, der sich nur wenige allgemeine Prinzipien entnehmen lassen. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass jeder Vertragspartner die Pflicht hat, die andere Partei über solche Umstände zu unterrichten, die den Vertragszweck vereiteln könnten und mithin für ihre Willensbildung von wesentlicher Bedeutung sind, sofern eine derartige Mitteilung nach der Verkehrsauffassung erwartet werden kann. Ausschlaggebend aus Sicht des Verbrauchers ist vor allem, ob ein fachliches Informationsgefälle zu seinem Vertragspartner besteht und inwieweit er dieses durch eigene Bemühungen überwinden könnte, ihn also eine Obliegenheit zur Selbstinformation trifft.

Des Weiteren kann sich im Rahmen der Vertragsauslegung ergeben, dass eine selbständige Leistungspflicht des Unternehmers zur Auskunftserteilung vereinbart oder ein eigenständiger Auskunftsvertrag geschlossen wurde. Liegt ein entsprechender Parteiwille vor, kann eine solche Vereinbarung grundsätzlich auch stillschweigend und vor Abschluss des Hauptvertrages getroffen werden.

Während die vorgenannten Hinweispflichten vor allem den am Ende des Vertriebswegs stehenden Händler treffen, bilden die Informationspflichten oder -obliegenheiten des Herstellers einen Teil dessen deliktsrechtlicher Produktverantwortung. Namentlich treffen den Hersteller und die oft als Quasi-Hersteller bezeichneten weiteren Produkthaftungspflichtigen deliktsrechtlich begründete Instruktions- und Warnpflichten, die sich bis hin zu öffentlichen Produktrückrufpflichten verdichten können. Voraussetzung für das Bestehen solcher Informationspflichten ist, dass wegen der Fehlerhaftigkeit eines Produktes zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens Gefahren für Rechte oder Rechtsgüter Dritter bestehen, welche durch § 823 Abs. 1 BGB geschützt werden. In welcher Art und Weise der Unternehmer seiner

Produktverantwortung im konkreten Einzelfall nachkommen muss, bestimmt sich nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ein mit dieser Pflicht der Unternehmen kongruenter Informationsanspruch der Verbraucher ergibt sich dabei aus § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB analog.

Eine Informationspflicht für den Hersteller, dessen Bevollmächtigten und den Importeur eines Produkts schreibt überdies § 5 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) GPSG fest. Hiernach ist sicherzustellen, dass der Verwender des Produktes zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens die erforderlichen Informationen über Gefahren bei einer vernünftigerweise vorhersehbaren oder üblichen Verwendung erhält. Bei Geschäften des täglichen Lebens fallen das schuldrechtliche Rechtsgeschäft und die Übergabe der Ware zeitlich regelmäßig zusammen, so dass sich die Hinweispflicht gegenüber dem Verbraucher häufig bei Vertragsabschluss konkretisiert. Zudem ist der Hersteller oder der Importeur gemäß § 5 Abs. 2 GPSG dazu verpflichtet, die Bevölkerung zu unterrichten, wenn von einem durch ihn in Verkehr gebrachten Verbraucherprodukt eine Gefahr für die Gesundheit und die Sicherheit von Personen ausgeht.

Dem Regelungsbereich der Produktsicherheit ist ebenfalls die sich aus § 4 Abs. 3 Produkthaftungsgesetz (ProdHaftG) ergebende Obliegenheit des Lieferanten zuzuordnen, innerhalb eines Monats Auskunft über die Identität des Herstellers zu erteilen. Kommt der Lieferant dieser Obliegenheit nicht fristgerecht nach, haftet er für die durch fehlerhafte Produkte entstandenen Rechtsgutsverletzungen wie der Hersteller. Die Vorschrift begründet demnach keinen eigenen einklagbaren Informationsanspruch des Verbrauchers, sondern soll lediglich die Durchsetzbarkeit etwaiger Schadensersatzansprüche gegen den Hersteller einer Ware sichern.

(2) **Belgien**

Mit Blick auf die unmittelbare Unterrichtung der Verbraucher durch die Unternehmen ist einleitend darauf hinzuweisen, dass das belgische Verbraucherinformationsrecht überwiegend keine einklagbaren Auskunftsansprüche enthält. Vielmehr ist das Informationsrecht dadurch geprägt, dass den Unternehmen spezifische Informationspflichten gegenüber den Verbrauchern auferlegt werden.

Eine allgemeine verbraucherschützende Informationspflicht der Unternehmen wird durch Art. 30 Gesetz über Handelspraktiken sowie die Aufklärung und den Schutz

der Verbraucher⁶⁹ (LCPC⁷⁰) begründet. Hiernach ist der Verkäufer einer Sache oder der Anbieter einer Dienstleistung dazu verpflichtet, spätestens im Zeitpunkt des Vertragsschlusses dem Verbraucher alle nützlichen Informationen über die Eigenschaften des angebotenen Produkts und die wesentlichen Vertragsbestimmungen zukommen zu lassen. Der Umfang der Informationspflicht bestimmt sich dabei maßgeblich nach dem ausdrücklich dargelegten Informationsbedarf des Verbrauchers und der zu erwartenden oder geplanten Nutzung des Produktes durch den Verbraucher. Die Informationspflicht des Art. 30 LCPC ist dabei nicht auf bestimmte Arten von Waren oder Dienstleistungen beschränkt, sondern trifft die Unternehmen in jeder Vertragsbeziehung mit einem Verbraucher.

Darüber hinaus finden sich im belgischen Zivilrecht zahlreiche Vorschriften, die in Bezug auf bestimmte Wirtschaftszweige, Produkte oder Dienstleistungen (vor-)vertragliche Informationspflichten statuieren. So ergeben sich aus Artt. 77 ff. LCPC umfangreiche Informationspflichten für Fernabsatzverträge und Finanzdienstleistungsverträge, die unter Zuhilfenahme von Fernkommunikationsmitteln geschlossen wurden. Für Haustürgeschäfte ergeben sich spezielle Hinweispflichten aus Artt. 88 ff. LCPC. Ferner schreibt das Reisevertragsgesetz⁷¹ für Reiseverträge und das Gesetz über Rechtsfragen der Telekommunikation⁷² für den Internethandel spezifische Informationspflichten fest. Detaillierte Rechtsvorschriften regeln überdies die Unterrichtung der Verbraucher bei Finanzdienstleistungsverträgen.

Aus Art. 1134 *Code civil* (CC) ergibt sich des Weiteren die Pflicht der Vertragsparteien, die geschuldeten Leistungen nach den Grundsätzen von Treu und Glauben zu erbringen. In der belgischen Rechtswissenschaft wird der Standpunkt vertreten, dass auch die Beachtung etwaig bestehender Informationspflichten von diesem Prinzip erfasst wird. Diesem Aspekt kommt insbesondere bei Dauerschuldverhältnissen eine eigenständige Bedeutung zu, da er jede Partei während der Vertrags-

⁶⁹ *Wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, B.S. 29 augustus 1991, p. 18712.*

⁷⁰ Diese Abkürzung ist dem belgischen Landesbericht entnommen und wird im Folgenden beibehalten.

⁷¹ *Wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling, M.B. 01 april 1994.*

⁷² *Wet van 11 maart 2003 betreffende bepaalde juridische aspecten van diensten van de informatiemaatschappij, M.B. 17 maart 2003.*

dauer dazu verpflichtet, dem Vertragspartner bei neuen Erkenntnissen über die Gesundheitsgefahren oder Sicherheitsrisiken zu unterrichten.

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind die Hersteller dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit über gesundheitliche Risiken ihrer Produkte zu warnen und alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um einen Schaden von den Verbrauchern abzuwenden (Art. 8 Königlicher Erlass vom 14. November 2003). Der informationelle Mindestgehalt einer öffentlichen Warnung durch die Hersteller ist dabei durch einen Ministerialerlass festgelegt. Obgleich die Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette (FANSK) die Warnhinweise auf ihrer Website veröffentlicht, verbleibt die Verantwortlichkeit für diese bei den betroffenen Unternehmen.

Die Hersteller sonstiger Produkte sowie die Anbieter von Dienstleistungen sind gemäß Art. 7 § 1 Produkt- und Dienstleistungssicherheitsgesetz ferner dazu verpflichtet, den Nutzern alle Informationen zukommen zu lassen, die diese für eine Bewertung der mit der Nutzung verbundenen Risiken benötigen. Diese Informationspflicht erstreckt sich auf alle Gefahren, von denen der Informationspflichtige im Zeitraum der gewöhnlichen oder noch vorhersehbaren Nutzungsdauer eines Produktes oder einer Dienstleistung Kenntnis erlangt. Ausgenommen von dieser Aufklärungspflicht sind lediglich Angaben über solche Gebrauchsrisiken, die ohne jedweden Hinweis unmittelbar offensichtlich sind.

(3) **Frankreich**

In Art. L 111-1 und Art. L221-1-2 des französischen *Code de la consommation* (Ccons) sind zwei zentrale Vorschriften des französischen Verbraucherinformationsrechts enthalten. Beide Normen sind allgemein gehalten und beziehen sich nicht nur auf eine bestimmte Art von Waren oder Dienstleistungen. Es werden vielmehr alle Produkte und Dienstleistungen erfasst.

Nach Art. L 111-1 Ccons trifft den Verkäufer einer Sache oder den Anbieter einer Dienstleistung eine allgemeine Auskunftspflicht gegenüber dem Verbraucher. Hiernach muss der Unternehmer den Verbraucher vor Abschluss des Vertrages über die wesentlichen Eigenschaften des Produktes oder der Dienstleistung unterrichten. Des Weiteren muss er über etwaige Lieferfristen und die Zeitspanne informieren, in der Ersatzteile für ein Produkt vorgehalten werden. Bei bestimmten Vertragstypen

ist der Unternehmer außerdem dazu verpflichtet, gesetzlich festgelegte Mindestangaben über die Vertragsbedingungen zu machen. Solche zusätzlichen Informationspflichten treffen den Unternehmer etwa bei Haustürgeschäften, Fernkommunikationsverträgen oder Fernabsatzverträgen.

Die Auskunftspflicht des Unternehmers gemäß Art. L 221-1-2 Ccons betrifft die Sicherheit von Produkten. Diese umfasst vor allem die Verpflichtung, die Etikettierung der Produkte den Sicherheitsanforderungen anzupassen sowie dem Produkt eine Beschreibung der möglichen Gebrauchsrisiken und der stofflichen Zusammensetzung beizufügen. Auch muss das Unternehmen dem Verbraucher alle Informationen zukommen lassen, die es diesem ermöglichen, die Risiken des Produktes bei einer vom Unternehmen vorhersehbaren Gebrauchsweise während der üblichen Gebrauchsdauer einzuschätzen. Überdies muss der Hersteller gemäß Art. L 221-1-3 Ccons die Bevölkerung warnen und sonstige erforderliche Maßnahmen treffen, wenn eines seiner Produkte nicht den Sicherheitsanforderungen genügt. Welches Kommunikationsmittels er sich hierbei bedient, steht dem Hersteller grundsätzlich frei.

Nach Art. L 221-1-4 Ccons trifft die Aufklärungspflicht zur Produktsicherheit nicht nur den Hersteller, sondern auch die verschiedenen Händler in der Vertriebskette, soweit sie in ihrer Eigenschaft als Händler Kenntnis von den Sicherheitsrisiken erlangt haben.⁷³ Zudem können gemäß Art. L 221-3 Ccons einem Unternehmen weitere Informationspflichten zugunsten der Verbraucher durch Verordnung (Dekret) auferlegt werden, wenn für ein Produkt oder eine Dienstleistung ein konkretes Sicherheitsrisiko festgestellt wurde.

Die Regelungen der Artt. L 111-1 Ccons und L 221-1-2 Ccons sind allerdings als Informationsverpflichtungen der Unternehmen formuliert. Es ist daher fraglich, inwieweit die Unterrichtung durch den Verbraucher individuell eingeklagt werden kann. Soweit ersichtlich, sind die Informationspflichten in der französischen Rechtsprechung bisher nur inzident bei Schadensersatzklagen wegen unterlassener Auskunft behandelt worden. Im Übrigen entspricht die Zweiteilung des Auskunftsrechts der Unterscheidung im französischen Vertragsrecht zwischen der Vertragsmäßigkeit und der Mangelhaftigkeit eines Produktes.

⁷³ Einem Hersteller gleichgestellt und mithin informationspflichtig ist der Importeur einer außerhalb der EU hergestellten Sache.

(4) Dänemark

Aus dem allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben im dänischen Vertragsrecht wurde durch die Rechtsprechung die Pflicht hergeleitet, wesentliche Umstände des Vertrages der anderen Partei offenzulegen. Der auf diesem Prinzip beruhende § 76,(1),(3) Warenabsatzgesetz⁷⁴ bestimmt, dass ein verkauftes Gut nicht der vertraglich geschuldeten Beschaffenheit entspricht, wenn der Verkäufer den Käufer nicht über solche Umstände in Kenntnis setzt, die Einfluss auf die Bewertung der Kaufsache haben, und der Verkäufer dies erkennt oder erkennen müsste.

Eine allgemeine Aufklärungspflicht ist auch in § 7 Gesetz über Handelspraktiken⁷⁵ enthalten. Nach dieser Vorschrift ist der Unternehmer verpflichtet, bei Vertragschluss oder zum Zeitpunkt der Leistungserfüllung dem Verbraucher Hinweise zur Nutzung zu geben, wenn dies für die Beurteilung der Eigenschaften der angebotenen Ware oder Dienstleistung von Bedeutung ist. Insbesondere ist der Verbraucher über die Funktionen des Produktes, dessen Haltbarkeit, etwaigen Wartungsbedarf und bestehende Risiken bei der Benutzung zu unterrichten.

Unternehmen, die Waren in den Verkehr bringen oder Dienstleistungen in Bezug auf ein Produkt anbieten, müssen des Weiteren gemäß § 9 (1),1 Produktsicherheitsgesetz in adäquater Weise über Sicherheitsrisiken und mögliche Gefahrenabwehrmaßnahmen informieren.

Daneben sind Lebensmittelbetriebe dazu verpflichtet, die Ergebnisprotokolle der staatlichen Hygiene- und Qualitätskontrollen von außen sichtbar am Eingang ihrer Geschäftsräume anzubringen und auf der eigenen Website – soweit eine solche betrieben wird – zugänglich zu machen.

(5) Schweden

Im größtenteils unkodifizierten System des schwedischen Privatrechts gibt es zahlreiche Regelungen, die dem Verbraucher indirekt dadurch Informationsrechte verleihen, dass bei unterlassener oder fehlerhafter Unterrichtung durch die Unternehmen rechtliche Sanktionen zugunsten des Verbrauchers eingreifen. Auch können sich im Einzelfall Informationspflichten im Wege der Analogie oder unter

⁷⁴ *Købeloven* (no. 237/2003), zuletzt geändert durch das Gesetz no. 523/2007.

⁷⁵ *Markedsføringsloven* (no. 839/2009).

Verweis auf strukturelle Wertentscheidungen der Rechtsordnung ergeben. Lediglich vereinzelt lassen sich indes Vorschriften finden, die Verbraucherinformationsrechte im engeren Sinne gewähren. Hierunter sind nach dem Verständnis des schwedischen Berichterstatters solche Normen zu fassen, die entweder die Wirksamkeit des Vertrages von der Einhaltung der Informationspflicht abhängig machen oder bei unzureichender Unterrichtung dem Verbraucher die klageweise Durchsetzung der Informationspflicht und die Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs ermöglichen.

Gleichwohl hat die Unterrichtung der Verbraucher durch private Unternehmen im Produktsicherheitsgesetz eine umfassende Regelung erfahren. So sind die Hersteller von Produkten oder die Anbieter von Dienstleistungen nach § 13(1) PSL dazu verpflichtet, den Konsumenten alle Informationen zukommen zu lassen, die diese für eine Bewertung der möglichen Sicherheitsrisiken und das Ergreifen etwaiger Vorsichtsmaßnahmen benötigen. Welche Angaben hierbei zu veröffentlichen sind, wird gemäß § 13(3) PSL durch die Regierung festgelegt. Zudem müssen die Unternehmen gemäß § 14 PSL durch die Herausgabe von Warnhinweisen über Sicherheitsrisiken bei im Verkehr befindlichen Produkten und Dienstleistungen aufklären. Ausgenommen von diesen Regelungen sind gemäß § 3 PSL grundsätzlich nur reparierte oder zu renovierende Güter. Ergänzt werden die Regelungen des Produktsicherheitsgesetzes durch § 5(4) Produktsicherheitsverordnung⁷⁶, der die Unternehmen dazu verpflichtet, Informationen zur Produktsicherheit auf Anfrage der Verbraucher offenzulegen. Neben diesen allgemeinen Vorschriften gibt es vereinzelt spezifische Regelungen zur Produktsicherheit und -herstellung, die den Verbrauchern Informationsrechte gegenüber den Unternehmen verleihen.

Ein weiterer wichtiger Kodex im Bereich des Verbraucherinformationsrechts ist das Gesetz über Handelspraktiken⁷⁷ (MFL). § 24(3) MFL verpflichtet die Unternehmen, auf Verlangen der Verbraucher alle wesentlichen Informationen im Sinne des § 10(3) MFL vorzulegen. Welche Angaben als wesentlich zu betrachten sind, wird durch eine Vielzahl spezifischer Parlamentsgesetze und Regierungsverordnungen geregelt.

⁷⁶ *Produktsäkerhetsförordning (2004:469)*.

⁷⁷ *Marknadsföringslag (2008:486)*, geändert 2009:1084.

(6) Großbritannien

Das britische Verbraucherinformationsrecht bezweckt vorwiegend den Schutz der Rechtspositionen oder Interessen der Verbraucher. Trotz dieser Zielsetzung enthalten die einschlägigen Rechtsakte meist keine Vorschriften, die es den Verbrauchern ermöglichen, die Beachtung der Informationspflichten durch die Unternehmer mit zivilprozessualen Mitteln durchzusetzen. Vielmehr ist die individuelle Durchsetzung der Informationspflichten nach überkommenen Rechtsprinzipien grundsätzlich ausgeschlossen, wenn den Aufsichtsbehörden spezielle Vollstreckungsinstrumente zur Verfügung gestellt werden.

Eine allgemeine vorvertragliche Informationspflicht der Unternehmen gegenüber den Verbrauchern besteht nach aktueller Rechtslage nicht. Gleichwohl gewährleisten diverse vertragsrechtliche Grundsätze einen gewissen Informationsaustausch zwischen den Vertragsparteien. Spezifische Informationspflichten werden den Unternehmen freilich bei bestimmten Verbraucherverträgen oder Vertriebsstrukturen gesetzlich auferlegt, häufig zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben. Zu nennen sind hier insbesondere die Vorschriften zu Verträgen über Pauschalreisen, Fernabsatzverträgen, Timesharing-Verträgen und Haustürgeschäften.

Eine umfangreiche gesetzliche Regelung haben die Informationsrechte bei Verbraucherdarlehensverträgen im *Consumer Credit Act* und den *Consumer Credit (Agreements) Regulations* erfahren. Gleiches gilt für Finanzleasingverträge, welche von einer natürlichen Person zu nichtgewerblichen Zwecken abgeschlossen werden. Auch bei anderen Finanzdienstleistungen treffen die Anbieter umfassende Informationspflichten gegenüber den Verbrauchern. Diese ergeben sich aus Art. 7 und 8 der *Financial Services (Distance Marketing) Regulations SI 2004/2095* sowie den Regelwerken der *Financial Service Authority (Handbook und Treating customer fairly)*. Hiernach müssen die Informationsinteressen der Verbraucher angemessen berücksichtigt werden und Auskünfte in klarer und verständlicher Art und Weise erteilt werden.

Spezielle Informationspflichten gegenüber den Verbrauchern existieren auch im Bereich der öffentlichen Wasser-, Gas- und Stromversorgung. Diese betreffen vorwiegend Angaben über die Rechte der Verbraucher, die Preisbildung und etwaige

Störungen. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich im *Water Resources Act*, *Water Industry Act* sowie dem *Utilities Act*.

Nach dem *Housing Act* müssen zudem bei Hausverkäufen wesentliche Informationen über die Immobilie durch den Immobilienmakler oder den Hausverkäufer auf Anfrage in Form eines *Home Information Pack* an den Interessenten in Kopie ausgehändigt werden.

Nach Regulation 7 der *General Product Safety Regulations SI 1803/2005* müssen die Hersteller den Verbrauchern alle Informationen zukommen lassen, die diese benötigen, um etwaige Risiken bei der Nutzung des Produktes im Rahmen der üblichen oder vorhersehbaren Gebrauchsdauer einschätzen und mögliche Vorsorgemaßnahmen treffen zu können. Diese Informationspflicht besteht indes nicht in Bezug auf solche Gefahren, die auch ohne einen entsprechenden Warnhinweis offensichtlich sind. Daneben müssen dem Produkt der Name und die Adresse des Herstellers und eine Fertigungsnummer beigefügt sein. Auch sind die Hersteller nach dieser Vorschrift dazu verpflichtet, die in Verkehr gebrachten Produkte zu überwachen und die Bevölkerung über mögliche Sicherheitsrisiken zu unterrichten. Vom sachlichen Anwendungsbereich dieser Vorschriften sind lediglich Antiquitäten und zur Reparatur gegebene Gegenstände ausgenommen.

(7) Irland

Die irische Rechtsordnung kennt keinen allgemeinen, mit zivilprozessualen Mitteln durchsetzbaren Informationsanspruch der Verbraucher gegenüber Unternehmen. So ergibt sich aus den Prinzipien des *Common Law* weder eine generelle Pflicht zur Unterrichtung der anderen Partei vor Vertragsschluss noch ist der Grundsatz der Leistungsbewirkung nach Treu und Glauben anerkannt. Allerdings existieren einige Ausnahmen in spezifischen Regelungsbereichen, etwa bei Versicherungs- und Bürgschaftsverträgen. Zudem wird nach den Abschnitten 42 bis 47 des *Consumer Protection Act* ein Verschweigen oder Verheimlichen wesentlicher Informationen über den Vertragsgegenstand als unlautere Handlung im Wettbewerb gewertet, wenn davon auszugehen ist, dass ein Verbraucher in Kenntnis der Umstände den Vertrag nicht oder nicht mit diesem Inhalt abgeschlossen hätte. Im Übrigen wird ein Verschweigen von Informationen vor Vertragsschluss nach den Prinzipien des *Common Law* generell nicht als Täuschung im Rechtsverkehr angesehen.

Spezifische (vor-)vertragliche Informationspflichten sind indessen durch die Gesetzgebung eingeführt worden, häufig zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben. So sind in den *European Communities Regulations* spezielle Informationspflichten der Unternehmen für Fernkommunikationsverträge, Fernabsatzverträge und Verbraucherverträge über Finanzdienstleistungen enthalten.

Im Bereich der Produktsicherheit setzen die *European Communities (General Product Safety) Regulations* die Richtlinie (EG) 2001/95 um. Hiernach müssen die Verbraucher von den Herstellern über Sicherheitsrisiken bei der Nutzung der Produkte angemessen informiert werden und gegebenenfalls Warnhinweise über sich bereits im Verkehr befindliche Produkte erteilen. Vertriebs- und Einzelhändler trifft eine Warnpflicht in Bezug auf gefährliche Produkte, wenn sie im Rahmen ihrer Funktion in der Vertriebskette Kenntnis von möglichen Produktfehlern oder Sicherheitsrisiken erlangen. Ausgenommen von diesen Regelungen sind wiederum nur Antiquitäten und solche Produkte, die zuvor repariert oder aufgearbeitet wurden, wenn der Verbraucher von diesem Umstand Kenntnis hat.

Neben den soeben genannten Auskunftspflicht und Aufklärungspflichten der Unternehmen stellen in Irland die umfangreichen Produktkennzeichnungspflichten eine weitere wichtige Quelle dar, die den Verbrauchern mittelbar den Zugriff auf Produktinformationen der Hersteller ermöglicht.⁷⁸

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Im Rechtssystem der Vereinigten Staaten von Amerika stellen Verbraucherrechte überwiegend Korrelate zu den Pflichten der Hersteller, Verkäufer und Anbieter dar, die verbraucherschützenden Vorschriften der Bundesgesetze, der einzelstaatlichen Gesetze sowie der behördlichen Rechtsakte zu befolgen. Dies gilt grundsätzlich auch im Hinblick auf die Auskunftspflichten der Unternehmen gegenüber den Verbrauchern. Eine Missachtung der gesetzlichen Informationspflichten kann gleichwohl die Grundlage einer privatrechtlichen Klage durch einzelne Verbraucher oder Verbraucherguppierungen bilden.

⁷⁸ Näheres hierzu unter B.II.5.g.

Abgesehen von den prozessualen Mitteln im Kontext eines Rechtsstreits,⁷⁹ haben Verbraucher nach allgemeinen Grundsätzen gegenüber Unternehmen keinen Direktanspruch auf Informationen über Produkte oder Dienstleistungen. Spezifische Informationspflichten sind indes in zahlreichen Bundesgesetzen oder staatlichen Rechtsakten enthalten.

Insbesondere im Bereich der Finanzwirtschaft existieren indes mehrere Rechtsakte, die eine weitreichende Unterrichtung der Verbraucher durch die Geldinstitute vorsehen. Nach dem *Right to Financial Privacy Act* müssen den Kunden bestimmte Daten über ihre Bankkonten bereitgestellt werden. Informationen über die Einstufung der Kreditfähigkeit sowie Angaben über den Austausch von Kundendaten müssen die Finanzinstitute nach dem *Fair Credit Reporting Act* und dem *Financial Modernization Act* übermitteln. Nach dem Bankenrecht des Bundes sind den Verbrauchern zudem im elektronischen Geldverkehr die Konditionen und Bestimmungen des Transfers zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bekannt zu geben. Im *Securities Act* und dem *Securities Exchange Act* finden sich überdies weitreichende Regelungen über Informationspflichten und -rechte in Bezug auf den Wertpapierhandel. Erwähnenswert ist nicht zuletzt, dass in den meisten Bundesstaaten die Unternehmen zur Unterrichtung der Verbraucher über etwaige Verstöße gegen Datenschutzbestimmungen verpflichtet sind.

Die Hersteller sind des Weiteren nach vertragsrechtlichen und deliktsrechtlichen Grundsätzen dazu verpflichtet, die Verbraucher in adäquater Weise über mögliche Risiken und Gesundheitsgefahren bei Gebrauch ihrer Produkte zu unterrichten. Diese Informationspflicht erstreckt sich auch auf Warnungen über Produkte mit sicherheitsrelevanten Fehlern, die bereits in Verkehr gebracht wurden.

Durch umfangreiche Produktkennzeichnungspflichten bei Lebensmitteln und nahezu allen anderen Produkten können die Verbraucher mittelbar Daten über Zusammensetzung, Inhalt und mögliche Sicherheitsrisiken von den Unternehmen erhalten⁸⁰

⁷⁹ Genauere Ausführungen hierzu unter B.II.3.h.

⁸⁰ Vgl. zu dieser wichtigen Informationsquelle im US-amerikanischen Verbraucherinformationsrecht B.II.5.h.

(9) **Kurzresümee**

Inhaltlich unterscheiden sich die Informationspflichten der Unternehmen gegenüber den Verbrauchern in den untersuchten Rechtsordnungen ausschließlich im Detail. Die Grundzüge der Regelungen sind jedoch weitgehend identisch.

So gibt es in keinem Staat einen allgemeinen und umfassenden Informationsanspruch der Verbraucher gegenüber einzelnen Unternehmen außerhalb einer rechtlichen Sonderverbindung. Auch die sich in Frankreich aus Art. L 221-1-2 Ccons ergebende Pflicht aller Beteiligten einer Vertriebskette, sicherheitsrelevante Informationen dem Endnutzer mitzuteilen, ist sachlich und personell begrenzt und stellt mithin keine Ausnahme von diesem Prinzip dar.

Spezifische (vor-)vertragliche Informationspflichten ergeben sich ebenso in allen betrachteten Rechtsordnungen aus einer Vielzahl von Rechtsakten. Diese gehen bei den europäischen Rechtsordnungen häufig auf gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zurück und decken daher die gleichen Vertragstypen ab. Trotz der Betonung des Grundsatzes von Treu und Glauben in den kontinentaleuropäischen Staaten und der damit einhergehenden eigenständigen Begründung von Informationspflichten in Schuldverhältnissen ist ein wesentlicher Unterschied zu den Ländern des *Common Law* nicht festzustellen. Auch sind die Unternehmer nach allen Rechtsordnungen dazu berufen, die Verbraucher über etwaige Gefahren ihrer Produkte zu informieren.

b. Rechtsnatur der Ansprüche

(1) **Deutschland**

Wenngleich das deutsche Verbraucherinformationsrecht primär auf öffentlich-rechtlichen Vorschriften beruht, werden die Informationspflichten der Unternehmer gegenüber den Verbrauchern maßgeblich durch zivilrechtliche Normen geprägt. Die zivilrechtlichen Vorschriften sind dabei vorrangig vertraglicher Natur. Dem Deliktsrecht ist lediglich die Auskunfts- und Informationspflicht der Hersteller im Rahmen ihrer Produktverantwortung zuzuordnen.

(2) **Belgien**

Grundsätzlich setzt sich das belgische Verbraucherinformationsrecht sowohl aus zivilrechtlichen als auch aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften zusammen. Es fällt indes bei einigen Rechtsakten schwer, eine eindeutige Zuordnung zu einer der beiden Kategorien zu treffen, da die dort enthaltenen Informationspflichten der Unternehmer sowohl durch staatliche Stellen als auch durch Privatklagen der Verbraucher durchgesetzt werden können. Dies gilt insbesondere auch für die oben angeführten Auskunftspflichten der Unternehmen nach den Vorschriften des LCPC. Die zivilrechtlichen Informationsansprüche sind dabei sowohl vertraglicher als auch deliktsrechtlicher Natur.

(3) **Frankreich**

Die speziellen verbraucherrechtlichen Auskunftsansprüche der Artt. L 111-1 und L 221-1-2 *Code de la consommation* sind dem Zivilrecht zuzuordnen. Die Ansprüche richten sich gegen den Hersteller oder andere Mitglieder der Vertriebskette. Obgleich ein direkter Vertragsschluss zwischen Verbraucher und Hersteller nicht vorliegen muss, werden sämtliche Ansprüche innerhalb der Vertriebskette vertragsrechtlich qualifiziert. Zweifelhaft ist indes, ob die genannten Vorschriften auch einen individuell einklagbaren Anspruch des Verbrauchers gegen die Unternehmen verleihen.⁸¹

(4) **Dänemark**

Die Gesetzgebung im Bereich des Verbraucherinformationsrechts basiert in Dänemark typischerweise auf öffentlich-rechtlichen Vorschriften, welche den Unternehmen bestimmte Informationspflichten gegenüber Verbrauchern auferlegen und deren Umsetzung durch staatliche Verwaltungsbehörden überwacht wird. Privatrechtliche Regelungen, die Informationspflichten für Unternehmer begründen, sind hingegen selten. Allerdings können Verstöße der Unternehmer gegen öffentlich-rechtlich statuierte Informationspflichten im Rahmen zivilrechtlicher Fragestellungen Bedeutung erlangen und deliktische oder vertragliche Rechte der Verbraucher begründen.

⁸¹ Dazu schon ausführlicher oben: B.II.2.a.(3).

(5) Schweden

Die Auskunftspflichten der Unternehmen gegenüber den Verbrauchern werden überwiegend durch zivilrechtliche Regelungen begründet. Diese sind dabei primär vertraglicher Natur.

Grundlegende Informationsrechte der Verbraucher werden jedoch auch durch das Produktsicherheitsgesetz sowie das Gesetz über Handelspraktiken statuiert, welche als öffentlich-rechtliche Gesetze zu qualifizieren sind. Den öffentlich-rechtlichen Normen kommt vorwiegend in Bezug auf außer- und vorvertragliche Informationspflichten große Bedeutung zu. Weiterhin finden sie bei der Auslegung und Anwendung der zivilrechtlichen Vorschriften Beachtung.

(6) Großbritannien

Die Differenzierung zwischen Öffentlichem Recht und Privatrecht im Sinne der kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen ist im britischen System des *Common Law* nicht gebräuchlich. Dennoch kann festgestellt werden, dass eine Vielzahl der oben beschriebenen Informationspflichten regulativen Charakter hat und mithin als öffentlich-rechtliche Normen zu qualifizieren wäre. Einige Vorschriften entfalten ihre Wirkung wiederum ausschließlich im Bereich des Delikts- oder Vertragsrechts und wären demnach dem Zivilrecht zuzurechnen.

(7) Irland

Einige der oben angeführten Vorschriften würden üblicherweise dem Öffentlichen Recht zugeordnet werden, da mit ihrer Verabschiedung zugleich eine staatliche Behörde zur Umsetzung der Normen in dem spezifischen Regelungsbereich geschaffen wurde. Zudem sind die behördlichen Befugnisse zur Sicherung einer effektiven Rechtsdurchsetzung regelmäßig mit strafrechtlichen Sanktionen bewehrt. So wurde beispielsweise mit dem Inkrafttreten des *Consumer Protection Act* die *National Consumer Agency* als zuständiges Exekutivorgan geschaffen.

Andere Normen hingegen würden im Sinne des kontinentaleuropäischen Rechtsverständnisses privatrechtlich qualifiziert werden, da sie dem einzelnen Verbraucher die Möglichkeit eröffnen, die Einhaltung der Informationspflichten der Unternehmen

im Wege der Zivilklage durchzusetzen sowie bei Nichtbeachtung der Auskunftrechte Schadensersatzansprüche geltend zu machen oder sich vom Vertrag zu lösen.

Eine Schwerpunktsetzung in der Wahl der Regelungstechnik ist in der irischen Rechtsordnung dabei nicht zu erkennen.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Die Unterrichtung der Verbraucher durch die Unternehmen wird in den Vereinigten Staaten sowohl durch öffentlich-rechtliche als auch durch privatrechtliche Vorschriften reglementiert. Die Einhaltung der Gesetze zum Verbrauchersicherheitsrecht wird indes primär durch staatliche Behörden überprüft und sichergestellt. Die Durchsetzung der Informationspflichten der Unternehmer wird zudem durch die Bewehrung der entsprechenden Vorschriften mit strafrechtlichen Sanktionen gewährleistet. Zur Beschreibung dieser Regelungstechnik im Bereich des Verbraucherschutzes wird oftmals auf den Begriff des Regulierungsstaats (*regulatory state*) verwiesen.

Die zivilrechtlichen Bestimmungen regeln hingegen vorwiegend die haftungsrechtliche Verantwortlichkeit der Unternehmen im Falle einer unzureichenden oder fehlenden Unterrichtung der Verbraucher. Dabei sind delikts- und vertragsrechtliche Vorschriften gleichermaßen von Bedeutung.

(9) Kurzresümee

Die Informationspflichten der Unternehmen gegenüber Verbrauchern werden in sämtlichen Rechtsordnungen durch Vorschriften geprägt, die nach dem kontinental-europäischen Rechtsverständnis teils dem Privatrecht, teils dem Öffentlichem Recht zuzuordnen sind.

Die Beachtung der einzelnen Auskunftspflichten der Unternehmen wird dabei insbesondere in den Ländern des anglo-amerikanischen Rechtskreises häufig durch die Aufsicht staatlicher Behörden sichergestellt. Die Verbraucher werden zugleich auf die Geltendmachung etwaiger zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche bei Verletzung der Informationspflichten verwiesen.

Die zivilrechtlichen Vorschriften sind in den meisten Ländern teils vertraglicher und teils deliktsrechtlicher Natur. Lediglich in Frankreich bestimmen durch die Fiktion eines Vertragsverhältnisses entlang der Vertriebskette die vertragsrechtlichen

Grundsätze die Informationspflichten zwischen Unternehmer und Verbraucher umfassend. Eine wesentliche Erweiterung der Informationsrechte der Verbraucher ist damit indes nicht verbunden. Allenfalls die Sekundäransprüche der Verbraucher bei Verletzung einer Informationspflicht werden durch die vertragsrechtliche Konzeption gestärkt.

c. Abdingbarkeit

(1) Deutschland

Die sich aus § 5 Abs. 1 und 2 GPSG ergebenden öffentlich-rechtlichen Informationspflichten der Hersteller haben zwingenden Charakter. Auch von den verbraucherschützenden vorvertraglichen Informationspflichten im Zivilrecht darf gemäß §§ 312 ff., 651m BGB nicht zum Nachteil des Verbrauchers abgewichen werden. Eine Abbedingung des auf der Produktverantwortung des Herstellers beruhenden Informationsanspruchs aus § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB wird im Verhältnis zum Verbraucher ebenso als unzulässig angesehen. Im Übrigen gilt das Prinzip der Privatautonomie. Folglich können die Parteien die vertraglichen Informationspflichten grundsätzlich einschränken oder abbedingen.

(2) Belgien

Die Informationspflichten der Unternehmer gegenüber den Verbrauchern sind grundsätzlich zwingender Natur.

(3) Frankreich

Die genannten Vorschriften des *Code de la consommation* sind nicht disponibel.

(4) Dänemark

Durch die öffentlich-rechtliche Natur der Mehrzahl der Vorschriften sind diese der Disposition der Vertragsparteien entzogen und können mithin nicht abbedungen werden.

(5) Schweden

Die Verbraucherinformationspflichten der Unternehmen sind grundsätzlich zwingend. Gleichwohl kann der Verbraucher nach den allgemeinen Prinzipien des

schwedischen Privatrechts nach der Entstehung eines Anspruchs auf diesen verzichten. Die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften statuierten Informationspflichten stehen hingegen nicht zur Disposition der Beteiligten.

(6) Großbritannien

Überwiegend sind Informationsrechte der Verbraucher gegenüber Unternehmen derart ausgestaltet, dass die jeweiligen Rechtsakte eigene Behelfe der Behörden zur Durchsetzung der Auskunftspflichten vorsehen. Nach tradierten Grundsätzen des britischen Rechts schließt eine solche Regelungstechnik die Verleihung subjektiver Rechte und mithin die Durchsetzung der Informationsrechte im Wege der Zivilrechtsklage durch den einzelnen Verbraucher aus. Wegen des Fehlens individueller Rechtspositionen kommt eine Abbedingung der unternehmerischen Informationspflichten ebenfalls nicht in Betracht. Sie sind der Parteidisposition entzogen.

(7) Irland

Verbraucherschützende Vorschriften und damit zugleich das Verbraucherinformationsrecht sind in Irland grundsätzlich zwingend ausgestaltet.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Grundsätzlich können Verbraucherinformationsrechte nicht abbedungen werden. Allerdings steht es den Verbrauchern regelmäßig frei, von ihren Informationsansprüchen Gebrauch zu machen.

(9) Kurzresümee

Die zum Schutz der Verbraucher begründeten Informationspflichten sind in den untersuchten Rechtsordnungen grundsätzlich zwingend ausgestaltet.

d. Entwicklung durch die Rechtsprechung

(1) Deutschland

Von der Rechtsprechung wurden (vor-)vertragliche Informations- und Auskunftsansprüche frühzeitig aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) hergeleitet. Aufgrund europarechtlicher Vorgaben sind inzwischen viele dieser Ansprüche kodifiziert und durch die Schuldrechtsmodernisierung im Bürgerlichen Gesetzbuch

zusammengeführt worden. Auch der auf der Produktbeobachtungspflicht des Herstellers beruhende Auskunftsanspruch aus § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB (analog) wurde durch richterliche Rechtsfortbildung entwickelt. Eine gesetzliche Präzisierung der Informationspflichten der Unternehmer auf dem Gebiet der Produktsicherheit ist bisher nicht erfolgt, obgleich der Gesetzgeber im Regelungsbereich der Produktverantwortung mehrfach aktiv geworden ist.

(2) **Belgien**

Die in Art. 30 LPCP enthaltene Pflicht der Unternehmer, den Verbraucher über alle wesentlichen Eigenschaften eines Produktes sowie die maßgeblichen Vertragsbestimmungen zu unterrichten, war bereits vor der Verabschiedung dieses Gesetzes in der Rechtsprechung anerkannt. Die spezifischen Informationspflichten basieren hingegen – soweit ersichtlich – nicht auf dem Ergebnis richterlicher Rechtsfortbildung, sondern wurden durch entsprechende Rechtssetzungsakte eingeführt.

(3) **Frankreich**

Die Informationspflichten der Unternehmer wurden zunächst durch die Rechtsprechung entwickelt und durch die Verordnung Nr. 2004-670 vom 9. Juli 2004 in den *Code de la consommation* integriert.

(4) **Dänemark**

Der vertragsrechtliche Grundsatz von Treu und Glauben wurde im Wege richterlicher Rechtsfortbildung inhaltlich geformt und konkretisiert. Im Jahr 1980 wurden die dabei entwickelten Regeln zu den Informationspflichten bei Kaufverträgen in § 76,(1),(3) Warenabsatzgesetz inkorporiert.

(5) **Schweden**

Das schwedische Verbraucherinformationsrecht wurde überwiegend durch die Verabschiedung entsprechender Rechtsakte durch die Legislative geschaffen. Lediglich im Bereich der Produktverantwortung sowie der Mängelgewährleistung wurden Grundsätze zur Unterrichtung der Verbraucher durch die Rechtsprechung entwickelt, die freilich keine direkten Informationsansprüche gegenüber den Unternehmen begründeten. Diese durch die richterliche Rechtsfortbildung entwickelten

Prinzipien sind mittlerweile durch das Warenabsatzgesetz sowie das Produkthaftungsgesetz kodifiziert worden.

(6) Großbritannien

Die Verbraucherinformationsrechte in Großbritannien basieren auf entsprechenden Rechtsakten. Durch die Rechtsprechung der staatlichen Gerichte werden die Regelungen jedoch konkretisiert und in Einzelfällen fortentwickelt.

(7) Irland

Die Informationspflichten der Unternehmer gegenüber den Verbrauchern basieren prinzipiell auf entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen, denen allerdings keine einheitliche Regelungstechnik zugrunde liegt. Insgesamt ist festzustellen, dass dem Fallrecht (*case law*) im Bereich des Verbraucherinformationsrechts bislang lediglich eine untergeordnete Bedeutung zukommt.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

In Bezug auf die primären Informationspflichten der Unternehmer wurde der Großteil des Verbraucherinformationsrechts durch die Verabschiedung entsprechender Rechtsakte durch die Legislative oder die zuständigen Exekutivorgane geschaffen. Die delikts- und vertragsrechtlichen Haftungsfolgen im Falle einer Verletzung der Auskunftspflichten wurden jedoch maßgeblich durch die Rechtsprechung geprägt.

e. Anspruchskonkurrenz

(1) Deutschland

Die im Bürgerlichen Gesetzbuch spezifisch geregelten (vor-)vertraglichen Informations- und Hinweispflichten der Unternehmer betreffen verschiedene Vertragstypen und konkurrieren mithin innerhalb der jeweiligen Geschäftsverhältnisse regelmäßig nicht. Im Übrigen stehen die vertraglichen und deliktischen Auskunftsansprüche in echter Anspruchskonkurrenz und können mithin nebeneinander geltend gemacht werden. Ebenso wenig schließen sich in ihrer Anwendung die zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Vorschriften gegenseitig aus.

(2) **Belgien**

Eine verdrängende Konkurrenz zwischen einzelnen Informationsansprüchen der Verbraucher gegenüber den Unternehmen ergibt sich aus dem Länderbericht nicht. Es wird jedoch kritisiert, dass das belgische Verbraucherinformationsrecht nicht einheitlich kodifiziert ist und ihm daher die Kohärenz fehle.

(3) **Frankreich**

Der Informationsanspruch über die Produktsicherheit in Art. L 221-1-2 Ccons geht als spezielle Ausformung der allgemeinen Informationsverpflichtung des Unternehmers nach Art L. 111-1 Ccons in denjenigen Fällen, in denen die Sicherheit der Verbraucher betroffen ist, der letztgenannten Vorschrift vor. Beide Normen sind indes subsidiär und daher nicht anwendbar, wenn nach spezielleren Vorschriften Auskunfts- oder Etikettierungspflichten der Unternehmer bestehen. Die privatrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Ansprüche stehen gleichberechtigt nebeneinander.

(4) **Dänemark**

Hinweise auf eine verdrängende Konkurrenz zwischen den beschriebenen Informationspflichten lassen sich dem Bericht nicht entnehmen.

(5) **Schweden**

Die Verbraucherinformationsrechte finden in der schwedischen Rechtsordnung grundsätzlich nebeneinander Anwendung. Teilweise können die Feststellungen der öffentlich-rechtlichen Normen auch zur Ausfüllung zivilrechtlicher Regelungen herangezogen werden. Einige allgemeine Vorschriften des PSL werden jedoch durch äquivalente Normen in produktspezifische Rechtsakte verdrängt (§ 5 PSL).

(6) **Großbritannien**

Die unterschiedlichen Informationspflichten der Unternehmen ergänzen sich und finden mithin nebeneinander Anwendung. Ein umfassendes Regelungsregime der Verbraucherinformationsrechte gibt es jedoch nicht.

(7) Irland

Dem irischen Verbraucherinformationsrecht mangelt es allgemein an einer hinreichenden Koordination der unterschiedlichen Regelungsregime. Dies hat zur Folge, dass es zu vielfältigen Überschneidungen in den Anwendungsbereichen der Verbraucherschützenden Rechtsakte sowie den Zuständigkeiten der staatlichen Exekutivorgane kommt. Eine verdrängende Konkurrenz zwischen den angeführten Auskunftspflichten der Unternehmer ist dem Landesbericht gleichwohl nicht zu entnehmen.

(8) Vereinigte Staaten von Amerika

Die Informationspflichten der Unternehmen gegenüber Verbrauchern werden wie die allgemeinen Bestimmungen über die Anforderungen an Verbrauchsgüter und Dienstleistungen sowohl durch Bundesgesetze als auch durch Rechtsakte der einzelstaatlichen und lokalen Rechtssetzungsorgane reglementiert. Die föderalen Vorschriften gehen dabei typischerweise solchen einzelstaatlichen oder lokalen Bestimmungen vor, die ein geringeres Verbraucherschutzniveau gewährleisten.

Die delikts- und vertragsrechtlichen Rechtsmittel beziehen die Wertungen der bundesstaatlichen Regulativbestimmungen mit ein. Ein kohärentes System des Verbraucherinformationsrechts existiert in den Vereinigten Staaten von Amerika indes nicht.

(9) Kurzfassunee

Die zivilrechtlichen (vor-)vertraglichen Informationsansprüche in den kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen wurden regelmäßig zunächst durch die Rechtsprechung entwickelt und später durch den Gesetzgeber kodifiziert. Vielfach gilt dies auch für den Bereich der Informationspflichten der Hersteller aufgrund ihrer Produktverantwortung. Insofern stellt das Fehlen einer spezialgesetzlichen Normierung der aus §§ 823, 1004 Abs. 1 S. 2 BGB hergeleiteten deliktischen Rückruf- und Informationspflichten eine Ausnahme dar. Im Übrigen finden die einzelnen Informationsrechte der Verbraucher in den jeweiligen Rechtsordnungen prinzipiell nebeneinander Anwendung.

f. Zwischenresümee

Inhaltlich unterscheiden sich die Informationspflichten im Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern in den hier untersuchten Rechtsordnungen nur geringfügig. Faktisch gewähren die Auskunftsrechte ein vergleichbares Schutzniveau für den Verbraucher. Auch die Fiktion eines Vertragsverhältnisses entlang der Vertriebskette in Frankreich hat auf den Umfang der Informationsrechte der Verbraucher keinen maßgeblichen Einfluss.

3. Prozessuale Einsichts- und Auskunftsrechte

a. Deutschland

In Deutschland existieren verschiedene Akteneinsichtsrechte, die während eines Gerichtsprozesses gemäß §§ 99, 100 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 299 Zivilprozessordnung (ZPO), §§ 147, 406e, 475 Strafprozessordnung (StPO) oder im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens nach §§ 29, 30 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) geltend gemacht werden können. Überwiegend setzen die genannten Vorschriften voraus, dass der Antragsteller Prozess- oder Verfahrensbeteiligter ist.

Gemäß § 299 Abs. 2 ZPO kann im Zivilprozess die Akteneinsicht indes auch einem Dritten gewährt werden, wenn dieser ein rechtliches Interesse an der Einsicht glaubhaft macht oder die Verfahrensparteien einwilligen. Eine vergleichbare Regelung treffen die §§ 406e, 475 StPO für das Akteneinsichtsrecht eines Dritten oder des durch die Straftat Verletzten im Rahmen eines Strafverfahrens. Trotz Vorliegens eines berechtigten Interesses an der Einsichtnahme der Prozessakten ist diese gleichwohl gemäß §§ 406e Abs. 2 S. 1, 475 Abs. 1 S. 2 StPO zu versagen, wenn schutzwürdige Interessen des Beschuldigten oder anderer Personen entgegenstehen.

Im Zivilprozess muss sich zudem grundsätzlich jede Partei über den Streitgegenstand vollständig und wahrheitsgemäß erklären. Nach den §§ 422, 423 ZPO besteht zudem eine prozessuale Pflicht zur Urkundenvorlage bei Bezugnahme oder Bestehen eines bürgerlich-rechtlichen Vorlageanspruchs. Überdies sieht § 142 ZPO eine Anordnung zur Vorlage weiterer Dokumente nach gerichtlichem Ermessen vor. Ein

dem anglo-amerikanischen *Discovery*-Verfahren vergleichbares Rechtsinstitut gibt es in Deutschland nicht.

b. Belgien

Nach dem belgischen Zivilprozessrecht trifft die Prozessparteien nach Art. 871 Zivilprozessordnung⁸² allgemein die Pflicht, im Rahmen der Beweiserbringung zu kooperieren. Daneben ermöglicht es Art. 877 Zivilprozessordnung dem Richter, die Vorlage von bestimmten Dokumenten durch eine Prozesspartei oder einen Dritten anzuordnen, wenn zu erwarten ist, dass diese beweiserhebliche Informationen enthalten. Bei der Entscheidung über die Beibringung der Unterlagen muss der Richter das Interesse an der Einbeziehung der Dokumente in den Prozess und den Schutz von etwaigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gleichermaßen berücksichtigen und gegeneinander abwägen.

c. Frankreich

Dem Landesbericht lassen sich keine besonderen prozessualen Rechte entnehmen, die dem Einzelnen den Zugriff auf Verbraucherinformationen ermöglichen.

d. Dänemark

Der dänische Bericht enthält in Bezug auf prozessuale Einsichts- und Auskunftsrechte keine näheren Ausführungen.

e. Schweden

Den Verbrauchern kommt nach dem schwedischen Prozessrecht kein besonderes Einsichts- oder Auskunftsrecht zu. Gleichwohl können sie auf das im Rahmen von Zivilprozessen allgemein zur Verfügung stehende *Discovery*-Verfahren zurückgreifen.

f. Großbritannien

Nach dem britischen Zivilprozessrecht können die Verbraucher umfangreiche Informationen durch ein *Disclosure*-Verfahren sowohl vor als auch nach der Klageerhebung erlangen. Der Begriff *disclosure* bezeichnet dabei die Feststellung, dass ein

⁸² *Code judiciaire*.

bestimmtes Dokument existiert. Die Prozessparteien haben im Anschluss an die Offenlegung das Recht, die Dokumente einzusehen.

Von dieser Auskunftspflicht sind nach der *standard disclosure* sämtliche Unterlagen umfasst, auf die eine der prozessführenden Parteien angewiesen ist, die nachteilige Auswirkungen auf die eigenen geltend gemachten Ansprüche haben können oder deren Preisgabe gesetzlich vorgeschrieben ist. Zusätzlich kann das Gericht beschließen, dass ein bestimmtes Dokument oder eine Gattung von Dokumenten vorgelegt werden muss. Unter engen Voraussetzungen kann das Gericht auch die Offenlegung von Dokumenten von Dritten veranlassen. Die Vertraulichkeit der Informationen stellt dabei grundsätzlich keinen Ablehnungsgrund für die Offenlegung der Dokumente dar. Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse werden hingegen nicht preisgegeben.

Des Weiteren kann der Verbraucher beim Gericht den Erlass einer einstweiligen Verfügung, insbesondere eines Durchsuchungsbefehls (*search order*), beantragen. Ferner sind grundlegende Informationen zum Klagegegenstand in der Klageschrift und -erwiderung enthalten.

g. Irland

Die Verbraucher können umfangreiche Informationen durch das *Discovery*-Verfahren im Rahmen eines Rechtsstreits erlangen. Zu beachten ist allerdings, dass diese Möglichkeit der Informationserlangung prinzipiell erst nach dem Auftreten einer Verletzung oder eines Schadens zur Verfügung steht.

h. Vereinigte Staaten von Amerika

Im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren können die Verbraucher das *Discovery*-Verfahren dazu nutzen, umfangreiche Informationen über Produkte oder Dienstleistungen von Unternehmen zu erlangen. Der Verbraucher hat dabei Zugriff auf sämtliche Dokumente, die zur Durchsetzung seines Klagebegehrens sachdienliche Informationen enthalten. Auch Informationen über Herstellungsprozesse, Sicherheitsüberprüfungen und Verbraucherbeschwerden können auf diesem Wege von den Unternehmen herausverlangt werden. Vor diesem prozessualen Zugriffsrecht werden lediglich persönliche Daten der Mitarbeiter, für das Klagebegehren

irrelevante Geschäftsgeheimnisse sowie die Kommunikation zwischen Mandant und Rechtsanwalt geschützt.

Insgesamt ist festzustellen, dass das Verfahren der *pre-trial discovery* von Verbrauchern oder Verbrauchervereinigungen regelmäßig dazu verwendet wird, Informationen unmittelbar von den Unternehmen zu erhalten.

i. Kurzzesümee

In den hier untersuchten Rechtsordnungen stehen den Verbrauchern prozessuale Mittel zur Verfügung, um Informationen aus den Verfahrensakten oder direkt von den betroffenen Unternehmen zu erhalten. Dabei handelt es sich indes nicht um verbraucher-spezifische Rechte, sondern vielmehr um allgemeine Rechtsinstitute des jeweiligen Prozessrechts. Besonders weitreichende Informationszugriffsmöglichkeiten begründen die *Discovery*- und *Disclosure*-Verfahren des anglo-amerikanischen Rechtskreises. Verbraucher und Verbrauchervereinigungen nutzen vor allen in den Vereinigten Staaten dieses prozessrechtliche Institut zur Erlangung von produktbezogenen Informationen. Da diese Möglichkeiten zu Informationsgewinnung allerdings erst im Zusammenhang mit konkreten Rechtsstreitigkeiten entstehen, ist ihnen im Hinblick auf gewöhnliche Konsumententscheidungen keine herausragende Bedeutung beizumessen.

4. Öffentliche Datenbanken

a. Deutschland

In Deutschland werden Verbrauchern auf zahlreichen Webseiten amtliche Informationen zur Verfügung gestellt. So bietet beispielsweise das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit unter www.clewwa.de eine spezielle Suchmaske an, welche die Internetangebote von Behörden, wissenschaftlichen Einrichtungen, Medien, Unternehmen sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden auf verbraucherrelevante Information durchsucht. Darüber hinaus kann über die BTL-Datenbank dieses Bundesamtes abgefragt werden, welche Betriebe für den Handel mit tierischen Lebensmitteln zugelassen sind. Über die Datenbank ICSMS sind für Verbraucher amtliche Informationen zu gefährlichen Produkten und freiwilligen Rückrufen einzusehen.

Diese Aufzählung ist keinesfalls abschließend, zeigt aber deutlich, dass durch den Bund, die Länder und die Europäische Union im Internet eine Vielzahl von Informationsquellen zur Verfügung gestellt wird.

Eine systematische Veröffentlichung der Ergebnisse staatlicher Kontrollen oder festgestellter Rechtsverstöße der Unternehmen ist indes bisher nicht vorgesehen.

b. Belgien

In Belgien unterhalten die Behörden zumeist umfangreiche Informationsangebote im Internet. Zentrale Bedeutung im Bereich der Verbraucherinformation kommt der Website der Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette (FANSK) zu. Diese ist unter www.favv.be abrufbar.

c. Frankreich

Auf der Website www.rappelsproduits.fr können in Frankreich Informationen über sämtliche Rückrufaktionen von Produkten abgerufen werden. Auch die allgemeinen Gutachten über die Sicherheit bestimmter Produktarten sind im Internet verfügbar.

Zudem informieren die Behörden und Institutionen, die mit der Verbraucherinformation befasst sind, auf ihren Internetseiten über ihre Aktivitäten.

d. Dänemark

Auf der Website www.findsmiley.dk kann der Verbraucher die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen der Veterinär- und Lebensmittelbehörde unter Nennung des Namens des fraglichen Betriebes einsehen. Durch die Integration der Kontrollergebnisse der Lebensmittelbetriebe in geographische Karten werden die Informationen für den Verbraucher sehr übersichtlich dargestellt.

e. Schweden

Das Internetangebot der schwedischen Behörden ist allgemein sehr umfangreich. Die Webseiten beinhalten gewöhnlich die relevanten Rechtssätze und eine verbraucherfreundliche Beschreibung der allgemeinen Aufgaben und Organisation der Behörde. Eine Liste aktueller Anordnungen und Entscheidungen im Zusammenhang mit einzelnen staatlichen Kontrollmaßnahmen wird beispielsweise auf den Websei-

ten der Nationalen Behörde für Arbeitsbedingungen und des Amts für Medizinprodukte unter namentlicher Nennung der betroffenen Unternehmen veröffentlicht.

f. Großbritannien

Die Nutzung des Internets durch die staatlichen Einrichtungen zur Unterrichtung der Bevölkerung ist in Großbritannien sehr weit entwickelt. So können auf der Website *Oneplace*⁸³ Bewertungen über die Leistungsfähigkeit und Qualität regionaler und lokaler Behörden von den Verbrauchern eingesehen werden.

Außerdem können die Kommunen die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrollen im Internet veröffentlichen (www.scoresonthedoors.org.uk). Ein umfangreiches Informationsangebot über Verbraucherrechte, Waren und Dienstleistungen sowie sonstigen verbraucherrelevanten Themen beinhaltet auch die Website von *Consumer Direct*.

Des Weiteren werden systematische Übersichten über die bei einer Behörde vorliegenden Daten nach den Vorschriften des *Freedom of Information Act* in sogenannten Veröffentlichungsschemata (*publication schemes*) im Internet veröffentlicht.

g. Irland

Nach dem *Freedom of Information Act* sind die Behörden dazu verpflichtet, bestimmte Informationen über ihre Struktur, Aufgaben, Leistungen und Vorgehensweise im Internet zu veröffentlichen. Zudem ermutigt der Informationsbeauftragte (*Information Commissioner*) die Behörden, verbraucherrelevante Informationen auf ihren Webseiten zu veröffentlichen.

Spezifische Informationen über behördliche Maßnahmen gegen Händler und Unternehmer sind in den öffentlichen Datenbanken der *National Consumer Agency* und der *Food Safety Authority* enthalten.

h. Vereinigte Staaten von Amerika

Über das Internet können die Verbraucher in den Vereinigten Staaten von Amerika umfassende Informationen direkt von den Bundesbehörden, den Behörden der einzelnen Staaten oder öffentlichen Bibliotheken erhalten.

⁸³ www.oneplace.direct.gov.uk/Pages/default.aspx.

i. Kurzsüme

Internetgestützte öffentliche Datenbanken sind in den untersuchten Staaten weit verbreitet. Während die Internetangebote der Behörden in Deutschland indes meist nur allgemeine Informationen über die Rechte der Verbraucher oder Risiken bestimmter Produktarten enthalten, informieren die ausländischen Verbraucherschutzbehörden im Rahmen ihrer aktiven Informationspolitik auf den Webseiten häufig auch über konkrete Einzelmaßnahmen oder Kontrollergebnisse. Stark ausgeprägt ist die Nutzung des Internets zur Unterrichtung der Bevölkerung insbesondere in Großbritannien und im Rahmen des Smiley-Systems in Dänemark. Im internationalen Vergleich ist zudem das Fehlen einer zentralen staatlichen Website in Deutschland festzustellen, in der Informationen zu sämtlichen verbraucherspezifischen Themen angeboten werden.

5. Gesetzliche Produktkennzeichnungspflichten

Einführend ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die *Health-Claims-Verordnung*⁸⁴ für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine einheitliche Regelung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in der Werbung und die Kennzeichnung von Lebens- und Nahrungsergänzungsmitteln trifft. Hiernach sind zukünftig ausschließlich solche Angaben erlaubt, die durch die Verordnung zugelassen sind und die den von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit zu entwickelnden Nährwertprofilen entsprechen. Überdies sind Aussagen über positive Eigenschaften des Nahrungsmittels nur zulässig, wenn diese durch anerkannte wissenschaftliche Erkenntnisse nachgewiesen sind.

Die Einführung einer obligatorischen Ampelkennzeichnung für Lebensmittel auf europäischer Ebene wurde vom Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments am 16.3.2010 verworfen. Insofern ist die Verabschiedung eines solchen Kennzeichnungssystems auf nationaler oder gemeinschaftsrechtlicher Ebene für Deutschland in naher Zukunft nicht zu erwarten.

⁸⁴ Verordnung (EG) Nr. 1924/2006.

a. Deutschland

In Deutschland existiert ein umfangreiches gesetzliches Produktkennzeichnungssystem. Lebensmittel in Fertigpackungen, die für den Verkauf an Verbraucher in Selbstbedienungsmärkten vorgesehen sind, müssen nach der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung (LMKV) Angaben über den Hersteller sowie grundlegende Informationen über das Produkt (Verzeichnis der Zutaten, Mindesthaltbarkeitsdatum, Alkoholgehalt etc.) auf der Verpackung wiedergeben. Zusätzlich muss gemäß § 2 Abs. 2 Nährwertkennzeichnungsverordnung (NWKV) der Nährwert des Lebensmittels ausgezeichnet werden. Dies beinhaltet gemäß § 5 NWKV insbesondere den Brennwert und Angaben zu Eiweiß-, Kohlehydrate- und Fettgehalt des Produktes. Zudem müssen auch bei sonstigen Produkten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) GPSG der Name und die Adresse des Herstellers genannt werden. Weitere spezielle Produktkennzeichnungspflichten existieren beispielsweise für Tabakprodukte und Kosmetika. Für Kinderspielzeuge ist zudem die CE-Kennzeichnung gesetzlich vorgeschrieben, mit der der Hersteller erklärt, dass sein Produkt den europäischen Sicherheitsstandards entspricht.

b. Belgien

Auf der Grundlage des Art. 14 LCPC und des Gesetzes zur Verbrauchersicherheit bei Lebensmitteln und sonstigen Produkten⁸⁵ reglementieren mehrere Königliche Erlasse die Produktkennzeichnungspflichten in Belgien. Im zweiten Abschnitt des LCPC sind zudem allgemeine Vorschriften darüber enthalten, in welcher Form die Preis- und Mengenangaben dargestellt werden müssen. Darüber hinaus kann die Regierung nach Art. 4 Produkt- und Dienstleistungssicherheitsgesetz Kennzeichnungspflichten für spezifische Produktarten erlassen.

c. Frankreich

Die allgemeine Informationspflicht der Unternehmer umfasst auch die Pflicht, Sicherheitshinweise auf Etiketten von Produkten anzubringen, die insbesondere nähere Angaben über die Benutzung und, Zusammensetzung sowie eventuelle Gefahren und Risiken der Produkte enthalten.

⁸⁵ *Wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten, M.B. april 1977.*

Die Etikettierung und Gebrauchsanweisung muss für in Frankreich angebotene Produkte in französischer Sprache und für den Durchschnittsverbraucher verständlich sein. Bei besonders gefährlichen Produkten ist darüber hinaus ein allgemein verständliches Piktogramm vorgeschrieben.

d. Dänemark

Spezifische Angaben zu den gesetzlichen Produktkennzeichnungspflichten als Verbraucherinformationsquelle lassen sich dem dänischen Bericht nicht entnehmen.

e. Schweden

In Schweden muss die Kennzeichnung von Lebensmitteln nähere Angaben über die Zusammensetzung des Produktes enthalten. Zudem müssen sowohl Lebensmittel als auch Medikamente mit einem Mindesthaltbarkeitsdatum versehen sein. Warn- oder Gebrauchshinweise müssen überdies sämtlichen Produkten beigefügt werden, wenn dies zur Abwehr von Risiken für den Nutzer erforderlich erscheint.

f. Großbritannien

Lebensmittel, die zum Verkauf an Verbraucher oder einen Gastronomiebetrieb vorgesehen sind, müssen in Großbritannien mit Angaben zum Hersteller sowie zur Zusammensetzung, Lagerung, Anwendung, Herkunft und Mindesthaltbarkeit gekennzeichnet werden. Bestimmte nicht verpackte Lebensmittel sind von diesen Kennzeichnungspflichten indes ausgenommen. Für spezifische Lebensmittelprodukte (z. B. Fleischprodukte) existieren weitere Kennzeichnungsvorschriften. Eine schematisierte Darstellung wesentlicher Informationen über die Zusammensetzung und die Eigenschaften von Nahrungsmitteln bietet den Verbrauchern zudem die im März 2006 in Großbritannien eingeführte Ampelkennzeichnung der Lebensmittel. Informationen zu gesundheitlichen Risiken oder der richtigen Anwendung müssen ferner auf den Verpackungen von Tabakprodukten, alkoholhaltigen Lebensmitteln, Medikamenten sowie von Pflanzenschutz- und Düngemitteln angegeben werden.

g. Irland

In Irland werden die Produktkennzeichnungspflichten durch eine Vielzahl von Rechtsakten geregelt, die überwiegend auf den Vorgaben europäischer Richtlinien beruht.

Grundsätzlich müssen die Angaben auf der Verpackung von Lebensmitteln klar und einfach zu verstehen und zumindest auch in englischer Sprache verfasst sein. Zwingend müssen dabei der Name des Produktes und des Herstellers sowie Informationen über Zusammensetzung, Menge, Lagerung, Mindesthaltbarkeit und weitere produktbezogene Daten enthalten sein. Bestimmte Arten von Lebensmitteln sind von den Kennzeichnungspflichten ganz oder teilweise ausgenommen.⁸⁶

Produkte müssen zudem zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher mit spezifischen Warnhinweisen gekennzeichnet werden. Hiervon sind unter anderem Allergene, Süßungsmittel, Koffein und andere Inhaltstoffe von Nahrungsmitteln umfasst. Angaben über die Nährwerte von Lebensmitteln sind grundsätzlich freiwillig, müssen jedoch zwingend auf solchen Verpackungen angeführt werden, welche spezifische Aussagen zu dem gesundheitlichen Nutzen eines Produkts enthalten. Weitere Produktkennzeichnungspflichten in Bezug auf Lebensmittelzusatzstoffe, die Nahrung für besondere Personengruppen (z. B. Kleinkindnahrung) oder medizinische Produkte sind im irischen Bericht detailliert dargestellt.

Eine der britischen Regelung entsprechende Ampelkennzeichnung von Lebensmitteln gibt es in Irland bisher nicht. Zu beachten ist jedoch, dass viele Lebensmittelhersteller (über 60%) ihre Produkte freiwillig mit einem einheitlichen Logo kennzeichnen, welches Informationen über die empfohlene Tagesdosierung bestimmter in dem Nahrungsmittel enthaltener Bestandteile übersichtlich darstellt (*Guideline Daily Amount Labelling*).

h. Vereinigte Staaten von Amerika

Die Hersteller oder Verkäufer müssen in den Vereinigten Staaten bei nahezu allen Produkten auf der Verpackung Angaben über etwaige Risiken und die Zusammensetzung des Produktes veröffentlichen. Mit dem *Nutrition Labeling and Education Act* wurde im Jahr 1990 zudem eine umfassende Pflicht zur Kennzeichnung der Nährwerte eines Lebensmittels eingeführt. Spezifische Kennzeichnungspflichten existieren auch für Tabakprodukte oder alkoholhaltigen Lebensmittel. Nähere Angaben zu den sehr umfangreichen gesetzlichen Kennzeichnungspflichten sind dem US-amerikanischen Landesbericht zu entnehmen.

⁸⁶ Die Ausnahmen beziehen sich beispielsweise auf frisches Obst und Gemüse, Gewürze oder nicht verderbliche Lebensmittel.

i. Kurzsüme

Soweit in den jeweiligen Landesberichten näher darauf eingegangen wurde, existieren in den Rechtsordnungen umfangreiche Produktkennzeichnungspflichten. Insbesondere die Sicherheitshinweise und die Angaben der Inhaltsstoffe der Produkte stellen für die Verbraucher eine eigenständige Informationsquelle dar. Festzustellen ist gleichwohl, dass insbesondere in Großbritannien durch die Ampelkennzeichnung, aber auch in den anderen Staaten des anglo-amerikanischen Rechtskreises die gesetzlichen Produktkennzeichnungspflichten als wesentliches Mittel der Verbraucheraufklärung und des Verbraucherschutzes genutzt werden.

6. Güte- und Kontrollsiegel

a. Deutschland

Die Hersteller von Produkten versuchen verstärkt, dem aus zahlreichen Lebensmittelkandalen resultierenden Vertrauensrückgang der Verbraucher mit freiwilligen Kontrollsystemen oder umfangreichen Produktangaben zu begegnen. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass bei sogenannten Erfahrungsgütern (z. B. Lebensmitteln) eine kundenorientierte Qualitätspolitik die Absatzchancen und die erzielbaren Preise erhöhen kann. Den Unternehmen stehen dabei grundsätzlich drei verschiedene Modelle zur Verfügung.

Zunächst kann der Unternehmer mittels einer Fremdzertifizierung dem Verbraucher gegenüber den Nachweis erbringen, dass seine Produkte oder angewandten Verfahren bestimmten Qualitätskriterien genügen. Bei dieser Methode wird dem Unternehmer die Einhaltung der einschlägigen technischen Normen durch eine staatlich akkreditierte, private Prüfstelle (die sogenannte Zertifizierungsstelle) bestätigt. Die Fremdzertifizierung ist als Instrument der Qualitätssicherung in Deutschland weit verbreitet.

Um dem Verbraucher belegen zu können, dass ein Produkt bestimmten Qualitätsanforderungen entspricht, steht den Unternehmen die Verwendung von Gütesiegeln zu Verfügung. Die in Deutschland bestehenden Gütesiegel decken fast alle Waren-gattungen ab und zeichnen sich durch eine vielfältige Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft aus. So existieren hoheitliche Gütezeichen, bei denen die Kriterien durch Gesetz abschließend geregelt sind, deren Vergabe aber unter Mit-

wirkung nichtstaatlicher Stellen erfolgt. Daneben werden andere Gütesiegel auf der Basis eines privatrechtlich ausgestalteten Kennzeichnungssystems von Verbänden oder Unternehmenszusammenschlüssen vergeben. Das bedeutendste Gütezeichen ist wohl das auf die EG-Öko-Verordnung⁸⁷ zurückgehende BIO-Siegel.

Zuletzt bietet sich als Verbraucherschutzinstrument, in Anknüpfung an die unternehmerische Eigenverantwortung, die Selbstverpflichtung der Wirtschaft an. Bei dieser Handlungsform erteilen Unternehmen auf freiwilliger Basis rechtlich unverbindliche Zusagen, welche der Erreichung konkreter Ziele durch bestimmte Maßnahmen dienen. Solche Zusagen können auch eine umfassende Unterrichtung der Verbraucher über die eigenen Produkte betreffen. In den letzten Jahren ist die Bedeutung der unternehmerischen Selbstverpflichtung beständig gestiegen.

Ein staatliches Kontrollsiegel für Lebensmittelbetriebe, welches dem dänischen Smiley-System entsprechen würde, gibt es in Deutschland allerdings bisher nicht. Im Bezirk Berlin-Pankow wird derzeit ein Pilotprojekt durchgeführt, bei dem die Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen veröffentlicht werden. Dies gilt aber nur für diejenigen Betriebe, die eine individuelle Vereinbarung mit dem Bezirksamt Pankow getroffen haben. Zudem kann die Teilnahme gemäß Nr. 7 der Vereinbarung jederzeit beendet werden.

b. Belgien

Ergänzend zu den gesetzlichen Produktkennzeichnungspflichten informieren die Unternehmen die Verbraucher regelmäßig durch die Verwendung von Gütesiegeln über bestimmte Eigenschaften ihrer Produkte. Hierzu wurden sowohl durch staatliche Stellen als auch durch unabhängige Organisationen und Unternehmensverbände sowie einzelne Hersteller unterschiedliche Labeling-Systeme entwickelt. Dementsprechend wird zwischen staatlichen Gütesiegeln, privat-kollektiven Gütezeichen und privat-individuellen Qualitätslogos unterschieden. Je nach Art des Gütesiegels werden die für die Nutzung durch den Unternehmer vorausgesetzten Kontrollen durch staatliche Einrichtungen oder durch unabhängige, staatlich anerkannte Organisationen durchgeführt. Eine umfassende Aufzählung der unterschiedlichen Gütezeichen in Belgien ist unter www.labelinfo.be abrufbar.

⁸⁷ Verordnung (EG) 834/2007.

c. Frankreich

Die Beteiligung der Unternehmen an freiwilligen Kontrollsystemen ist sehr zahlreich, insbesondere im Lebensmittelsektor.

In Art. L 640-1 *Code Rural* ist als politisches Ziel erklärt, dass die Gesetzgebung die Information der Verbraucher über Qualität und Ursprung der Produkte erhöhen soll. Der französische Gesetzgeber hat mithin bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts ein detailliertes System an freiwilligen Kennzeichnungen von Waren vorgesehen. Aufgrund verschiedener Reformen und Anpassung an die Vorgaben des europäischen Rechts gibt es heute ein System, das eine Kombination aus spezifischen Kennzeichnungen des französischen Rechts und europarechtlich geprägten Gütesiegeln darstellt.

Das französische Gütesiegelsystem basiert dabei auf folgender Regelungssystematik:

Zunächst verpflichten sich die Unternehmen auf freiwilliger Basis individuell oder kollektiv zu einer bestimmten Qualität, die zwingend durch ein Leistungsverzeichnis oder eine Beschreibung der Anforderungen festgelegt wird. Diese Anforderungen werden gemeinschaftlich durch die betroffenen Unternehmen ausgearbeitet und staatlich kontrolliert. Unabhängige Organisationen, die vom Nationalinstitut für Herkunftsbezeichnungen (INAO)⁸⁸ zugelassen werden, kontrollieren regelmäßig die Einhaltung dieser Qualitätsanforderungen. Zusätzlich wird die Einhaltung des gesamten Systems staatlich überwacht.

Das INAO (Art. L 115-19 Ccons) behandelt zudem die Anträge auf geographische Ursprungsbezeichnungen, der Nutzung des *Label rouge* (für besonders hochwertige Produkte) und des Gütesiegels für biologische Landwirtschaft (*Agriculture biologique*). Neben diesen Gütesiegeln, die eine bestimmte Qualität oder Herkunft des Produktes garantieren, gibt es in Frankreich außerdem speziell reglementierte Kennzeichen, die den spezifischen Charakter der Produktionsmethode herausstellen. Die INAO kontrolliert die Anwendung der Gütesiegel und beteiligt sich an der Werbung für die geprüften Produkte.

⁸⁸ *Institut National des Appellations d'Origine*.

d. Dänemark

In Dänemark ist dem Gütesiegel für biologische Landwirtschaftserzeugnisse *Ø-mærket* die größte Bedeutung beizumessen. Zur Nutzung dieses Emblems müssen sich die Erzeuger strikten Kontrollen durch das Pflanzendirektorat (*Plantedirektoratet*) unterziehen, das die Einhaltung der Vorschriften zum biologischen Anbau überprüft. Als staatliches Kontrollsiegel ist darüber hinaus das im Rahmen der Lebensmittelkontrollen den jeweiligen Betrieb verliehene Smiley anzusehen. Dieses Logo symbolisiert die Einstufung des Lebensmittelbetriebs aufgrund der letzten amtlichen Kontrollergebnisse.

e. Schweden

Eine wesentliche Bedeutung von Gütesiegeln für die Verbraucherinformation ergibt sich aus dem schwedischen Bericht nicht.

f. Großbritannien

Das *Office of Fair Trading* (OFT) bietet den Unternehmen die Teilnahme an einem freiwilligen Verhaltenskodex (*code of practice*) an. Dieser schreibt bestimmte verbraucherfreundliche Serviceleistungen und Veröffentlichungspflichten vor. Die teilnehmenden Unternehmen sind dazu verpflichtet, die Einhaltung der durch den Kodex vorgegebenen Standards zu kontrollieren. Im Gegenzug können die Unternehmen das OFT-Logo in ihren Geschäftsräumen oder im Rahmen von Werbemaßnahmen verwenden und damit zum Ausdruck bringen, dass sie ein über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehendes Verbraucherschutzniveau gewährleisten.

g. Irland

Bestimmte Unternehmenszweige bieten den irischen Verbrauchern vermehrt Produktinformationen, die über das gesetzliche Mindestmaß hinausgehen. Häufig richten sie sich nach einem freiwilligen Verhaltenskodex, der die Veröffentlichung bestimmter Informationen vorschreibt. So hat die irische Lebensmittelindustrie beispielsweise eine Vereinbarung getroffen, in der sich die Unternehmen dazu verpflichten, das *Guideline-Daily-Amount-Label* bei ihren Produkten zu verwenden.

Die Kennzeichnung eines Lebensmittelprodukts mit dem *Certified-Organic-Logo* durch den Unternehmer setzt voraus, dass er sich als biologischen Betrieb beim

Departement of Agriculture, Fisheries and Food registriert und sich den Kontrollen einer anerkannten Kontrollstelle unterworfen hat. Des Weiteren bietet die *National Standard Authority* ein *Eco-Label* für umweltfreundliche Produkte an.

h. Vereinigte Staaten von Amerika

In den Vereinigten Staaten wird auf regionaler und lokaler Ebene teilweise ein Kontrollsiegel für die Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen in Gastronomiebetrieben vergeben. In Kalifornien wird in mehreren Landkreisen ein farbiges Schild in den kontrollierten Betrieben ausgehängt, wobei sich die Färbung nach der vergebenen amtlichen Bewertung richtet. Auch in Los Angeles werden in den Restaurants die Noten der staatlichen Lebensmittelkontrollen ausgehängt. Die Einführung eines solchen Systems wird zudem derzeit in New York diskutiert.

i. Kurzresümee

In sämtlichen untersuchten Rechtsordnungen werden Güte- und Kontrollsiegel zur Unterrichtung der Verbraucher eingesetzt. Besonders in Frankreich ist das System der Gütesiegel sehr stark ausgeprägt. Es ermöglicht vielfältige Differenzierungen und basiert auf einer langen Tradition der Lebensmittelkennzeichnung. Ob ein vergleichbar umfassendes System in einem anderen Staat eingeführt werden könnte, ohne dass dies zu einer den Verbraucher verwirrenden Flut an Kennzeichnungen führen würde, darf bezweifelt werden. Die Etablierung der Produktgütesiegel in Deutschland entspricht im Wesentlichen dem internationalen Standard. Ein dem dänischen Smiley-System entsprechendes amtliches Kontrollsiegel für Lebensmittelbetriebe wurde noch in keinem anderen Staat (flächendeckend) eingeführt.

7. Sonstige Informationsquellen

a. Deutschland

Die Bürger können produkt- und dienstleistungsbezogene Informationen bei den Verbraucherzentralen erhalten. Dies sind unabhängige, meist öffentlich finanzierte gemeinnützige Organisationen, deren Ziel es ist, die Verbraucher in Fragen des privaten Konsums zu informieren, zu beraten und zu unterstützen. Die Verbraucherzentralen bieten hierzu unterschiedliche Beratungskonzepte und Informationsmaterialien an. Bundesweit organisiert sind die Verbraucherzentralen in

der Dachorganisation „Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.“ (VZBV).

Große Bedeutung im Rahmen der Verbraucherinformation kommt überdies Organisationen und Presseunternehmen zu, welche die Qualität von Produkten, Werk- oder Dienstleistungen unabhängig bewerten und die Ergebnisse der Öffentlichkeit, meist in Zeitschriften oder im Internet, zugänglich machen. Beispielhaft anzuführen sind hier etwa die Stiftung Warentest oder Öko-Test. In Ergänzung dazu bieten Internetportale einen Überblick über die erzielten Testergebnisse einzelner Produkte an und erleichtern dem Verbraucher damit den Zugriff auf gewünschte Informationen. Zunehmend stellen Verbraucher außerdem selbst Bewertungen über die von ihnen gekauften Produkte der Allgemeinheit (via Internet) zu Verfügung.

b. Belgien

Neben den staatlichen Verbraucherschutzbehörden stellen eine Reihe unabhängiger Verbraucherorganisationen produkt- oder dienstleistungsbezogene Informationen zur Verfügung. Solche Organisationen, denen durch die Regierung ein Sitzrecht im Rat für Verbraucherkonsum (*Raad voor het Verbruik*) zugewiesen wurde, gelten ferner als rechtliche Repräsentanten der Verbraucher. Die wichtigste Verbrauchervereinigung in Belgien stellt die *Test Aankoop / TestAchats* dar. Dies ist eine nicht gewinnorientierte Organisation, die Verbraucherinformationen sammelt und auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Detaillierte Angaben können indes nur von Mitgliedern eingesehen werden oder sind in einem kostenpflichtigen Magazin enthalten.

Daneben ermöglicht Art. 94 LCPC den Abschluss von Verbrauchervereinbarungen durch Verbraucherschutzorganisationen und Vertreter der Unternehmen. Eine solche Vereinbarung wurde bisher allerdings nicht geschlossen.

c. Frankreich

In Frankreich kommt den unabhängigen Verbraucherschutzorganisationen neben den staatlichen Verbraucherbehörden im Zusammenhang mit der Unterrichtung der Bevölkerung keine herausragende Bedeutung zu.

d. Dänemark

Die Verbraucher können in Dänemark Informationen aus vergleichenden Untersuchungen von Waren und Dienstleistungen aus den Publikationen des Verbraucherrats (*Forbrugerrådet*) entnehmen. Der Verbraucherrat vertritt die Interessen der Verbraucher umfassend. Die Finanzierung erfolgt über den Verkauf des Verbrauchermagazins und Zuschussungen durch den Staat.

e. Schweden

In Schweden veröffentlicht die einst staatseigene *Sveriges Konsumenter* das Verbrauchermagazin *Råd & Rön*. Auch weitere unabhängige Organisationen tragen zur Unterrichtung der Verbraucher bei. Aufgrund freiwilliger Vereinbarungen der Unternehmen können die Verbraucher teils zusätzliche Angaben zu den Produkten und Dienstleistungen erlangen. Allerdings ist die Grenze zwischen einer bloßen Informationsgewährung und einer Werbemaßnahme der Unternehmen fließend.

f. Großbritannien

Verbraucher können in verschiedenen Fachzeitschriften weitergehende Informationen erhalten. So bietet das Verbrauchermagazin *Which?* Informationen und Empfehlungen zu mehr als 450 Themengebieten an.

g. Irland

Neben der Unterrichtung durch die staatlichen Stellen kommt insbesondere der Verbraucherinformation durch die Medien eine große Bedeutung zu. Die *Irish Times* hat beispielsweise in ihrer Montagsausgabe eine eigene Rubrik für verbraucherrelevante Themen eingerichtet, in der auch vergleichende Warentests erscheinen. Verbraucherinformationen finden sich auch auf zahlreichen Internetseiten. Unabhängige Verbraucherorganisationen informieren zudem über die angebotenen Produkte und Dienstleistungen. Die *Consumers' Association* bringt beispielsweise das Verbrauchermagazin *Consumer Choice* heraus.

h. Vereinigte Staaten von Amerika

In den Vereinigten Staaten bieten die Unternehmen regelmäßig den Verbrauchern „freiwillig“ zusätzliche Informationen über ihre Produkte an. Dies basiert einerseits

auf der Überlegung, durch eine großzügige Informationspolitik die eigene Stellung im Wettbewerb zu stärken. Andererseits liegen diese Maßnahmen in der Angst vor möglichen Schadensersatzklagen begründet.

Daneben bietet die nicht profitorientierte Organisation *Consumer Reports* in ihrem Magazin und auf ihrer Website weitreichende Informationen zu Verbrauchertemen an.

i. Kurzzusammenfassung

In den untersuchten Rechtsordnungen können Verbraucher umfangreiche Informationen von unabhängigen Institutionen, aus Verbraucherzeitschriften oder aus Internetangeboten erhalten. Den deutschen Verbraucherzentralen kommt im internationalen Vergleich gleichwohl eine besonders große Bedeutung zu. Dies könnte unter anderem auch auf das Fehlen einer zentralen staatlichen Verbraucherschutzbehörde zurückzuführen sein.

III. Historische Entwicklung

1. Deutschland

Das öffentliche Recht in Deutschland wurde zunächst durch den Grundsatz des Aktengeheimnisses und nach der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes im Jahr 1977 durch den Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit geprägt. Lange Zeit stand zudem das Datenschutzrecht im Mittelpunkt der Entwicklung des Informationsrechts.

Erst in den beiden letzten Jahrzehnten entwickelte sich im deutschen Verwaltungsrecht ein umfassendes Informationszugangsrecht. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Richtlinie (EWG) 90/313 des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt. In Deutschland wurde diese Richtlinie durch das UIG umgesetzt. Mit dem Auftreten des ersten großen Lebensmittel-skandals, der BSE-Krise im Jahr 2001, rückte die Forderung nach Informationszugangsrechten für Verbraucher zunehmend in das Zentrum der politischen Diskussion. Dahinter stand der Grundgedanke, Verbraucherschutz durch verbesserte Verbraucherinformation zu gewährleisten. Nach Zustimmung des Bundesrates trat am 1.1.2006 schließlich das IFG in Kraft. Im Zuge des sogenannten Gammelf-

leischskandals im Jahr 2005 brachten die Koalitionsfraktionen im Mai 2006 erneut einen Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes in den Bundestag ein. Nach Verabschiedung des VIG durch Bundestag und Bundesrat lehnte der Bundespräsident die Ausfertigung des Gesetzes im Dezember 2006 indes aus verfassungsrechtlichen Gründen ab. Nach Überarbeitung durch den Gesetzgeber trat das VIG am 1.5.2008 in Kraft.

Die gesetzlich ausdrücklich normierten (vor-)vertraglichen Informationsrechte im Zivilrecht dienen überwiegend der Umsetzung von EG-Richtlinien und gehen dementsprechend auf die europäische Verbraucherschutzpolitik zurück. Die für die produktspezifische Information der Verbraucher weitaus bedeutsameren Informationspflichten nach §§ 1004 Abs. 1 S. 2 analog, 242 BGB wurden durch die Zivilgerichte in jahrzehntelanger Rechtsprechung stetig konkretisiert, ohne dass hier ein spezifisches Ereignis als Anlass der richterlichen Rechtsfortbildung ausgemacht werden könnte.

2. Belgien

Im belgischen Zivilrecht wurden Informationspflichten der Unternehmen relativ spät entwickelt. Eine allgemeine Pflicht, den Vertragspartner über wesentliche Umstände zu unterrichten, wurde erst im Jahr 1991 in das LCPC integriert. Die spezifischen Informations- und Kennzeichnungspflichten wurden zudem meist zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in das belgische Recht aufgenommen. Die Errichtung staatlicher Verbraucherschutzbehörden stand oftmals in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit dem Auftreten von Lebensmittelskandalen.

Das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente wurde 1993 in die Verfassung eingefügt.

3. Frankreich

Eine allgemeine Informationspflicht gegenüber Verbrauchern wurde im Jahr 1992 mit dem Erlass des *Code de la consommation* eingeführt. Die spezielle Informationspflicht nach Art. L 221-1-2 Ccons bezüglich der Produktsicherheit wurde dagegen erst am 9. Juli 2004 in den *Code de la consommation* aufgenommen.

Das Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen stammt bereits aus dem Jahr 1978.⁸⁹ Es wurde daher außerhalb jedes Kontextes der Anpassung an Gemeinschaftsrecht und auch außerhalb der Aspekte des Verbraucherschutzes erlassen. Es hatte vielmehr das Ziel, in den traditionellen Gebieten des Verwaltungsrechts die Transparenz des Verwaltungshandelns zu erhöhen.

4. Dänemark

Die Nationale Verbraucheragentur wurde als staatliche Verbraucherschutzbehörde im Jahre 1988 gegründet. Die rechtlichen Grundlagen zur Veröffentlichung der amtlichen Lebensmittelkontrollen im Rahmen des Smiley-Systems wurden dagegen erst im Jahr 2005 geschaffen.

5. Schweden

Das Verbraucherinformationsrecht hat in Schweden eine sehr lange Tradition. So können öffentliche Dokumente schon bereits seit dem Erlass des Pressefreiheitsgesetzes im Jahr 1766 von den Bürgern eingesehen werden. Die spezifischen zivilrechtlichen Informationsansprüche basieren hingegen überwiegend auf europarechtlichen Vorgaben.

6. Großbritannien

Das Verbraucherinformationsrecht in Großbritannien wurde stark durch die Verbraucherrechtsbewegung in den 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts beeinflusst. So wurde auch der *National Consumer Council* als eine der ersten staatlichen Verbraucherschutzbehörden in dieser Zeit gegründet.

Ogleich bereits die Informationsfreiheitsbewegung in den USA im Jahre 1966 erheblichen Einfluss auf Großbritannien ausübte, trat der *Freedom of Information Act* erst am 1.1.2005 in Kraft.

7. Irland

Die staatlichen Verbraucherschutzbehörden in Irland wurden häufig in den letzten 15 Jahren im Anschluss an konkrete Lebensmittelskandale oder sonstige Problemstellungen geschaffen. Dies führte zu einer Fülle von unterschiedlichen Behörden,

⁸⁹ Erlassen wurde es am 17. Juli 1978.

ohne dass diese in ein einheitliches System eingegliedert wären. Der *Freedom of Information Act* wurde im Jahr 1997 erlassen und sollte primär die Transparenz der öffentlichen Verwaltung erhöhen. Die Funktion als Informationsquelle für Verbraucher wurde hingegen damals nicht bedacht. Andere Gesetze zum Verbraucherinformationsrecht wurden zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben erlassen.

8. Vereinigte Staaten von Amerika

In den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden in den Vereinigten Staaten erstmals umfassende Rechtsakte zum Schutz der Verbraucher erlassen. Diese wurden in den folgenden Jahrzehnten stetig ausgebaut. Der *Freedom of Information Act* aus dem Jahr 1974 zielte hingegen nicht primär auf die Stärkung des Verbraucherschutzes, sondern sollte die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen.

9. Kurzfresümee

Das Verbraucherinformationsrecht hat sich in den hier untersuchten Rechtsordnungen größtenteils erst in den letzten Jahrzehnten entwickelt. Schweden stellt insoweit eine Ausnahme dar, da dort das Einsichtsrecht in amtliche Dokumente bereits seit mehr als 200 Jahren gewissermaßen unverändert Bestand hat. Frühzeitig existierten solche Einsichtsrechte auch in Frankreich und in den Vereinigten Staaten von Amerika. Erheblichen Einfluss auf die Entwicklung des Verbraucherinformationsrechts haben in den letzten Jahrzehnten insbesondere die verschiedenen Lebensmittelskandale gehabt. Außerdem ist festzustellen, dass die Entstehung der zivilrechtlichen Informationsansprüche in den europäischen Staaten maßgeblich durch das Gemeinschaftsrecht geprägt wurde.

C. Die Verbraucherinformationsregelungen im Einzelnen

Wie im ersten Teil des Berichtes aufgezeigt wurde, lassen sich bezüglich der Verbraucherinformationspflichten zwei Rechtsverhältnisse unterscheiden. Im Folgenden wird zunächst die Rechtslage im Verhältnis zwischen Bürger und Behörde im Detail erläutert. Nach kurzen Hinweisen zu den Informationspflichten der Unternehmen gegenüber Behörden wird sodann die Rechtslage im Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern dargestellt.

I. Informationspflichten und -rechte im Verhältnis zwischen Behörde und Bürger

1. Behördenorganisation

a. Aufbau der Behörden

Da eine Beschreibung des Behördenaufbaus in allen Details den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen würde, wird die Darstellung darauf beschränkt, ob es eine zentrale Verbraucherinformationsbehörde gibt und wie der Bürger die zuständige Behörde ausfindig machen kann.

(1) Deutschland

Eine zentrale Verbraucherinformationsbehörde existiert in Deutschland nicht. Vielmehr zielen die einzelnen Informationsansprüche auf jeweils bei der Behörde vorhandene Informationen ab.⁹⁰ Die zuständige Behörde wird hauptsächlich durch Kommunikation mit Behörden und Verbraucherzentralen ausfindig gemacht. Hilfreich kann auch www.clewwa.de, eine besondere Suchmaschine für Verbraucher, sein. Das ändert jedoch nichts daran, dass auch dem Bundesministerium nur begrenzt Informationen vorliegen, die dann dort nach VIG oder IFG erfragt werden können, da der Vollzug der Lebensmittel- und Produktkontrollen in die Zuständigkeit der Landesbehörden fällt. Im Übrigen sind die Behörden gemäß § 11 IFG verpflichtet, Listen über die bei ihnen vorhandenen Informationen zu veröffentlichen.

(2) Belgien und Frankreich

In Belgien gibt es keine zentrale Behörde für Verbraucherinformationen. Im Lebensmittelbereich existiert lediglich die Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette (FANSK), die für die Öffentlichkeitsinformation in diesem Bereich zuständig ist. Da Hersteller und Händler verpflichtet sind, Rechtsverstöße und Auffälligkeiten ihrer Produkte der FANSK zu melden, sammeln sich die Informationen dort. Im Übrigen ist jeweils die Behörde für Verbraucherinformation zuständig, die auch die jeweiligen Rechtsvorschriften für bestimmte Produkte durchführt, kontrolliert und durchsetzt. Auf den Webseiten der Behörden kann der Bürger einsehen, welche Behörde für welche Produkte zuständig ist. Daneben hilft das Generaldirek-

⁹⁰ Vgl. § 1 VIG, § 3 UIG und § 1 Abs. 1 IFG.

torat für Kontrolle und Mediation (*Algemene Dienst Controle en Bemiddeling*), das wie die FANSK zum Föderalen Öffentlichen Dienst für Volksgesundheit, Sicherheit der Lebensmittelkette und Umwelt⁹¹ gehört, den Verbrauchern die zuständige Behörde anzurufen.

In Frankreich gibt es das Nationale Verbraucherkonsuminstitut, eine zentrale Behörde für Verbraucherschutz. Das Institut ist für Verbraucherinformation zuständig, hat aber selbst keine Untersuchungsrechte. Zentrale Untersuchungsbehörde ist hingegen das DGCCRF, welches dem Wirtschaftsministerium untersteht. Das Nationale Verbraucherkonsuminstitut und andere verbraucherschützende Behörden können vom DGCCRF Untersuchungen bestimmter Sachverhalte verlangen. Das DGCCRF ist allerdings nicht primär für Verbraucherinformation zuständig. Dennoch ist es oft erster Ansprechpartner für den Verbraucher. Darüber hinaus wird die Zuständigkeit von Behörden und regionalen Stellen in thematisch geordneter Form auf den Internetseiten von Behörden bekannt gegeben.

(3) Dänemark und Schweden

Die dänische Nationale Verbraucheragentur ist hauptsächlich für Verbraucherinformation und die Koordination von Verbraucherschutz durch Information zuständig. Sie untersteht dem Wirtschaftsministerium. Im Lebensmittelbereich ist daneben die Behörde für Tiernahrung und Lebensmittel, welche dem Ministerium für Lebensmittel, Landwirtschaft und Fischerei untersteht, für Verbraucherinformation zuständig. Darüber hinaus gibt es in Dänemark noch ein zentrales, staatlich gefördertes Informationszentrum für Umwelt und Gesundheit, welches ebenfalls der Verbraucherinformation dient. Durch die im Akteneinsichtsgesetz formulierte Voraussetzung, die angeforderte Akte genau zu bezeichnen (s. u.), ist es erforderlich, öffentlich zugängliche Listen zu schaffen, die eine solche Bezeichnung erst ermöglichen. Diese Listen erleichtern das Auffinden der zuständigen Behörde für Verbraucher.

In Schweden gibt es keine zentrale Behörde für Verbraucherinformation oder Anfragen nach dem Pressefreiheitsgesetz. Es gibt aber eine zentrale Verbraucherbehörde, die grundsätzlich für die Produktsicherheit zuständig ist. Diese Behörde ist im Normalfall auch für die Veröffentlichung staatlicher Aktivitäten im Bereich der Pro-

⁹¹ *Federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.*

duktsicherheit, z. B. für öffentliche Warnungen, zuständig. Über die Internetseiten der Behörden kann der Verbraucher die zuständige Behörde ausfindig machen.

(4) **Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika**

In Großbritannien existiert als zentrale Behörde das Büro des Informationsbeauftragten (*Office of the Information Commissioner*). Es setzt die Informationsrechte durch, sammelt Informationen und organisiert ihre Veröffentlichung. Außerdem ist das Büro des Informationsbeauftragten zentraler Anlaufpunkt für Informationsanfragen und steht den anderen Behörden beratend zur Seite. Insofern fungiert das Büro ebenfalls als eine Art Aufsichtsbehörde in Informationsfragen. Schottland hat einen eigenen Informationsbeauftragten. Auch die Wettbewerbsbehörde sammelt und veröffentlicht Informationen. Grundsätzlich muss die Informationsanfrage jedoch bei derjenigen Behörde erfolgen, welcher die Informationen vorliegen. Die Behörden sind verpflichtet, sogenannte *publication schemes* herauszugeben, denen der Bürger entnehmen kann, welche Informationen bei der Behörde vorhanden sind. Dies erleichtert das Aufsuchen der zuständigen Behörde.

In Irland existieren Behörden auf Bundesebene, deren Zweck es unter anderem ist, Verbraucher durch Information zu schützen. Eine dieser zentralen Verbraucherbehörden ist die *National Consumer Agency*, deren Hauptziel der Verbraucherschutz ist, weshalb die Verbraucherinformation eine ihrer Kernaufgaben darstellt. Daneben gibt es noch eine Lebensmittelsicherheitsbehörde, welche die Behörde vor allem aktiv informiert und mit der *National Consumer Agency* zusammenarbeitet. Anfragen nach dem *Freedom of Information Act* können bei der *National Consumer Agency* eingereicht werden, sollten aber besser bei der Behörde, welche mit Sicherheit über die Informationen verfügt, gestellt werden. Denn auch in Irland muss der Verbraucher den Informationsantrag genau bei der Behörde einreichen, welcher die Informationen vorliegen. Da der *National Consumer Agency* längst nicht alle Informationen vorliegen, muss der Verbraucher die zuständige Behörde über die Internetseiten der Behörden oder die – unübersichtliche – Homepage der *National Consumer Agency* ausfindig machen.

In den Vereinigten Staaten gibt es keine zentrale Behörde für Verbraucherinformation. Informationsgesuche müssen bei der jeweiligen Behörde eingereicht werden.

Sämtliche amerikanische Behörden haben Internetseiten, die zur Auffindung der zuständigen Behörde genutzt werden können.

(5) Kurzresümee

Den untersuchten Rechtsordnungen ist gemein, dass Informationsanfragen nur bei der Behörde getätigt werden können, der die gesuchten Informationen vorliegen. Lediglich Irland und Dänemark haben eine zentrale Behörde für Verbraucherinformation. Dies führt zwar zu einer konzentrierten aktiven Information durch Behörden, ändert aber nichts daran, dass die Informationsfreiheitsgesetze sich stets nur auf bei der jeweiligen staatlichen Stelle vorhandenen Informationen beziehen.

b. Informationsfluss zwischen den Behörden

Insbesondere, wenn keine zentrale Verbraucherbehörde existiert, ist interessant, wie die Informationen innerhalb der verschiedenen Behörden zirkulieren. Dies kann einen entscheidenden Einfluss darauf haben, wie einfach der Informationszugang für den Bürger ist, da sich die Informationsansprüche meist nur auf vorhandene Informationen beziehen.

(1) Deutschland

Es gibt keine gemeinsamen Datenbanken für Informationen, die nach dem VIG, UIG oder IFG erfragt werden können. Allerdings existieren gemeinsame Datenbanken der einzelnen Fachbehörden.

Im Bereich der Verbraucherprodukte sind deutsche Behörden an das ICSMS- und das EudraCT-Netzwerk angebunden.

(2) Belgien und Frankreich

In Belgien arbeiten Behörden zwar zusammen, wenn mehrere Zuständigkeiten berührt sind. Ein Datenaustauschsystem oder eine gemeinsame Datenbank sind jedoch nicht vorhanden. Im Wesentlichen koordiniert die FANSK Informationsanfragen im Lebensmittelbereich.

Auch in Frankreich existiert keine gemeinsame Datenbank der Behörden, ein systematisierter Datenaustausch findet nicht statt. Nur bei behördlichen Warnungen informieren die örtlichen und regionalen Behörden die nationalen Behörden

(DGCCRF), welche wiederum die Behörde für Lebensmittel- und Medizinproduktesicherheit informieren.

(3) Dänemark und Schweden

In Dänemark gibt es keinen systematischen Datentransfer zwischen einzelnen Behörden. In Schweden ist die Rechtslage ähnlich. Allerdings sind schwedische Behörden gemäß § 6 Verwaltungsverfahrensgesetz⁹² verpflichtet, sich gegenseitig zu unterstützen. Im Bereich der Produktsicherheit muss die zuständige Behörde umgehend die Verbraucherbehörde benachrichtigen. Im Lebensmittelbereich und im Arzneimittelbereich werden Informationen ebenfalls in umfangreicher Form zwischen den Behörden ausgetauscht.

(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

In Großbritannien existiert kein systematischer Austausch von Daten zwischen den Behörden (über behördenübergreifende Warnungen hinaus). Es gibt zwar Pläne für ein weitreichendes Datenaustauschsystem; diese stoßen jedoch bisher nicht durchweg auf Zustimmung.

Die irische *National Consumer Agency* ist an das europäische RAPEX-System angeschlossen. Darüber hinaus setzt die Lebensmittelsicherheitsbehörde das Schnellwarnsystem RASFF in Irland durch.

In den Vereinigten Staaten existieren Datenabgleichprogramme, die es den Bundesbehörden ermöglichen Daten zu vergleichen und auszutauschen.

(5) Kurzfassumee

Keines der untersuchten Länder besitzt ein System zum regelmäßigen Datenaustausch unter den Behörden.⁹³ Die Entwicklung des Verbraucherinformationsrechts geht somit nicht mit vermehrtem Informationsaustausch zwischen den Behörden einher.

⁹² *Förvaltningslagen* (1986:223).

⁹³ Dies schließt selbstverständlich Warnsysteme aus (dazu s.u.).

c. Umgang mit Anträgen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Behörde

(1) Untersuchte Rechtsordnungen

Wird in Deutschland ein Antrag auf Informationszugang bei einer nicht zuständigen Behörde oder einer Behörde eingereicht, welche aus anderen Gründen nicht über die erfragte Information verfügt, können die Anträge zur richtigen Behörde weitergeleitet werden. Eine Pflicht zur Weiterleitung besteht indes nicht.

Lediglich in Großbritannien und Dänemark existiert eine solche Weiterleitungspflicht. Dort wird der Antrag auf Informationszugang weitergeleitet und der Antragsteller hierüber informiert.

In den Vereinigten Staaten wird ein bei einer unzuständigen Behörde gestellter Antrag einfach abgelehnt, eine Weiterleitungspflicht gibt es nicht. Im Gegenteil: Im Fall *Maxwell v. Snow*, 409 F 3d 354 (2005) entschied ein Bundesgericht, dass ein Antrag sogar dann abgelehnt werden dürfe, wenn sich der Antragsteller lediglich nicht an das vom *Freedom of Information Act* vorgesehene Verfahren gehalten hat, und dass dies sogar dann gelte, wenn die Behörde innerhalb kürzester Zeit Zugang zu den Akten gewähren könnte. In Irland wird der Antragsteller indes über die zuständige Behörde informiert. In Belgien und Frankreich ist eine Weiterleitung möglich und üblich.

In Belgien kann dem Antragsteller jedoch grundsätzlich auch einfach die zuständige Behörde genannt werden. Allerdings existieren in Spezialgesetzen teilweise Weiterleitungspflichten für Anträge, die bei einer anderen als der zuständigen Behörde eingehen. Dies ist beispielsweise im Rahmen der Produktsicherheit der Fall.

In Schweden muss dem Antragsteller mitgeteilt werden, welche Behörde zuständig ist. Von dieser Pflicht wird die Behörde nur dann befreit, wenn sie aufgrund fehlender Kenntnisse, nur um diese Pflicht zu erfüllen dazu gezwungen wäre, sehenden Auges eine möglicherweise falsche Auskunft zu erteilen.

(2) Kurzresümee

Eine Pflicht zur Weiterleitung von Anträgen außerhalb des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs einer Behörde ist die Ausnahme. Dennoch gilt als allgemeine Regel,

dass die Behörden den Antrag weiterleiten, soweit die zuständige Behörde bekannt ist. Eine Ausnahme bilden hierbei nur die USA.

2. Voraussetzungen und Verfahren

Alle untersuchten Rechtsordnungen besitzen spezielle Verfahren zur Gewährleistung der Informationsfreiheit, die einander stark ähneln. Dabei ist allen Informationsfreiheitsgesetzen gemein, dass der allgemeine Informationsanspruch grundsätzlich kein besonderes Interesse des Antragstellers voraussetzt (s. o.).

a. Form

(1) Untersuchte Rechtsordnungen

In Deutschland muss gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 VIG ein Antrag auf Informationszugang schriftlich erfolgen und hinreichend bestimmt sein. Ein Antrag in elektronischer Form ist gemäß § 3a Abs. 2 VwVfG zwar gesetzlich möglich, erfordert aber die Verwendung einer qualifizierten Signatur, über welche viele Verbraucher nicht verfügen.

Auch in Belgien ist ein schriftlicher Antrag erforderlich. Daneben muss der Antrag den Gegenstand der Frage benennen und, wenn möglich, bestimmte Akten bezeichnen. Im französischen Gesetz zur Förderung des Zugangs zu öffentlichen Akten findet sich kein Schriftformerfordernis. Ein Antrag kann somit auch mündlich erfolgen. Allerdings muss der Antrag präzise und klar sein und das geforderte Dokument benennen.

In Dänemark muss der Antragsteller die Dokumente, welche er einzusehen wünscht, genau bezeichnen. Formvorschriften existieren dabei nicht, der Antrag kann auch mündlich erfolgen. Auch im Rahmen des schwedischen Pressefreiheitsgesetzes bestehen keine Formvorschriften. Der Antrag muss lediglich präzise genug sein, um erkennen zu lassen, zu welchen Informationen Zugang beantragt wird.

In Großbritannien muss ein Antrag schriftlich erfolgen. Es besteht jedoch die Möglichkeit einer Antragstellung via E-Mail, auf die bei der Mehrzahl der Anträge auch zurückgegriffen wird. Außerdem muss ein Antrag klar und verständlich sein, ansonsten darf die Behörde um eine Präzisierung bitten.

Der irische *Freedom of Information Act* schreibt für Anträge Schriftform vor, wobei auch E-Mails diese Voraussetzung erfüllen. Zusätzlich ist für Informationen, die nur über den *Freedom of Information Act* zugänglich sind, das dort festgelegte Verfahren zwingend vorgeschrieben.

Auch nach dem amerikanischen *Freedom of Information Act* ist ein schriftlicher Antrag erforderlich, Faxe und E-Mails sind hiervon jedoch umfasst.

(2) **Kurzresümee**

Festzustellen ist, dass im Rahmen der französischen, dänischen und schwedischen Akteneinsichtsgesetze überhaupt keine Formvorschriften bestehen, so dass Anträge auch mündlich erfolgen können. In den übrigen Rechtsordnungen ist dies zwar nicht möglich, jedoch erfüllen grundsätzlich auch E-Mails die jeweils bestehenden Schriftformerfordernisse.

b. Bearbeitungsfristen/Anspruch auf Eilbearbeitung

(1) **Deutschland**

In Deutschland betragen die Bearbeitungsfristen für Informationsanfragen grundsätzlich einen Monat.⁹⁴ Im VIG wird dies ausdrücklich als Regelfrist bezeichnet, während die Frist im IFG als Sollvorschrift ausgestaltet ist. Nach allen Gesetzen verlängert sich diese Frist auf zwei Monate, wenn Dritte beteiligt werden.⁹⁵

Nach einer vom BMELV in Auftrag gegebenen Studie sind von 487 Anfragen nach VIG bundesweit über 75 % fristgemäß beantwortet worden.⁹⁶ Für das IFG gibt es derartige statistische Erhebungen nicht.

Gesetzlich verankerte Pflichten, bestimmte Anträge eilig zu bearbeiten, existieren nicht. Allerdings kann es sich in Einzelfällen aus einer Ermessensreduzierung ergeben, dass die Behörde schneller als gewöhnlich einzugreifen hat.⁹⁷ Generell gilt für

⁹⁴ § 4 Abs. 2 S. 1 VIG, § 3 S. 2 Nr. 1 UIG, § 7 Abs. 5 IFG.

⁹⁵ § 4 Abs. 3 S. 1 VIG, § 3 S. 2 Nr. 1 UIG, § 8 Abs. 1, 7 Abs. 5 S. 2 IFG.

⁹⁶ Die Daten entsprechen den vorläufigen Ergebnissen der Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz von *Böhm/Voit/Lingenfelder*. Für nähere Informationen wird auf die derzeit vom Bundesministerium durchgeführte Studie verwiesen.

⁹⁷ *Pache* in Meyer/Strein, LFBG, 2007, § 40 LFBG, Rn. 39 unten.

alle Behörden aber die Beschleunigungspflicht, nach der die Amtsträger Anträge mit der gebotenen Eile zu bearbeiten haben.⁹⁸

(2) **Belgien**

Die belgischen Behörden müssen auf einen Antrag auf Zugang zu behördlichen Dokumenten gemäß Art. 6 § 5 Verwaltungstransparenzgesetz innerhalb von 30 Tagen antworten, d. h. sie müssen in dieser Zeit entweder positiv bescheiden oder den Antrag ablehnen und dies begründen. Eine Verlängerung der Frist ist nur um maximal 15 Tage möglich. Über die Einhaltung der Fristen existieren keine Statistiken.

Für die Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette (FANSK) existiert keine formale Frist zur Beantwortung von Verbraucherfragen oder Beschwerden. Im Jahr 2008 wurden die Anfragen jedoch im Schnitt innerhalb von 30 Tagen beantwortet.

(3) **Frankreich**

Im französischen Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen gibt es keine Fristenregelungen. Allerdings beträgt die allgemeine verwaltungsrechtliche Bearbeitungsfrist einen Monat. Innerhalb dieser Frist soll der Zugang gewährt oder eine begründete Ablehnung beschieden werden. Nach Ablauf der Frist wird die Ablehnung fingiert. Tatsächlich wird diese Frist jedoch in 80 % der Fälle nicht eingehalten.

(4) **Dänemark**

Nach dem dänischen Akteneinsichtsgesetz müssen die Behörden auf Anfragen so schnell wie möglich antworten. Brauchen sie dazu länger als zehn Tage, muss dies begründet und der voraussichtliche Bescheidungszeitpunkt mitgeteilt werden.⁹⁹ Über die Einhaltung der Fristen liegen keine Daten vor.

(5) **Schweden**

Das Pressefreiheitsgesetz verzichtet vollständig auf formale Bearbeitungsfristen. Stattdessen ist die Verwaltung generell dazu gehalten, Anfragen so schnell wie

⁹⁸ *Papier* in Münchener Kommentar zum BGB, 2009, § 839, Rn. 217.

möglich zu bearbeiten (§ 4 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz). Normalerweise gelten zwei bis drei Tage als angemessen.¹⁰⁰ In der Regel können die Behörden diese Erwartung erfüllen. Ein Anspruch auf schnellere Bearbeitung existiert nicht.

(6) Großbritannien

Für Anfragen nach dem britischen *Freedom of Information Act* beträgt die Bearbeitungsfrist 20 Tage. Laut dem *Office of the Information Commissioner* darf die Bearbeitungsdauer 40 Tage keinesfalls überschreiten. Allerdings wird diese Behörde selbst wegen Überschreitung der Bearbeitungsfristen zunehmend von den Medien kritisiert. Da die Behörden nach dem britischen *Freedom of Information Act* innerhalb einer angemessenen Zeitspanne Zugang zu den Informationen gewähren müssen, kann dies unter Umständen auch zu einem Anspruch des Antragstellers auf schnellere Bearbeitung führen.

(7) Irland

Die Behörden müssen innerhalb von zehn Arbeitstagen den Erhalt einer Anfrage nach *Freedom of Information Act* bestätigen und innerhalb von 20 Arbeitstagen antworten. Eine Fristverlängerung um weitere 20 Arbeitstage ist möglich, wenn die Anfrage sehr umfangreich ist oder eine Vielzahl anderer Anfragen vorliegt, die sich auf dieselben Dokumente beziehen. Wenn keine Bearbeitungsgebühr für das Herausuchen der Akte oder Fotokopien erhoben werden, wird der Zugang zu den Informationen sofort gewährt. Wird eine Gebühr fällig, wird der Zugang innerhalb von fünf Arbeitstagen gewährt. Einen Anspruch auf schnellere Bearbeitung in besonderen Fällen gibt es nicht.

(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika

Nach dem amerikanischen *Freedom of Information Act* beträgt die Regelfrist 20 Tage. Eine Verlängerung ist in Ausnahmefällen möglich. Die Regelfrist wird überwiegend eingehalten. Darüber hinaus kann der Antragsteller unter bestimmten Umständen eine schnellere Bearbeitung seines Antrages verlangen. Dazu muss er eine Gefahr für Leib oder Leben oder die Dringlichkeit, die Öffentlichkeit über aktuelle bundesbehördliche Aktivitäten zu unterrichten, geltend machen.

¹⁰⁰ *Swanström* in Hart/Welzel/Garstka, Informationsfreiheit, 2004, S. 77.

Sollte die Bearbeitung einer Anfrage ungerechtfertigterweise jedoch besonders lange dauern, besteht die Möglichkeit der gerichtlichen Beschwerde. Einen Anspruch auf eiligere Bearbeitung eines bestimmten Antrags oder eine bevorzugte Behandlung von Verbrauchern gibt es allerdings nicht.

(9) **Kurzresümee**

Während in den skandinavischen Rechtsordnungen Behörden verpflichtet sind, Anfragen so schnell wie möglich zu bearbeiten – womit wenige Tage gemeint sind – existieren in den anderen Ländern formale Bearbeitungsfristen. Diese variieren zwischen 20 Arbeitstagen (Irland, Großbritannien, USA), 30 Tagen (Belgien) und einem Monat (Deutschland, Frankreich). Irland geht eine Art Mittelweg: Anträge sollen so schnell wie möglich bearbeitet werden, maximal soll die Bearbeitung aber 20 Arbeitstage dauern. Werden keine Gebühren erhoben, muss der Informationszugang unverzüglich erfolgen.

Auffällig ist, dass die Länder, die keine formalen Bearbeitungsfristen haben, d. h. Dänemark und Schweden, zum einen den Zugang zumeist recht schnell, nämlich innerhalb von wenigen Tagen, gewähren können und zum anderen wegen ihrer flexiblen Formulierung „so schnell wie möglich“ auch keine Verlängerungsregelungen für diese Frist benötigen. Solche Abweichungsregelungen für die Bearbeitungsfristen gibt es in allen anderen Ländern mit Ausnahme von Frankreich, was aber daran liegen dürfte, dass die französische Frist keine spezielle Frist für die Bearbeitung von Informationsgesuchen ist. Dabei kann die ursprüngliche Frist um zwischen 15 Tagen (Belgien) und einem Monat (Deutschland) verlängert werden. Liegt keine Drittbeteiligung vor, wird die Regelfrist in Deutschland zumeist eingehalten (in über 75 % der Fälle). Bei Drittbeteiligung gilt dies jedoch oftmals nicht. Fristüberschreitungen treten allerdings auch in Frankreich und Großbritannien regelmäßig auf.

Insgesamt enthalten das deutsche, britische, amerikanische und irische Informationsfreiheitsrecht die längsten formalen Fristen: Die deutsche Ein-Monats-Frist kann bei Drittbeteiligung um einen weiteren Monat verlängert werden. In den USA ist eine Verlängerung nur ausnahmsweise möglich, eine Obergrenze existiert nicht.

Mit Ausnahme der USA enthält keine der untersuchten Rechtsordnungen Regelungen zur schnelleren Bearbeitung besonders eiliger Informationsgesuche. In Großbri-

tannien kann sich das Erfordernis einer schnelleren Bearbeitung unter Umständen aus der Vorgabe, die Anträge innerhalb einer „angemessenen Zeitspanne“ zu bearbeiten, ergeben. Dieser Entscheidungsspielraum im Rahmen der Frist entspricht funktionell dem im deutschen Verwaltungsrecht grundsätzlich bestehenden behördlichen Ermessen hinsichtlich der Bearbeitungsdauer.

c. Anhörungspflichten betroffener Dritter

(1) Deutschland

Sowohl im VIG, als auch in UIG und IFG sind Benachrichtigungsmechanismen vorgesehen. Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 UIG und § 8 Abs. 1 IFG haben die Unternehmen, die von einer Anfrage betroffen sind, ein Recht auf Stellungnahme. In diesen Fällen erfahren die Unternehmen also in jedem Fall, dass ein Antrag auf Informationen über sie bei der Behörde vorliegt. Im Rahmen des VIG besteht dabei keine Widerspruchsmöglichkeit. Die vom Unternehmer vorgebrachten Belange gegen einen Informationszugang werden jedoch bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt.¹⁰¹

(2) Belgien und Frankreich

Das belgische Verwaltungstransparenzgesetz enthält bewusst keine Anhörungspflichten von beteiligten Unternehmen, um den Prozess der Herausgabe der Informationen nicht zu verlängern. Allerdings tendieren die Behörden dazu, die Herausgabe der Informationen zu verweigern, wenn durch die Veröffentlichung die Interessen betroffener Unternehmen beeinträchtigt würden.

Das französische Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen enthält ebenfalls keinerlei Anhörungspflicht.

(3) Dänemark und Schweden

In Dänemark existiert im Akteneinsichtsgesetz keine allgemeine Anhörungspflicht. Sobald jedoch bei der Behörde Zweifel auftreten, ob eine Ausnahme erfüllt ist oder nicht, müssen die betroffenen Personen in die Entscheidung mit einbezogen werden.

¹⁰¹ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 48.

In Schweden werden betroffene Dritte im Rahmen des Pressefreiheitsgesetzes hingegen überhaupt nicht angehört. Auch kann der Herausgabe von Informationen durch eine Behörde nicht widersprochen werden.

(4) **Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika**

Bei der Informationsherausgabe nach dem *Freedom of Information Act* in Großbritannien sollen die Personen benachrichtigt werden, die von der Herausgabe der Informationen betroffen sind. Dies gilt auch für Unternehmen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um ein Spezifikum des *Freedom of Information Act*, sondern um eine Regelung der allgemeinen Verwaltungsrichtlinien. Dritte sollen angehört werden, wenn dies die Feststellung, ob ein Ausnahmetatbestand vorliegt, erleichtern könnte. Ist eine Vielzahl von Dritten beteiligt, kann es ausreichen, eine repräsentative Organisation oder eine Auswahl der Dritten zu konsultieren. Eine Anhörungspflicht in engerem Sinne besteht somit nicht.

In Irland existiert ein spezielles Verfahren zur Benachrichtigung von Dritten, wenn Informationen herausgegeben werden sollen, die sie betreffen. Dieses Anhörungsverfahren muss vor der Informationsbescheidung durchgeführt werden. Der Dritte hat dann drei Wochen Zeit, um sich zu äußern. Diese Äußerungen sind von der Behörde zu berücksichtigen. Der Dritte wird anschließend über die Entscheidung der Behörde benachrichtigt und besitzt ein Beschwerderecht beim Informationsbeauftragten. Der Informationsbeauftragte hat dann die Möglichkeit, wiederum den Dritten um Stellungnahme zu bitten. Dies kann in bestimmten Fällen geboten sein, um ein faires Verfahren zu ermöglichen.

Im amerikanischen *Freedom of Information Act* gibt es grundsätzlich keine Anhörungspflicht. Die Behörde kann das Unternehmen jedoch benachrichtigen. Sollten Befürchtungen bestehen, dass Geschäftsinteressen beeinträchtigt werden könnten, wird dem Unternehmen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Nach der Rechtsprechung können Unternehmen gegen Behörden aufgrund des *Administrative Procedures Act* die Herausgabeentscheidung von Behörden im Wege der Klage angreifen.¹⁰² Die *Consumer Product Safety Commission* (CPSC) ist nach der Rechtsprechung verpflichtet, vor der Herausgabe von Informationen, die nach dem

¹⁰² Chrysler Corporation v. Brown, 441 U.S. 281 (1979).

Freedom of Information Act angefordert wurden, den Unternehmen Gelegenheit zur Korrektur der Informationen zu geben.¹⁰³

(5) Kurzfassame

Außer Irland kennt keine der untersuchten Rechtsordnungen ein dem deutschen Recht vergleichbares Anhörungssystem von betroffenen Dritten. Großbritannien enthält zwar die Vorgabe, dass betroffene Dritte möglichst anzuhören sind. Ist aber eine Vielzahl von Dritten betroffen, reicht die Anhörung eines Repräsentanten aus. In Dänemark sind Dritte nur dann anzuhören, wenn Zweifel bezüglich des Vorliegens einer drittschützenden Ausnahme vom Anwendungsbereich vorhanden sind. In den USA trifft nur die CPSC eine besondere Anhörungspflicht. Alle anderen Länder sehen keine Anhörung betroffener Dritter vor.

d. Überprüfungspflichten der Behörde

(1) Deutschland

Für Informationen, die nach dem VIG herausgegeben werden, besteht gemäß § 5 Abs. 3 S. 1 VIG ausdrücklich keine Pflicht, die Informationen auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 VIG muss die Behörde allerdings bekannte Zweifel an der Richtigkeit mitteilen.

Auch gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 IFG ist die Behörde nicht dazu verpflichtet, die Richtigkeit der Informationen zu prüfen. Hat die Behörde Zweifel an der Richtigkeit der Informationen, muss sie diese dem Anspruchsinhaber jedoch schon aufgrund ihrer Fürsorgepflicht mitteilen.¹⁰⁴ Gemäß § 7 Abs. 3 UIG müssen die Informationen aktuell, exakt und vergleichbar sein. Nach der Gesetzesbegründung folgt daraus keine generelle Pflicht der Behörde, die Informationen auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen.¹⁰⁵ Vielmehr stellt § 7 Abs. 3 UIG eine „abgeschwächte Gewährleistungs-

¹⁰³ Consumer Product Safety Commission v. GTE Sylvania, 447 U.S. 102 (1980).

¹⁰⁴ Kugelmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2007, S. 75; vgl. auch *Papier* in Münchener Kommentar, 2009, § 839 Rn. 218.

¹⁰⁵ BT-Drs. 15/3406.

pflicht“¹⁰⁶ der Behörde für die Informationen dar. Die Vorschrift entspricht den parechtlichen Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie in Art. 8 Abs. 1.¹⁰⁷

(2) **Belgien und Frankreich**

In Belgien und Frankreich hat der Bürger nach dem Verwaltungstransparenzgesetz und dem Gesetz über den freien Zugang zu Verwaltungsdokumenten jeweils nur den Anspruch, Dokumente einzusehen, was schon begrifflich eine Überprüfung der Informationen durch die Behörde ausschließt.

Allerdings wird derzeit in Belgien diskutiert, ob sogenannte *authentic sources* eingeführt werden sollen, was die Behörden für die herausgegebenen Informationen verantwortlich machen würde.

Die französischen Verbraucherschutzbehörden (DGCCRF) treffen hingegen Untersuchungspflichten, weshalb sie nur inhaltlich überprüfte und für richtige befundene Informationen weitergeben dürfen. Dasselbe gilt für Unternehmen.

(3) **Dänemark und Schweden**

Die dänische Rechtslage entspricht der belgischen und französischen. Auch die schwedischen Behörden überprüfen die Richtigkeit der Informationen Dritter nicht. Allerdings wird vorausgesetzt, dass von Behörden selbst erhobene Daten korrekt sind.

(4) **Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika**

Nach dem britischen *Freedom of Information Act* ist die Behörde grundsätzlich nicht verpflichtet, Informationen auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Der Informationsanspruch bezieht sich insoweit allein auf die Herausgabe der vorhandenen Informationen. Bei Zweifeln wird der Informant um Nachprüfung gebeten, dies wird jedoch dem Antragsteller nicht mitgeteilt.

Auch der irische *Freedom of Information Act* enthält keine Pflicht zur Überprüfung der Informationen.

¹⁰⁶ Berger in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 7 Rn. 16.

¹⁰⁷ Richtlinie (EG) 2003/4 vom 28.01.2003 über den Zugang zur Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie (EWG) 90/313.

Der amerikanische *Freedom of Information Act* enthält ebenfalls keine solche Pflicht. Auch Zweifel an der Richtigkeit müssen nicht weitergegeben werden. Allerdings wurde im Verfahren *Consumer Product Safety Commission v. GTE Sylvania*¹⁰⁸ entschieden, dass die *Consumer Product Safety Commission* (CPSC) dazu verpflichtet ist, die Richtigkeit von Produktsicherheitsinformationen sicherzustellen, bevor sie auf eine Anfrage nach dem *Freedom of Information Act* reagiert. Dies erreicht die Kommission dadurch, dass sie den Unternehmen Gelegenheit gibt, die vorliegenden Informationen einzusehen und falsche Angaben vor der Veröffentlichung zu korrigieren.

e. Aufbereitungspflichten der Behörde

(1) Deutschland

Eine generelle Aufbereitungspflicht der Informationen besteht weder nach den Vorschriften des VIG noch des IFG. In § 5 Abs. 1 S. 3 VIG und § 10 Abs. 3 UIG finden sich jedoch Regelungen, die der Behörde vorschreiben, dass die Informationen verständlich dargestellt werden sollen. Im Rahmen des VIG betrifft dies vor allem den Umgang mit technischen Messgrößen und Höchstmengenregelungen. Die Informationen sollen dabei vor allem nicht kontextlos dargestellt werden. Der Behörde steht jedoch ein Ermessen bezüglich der Erläuterung der Informationen zu. Dabei sind Aufwand und Erforderlichkeit der Erläuterung zu beachten.¹⁰⁹ Im IFG gibt es keine Bestimmung, die ausdrücklich vorschreibt, dass die Informationen verständlich dargestellt werden sollen. Im Übrigen gelten das Verhältnismäßigkeitsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG und der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Zumindest wenn Missverständnisse selbst bei Hinzuziehung eines Sachkundigen zu befürchten sind, ist die Verwaltung nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip verpflichtet, die herauszugebenden Informationen aufzubereiten.

(2) Belgien und Frankreich

Die belgischen Behörden sind bereits nach Art. 32 der belgischen Verfassung verpflichtet, dem Antragsteller Informationen bereitzustellen, welche die Verständlichkeit der von ihm eingesehenen Akten fördern.

¹⁰⁸ 447 U.S. 102 (1980).

¹⁰⁹ BT-Drs. 16/5404, S. 13.

Frankreich kennt eine solche Regel nicht.

(3) Dänemark und Schweden

Im dänischen Akteneinsichtsgesetz ist eine solche Vorschrift ebenfalls nicht zu finden. Dies gilt auch für das schwedische Pressefreiheitsgesetz. Allerdings muss die Behörde nach allgemeinen Verfahrensvorschriften den Bürgern grundsätzlich behilflich sein und sich klar und verständlich ausdrücken.

(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

In Großbritannien gibt es keinerlei Aufbereitungspflichten, da sich der Anspruch nur auf vorhandene Informationen bezieht.

Auch in Irland bezieht sich der Anspruch lediglich auf den Zugang zu Dokumenten, nicht auf den Zugang zur Information an sich. Allerdings muss dort die Behörde nach Art. 6 Abs. 2 des irischen *Freedom of Information Act* im Rahmen eines Informationsgesuchs angemessene Hilfestellung (*reasonable assistance*) leisten.¹¹⁰ Zusätzlich muss die Behörde dem Bürger bei ungenauen Anträgen behilflich sein, seine Anfrage zu präzisieren. Ein Antrag kann aufgrund des Umfangs oder wegen der Ungenauigkeit daher nur abgelehnt werden, wenn die Behörde ihre Unterstützung zur Präzisierung des Antrags angeboten hat.

Nach dem amerikanischen *Freedom of Information Act* besteht keine Pflicht zur Aufbereitung und Sicherung der Verständlichkeit der Informationen.

(5) Kurzresümee

Allein Deutschland und Amerika kennen in Teilen eine Überprüfung der Richtigkeit der Daten bei der Beantwortung von Informationsanfragen. In Frankreich trifft lediglich die Verbraucherschutzbehörden eine Pflicht zur Herausgabe korrekter Informationen. Diese Informationen entstehen jedoch auch durch behördeneigene Untersuchungen.

Deutschland, Belgien, Irland und Schweden kennen eine Bestimmung, die teilweise die Verständlichkeit von behördlich herausgegebenen Informationen vorschreibt. In Irland ist dies als Pflicht zur angemessenen Hilfeleistung formuliert. Während in

¹¹⁰ Mehr dazu unter Punkt f. „Besondere Personengruppen“.

Deutschland, Irland und Belgien diese Pflicht spezialgesetzlich im jeweiligen Informationsfreiheitsgesetz geregelt wurde, treffen die schwedischen Behörden generelle Hilfeleistungspflichten gegenüber den Bürgern.

Partiell beruhen diese Unterschiede auf der Verschiedenheit der Anspruchstiefe der jeweiligen Informationsansprüche. Während nach dem deutschen IFG und VIG sowie dem britischen *Freedom of Information Act* ein Anspruch auf die Informationen selbst besteht, existiert in den anderen untersuchten Rechtsordnungen lediglich ein Anspruch auf Zugang zu Dokumenten. Zwar ist auch in Großbritannien der Informationsanspruch faktisch lediglich ein Akteneinsichtsrecht (s. o.). In den anderen Ländern kann es jedoch schon denklogisch keine behördliche Pflicht zur Überprüfung der Informationen geben. Die Behörden gewähren lediglich Zugang zu Dokumenten, nicht zu Informationen.

f. Besondere Personengruppen

(1) Deutschland

Die Verbreitung der Informationen mit Hilfe der elektronischen Kommunikation (Internet) ist sowohl in § 5 VIG als auch im IFG, GPSG, AMG und UIG vorgesehen. So bestimmt § 5 Abs. 1 S. 1 VIG, dass die Informationen, auf die im Falle eines Antrags ein Anspruch nach § 1 VIG besteht, auch ohne einen solchen Antrag von der Behörde im Internet veröffentlicht werden können. Behinderte und ältere Menschen sowie Menschen mit Migrationshintergrund werden in den Gesetzesbegründungen zu § 5 VIG und § 7 UIG nirgends erwähnt. Gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 Bundesgleichstellungsgesetz (BGG) sind die Behörden allerdings verpflichtet, im Rahmen ihres Aufgabenbereichs die Gleichstellung von Behinderten i. S. d. § 1 BGG zu fördern. Auch müssen die Internetauftritte der Behörden gemäß § 11 Abs. 1 BGG so gestaltet sein, dass sie von Behinderten grundsätzlich uneingeschränkt nutzbar sind. Im Übrigen können gemäß § 3 Abs. 5 S. 1 VIG, § 9 Abs. 3 IFG und § 3 Abs. 2 S. 3 UIG Anträge auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn die angefragten Informationen anderweitig zugänglich sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Informationen über das Internet abgerufen werden können. Allerdings soll dies nicht für ältere Personen gelten, bei denen davon auszugehen ist, dass sie keinen Internetzugang haben. Eine Übersetzung der Informationen in andere Sprachen ist im VIG, IFG und UIG nicht vorgesehen.

(2) Belgien und Frankreich

Im belgischen Verwaltungstransparenzgesetz finden sich keine Spezialregelungen für bestimmte Personengruppen. Allerdings veröffentlicht die FANSK systematisch Informationen mit Hilfe eines Newsletters, einer Website, über das Fernsehen und durch andere relevante Medien. Darüber hinaus verfügt die FANSK über mehrere Kundenzentralen (*contact points*) für Beschwerden und Fragen.

Die DGCCRF hat in allen 97 Departements Außenstellen. Im Übrigen wird ein Großteil der Informationen über Fernsehen, Presse und vor allem das Internet verbreitet.

(3) Dänemark und Schweden

Gemäß § 20 des dänischen Akteneinsichtsgesetzes darf die dänische Verbraucherbehörde Informationen im Internet und auf anderen technischen Wegen veröffentlichen. Gemäß § 21 des Gesetzes fallen unter dieses Veröffentlichungsrecht auch Listen solcher Händler, die die Entscheidungen der Verbraucherbeschwerdeabteilung nicht einhalten.

Da ca. 86 % der Dänen zwischen 16 und 74 Jahren einen Internetzugang besitzen, ist diese Art der Informationsverbreitung dort besonders effektiv.

In Schweden treffen die Behörden Pflichten, die Öffentlichkeit zu informieren. Der Informationsservice hängt gemäß § 4 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz vom Informationsbedürfnis und den behördlichen Aktivitäten ab. Informationen über Behörden und verbraucherrelevante Informationen sind problemlos im Internet erhältlich.

(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

In Großbritannien werden immer öfter Informationen auch in andere Sprachen übersetzt. Ferner gibt es im *Freedom of Information Act* Spezialvorschriften für Behinderte und Senioren. Rechtsvorschriften mit Pflichten zur Veröffentlichung von Informationen existieren zwar nicht, jedoch wird eine dahingehende Erwartung durchaus an die Behörden gestellt. Werden wichtige Informationen nur unzureichend verbreitet, kann dies zum Gegenstand einer Beschwerde gemacht werden.

In Irland werden wichtige Informationen teilweise in solche Sprachen übersetzt, die aufgrund eines hohen Anteils der Bevölkerung mit entsprechendem Migrationshintergrund häufig gesprochen werden. Überdies sind die meisten Informationen auf Irisch und Englisch erhältlich. Informationen, die insbesondere für ältere Menschen relevant sind, werden statt über das Internet im Radio und Fernsehen, postalisch oder über medizinisches Personal verbreitet. Darüber hinaus müssen die Behörden angemessene Unterstützung zum Informationszugang leisten (s. o.). Behinderte müssen dabei so unterstützt werden, dass ihnen der Informationszugang erleichtert wird (*Disability Act*). Das bedeutet auch, dass die Behörden die Informationen in Formaten bereithalten müssen, die es Behinderten ermöglichen, sie problemlos einzusehen.

Auch in den USA werden manche Dokumente der Bundesbehörden in andere Sprachen, in der Regel ins Spanische übersetzt. Im Übrigen werden viele Informationen über das Internet verbreitet, um auch diejenigen zu erreichen, die aufgrund ihres Alters oder wegen Krankheit nicht in der Lage sind, das Haus zu verlassen.

(5) Kurzfassame

In allen Ländern findet Verbraucherinformation über neue Medien, v. a. das Internet statt. Teilweise werden relevante Informationen in andere Sprachen übersetzt (Irland, USA, Großbritannien). Generell existieren Regelungen für Behinderte. Bemerkenswert ist, dass die irische Regierung Informationen bewusst per Post versendet, um ältere Menschen zu erreichen, die keinen Internetanschluss haben. In Dänemark hingegen verfügt der Großteil der Bevölkerung über einen Internetzugang, weshalb sehr viele Informationen über das Internet verbreitet werden. In besonderen Fällen werden auch Namen von Unternehmen, die gegen bestimmte Vorschriften verstoßen, veröffentlicht. Insbesondere Belgien und Frankreich arbeiten mit einem zentral organisierten, weit verzweigten Netz von Verbrauchereinrichtungen, die mit der Verbraucherinformation vor Ort betraut sind.

g. Gleichartige Anfragen

(1) Deutschland

Gemäß § 4 Abs. 5 VIG und § 7 Abs. 1 S. 2 IFG sind bei 20 (VIG) bzw. 50 (IFG) Anfragen die §§ 17 ff. VwVfG entsprechend anzuwenden. Danach gilt bei vielen gleich-

lautenden Anträgen derjenige als Vertreter aller Antragsteller, der mit Namen und Adresse bezeichnet ist. Dieser soll dann gemäß § 19 Abs. 1 VwVfG die Interessen der Antragsteller vertreten. Gibt es keine so bezeichnete Person, kann die Behörde die Bearbeitung der Anträge ablehnen (§ 17 Abs. 2 VwVfG).

(2) Belgien und Frankreich

Belgien kennt ein spezielles Verfahren für solche Situationen nicht. In Frankreich hingegen können Anfragen, die gleichartige Produkte oder Dienstleistungen betreffen, zusammengefasst werden.

(3) Dänemark und Schweden

Auch in Dänemark und Schweden gibt es keine speziellen Regeln für den Umgang mit gleichartigen Anfragen.

(4) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

In Großbritannien existieren lediglich Regelungen zum Umgang mit wiederholten Anfragen derselben Person. Demnach können Anträge abgelehnt werden, wenn dieselbe Person einen gleichlautenden oder ähnlichen Antrag bereits zuvor gestellt hat, es sei denn, es ist eine größere Zeitspanne seit der letzten Anfrage vergangen.

Die irischen Behörden haben bei einer großen Anzahl von Anträgen die Möglichkeit, die Bearbeitungsfrist um vier Wochen zu verlängern. Dies gilt, wenn entweder eine Person viele Anträge stellt oder mehrere Personen ähnliche Anträge stellen (s. o.).

Die USA hingegen haben, wie Großbritannien, keine speziellen Regelungen für den Umgang der Behörden mit einer Vielzahl gleichartiger Anfragen.

(5) Kurzresümee

Außer Deutschland, Irland und Frankreich kennt keine der untersuchten Rechtsordnungen Regelungen zum Umgang mit einer Vielzahl von Anträgen. In Frankreich werden die Anfragen, ähnlich wie in Deutschland, zusammengefasst. In Irland führt die Vielzahl von Anfragen zu einer Fristverlängerung um vier Wochen. In Großbritannien können gleichartige Anfragen derselben Person abgelehnt werden. Derartige Anfragen dürften in Deutschland wohl überwiegend unter den Ausschlussgrund des missbräuchlichen Antrages fallen.

h. Ausnahmen

Interessant ist zunächst, ob eine Abwägung mit den öffentlichen Interessen grundsätzlich stattfindet oder ob eine solche ausschließlich in bestimmten Ausnahmefällen möglich ist.

(1) Allgemeine Abwägungsklausel

(a) Deutschland

Das VIG enthält keine allgemeine Abwägungsklausel. Gemäß § 1 Abs. 1 S 2 VIG besteht der Informationsanspruch allerdings nur, soweit kein Ausschluss- und Beschränkungsgrund i. S. d. § 2 VIG vorliegt. Das IFG folgt ebenfalls diesem System, lediglich für private Belange und bezüglich der Beeinträchtigung behördlicher Entscheidungsprozesse ist gemäß § 5 Abs. 2 IFG und § 4 Abs. 1 S. 1 IFG eine Abwägung möglich.

(b) Belgien und Frankreich

Auch in Belgien findet sich keine allgemeine Abwägungsklausel. Im Rahmen der Ausnahmen muss jedoch zwischen absoluten und relativen Ausnahmen unterschieden werden. Während bei absoluten Ausnahmen keine Abwägung des geschützten Interesses mit dem Transparenzinteresse vorzunehmen ist, werden die Interessen bei relativen Ausnahmen gegeneinander abgewogen.

In Frankreich existiert keine allgemeine Abwägungspflicht im Rahmen des Gesetzes auf freien Zugang zu Verwaltungsakten, allerdings besteht eine Reihe von Ausnahmen. Bei Eingreifen einer dieser Ausnahmen ist jedoch ebenfalls keine Abwägung zwischen Informationsinteresse und geschütztem Interesse vorgesehen.

(c) Dänemark und Schweden

In Dänemark wird das Informationsinteresse gegen andere Interessen abgewogen. Gemäß § 12 Abs. 2 des dänischen Akteneinsichtsgesetzes gibt es bestimmte Ausnahmen von dem Akteneinsichtsrecht, v. a. im Hinblick auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Auch in Dänemark werden dabei die Ausnahmen in absolute und relative unterteilt. Nur bei relativen Ausnahmen findet eine Abwägung des ge-

geschützten Interesses gegen das Informationsinteresse statt. Fällt diese zugunsten des Informationsinteresses aus, wird der Zugang gewährt.

Das schwedische Pressefreiheitsgesetz benennt verschiedene Informationen, die von Behörden geheim gehalten werden sollen, wenn die betreffende Person durch ihre Veröffentlichung voraussichtlich einen Schaden erleiden würde. Allerdings kann die schwedische Regierung nach §§ 30, 23 Abs. 1 S. 1 Pressefreiheitsgesetz dennoch auch solche Informationen bekannt machen, wenn eine Abwägung ergibt, dass die Veröffentlichung der Information wichtig ist. Eine allgemeine Abwägungsregel gibt es hingegen nicht.

(d) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

In Großbritannien erfolgt im Rahmen des *Freedom of Information Act* keine grundsätzliche Abwägung. Allerdings gibt es vom Recht auf Informationszugang verschiedene Arten von Ausnahmen. Außer bei absoluten Ausnahmen werden die geschützten Interessen stets gegen das öffentliche Interesse abgewogen. Im Ergebnis wird der Informationszugang somit trotz Vorliegens einer Ausnahme gewährt, wenn das Informationsinteresse überwiegt. Haben die Interessen gleiches Gewicht, muss eine Entscheidung zugunsten des Informationszugangs erfolgen. Eine solche Abwägung erfolgt insbesondere gegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Datenschutzaspekte und Geheimhaltungspflichten.

Innerhalb des irischen *Freedom of Information Act* gibt es, wie in den anderen Ländern auch, Ausnahmen vom Zugangsrecht. Auch hier existieren sowohl absolute als auch relative Ausnahmen.

In den USA ist eine generelle Abwägungsklausel ebenfalls nicht vorhanden. Vielmehr besteht das Zugangsrecht grundsätzlich. Bei Ausnahmen besitzt die Behörde ein Ermessen, ob sie die Information dennoch herausgibt.¹¹¹ Darüber hinaus schreibt die Rechtsprechung speziell im Bereich der privaten Belange eine Abwägung mit den öffentlichen Interessen vor.¹¹²

¹¹¹ Chrysler vs. Brown, 441 U.S. 281, 293 (1973).

¹¹² Wine Hobby USA Inc vs. United States Internal Revenue Service, 502 F2d 133 (1974).

(e) Kurzfresümee

Alle Länder haben ein Modell der Informationsfreiheit, welches Ausnahmen zum Recht auf Zugang beinhaltet. Außer Frankreich und den USA kennen alle Länder absolute und relative Ausnahmen. Während in den Vereinigten Staaten alle Ausnahmen vom *Freedom of Information Act* relativ sind, wird in Frankreich keines der in den Ausnahmen geschützten Interessen gegen andere Interessen abgewogen. Eine allgemeine Abwägungsklausel gibt es in keiner der untersuchten Rechtsordnungen.

(2) Überblick über die Ausnahmen

(a) Die Ausnahmen im Einzelnen

(i) Deutschland

Die nachfolgend angeführten Grenzen der Auskunftserteilung sind im VIG, IFG und UIG explizit genannt. Es handelt sich dabei um Ablehnungs-, Ausschluss- und Beschränkungsgründe. § 2 VIG und § 3 IFG stellen abwägungslose Ausschlussgründe dar, während für § 3 VIG, § 4 IFG und § 8 UIG stets eine Abwägung erforderlich ist. Demnach besteht kein Anspruch auf Informationen

- wenn Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse beeinträchtigt werden
- wenn das geistige Eigentum eines Dritten beeinträchtigt wird
- wenn die Herausgabe der Informationen negative Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen, die Verteidigung oder die Vertraulichkeit internationaler Beratungen haben könnte
- während Gerichts-, Ermittlungs-, Disziplinar- und Ordnungswidrigkeitsverfahren, nach VIG auch während Verwaltungsverfahren
- aus Entwürfen und anderen, noch nicht abgeschlossenen Arbeiten
- wenn die behördliche Beratungstätigkeit gemäß § 3 Abs. 3 S. 3 VIG und § 3 Nr. 3 b IFG verletzt würde
- wenn die Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffbar sind
- wenn die Informationen bereits beim Antragsteller vorhanden sind
- wenn die Vertraulichkeit internationaler Beratungen betroffen ist

- wenn die Herausgabe der Informationen fiskalische Interessen des Bundes beeinträchtigen könnte oder eine Beeinträchtigung fiskalischer Interessen der um Auskunft ersuchten Stelle (VIG) möglich ist
- wenn Dienstgeheimnisse betroffen sind
- wenn der Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde
- bei Unbestimmtheit eines Antrages.

Darüber hinaus besteht nach VIG kein Anspruch auf Informationen,

- die älter als fünf Jahre sind (s. u.)
- die im Rahmen von bestimmten Dienstleistungen entstanden sind
- die aufgrund einer rechtlichen Melde- oder Unterrichtungspflicht über das Inverkehrbringen vorschriftswidriger Erzeugnisse zur Behörde gelangt sind
- wenn die vorgeschriebene Form nicht eingehalten wurde (s. o.).

Nach dem IFG besteht ebenso kein Anspruch auf:

- Informationen, deren Herausgabe nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle und Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr haben könnte
- vorübergehende Informationen von anderen Stellen, die nicht Teil der Vorgänge der angefragten Behörde werden sollen. Das gilt auch für Informationen bei Nachrichtendiensten oder sonstigen Stellen des Bundes, die Aufgaben nach § 10 Nr. 3 Sicherheitsüberprüfungsgesetz wahrnehmen.

(ii) Belgien

Absolute Ausnahmen:

- persönliche Informationen, es sei denn, der Betroffene hat der Herausgabe zugestimmt
- gesetzlich vorgeschriebene Geheimhaltungspflichten
- missbräuchliche Anträge

Relative Ausnahmen:

- Informationen, die Grundrechte oder Grundfreiheiten von Bürgern beeinträchtigen
- industrielle Geheimnisse, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- Internationale Beziehungen
- Nationale Verteidigung
- Nationale Wirtschaftsinteressen, Stabilität der Währung
- Strafverfolgung
- Behörden mit rechtsprechenden oder gesetzgebenden Funktionen oder mit gesetzlichen Geheimhaltungspflichten
- offensichtlich missbräuchliche Anträge
- Entwürfe, wenn ihre Herausgabe zu Missverständnissen führen könnte

(iii) Frankreich

Auch im französischen Gesetz zur Förderung des Zugangs zu öffentlichen Akten gibt es Ausnahmen, allerdings nur absolute. Dies sind:

- Entscheidungen des Staatsrats (*Conseil d'État*) und der Verwaltungsgerichte
- Unterlagen der Rechnungshöfe und Finanzgerichte
- Aktenstücke des Mediators der Republik
- Berichte zu Akkreditierungen und Anhörungen von Kliniken und Personal im Gesundheitswesen, Gutachten über die Finanzierung der Krankenkasse
- Informationen, die zum nationalen Verteidigungsgeheimnis oder zur Führung der Außenpolitik Frankreichs gehören
- Informationen, welche die Staatssicherheit, die öffentliche Sicherheit und die Sicherheit von Personen oder die Währung betreffen
- Informationen, die anhängige Gerichtsverfahren betreffen
- Informationen über Handlungen der für Steuer- und Zollvergehen zuständigen Behörden
- gesetzlich geschützte Geheimnisse
- Informationen nach dem Umweltschutzgesetz
- Informationen, die die Geheimhaltungspflicht der Ärzte betreffen
- Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse

(iv) Dänemark

Absolute Ausnahmen:

- Landessicherheit und Verteidigung
- Außenpolitik, außenwirtschaftliche Interessen Dänemarks, internationale Beziehungen
- Rechtsverfolgung und -durchsetzung, Strafverfolgung, Ermittlungen und Zeugenschutz
- Durchsetzung behördlicher Kontrollen, Regulierung und Planung im Bereich des Steuerrechts
- öffentliche finanzielle Interessen, inklusive öffentlicher kommerzieller Tätigkeiten
- Material, das für öffentliche Statistiken und wissenschaftliche Forschung gesammelt wurde
- persönliche Informationen inklusive Finanzen
- gesetzlich festgelegte Geheimhaltungspflichten
- Informationen, die wegen der Natur der Sache geheim zu halten sind¹¹³

Außerdem sind gemäß § 21 Abs. 2 Produktsicherheitsgesetz Informationen ausgenommen, die für Zwecke der behördlichen Kontrolle gesammelt wurden oder die Zertifizierung von Betrieben betreffen.

Relative Ausnahmen:

- Korrespondenz im Zusammenhang mit der Erstellung von Gesetzen
- interne Arbeitsmaterialien, welche die Behörde zur eigenen Nutzung erstellt hat, sowie interne bzw. intrabehördliche Kommunikation
- Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse
- Korrespondenz von Behörden für gerichtliche Verfahren oder mögliche gerichtliche Verfahren
- Dokumente, die im Zusammenhang mit Sekretariatsfunktionen von einer Behörde für eine andere Behörde erarbeitet wurden
- Unterlagen über Sitzungen des Staatsrates, die Dauer ministerieller Treffen sowie behördliche Unterlagen, die für solche Treffen erstellt wurden

¹¹³ Hier ist ausdrücklich keine Abwägung vorgeschrieben, freilich erfordert jedoch die Formulierung der Ausnahme selbst eine Abwägung.

- Privatgeheimnisse und Werturteile über identifizierbare natürliche Personen sowie Unterlagen, die ein Verhalten einer Person erkennen lassen, wenn dies der Person schaden könnte

(v) Schweden

In Schweden sind nur offizielle öffentliche Dokumente vom Zugangsrecht umfasst. Dabei sind Dokumente dann nicht offiziell, wenn sie vertraulich sind. Der Zugang zu vertraulichen Dokumenten ist nur möglich, wenn eine spezielle gesetzliche Vorschrift dies gestattet.

Vertrauliche Dokumente sind wiederum nur diejenigen, die im Geheimhaltungsgesetz enthalten sind. Dabei handelt es sich um Dokumente, deren Geheimhaltung aufgrund einer der folgenden Zwecksetzungen notwendig ist:¹¹⁴

- Sicherheit des Königreichs
- Strafverfolgung und -prävention
- öffentliche Wirtschaftsinteressen
- Schwedens Politik in Bezug auf zentrale finanzielle, monetäre und Devisenangelegenheiten
- Unversehrtheit persönlicher und finanzieller Umstände einer Person
- Schutz einer Tier- oder Pflanzenart

Dabei lassen sich die im Geheimhaltungsgesetz enthaltenen Vorschriften in drei Kategorien unterteilen.

Zunächst gibt es Ausnahmen, welche nur einschlägig sind, wenn durch die Preisgabe der Informationen ein unmittelbarer Schaden entstünde. Wird Zugang zu einer solchen Information beantragt, muss der potentiell Geschädigte beweisen, dass ihm ein Schaden entstehen wird. Grundsätzlich gelten Informationen, die unter solche Ausnahmen fallen, als offiziell und dürfen mithin eingesehen werden.

Desweiteren gibt es Ausnahmen, welche keinen unmittelbaren Schaden voraussetzen. Informationen, die unter diese Ausnahmen fallen, sind grundsätzlich vertraulich und der Zugang zu ihnen ist nur möglich, wenn der Antragsteller beweisen kann, dass durch die Preisgabe der Information kein Schaden entsteht.

¹¹⁴ *Swanström* in Hart/Welzel/Garstka, Informationsfreiheit, 2004, S. 75.

Ausnahmen, die überhaupt keinen Schaden voraussetzen, sind absolut, also abwägungslose Ausnahmen. Zugang zu Informationen, die unter diese Ausnahmen fallen, wird nur gewährt, wenn Vorschriften eingreifen, die die Geheimhaltung aufheben.

Alle Ausnahmen des Geheimhaltungsgesetzes aufzuzählen, würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen. Das Geheimhaltungsgesetz ist extrem umfangreich und wurde wohl aus diesem Grund vom schwedischen Justizministerium auch nicht ins Englische übersetzt. Daher beschränkt sich die folgende Übersicht auf eine Auswahl der im Geheimhaltungsgesetz enthaltenen Kapitelüberschriften:

- Geheimhaltung zum Schutz der Nationalen Sicherheit und Beziehungen zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen
- Geheimhaltung zum Schutz der zentralen Finanzpolitik, monetärer Angelegenheiten oder aktueller Politik
- Geheimhaltung zum Schutz der Durchführung behördlicher Kontrollen, Untersuchungen und Aufsichtsmaßnahmen
- Geheimhaltung zum Schutz der Wirtschaft
- Geheimhaltung zum Erhalt der Tier- und Pflanzenvielfalt
- Geheimhaltung zum Schutz von privaten Daten
- Geheimhaltung zum Schutz von Individuen in nationalen Registrierungsangelegenheiten etc.
- Geheimhaltung zum Schutz der Bildung/Erziehung
- Geheimhaltung zum Schutz von Forschern und Statistiken
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen im Gesundheitswesen
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen im Sozialwesen
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen im Steuerbereich und bei der Zollprüfung
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen in Arbeitsvermittlungen, im Sozialversicherungsbereich und in der Bildungsförderung
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen im Transport- und Kommunikationsbereich
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen, die im geschäftlichen Bereich Aufsicht ausführen

- Geheimhaltung zum Schutz von Personen im Aufsichts-, Audit- und Monitoringbereich
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen bei Rechtsdurchsetzung
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen in der Strafverfolgung
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen in bestimmten Gerichtsverfahren, Arbeitsmediation, Rechtshilfe
- Geheimhaltung zum Schutz von Personen in anderen Behörden und Angelegenheiten

(vi) Großbritannien

Großbritannien verfügt über eine Vielzahl von Ausnahmen. Acht davon unterliegen keiner Abwägung (absolute Ausnahmen).

Absolute Ausnahmen:

- Informationen, die dem Antragsteller anderweitig zugänglich sind
- Informationen von oder für Behörden, die mit Sicherheitsaspekten betraut sind
- Gerichtsakten
- Parlamentsdokumente
- persönliche Informationen
- vertrauliche Informationen
- Informationen, deren Weitergabe nach britischem oder europäischem Recht verboten ist oder gegen ein Urteil verstoßen würde

Relative Ausnahmen:

- Informationen, die in der Zukunft veröffentlicht werden sollen
- Informationen, deren Herausgabe die Nationale Sicherheit und Verteidigung oder Internationale Beziehungen oder Beziehungen innerhalb Großbritanniens gefährdet
- Informationen, die die Wirtschaft betreffen
- Informationen während Ermittlungen und Verfahren, die von Behörden durchgeführt werden
- Informationen, deren Herausgabe die Strafverfolgung oder Rechtsdurchsetzung gefährdet
- staatliche Kontrollmaßnahmen

- Dokumente, in welchen die gängige und zukünftige Regierungspolitik dargelegt wird
- Informationen, deren Herausgabe die Effektivität der Verwaltung beeinträchtigt
- Kommunikation mit der Königin von England
- Informationen, die die Gesundheit oder Sicherheit einer Person beeinträchtigen
- Umweltinformationen (die aber auf anderem Wege erhältlich sind)
- Informationen, deren Herausgabe das Privileg von Rechtsberatern verletzt
- Informationen, die wirtschaftliche Interessen (*commercial interests*) beeinträchtigen

(vii) Irland

Auch in Irland wird zwischen absoluten und relativen Ausnahmen unterschieden:

Absolute Ausnahmen:

- Meinungen, Ratschläge, sowie Ergebnisse von Beratungen, die vom Parlament benutzt werden
- Akten, die vor Gericht wegen Privilegierung von Rechtsanwälten/-beratern oder aus anderen Gründen unzulässig wären
- Akten, welche die Staatssicherheit, Verteidigung, internationale Beziehungen oder die Beziehung zu Nordirland betreffen
- persönliche Informationen
- Informationen, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben ist

Relative Ausnahmen:

- Informationen über Regierungstreffen
- Entwürfe und Schriftstücke über noch nicht abgeschlossene Arbeiten
- Informationen, deren Herausgabe die Beeinflussung von Tests, Ermittlungen, Untersuchungen, Verfahren, Anhörungen etc. befürchten lässt
- Informationen, deren Herausgabe die Funktionsfähigkeit einer Behörde bezogen auf Management beeinträchtigen könnte (beinhaltet industrielle Beziehungen und Personalmanagement)

- alle Informationen, durch die solche (zukünftige) Positionen, Pläne, Verfahren, Kriterien oder Instruktionen preisgegeben werden würden, die für Verhandlungen benutzt werden sollen
- Informationen, deren Herausgabe die Strafverfolgung, Rechtsdurchsetzung und -vollstreckung, öffentliche Sicherheit, nationale Sicherheit, und das Fair-Trial-Prinzip gefährden würde. Zu dieser Ausnahme gibt es eine Vielzahl an Rückausnahmen, welche einer Abwägung unterliegen.
- vertrauliche Informationen (*confidential information*)
- kommerziell empfindliche Informationen (*commercially sensitive information*): Geschäftsgeheimnisse, Betriebsgeheimnisse, andere finanzielle, wissenschaftliche, technische Informationen etc. sowie Informationen, die Vertragsverhandlungen beeinflussen könnten (Näheres s. u.)
- Informationen, die mit wissenschaftlicher Forschung der Behörde im Zusammenhang stehen, wenn die Herausgabe der Informationen das Forschungsprojekt, die durchführenden Personen oder die Behörde gefährden würde
- Informationen, deren Herausgabe das kulturelle Erbe, natürliche Ressourcen, bestimmte Tier- und Pflanzenarten oder allgemein Fauna oder Flora beeinträchtigen könnte
- Akten, deren Herausgabe finanzielle Interessen des Staates und die nationale Wirtschaft beeinträchtigen könnte

(viii) USA

Der amerikanische *Freedom of Information Act* enthält keine Vorschriften über eine Abwägung bei bestimmten Ausnahmen. Allerdings gibt es Rechtsprechung zu dieser Frage. In *Wine Hobby Inc. v. United States Internal Revenue Service*¹¹⁵ entschied das Gericht, dass eine Abwägung des öffentlichen Informationsinteresses gegen das Datenschutzinteresse einzelner Personen erforderlich ist. Dies schlussfolgerte das Gericht aus dem Sinn und Zweck des *Freedom of Information Act*, die Behörden für den Bürger transparent zu machen. Auch in anderen Fällen wurde eine Abwägung mit dem öffentlichen Informationsinteresse zugelassen.¹¹⁶

¹¹⁵ 502 F2d 133 (1974).

¹¹⁶ *Administrator, Federal Aviation Administration v. Robertson*, 422 U.S. 255 (1975) zu einer Nachfrage nach der Qualität von Airlines. *Department of Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352 (1976) bezüglich internen Personalregelungen und -praktiken.

Als absolute Ausnahmen werden die folgenden Geheimhaltungsinteressen angesehen:

- gesetzlich geregelte Geheimhaltungspflichten
- Informationen, deren Herausgabe die Nationale Verteidigung und Sicherheit gefährdet
- Auslandspolitik
- qualifizierte geheime Angelegenheiten
- Geschäftsgeheimnisse, kommerzielle oder finanzielle Informationen
- schriftliche Kommunikation zwischen und innerhalb der Behörden
- Informationen, deren Herausgabe Leib und Leben einzelner Personen gefährdet
- Akten von Finanzbehörden
- geografische und geophysische Informationen über Quellen und Brunnen

Ausnahmen, bei denen eine Abwägung nach ständiger Rechtsprechung vorgesehen ist, betreffen:

- interne Personalregelungen und -praktiken
- persönliche Informationen¹¹⁷
- Akten, die für Untersuchungen und Ermittlungen, Rechtsdurchsetzung, -vollstreckung, oder -verfolgung zusammengestellt wurden
- Informationen, deren Herausgabe im Zeitpunkt der Antragsstellung gerichtlich untersagt ist¹¹⁸
- Informationen, deren Herausgabe das *Fair-Trial*-Prinzip verletzen oder geheime Quellen preisgeben würde

(b) Zusammenfassung der Ausnahmen

Die Ausnahmen der verschiedenen untersuchten Informationsfreiheitsregelungen sind im Großen und Ganzen recht ähnlich. Eine Reihe von Ausnahmen existiert in allen Rechtsordnungen, andere hingegen sind nur vereinzelt vorhanden und lassen sich zumeist auf Besonderheiten der Rechtskultur des jeweiligen Staates zurückführen.

¹¹⁷ Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press, 489 U.S. 749 (1989).

¹¹⁸ GTE Sylvania v. Consumer Union, 445 U.S. 375 (1980).

(i) Ausnahmen, die alle Rechtsordnungen gemein haben:

(a) Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse

Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sind in jedem untersuchten Land eine gesetzlich geregelte Ausnahme. Auffällig ist, dass die Formulierung jedoch in den angloamerikanischen Rechtsordnungen deutlich weiter gefasst ist als in Deutschland. So sind in Großbritannien kommerzielle Interessen, in Irland kommerziell empfindliche Informationen und in den USA zusätzlich zu Geschäftsgeheimnissen kommerzielle und finanzielle Informationen geschützt.¹¹⁹

(b) Öffentliche Sicherheit

Darüber hinaus existiert in allen untersuchten Rechtsordnungen eine Ausnahme für Informationen und Akten, deren Herausgabe die öffentliche Sicherheit gefährden würde.

(c) Internationale Beziehungen und die Vertraulichkeit internationaler Beratungen

Auch Internationale Beziehungen und die Vertraulichkeit internationaler Beratungen sind in jedem Land vom Informationsanspruch ausgenommen. Zwar sind in Belgien Informationen, welche die Vertraulichkeit internationaler Beratungen beeinträchtigen, neben Informationen über Internationale Beziehungen nicht ausdrücklich ausgenommen. Allerdings dürften Informationen, die die Vertraulichkeit internationaler Beratungen beeinträchtigen, in den meisten Fällen auch die Internationalen Beziehungen beeinträchtigen. In Frankreich unterfallen diese Informationen den Ausnahmen „Außenpolitik und Entscheidungen des Staatsrates“. Dänemark formuliert diese Ausnahmen als „Informationen, die die Außenpolitik beeinflussen könnten und außenwirtschaftliche Interessen“. „Vertrauliche Informationen aus internationalen Beratungen“ unterfallen der Ausnahme, die Informationen ausschließt, die wegen der Natur der Sache geheim zu halten sind. In Schweden sind sogar Beziehungen zu internationalen Organisationen von der Ausnahme umfasst. Irland nimmt Internationale Beziehungen und Beziehungen zu Nordirland sowie Informationen über Regierungstreffen vom Informationsanspruch aus. Darüber hinaus sind vertrauliche Informationen separat ausgenommen. Auch nach dem britischen *Freedom of Information Act* sind solche Informationen über Internationale Beziehungen und vertrau-

¹¹⁹ Siehe unten Geschäftsgeheimnisse, C.I.2.h.(3).

liche Informationen ausgenommen. In den USA fallen beide Ausnahmen unter Informationen, welche die Außenpolitik beeinflussen.

(d) Verteidigung

Informationen, welche die Verteidigung beeinträchtigen könnten, sind ebenfalls in allen untersuchten Ländern ausgenommen. Lediglich in Frankreich und Schweden wird diese Ausnahme etwas anders formuliert. In Schweden bezieht sie sich auf Informationen, die zum Zwecke der Sicherheit des Königreiches geheim gehalten werden müssen, wohingegen in Frankreich Verteidigung unter die Ausnahmen fällt, die solche Informationen schützt, welche das nationale Verteidigungsgeheimnis oder die Staatssicherheit beeinträchtigen könnten.

(e) Gerichts-, Ermittlungs-, Disziplinar-, Ordnungswidrigkeits- und Verwaltungsverfahren

In den deutschen Informationsfreiheitsgesetzen sind Informationen während Gerichts-, Ermittlungs-, Disziplinar-, Ordnungswidrigkeits- und Verwaltungsverfahren (VIG) ausgenommen. Die Ausnahme der Verwaltungsverfahren erklärt sich dadurch, dass Verwaltungsakten von den Beteiligten während des Verfahrens gemäß §§ 29, 30 VwVfG eingesehen werden können.

Nicht alle der untersuchten Rechtsordnungen enthalten detailliert aufgelistete Ausnahmen für jegliche Informationen während anhängiger (Verwaltungs-)Verfahren. Dennoch sind die meisten Informationen auch in den anderen Rechtsordnungen vom Informationsanspruch ausgenommen.

In Belgien sind Dokumente, welche bei Veröffentlichung die Strafverfolgung behindern könnten und alle Dokumente von Behörden, welche Funktionen der Judikative erfüllen, von einem Informationsanspruch ausgeschlossen. Dänemark nimmt hingegen die Korrespondenz während gerichtlicher Verfahren und solche Akten, die der Rechtsverfolgung und -durchsetzung sowie Ermittlungsverfahren und dem Zeugenschutz dienen, aus.

Das französische Akteneinsichtsrecht nimmt Akten anhängiger Gerichtsverfahren sowie von Zoll- und Steuerangelegenheiten aus.

Auch im dänischen Akteneinsichtsgesetz sind alle Informationen, welche die Rechtsverfolgung und -durchsetzung, die Strafverfolgung, Ermittlungen oder den Zeugenschutz beeinträchtigen, ausgenommen.

In Schweden hingegen betrifft die Ausnahme neben Strafverfolgung und -prävention, Arbeitsmediation, Zwangsvollstreckungsverfahren und andere Verfahren nach Kap. 36 Geheimhaltungsgesetz. Allerdings werden in diesem Zusammenhang lediglich Individuen vor etwaigen Nachteilen der Herausgabe geschützt. Schutzzweck ist somit nicht der ungestörte Verlauf des Gerichtsverfahrens selbst. Allerdings sind auch die behördliche Durchführung von Kontrollen, Untersuchungen sowie die Behördenaufsicht geschützt.

Nach dem irischen *Freedom of Information Act* ist der Zugang zu Akten ausgenommen, wenn eine Veröffentlichung staatliche Kontrollen, Ermittlungen, Untersuchungen, Verfahren und Anhörungen gefährden könnte. Darüber hinaus darf durch Informationsgewährung nicht das Privileg von Rechtsberatern (*legal professional privilege*) gestört werden. Dieses Privileg gilt auch in Großbritannien, wo darüber hinaus der Zugang zu Informationen über behördliche Ermittlungen und Verfahren, sowie Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung beschränkt ist.

Im amerikanischen *Freedom of Information Act* sind neben Untersuchungs- und Ermittlungsakten die Rechtsdurchsetzung, Vollstreckung, Rechtsverfolgung und geheime Quellen geschützt. Daneben darf das *Fair-Trial*-Prinzip nicht durch Informationsgewährung verletzt werden.

(f) Fiskalische Interessen

Im VIG und IFG sind solche Informationen vom Informationsanspruch ausgenommen, deren Bekanntmachung die fiskalischen Interessen der befragten Behörde beeinträchtigen würde. In Belgien gilt dasselbe für Informationen über nationale Wirtschaftsinteressen und die Währung. Auch Frankreich nennt Währungsangelegenheiten ausdrücklich und nimmt daneben Informationen von Rechnungshöfen und Finanzgerichten aus.

Dänemark fasst dieselben Informationen unter öffentliche finanzielle Interessen. In Schweden sind Informationen, die öffentliche Wirtschaftsinteressen und Schwedens Politik in Bezug auf zentrale, monetäre und Devisenangelegenheiten beeinträchti-

gen könnten, ausgenommen. Im irischen *Freedom of Information Act* ist die Ausnahme auf finanzielle Interessen beschränkt, während Großbritannien Zugang zu Informationen ausschließt, die die Wirtschaft beeinträchtigen. Im *Freedom of Information Act* der USA hingegen sind nur Akten von Finanzbehörden vom Informationsanspruch ausgenommen.

Alle untersuchten Rechtsordnungen schließen mithin den Zugang zu einem enger oder weiter gefassten Kreis von Informationen, welche fiskalische Interessen oder die Wirtschaft beeinflussen könnten, aus.

(ii) Weitere Ausnahmen des VIG, die auch in anderen Rechtsordnungen existieren:

(a) Entwürfe und nicht abgeschlossene Arbeiten

In Deutschland sind Entwürfe und Arbeitsmaterialien im Rahmen des IFG vom Anwendungsbereich ausgenommen. Im VIG und UIG hingegen sind Entwürfe und Arbeitsmaterialien zwar *per definitionem* vom Anspruchsumfang umfasst, unterfallen aber dafür einer Ausnahme. In Belgien besteht der Anspruch auf Akteneinsicht in Entwürfe nur dann nicht, wenn eine Herausgabe aufgrund der Tatsache, dass das Dokument lediglich ein Entwurf ist, zu Missverständnissen führen könnte. In Frankreich und Schweden findet sich zwar keine solche Ausnahme. Allerdings sind dort solche Dokumente ohnehin vom Anwendungsbereich des Zugangsrechtes ausgeschlossen. Die irische und die dänische Regelungstechnik entsprechen hingegen der deutschen. Im britischen und amerikanischen *Freedom of Information Act* sind Entwürfe und Arbeitsmaterialien weder von vornherein vom Anspruch ausgenommen noch fallen sie unter eine Ausnahme.

(b) Informationen, die anderweitig zugänglich sind

In Deutschland kann ein Informationsgesuch abgelehnt werden, wenn die Information anderweitig erhältlich ist. Eine solche Regelung existiert sonst nur in Großbritannien. In Frankreich sind bereits veröffentlichte Informationen indes schon vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen.

(c) Dienstgeheimnisse

Informationen, deren Herausgabe Dienstgeheimnisse verletzen könnte, werden in keinem der untersuchten Informationsfreiheitsgesetze explizit vom Information-

sanspruch ausgenommen. Allerdings ist davon auszugehen, dass sämtliche untersuchten Rechtsordnungen Dienstgeheimnisse gesetzlich regeln. Danach fallen Dienstgeheimnisse entweder unter die Ausnahme der vertraulichen Informationen (Großbritannien, Irland) oder unter die gesetzlich geregelten Geheimhaltungspflichten (Belgien, Frankreich, Dänemark, USA).

(iii) Auffangklauseln

Alle untersuchten Rechtsordnungen kennen im Rahmen ihrer Informationsfreiheitsregelungen irgendeine Art von Auffangklausel, welche es entweder durch unbestimmte Rechtsbegriffe den Behörden ermöglicht, Informationen, die sie nicht herausgeben wollen, zurückzuhalten oder nachträglich Informationen vom Informationsanspruch auszunehmen. In Deutschland ist in diesem Sinne der Zugang zu Informationen ausgeschlossen, wenn die Vertraulichkeit behördlicher Beratungstätigkeit gestört würde oder ein offensichtlich missbräuchlicher Antrag vorliegt.

In Belgien hingegen sind alle Informationen von Institutionen, die rechtsprechende oder legislative Funktionen erfüllen, ausgenommen. Darüber hinaus sind Informationen von Behörden ausgenommen, die gesetzlich zur Geheimhaltung verpflichtet sind. Schließlich sind gesetzlich vorgeschriebene Geheimnisse geschützt und offensichtlich missbräuchliche Anträge dürfen abgelehnt werden.

In Frankreich sind gesetzlich geschützte Geheimnisse ausgenommen.

Das dänische Akteneinsichtsgesetz enthält gleich mehrere Auffangklauseln. Neben Dokumenten, die eine Behörde in einer Sekretariatsfunktion für eine andere Behörde erstellt hat, sind gesetzlich festgelegte Geheimhaltungspflichten ausgenommen. Am weitesten ist jedoch die Ausnahme formuliert, welche den Zugang zu Informationen ausschließt, die wegen der Natur der Sache geheim zu halten sind.

In Schweden sind in Kap. 40 des Geheimhaltungsgesetzes Geheimhaltungspflichten in sonstigen Angelegenheiten vorgeschrieben.

In Großbritannien sind Informationen ausgenommen, die die Effektivität der Verwaltung stören. Dies ist jedoch keine absolute Ausnahme (vgl. oben). Daneben sind vertrauliche Informationen ausgenommen.

Im irischen *Freedom of Information Act* finden sich mehrere Auffangklauseln. Zum einen sind diejenigen Informationen ausgenommen, deren Veröffentlichung die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit einer Behörde im Managementbereich befürchten ließe. Zum anderen sind Informationen, welche für zukünftige Verhandlungen der Verwaltung benötigt werden, und Daten über Positionen, Pläne, Verfahren, Kriterien oder Instruktionen vom Informationszugangsrecht ausgeschlossen. Darüber hinaus besteht auch kein Anspruch auf vertrauliche Informationen und Daten, die durch gesetzlich geregelte Geheimhaltungspflichten geschützt sind.

Die Vereinigten Staaten von Amerika nehmen neben gesetzlich durch Geheimhaltungspflichten geschützten Informationen die gesamte schriftliche Kommunikation zwischen und innerhalb von Behörden aus.

(c) Kurzresümee

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die deutschen Ausnahmeregelungen im VIG und IFG weitestgehend mit denen der untersuchten Länder vergleichbar sind. Neben einer Reihe von absoluten Ausnahmen existieren mit Ausnahme von Frankreich einige relative Ausnahmen, bei denen zunächst das Informationsinteresse gegen das geschützte Interesse abgewogen wird. Dabei lassen sich drei Kategorien von Ausnahmen feststellen: Die erste Gruppe von Ausnahmen gilt der Abwehr von Gefahren für den Staat sowie mehreren oder einzelnen Bürgern. Darunter fallen Ausnahmen wie „öffentliche Sicherheit“, „Verteidigung“, „fiskalische Interessen“ und „Leib und Leben von Personen“.

Die zweite Gruppe von Ausnahmen schützt persönliche Informationen natürlicher oder juristischer Personen. Darunter fallen personenbezogene Daten wie auch Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse.

Die dritte Gruppe von Ausnahmen schützt die Funktionsfähigkeit von einzelnen Behörden oder Institutionen sowie die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates als solchem. „Ermittlungsverfahren“, „die Vertraulichkeit von behördlichen Beratungen“, „Entwürfe“ und ähnliche Ausnahmen gehören zu dieser Gruppe.

Eine letzte Gruppe von Ausnahmen bildet an sich die Form und Unbestimmtheit von Anträgen (vgl. oben). Da dies jedoch keine materiellen Ausnahmen, sondern formel-

le Ablehnungsgründe sind, wurden sie bei den Formvorschriften weiter oben erläutert.¹²⁰

Auffangklauseln existieren in allen Ländern, allein Frankreich kennt nur eine einzige. Dies erklärt sich jedoch dadurch, dass in Frankreich die Ausnahmen absolut sind. Die dänischen, die irischen und die britischen Auffangklauseln sind am weitesten formuliert.

Betrachtet man die Ausnahmen, welche in allen Rechtsordnungen vorhanden sind, näher, fällt auf, dass nur auf den ersten Blick ganz unterschiedliche Ausnahmen in den einzelnen Gesetzen geregelt sind. Lediglich die Formulierung und Kategorisierung der ausgeschlossenen Informationen ist unterschiedlich. Letztlich sind in den untersuchten Rechtsordnungen vergleichbare Aspekte geschützt.

(3) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Aufgrund der hohen Relevanz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Deutschland wurden diese Ausnahmen besonders genau untersucht. Gefragt wurde zunächst nach der Regelungssystematik und den verwendeten Definitionen. Des Weiteren war von Interesse, wer entscheidet, ob eine Ausnahme einschlägig ist. Zuletzt war für die rechtsvergleichende Untersuchung relevant, ob es Informationen gibt, die nach dem Gesetz keinesfalls unter diese Ausnahmen fallen und ob sich daran etwas ändert, wenn das Unternehmen selbst Informationen herausgibt.

(a) Regelungssystematik

(i) Deutschland

In allen deutschen Informationsgesetzen existieren Regelungen, die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse schützen. Gemäß § 2 Nr. 2 VIG besteht ein Anspruch auf Informationen dann nicht, wenn er mit geistigem Eigentum oder Urheberrechten (b) oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen (c) kollidiert. Dasselbe gilt gemäß § 6 IFG für Informationen, deren Herausgabe dem Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf im Rahmen des IFG nur mit Zustimmung des Betroffenen gewährt werden.

¹²⁰ Siehe C.I.2.a.

(ii) Belgien und Frankreich

Auch in Belgien sind Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse verfassungsrechtlich geschützt. Sie unterfallen dort dem Recht auf Datenschutz. Darüber hinaus bilden Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse gemäß Art. 6 § 1 des Verwaltungstransparenzgesetzes eine relative Ausnahme, d. h. eine Abwägung zwischen Interessen der Unternehmer und dem öffentlichen Informationsinteresse findet statt. Daneben haben Unternehmen im Rahmen des Wettbewerbsgesetzes¹²¹ die Möglichkeit, bestimmte Informationen von vornherein als vertraulich einzustufen. Ist die Behörde der Meinung, dass dies gerechtfertigt ist, werden die betroffenen Informationen aus den Akten entfernt. Außerdem existieren auch Dienstgeheimnisse. So dürfen die Angestellten der Kundenzentralen (*contact points*) keine Informationen herausgeben, die nach der Natur der Information vertraulich sind.

In Frankreich stellen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse ebenfalls eine Ausnahme im Rahmen des Gesetzes über den freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen dar. Liegt ein Geschäfts- und Betriebsgeheimnis vor, findet keine Abwägung statt, sondern der Anspruch auf Akteneinsicht wird versagt. Alternativ können die Unterlagen so aufbereitet werden, dass die betroffenen Geheimnisse nicht preisgegeben werden.

(iii) Dänemark und Schweden

Auch im dänischen Akteneinsichtsgesetz stellen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse eine Ausnahme dar. Sind Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse betroffen, führt dies jedoch nur dann zu einer Verweigerung der Informationsherausgabe, wenn eine Abwägung ergibt, dass der Zugang zu den begehrten Informationen einen bedeutenden wirtschaftlichen Verlust für das Unternehmen verursachen würde.

Dies ist typischerweise der Fall, wenn dem Unternehmen Wettbewerbsnachteile entstehen könnten.

Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse werden in Schweden in verschiedenen Gesetzen geschützt. So enthält beispielsweise das Produktsicherheitsgesetz eine Vorschrift, dass alle Mitarbeiter der Aufsicht solche Informationen nicht preisgeben

¹²¹ Siehe Bericht zur belgischen Rechtslage, B.III.

dürfen. Daneben stellen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse eine Ausnahme vom Prinzip der Öffentlichkeit (Pressefreiheitsgesetz) dar.

(iv) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

Großbritannien besitzt eine lange Tradition des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen (*trade secrets*). Auch der *Freedom of Information Act* enthält eine entsprechende Ausnahme zum Schutz von kommerziellen Interessen (*commercial interests*). Ist eine solche Ausnahme einschlägig, wird eine Interessenabwägung vorgenommen. Darüber hinaus sind Personen, die wissentlich vertrauliche Informationen erhalten, verpflichtet, diese Informationen nicht weiterzugeben. Auch auf diese Weise sind Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zum Teil geschützt.

Desgleichen muss in Irland zwischen vertraulichen Informationen und kommerziell empfindlichen (*commercially sensitive*) Informationen unterschieden werden. Für beides gibt es Ausnahmen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im *Freedom of Information Act*.

Im Rahmen der vertraulichen Informationen wird zwischen zwei verschiedenen Ausnahmen unterschieden. Die erste Variante nimmt solche Informationen vom Informationsanspruch aus, die der Behörde vertraulich übermittelt wurden und deren Herausgabe dazu führen würde, dass die Behörde in der Zukunft solche Informationen nicht mehr oder seltener erhält. Diese Variante ist eine relative Ausnahme. Durch die zweite Variante werden Informationen geschützt, deren Herausgabe eine Vertragsverletzung bedeuten würde. Letztere Ausnahme ist absolut, d. h. es wird keine Interessenabwägung durchgeführt. Das ergibt sich daraus, dass die erste Variante Behördeninteressen schützt, während die zweite die Interessen des Dritten schützt. Die Ausnahme von kommerziell empfindlichen Informationen erfordert ebenfalls eine Interessenabwägung.

Auch in den USA sind *trade secrets* vom Informationsanspruch des Bürgers ausgenommen (s. o.). Darüber hinaus haben Unternehmen mit Hilfe von sogenannten *reverse Freedom of Information Act lawsuits* die Möglichkeit, die Herausgabe von Informationen zu verhindern bzw. zu verlangsamen, indem sie die Behörde auf Un-

terlassung verklagen. Diese Möglichkeit ist im *Freedom of Information Act* zwar nicht ausdrücklich normiert, wird jedoch als zulässig angesehen.¹²²

(b) Definitionen

(i) Deutschland

In Deutschland werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als Tatsachen definiert, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nicht offenkundig sind, nach dem erkennbaren Willen des Inhabers geheim gehalten werden sollen und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber deshalb ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hat. Das umfasst alle Tatsachen, deren Bekanntgabe an Dritte zu Wettbewerbsnachteilen führen kann. Mit dem Begriff „Betriebsgeheimnisse“ sind dabei technische Tatsachen gemeint, während „Geschäftsgeheimnisse“ kaufmännische Tatsachen umfassen.

(ii) Belgien und Frankreich

Es gibt in Belgien weder für Geschäfts- noch für Betriebsgeheimnisse eine Legaldefinition. In der Gesetzesbegründung zum Verwaltungstransparenzgesetz werden Betriebsgeheimnisse (*trade secrets*) als nicht technische Informationen mit einem kommerziellen Wert definiert. Die Informationen müssen für das Unternehmen von Bedeutung sein und bei Herausgabe der Informationen müsste dem Unternehmen ein Schaden entstehen. Dazu gehören z. B. Buchhaltungsdaten, Klienten- und Zuliefererkarteien, Umsatz- und Gewinnzahlen sowie Aktien. Geschäftsgeheimnisse (*business secrets*) hingegen werden in der belgischen Rechtsliteratur anders definiert. Demnach sind Geschäftsgeheimnisse alle Informationen und alles Wissen kommerzieller, finanzieller oder verwaltender Natur mit einem echten Wert für das Unternehmen, weswegen eine Herausgabe an sämtliche potentiell das Unternehmen gefährdende Dritte verboten ist.

Auch in Frankreich existiert keine gesetzliche Definition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Nach herrschender Auffassung sind Geschäftsgeheimnisse Tatsachen praktischer und kommerzieller Art, an denen ein Geheimhaltungsinteresse besteht und die den Wettbewerbern unbekannt sind.

¹²² Chrysler Corp. v. Brown, 441 U.S. 281 (1979).

(iii) Dänemark und Schweden

Geschäftsgeheimnisse (*business secrets*) sind in § 12 Abs. 2 des dänischen Akteneinsichtsgesetzes definiert. Danach sind alle Daten, die technische Einrichtungen, Methoden, Betriebszustände, Geschäftsumstände und Ähnliches betreffen, erfasst, wenn es von großer Bedeutung für das Unternehmen ist, dass der Zugang zu den Informationen verwehrt wird.

In Schweden ist eine vage und daher wenig entscheidende Definition von *business secrets* in § 1 des Gesetzes über Geschäftsgeheimnisse¹²³ enthalten. Daneben wird der Begriff *trade secret* im Gesetz zum Schutz von Betriebsgeheimnissen¹²⁴ definiert. Danach handelt es sich hierbei um solche Informationen, die solche Beziehungen des Betriebs oder des Unternehmers betreffen, die geheim gehalten werden sollen und deren Verbreitung aus wirtschaftlicher Sicht einen Schaden verursachen würde.

(iv) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

Aus britischer Sicht gehören zu *trade secrets* alle Informationen, die einen eigenen kommerziellen oder finanziellen Wert haben oder auf andere Art für das Unternehmen von Bedeutung sind. Vertraulich sind Informationen dann, wenn sie nach der Natur der Information vertraulich sind.

Die irische Definition vertraulicher Informationen entspricht der britischen (s. o.), da sie auf dieselbe Gerichtsentscheidung zurückgeht. Ein *trade secret* liegt in Irland vor, wenn folgende Kriterien erfüllt sind: Die Information muss im Handel benutzt werden, der Inhaber der Information darf mindestens eine weite Verbreitung der Information nicht unterstützen und es muss eine wertvolle Information für den Inhaber und seine Konkurrenten sein. Außerdem spielen die aufgewendete Summe zur Erarbeitung der Information und die Schwierigkeit Anderer, die Information zu erlangen, eine Rolle. Kommerziell empfindlich sind Informationen dann, wenn ihre Preisgabe vernünftigerweise einen wesentlichen finanziellen Verlust oder Gewinn der die Information betreffenden Person erwarten lässt oder wenn die Person oder das Unternehmen durch die Herausgabe der Information in ihrer Wettbewerbsposition be-

¹²³ Lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

¹²⁴ Första stycket lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

einträchtig werden würde. Kommerziell empfindliche Informationen schließen daher *trade secrets* mit ein, der Anwendungsbereich ist jedoch insgesamt weiter.

In den Vereinigten Staaten von Amerika gibt es keine genaue Definition, was ein *trade secret* ist. Einigkeit besteht jedoch darüber, dass *trade secrets* solche Informationen sind, die ihren Wert daraus schöpfen, dass sie nicht jeder kennt, der aus der Information finanziellen Nutzen ziehen könnte, und für deren Geheimhaltung angemessene Anstrengungen erbracht wurden.

(c) Entscheidungszuständigkeit

Interessant ist auch, wer im Rahmen der Informationsfreiheitsgesetze bestimmt, ob es sich bei einer Information um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis handelt.

(i) Deutschland

Die Behörde prüft von Amts wegen, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt. In manchen Fällen darf das Unternehmen seine Informationen zwar selbst als vertraut einstufen (z. B. § 2 Nr. 2 c VIG), geprüft werden die Voraussetzungen jedoch stets von der Behörde. Die behördliche Entscheidung unterliegt nach § 113 Verwaltungsgerichtsordnung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle.

(ii) Belgien und Frankreich

Die belgischen Behörden nehmen Abwägung und Entscheidung über das Vorliegen von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen eigenständig vor. Allerdings kann ein Unternehmen bestimmte Informationen von vornherein als vertraulich einstufen lassen (Wettbewerbsgesetz, s. o.). Auch dann entscheidet aber die Behörde darüber, ob eine vertrauliche Information vorliegt oder nicht. Anhörungsrechte von Unternehmen und Entscheidungsbefugnisse in diesem Bereich wurden von der belgischen Regierung – um eine Verlängerung des Informationsherausgabeverfahrens zu vermeiden – bewusst nicht in das Verwaltungstransparenzgesetz eingefügt. Allerdings tendieren die Behörden dazu, Informationen, welche aus Sicht der Behörde möglicherweise Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, nicht herauszugeben.

In Frankreich entscheidet – mangels Anhörungsrechten betroffener Dritter (s. o.) – die Behörde allein über das Vorliegen von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen.

(iii) Dänemark und Schweden

Auch in Dänemark bestehen keine Anhörungspflichten von Dritten, so dass grundsätzlich die Behörde entscheidet, ob eine Ausnahme vorliegt. Allerdings kann es bei Zweifeln der Behörde erforderlich sein, das Unternehmen in den Entscheidungsprozess mit einzubeziehen (s. o.).

In Schweden entscheidet ebenfalls die Behörde über das Vorliegen einer Ausnahme. Weil in Schweden der Akteneinsichtsvorgang nicht dokumentiert wird, ist zudem im Nachhinein nicht feststellbar, welche Aspekte für die Entscheidung relevant waren.

(iv) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

Desgleichen entscheidet die Behörde in Großbritannien allein über das Vorliegen von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen im konkreten Fall. Dritte können aber zur Erleichterung der Feststellung, ob solche Geheimnisse vorliegen, von der Behörde herangezogen werden.

In Irland entscheidet die Behörde ebenfalls über das Vorliegen von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen. Allerdings werden betroffene Dritte angehört. Nach der Entscheidung der Behörde haben sie außerdem ein Beschwerderecht beim Informationsbeauftragten.¹²⁵

In den USA gibt es keinerlei Anhörungspflichten des Unternehmens, so dass die Behörde entscheidet, ob eine Ausnahme vorliegt. Es besteht jedoch die Möglichkeit, das betroffene Unternehmen vorher um Stellungnahme zu bitten.

(d) Negativkatalog von Informationen, die keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sein können

(i) Deutschland

In Deutschland existieren Negativkataloge. So legt § 2 S. 3 VIG fest, dass Untersuchungen, in denen Rechtsverstöße festgestellt wurden, jedenfalls keine Betriebs-

¹²⁵ Genauer siehe Anhörungspflichten, C.I.2.c.

und Geschäftsgeheimnisse darstellen.¹²⁶

Darüber hinaus gibt es in verschiedenen Spezialgesetzen Negativkataloge, die für sämtliche Gesetze gelten, so beispielsweise § 22 Abs. 3 ChemG¹²⁷, § 17a Abs. 2 GenTG¹²⁸ und § 18c PflSchG¹²⁹.

(ii) Belgien und Frankreich

Über das Vorliegen eines Negativkataloges gibt es zu Belgien keine Informationen. In Frankreich existieren keine Negativkataloge.

(iii) Dänemark und Schweden

In Dänemark und Schweden ist – soweit ersichtlich – kein Negativkatalog vorhanden.

(iv) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

Großbritannien kennt Negativkataloge, die die Vertraulichkeit bestimmter Informationen in Spezialgesetzen betreffen, beispielsweise den Katalog in *SI 2005/1435 Plant Protection Products*. Danach stellen zum Beispiel gefährliche Inhaltsstoffe von Pflanzenschutzmitteln keine vertraulichen Informationen dar.

Auch Irland kennt eine Negativliste. So ist der Zugang zu Informationen unabhängig davon, ob sie kommerziell empfindlich sind, zu gewähren, wenn die betroffene Person dies gestattet, wenn Informationen dieser Art generell in der Öffentlichkeit zugänglich sind, wenn der Betroffene selbst Einsicht in die Unterlagen der Behörden nehmen will, wenn die Information von der Behörde unter dem Vorbehalt angenommen wurde, dass sie veröffentlicht werden könnte, und wenn die Herausgabe der Information zur Vermeidung von Gefahren für Leib und Leben einer Person oder die Umwelt notwendig ist.

In den USA gibt es keine Listen zur Bestimmung, welche Informationen jedenfalls keine Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse darstellen.

¹²⁶ Darüber hinaus darf gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 UIG der Informationszugang bei Anfragen nach Informationen über Emissionen nicht wegen entgegenstehender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse versagt werden.

¹²⁷ Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen.

¹²⁸ Gesetz zur Regelung der Gentechnik.

¹²⁹ Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen.

(e) Selbsteintrittsrecht des Anspruchsgegners

Die Veröffentlichung von Informationen durch Unternehmen kann verschiedene Auswirkungen auf den Informationsfreiheitsanspruch haben.

(i) Deutschland

In Deutschland kann die Behörde nach § 9 Abs. 3 IFG, § 3 Abs. 5 S. 1 VIG und § 3 Abs. 2 S. 2 UIG einen Antrag auf Informationsgewährung ablehnen, wenn die Informationen anderweitig auf zumutbare Weise zu beschaffen sind. In den Fällen, in denen Unternehmen selbst die betreffenden Informationen veröffentlichen, wird dieser Versagungsgrund regelmäßig vorliegen.

(ii) Belgien und Frankreich

Erfahrungen mit einer solchen Regelung gibt es in Belgien und Frankreich nicht. In Frankreich sind jedoch bereits veröffentlichte Informationen vom Anwendungsbereich des Gesetzes auf freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen ausgenommen.

(iii) Dänemark und Schweden

Einschränkungen des Informationsanspruchs durch eigenständige Veröffentlichung der begehrten Daten durch den Unternehmer kennt das dänische Recht nicht. Auch nach Erkenntnisstand des schwedischen Berichterstatters gibt es solche Erfahrungen nicht. Ein solches Eintrittsrecht könnte jedoch in Schweden auch nichts am Informationsfreiheitsrecht ändern.

(iv) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

Auch in Großbritannien und Irland gibt es solche Erfahrungen nicht. In Großbritannien existiert jedoch eine Ausnahme, wonach bei anderweitiger Zugänglichkeit der Information der Informationsantrag abgelehnt werden kann. In den USA ändert die Tatsache, dass ein Unternehmer selbst Informationen veröffentlicht, nichts daran, dass der Bürger einen Anspruch darauf hat, diese Informationen über den *Freedom of Information Act* von einer Behörde zu erhalten. Allerdings veröffentlichen viele Unternehmer freiwillig bestimmte Informationen, um so Verbraucherrechtsstreitigkeiten zu umgehen.

(f) Kurzzesüme

In allen untersuchten Rechtsordnungen existieren Vorschriften zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsinteressen Dritter. In keiner der Rechtsordnungen darf der Dritte selbst entscheiden, ob ein solches Interesse vorliegt. Vielmehr liegt die Entscheidung stets bei der Behörde, wenn auch größtenteils die Konsultation des Betroffenen zumindest erwünscht ist. Nur in Dänemark und Schweden wird die Entscheidung völlig ohne Zuhilfenahme von Stellungnahmen der Betroffenen gefällt.

Die Begriffe *trade secret*, *business secret* und *commercially sensitive information* werden in den untersuchten Rechtsordnungen unterschiedlich benutzt, überschneiden sich jedoch zumindest teilweise. Wenngleich die Definitionen stark voneinander abweichen, werden einige Aspekte der Mehrzahl der Begriffsbestimmungen zugrunde gelegt. So sind im Wesentlichen vier Kriterien zu beobachten, die zur Definition der genannten Begriffe herangezogen werden:

- der Wert der Information (sämtliche Länder mit Ausnahme von Frankreich)
- ein Geheimhaltungswille und/oder -interesse bzw. die Tatsache, dass nicht jeder über die Information verfügt (Deutschland, Frankreich, Dänemark, Schweden, Irland)
- die Erwartung eines Schadens bei Veröffentlichung der Information (Belgien und Schweden)
- die Anstrengungen, die zur Erlangung der Information erforderlich sind (Irland, USA)

Anhand dieser kurzen Übersicht zeigt sich deutlich, dass alle untersuchten Rechtsordnungen Schwierigkeiten mit der Definition von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen haben. Technische Informationen sind nur in Belgien nicht mit von der Definition umfasst. In den anglo-amerikanischen Rechtsordnungen tritt neben den Schutz von *trade secrets* auch der Schutz von vertraulichen Informationen und *commercially sensitive information*. In diesen Rechtsordnungen sind damit weit mehr Informationen von dieser Ausnahme umfasst, als dies in den anderen Ländern der Fall ist. In Deutschland wird dieser Unterschied durch die Ausnahme von sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen indes etwas abgeschwächt.

Negativlisten, die diejenigen Informationen festlegen, welche kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellen, gibt es grundsätzlich nur in den Ländern, die eine Stellungnahme des Unternehmens in irgendeiner Weise, also verpflichtend oder optional, vorsehen. Die Ausnahme bilden hier die Vereinigten Staaten von Amerika, die, soweit ersichtlich, trotz Anhörungsmöglichkeit keine Negativlisten führen. Allerdings erfolgt dort die Stellungnahme Betroffener auch nur in Ausnahmefällen und nicht planmäßig wie in Deutschland oder Irland.

Die Tatsache, dass Unternehmen bestimmte Informationen selbstständig veröffentlichen, hat nur in Deutschland, Frankreich und Großbritannien Auswirkungen auf das Bestehen eines Informationsanspruchs.

(4) **Datenschutz**

Im Rahmen des Datenschutzes interessiert neben der generellen Regelungstechnik vor allem die Frage, ob betroffenen Dritten im Rahmen eines Informationsgesuchs Name und Adresse des Antragstellers mitgeteilt werden können.

(a) Deutschland

Der Datenschutz dient der Gewährleistung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung, § 1 Abs. 1 BDSG¹³⁰. In allen Informationsfreiheitsgesetzen gibt es spezielle Vorschriften zum Schutz von persönlichen Daten, die größtenteils auf das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) verweisen und die Daten so dem allgemeinen Datenschutz unterstellen. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 IFG sind personenbezogene Daten grundsätzlich nur dann herauszugeben, wenn das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten überwiegt. Es ist also eine Abwägung vorzunehmen. Gemäß § 2 S. 1 Nr. 2 lit. a) VIG muss ebenfalls eine Abwägung zwischen den Interessen des Dritten und den Interessen des Antragstellers erfolgen, es sei denn, der Dritte hat eingewilligt.

Ob Behörden den betroffenen Dritten Namen und Anschrift der Antragsteller mitteilen dürfen, ist in Deutschland umstritten. Dies geht auf Abweichungen zwischen den Gesetzesbegründungen zu VIG, IFG und UIG zurück. Zwar findet sich in der Gesetzesbegründung zu § 7 IFG der Hinweis, der Dritte sei von der Identität des Antrag-

¹³⁰ Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2814).

stellers zu unterrichten, während diejenigen zu VIG und UIG einen entsprechenden Passus nicht enthalten. Rechtlich gesehen stehen § 30 VwVfG und auch die Grundsätze des BDSG der Weitergabe der personenbezogenen Daten des Antragstellers ohne Einwilligung entgegen. Demzufolge dürfen die Behörden die Identität und Anschrift des Antragstellers dem Dritten nicht preisgeben.

(b) Belgien und Frankreich

Auch Belgien hat ein allgemeines Gesetz zum Datenschutz.¹³¹ Dieses regelt die Weitergabe und Speicherung aller Daten im Zusammenhang mit einer identifizierten oder identifizierbaren natürlichen Person. Das Verwaltungstransparenzgesetz schließt gemäß § 6 Abs. 2 einen Anspruch auf Aktenzugang aus, wenn die Datenschutzrechte einer Person durch die Herausgabe verletzt würden, es sei denn, die Person hat der Herausgabe zugestimmt.

In Frankreich existiert ebenfalls ein allgemeines Datenschutzgesetz (Nr. 78–17 vom 6. Januar 1978). Es entspricht im Schutzzumfang dem belgischen Datenschutzgesetz. Im Rahmen des Gesetzes über den freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen ist das Einsichtsrecht gemäß Art. 6 Abs. 2 nur denjenigen Personen gestattet, die von den Daten betroffen sind. Die Daten des Antragstellers dürfen an Dritte nicht weitergegeben werden.

(c) Dänemark und Schweden

Dänemark verfügt ebenfalls über ein Gesetz über die Speicherung und Weitergabe persönlicher Daten.¹³² Außerdem sind persönliche Informationen vom Akteneinsichtsrecht nach dem Akteneinsichtsgesetz grundsätzlich ausgenommen.

Daneben ist die Weitergabe von persönlichen Informationen im Rahmen des Akteneinsichtsgesetzes beschränkt. Unter bestimmten Voraussetzungen können jedoch auch solche Informationen herausgegeben werden. Dies ist der Fall, wenn

- die betroffene Person zugestimmt hat,

¹³¹ *Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*, M.B. 18 maart 1993. Eine englische Version des Gesetzes ist unter <http://www.privacycommission.be/en/legislation/national/index.html> erhältlich.

¹³² *Lov om behandling af personoplysninger*, Gesetz Nr. 429 vom 31. Mai 2000 geändert durch Art. 7 des Gesetzes Nr. 280 vom 25. April 2001, Abschnitt 6 des Gesetzes Nr. 552 vom 24. Juni 2005 und Abschnitt 2 des Gesetzes Nr. 519 vom 6. Juni 2007; englische Fassung unter www.datatilsynet.dk.

- wenn die Weitergabe solcher Informationen ausdrücklich gesetzlich erlaubt ist,
- wenn das Interesse der Öffentlichkeit an der Weitergabe der Informationen offensichtlich das durch die Geheimhaltungsvorschrift geschützte Interesse überwiegt oder
- wenn die Weitergabe nach der Natur der Sache erforderlich ist oder von einer Behörde für die Erfüllung ihrer Pflichten benötigt wird.

Auch Schweden schützt private Daten durch ein spezielles Gesetz.¹³³ Daneben stellen persönliche Informationen im Rahmen des Pressefreiheitsgesetzes eine Ausnahme dar. Die Daten von Personen, die Anfragen bei Behörden stellen, dürfen nicht weitergegeben werden.

(d) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

Großbritannien besitzt ebenfalls einen *Data Protection Act*. Das *Office of the Information Commissioner* ist auch für Datenschutzangelegenheiten zuständig. Daneben stellen persönliche Daten im *Freedom of Information Act* eine Ausnahme dar, die allerdings eine Interessenabwägung vorsieht. Die Weitergabe von Daten des Antragstellers ist nur möglich, soweit dies nach dem *Data Protection Act* zulässig ist.

Irland schützt private Daten durch diverse *Data Protection Acts*, die zwischen 1998 und 2003 geschaffen wurden. Interessanterweise enthält der *Data Protection Act* von 2003 eine Passage, nach welcher der Datenschutz nicht die aus dem *Freedom of Information Act* folgenden Rechte beschränken darf. Dies dürfte allerdings gegen das in Irland verfassungsrechtlich geschützte Recht auf Datenschutz verstoßen. Darüber hinaus enthält der *Freedom of Information Act* ohnehin eine Ausnahme für persönliche Informationen. Eine Vorschrift, welche die Weitergabe von Namen und Adressen des Antragsstellers explizit vorschreibt oder verbietet, gibt es in Irland nicht. Es wird aber als vorzugswürdig angesehen, den Antragsteller vorher anzuhören.

Die amerikanische Gesetzeslage im Rahmen des Datenschutzes erweckt den Anschein einer Art Flickenteppich. So gibt es neben einem *Privacy Act* unter anderem einen *Right to Financial Privacy Act* und einen *Privacy Protection Act*. Der *Privacy*

¹³³ *Personuppgiftslag (1998:204)*.

Act regelt die Speicherung, Weitergabe, Nutzung und Herausgabe von persönlichen Daten. Zusammen mit den einschlägigen Ausnahmetatbeständen des *Freedom of Information Act* verhindert die *Privacy Act* die Herausgabe persönlicher Daten durch die Behörden (s. o.). Die Weitergabe von Namen und Adresse des Antragstellers ist in den USA jedoch zulässig. Grund dafür ist, dass nach der Formulierung des FoIA ein Informationszugang nur dann versagt werden kann, wenn ein klarer, unbefugter Eingriff (*clearly unwarranted invasion*) in die Privatsphäre vorliegt.

(e) Kurzfresümee

Alle Länder schützen private Daten durch ein Spezialgesetz. Dies geht teilweise auf die europäische Datenschutzrichtlinie (EG) 1995/46 zurück. Darüber hinaus nehmen alle Länder private Daten vom Informationsanspruch aus. Einzig in den USA ist die Weitergabe von persönlichen Daten nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Daher ist dort die Herausgabe der Daten des Antragstellers an betroffene Dritte möglich.

(5) Das Alter von Informationen als Ausschlusskriterium

(a) Deutschland

Grundsätzlich gibt es in Deutschland keine Ausschlussfristen für Informationen, die ein bestimmtes Alter haben. § 2 S. 1 Nr. 1 e VIG und § 40 Abs. 4 S. 1 LFBG bilden in dieser Hinsicht eine Ausnahme. Gemäß § 2 S. 1 Nr. 1 e VIG besteht in der Regel kein Anspruch auf Informationen, die vor mehr als fünf Jahren entstanden sind. Die prozessualen Einsichtsrechte bestehen nur während des jeweiligen Verfahrens und sind insofern ebenfalls zeitlich begrenzt.¹³⁴

(b) Belgien und Frankreich

In Belgien und Frankreich existieren keine Ausschlussfristen in diesem Sinne. Vielmehr erstreckt sich in Frankreich das Akteneinsichtsrecht sogar ausdrücklich auch auf archivierte Akten.

(c) Dänemark und Schweden

In Dänemark werden auf einer speziellen Internetseite veröffentlichte Fälle von Beschwerden aus dem Gesundheitsbereich nach zwei Jahren von der Homepage ge-

¹³⁴ Bericht zur deutschen Rechtslage B.I.1.c.

nommen, § 17 Gesetz zur Regelung von Beschwerden und Schäden im Gesundheitswesen. Gemäß § 20 Durchführungsverordnung zu Verbraucherbeschwerden sind veröffentlichte Informationen über Unternehmen, die sich nicht an die Vorschriften der Verbraucherbeschwerdebehörde halten, nicht länger als ein Jahr aufzulisten.

In der schwedischen Rechtsordnung existieren keine Ablauffristen. Allerdings werden ältere Dokumente nach vorgeschriebenen Regeln mit der Zeit entsorgt.

(d) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

Der britische, irische und amerikanische *Freedom of Information Act* enthalten ebenfalls keine Ausschlussfristen. In Großbritannien gibt es jedoch in Spezialbereichen teilweise Aktualisierungspflichten. Daneben ist die Speicherung privater Daten im *Data Protection Act* geregelt. Darüber hinaus können sowohl in Großbritannien, als auch in Irland Informationen bestimmten Alters als *commercially sensitive* eingestuft werden.

(e) Kurzzesümee

Die Idee, dass Informationen grundsätzlich nach einer bestimmten Zeit nicht mehr so relevant für die Bevölkerung sind oder einem Unternehmen mehr schaden, obwohl sie für die Bevölkerung nicht mehr nützlich sind, ist in den untersuchten Rechtsordnungen nicht besonders verbreitet. Außer Deutschland kennt nur Dänemark solche Regelungen. Dort gilt dies jedoch nur für von der Behörde veröffentlichte Informationen.

3. Pflichten der Behörden zur aktiven Information von Verbrauchern

a. Register

(1) Deutschland

In § 11 IFG ist vorgeschrieben, dass die Behörden Verzeichnisse über die bei ihnen vorhandenen Informationen öffentlich zugänglich machen müssen. Sinn dieser Vorschrift ist es, dem Verbraucher das Stellen eines konkretisierten Antrages zu ermöglichen. Auch gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 UIG müssen die Behörden Verzeichnisse über

die vorhandenen Informationen führen. Im VIG findet sich hingegen keine vergleichbare Regelung.

(2) **Belgien**

Den Verfassern ist eine Vorschrift, die die Behörden dazu verpflichten würde, Register über vorhandene Informationen zu führen, nicht bekannt.

(3) **Frankreich**

Die mit Verbraucherinformation betrauten Behörden geben auf ihren Internetseiten bekannt, mit welchen Sachvorgängen sie sich befassen. Darüber hinaus müssen die Behörden bestimmte Informationen in Register einstellen (*registres de méta-données*).¹³⁵

(4) **Dänemark**

Da es in Dänemark bei der Antragstellung erforderlich ist, diejenigen Akten, die nach dem Akteneinsichtsgesetz eingesehen werden sollen, genau zu bezeichnen, müssen öffentliche Register über die Aktenbestände geführt werden. Über den genauen Inhalt und Aufbau dieser Register liegen den Verfassern jedoch keine Informationen vor.

(5) **Schweden**

In Schweden führen die Behörden teilweise Verzeichnisse über die vorhandenen Informationen. Manche Informationen werden auch direkt in Registerform veröffentlicht. Eine entsprechende Vorschrift im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip ist jedoch nicht bekannt. Bei umweltbezogenen Daten existieren hingegen ähnliche Register wie in Deutschland, da auch das schwedische Umweltinformationsrecht auf europäischen Vorgaben beruht.

(6) **Großbritannien**

Im Zusammenhang mit dem *Freedom of Information Act* wurden weitreichende Registrierungspflichten eingeführt. Die sogenannten *publication schemes* sind von den Behörden selbst entworfene, systematische Verzeichnisse über die vorhandenen

¹³⁵ *Böhnlein* in Micklitz, Informationszugang für den Verbraucher in Europa und den USA, 2009, S. 224.

Informationen. Diese werden regelmäßig veröffentlicht und müssen vorab vom Informationsbeauftragten genehmigt werden. Der Informationsbeauftragte kann auch Vorlagen für Register erstellen. Auf die Register kann problemlos über das Internet zugegriffen werden. Daneben haben spezielle Behörden besondere Veröffentlichungspflichten im Hinblick auf Register. So muss beispielsweise das *Office of Communications (Ofcom)* detaillierte, öffentlich zugängliche Register mit Informationen über Benachrichtigungen und Bezeichnungen von Telekommunikationsfirmen führen.¹³⁶ Auch in der *SI 1999/2003 Unfair Terms in Consumer Contract Regulation* sind detaillierte Veröffentlichungspflichten vorgesehen.

(7) Irland

Nach dem *Freedom of Information Act* müssen Behörden Angaben über ihre Ordnung, Struktur, Organisation und Funktion veröffentlichen. Dabei müssen die Informationen kategorisiert und geordnet werden.

(8) USA

Der amerikanische *Freedom of Information Act* enthält in § 552 eine Registerpflicht. Danach müssen die Behörden eine Art Inhaltsverzeichnis zu den vorhandenen Akten führen, es sei denn, die betreffenden Akten werden ohnehin unverzüglich veröffentlicht.

(9) Kurzümmer

Nur Belgien und Schweden kennen gar keine Registerpflicht, wobei in Schweden dennoch solche Register geführt werden. In Deutschland existiert eine Vorschrift zur Auflistung der vorhandenen Informationen im IFG. Im VIG fehlt eine solche Vorschrift hingegen. Die Behörden der untersuchten anglo-amerikanischen Rechtsordnungen treffen jedoch weitreichende Registerpflichten.

b. Qualitätskontrollen und die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen

(1) Deutschland

Im Lebensmittel- und Produktsicherheitsbereich sowie im medizinischen Bereich werden zwingende Qualitätskontrollen durchgeführt. Dabei dürfen die Kontrolleure

¹³⁶ Introduction, Consumer Information Rights, 8. Utilities, Telecommunications.

u. a. Unterlagen einsehen und Proben nehmen. Verstöße gegen das LFGB und damit auch Kontrollergebnisse, soweit sie solche Verstöße feststellen, sind gemäß § 1 VIG auf Antrag zugänglich. Auch generell sind Ergebnisse von Kontrollen nach dem IFG als amtliche Informationen zugänglich. Kontrollergebnisse von Umweltuntersuchungen sind dann gemäß § 3 Abs. 1 UIG zu erfragen, wenn sie Umweltinformationen darstellen. Eine selbstständige Veröffentlichung von Kontrollergebnissen ist in Deutschland bisher nur testweise bekannt. So veröffentlicht das Bezirksamt Berlin-Pankow positive und negative Kontrollergebnissen von Untersuchungen in Restaurants im Internet. Die Teilnahme der Restaurants an diesem Projekt ist freiwillig. Die Stadt Zwickau hat, ebenfalls auf freiwilliger Basis, einen Hygienepass für Lebensmittelbetriebe eingerichtet. In Nordrhein-Westfalen gibt es ein Projekt, bei dem für positive Kontrollergebnisse Smileys vergeben werden. All diese Projekte werden bisher aber weder flächendeckend durchgeführt noch lassen sich Aussagen über ihre praktische Wirksamkeit treffen.

(2) Belgien

Die belgische Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette (FANSK) kontrolliert die Einhaltung von Lebensmittelsicherheitsvorschriften regelmäßig. So wurden im Jahr 2006 2,5 Millionen Kontrollen durchgeführt. Zwar werden die Ergebnisse nicht systematisch veröffentlicht. Die FANSK informiert jedoch die Öffentlichkeit, falls sie das für nötig erachtet. Verbraucherbeschwerden werden an die regionale Kontrollbehörde weitergeleitet und führen zu Untersuchungen im jeweiligen Betrieb.

Daneben führt die Generaldirektion für Qualität und Sicherheit Kontrollen der Sicherheitsbestimmungen durch. Die Kontrollen erfolgen punktuell aufgrund von Beschwerden, Risikoanalysen oder RAPEX-Nachrichten. Falls Sicherheitsbestimmungen nicht eingehalten werden, ist das Unternehmen verpflichtet, erforderliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu treffen. Erst wenn das Unternehmen dieser Pflicht nicht nachkommt, dürfen die Kontrollergebnisse im Internet veröffentlicht werden. Darüber hinaus führt die Generaldirektion für Qualität und Sicherheit flächendeckend systematische Kontrollen durch, deren Ergebnisse auf ihrer Website veröffentlicht werden.

(3) Frankreich

In Frankreich werden grundsätzlich keine regelmäßigen Qualitätskontrollen durchgeführt. Allerdings besteht in bestimmten Bereichen, z. B. bei Dienstleistungen im Gesundheitsbereich, eine Zertifizierungspflicht. Aufgrund einer risikobasierten Entscheidung kann das Verbraucherschutzministerium den betreffenden Unternehmen auferlegen, Kontrollen bei einem unabhängigen Organ durchführen zu lassen. Kommt das Unternehmen dieser Pflicht nicht nach, führt der Staat selbst die Kontrolle auf Kosten der Unternehmer durch (Art. L 221.7 Ccons.). Darüber hinaus erfolgen regelmäßige Kontrollen im Bereich der Qualitätskennzeichnung durch die Zertifizierungsinstitute. Die Ergebnisse dieser Kontrollen werden nicht automatisch veröffentlicht. Sie sind nach dem Gesetz über den freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen theoretisch für jeden Bürger erhältlich. Sobald aber persönliche Informationen oder Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse von dem Akteneinsichtsrecht betroffen wären, wird die Einsicht versagt. In der Praxis sind die Ergebnisse daher nur für Personen einsehbar, die ein berechtigtes Interesse geltend machen können.

Daneben veröffentlicht die Kommission für Verbraucherschutz (CSC) die von ihr angefertigten Gutachten zur Produktsicherheit. Dabei kann sie sich auch auf die Publikation von Auszügen beschränken, die für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind. Allerdings ist eine solche Veröffentlichung nicht zwingend (s. o.).

(4) Dänemark

In Dänemark kann der Minister für Lebensmittel, Landwirtschaft und Fischerei gemäß § 56 Lebensmittelgesetz Ergebnisse von Kontrollen in Lebensmittelbetrieben und allen Geschäften und Restaurants, welche Lebensmittel und Getränke vertreiben, öffentlich bekannt machen. Dabei können die kontrollierten Betriebe namentlich erwähnt werden. Darüber hinaus können angeordnete Maßnahmen unabhängig von etwaigen Einsprüchen der Inhaber mitveröffentlicht werden. Der Minister bestimmt ebenfalls die Regeln, nach welchen die Kontrollen durchzuführen sind.

Gemäß der auf § 56 Lebensmittelgesetz basierenden Verordnung über Lebensmittelkontrollen und -veröffentlichungen werden alle Restaurants und Lebensmittelbetriebe regelmäßig, zwischen ein- bis dreimal im Jahr kontrolliert. Grundlage für die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe ist eine Risikoevaluation. Die Kontrollen

erfolgen unangekündigt und betreffen Hygiene, Lebensmittelverunreinigungen und -kennzeichnung.

Die Kontrollberichte fassen die Ergebnisse in fünf Kategorien von Smiley-Symbolen zusammen.¹³⁷ Dabei reflektiert das erteilte Smiley das Ergebnis des schlechtesten Kontrollbereiches. Das Smiley erscheint ganz oben auf dem Bericht. Ein Kontrollbericht gibt Auskunft über die letzten vier Kontrollen, so dass keine Gefahr besteht, dass ein Betrieb wegen einer einzigen negativen Kontrolle öffentlich diffamiert wird. Diese Kontrollberichte sind unabhängig davon, ob sie positiv oder negativ ausgefallen sind, von dem Inhaber des Betriebes selbst im Eingang so auszuhängen, dass der Verbraucher den Bericht von außen lesen kann, bevor er sich entscheidet, den Betrieb zu betreten. Außerdem sind die Betriebe verpflichtet, die Kontrollberichte auf ihren Internetseiten, soweit vorhanden, zur Verfügung zu stellen oder auf der Seite einen Link zur Homepage der dänischen Veterinär- und Lebensmittelbehörde einzurichten, wo die Berichte ebenfalls unter dem Namen des Betriebes veröffentlicht werden.

Vor Einrichtung des Smiley-Systems wurden von verschiedenen Seiten Bedenken geäußert, dass das System das Recht auf rechtliches Gehör verletzen würde. Als Begründung wurde angeführt, dass die kontrollierten Betriebe keine Möglichkeit hätten, die Kontrollergebnisse vor Veröffentlichung gerichtlich oder in einem verwaltungsinternen Revisionsverfahren überprüfen zu lassen. Hiergegen wurde indes vorgebracht, dass die Betriebe sich während der Kontrolle zu den Beobachtungen des Kontrolleurs äußern könnten und somit dem Recht auf rechtliches Gehör Genüge getan sei. Darüber hinaus hätten die Betriebe die Möglichkeit, einen Kommentar (max. 3000 Zeichen) an die regionale Behörde zu senden, der dann mit dem Kontrollbericht veröffentlicht werden muss. Als Hauptargument gegen die Kritik an der Einschränkung des Anhörungsrechts wurde jedoch vorgebracht, dass es keine andere Möglichkeit gebe, Verbrauchern aktuelle und für den täglichen Einkauf sinnvolle Informationen zukommen zu lassen.

§ 17 a Gesetz über biologische Lebensmittel entspricht § 56 Lebensmittelgesetz, so dass die beschriebenen Regeln auch für Bio-Lebensmittelbetriebe gelten. Biobauern unterliegen strengen behördlichen Kontrollen durch das Pflanzendirektorat

¹³⁷ Ein Beispiel eines solchen Kontrollberichtes findet sich im Anhang zum Bericht über die dänische Rechtslage.

(*Plantedirektoratet*), welches auch die Voraussetzungen für die Nutzung des *Ø-mærket*-Logos prüft.

Daneben können die Nationale Verbraucheragentur sowie die Veterinär- und Lebensmittelbehörde gemäß § 7a Gesetz zum Verbraucherforum und § 10 Abs. 3 Lebensmittelgesetz Vergleichstests durchführen und im Internet publizieren. Die Tests können beispielsweise auf anonym gesammelten Daten basieren. Den Unternehmen wird dabei die Möglichkeit gegeben, sich zum Testergebnis zu äußern.

(5) **Schweden**

Das schwedische Kontrollsystem ist sehr komplex. Im Produktsicherheitsbereich werden folgende Produkte und Orte regelmäßig kontrolliert:

- motorisierte Fahrzeuge
- Versammlungszelte
- Vergnügungsparkanlagen
- Aufzüge
- Arbeitsplätze
- medizinische Produkte

Die Kontrolleure dürfen dann das Betriebsgrundstück, die Gebäude und andere Räumlichkeiten mit Ausnahme von Wohnstätten betreten. Um Kontrollen zu umgehen, wäre es daher denkbar, Produkte in Wohnstätten zu verstecken. Im Lebensmittelbereich hingegen gibt es ein System der Selbstkontrolle, das Missbrauch durch die Unternehmen nicht ausschließt.

Eine automatische Veröffentlichung von Kontrollergebnissen findet nicht statt, allerdings können die Kontrollen über das Prinzip der Öffentlichkeit eingesehen werden.

(6) **Großbritannien**

In Großbritannien finden u. a. in den Bereichen Lebensmittelproduktion und -vertrieb, Forschung und nukleare Energien regelmäßige Kontrollen statt. Die Kontrollen werden größtenteils von der jeweils zuständigen staatlichen Behörde durchgeführt. Sie sind verpflichtend und eine Umgehung ist kaum möglich. Die Ergebnisse der Kontrollen sind mit Hilfe des *Freedom of Information Acts* und der

Environment Information Regulation auf Anfrage erhältlich. Zwar sind möglicherweise Ausnahmen einschlägig, zumindest im Lebensmittelbereich müssten die Informationen nach einer Abwägung in den meisten Fällen aber dennoch herausgegeben werden.

Daneben produzieren die öffentlichen Versorgungsbetriebe Daten, die veröffentlicht werden. Über Betriebe gibt es grundsätzlich zwar keine Rankings, die von staatlicher Seite bekannt gemacht würden, Universitätsleistungen im Forschungsbereich sowie Prüfungsergebnisse werden jedoch veröffentlicht.

Des Weiteren werden offizielle Rankings von Lebensmittelbetrieben bezüglich Lebensmittelhygiene auf der *Scores-on-the-Doors*-Homepage¹³⁸ veröffentlicht. In der Bewertung gibt es sechs Abstufungen.¹³⁹ Momentan ist *Scores on the Doors* für Unternehmen freiwillig, auch nehmen nur ca. 200 Gemeinden daran teil. Die Unternehmen können die Ergebnisse in ihrem eigenen Umfeld veröffentlichen, die Behörden dürfen dies ebenfalls. Die Informationen auf *Scores on the Doors* sollen demnächst auf weitere Bereiche ausgedehnt werden.

Grundlage für *Scores on the Doors* ist der *Freedom of Information Act*.

Seit Ende 2009 gibt es daneben die Website *Oneplace*¹⁴⁰. Dort werden detaillierte Leistungsberichte von regionalen, vor allem im Gesundheitswesen tätigen Behörden veröffentlicht. Erfasst sind u. a. die Bereiche Kinderversorgung, Altenpflege und Gesundheit. Die Website unterteilt die behördlichen Leistungen nach roten (= schlecht) und grünen (= gut) Handlungen.

(7) Irland

Vor allem im Lebensmittelbereich finden in Irland regelmäßig Kontrollen statt. Die Kontrollen werden von der *Food Safety Authority of Ireland* durchgeführt. Die Berichte der Kontrollen und Erläuterungen werden auf der Homepage der Behörde veröffentlicht. Außerdem publiziert die *Food Safety Authority of Ireland* einen Jahresbericht. Die Informationen sind natürlich über den *Freedom of Information Act* erhältlich, allerdings ist diese Art von Informationen oft vertraulich und somit ggf. der Zugang verwehrt. Im Allgemeinen werden Informationen über einzelne Untersu-

¹³⁸ Siehe www.scoresonthedoors.org.uk.

¹³⁹ In Schottland sind es nur zwei Abstufungen.

¹⁴⁰ Siehe <http://oneplace.direct.gov.uk>.

chungen nur herausgegeben, wenn eine ernsthafte Gesundheitsgefahr besteht oder wenn eine Zwangsmaßnahme durchgeführt wird. Eine selbstständige Veröffentlichung von Kontrollergebnissen erfolgt somit grundsätzlich nicht.

(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika

Die Vereinigten Staaten von Amerika besitzen keine einheitlichen Regelungen zur Durchführung von Qualitätskontrollen. Produktkennzeichnung und -verpackung sind demgegenüber fast durchweg bundeseinheitlich geregelt. Teilweise werden Kontrollergebnisse automatisch veröffentlicht. Ansonsten lassen sich die Ergebnisse jedenfalls mit Hilfe des *Freedom of Information Acts* mit denselben Einschränkungen wie in den anderen Ländern auf Anfrage einsehen.

Im Bereich der Restauranthygiene sind in Kalifornien interessante Entwicklungen feststellbar. Einige Gemeinden, darunter Los Angeles, informieren die Öffentlichkeit über die Ergebnisse von Lebensmittelhygienekontrollen. In Los Angeles vergibt die Stadt dabei den Restaurants Noten auf der Grundlage der Verstöße gegen Gesundheits- und Hygienevorschriften, welche auf farbigen Plakaten veröffentlicht werden.

Untersucht werden Lebensmittelbetriebe; die Kontrollen führt der Staat durch. Festgestellte Verstöße können im Lebensmittelbetrieb ausgehängt werden. Außerdem haben Verbraucher die Möglichkeit, den gesamten Kontrollbericht einzusehen. Im Internet¹⁴¹ findet der Verbraucher das Restaurant auch namentlich unter der Adresse, mit dem Kontrollergebnis nach Punkten. Selbst konkrete Verstöße sind dort aufgelistet.

Die Stadt New York City plant ein ähnliches System mit Noten von A bis C einzuführen. In Washington D.C. und Philadelphia wird ebenfalls die Einführung des aus Los Angeles bekannten Systems diskutiert.

(9) Kurzsüme

Von den untersuchten Rechtsordnungen kennen nur Dänemark und die Vereinigten Staaten von Amerika eine umfangreiche automatische Veröffentlichung von Kontrollergebnissen im Lebensmittelbereich. In den USA unterliegt die Einführung einer

¹⁴¹ Beispielsweise unter: <http://publichealth.lacounty.gov/rating/>.

solchen Regelung dem Recht des jeweiligen Bundesstaats und der Entscheidung der lokalen Autoritäten. Bisher hat nur Los Angeles ein derartiges System eingeführt. In Deutschland finden entsprechende Pilotprojekte in einzelnen Regionen auf freiwilliger Basis statt. In Großbritannien gibt es das Projekt *Scores on the Doors*, das ebenfalls ein freiwilliges System zur öffentlichen Bewertung von Lebensmittelbetrieben darstellt. Daneben wurde *Oneplace* geschaffen, ein internetgestütztes Bewertungsportal für die Leistungen von bestimmten Behörden. Insgesamt ist im internationalen Vergleich festzustellen, dass in vielen Staaten Regelungen zur automatischen Veröffentlichung von Kontrollergebnissen im Lebensmittelsektor angestrebt oder jedenfalls diskutiert werden.

c. Sonstige Informationen

(1) Deutschland

Gemäß § 5 VIG dürfen Behörden Informationen, zu denen gemäß § 1 VIG Zugang zu gewähren ist, auch selbstständig im Internet oder auf andere Art und Weise veröffentlichen. Eine Pflicht, bestimmte Informationen bekannt zu machen trifft die Behörden jedoch nicht. Auch im IFG findet sich in dieser Hinsicht nur § 11, welcher zwar die Veröffentlichung von Informationsverzeichnissen sowie Organisations- und Aktenplänen anordnet, nicht jedoch die Veröffentlichung konkreter Daten. Mithin gibt es in Deutschland keine Vorschrift, die die Veröffentlichung von bestimmten Informationen unabhängig von einer Gefahrenabwehr vorsieht.

(2) Belgien

Die FANSK informiert mit Hilfe eines Newsletters, ihrer Website und der Medien die Öffentlichkeit, sofern das aus Sicht der Behörde angemessen erscheint. Allerdings veröffentlichen die FANSK nicht systematisch bestimmte Informationen. Hierzu besteht auch keine gesetzliche Verpflichtung.

(3) Frankreich

In Frankreich verbreitet das Nationalinstitut für Herkunftsbezeichnungen (INAO) Informationen über die Kontrollsysteme und Kennzeichnungen. Daneben geben alle Behörden auf ihren Internetseiten an, mit welchen Informationen sie sich befassen, auch wenn dies nicht gesetzlich vorgeschrieben ist. Ferner gibt es in Art. 7 des Ge-

setzes über den freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen eine Veröffentlichungspflicht für alle behördlichen Dokumente, die Hinweise auf die Auslegung positiven Rechts enthalten oder behördliche Vorgänge erläutern. Zudem dürfen die Behörden auch weitere Informationen veröffentlichen.¹⁴²

(4) **Dänemark**

Die Veterinär- und Lebensmittelbehörde ist grundsätzlich für Verbraucherinformation in den Bereichen Ernährung und Lebensmittel zuständig. Konkrete Bestimmungen dazu, welche Informationen zu veröffentlichen sind, existieren indes nicht. Nach der Verordnung über Verbraucherbeschwerden darf die Verbraucheragentur Informationen und Statistiken im Verbraucherbereich veröffentlichen. Dies betrifft vor allem Entscheidungen des Verbraucherbeschwerdeausschusses. Auch hier wird jedoch nicht inhaltlich festgelegt, welche Informationen zu veröffentlichen sind. Vorgeschrieben ist hingegen eine Veröffentlichung der Ergebnisse von Qualitätskontrollen (s. o.).

(5) **Schweden**

Vorschriften, die die Veröffentlichung bestimmter Informationen vorsehen, gibt es weder im Pressefreiheitsgesetz noch in einem anderen Rechtsakt. Die einzige Ausnahme hierzu besteht im Umweltinformationsrecht, das auf eine europäische Richtlinie zurückgeht. Im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips kann die schwedische Behörde allerdings auch bei Vorliegen von Ausnahmen (s. o.) bestimmte Informationen veröffentlichen, wenn dies im Interesse der Öffentlichkeit ist. Darüber hinaus veröffentlichen die Behörden in der Praxis viele Informationen eigenständig.

(6) **Großbritannien**

Neben den oben beschriebenen Registerpflichten existieren im Rahmen des *Freedom of Information Act* keine Veröffentlichungspflichten. Im Bereich der Wasserversorgung werden durch das *Drinking Water Inspectorate* und die Wasserversorgungsbehörde Informationen veröffentlicht. Auch hier existieren jedoch keine spezifischen gesetzlichen Vorgaben über den Inhalt dieser Publikationen.

¹⁴² *Böhnlein* in Micklitz, Informationszugang für den Verbraucher in Europa und den USA, 2009, S. 224.

(7) Irland

In Irland treffen mehrere Behörden Veröffentlichungspflichten. So unterhalten die *National Consumer Agency* und *Food Safety Authority* Datenbanken, in denen diejenigen Unternehmen und Betriebe aufgelistet sind, gegen die die Behörden gerichtlich vorgehen. Allerdings sind die dort enthaltenen Informationen weder besonders detailliert noch besonders leicht zugänglich. Daneben sind Behörden nach dem *Consumer Protection Act* verpflichtet, öffentlich auf solche von Unternehmen herausgegebene Informationen hinzuweisen, die den Verbraucher fehlleiten könnten. Dies wird angenommen, wenn die Informationen gegen die Vorschriften des *Consumer Protection Act* verstoßen. Der Inhalt der Informationen ist hingegen nicht gesetzlich geregelt.

Darüber hinaus ist die Veröffentlichung von Informationen auch nach dem *Freedom of Information Act* möglich.

(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika

Der amerikanische *Freedom of Information Act* enthält eine detaillierte Aufzählung derjenigen Informationen, die veröffentlicht werden müssen. Der Katalog ist abschließend. Gemäß § 552 FoIA müssen die Behörden neben Informationen über ihre Zuständigkeitsbereiche, Verfahrensregeln, Beschreibungen und Hinweisen zu Formularen, abschließenden Stellungnahmen, politischen Entscheidungen, Rechtsänderungen u. ä. auch alle Akten, die Gegenstand einer positiv beschiedenen Informationsanfrage waren, veröffentlichen, wenn diese Gegenstand häufiger Anfragen sind oder dies zu erwarten ist.

(9) Kurzresümee

Abgesehen von der Veröffentlichung von Kontrollergebnissen (s. o.) und Umweltinformationen kennt nur der amerikanische *Freedom of Information Act* Veröffentlichungspflichten, die die Veröffentlichung konkreter Fakten vorschreiben. „Kann-Vorschriften“ gibt es in Deutschland und Frankreich. Darüber hinaus existiert in allen untersuchten Rechtsordnungen die abstrakte Zielsetzung, die Öffentlichkeit in angemessenem Maße zu informieren. Die Wirksamkeit einer solchen Regelungstechnik wird jedoch zum Teil bezweifelt.

II. Informationspflichten im Verhältnis zwischen Unternehmer und Behörde

Im Zusammenhang mit der aktiven Information durch Behörden muss geklärt werden, auf welche Weise die Behörden selbst regelmäßig Informationen erlangen. Ohne diese Kenntnisse lassen sich über die Effektivität solcher Pflichten keine Aussagen treffen. Daher wurde speziell im Lebensmittel- und Produktsicherheitsbereich nach etwaigen Pflichten der Unternehmer gefragt, Behörden über Missstände zu informieren.

(1) Deutschland

In Deutschland müssen Hersteller und Importeure unverzüglich die zuständigen Behörden davon unterrichten, wenn von einem der von ihnen in den Verkehr gebrachten Produkte Gesundheitsgefahren ausgehen (§ 5 Abs. 2 GPSG).¹⁴³ Das gleiche gilt in Verdachtsfällen schwerwiegender Nebenwirkungen von Medikamenten nach § 63b Abs. 2 AMG und im Lebensmittelbereich bei Gesundheits- und Sicherheitsgefahren gemäß Art. 19 Abs. 1 und 3 der Verordnung (EG) 178/2002. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird durch behördliche Kontrollen gesichert. Bei unterbliebener Information der Öffentlichkeit durch ein Unternehmen können die Behörden an dessen Stelle die Öffentlichkeit informieren, § 40 Abs. 2 LFGB und § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG. Verstöße gegen die vorgenannten Vorschriften können mit Bußgeld geahndet werden.

Eine weitere Meldepflicht der Unternehmer resultiert aus ihrer Produktverantwortung. Diese Meldepflicht kann gemäß § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB analog durchgesetzt werden (Produktrückruf). Ihre Nichteinhaltung kann zu erheblichen Schadensersatzforderungen betroffener Verbraucher führen.

(2) Belgien

In Belgien wurde die Verordnung (EG) 178/2002 im Jahr 2003 in einem königlichen Erlass umgesetzt. Allerdings sind in Belgien anders als in der Verordnung nicht nur Lebens- und Futtermittelunternehmer, sondern alle Unternehmer in der Handelskette durch Art. 19 und 20 der Verordnung verpflichtet. Darüber hinaus findet sich eine solche Pflicht in dem Gesetz zur Verbrauchersicherheit bei Lebensmitteln und sonstigen Produkten von 1977, welches, anders als die Verordnung (EG) 178/2002,

¹⁴³ Das GPSG beruht auf der Verordnung (EG) 95/2001.

auch Tabakprodukte mit umfasst. Daneben gibt es in Art. 7 des Produkt- und Dienstleistungssicherheitsgesetzes¹⁴⁴ eine Pflicht der Unternehmer die zentrale Verbraucherkontaktstelle von Sicherheitsmängeln in anderen Bereichen als dem Lebensmittelbereich zu unterrichten.

Die Verwaltung setzt die Einhaltung der Informationsvorschriften im Allgemeinen mit Androhung und Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen durch. Kommen die Unternehmen ihren Informationspflichten weiterhin nicht nach, kann die Verwaltung entweder eine einstweilige Anordnung beantragen oder den Sachverhalt an die Staatsanwaltschaft übergeben. Stellt die Informationspflichtverletzung auch ein Strafdelikt dar, kann die Verwaltung eine Ablösesumme für das Unternehmen vorschlagen, welche vor weiterer strafrechtlicher Verfolgung schützt. In der Realität werden allerdings oft keine Strafverfahren eingeleitet.

(3) Frankreich

Die französische Rechtsordnung besitzt mit Art. L 221-1-3 Ccons. bei Verletzung der Sicherheitsanforderungen eine generelle Informationspflicht der Unternehmer gegenüber den Verwaltungsbehörden. Auch das Fehlen von bestimmten Warn- und Benutzungshinweisen zählt zu einer solchen Verletzung. Daneben ergibt sich aus Art. L 221-2 ein Vertriebsverbot für Waren, von denen dem Händler bekannt ist, dass sie den Sicherheitsanforderungen nicht entsprechen.

Die Verwaltungsbehörde (DGCCFR) ist gemäß Art. L 221-7 Abs. 1 Ccons zunächst befugt, Unternehmen dazu aufzufordern, sich innerhalb einer Frist den Produktkontrollen zu unterwerfen, wenn diese ihre Informationspflichten nicht erfüllen. Kommen die Unternehmen dem nicht nach, kann die Verwaltungsbehörde selbst tätig werden und Warnungen veröffentlichen. Daneben kann der Vertrieb der Produkte verboten werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, Bußgelder zu verhängen. Verstöße gegen die Meldepflicht der Unternehmer gegenüber den Verwaltungsbehörden können zudem strafrechtlich verfolgt und mit einer Freiheitsstrafe geahndet werden.

¹⁴⁴ Dieses Gesetz setzt die Richtlinie (EG) 2001/95 um, hat jedoch einen weiteren Anwendungsbereich.

(4) Dänemark

In Dänemark gibt es neben den Informationspflichten gegenüber Behörden aus den Verordnungen (EG) 178/2002 und (EG) 95/2001 keine weiteren Regelungen dieser Art.

(5) Schweden

Das schwedische Produktsicherheitsgesetz enthält in § 23 eine Verpflichtung von Unternehmern, die Behörden zu informieren, wenn ihnen bekannt wird, dass vertriebene Produkte nicht den Sicherheitsanforderungen entsprechen. Dies gilt nicht, wenn offensichtlich ist, dass eine solche Behördeninformation nicht nützlich wäre. Dabei sind die Sicherheitsanforderungen auch beispielsweise dann nicht eingehalten, wenn die entsprechenden Benutzungs- und Warnhinweise fehlen, §§ 9 Abs. 2, 10 Abs. 2 Produktsicherheitsgesetz. Bei Verstößen gegen § 23 können gemäß § 37 des Produktsicherheitsgesetzes Bußgelder erhoben werden. Unter Umständen ist auch ein Rückruf gesetzlich vorgeschrieben (§§ 15 ff. Produktsicherheitsgesetz). Kommen Unternehmen diesen Pflichten nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde diese zur Einhaltung der Meldepflicht auffordern und ihnen gegebenenfalls Verbote und Strafen auferlegen, §§ 27–31 Produktsicherheitsgesetz.

(6) Großbritannien

in Großbritannien wurde 2005 die Verordnung (EG) 95/2001 in den *General Product Safety Regulations SI 1803/2005 umgesetzt*. Nach Art. 9 dieses Gesetzes sind die Hersteller und Händler verpflichtet, Behörden zu unterrichten, wenn ihnen Sicherheitsverstöße ihrer Produkte bekannt geworden sind.¹⁴⁵ Darüber hinaus gilt selbstverständlich auch hier die Verordnung (EG) 178/2002.

Die Einhaltung der Meldepflicht aus Art. 9 *General Safety Regulations* ist im Lebensmittelbereich strafbewehrt. In Wiederholungsfällen ist sogar die Verhängung einer Freiheitsstrafe möglich. Im Rahmen des *Freedom of Information Acts* erlässt der Informationsbeauftragte Anordnungen und Bußgelder sowie in sehr schwerwiegenden Fällen Freiheitsstrafen.

¹⁴⁵ Bericht zur britischen Rechtslage, Introduction, Consumer Information Rights, 5. Consumer Protection.

(7) Irland

In Irland muss die *National Consumer Organisation* informiert werden, wenn Sicherheitsmängel an Produkten im Sinne der Verordnungen (EG) 178/2002 und (EG) 95/2001 festgestellt werden.¹⁴⁶ Die *National Consumer Organisation* und die *Food Safety Authority* sind für die Überwachung der Unternehmen in diesem Bereich zuständig und sorgen für die Durchsetzung dieser Meldepflicht.

(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika

Eine allgemeingültige Pflicht von Händlern in den Vereinigten Staaten, Behörden über Sicherheitsprobleme zu informieren, gibt es nicht. Allerdings unterrichten viele Unternehmen die Aufsichtsbehörden freiwillig, um sich vor etwaigen Schadensersatzklagen zu schützen.

(9) Kurzsüme

In allen untersuchten Rechtsordnungen mit Ausnahme der USA existieren bei Sicherheitsrisiken Meldepflichten der Unternehmen an die Behörden. Diese Meldepflichten sind überall bußgeldbewehrt. In Belgien, Frankreich, Schweden und Großbritannien kann die Verletzung der Meldepflicht zu der Verwirklichung von Strafdelikten führen; in Frankreich und Großbritannien ist sogar die Verhängung von Freiheitsstrafen möglich.

III. Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern

1. Direkter Informationsanspruch gegen den Unternehmer

Von den untersuchten Rechtsordnungen kennt keine eine Regelung, welche es jedem Verbraucher ermöglicht, von einem beliebigen Unternehmer Informationen einzufordern. In Frankreich besteht allerdings nach Art. L 221-1-2-4 Ccons ein Auskunftsrecht des Verbrauchers gegenüber dem Hersteller und allen Händlern der Vertriebskette, soweit diese Informationen in ihrer Eigenschaft als Händler erhalten. Dieses Auskunftsrecht bezieht sich auf Informationen zur Produktsicherheit. Es ist vertraglicher Natur, da nach französischem Recht sämtliche Ansprüche innerhalb der Vertriebskette vertraglich qualifiziert werden. Zwar ist dieses Auskunftsrecht ge-

¹⁴⁶ Bericht zur irischen Rechtslage, B.I.1.a.

setzunglich als Verpflichtung der Unternehmer formuliert und, die Frage, inwieweit es auch ein einklagbares Recht des Verbrauchers darstellt, nicht hinreichend geklärt. Jedoch kommt diese Regelung einem direkten Informationsanspruch eines Verbrauchers gegen Unternehmen in den hier untersuchten Rechtsordnungen am nächsten. In den anglo-amerikanischen Rechtsordnungen können gegebenenfalls im Wege der *pre-trial discovery* Informationen von Unternehmen herausverlangt werden. Auch dort muss aber zumindest ein besonderes persönliches Verhältnis zwischen den Parteien in der Weise bestehen, dass sich daraus ein Prozess ergeben hat.

2. Informationspflichten

a. Vorliegen von Informationspflichten und Wirksamkeitsvoraussetzungen

(1) Deutschland

In Deutschland leiten sich vorvertragliche Informationspflichten aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ab. Zusätzlich resultieren im Hersteller-Verbraucher-Verhältnis Informationsansprüche aus der Produktverantwortung des Herstellers. Daneben kennen besondere Vertragsformen bestimmte Informationspflichten, so beispielsweise Haustürgeschäfte. Dabei müssen die Informationen meist in schriftlicher Form gewährt werden. Wird der Informationspflicht nicht nachgekommen, ergeben sich daraus verschiedene Rechte. So kann der Verbraucher gegebenenfalls vom Vertrag zurücktreten oder einen Schadensersatzanspruch geltend machen. Die aus Informationspflichtverletzungen resultierenden Ansprüche unterliegen der regelmäßigen Verjährung (s. u.).

(2) Belgien

Gemäß Art. 1134 Belgisches Zivilgesetzbuch müssen Vertragspartner ihre Vertragspflichten nach Treu und Glauben erfüllen. Teilweise wird vertreten, dass dies auch eine Pflicht zur Übermittlung bestimmter Informationen beinhaltet. Darüber hinaus regelt Art. 30 des Gesetzes über Handelspraktiken sowie die Aufklärung und den Schutz der Verbraucher (LCPC) eine allgemeine Informationspflicht des Verkäufers gegenüber dem Verbraucher. Demnach muss der Verkäufer dem Verbraucher alle nützlichen Informationen über Eigenschaften des Produkts oder der Dienstleistung mitteilen. Dabei sollen sowohl das konkrete Produkt als auch das

spezifische Informationsinteresse des Verbrauchers berücksichtigt werden. Die Informationen müssen klar und verständlich sein. Ein Schriftformerfordernis gibt es nur in den Fällen, in denen der Käufer des Produktes nicht zugleich der Endabnehmer ist. Neben diesen allgemeinen Informationspflichten gibt es eine Reihe von speziellen Informationspflichten, wie beispielsweise für Fernabsatzverträge.

(3) **Frankreich**

In Frankreich ergibt sich ein allgemeines vorvertragliches Informationsrecht des Verkäufers und Anbieters aus Art. L 111-1 Ccons. Daneben existieren besondere Informationspflichten für bestimmte Vertragsarten mit speziellen Formvorschriften. So müssen die Informationen bei Haustürgeschäften gemäß Art. L 121-23 Ccons schriftlich erteilt werden. Daneben ist dem Vertrag, genauso wie bei Fernabsatzgeschäften, ein abtrennbarer Coupon für die Ausübung des Rücktrittsrechts beizulegen. Auch bei Fernkommunikationsverträgen muss die Information teilweise schriftlich erteilt werden.

(4) **Dänemark**

Der dänische Grundsatz von Treu und Glauben erfordert es im Allgemeinen, dass in Vertragsverhältnissen alle Tatsachen dargelegt werden.

(5) **Schweden**

Zwar gibt es in Schweden keine allgemeine Informationspflicht der Unternehmer, jedoch existieren in vielen speziellen Bereichen Gesetze, welche die Bereitstellung von Informationen in bestimmten (vor-)vertraglichen Situationen vorschreiben. Die Formvorschriften variieren je nach Gesetz. Die einzelnen Gesetze regeln teilweise bestimmte Formerfordernisse.

(6) **Großbritannien**

Auch in Großbritannien existiert keine allgemeine Informationspflicht. Eine Ausnahme bildet jedoch beispielsweise der Immobilienerwerb. Nach dem *Housing Act* muss der Eigentümer vor dem Vertragsschluss eine Reihe von Dokumenten vorbereiten und potentiellen Käufern zur Verfügung stellen. Ohne diese Dokumente ist ein Verkauf von Immobilien nicht möglich. Daneben verfügt auch die britische Rechts-

ordnung über Umsetzungsakte der europäischen Fernabsatz- und Verbraucherkreditrichtlinien.

(7) Irland

Dem anglo-amerikanischen Recht ist eine allgemeine Pflicht, den Vertragspartner vor Vertragsabschluss über bestimmte Tatsachen in Kenntnis zu setzen, fremd.¹⁴⁷ Auch existiert grundsätzlich keine Lehre von Treu und Glauben. In bestimmten Spezialbereichen gibt es jedoch Ausnahmen von diesem Grundsatz. So müssen beispielsweise bei Versicherungsverträgen alle für den Versicherungsantrag relevanten Informationen herausgegeben werden.

Besondere vorvertragliche Informationspflichten sind in den Gesetzen, die die Fernabsatzrichtlinie und die Richtlinie über Fernabsatz von Finanzdienstleistungen umgesetzt haben, enthalten. Eine besondere Form ist für die Erfüllung der Informationspflichten nicht vorgeschrieben. Die Informationen müssen jedoch klar und verständlich sein. In einer Studie wurde zwar kürzlich festgestellt, dass die in den genannten Rechtsakten enthaltenen Vorschriften oft nicht eingehalten werden.¹⁴⁸ Dies dürfe jedoch teilweise auf Unkenntnis der Unternehmer zurückzuführen sein.

Das Zurückhalten einer Tatsache kann eine unlautere Wettbewerbshandlung nach dem *Consumer Protection Act 2007* darstellen.

(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika

Eine generelle Informationspflicht gibt es auch in den USA nicht, jedoch sind spezielle Informationspflichten für bestimmte Vertragsarten gesetzlich festgelegt. Die Rechtsfolgen bei Verletzung dieser Informationspflichten reichen je nach Vertragsart von Vertragslösung bis Schadensersatz. Fehlen Sicherheitsinformationen, gilt das Produkt als mangelhaft. Im Deliktsrecht müssen die Unternehmer gegebenenfalls auch Strafschadensersatz zahlen. Darüber hinaus empfinden viele Unternehmen die Herausgabe von möglichst vielen Informationen an den Verbraucher als gute Marketingstrategie. Diese Informationen werden jedoch zumeist an das Produkt angebracht (s. o.). Daneben wird in den *Uniform Commercial Codes* festgelegt, inwie-

¹⁴⁷ Abgesehen von Kennzeichnungspflichten, siehe oben unter B.II.5.

¹⁴⁸ So fehlen auf 25 % der Internetseiten von Onlineshops die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestinformationen für Verbraucher.

weit Verbraucher dazu berechtigt sind, Produktinformationen über Qualität und Sicherheit vom Unternehmer zu fordern. Die UCC gelten in 45 Bundesstaaten.

b. Rechtsfolgen bei Verletzung der Informationspflichten

(1) Deutschland

Bei der Frage, welche Rechte dem Verbraucher im Falle unterlassener Informationsgewährung zustehen, ist zwischen den spezifischen vertragstechnischen Informationspflichten und den allgemeinen Aufklärungs- und Hinweispflichten zu unterscheiden.

Verletzt der Unternehmer die Informationspflichten aus §§ 312c Abs. 2, 312e Abs. 1 oder 482 BGB, beginnt die Frist zur Ausübung eines Widerrufsrechts nach § 355 BGB gemäß den Vorschriften §§ 312d Abs. 2 und 312e Abs. 3 BGB nicht vor Erfüllung der Informationspflicht beziehungsweise verlängert sich gemäß § 485 Abs. 3 BGB auf einen Monat. Fehlen bei Verbraucherdarlehensverträgen die nach § 492 Abs. 1 S. 5 BGB erforderlichen Angaben, erfüllen diese nicht die gesetzlich vorgeschriebene Form und sind mithin gemäß § 494 Abs. 1 BGB nichtig. Der Formmangel kann indes gemäß § 494 Abs. 2 BGB mit Empfang des Darlehens durch den Verbraucher geheilt werden, wobei der Vertrag zum Schutz des Verbrauchers inhaltlich angepasst wird. Im Übrigen stellt die Nichterfüllung der Informationspflichten aus §§ 312c, 312e, 482, 651a Abs.3 und 675a BGB eine Nebenpflichtverletzung im (vorvertraglichen) Schuldverhältnis gemäß §§ 311 Abs. 2, 241 Abs. 2 BGB dar und kann einen Schadensersatzanspruch des Verbrauchers nach § 280 Abs. 1 BGB begründen.

Kommt der Vertragspartner einer auf dem Gebot von Treu und Glauben basierenden Aufklärungspflicht nicht nach, kann dies eine arglistige Täuschung durch Unterlassen im Sinne des § 123 BGB darstellen und dem Verbraucher das Recht zur Anfechtung seiner auf Abschluss des Vertrags gerichteten Willenserklärung zustehen. Bei fahrlässiger Täuschung durch Unterlassen kann der Verbraucher regelmäßig die Aufhebung des Vertrages als Schadensersatz in Form der Naturalrestitution nach den Grundsätzen der vorvertraglichen Haftung (*culpa in contrahendo*) verlangen. Daneben hat der Getäuschte häufig einen Schadensersatzanspruch aus unerlaubter Handlung (§ 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 263 StGB oder § 826 BGB).

Bei schuldhafter Verletzung von Hinweis- und Aufklärungspflichten nach § 241 Abs. 2 BGB (ggf. i. V. m. § 311 Abs. 2 BGB) kann der Verbraucher einen Schadensersatzanspruch neben der Leistung nach § 280 Abs. 1 BGB geltend machen. Höchst ausnahmsweise kommt auch die Geltendmachung eines Schadensersatzes statt der Leistung gemäß §§ 280 Abs. 1 und 3, 282 BGB in Betracht, wenn dem Verbraucher die Erfüllung der vertraglichen Leistungspflicht durch den Schuldner nicht mehr zuzumuten ist. Die Unzumutbarkeit des weiteren Festhaltens am Vertrag ist gemäß §§ 323, 324 BGB auch Voraussetzung für das Bestehen eines verschuldensunabhängigen Rücktrittsrechts aufgrund der Verletzung einer (vorvertraglichen) Informationspflicht nach § 241 Abs. 2 BGB. Eine solche Unzumutbarkeit dürfte indes nur in sehr wenigen Ausnahmefällen anzunehmen sein.

(2) Belgien

Die Verletzung der aus Art. 30 LCPC herrührenden Informationspflichten ist nicht mit einer spezifischen Rechtsfolge sanktioniert. Eine Verletzung der Pflichten aus Art. 30 LCPC kann jedoch zur Haftung des Verletzenden nach allgemeinen Grundsätzen führen. Beispielweise können Vertragslösungsrechte oder Schadensersatzansprüche entstehen. Darüber hinaus gibt es gemäß Art. 95 LCPC die Möglichkeit, jede Verletzung des LCPC gerichtlich zu unterbinden. Sowohl der Käufer selbst als auch andere Nutzer des Produktes und Verbraucherverbände können diese Klage vorbringen. Allerdings nutzen Verbraucher diese Möglichkeit nur sehr selten. Außerdem kann eine Verletzung der Informationspflichten nach dem LCPC unlauteren Wettbewerb darstellen.

(3) Frankreich

Werden die oben benannten Informationspflichten verletzt, ist der Vertrag schwebend unwirksam. Der Verbraucher kann den Vertrag dann gegebenenfalls anfechten. Dem Unternehmer steht ein solches Recht hingegen nicht zu. Darüber hinaus dürfen Verkäufer keine Zahlungen von Verbrauchern entgegennehmen, solange eine Rücktrittsfrist läuft.

(4) Dänemark

Die Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben kann zu Rücktritts- und Schadensersatzrechten führen.

(5) Schweden

Zum Teil führt die Verletzung der Informationspflichten zur Unwirksamkeit von benachteiligenden Vertragsklauseln, so beispielsweise bei Verbraucherkreditverträgen. In anderen Fällen, etwa bei Verbraucherbauverträgen, geht lediglich die Beweislast hinsichtlich des Vertragsinhalts auf den Unternehmer über. Eine schwerwiegende Informationspflichtverletzung kann überdies einen Vertragsbruch darstellen, der Vertragslösungsrechte sowie Minderungs- und Schadensersatzansprüche des Verbrauchers zur Folge hat.

(6) Großbritannien

Ein übergreifendes System, welches die Rechtsfolgen bei unzureichender oder fehlender Unterrichtung der Verbraucher durch die Unternehmer einheitlich regelt, existiert nicht. Jedenfalls ist bei Verletzung der Informationspflichten ein Schadensersatzanspruch denkbar.¹⁴⁹

(7) Irland

Eine Verletzung der Informationspflichten im Fernabsatzbereich und im Verbraucherkreditbereich führt zur Unwirksamkeit des Vertrages und stellt ein strafbares Delikt dar. Die Verletzung der Informationspflichten aus dem *Consumer Protection Act 2007* kann hingegen zu einem Schadensersatzanspruch des Verbrauchers gegen jeden Hersteller oder Händler führen, der eine nach diesem Rechtsakt verbotene Handlung durchführt. Dabei sind nach dem *Consumer Protection Act 2007* insbesondere Handlungen verboten, die den Verbraucher irreführen.

(8) Die Vereinigten Staaten von Amerika

Eine Verletzung der *Uniform Commercial Codes* führt zur Haftung des Unternehmers. Dazu gehört im Falle mangelhafter Produkte eine Nachleistungspflicht. Nach den allgemeinen vertragsrechtlichen Haftungsgrundsätzen kann eine Informationspflichtverletzung überdies zum Bruch einer (implizierten) Garantie führen und Schadensersatzansprüche begründen. Daneben ergibt sich eine deliktrechtliche Haftung der Unternehmer für eine unzureichende Unterrichtung der Verbraucher im Bereich der Produktsicherheit.

¹⁴⁹ Siehe unten C.IV.d.

3. Kurzsüme

Allein Frankreich kennt mit Art. L 221-1-2-4 Ccons eine Vorschrift, die einem direkten Informationsanspruch von Verbrauchern gegen Unternehmer im außergerichtlichen Bereich nahekommt. Insofern stellt die deutsche Rechtsordnung keine Ausnahme dar.

Überdies lässt sich eine in allen untersuchten Rechtsordnungen vergleichbare Regelungstechnik feststellen. So kennen ausnahmslos alle untersuchten Länder bestimmte Informationspflichten für spezielle Vertragsformen. Im europäischen Bereich sind diese Vorschriften durch die Fernabsatz- und die Haustürrichtlinie stark angepasst. Lediglich hinsichtlich der Formerfordernisse und der Rechtsfolgen bestehen Unterschiede. Ein Schriffterfordernis ist jedoch häufig vorhanden. Bei den Rechtsfolgen stellt das Vertragslösungsrecht die übliche Rechtsfolge dar. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass den anglo-amerikanischen Rechtsordnungen zwar eine allgemeine vorvertragliche Informationspflicht fremd ist, dafür aber Informationen mit Hilfe der *pre-trial discovery* erlangt werden können.

IV. Kosten und Nutzen

1. Aufwand der Informationsbeschaffung und -erteilung

a. Tatsächliche Handlungen zur Erfüllung von Informationsansprüchen und aufwendigste Handlungen

(1) Deutschland

Die Behörde muss die Informationen heraussuchen, gegebenenfalls Dritte beteiligen oder Teile von Dokumenten schwärzen, den Informationszugangsantrag förmlich bescheiden und schließlich den Informationszugang gewähren. Vor allem die Drittbeteiligung und das Schwärzen von Dokumenten stellen dabei einen immensen Verwaltungsaufwand dar. In Einzelfällen kann aber auch bereits die Sichtung der Informationen oder das Heraussuchen der relevanten Informationen sehr viel Zeit in Anspruch nehmen.

(2) Übrige Länder

In diesem Bereich gibt es für die untersuchten Rechtsordnungen nur äußerst wenige Daten. Insgesamt scheint sich der Aufwand für das Heraussuchen von Informationen vom Aufwand für das Heraussuchen von Akten zu unterscheiden. In den USA kommt zusätzlich ein immenser finanzieller Aufwand durch Rechtsstreitigkeiten zustande.

In allen Ländern ist ein Antrag erforderlich, der bestimmte Informationen enthalten muss (s. o. unter Form). Für den Verbraucher kann es daher aufwendig werden, herauszufinden, in welchem Dokument sich die gesuchte Information befindet, wenn er das Dokument, wie in Dänemark, in seinem Antrag genau bezeichnen muss. Dies scheint auch in Schweden die größte Hürde für den Verbraucher zu sein.

b. Höhe der durch Informationsbeschaffung und -erteilung entstandenen Kosten

(1) Deutschland

Schätzungen der durch die Informationsbeschaffung und -erteilung entstehenden Kosten gibt es in Deutschland nicht. Im Jahr 2009 plante das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz jedoch 17 Mio. € für Verbraucherinformation ein. Das Bundesamt für Verbraucherschutz erhält im Jahr 2009 insgesamt 34 Mio. €. Beide Summen werden jedoch nur teilweise für konkrete Verbraucherinformation, z. B. die Bearbeitung von Informationsanfragen, genutzt, da diese Behörden auch andere Aufgaben erfüllen.

Bei Erlass von VIG und IFG wurden keine Schätzungen über Mehrkosten vorgenommen. Insgesamt ging man nicht davon aus, dass die neuen Gesetze erheblichen zusätzlichen finanziellen Aufwand herbeiführen würden. Vor allem wegen der umfangreichen Drittbeteiligung ist die Vorstellung des Gesetzgebers, dass durch die Informationsanfragen kaum zusätzliche Verwaltungskosten entstünden, inzwischen jedoch widerlegt. Erst nach Erlass des VIG wurde zudem zusätzliches Personal bei den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit eingestellt.

(2) **Belgien und Frankreich**

Schätzungen der entstandenen oder erwarteten Kosten gibt es weder in Frankreich noch in Belgien.

(3) **Dänemark und Schweden**

Für die Einrichtung des Smiley-Systems wurden in Dänemark einmalige Kosten in Höhe von 1 Mio. € veranschlagt, die vor allem zur technischen Aufrüstung der Behörden notwendig waren. Jährlich sollte das Smiley-System dann 186.000 € kosten. Dies sind allerdings nur Schätzungen von 2001, aktuelle Vergleichswerte der tatsächlichen Beträge liegen nicht vor.

In Schweden gibt es solche Schätzungen nicht, was auf die lange Tradition der Informationsfreiheit dort zurückzuführen ist.

(4) **Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika**

In Großbritannien verursachte der *Freedom of Information Act* für zentrale Behörden im ersten Jahr Kosten in Höhe von 24,4 Millionen £. Davon machen 8,6 Millionen £ Vergütungen für die Arbeitszeit von Beamten und den Rest der Kosten Widersprüche, interne Überwachungsaufgaben sowie Fixkosten aus. Im Schnitt ergibt sich bei einem Stundenlohn von 34 £ damit ein Arbeitsaufwand von 7,5 Stunden pro Anfrage. Auch wurde neues Personal eingestellt und Material angeschafft. Vorherige Schätzungen sind nicht bekannt. Seit Erlass des *Freedom of Information Act* werden aber die Kosten regelmäßig geschätzt und ausgewiesen. Die Einrichtung der *Oneplace*-Internetseite (s. o.) kostete 22 Millionen £.

Für Irland und die USA liegen keine genauen Informationen vor. Aus den USA ist lediglich bekannt, dass die durch Gebühren eingenommenen Mittel nicht einmal die Hälfte der Kosten decken, die durch Rechtsstreitigkeiten mit Bezug zum *Freedom of Information Act* entstehen.

2. Kostentragung

a. Von Verbrauchern zu tragende Kosten

(1) Deutschland

Für die Informationsgewährung nach dem VIG werden – je nach Auskunftshandlung und Aufwand – grundsätzlich Gebühren zwischen 5 und 250 € erhoben, § 6 Abs. 1 S. 1 VIG, VIGGebVO. Ausgenommen davon sind Amtshandlungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG und die Erteilung von Auskünften über Rechtsverstöße gegen das LBFG, § 6 Abs. 1 S. 2 VIG. Die Gebühren und Auslagen sollen kostendeckend erhoben werden und können bei außergewöhnlichem Verwaltungsaufwand bis zum Dreifachen des Höchstsatzes betragen. Gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 IFG ist die Erteilung einfacher Auskünfte kostenfrei. Für alle anderen Amtshandlungen werden Gebühren und Auslagen erhoben. Nach § 12 Abs. 1 S. 2 UIG sind neben der Erteilung einfacher Auskünfte die Einsichtnahme in Informationen vor Ort und Amtshandlungen nach §§ 7 Abs. 1 und 2, 10, 11 UIG gebührenfrei. Die Gebühren reichen hier von 0 € für einfache Auskünfte bis zu 500 € für die Erteilung schriftlicher Auskünfte.

Dabei ergibt sich aus dem Gebührenäquivalenzprinzip, dass die Höhe der Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zur Gegenleistung stehen muss. Die Gebühren werden daher individuell berechnet. Außerdem können für Ausfertigungen und Vervielfältigungen Auslagen erhoben werden. Auf Bundesebene¹⁵⁰ können die Behörden gemäß § 16 Verwaltungskostengesetz die Zahlung eines angemessenen Vorschusses für die voraussichtlich entstehende Bearbeitungsgebühr verlangen.

(2) Belgien und Frankreich

In Belgien ist die Akteneinsicht nach dem Verwaltungstransparenzgesetz kostenlos. Allerdings können für Kopien angemessene Gebühren erhoben werden. Dabei sind die ersten 50 Kopien kostenlos. Jede weitere Kopie kostet 0,05 € ab der 101. Seite nur noch 0,02 €. Die Gebühren variieren bei größeren Formaten oder Farbkopien. Der Einkaufswert bildet dabei stets die Obergrenze. Elektronische Kopien und die Weiterleitung von E-Mails sind kostenfrei.

¹⁵⁰ Die Landesverwaltungskostengesetze entsprechen dem VwKostG größtenteils.

Auch nach dem französischen Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen ist die Akteneinsicht kostenlos. Nur für Fotokopien können Gebühren erhoben werden.

(3) Dänemark und Schweden

In Dänemark ist die Akteneinsicht ebenfalls kostenfrei. Für Kopien sind jedoch Gebühren zu entrichten, sofern der Gesamtbetrag 25 Dänische Kronen (ca. 3 €) übersteigt. Dabei wird die erste Kopie mit 10 Dänischen Kronen (ca. 1,35 €) und jede weitere mit 1 Dänischen Krone berechnet.

Die Akteneinsicht in Schweden ist gebührenfrei. Für die ersten 10 Kopien werden Kosten in Höhe von 50 Schwedischen Kronen (ca. 5 €) berechnet und 2 Schwedische Kronen für jede folgende Kopie.

(4) Großbritannien

Großbritannien hat eine vergleichbar ungewöhnliche Kostenregelung getroffen. Demnach ist der Informationszugang grundsätzlich kostenlos. Die Behörden schätzen im Vorhinein, wie viele Stunden die Bearbeitung des Antrages dauern wird. Dabei wird ein Stundenlohn von 25 £¹⁵¹ zugrunde gelegt. Die Abwägung von Informationsinteressen mit anderen Interessen wird nicht in Rechnung gestellt. Übersteigt die Summe aus den berechneten Arbeitsstunden 450 £ (600 £ bei zentralen Regierungsbehörden), kann die Behörde entscheiden, ob sie die Bearbeitung ganz ablehnt oder beim Antragsteller anfragt, ob er bereit ist, die entsprechende Gebühr zu bezahlen. Ist der Antragsteller dazu nicht bereit, wird die Anfrage abgelehnt. Die Behörden müssen nicht tätig werden, wenn die Gebühr nicht innerhalb von drei Monaten nach schriftlichem Gebührenbescheid gezahlt wurde.

(5) Irland

In Irland sind Anfragen nach dem *Freedom of Information Act* grundsätzlich nur dann kostenfrei, wenn die beantragten Akten ausschließlich persönliche Informationen beinhalten, die den Antragsteller betreffen. Auch hier besteht jedoch eine Ausnahme, wenn es sich um eine große Anzahl von Akten handelt. Für das Auffinden

¹⁵¹ Dies ist der vorgeschriebene Wert. Tatsächlich wurde aber ein Stundenlohn von 34 £ verwendet, wie eine Nachprüfung ergab, Bericht zur britischen Rechtslage, C.I.2.

der Akte werden 20,95 € pro Stunde berechnet. Dabei wird eine Stundenanzahl zugrunde gelegt, die in einem gut organisierten Aktensystem benötigt werden würde, um die Akte aufzufinden. Organisationsmissstände gehen daher zu Lasten der Behörden. Zusätzlich werden abhängig von der Inhaberschaft einer Krankenkarte Gebühren zwischen 10 und 15 € fällig, wenn es sich bei den Akten um medizinische Akten handelt, die keine persönlichen Informationen enthalten.

Fotokopien kosten je 0,04 €. Auch andere Speichermedien (CD-Rom, Disketten etc.) sind bei Behörden gegen Entgelt erhältlich. Es werden überhaupt keine Gebühren berechnet, wenn die betreffenden Akten einzelnen oder mehreren Personen dazu dienen sollen, eine Angelegenheit von nationaler Bedeutung zu verstehen und wenn die Eintreibung der Gebühren deren Höhe übersteigen würde.

Die Behörden müssen vom Antragsteller einen Gebührevorschuss von mindestens 20 % verlangen, wenn das Heraussuchen der Akte wahrscheinlich einen Betrag von 50,79 € überschreitet.

(6) Die Vereinigten Staaten von Amerika

In den Vereinigten Staaten legt jede Behörde die Gebühren, sofern es solche geben soll, selbst fest. Bundesweit einheitlich geregelt sind lediglich die Rahmenbedingungen und die Situationen, in denen keine oder geringere Gebühren erhoben werden dürfen. Keine oder geringere Gebühren sind zu erheben, wenn die betreffenden Akten einzelnen oder mehreren Personen behilflich wären, eine Angelegenheit von nationaler Bedeutung zu verstehen, wenn der Antragsteller kein kommerzielles Interesse verfolgt oder wenn die Kosten der Gebühreneintreibung gleich hoch oder höher wären als die erhobenen Gebühren selbst.

Außerdem dürfen für die ersten beiden Stunden Aktensuche und die ersten 100 Kopien keine Gebühren erhoben werden. Der *United States Postal Service* berechnet für jede weitere Stunde beispielsweise 32 \$.

Vorschüsse dürfen amerikanische Behörden nur dann verlangen, wenn die Gebühr 250 \$ überschreitet oder der Antragsteller in der Vergangenheit Gebührenzahlungen versäumt hat.

Antragsteller, die die Anfrage aus wirtschaftlichem Interesse tätigen, müssen jedoch für die entstehenden Kosten aufkommen. Das beinhaltet die Kosten für Aktensuche, -aufarbeitung und -vervielfältigung.

b. Kostenminderungsmöglichkeiten für sozial Schwache

(1) Deutschland

Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses können die Gebühren für die Informationsgewährung um 50 % gesenkt werden oder es kann sogar ganz von ihrer Erhebung abgesehen werden. So können gegebenenfalls die finanziellen Verhältnisse des Antragstellers berücksichtigt werden.

(2) Belgien, Frankreich, Dänemark, Schweden

Da keine Gebühren erhoben werden, sind auch keine Gebührenminderungstatbestände erforderlich.

(3) Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

In Großbritannien, Irland und den USA gibt es keine spezialgesetzlichen Regelungen zur Minderung von Gebühren für sozial Schwache. In Irland und den USA gibt es jedoch andere Gebührenausschluss- und -minderungsgründe (s. o.).

c. Wirkung der Kosten auf das Informationsverhalten

Eine Abschreckungswirkung der erhobenen Gebühren auf das Antragsverhalten der Bürger ist in keinem Land belegt. Dennoch wurde in Großbritannien eine Regelung, nach der grundsätzlich für jeden Antrag eine Gebühr vorgesehen war, aus Sorge vor etwaigen Einschränkungen des Informationsrechts durch Gebühren abgelehnt.

d. Kostenbeteiligung der Unternehmen

(1) Deutschland

Im Rahmen von VIG, IFG und UIG werden Unternehmen nicht an den Kosten beteiligt. Gemäß § 8 Abs. 7 GPSG können Hersteller oder Personen, die das Produkt zum Inverkehrbringen lagern oder ausstellen, bei der Feststellung eines Verstoßes gegen § 4 GPSG (Inverkehrbringen gesundheitsschädlicher Produkte) bei einer

Prüfung gemäß § 8 GPSG für die Kosten der Prüfung herangezogen werden. Im Lebensmittelbereich werden grundsätzlich Gebühren erhoben.

(2) **Belgien und Frankreich**

In Frankreich werden Unternehmen nicht direkt an den Kosten, die durch Verbraucherinformation entstehen, beteiligt. Allerdings tragen Unternehmen stets die Kosten, die durch Kontrollen entstehen. Im belgischen Bericht fehlt es an Informationen zu diesem Punkt.

(3) **Schweden und Dänemark**

Auch in Schweden und Dänemark werden die Unternehmen nicht an den entstehenden Kosten beteiligt.

(4) **Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika**

In Großbritannien tragen die Unternehmen die Kosten für behördliche Kontrolluntersuchungen. Insbesondere im Produktsicherheitsbereich können die Behörden Vollstreckungskosten und durch Untersuchungsverweigerung entstandene Schäden auf die Unternehmen umlegen. Ein spezielles System dieser Art gibt es im *Freedom of Information Act* jedoch nicht.

In Irland dürfen Behörden hingegen nur angemessene Kosten im Kontrollbereich erheben. Traditionell werden solche Kosten ausschließlich in der Fleischverarbeitung berechnet.

Auch in den USA werden die Unternehmen nicht an den Kosten beteiligt, die aufgrund von Regelungen des *Freedom of Information Act* entstehen. Zum Teil müssen Unternehmen die Kosten für staatliche Kontrollen tragen, so beispielsweise bei Medikamenten.

e. Kurzsüme

Deutsche, irische und amerikanische Behörden erheben kostendeckende Gebühren für den Informationszugang. Der amerikanische *Freedom of Information Act* regelt dabei, ähnlich wie das deutsche VIG, aus Kompetenzgründen nur die Rahmenbedingungen. Überall findet eine individuelle Berechnung statt. Während im VIG die Ober- und Untergrenzen der Gebühren für bestimmte Amtshandlungen festgelegt

sind, wird in Irland nach einem Stundensatz berechnet. Auch in Amerika wird dies teilweise so gehandhabt. Daneben werden Auslagen für Kopien u. ä. berechnet. In Belgien, Frankreich, Dänemark und Schweden ist der Zugang zu Informationen demgegenüber gebührenfrei. Kopien müssen allerdings auch dort, jedenfalls ab einer bestimmten Menge (Dänemark und Schweden), bezahlt werden. Großbritannien hat eine Art Zwischenlösung gefunden. Zwar ist der Informationszugang grundsätzlich kostenfrei. Ab einem Betrag von 450 bzw. 600 £ können die Behörden jedoch den Antrag ablehnen oder dem Antragsteller die Bearbeitung unter die Bedingung stellen, dass er die vollen dafür anfallenden Kosten trägt.

Eine ausdrückliche Regelung zur Reduzierung der Gebühren für sozial Schwache kennt nur das VIG. In allen Rechtsordnungen ist allerdings eine Reduzierung der Gebühren bei Bestehen eines öffentlichen Interesses bekannt. Die zumindest teilweise Beteiligung von Unternehmen an den Kosten ihrer Qualitäts- und Sicherheitskontrollen scheint eher die Regel als die Ausnahme zu sein. Eine direkte Abwälzung der den Behörden durch Informationsanfragen verursachten Kosten auf Unternehmen findet in keinem der untersuchten Länder statt.

3. Kosten-Nutzen-Betrachtungen

Zu den Fragen in Teil D III. des Fragebogens hat sich fast keiner der Berichtersteller geäußert.¹⁵² Insgesamt scheinen die Berücksichtigung der Kosten bei der Entscheidung über den Informationszugang und die Idee, dass die Beteiligung an den Kosten einen Einfluss darauf haben könnte, ob der Informationsanspruch besteht und gewährt wird, daher eine in sämtlichen untersuchten Rechtsordnungen unbekanntere Regelungsoption zu sein.

V. Schadensersatz

Die Tatsache, ob eine Informationspflichtverletzung zu einem Schadensersatzanspruch führt, lässt Schlussfolgerungen darüber zu, welche Bedeutung der Informationsanspruch im jeweiligen Land besitzt.

¹⁵² Einzige Ausnahme: Bericht zur amerikanischen Rechtsordnung, D. III.

1. Informationspflichtverletzung und Beweislast

a. Deutschland

In Deutschland ist eine Informationspflicht verletzt, wenn Informationen nicht oder unvollständig bzw. unrichtige Informationen wissentlich oder grob fahrlässig herausgegeben werden. Eine solche Informationspflichtverletzung kann zu einem Schadensersatzanspruch gegenüber dem Träger der informationspflichtigen Stelle führen, soweit ein subjektiver Anspruch auf Informationszugang besteht. Außerdem kann eine Verletzung der Amtsermittlungspflicht nach § 24 VwVfG einen Haftungsanspruch aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG begründen, wenn eine Behörde den Sachverhalt nicht vollständig oder unrichtig ermittelt hat und aufgrund der Weitergabe der Daten dem Betroffenen ein Schaden entsteht.

Die Beweislast für die Informationspflichtverletzung trägt im Verwaltungs- und Zivilverfahren grundsätzlich der Antragsteller. Zu beachten ist jedoch, dass bei der (vor-)vertraglichen Haftung bei Vorliegen einer Informationspflichtverletzung das Verschulden gemäß § 280 Abs. 1 S. 2 BGB vermutet wird.

b. Belgien und Frankreich

Eine Informationspflichtverletzung liegt in Belgien dann vor, wenn falsche oder ungenügende Informationen weitergegeben wurden. Informationspflichten sind in verschiedenen Spezialgesetzen geregelt. Eine drittschützende Funktion der Normen wird für die Geltendmachung eines Schadensersatzanspruches nicht verlangt. Teilweise wurde eine Beweislastumkehr zugunsten des Verbrauchers bezüglich der Pflichtverletzung vertreten. Der Oberste Gerichtshof entschied hingegen, dass der Verbraucher die Beweislast für alle Voraussetzungen des Schadensersatzes trägt. Im Produktsicherheitsbereich ist eine Exkulpation des Unternehmers möglich, wenn das Opfer ein Mitverschulden an der Rechtsverletzung trifft.

In Frankreich liegt eine Informationspflichtverletzung vor, wenn der Unternehmer die erforderlichen Informationen nicht bereitstellt, die erteilten Informationen falsch sind oder er dem Verbraucher nicht die für die Benutzung erforderlichen Ratschläge er-

teilt. Für diese Pflichtverletzung besteht eine Verschuldensvermutung. Klarheit und Verständlichkeit der Informationen sind ebenfalls erforderlich.¹⁵³

c. Dänemark und Schweden

In Dänemark kann sich eine Informationspflichtverletzung sowohl aus der Verletzung von § 9 Abs. 1 S. 1 Produktsicherheitsgesetz, als auch aus einer Verletzung von Treu und Glauben (§ 76 Abs. 1, 3 Warenabsatzgesetz) ergeben. Demnach verletzt ein Unternehmer seine Informationspflicht, wenn er seinem Produkt nicht Informationen über von ihm ausgehende Risiken und Gefahren beifügt oder wenn er dem Käufer nicht alle Informationen gibt, die seine Entscheidung beeinflussen könnten. Die Behörden sind hingegen verpflichtet, die Öffentlichkeit über die Gefahren von Produkten und Dienstleistungen aufzuklären (§ 14 Produktsicherheitsgesetz). Tun sie das nicht, verletzen sie ihre Informationspflicht.

In Schweden stellen falsche und unvollständige Informationen eine Informationspflichtverletzung dar. Die Beweislast liegt dabei grundsätzlich bei demjenigen, der behauptet, die Information sei falsch. Im Rahmen des Gesetzes zum Verbrauchsgüterkauf ist der Schadensersatzanspruch verschuldensabhängig.¹⁵⁴

d. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

Im Rahmen des britischen *Freedom of Information Act* stellt nur eine Verweigerung der Herausgabe der Informationen eine Informationspflichtverletzung dar. Die Beweislast liegt dabei grundsätzlich bei derjenigen Person, die den Vorwurf der Informationspflichtverletzung erhebt.

In Irland stellt die Weitergabe von falschen Informationen an eine Behörde oder einen Verbraucher ein Strafdelikt dar. Während des Verfahrens trägt das Unternehmen die Beweislast dafür, dass die Information richtig war, die restliche Beweislast liegt (wie immer) bei der Staatsanwaltschaft.¹⁵⁵

Im amerikanischen Rechtssystem liegt eine Informationspflichtverletzung dann vor, wenn die Schwere und Wahrscheinlichkeit der Rechtsverletzung mehr wiegt als das

¹⁵³ Bericht zur französischen Rechtslage, B.I.2.

¹⁵⁴ Siehe Standardisierter Fragebogen zum Gesetz zum Verbrauchsgüterkauf (*Consumer Sales Act*) Nr. 9.

¹⁵⁵ Bericht zur irischen Rechtslage, B.I.2.a.

Interesse, die Informationen nicht herauszugeben, oder wenn die Risiken der Nicht-Herausgabe der Information die Risiken der Herausgabe überwiegen. Die Beweislast liegt grundsätzlich bei demjenigen, der eine Informationspflichtverletzung geltend macht.

2. Voraussetzungen eines etwaigen Schadensersatzanspruches für eine Informationspflichtverletzung und Berechnung des Schadens

a. Deutschland

Nach deutschem Recht werden für einen Schadensersatzanspruch neben einer (drittbezogenen Amts-)Pflichtverletzung Verschulden, Kausalität und ein Schaden vorausgesetzt. Ziel des Schadensersatzanspruches ist stets Naturalrestitution, d. h. der Geschädigte muss so gestellt werden, wie er ohne die Informationspflichtverletzung stünde, § 249 BGB. Bei immateriellen Schäden soll der Anspruchsberechtigte angemessen entschädigt werden.

Gemäß § 253 Abs. 2 BGB kann Schmerzensgeld für Verletzungen des Körpers, der Gesundheit, der Freiheit oder der sexuellen Selbstbestimmung verlangt werden. Nach ständiger Rechtsprechung besteht Anspruch auf immateriellen Schadensersatz jedoch auch bei schwerwiegender Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.

b. Belgien

In Belgien setzt ein Schadensersatzanspruch eine Pflichtverletzung, Kausalität und einen Schaden voraus. Die Pflichtverletzung kann dabei aus der Verletzung einer bestimmten Norm oder aus Verschulden resultieren. Der Anspruch umfasst neben dem Ausgleich eines wirtschaftlichen Schadens grundsätzlich auch Schmerzensgeld. Strafschadensersatz gibt es in Belgien nicht. Eine Exkulpation des Unternehmens ist möglich, wenn das Produkt zum Zeitpunkt des Verkaufs dem aktuellen Stand von Wissenschaft und Forschung entsprach.

c. Frankreich

Vertragliche und deliktische Schadensersatzansprüche sind in Frankreich verschuldensabhängig. Bei vertraglichen Ansprüchen wird dabei das Verschulden des Unternehmers vermutet.

Eine Exkulpation der Unternehmen ist nur möglich, wenn die Information dem gegenwärtigen Erkenntnisstand entsprach (Art. L 221-1-3 Ccons.). Dem Verbraucher wird der gesamte Schaden ersetzt, auch immaterielle Schäden. Vorausgesetzt werden lediglich Kausalität und ein konkreter Schaden. Eine Verletzung von allgemeinen vorvertraglichen Informationspflichten kann zu Bußgeldsanktionen führen, Art. L 121-128 Ccons. Strafrechtliche Sanktionen kommen nur in Betracht, wenn gleichzeitig der Tatbestand des Betruges oder des unlauteren Wettbewerbs erfüllt ist.

d. Dänemark

Die genauen Voraussetzungen der dänischen Schadensersatzansprüche variieren je nach Anspruchsgrundlage. Strafschadensersatz gibt es in Dänemark nicht.

e. Schweden

In Schweden setzen die meisten Schadensersatzansprüche Verschulden voraus. Im Mängelgewährleistungsrecht hingegen muss der Unternehmer beweisen, dass er den Mangel nicht verschuldet hat, d. h. dass der Fehler nicht kontrollierbar war, dass er zum Zeitpunkt des Verkaufs unbekannt war und er die Konsequenzen weder vermeiden noch verringern konnte (Gesetz zum Verbrauchsgüterkauf¹⁵⁶, Gesetz über Verbraucherdienstleistungen¹⁵⁷). Auch Behörden können deliktisch haftbar gemacht werden. Ersetzt wird der wirtschaftliche Schaden. Schmerzensgeld wird nur in gesetzlich festgelegten Fällen, von denen keine einschlägig sind, gewährt. Strafschadensersatz gibt es in Schweden nicht.

f. Großbritannien

In Großbritannien sind Schadensersatzansprüche grundsätzlich verschuldensabhängig. Für einen Schadensersatzanspruch wegen einer Informationspflichtverletzung muss jedoch ein schwerer Schaden vorliegen. Bei Pflichtverletzungen durch die Behörden muss diese zu einer Rechtsgutsverletzung geführt haben. Wird eine sich aus dem *Freedom of Information Act* ergebende Pflicht verletzt, kann kein Schadensersatz geltend gemacht werden. Stattdessen stehen dem Antragsteller die

¹⁵⁶ Fjärde stycket konsumentköplagen (1990:932).

¹⁵⁷ Siehe Bericht zur schwedischen Rechtslage A.I.2.

im *Freedom of Information Act* vorgesehenen Rechtsmittel, wie eine Beschwerde beim Informationsbeauftragten, zur Verfügung (s. u.).¹⁵⁸

Im Deliktsrecht wird ein Ausgleich des finanziellen Schadens als Ersatz gewährt, während der Geschädigte im Vertragsrecht so gestellt werden muss, wie er bei ordnungsgemäßer Durchführung des Vertrages gestanden hätte.

g. Irland

Nach dem irischen *Consumer Protection Act 2007* kann der Verbraucher vom Händler Schadensersatz verlangen, wenn dieser fehlerhafte Informationen herausgegeben hat. Dieser Anspruch ist nicht verschuldensabhängig. Die Auferlegung eines Strafschadensersatzes ist in diesem Zusammenhang möglich.

Grundsätzlich muss für einen Schadensersatzanspruch in den Vereinigten Staaten Verschulden vorliegen. Im Produkthaftungsbereich basiert der Schadensersatzanspruch jedoch auf reiner Gefährdungshaftung, d.h. es muss lediglich bewiesen werden, dass das Produkt unzumutbar gefährlich ist.

Eine Exkulpation des Unternehmers ist nur denkbar, wenn der Verbraucher das Produkt nachweislich falsch verwendet oder verändert hat. In manchen Bundesstaaten kann sich der Unternehmer auch damit exkulpieren, dass er nachweist, dass das Produkt zum Zeitpunkt des Verkaufes dem Stand der Technik entsprach.

h. Die Vereinigten Staaten von Amerika

In Amerika gibt es keinen dem deutschen Recht vergleichbaren immateriellen Schadensersatz. Allerdings wird neben Lohnausfällen und Kosten für medizinische Behandlungen auch ein Ausgleich für seelische oder physische Schmerzen gewährt. Daneben ist gegebenenfalls ein Strafschadensersatz denkbar. Der Strafschadensersatz und der Ersatz für Schmerzen können allerdings unter Umständen vom wirtschaftlichen Verlust des Opfers gedeckelt werden. Darüber hinaus ist eine Kürzung des Anspruchs wegen Mitverschulden des Klägers denkbar.

¹⁵⁸ Bericht zur britischen Rechtslage, B.I.1.d.

3. Verjährung von Ansprüchen wegen Informationspflichtverletzungen

a. Deutschland

Grundsätzlich verjähren Schadensersatzansprüche in Deutschland gemäß § 195 BGB innerhalb von drei Jahren. Dabei beginnt die Verjährung in der Regel mit der Kenntnis vom Schadensereignis. Erlangt der Geschädigte nie Kenntnis verjährt der Anspruch erst 30 Jahre nach dem schadensauslösenden Ereignis, § 199 Abs. 3 Nr. 2 BGB. Außerhalb von Körper- und Gesundheitsschäden (§ 199 Abs. 2 BGB) kann der Anspruch aber ggf. bereits zuvor, spätestens 10 Jahre nach Entstehung verjähren, § 199 Abs. 3 Nr. 1 BGB. Maßgebend ist jeweils das Jahresende (§ 199 Abs. 1 BGB). Sollte sich das Unternehmen oder die Behörde irgendwie durch die Informationspflichtverletzung ungerechtfertigt bereichert haben, verjährt der Anspruch des Entreicherten gemäß § 852 BGB erst nach 10 Jahren.

b. Belgien und Frankreich

In Belgien verjähren Ansprüche aus Art. 1382 CC innerhalb von 5 Jahren ab Kenntnis vom schädigenden Ereignis, spätestens aber 20 Jahre nach dem schädigenden Ereignis. Ansprüche, die auf dem Produkthaftungsgesetz basieren, verjähren innerhalb von 3 Jahren ab dem Tag an dem der Verbraucher hätte informiert werden müssen oder nach 10 Jahren, beginnend am Folgetag, nachdem das Produkt auf den Markt gebracht wurde.

In Frankreich verjähren zivilrechtliche Ansprüche regelmäßig in 30 Jahren. Deliktische und Produkthaftungsansprüche verjähren innerhalb von 10 Jahren (Art. 2270-1 und 1386-16 Code Civil).

c. Dänemark und Schweden

Zur Verjährung finden sich im dänischen Bericht keine Informationen.

In Schweden verjähren Schadensersatzansprüche im Allgemeinen innerhalb von 10 Jahren, ab der Entstehung des Schadens (Verjährungsgesetz¹⁵⁹). Dies kann aber je nach Anspruchsgrundlage variieren. Insbesondere im Verbrauchsgüterkauf und

¹⁵⁹ *Preskriptionslag* (1981:130).

Verbraucherdienstleistungsbereich beträgt die Verjährung nur 3 Jahre, ab dem Zeitpunkt der Lieferung der Ware.

d. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

Die Verjährung beträgt in Großbritannien für vertragliche und deliktische Ansprüche 6 Jahre. Im Falle von Personenverletzungen beträgt die Verjährung grundsätzlich 3 Jahre.

In Irland verjähren deliktische Ansprüche und Ansprüche aus *Consumer Protection Act* ebenfalls in 6 Jahren.

In den Vereinigten Staaten regeln die einzelnen Bundesstaaten die Verjährung. Demnach verjähren deliktsrechtliche Ansprüche ab dem Verletzungszeitpunkt innerhalb von 1 bis 6 Jahren.

4. Recht auf Gegendarstellung, Nachkontrollen und selbstständige Aktualisierung von Informationen durch Behörden

a. Deutschland

In Deutschland gibt es vereinzelt Gegendarstellungsansprüche. So ist in § 40 Abs. 5 LFVG und 10 Abs. 5 GPVG normiert, dass die Behörden die Öffentlichkeit unverzüglich darüber informieren müssen, dass die herausgegebenen Informationen falsch waren. Voraussetzung dafür ist, dass der Betroffene dies beantragt oder es zur Wahrung erheblicher Belange der Gemeinschaft erforderlich ist. Die Gegendarstellung soll dabei in derselben Form erfolgen wie die ursprüngliche Veröffentlichung. UIG, IFG und VIG kennen solche Regelung nicht.

Allerdings kann sich ein Recht auf Gegendarstellung aus dem allgemeinen Rechtsinstitut des öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruchs ergeben.

Eine automatische Veröffentlichung der Verbesserung von Zuständen gehört nicht zu den behördlichen Informationspflichten. Ein Recht auf Nachkontrollen gibt es ebenfalls nicht.

b. Belgien und Frankreich

In Belgien scheint es einen Gegendarstellungsanspruch nicht zu geben.

Unternehmen haben in Frankreich grundsätzlich ein gesetzlich normiertes Recht auf Gegendarstellung. Dies gilt für alle Arten von Presse wie Printmedien, Radio, Fernsehen und Internet.¹⁶⁰

Eine automatische Veröffentlichung von verbesserten Zuständen durch die Behörden gibt es nicht.

Hinsichtlich der Qualität gibt es eine regelmäßige Kontrolle durch die INAO. Nachkontrollen gibt es jedoch nur in der Form, dass das Unternehmen bei Ablehnung einen neuen Antrag auf Annahme stellen kann. Wurden Eilmaßnahmen nach Art L 221-5 Ccons durch den Verbraucherschutzminister oder den Präfekten getroffen, sind diese in jedem Fall nach Abs. 1 der Vorschrift auf die Dauer eines Jahres begrenzt und innerhalb dieses Zeitraumes muss eine erneute Kontrolle erfolgen.

c. Dänemark und Schweden

Die dänischen Behörden entfernen die Namen der Unternehmen selbstständig von der entsprechenden Internetseite, wenn die Unternehmen den Entscheidungen des Verbraucherbeschwerdeausschusses nachkommen. Über einen Gegendarstellungsanspruch gibt es keine Informationen.

In Schweden gibt es kein Recht auf Gegendarstellung, ein betroffenes Unternehmen hätte jedoch einen Schadensersatzanspruch.

d. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

In der Regel berufen sich die britischen Behörden auf Informationen der Unternehmen, so dass Fälle, in denen eine Gegendarstellung notwendig ist, selten vorkommen. Sollten die Behörden dennoch Informationen herausgeben, die aus Sicht des Unternehmens nicht korrekt sind, bekommt das Unternehmen Gelegenheit, sich dazu zu äußern. Dies ergibt sich entweder aus dem einschlägigen Spezialgesetz oder aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (*law of fairness*). Im Rahmen des *Freedom of Information Act* handhaben die Behörden die Herausgabe von Informationen vor allem dann sehr sorgfältig, wenn Geistiges Eigentum betroffen sein könnte.

¹⁶⁰ Siehe Art. 13 Gesetz über die Pressefreiheit vom 29. Juli 1881 und Art. 6 Gesetz vom 21. Juni 2004.

Informationen über einen Gegendarstellungsanspruch gibt es in Irland nicht.

Nach amerikanischem Recht gibt es keinen Gegendarstellungsanspruch.

5. Kurzsüme

In allen untersuchten Rechtsordnungen ist ein Schadensersatzanspruch wegen einer Informationspflichtverletzung von Behörden oder Unternehmen möglich. Die Voraussetzungen ähneln sich im Einzelnen stark. In Deutschland, Frankreich, Schweden, Großbritannien und den USA setzt ein Schadensersatzanspruch grundsätzlich Verschulden voraus. In den übrigen Ländern ist dies nur teilweise oder gar nicht der Fall. Die Beweislast trägt in der überwiegenden Zahl der untersuchten Rechtsordnungen der Kläger. Allein in Frankreich gilt grundsätzlich eine Verschuldensvermutung zugunsten des Verbrauchers. Außer in Schweden und in Großbritannien sind vom Schadensersatz grundsätzlich auch immaterielle Schäden erfasst, wobei in den USA damit nur Schmerzensgeld gemeint ist.

Die Verjährung der Ansprüche reicht von einem (USA) bis zu 30 Jahren (Frankreich). Deutschland gehört dabei mit drei Jahren allgemeiner Verjährungsfrist zu den Ländern, deren Verjährung relativ kurz ist. Allerdings verjährt der Anspruch in Deutschland erst nach 30 Jahren, wenn der Betroffene von dem Schaden nie Kenntnis erlangt hat. Die Kenntnis vom Schaden ist beispielsweise in Schweden hingegen kein Kriterium für die Verjährung.

Einen allumfassenden, normierten Gegendarstellungsanspruch gibt es nur in Frankreich. Auch dort veröffentlichen die Behörden jedoch selbstständig keine Verbesserung der bei den Unternehmen bemängelten Zustände. Dies geschieht in dieser Form zum Teil nur in Dänemark.

D. Praktische Wirksamkeit der Regelungen

I. Wichtigste Normen der Verbraucherinformation

1. Deutschland

Die wichtigsten Anspruchsgrundlagen für allgemeine Informationsansprüche sind § 1 VIG und § 3 IFG, da durch diese beiden Normen der individuelle Informationszugang gewährleistet wird. Allerdings sind die Vorschriften § 40 LFGB, § 34 AMG

und § 5 VIG nicht in ihrer Wirkung zu unterschätzen, da sie auch die Nennung von Namen der Hersteller und der Produkte ermöglichen.

Insgesamt wurden deutlich mehr Anfragen nach dem IFG gestellt als nach dem VIG. Der sachlich engere Anwendungsbereich des VIG und das frühere Inkrafttreten des IFG dürften wesentliche Gründe sein, warum das IFG häufiger genutzt wird als das VIG. Insgesamt werden VIG und IFG häufiger als Anspruchsgrundlagen außerhalb dieser Gesetze benutzt, weil diese neben dem UIG die einzigen allgemeinen Informationsansprüche darstellen. Ungefähr 46 % der Antragsteller sind private Personen, der Rest bilden Antragsteller aus Presse oder Verbänden. Die häufigsten Themenbereiche nach denen gefragt wurde, sind Rechtsverstöße (§ 1 Abs. 1 Nr. 1), Beschaffenheit (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 VIG) und Überwachungsmaßnahmen (§ 1 Abs. 1 Nr. 5). Die Hauptablehnungsgründe nach dem VIG bei Behörden sind öffentliche Belange (§ 2 S. 1 Nr. 1 VIG) und sonstige Gründe, wie beispielsweise die Form (§ 3 VIG).

2. Belgien und Frankreich

In Belgien begründet gerade die Kombination aus privatrechtlichen Informationspflichten und Akteneinsichtsgesetz das Niveau an Verbraucherschutz, und es ist schwer zu sagen, welche Norm die wichtigste und am häufigsten genutzte ist, zumal es dazu keinerlei Statistiken gibt.

In Frankreich stellen eindeutig Art. L 111-2 Ccons. als allgemeines Verbraucherinformationsrecht und Art. L 221-1-2 Ccons. speziell im Bereich der Produktsicherheit die wichtigsten Normen zur Verbraucherinformation dar. Bei der Kommission für Verbraucherschutz stammten von 100 Anträgen 82 von Verbrauchern. Die Sachbereiche, zu denen am häufigsten Anfragen gemacht wurden, sind Dienstleistungen, Säuglingspflegeprodukte und Möbel. Die häufigsten Ablehnungsgründe sind fehlende Antworten des Antragstellers, eine fehlende Gefahr durch das Produkt oder dass bereits ein Gutachten über das Produkt vorhanden ist.

Das Gesetz über freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen wird von Verbrauchern kaum zur Information über Produkte u. ä. benutzt.

3. Dänemark und Schweden

In Dänemark stellt § 56 Lebensmittelgesetz, der das Smiley-System ermöglicht, eine der wichtigsten Verbraucherinformationsnormen dar. Das Akteneinsichtsgesetz wird häufig von Journalisten zur Aufklärung von Unregelmäßigkeiten innerhalb der Behörden benutzt. Dies führte zu mehr Offenheit und Transparenz in der Verwaltung.

Warnungen und Rechtsdurchsetzung sind die Hauptgründe, die zur Veröffentlichung von Entscheidungen des Verbraucherbeschwerdeausschusses (*consumer complaints board*) führen. Die Anfrage nach internen Arbeitsmaterialien und die Betroffenheit von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen sowie persönlichen Daten stellen die häufigsten Ablehnungsgründe im Rahmen des Akteneinsichtsgesetzes dar.

Über Schweden lässt sich kaum sagen, welches die wichtigste Norm ist. Insgesamt trägt wohl das Zusammenspiel von Vertragsrecht, Produkthaftung, Produktsicherheitsrecht und dem Öffentlichkeitsprinzip zu dem hohen Niveau an Verbraucherinformation bei.

Dabei setzten Verbraucher selbst eher vertragliche Rechte durch, während nicht-staatliche Organisationen und die Medien oft das Pressefreiheitsgesetz nutzen, um die Allgemeinheit zu informieren. Genaue Statistiken zur Häufigkeit der Anträge und Antragsteller werden in Schweden nicht geführt. Letzteres verstieße vermutlich sogar gegen Verfassungsprinzipien, denn die Behörden dürfen den Antragsteller nicht nach seiner Identität befragen. Der häufigste Ablehnungsgrund ist die Betroffenheit persönlicher Daten.

4. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

In Großbritannien ist der *Freedom of Information Act* das effektivste Werkzeug des Verbrauchers, wenn es um Information geht.

Auch in Irland handelt es sich beim *Freedom of Information Act* um den für Verbraucherinformation wichtigsten Rechtsakt. Im Übrigen sind Verbraucher abhängig von der behördlichen Regulierung und der Informationspolitik des Staates, wenn es um die Veröffentlichung von brisanten Informationen geht. Viele Informationen werden

durch Massenmedien wie Internet und Fernsehen verbreitet. Da laut Statistik 91 % der Bevölkerung jeden Tag die Tagesnachrichten sehen, ist dies sehr wirksam.

In den USA lässt sich schon wegen der dezentralen Regelung von Verbraucherinformation schwer sagen, welches die wichtigsten Normen sind. Der *Freedom of Information Act* ist jedenfalls sehr wichtig für den Verbraucher. Unter Anwälten wird allerdings teilweise vertreten, dass die deliktsrechtlichen Mechanismen im Rahmen der Produkthaftung deutlich bedeutungsvoller seien als unmittelbare Regelungen und Überwachung durch die Behörden. Von Bedeutung ist auch der *Uniform Commercial Code*, der Informationspflichten über die Produktqualität und -sicherheit betreffend Verbraucher in Vertragsverhältnissen festlegt.

Zu den häufigsten Anfragegegenständen und Ablehnungsgründen gibt es weder in Großbritannien noch in Irland oder den USA Statistiken

II. Positive und negative Nebenwirkungen

1. Deutschland

Vor allem das Verfahren zur Drittbeteiligung nach dem VIG führt vielfach zu Verfahrensverzögerungen. So kann beispielsweise die Vorschrift zur Stellungnahme in § 4 Abs. 1 VIG wegen der Komplexität und Globalisierung der Lebensmittelwirtschaft dazu führen, dass Hunderte von Unternehmen in verschiedenen Ländern zur Stellungnahme aufgefordert werden müssen. Allein die Verständigungsschwierigkeiten führen hier zu Verzögerungen der Antragsbearbeitung. Darüber hinaus führt die Regelung des § 2 S. 1 Nr. 2 VIG ungewollt zu Verfahrensverzögerungen durch die Anhörung der Unternehmen. Denn der Begriff des geistigen Eigentums ist so weit gefasst, dass auch Informationen erfasst sind, die in öffentlichen Registern bereits umfänglich zugänglich gemacht wurden, wie Patente, Gebrauchs- und Geschmacksmuster.

Positiv lässt sich bewerten, dass die Welle der neu erlassenen Informationsgesetze zu mehr staatlichen Initiativen für Transparenz beigetragen hat. Beispielsweise veröffentlichen die einzelnen Fachbehörden selbstständig Broschüren mit für die Verbraucher interessanten Informationen. Darüber hinaus ist es für die Presse leichter geworden, an bestimmte Informationen heranzukommen.

2. Belgien und Frankreich

In Belgien gibt es weder besondere positive noch besondere negative Entwicklungen zu vermelden.

In Frankreich sind ebenfalls keine negativen praktischen Auswirkungen bekannt. Positiv zu berichten ist jedoch, dass die Nahrungsmittelindustrie auf negative Befunde der AFSSA reagiert und ihre Standards dementsprechend hebt. Darüber hinaus wurden in Großunternehmen teilweise Verbraucherabteilungen eingerichtet, die Verbrauchern als Anlaufstellen dienen und aktive Verbraucherinformation betreiben. Damit stellen diese Verbraucherabteilungen sozusagen Vertreter der Verbraucherinteressen im Unternehmen dar.

3. Dänemark und Schweden

Auch für Dänemark wurden keine negativen Auswirkungen berichtet. Im Gegenteil, seit der Einrichtung des Smiley-Systems mussten weniger Lebensmittelbetriebe geschlossen werden als vorher. Daneben gaben in einer Umfrage acht von zehn Eigentümern von Lebensmittelbetrieben an, in der Folge des Smiley-Systems Gespräche mit ihren Angestellten geführt zu haben, die zu einer Verbesserung der Standards geführt hätten.

Einziger berichteter Nachteil am schwedischen System ist, dass teilweise kostspielige Verfahren zur Verbraucherinformation herangezogen werden, die Verbraucher mit unwichtigen Informationen versorgen. Darüber hinaus war der schwedische Staat gezwungen, sein weitreichendes Informationsfreiheitsrecht aufgrund von europäischen Datenschutzvorgaben einzuschränken.

4. Großbritannien, Irland und die Vereinigten Staaten von Amerika

In Großbritannien sind vor allem die jüngsten Entwicklungen zu öffentlichen Bewertungen von Lebensmittelbetrieben (*Scores on the doors*) und Behörden (*Oneplace*, beides s. o.) zu erwähnen. Am *Scores-on-the-Doors*-Programm nehmen bisher 200 Gemeinden teil.

Der Grundsatz der Zugänglichkeit staatlicher Unterlagen beeinflusst auch die amerikanische Rechtsprechung. So wurde in *Eisai Ltd. v NICE*¹⁶¹ entschieden, dass das *National Institute for Health and Clinical Excellence* (NICE) neben den Testergebnissen eines Arzneimittels auch alle zur erneuten Durchführung der Tests benötigten Daten preisgeben musste. Begründung dafür war, dass der Pharmakonzern Eisai die Testergebnisse ohne die zugrunde liegenden Daten nicht nachvollziehen und somit nicht sinnvoll nutzen konnte.

In Irland hingegen führt vor allem die Tatsache, dass vielfach die Massenmedien den Verbraucher informieren, dazu, dass weniger echte, einklagbare Verbraucherrechte geschaffen werden, weil davon ausgegangen wird, dass das bestehende System ausreichend ist. Auch insgesamt ist Verbraucherinformation kein zentrales Anliegen der irischen Regierung mehr. So wurde erst kürzlich beschlossen, dass die *National Consumer Agency* mit der *Competition Authority* verschmolzen und damit abgeschafft werden soll. Dennoch hat die Einrichtung des *Freedom of Information Acts* dazu geführt, dass behördliche Organe wie der Gesundheitsausschuss (*health board*) transparenter geworden sind und jetzt viele Informationen, die theoretisch über eine Anfrage nach dem *Freedom of Information Act* erlangt werden müssten, von den Organen selbstständig im Internet veröffentlicht werden. Daneben werden wichtige Informationen jetzt öfter auf in Irland häufig vorkommende Fremdsprachen übersetzt.

In den Vereinigten Staaten von Amerika sind im Zusammenhang mit der Bürgerrechtsbewegung, die auch den *Freedom of Information Act* hervorgebracht hat, viele nicht-staatliche Verbraucherschutzorganisationen und Idealvereine entstanden. Durch die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen hat sich in Los Angeles die Zahl der zu schließenden Lebensmittelbetriebe von 5,7 % auf 4 % verringert.

III. Kurzsüme

In Deutschland, Belgien, Dänemark, Großbritannien, Irland und den USA ist das jeweils normierte Informationsfreiheitsrecht mindestens eine der wichtigsten Rechtsgrundlagen für Verbraucherinformation. In Dänemark tritt dabei neben das Akteneinsichtsgesetz das Lebensmittelgesetz, dessen § 56 das Smiley-System ermöglicht. In Schweden ist dagegen das Zusammenspiel mehrerer Normen für den

¹⁶¹ (2008) EWCA Civ 438.

informationssuchenden Verbraucher von Bedeutung. Exakte Statistiken zu Nutzung, Sachbereichen und Herkunft der Antragsteller gibt es kaum. Positiv lässt sich aus dem Großteil der Länder berichten, dass Behörden und Unternehmen zu mehr Transparenz neigen. Dies zeigt sich insbesondere in einer weitreichenderen aktiven Informationspolitik oder – wie in Frankreich – durch Einrichtung von Verbraucherabteilungen in Unternehmen. In Irland geht dies sogar so weit, dass ein Verzicht auf die weitere Normierung von Verbraucherinformationsrechten eingetreten ist. Schweden beklagt eine Überflutung des Verbrauchers mit Informationen, was teilweise zur Ablehnung und Nichtbeachtung von – bisweilen sehr wichtigen – Informationen beim Verbraucher führt.

E. Streitschlichtungsmechanismen und andere Streitbeilegungsmöglichkeiten

I. Streitschlichtungsmöglichkeiten im Verbraucherinformationsrecht

1. Deutschland

VIG und UIG enthalten keine speziellen Streitbeilegungsmechanismen. Gemäß § 12 Abs. 2 IFG können allerdings die nach § 1 Abs. 1 IFG Anspruchsberechtigten den Beauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz anrufen, so sie ihr Informationsfreiheitsrecht nach dem IFG verletzt sehen. In den Jahren 2006 und 2007 haben insgesamt 318 Personen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, meist wegen der Ablehnung eines Informationsgesuchs. § 45 LFGB enthält eine Spezialvorschrift für Streitschlichtung im Lebensmittelrecht. Sie gilt für Streitigkeiten über Maßnahmen wegen Sendungen tierischer Lebensmittel aus einem anderen EG-Mitgliedstaat. § 45 Abs. 2 LFGB verweist dabei auf die Grundsätze des Schiedsverfahrens gemäß §§ 1025–1065 ZPO.

Auch im Verwaltungsprozessrecht gibt es Streitschlichtungsmechanismen, von denen jedoch in der Praxis kaum Gebrauch gemacht wird.

2. Belgien

Dem belgischen Recht mangelt es an speziellen Streitbeilegungsverfahren im Verbraucherinformationsrecht. Es existieren jedoch spezielle Beschwerdeverfahren für Fälle, in denen Informationsgesuche abgelehnt werden. So kann der Verbraucher im Falle einer Ablehnung einer Anfrage nach dem Verwaltungstransparenzgesetz

die Behörde bitten, seinen Antrag erneut zu berücksichtigen. Zusätzlich kann er sich an die Kommission wenden. Wird der Antrag nochmals abgelehnt, kann sich der Verbraucher beim Staatsrat (*Conseil d'État*) beschweren.

Daneben sind allgemeine Streitbeilegungsmechanismen vorhanden. Zur Verfügung stehen verschiedene gerichtliche und außergerichtliche Verfahren. Im außergerichtlichen Bereich handelt es sich dabei vor allem um Verfahren für Unternehmer-Verbraucher-Streitigkeiten in speziellen Bereichen. Daneben gibt es eine Vielzahl an verschiedenen Schiedsordnungen, vor allem im Reiserecht. Es gibt drei spezielle Kommissionen, die aus Verbrauchervertretern und Angehörigen der jeweiligen Branche zusammengesetzt sind. Ihre Entscheidungen sind bindend und wie gerichtliche Entscheidungen vollstreckbar. Darüber hinaus ist in Belgien Mediation sehr populär. Viele Verbraucher wenden sich im Problemfall auch zu Vermittlungszwecken an einen Mediator, da diese Möglichkeit an wenige Voraussetzungen geknüpft ist. Im gerichtlichen Bereich gibt es keine spezielle Verbraucherklage, allerdings ist eine besondere Unterlassungsklage vorhanden (s. u.).

3. Frankreich

In Frankreich stehen dem Verbraucher verschiedene Streitschlichtungsmechanismen zur Verfügung. Gemäß Art. D 512-1 Ccons unterhält jedes Departement ein Verbraucherkonsumkomitee (*Comité départemental de la consommation*). Eine der Aufgaben dieser Kommission ist die Mitwirkung bei der Schlichtung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten. Daneben gibt es die Möglichkeit, aus Verbraucher- und Unternehmervertretern auf Regionalebene eine Kommission zusammenzusetzen, das bei der Schlichtung von Verbraucherstreitigkeiten mitwirkt. Diese Kommission zur Beilegung von Verbraucherrechtsstreitigkeiten (*Commission de règlement des litiges de la consommation*) muss innerhalb von zwei Monaten einen Lösungsvorschlag unterbreiten. Wird dieser abgelehnt, bescheinigt die Kommission das Scheitern des Schlichtungsversuchs und die Parteien können den Rechtsweg beschreiten. Darüber hinaus gibt es Schlichter, die Verbrauchern bei Streitigkeiten über dispositives Recht behilflich sind. Führt ein solcher Schlichter eine Einigung herbei, stellt das einen außergerichtlichen Vergleich dar. Auch im Gerichtsverfahren können die Schlichter tätig werden und einen gerichtlichen Vergleich herbeiführen.

Unabhängig davon sind die Vorschriften zur Mediation aus der französischen Zivilprozessordnung auch in Verbraucherstreitigkeiten anwendbar.

4. Dänemark

Der Beauftragte für Verbraucherschutz (*Consumer Ombudsman*) ist ein unabhängiges staatliches Organ. Er setzt sich für die Interessen der Verbraucher ein. Über weitere Schlichtungsmöglichkeiten ist nichts bekannt.

5. Schweden

In Schweden führt der Verbraucherbeschwerdeausschuss kostenlos Schlichtungsmaßnahmen zwischen Verbrauchern und Unternehmen durch. Die gerichtsähnliche staatliche Behörde ist in mehrere spezialisierte Kammern aufgeteilt. Die Mitglieder werden von Unternehmen und Verbrauchern gewählt. Jeder Sitzung wohnt ein Volljurist bei. Im Jahr werden ca. 10000 Fälle vom Verbraucherbeschwerdeausschuss bearbeitet. Zwar sind die Entscheidungen nur Vorschläge und daher nicht rechtlich bindend. Jedoch akzeptieren die Unternehmen die Entscheidung in der Regel.

6. Großbritannien

Das *Office of the Information Commissioner* (OIC) ist zuständiger Ansprechpartner für den Verbraucher, wenn es um die Durchsetzung von Informationsfreiheitsrechten geht. Wird eine Information nicht gewährt, kann der Antragsteller einen höheren Angestellten um Stellungnahme bitten. Bestätigt dieser die Verweigerung der Informationsherausgabe, kann sich der Antragsteller an das OIC wenden. Die Tätigkeiten des Informationsbeauftragten sind kostenlos. Er hat Zugang zu allen Informationen und Dokumenten. Der Informationsbeauftragte darf eine Entscheidung herbeiführen, die Informationsherausgabe anordnen oder in einer Anordnung um weitere Informationen bitten. Die Entscheidungen des Informationsbeauftragten können vor dem *Information Tribunal*¹⁶² angegriffen werden. Das *Information Tribunal* kann in seltenen Fällen einer Partei Kosten auferlegen, im Grundsatz trägt jedoch jede Partei die eigenen Kosten. Gegen die Entscheidungen des *Information Tribunal* kann vor dem Obersten Gerichtshof Beschwerde eingelegt werden.

¹⁶² In Schottland gibt es kein *Information Tribunal*, die Entscheidungen des schottischen Informationsbeauftragten können jedoch vor Gericht angegriffen werden.

Daneben sind Industrie und Unternehmen verpflichtet, eigene Beschwerdesysteme einzurichten. Außerdem verfügen einzelne Behörden, beispielsweise das *Office of Fair Trading*, und bestimmte Industriezweige über spezielle Verfahrensregelungen, die als Streitbeilegungsmechanismen im weitesten Sinne betrachtet werden können. Werden die Regeln des *Office of Fair Trading* nicht eingehalten, kann den betreffenden Unternehmen die Akkreditierung entzogen werden.

7. Irland

Die *National Consumer Agency* hat einen großen Spielraum bezüglich des Umganges mit Beschwerden über Informationsrechtsverletzungen. Im Allgemeinen versucht die Behörde, die Einhaltung der Vorschriften zu vereinfachen. Dabei schätzt sie die Schwere der Verletzung ein und untersucht, ob die Informationspflichtverletzung auf einem Mangel an Rechtskenntnis beruht oder ob Vorsatz vorhanden war. Letzteres könnte zu einer strafrechtlichen Sanktionierung führen. Der Verbraucherbehörde steht ein Arsenal an Durchsetzungsmitteln zur Verfügung, darunter Duldungsanordnungen, Unterlassungsanordnungen, Eigenvornahmen, Bußgelder und die Drohung mit Strafverfolgung.

Für alle Streitigkeiten, die aus dem *Freedom of Information Act* hervorgehen, ist der Informationsbeauftragte zuständig. Bevor eine Beschwerde beim Informationsbeauftragten möglich ist, muss der Antragsteller bei der befragten Behörde Widerspruch einlegen. Bleibt die Behörde bei ihrer Entscheidung, kann der Antragsteller oder auch betroffene Dritte die Beschwerde vor den Informationsbeauftragten bringen. Der Informationsbeauftragte sieht dann die betreffenden Akten ein und bittet den Antragsteller, die Behörde und gegebenenfalls Dritte um Stellungnahme. Danach trifft der Informationsbeauftragte eine neue Entscheidung über den Informationszugang. Gegen diese Entscheidung ist nur eine Beschwerde vor dem Obersten Gerichtshof zulässig.

8. Die Vereinigten Staaten von Amerika

Neben den Möglichkeiten eines gerichtlichen Vorgehens gibt es seit 2009 einen Bürgerbeauftragten im *Office of Government Information Services*. Der Bürgerbeauftragte ist dafür zuständig, die aus dem *Freedom of Information Act* resultierenden Rechte durchzusetzen, Informationszugangsverfahren und Behörden zu

beaufsichtigen und dem Kongress Verbesserungsmöglichkeiten in Bezug auf den FoIA vorzuschlagen. Darüber hinaus ist der Bürgerbeauftragte dafür verantwortlich, Mediationsverfahren zu ermöglichen. Ebenso kann er Ratschläge erteilen, falls die Streitbeilegung scheitert. Sind alle Streitbeilegungsmechanismen erschöpft, ist es möglich, vor einem Bundesgericht auf Informationszugang zu klagen.

II. Rechtsmittel von Verbraucherschutzverbänden und anderen Personengruppen

1. Deutschland

Gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 UKlaG können Unternehmer, die gegen Verbraucherschutzgesetze verstoßen, auf Unterlassung verklagt werden (Rechtsbruchklage). Auch Verbraucherinformationsregelungen sind Verbraucherschutzgesetze in diesem Sinne. Da sich VIG, IFG und UIG nicht an Unternehmen richten, kommen insbesondere GPSG, AMG und LFGB in Betracht. Gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UKlaG kann die Rechtsbruchklage u. a. von Verbraucherverbänden erhoben werden. Daneben eröffnet § 8 UWG Verbraucherverbänden die Möglichkeit, auf Beseitigung und Unterlassung von nach §§ 3 und 7 UWG unzulässigen Handlungen zu klagen. Unlautere geschäftliche Handlungen sind unzulässig, wenn sie Interessen von Mitbewerbern, Verbrauchern oder sonstigen Marktteilnehmern beeinträchtigen. Auch hier kommen insbesondere Verstöße gegen das BGB, GPSG, LFGB und AMG in Betracht. Außerdem ist gemäß § 79 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 ZPO die Prozessvertretung eines Verbrauchers im Sinne des § 13 BGB durch Verbraucherverbände vor den Amtsgerichten möglich. Die Vertretung gilt nur für Zahlungsklagen und darf nur im Aufgabenbereich des Verbraucherverbandes erfolgen.

2. Belgien

Die belgische Rechtsordnung kennt keine Sammelklage, die Einführung eines *Opt-out*-Systems wird zurzeit lediglich diskutiert. Allerdings gibt es für Interessen einer Personenmehrheit kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren in Form von Unterlassungsklagen. Diese geben die Möglichkeit, jede Art von unlauterem Wettbewerb im Interesse eines oder mehrerer Verbraucher unverzüglich gerichtlich zu unterbinden. Antragsteller können gemäß Art. 98 Gesetz zur Verbrauchersicherheit bei Lebensmitteln und sonstigen Produkten nicht nur die betroffenen Personen, sondern auch

rechtsfähige Verbände und andere Organisationen sein. Verbraucher nutzen diese Möglichkeit jedoch selten.

3. Frankreich

Es existieren zwar Klagearten, die ausdrücklich Verbraucherschutzverbänden gerichtliche Möglichkeiten einräumen. Diese sind jedoch weder speziell für Verbraucherinformationsrechte vorgesehen noch werden sie tatsächlich in Anspruch genommen. Daneben können Verbraucherschutzverbände Unterlassungsklagen gegen wettbewerbswidriges Verhalten nach Art. L 421-6 Ccons erheben.

4. Dänemark

Gegebenenfalls kann der Verbraucher Ombudsmann-Klagen gegen Unternehmen im Interesse der Verbraucher erheben.

5. Schweden

Verbraucherverbände und der Verbraucher-Ombudsmann können Unternehmen gemäß § 47 Abs. 2, 3 Gesetz über Handelspraktiken und § 4 Gesetz über Vertragsbedingungen in Verbraucherverträgen¹⁶³ vor den Wettbewerbsgerichten verklagen. Diese Möglichkeit nutzen sie jedoch nur selten. Stattdessen führt die schwedische Verbraucheragentur solche Verfahren durch. Dabei können Unternehmen gezwungen werden, bestimmte Informationen in ihre Werbung aufzunehmen oder bestimmtes Marketingverhalten zu unterlassen.

6. Großbritannien

Da schon der Einzelne in vielen Fällen keine gerichtlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung von Informationsrechten hat, können auch Verbraucherverbände als eine Gruppe von Verbrauchern solche Möglichkeiten nicht haben. Allerdings können Repräsentanten Anträge auf richterliche Nachprüfung stellen oder einem Prozess als Partei beitreten, wenn dies angemessen und hilfreich für die prozessführenden Parteien ist.

¹⁶³ *Lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.*

7. Irland

Grundsätzlich kann nur die jeweils zuständige Behörde die Verletzung von Verbraucherinformationsrechten gerichtlich geltend machen. Die einzige Ausnahme ist im *Consumer Protection Act 2007* vorgesehen, wonach jedermann einen Unternehmer auf Unterlassung einer unerlaubten Handlung nach diesem Gesetz verklagen kann.

8. Die Vereinigten Staaten von Amerika

Verbraucherverbände haben auch in den USA die Möglichkeit, Unternehmen wegen Informationspflichtverletzungen zu verklagen. Von dieser Möglichkeit wurde auch schon Gebrauch gemacht. Die *Foundation for Alcohol Research* ist jedoch beispielsweise mit ihrer Klage vor Gericht gescheitert.

III. Kurzfresümee

In allen untersuchten Rechtsordnungen gibt es einen Informationsbeauftragten im weitesten Sinne. In Deutschland ist der Informationsbeauftragte allerdings nur für die Durchsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes und nicht für das Verbraucherinformationsgesetz zuständig. Die französische Regelung sieht Schlichtungskomitees für jedes Departement vor, die jedoch dieselben Aufgaben erfüllen wie ein landesweit tätiger Informationsbeauftragter. Interessant ist, dass das Amt des Informationsbeauftragten in den Vereinigten Staaten erst im Jahre 2009 eingeführt wurde. Lange Zeit bestand im Rahmen des amerikanischen Informationsfreiheitsgesetzes diese Schlichtungsmöglichkeit nicht.

Eine spezielle Verbraucherklage gibt es hingegen in keiner der untersuchten Rechtsordnungen. Häufig gibt es jedoch im Bereich des Wettbewerbsrechts die Möglichkeit für Verbraucherverbände, Klagen im Interesse der Endverbraucher einzureichen.

F. Wertende Einschätzung des Verbraucherinformationsrechts

I. Deutschland

Es bestehen mehrere Anspruchsgrundlagen in verschiedenen Sachbereichen, die eine Öffentlichkeitsinformation durch die Behörden ermöglichen. Auch hat der Verbraucher mit § 1 VIG, § 1 IFG und § 3 UIG drei wirksame Ansprüche, um gezielt

Informationen zu erfragen. Innerhalb konkreter Rechtsverhältnisse besteht zudem ein weitreichendes, sehr ausdifferenziertes System allgemeiner zivilrechtlicher Aufklärungspflichten. Das deutsche System ist mithin auf einem grundsätzlich hohen Niveau.

Hauptgrund dafür, dass das bestehende Informationssystem noch hinter den Erwartungen des Gesetzgebers zurückbleibt, dürfte die umfangreiche Drittbeteiligung im Antragsverfahren nach VIG und IFG sein. Für einen effektiveren Verbraucherschutz wird daneben vor allem die Überarbeitung der Gebührenregelungen des VIG und der Verfahrensregelungen in IFG, VIG und UIG vorgeschlagen. Überdies sollten die Informationsfreiheitsgesetze stärker mit der Gesamtrechtsordnung koordiniert werden. Unter praktischen Gesichtspunkten und im Sinne eines vereinfachten Zugangs zu Informationen erscheint es wünschenswert, dass die Behörden mehr Informationen selbstständig in leicht zugänglicher Form veröffentlichen. Die gesetzlichen Grundlagen für eine derartige Informationspolitik der Verwaltungsbehörden liegen größtenteils bereits vor. Auch sind konkrete nachteilige Auswirkungen nicht ersichtlich.

II. Belgien

Belgien verfügt über weitreichende Informationsverpflichtungen der Unternehmer. Dabei gehen die belgischen Regelungen oft über die europäischen Vorgaben hinaus. Direkte Ansprüche der Verbraucher gibt es hingegen kaum. Vor allem die Sanktionierung der Nichterfüllung von Informationspflichten der Unternehmer ist verbesserungswürdig. Die Position des Verbrauchers könnte durch die Erweiterung seiner Rechte in solchen Fällen, beispielsweise durch die Verringerung seiner vertraglichen Pflichten oder ein Lösungsrecht vom Vertrag gestärkt werden. Daneben ist es ohne größere Schwierigkeiten möglich, die Herausgabe von persönlichen Daten oder Informationen über Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zu verhindern. Außerdem wäre eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Verbraucherbehörden und Verbraucherorganisationen wünschenswert. Auch eine Koordinierung der verschiedenen Anlaufstellen der Verbraucher wäre sinnvoll.

III. Frankreich

Auch das französische Verbraucherschutzniveau ist hoch. In vielen Fällen gehen die französischen Regelungen über die europarechtlichen Vorgaben hinaus, sie gaben sogar Impulse für eine Regelung auf europäischer Ebene. Dabei erscheint das Informationsrecht eher als Selbstverständlichkeit und wird in der Rechtswissenschaft kaum thematisiert. Daher gibt es wohl auch kein spezielles Gesetz zur Verbraucherinformation. Informationsrechte werden vielmehr im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zur Produktsicherheit und zum Schutz der Verbraucher gesehen.

Das System ist insgesamt ausreichend, auch wenn der Verbraucher in Frankreich nicht immer einen direkten Anspruch gegen den Unternehmer hat, sondern die Informationsrechte oft als Pflichten der Unternehmer gestaltet sind. Negative Auswirkungen sind nicht zu beobachten, da die Ansprüche aus Art. L 111-1 und Art. L 221-1-2 Ccons. nicht überbeansprucht werden.

IV. Dänemark

In Dänemark ist das Niveau des Verbraucherschutzes generell hoch. Die Kombination aus aktiver Information durch die Behörden und Informationstätigkeiten der Verbraucherschutzorganisationen ist in der Hinsicht erfolgreich, dass sie es Verbrauchern erleichtern, informierte Entscheidungen zu treffen. Insbesondere das Smiley-System erscheint sehr erfolgreich, da es nicht nur aktuelle und relevante Informationen bereithält, sondern diese auch sehr leicht zugänglich macht.

V. Schweden

Das Niveau des Verbraucherschutzrechts in Schweden ist wohl das höchste innerhalb Europas, auch das Level der Verbraucherinformation ist hoch. Zwar mögen die Vorschriften zur Herausgabe von Informationen wenig umfangreich erscheinen. Dem liegt der Wunsch des Gesetzgebers zugrunde, den Verbrauchern in angemessenem Umfang qualitativ hochwertige Informationen anzubieten. Skepsis herrscht hingegen gegenüber der Bereitstellung einer unüberschaubaren Datenmenge. Die schwedischen Berichtersteller sind der Auffassung, dass generell vorsichtig mit der Einrichtung von Informationsverpflichtungen von Unternehmen umgegangen werden sollte. Informationsverpflichtungen der Unternehmer könnten kontraproduktiv

sein, da durch die schiere Masse an Informationen schnell eine Überlastung des Verbrauchers eintreten kann. Dies könnte zur Ignoranz jeglicher Informationen - auch der sinnvollen und wichtigen - bei den Verbrauchern führen. Allerdings sind einige Gesetze, wie das Verbraucher kreditgesetz¹⁶⁴, sehr erfolgreich. Das zeigt, dass es vor allem auf die Auswahl der Informationen ankommt.

VI. Großbritannien

Das britische Informationsfreiheitsrecht bewegt sich auf einem hohen Niveau, welches vor allem auf den *Freedom of Information Act* zurückgeht. Der Verbraucherschutz wurde innerhalb der letzten 20 Jahre drastisch verbessert. Im Moment gibt es starke Bestrebungen, die FoIA-Gesetzgebung auf private Unternehmer von bestimmter Größe zu erweitern, wenn diese Unternehmen mit Verbrauchern Geschäftliche Kontakte unterhalten.

Gegen den *Freedom of Information Act* wurde vorgebracht, dass das Gesetz mittelbar dazu führe, dass vor allem ältere Bürger nur noch wenige persönliche Daten bei Behörden angäben, weil sie häufig befürchteten, dass die Informationen durch die Behörde veröffentlicht werden könnten. Zwar ist gegen diesen Vorwurf grundsätzlich Skepsis angebracht. Die Einführung eines Ausnahmetatbestandes für behördliche Beratungen könnte jedoch aufgrund dieser Argumentation gesetzlich normiert werden.

VII. Irland

Während in Irland viel Wert auf die Einrichtung von Behörden zur Verbraucherinformation und die Regulierung von Verbraucherinformationen in bestimmten Bereichen gelegt wurde, ist der Zusammenhang der einzelnen Regelungen und die Frage nach einem generellen Verbraucherinformationsrecht nicht ausreichend erörtert worden. In Teilbereichen ist die Regulierung daher sehr erfolgreich, insgesamt ist das Informationsrecht in Irland jedoch noch stark verbesserungsfähig. Trotz der Tatsache, dass das irische Informationsrecht viele Situationen nicht regelt, funktioniert das System gut, und es gibt keine bekannten Bestrebungen, das derzeitige Verbraucherinformationsrecht zu erweitern. Aus Sicht der irischen Berichterstatte

¹⁶⁴ *Konsumentkreditlagen* (1992:830).

sind jedoch Forderungen nach einer Einschränkung der Ausnahmen zum *Freedom of Information Act* und eine Erweiterung der Kennzeichnungspflichten denkbar.

Das größte Problem ist die Komplexität der Verbrauchergesetze und die Zuständigkeitsüberschneidungen der Behörden, die mit Verbraucherinformationen betraut sind. Eine in sich geschlossene Kodifikation des Verbraucherrechts wäre mithin sinnvoll.

VIII. Die Vereinigten Staaten von Amerika

Die USA verfügen über ein hohes Niveau an Verbraucherinformation, was sich aus der Kombination eines umfangreichen Informationsfreiheitsrechts mit ausführlichen Kennzeichnungspflichten v. a. bei Lebensmitteln und Medikamenten ergibt. Der Verbraucher hat vielfältige Möglichkeiten, sich über relevante Themen zu informieren und auf dieser Grundlage (Konsum-)Entscheidungen zu treffen. Obwohl die Verbraucherinformationsrechte in den USA insgesamt gut funktionieren, stellen sie jedenfalls kein System dar. Eine einheitliche Kodifikation wäre daher sinnvoll. Eine Ergänzung der bestehenden Regelungen zur Eindämmung von FoIA-Klagen wäre ebenfalls nützlich. Darüber hinaus müssten die Regelungen modernisiert und vor allem an die neuen technischen Standards angepasst werden.

IX. Kurzresümee

In allen untersuchten Rechtsordnungen ist das Niveau der Verbraucherinformation grundsätzlich hoch. Beklagt werden fast überall eine mangelnde Koordination verschiedener Verbraucherinformationsorgane und -regelungen bzw. das Fehlen einer einheitlichen Kodifikation. Mit Ausnahme von Irland wird in allen untersuchten Rechtsordnungen überdies kontinuierlich über die Erweiterung der Informationsrechte diskutiert, nicht zuletzt, weil die Verbraucherinformation als wichtiger Bestandteil des Verbraucherschutzes betrachtet wird.

G. Fazit der rechtsvergleichenden Untersuchung

Der Gegenstand der rechtsvergleichenden Untersuchung zum Verbraucherinformationsrecht in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den USA umfasst zahlreiche verschiedene Rechtsgebiete. So betrifft Verbraucherinformation die Informationsfreiheit und Akteneinsicht in gleichem Maße

wie die Produktkennzeichnung, vertragliche Informationspflichten und Produktbeobachtungspflichten. Daher war es geboten, die Untersuchung stets auf das gesetzte Ziel hin auszurichten. Da die Untersuchung letztlich der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes dienen soll, stehen diejenigen Überlegungen, die für die Weiterentwicklung des Verbraucherinformationsgesetzes von Belang sind, im Vordergrund.

Vor diesem Hintergrund konnte eine Reihe von Erkenntnissen gewonnen werden. Zunächst lässt sich sagen, dass keine der untersuchten Rechtsordnungen ein dem Verbraucherinformationsgesetz entsprechendes Gesetz kennt. In sämtlichen Rechtsordnungen existiert jedoch ein mit dem Informationsfreiheitsgesetz vergleichbarer Rechtsakt. Mithilfe dieser Informationsfreiheitsgesetze können Verbraucher in den untersuchten Rechtsordnungen Informationen erlangen, die sie in Deutschland über das Verbraucherinformationsgesetz erhalten. Im sachlichen Anwendungsbereich entsprechen sich dagegen eher das Informationsfreiheitsgesetz und die jeweiligen *Freedom-of-Information-Gesetze*. Allerdings geht der deutsche Anspruch etwas weiter, als dies in den übrigen Rechtsordnungen der Fall ist. So hat der Bürger nach § 1 Abs. 1 IFG einen unmittelbaren Anspruch auf Informationen, während die Bürger der verglichenen Länder lediglich einen Anspruch auf Akteneinsicht haben und damit keine Informationen einholen können, die nicht in einer Akte enthalten sind. Darüber hinaus dienen die Informationsfreiheitsgesetze und das Verbraucherinformationsgesetz unterschiedlichen Zwecken. Das Verbraucherinformationsgesetz soll den Verbraucherschutz stärken, indem es dem Verbraucher ermöglicht, informierte Konsumententscheidungen zu treffen. Der britische *Freedom of Information Act* hingegen dient beispielsweise der Transparenz der Verwaltung. Nur als Nebenzweck war der Verbraucherschutz teilweise Hintergrund für ein Informationsfreiheitsgesetz in Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den USA. In manchen Ländern stellte sich der Verbraucherschutz sogar als unerwartetes positives Nebenprodukt (Irland) dar. Anders liegt es beim deutschen VfG. Die Notwendigkeit eines Verbraucherinformationsgesetzes neben dem Informationsfreiheitsgesetz wird in Literatur und Öffentlichkeit dennoch oftmals angezweifelt. Allerdings verpflichtet das Informationsfreiheitsgesetz lediglich Bundesbehörden zur Herausgabe von Informationen. Viele Informationen sind indes nur bei Landesbehörden erhältlich. Das ist dann irrelevant, wenn es auf Landesebene ein eigenes Informationsfreiheitsgesetz gibt. In Baden-Württemberg, Bayern, Hes-

sen, Niedersachsen und Sachsen gibt es jedoch bisher kein Landesinformationsfreiheitsgesetz. In diesen Bundesländern hat das Verbraucherinformationsgesetz somit eine besonders große Bedeutung. Dass es noch nicht in allen Bundesländern ein Informationsfreiheitsgesetz gibt, zeigt im Übrigen deutlich, dass die deutsche Verwaltungslandschaft sich noch nicht vom jahrzehntlang geltenden Geheimhaltungsprinzip gelöst hat und Skepsis gegenüber der Informationsfreiheit verbreitet ist. So wird die Ablehnung eines Landesinformationsfreiheitsgesetzes gern mit Datenschutzaspekten oder der Beeinträchtigung der informationellen Selbstbestimmung begründet.¹⁶⁵ Dabei ist es wegen der Ausnahme für persönliche Informationen in § 5 IFG nicht möglich, personenbezogene Daten von Bürgern zu erfragen. Eine solche Vorschrift könnte auch in ein Landesinformationsgesetz eingefügt werden. Solange es kein umfassendes Landesrecht gibt, erscheint es umso wichtiger, den Verbraucherschutz durch das Verbraucherinformationsgesetz zu effektiveren.

Auch entsprechen sich die deutschen und ausländischen Zugangsrechte zu amtlichen Informationen zwar im Wesentlichen. In der Ausgestaltung des Verfahrens zeigen sich jedoch große Unterschiede. So hat Deutschland aus rechtsvergleichender Sicht ein sehr umständliches Drittbeteiligungsverfahren gewählt. Nur Irland kennt ein vergleichbares Verfahren. In sämtlichen anderen Rechtsordnungen existiert entweder keine Anhörungspflicht (Belgien, Schweden, Frankreich) oder aber eine eingeschränkte (Großbritannien, Dänemark). Dies führt zu einer erheblichen Verkürzung der tatsächlichen Bearbeitungszeiten. Dänemark und Schweden beispielsweise kennen überhaupt keine gesetzlichen Bearbeitungsfristen, auch dauert die Bearbeitung meist nur wenige Tage. Die umfassende Drittbeteiligung führt zudem zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand, der aufgrund der deutschen Kostenregelung auf den Verbraucher durchschlägt. Auch im Rahmen der Kosten stellt Deutschland eine Ausnahme dar. Die anderen untersuchten Rechtsordnungen verlangen im Grundsatz keine Gebühren vom Verbraucher. Einzige Ausnahme neben Deutschland ist Irland. Dafür werden durchweg überall Gebühren für Kopien erhoben. Die fehlende Kostentragungspflicht erleichtert indes den Informationszugang für den Verbraucher faktisch.

¹⁶⁵ Beispielsweise hier: Das „Schnüffelgesetz“ müsse vermieden werden. <http://cduhessen.de/home/details.cfm?nr=7748>, zuletzt abgerufen am 22.3.2010.

Auffällig ist auch, dass in Deutschland nur vergleichsweise wenige Informationen selbstständig von Behörden veröffentlicht werden, während international ein Trend hin zu aktiven Veröffentlichungen von Kontrollergebnissen und Bewertungen im Lebensmittelbereich feststellbar ist. Eine Vorreiterrolle nimmt dabei Dänemark ein, aber auch in Irland und Großbritannien wird vieles von den Behörden an die Öffentlichkeit gebracht. In Deutschland hingegen werden kaum konkrete Informationen veröffentlicht. Dies hängt freilich mit dem noch zu vollziehenden Übergang der Verwaltungspraxis zur Informationsfreiheit zusammen.

Im zivilrechtlichen Bereich sind kaum relevante Unterschiede festzustellen. Sämtliche Rechtsordnungen kennen vertragliche oder vorvertragliche Informationspflichten sowie Produktbeobachtungspflichten der Unternehmer. Teilweise werden solche Pflichten durch die Fiktion einer rechtlichen Sonderverbindung erzeugt (Frankreich, USA), während dieselben Pflichten in Deutschland deliktisch geregelt werden. Auch im Produktkennzeichnungsbereich bestehen große Gemeinsamkeiten. Insgesamt gehen diese Ähnlichkeiten jedenfalls im Raum der Europäischen Union auch auf entsprechende Richtlinien und Verordnungen zurück.

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass das Informationsniveau der Verbraucher in Deutschland mit dem der untersuchten Rechtsordnungen vergleichbar ist. Das gilt jedenfalls in den Bundesländern, in denen auch ein Landesinformationsfreiheitsgesetz vorhanden ist. Trotz dieser Ähnlichkeiten besteht jedoch ein Bedarf, die in Deutschland bestehenden Regeln effektiver auszugestalten.

H. Regelungsoptionen

I. Deutsche Regelungsoptionen

1. Grundsätzliche Änderungen

Bei der Ausarbeitung möglicher Regelungsoptionen für den deutschen Gesetzgeber ist auf einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Informationsinteresse der Verbraucher, dem Schutz der Unternehmerrechte und einem vertretbaren Verwaltungsaufwand zu achten. Vor allem die Verringerung des Verwaltungsaufwands könnte zu einer Effektivierung des Verbraucherinformationsrechts führen, da ein vereinfachtes Verfahren eine schnellere Bearbeitung der Informationssuche und damit einen zeitnahen Zugriff der Verbraucher auf die Daten ermöglichen würde.

Dieser Verbesserungsansatz liegt mithin vielen der folgenden Erwägungen zugrunde. Gleichzeitig muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass die deutschen Behörden mit den gesetzlichen Vorschriften zur Herausgabe von Informationen an die Bürger noch nicht sehr vertraut sind. Es müssen daher Möglichkeiten erwogen werden, gegebenenfalls bestehende Zweifel oder Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung auszuräumen.

a. Akteneinsichtsrecht und Zwecksetzung

In der rechtsvergleichenden Untersuchung wurden die Unterschiede in der Anspruchstiefe der jeweiligen Informationsfreiheits- und Akteneinsichtsrechte deutlich. Während es in Deutschland nach dem VIG und IFG einen Anspruch auf Zugang zu behördlichen Informationen gibt, ist dies in den anderen Rechtsordnungen grundsätzlich nicht der Fall. Unabhängig davon, ob das betreffende Recht als Akteneinsichtsrecht oder Informationsfreiheitsrecht bezeichnet wird, ist der Anspruch des Bürgers lediglich auf die Einsicht in Dokumente oder Akten gerichtet. Anders als in Deutschland stellt nicht die Information als solche den Anspruchsgegenstand dar, sondern das die Daten – möglicherweise – enthaltende Speichermedium. Allein Großbritannien geht einen Mittelweg, weil der Informationszugangsanspruch des *Freedom of Information Act* faktisch als Akteneinsichtsrecht behandelt wird, obgleich theoretisch die Information als solche den Gegenstand des Anspruchs bildet.¹⁶⁶

Dieser grundlegende Unterschied in der Weite des Anspruchs wirkt sich vielfach auf den konkreten Informationszugang aus. So ist ein Anspruch auf Überprüfung der Richtigkeit der herausgegebenen Informationen von vornherein ausgeschlossen, wenn der Informationsanspruch nur auf Akteneinsicht gerichtet ist. Auch ist eine Pflicht zur Aufbereitung der Informationen nicht zwingend, wenngleich sie auch außerhalb Deutschlands vorkommt, was sich am Beispiel Belgien zeigt. Daneben werden Antragsform und Antragsfristen wesentlich von der Art des Anspruchs beeinflusst. So kann bei einem reinen Akteneinsichtsrecht auf die Schriftform des Antrags grundsätzlich verzichtet werden, da die bloße Herausgabe einer Akte keinen komplexen verwaltungsmässigen Vorgang erforderlich macht. Bei einem Akteneinsichtsrecht liegt auch ein kostenloser oder günstigerer Informationszugang nahe,

¹⁶⁶ Siehe B.II.1.b.(9).

muss doch die Verwaltung prinzipiell die entsprechende Akte lediglich herausuchen und nicht die gewünschten Informationen eigenständig zusammenstellen. Diese Vorteile der Ausgestaltung des Zugangsanspruchs als Akteneinsichtsrecht zeigen sich vor allem in Dänemark und Schweden.

Die unterschiedliche Ausgestaltung des Informationsfreiheitsrechts als Akteneinsichtsanspruch bzw. Informationszugangsanspruch ist nicht zuletzt auch auf die differierende Zielsetzung der jeweiligen Rechtsakte zurückzuführen. So wurde mit der Schaffung der Informationsfreiheitsgesetze in den untersuchten ausländischen Rechtsordnungen keineswegs primär eine Stärkung des Verbraucherschutzes angestrebt. Sinn und Zweck des britischen *Freedom of Information Act* oder des dänischen Akteneinsichtsgesetzes ist es beispielsweise, die Transparenz der Verwaltung für den Bürger zu erhöhen. Zwar entspricht diese Zwecksetzung derjenigen des deutschen Informationsfreiheitsgesetzes, und auch in der Gesetzesbegründung für das Verbraucherinformationsgesetz taucht dieser Gedanke auf. Allerdings ist die Transparenz der Verwaltung gerade für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand, das VIG, jedenfalls nicht als Primärzweck zu qualifizieren. Hauptsächlich sollte das VIG durch einen verbesserten Informationszugang den Verbraucherschutz stärken.

Ist aber Verbraucherschutz das Ziel des VIG, so ist es zur Erreichung des Ziels oft nützlich oder notwendig, dass die Verwaltung die Informationen für den Verbraucher aufbereitet und die Richtigkeit der Informationen sicherstellt oder jedenfalls über bestehende Zweifel informiert. Gleichwohl stünde diesem Ziel die Ausgestaltung als Akteneinsichtsrecht nicht grundsätzlich entgegen. So kombiniert etwa die belgische Regelung das Akteneinsichtsrecht mit spezifischen Aufarbeitungspflichten der Behörden und gewährleistet damit eine für den Verbraucher verständliche Informationsgewährung. Durch eine grundsätzliche Beschränkung des Anspruchs auf die Akteneinsicht könnten die Bearbeitungsfristen und Formerfordernisse verkürzt werden. Das VIG käme dem Ziel eines verbesserten Verbraucherschutzes durch Informationsgewährung mithin näher. Sind Informationen in anderer Form vorhanden (beispielsweise im Gedächtnis der Behördenmitarbeiter), könnte eine Vorschrift in das VIG aufgenommen werden, die die Weitergabe solcher Informationen weiterhin ermöglicht oder vorschreibt.

In jedem Fall sollte der Anspruchsumfang in IFG, UIG und VIG einheitlich normiert werden. Eine Änderung des Informationsanspruchs in einen Akteneinsichtsanspruch allein im VIG würde die derzeitige bestehende Rechtslage, besonders mit Blick auf die sachlichen Überschneidungen der Anwendungsbereiche der genannten Gesetze, nur noch verkomplizieren.

b. Kodifikation eines Informationsfreiheitsgesetzbuches

Die Forderung nach einem einheitlichen Informationsfreiheitsgesetzbuch wurde seit Inkrafttreten des IFG mehrfach und von verschiedener Stelle erhoben. Nicht selten wird dem Gesetzgeber vorgeworfen, das VIG sei neben dem IFG überflüssig und erschwere unnötig die Rechtsanwendung.

Allerdings wurde im Deutschen Bericht¹⁶⁷ aufgezeigt, dass IFG und VIG sich inhaltlich zwar überschneiden, das IFG jedoch nur für Bundesbehörden gilt, während das VIG auch für Landesbehörden Geltung hat. Ursache der verschiedenen Gesetze sind letztlich unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen. Während der Bund keine Sachkompetenz im Bereich der Informationsfreiheit hat, besitzt er eine konkurrierende Kompetenz für Lebensmittelangelegenheiten aus Art. 74 Abs. 2 Nr. 20 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG. Da das VIG sich am Anwendungsbereich des LFGB orientiert, fällt es unter dieselbe Gesetzgebungskompetenz. Die Kompetenz für das Informationsfreiheitsgesetz hingegen ergibt sich aus einer Annexkompetenz zu den dem Bund zugeordneten Sachmaterien.¹⁶⁸

Die unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen sind es, die gegen ein einheitliches Informationsgesetzbuch sprechen. Daneben wird der Verbraucherschutz an sich gerade nicht durch diese unterschiedlichen Regelungen berührt, denn das VIG gilt bundeseinheitlich für Bundes- und Landesbehörden. Damit besteht im Bereich des Verbraucherinformationsrechts Bundeseinheitlichkeit.

Im Übrigen ist auch im internationalen Vergleich festzustellen, dass eine einheitliche Kodifikation der Informationsfreiheitsrechte unüblich ist. Zwar haben alle Vergleichsländer nur ein Informationsfreiheits- oder Akteneinsichtsgesetz. Auch ist den ausländischen Rechtsordnungen ein dem VIG vergleichbares Gesetz unbekannt. Zu beachten ist jedoch, dass die untersuchten Länder überwiegend keine föderale

¹⁶⁷ Bericht zur deutschen Rechtslage B.I.1.a.

¹⁶⁸ Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, Einl.

Staatsstruktur besitzen. Darüber hinaus haben alle untersuchten Länder, selbst die Vereinigten Staaten von Amerika, ein separates Umweltinformationsgesetz. Die Aufteilung der Informationsrechte nach Sachgebieten scheint daher international üblich zu sein. Wünschenswert wäre hingegen eine Klarstellung des Konkurrenzverhältnisses der drei Informationsgesetze, da die bestehenden Regelungen nur schwer verständlich sind.

c. Antragserfordernisse

Das Interesse des Verbrauchers, die Informationen möglichst schnell zu erhalten, und das Interesse der Verwaltung, den Aufwand für die Informationsgewährung möglichst gering zu halten, gehen Hand in Hand. Ein möglicher Ansatzpunkt für die Straffung des Informationszugangsverfahrens könnte die Anpassung der Antragserfordernisse darstellen.

So könnte etwa die Möglichkeit der Antragsstellung mittels einer formlosen E-Mail das Verfahren beschleunigen. Denn eine elektronische Antragstellung ermöglicht die schnelle Bearbeitung durch die Behörden und vermeidet die umständliche und zeitaufwendige Kommunikation über den Postweg. Zwar ist eine Antragsstellung via E-Mail bereits nach aktueller Rechtslage vorgesehen. Jedoch setzt diese Option den Gebrauch einer elektronischen Signatur voraus. Die Mehrzahl der Verbraucher besitzt eine solche Signatur indes nicht, so dass die geltende Regelung aufgrund des Formerfordernisses von den meisten Verbrauchern praktisch nicht genutzt werden kann. Insbesondere für eine etwaige Konkretisierung des Antrags oder für den Fall, dass die gewünschten Informationen bereits öffentlich zugänglich sind, wäre die Möglichkeit der Kommunikation mit elektronischen Mitteln sinnvoll. Zwar ist die Identität des Antragstellers für die Gebührenerhebung relevant. Dem könnte aber entweder durch Abschaffung der Kostenregelung (s. u.) oder dadurch abgeholfen werden, dass der Informationszugang nur Zug um Zug gegen Bezahlung der Gebühren gewährt wird.

Zielführend im Sinne einer Beschleunigung des Verfahrens könnte auch die Einführung einer Vorschrift sein, die gewisse Vorgaben im Hinblick auf die Konkretisierung des Informationsgesuchs aufstellt, etwa die Nennung eines Aktenzeichens. Konkretisierungsvorschriften sind indes nur dann sinnvoll, wenn sie mit entsprechend ausführlichen Veröffentlichungen von Registern und der Organisationsstruktur der

Behörden einhergehen. Nur dann kann der Verbraucher selbstständig recherchieren, aus welcher Akte oder welchem Dokument die Informationen zu entnehmen sind. Würde das Informationsrecht in ein Akteneinsichtsrecht gewandelt, ergäbe sich durch eine Aktenbezeichnungspflicht ein noch geringerer Aufwand für die Behörde. Dies schlug sich wiederum in der Bearbeitungsgeschwindigkeit nieder. Gleichwohl müsste die Behörde auch weiterhin Hilfestellung in der Weise leisten, dass sie die vorliegenden Informationen gegebenenfalls erläutert, sofern dies zum Verständnis der Daten notwendig ist. Andernfalls würde das Ziel des VIG in einigen Fällen nicht erreicht werden.

d. Direktanspruch gegen Unternehmer

In der rechtsvergleichenden Untersuchung wurde festgestellt, dass keine der untersuchten Rechtsordnungen einen direkten Informationsanspruch der Verbraucher gegen Unternehmer in der Weise kennt, dass ein Unternehmen ohne Vorliegen einer rechtlichen Sonderverbindung dem Verbraucher Fragen zur Herstellung oder Eigenschaften der eigenen Produkte oder Dienstleistungen beantworten muss. Erfahrungen mit solchen Ansprüchen gibt es somit in den untersuchten Rechtsordnungen nicht.

Die Regelung des Art. L 221-1 *Code de la consommation* in Frankreich kommt dem eben beschriebenen Anspruch jedoch am nächsten. Die Fiktion eines Vertragsverhältnisses zwischen Verbraucher und sämtlichen Unternehmen in der Handelskette führt dazu, dass in diesem Verhältnis allgemeine vertragliche Informationsansprüche gelten, die sich im Wesentlichen jedoch auf Hinweispflichten über Gefahren und Risiken beschränken. Auf diese Art und Weise erreicht der französische Gesetzgeber, dass innerhalb der Vertriebskette jeder dafür verantwortlich ist, dem Verbraucher bestimmte Informationen mitzuteilen. Jedes Glied in der Vertriebskette kann daher auch bei Nichteinhaltung der Informationspflichten auf Schadensersatz in Anspruch genommen werden.

Die Aufklärungspflichten, die die Unternehmen im Rahmen des Art. L 221-1 *Code de la consommation* treffen, entsprechen inhaltlich und funktionell größtenteils den Informationspflichten, die in Deutschland als Ausfluss der Produktverantwortung der Hersteller anerkannt sind. Der einzige grundlegende Unterschied zwischen der französischen und der deutschen Regelung ist, dass in Frankreich die Informa-

tionspflichten durch die Fiktion einer vertraglichen Sonderverbindung begründet werden, während in Deutschland die Informationspflichten deliktsrechtlich verankert sind. Mit den Melde- und Produktbeobachtungspflichten aus LFGB und GPSG und den passiven Meldepflichten der Teilnehmer der Vertriebskette ergibt sich ein insgesamt vergleichbares Schutzniveau.

Auch praktische Unterschiede bestehen allenfalls im Hinblick auf die Sekundärrechte bei Missachtung der Informationspflichten durch die Unternehmen. In Deutschland haften die Hersteller und Quasi-Hersteller nach dem Produkthaftungsgesetz verschuldensunabhängig für Verletzungen der dort bezeichneten Rechtsgüter. Daneben kann ein verschuldensabhängiger deliktsrechtlicher Schadensersatzanspruch treten. Das Vermögen als solches wird durch diese Haftungsgrundlagen freilich nicht geschützt und eine das Vermögen abdeckende vertragliche Haftung scheidet mangels rechtlicher Sonderverbindung zwischen Hersteller und Verbraucher regelmäßig aus. Im Gegensatz dazu gewährt die vertragsrechtliche Konstruktion der Informationspflichten nach Art. L 221-1 *Code de la consommation* einen verschuldensabhängigen Haftungsanspruch, der auch einen reinen Vermögensschaden umfasst. Allerdings ist ein reiner Vermögensschaden im Rahmen der Haftung für Verletzungen der Warn- und Hinweispflichten der Produkthersteller nur schwer vorstellbar. In den meisten Fällen dürfte vielmehr das Rechtsgut Eigentum oder die körperliche Unversehrtheit verletzt worden sein, so dass ein hieraus entstehender Schaden auch durch einen deliktischen Haftungsanspruch abgedeckt würde.¹⁶⁹

Festzuhalten bleibt jedenfalls, dass der französischen Regelung vor allem eine andere Gesetzestechnik zugrunde liegt, nicht jedoch ein grundlegend anderes Verbraucherschutzverständnis. Eine Übernahme dieser Regelung in das deutsche System wäre wegen deren Systemfremdheit nicht ratsam. Allerdings könnte man den Zwischenhändlern Untersuchungspflichten und aktive Meldepflichten auferlegen, um etwaige Lücken des Verbraucherschutzes innerhalb längerer Vertriebsketten zu schließen.

¹⁶⁹ Eine Erweiterung der Haftung für fehlerhafte und fehlende Unterrichtung über Risiken eines Produktes wird auch in der US-amerikanischen Rechtsordnung durch die Konstruktion einer vertraglichen Sonderverbindung vorgenommen. So wird in einer unzureichenden Aufklärung ein Mangel der Kaufsache gesehen, der gleichzeitig eine Verletzung einer entsprechenden Garantie darstellt. Auf diese Garantie können sich indes auch geschädigte Personen berufen, die in keinem Vertragsverhältnis zum Informationspflichtigen stehen. Letzterer haftet also auch Dritten gegenüber nach vertragrechtlichen Grundsätzen.

Parallel oder alternativ könnten die Bußgelder für Verstöße gegen verbraucher-schützende Gesetze erhöht werden oder beispielsweise prozentual am Umsatz des Unternehmens mit dem betreffenden Produkt orientiert werden.

e. Normierung von Produktrückruf

Die Normierung des Produktrückrufes würde für Rechtsklarheit sorgen. Zwar ist das aus § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB analog abgeleitete System durchaus effektiv. Für den Verbraucher ist diese Art der Rechtsfortbildung jedoch gänzlich undurchsichtig. Im Interesse der Weiterentwicklung des Verbraucherschutzes durch Verbraucherinformation und der Stärkung der Rechte der Verbraucher wäre es daher sinnvoll, den Produktrückruf ausführlich im BGB oder spezialgesetzlich zu regeln. Da entsprechende Pflichten ohnehin bestehen, sind keine Rechtsbeeinträchtigungen Dritter zu befürchten. Es spricht somit nichts gegen eine Normierung.

f. Verpflichtung zur Ampelkennzeichnung

Am 16.3.2010 hat der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments für die künftige europäische Lebensmittelinformationsverordnung die verpflichtende Ampelkennzeichnung auf Lebensmitteln abgelehnt.¹⁷⁰ Auf europäischer Ebene wird es eine „Lebensmittelampel“ mithin nicht geben. Insofern sollten die Entwicklungen auf europäischer Ebene abgewartet werden, damit nicht Neuregelungen getroffen werden, die mit der Lebensmittelinformationsverordnung bald möglicherweise hinfällig sind.

2. Einzelne Regelungsänderungen im bestehenden System

a. Erweiterung des Anwendungsbereiches des VIG

Wie bereits erläutert, ergeben sich Unterschiede im Niveau des Verbraucherschutzes durch Information in Deutschland aufgrund fehlender Länderinformationsgesetze in fünf Bundesländern. Um den Verbraucherschutz in allen Bundesländern anzupassen und auf ein international vergleichbares Niveau zu bringen wäre es daher denkbar, den Anwendungsbereich des VIG sachlich zu erweitern. Dabei könnte sich das VIG neben dem LFGB auch auf das GPSG beziehen. Die entsprechenden

¹⁷⁰ Siehe beispielsweise: <http://www.bll.de/presse/pressemitteilungen/pm-20100316-lebensmittelinformation/>. Zuletzt abgerufen am 23.03.2010.

Regelungskompetenzen des Bundes ergeben sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Wirtschaft) i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG. Dazu müsste die Verbraucherinformation im Geräte- und Produktsicherheitsbereich zur Wahrung der Wirtschaftseinheit notwendig sein. Im Gesetzesentwurf des VIG begründet der Bund die Gesetzgebungskompetenz damit, dass sich wegen unterschiedlicher Informationszugangsrechte der Verbraucher verschiedene Absatzchancen einzelner Produkte ergeben können. Dies liefe der Wahrung der Wirtschaftseinheit zuwider.¹⁷¹ Das gilt jedoch nicht nur für Lebensmittelprodukte, sondern ebenfalls für andere Geräte und Produkte, mit denen der Verbraucher oft in Berührung kommt. Dementsprechend hat der Bund eine Gesetzgebungskompetenz für eine Erweiterung des Anwendungsbereiches des Verbraucherinformationsgesetzes auf Informationen zur Geräte- und Produktsicherheit. Für eine Regelung in Bezug auf Dienstleistungen ergibt sich aus der vorliegenden rechtsvergleichenden Untersuchung keine hinreichende Materialgrundlage, so dass es hier gegebenenfalls einer weiteren Prüfung bedarf.

b. Definitionen

Vielfach wird behauptet, der Mangel an Definitionen in IFG und VIG erschwere die Anwendung der Gesetze. In der Tat ist die Regelungstechnik des VIG mit ihrem Verweis auf das LFGB kompliziert. Andererseits ermöglicht dieser dynamische Verweis auf Dauer die Übereinstimmung der Anwendungsbereiche von VIG und LFGB.

Beklagt werden Definitionsdefizite vor allem bezüglich der Ausnahmen. Allerdings werden beispielsweise mit Ausnahme von Dänemark in keiner der untersuchten Rechtsordnungen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse gesondert im Informationsfreiheitsgesetz definiert. Vielmehr wird dieser Ausnahmetatbestand durch die Rechtsprechung konkretisiert, wobei oftmals auf schon bestehende Rechtsprechung zurückgegriffen wird. Eine Definition innerhalb des IFG könnte daher zu Lasten der Rechtseinheitlichkeit gehen.

c. Im Bereich der Ausnahmetatbestände von VIG, IFG und UIG

Verbraucherschützer führen häufig gegen VIG und IFG an, die Gesetze enthielten so viele Ausnahmen, dass letztlich vom Informationsrecht nichts übrig bleibe.

¹⁷¹ BT-Drs. 273/07, S. 15.

Aus rechtsvergleichender Sicht kann dem zunächst entgegnet werden, dass die deutschen Gesetze nicht mehr oder weniger Ausnahmetatbestände enthalten als die der anderen untersuchten Rechtsordnungen. Insbesondere die schwedische Rechtsordnung, in welcher die Ausnahmen in dem umfangreichen Geheimhaltungsgesetz enthalten sind, kennt viele Ausnahmeregelungen und wird dennoch als besonders fortschrittlich angesehen. In Großbritannien gibt es wiederum einen generalklauselartigen Ausnahmetatbestand für Informationen, deren Herausgabe die Effektivität der Verwaltung beeinträchtigen würde. Die britische Verwaltung beruft sich übermäßig oft auf diese Ausnahme, um Informationsbegehren abzulehnen.

Die durch die Ausnahmetatbestände geschützten Rechtsgüter entsprechen sich ebenfalls größtenteils in den untersuchten Ländern. Dabei lassen sich die Ausnahmen in allen Rechtsordnungen in drei Kategorien unterteilen:

1. Ausnahmen, die der Gefahrenabwehr dienen;
2. Ausnahmen, die vertrauliche Informationen und Rechte natürlicher und juristischer Personen schützen und
3. Ausnahmen, welche die Funktionsfähigkeit staatlicher Organe und Einrichtungen schützen.

Zwei Aspekte der deutschen Ausnahmeregelungen stellten sich jedoch im Rechtsvergleich als problematisch heraus:

(1) Unterschiedliche Ausnahmen in VIG, IFG und UIG

Erstens sind nicht nur die einzelnen Ausnahmen in VIG, IFG und UIG unterschiedlich geregelt, sondern auch die Regelungssystematik unterscheidet sich von Gesetz zu Gesetz. Insbesondere fehlt es an einer einheitlichen Regelung, bei welchen Ausnahmetatbeständen die widerstreitenden Interessen der Betroffenen gegeneinander abgewogen werden müssen bzw. welche Ausnahmen absolute Veröffentlichungsverbote statuieren. Ebenso uneinheitlich ist eine etwaige Zustimmungsmöglichkeit des Drittbetroffenen zur Veröffentlichung sensibler Daten normiert. Diese verworrene Regelungstechnik führt einerseits dazu, dass der Verbraucher von vornherein schlecht einschätzen kann, ob er die gewünschte Information erhält. Aber auch für die Verwaltung bedeutet dieses Dickicht an Ausnahmeregelungen Unklarheit und Unsicherheit bei der Rechtsanwendung. Angesichts der Zielsetzung, die Transpa-

renz der Verwaltung und den Verbraucherschutz zu stärken, sollten die Ausnahmeregelungen daher in VIG, IFG und UIG einheitlich gestaltet und – soweit möglich – für den Verbraucher verständliche Formulierungen gewählt werden.

(2) Umfangreiche absolute Ausnahmen

Zweitens gibt es aus rechtsvergleichender Sicht eine verhältnismäßig große Zahl von absoluten Ausnahmetatbeständen in den deutschen Informationszugangsgesetzen.

In Großbritannien und Irland überwiegt die Anzahl der relativen Ausnahmen die der absoluten deutlich. Vor dem Hintergrund der Gesetzeszwecke von IFG und VIG scheint eine solche Konfliktlösung zwischen Verbraucher- und Unternehmerinteressen am überzeugendsten. Denn ein echter Zugewinn an Transparenz der Verwaltung und ein erhöhtes Verbraucherschutzniveau durch Informationsgewährung ist nur zu erreichen, wenn das Informationszugsrecht nicht allgemein durch die Interessen Dritter ausgeschlossen wird. Vielmehr sollte es der Verwaltung möglich sein, die betroffenen Interessen im Einzelfall zu berücksichtigen und sensible Informationen herauszugeben, wenn das Geheimhaltungsinteresse des Dritten hinter dem konkreten Informationsinteresse zurückbleibt. Durch eine solche Abwägungsmöglichkeit würde dem Informationszugsrecht in der Praxis der Stellenwert zugemessen, dessen es zur Erreichung der gesetzlichen Ziele bedürfte. Zwar kennt Frankreich beispielsweise überhaupt keine Abwägung im Rahmen der Ausnahmen vom Gesetz über den freien Zugang zu Verwaltungsunterlagen. Dies könnte aber auch ein Grund dafür sein, weshalb der Verbraucher in Frankreich dieses Gesetz kaum nutzt, um Informationen über Produkte oder Dienstleistungen von den Behörden zu erhalten. Außerdem hat der französische Verbraucher jedoch zahlreiche andere Möglichkeiten, solche Informationen zu erhalten. Das Fehlen einer Interessenabwägung im Einzelfall ist daher weniger schwerwiegend, als das in Deutschland der Fall ist, wo das VIG von staatlicher Seite die Hauptinformationsquelle für den Verbraucher darstellt.¹⁷² Allerdings verkompliziert ein Abwägungserfordernis gleichzeitig das Verfahren, wodurch die sich Bearbeitungsdauer verlängert. Im Hinblick auf die Zwecksetzung des VIG erscheint es jedoch sachgerechter, der Verbraucher erhält nach einem gegebenenfalls längeren Verfahren In-

¹⁷² Dies gilt umso mehr, als nicht in allen Bundesländern Landesinformationsfreiheitsgesetze existieren.

formationen, als dass dem Verbraucher die Informationen vollständig vorenthalten werden. Insgesamt wäre daher eine Überarbeitung der Abwägungsregelungen in VIG und IFG wünschenswert.

Für eine Neuregelung der Abwägungsmöglichkeiten bei den Ausnahmetatbeständen bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten an, die auch miteinander kombinierbar sind.

Erstens könnten die Ausnahmen in den Gesetzen übersichtlich in relative und absolute Ausnahmetatbestände unterteilt werden. Daneben müsste eine sorgfältige Auswahl der absoluten Ausnahmen erfolgen. Bei Ausnahmen wie § 2 Nr. 1 lit. d) und e) VIG beispielsweise sollte eine Abwägung möglich sein, weil die dort erwähnten Schutzinteressen nicht so gewichtig sind, dass ein Überwiegen eines Informationsinteresses in keinem Fall denkbar wäre. Die in § 2 Nr. 2 lit. d) VIG bezeichneten Informationen dürften hingegen keineswegs herausgegeben werden, da damit gerechnet werden muss, dass die Unternehmen ihren Meldepflichten nicht mehr nachkommen würden, wenn die übermittelten Informationen jedem Verbraucher zugänglich wären. Dies würde die Situation der Verbraucher letztlich verschlechtern.

Zweitens könnte eine allgemeine Abwägungsklausel eingefügt werden. Keine der untersuchten Rechtsordnungen enthält allerdings eine allgemeine Abwägungsklausel in dem Sinne, dass stets, d. h. unabhängig von der Art der Ausnahme, eine Abwägung erfolgt. Ursache dafür ist, dass bestimmte geschützte Interessen stets vorgehen sollen, wie beispielsweise die Sicherheit des Staates. Schließt man jedoch beispielsweise die Anwendung der Abwägungsklausel bei Ausnahmetatbeständen aus, die der Gefahrenabwehr dienen, erhält man ein vernünftiges Ergebnis. Denn auch die Funktionsfähigkeit der Verwaltung oder die Geschäftsinteressen einzelner Unternehmen müssen in Einzelfällen hinter dem Informationsinteresse des Bürgers zurücktreten. Durch eine Abwägung wird jedoch die Verhältnismäßigkeit der Informationsgewährung stets gewährleistet, so dass verfassungsrechtliche Bedenken nicht bestehen. Gleichwohl führt die Abwägung zu erhöhtem Verwaltungsaufwand. Im Interesse der schnellen Antragsbearbeitung ist daher von einer allgemeinen Abwägungsregel für alle Ausnahmen abzusehen. Die Auswahl der relativen Ausnahmen muss auch vor diesem Hintergrund erfolgen. Im Sinne des VIG

wäre es gleichwohl ratsam, die Anzahl der abwägungsoffenen Ausnahmen zu vergrößern.

(3) **Negativliste**

Um der Verwaltung den Umgang mit den Ausnahmetatbeständen zu erleichtern, könnten sogenannte Negativlisten eingeführt werden. Darunter sind Aufzählungen von bestimmten Daten- oder Informationstypen zu verstehen, die jedenfalls nicht unter eine der gesetzlich normierten Ausnahmeregelungen fallen. Eine Einzelfallentscheidung der Behörden, ob die angeforderten Daten unter einen Ausnahmetatbestand zu subsumieren sind, wäre mithin entbehrlich. Eine solche Negativliste ist zwar lediglich in den Informationsfreiheitsgesetzen von Großbritannien und Irland enthalten.¹⁷³ Jedoch wird in vielen der anderen Rechtsordnungen beklagt, dass die Verwaltung bei der Herausgabe von Informationen eher zurückhaltend agiert und sich vielfach zur Ablehnung von Informationsgesuchen auf konkretisierungsbedürftige Ausnahmeregelungen beruft. Insbesondere im belgischen Bericht wird eine derartige Verwaltungspraxis beschrieben, aber auch in Deutschland besteht nach Auffassung des Informationsbeauftragten in dieser Hinsicht ein Problem. Eine solche Gesetzesanwendung widerspricht indes der Zwecksetzung des VIG.

Durch die Einführung einer Negativliste könnte verhindert werden, dass die Behörden Informationen aufgrund rechtlicher Fehleinschätzungen zurückhalten, die nach der gesetzlichen Konzeption eigentlich veröffentlicht werden müssten. Bei der Ausarbeitung der Negativliste müssten die Geheimhaltungsinteressen Dritter freilich ausreichend berücksichtigt werden. Die Negativliste sollten aber jedenfalls alle Fälle enthalten, in denen eine Abwägung immer zugunsten des Informationsinteresses ausgehen soll, so beispielsweise, wenn Gesundheitsgefahren für die Verbraucher bestehen. Durch die Liste würde nicht nur die Zurückhaltung der Verwaltung in bestimmten Bereichen eingedämmt, sondern gleichzeitig die Bearbeitungszeit insgesamt verkürzt. Denn bestimmte Anfragen könnten unter Rückgriff auf die Negativliste ohne die Durchführung eines aufwendigen Drittbeteiligungsverfahrens sofort beantwortet werden (näher dazu unten).

¹⁷³ Im deutschen VIG ist lediglich in § 2 S. 3 VIG klargestellt, dass jedenfalls Verstöße gegen lebens- und futtermittelrechtliche Vorschriften gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen können.

d. Im Zusammenhang mit der Drittbeteiligung

Vergleicht man die verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze der zu untersuchenden Rechtsordnungen, so stellt man fest, dass der deutsche Gesetzgeber ein vergleichsweise kompliziertes Anhörungssystem geschaffen hat.¹⁷⁴ Dies führt zu einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand bei den Behörden. Da in der Vergangenheit vor allem in den Fällen, in denen Dritte beteiligt waren, die Bearbeitungsfristen oft nicht eingehalten werden konnten,¹⁷⁵ wäre eine Vereinfachung des Anhörungsverfahrens wünschenswert.

(1) Abschaffung der Anhörungspflicht

In den belgischen und schwedischen Informationsfreiheitsgesetzen ist generell keine Pflicht zur Anhörung Dritter enthalten. In Belgien geht dies auf eine bewusste Entscheidung der Regierung zurück, Verzögerungen durch ein Anhörungsverfahren zu vermeiden. Im Hinblick auf die Zwecksetzung des Verbraucherinformationsgesetzes erscheint es in der Tat nicht unproblematisch, dass den Unternehmen im Antragsverfahren erhebliche Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Darüber hinaus wäre die Abschaffung der Anhörungspflicht die sicherste Methode, die Bearbeitungsfristen zu verkürzen.

Allerdings wurde aus Belgien auch berichtet, das Fehlen eines Anhörungsverfahrens trage dazu bei, dass die Behörden Informationsgesuche mit Bezug zu Drittinteressen tendenziell eher zurückweisen würden.

Darüber hinaus wäre eine gänzliche Abschaffung des Anhörungsverfahrens aus verfassungsrechtlicher Sicht in Deutschland nicht zulässig. Eine solche Regelung wäre mit der Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG, dem Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG und der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG unvereinbar. Selbstverständlich haben Unternehmen in Belgien ähnliche Rechte. In Belgien können Unternehmen jedoch Informationen bei Übergabe an die Behörden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis bezeichnen. Dadurch entfällt das Anhörungsverfahren bei einer konkreten Informationsanfrage, ohne Rechte der Unternehmen zu verletzen (s. u.). Das führt jedoch lediglich zu

¹⁷⁴ Vergleiche C.I.2.c.

¹⁷⁵ Vergleiche die Daten im Bericht zur deutschen Rechtslage unter B.V.8.

einer Vorverlagerung des Verwaltungsaufwandes. Letztlich kann die Abschaffung des Anhörungsverfahrens für Deutschland jedenfalls keine Lösung sein.

(2) Zweifelsregelung

Möglich ist jedoch eine ökonomischere Gestaltung der Drittbeteiligung im Antragsverfahren. Denkbar ist beispielsweise die Einführung einer Regelung, nach der Dritte von den Behörden nur dann anzuhören sind, wenn Zweifel am Eingreifen eines Ausnahmetatbestandes bestehen. Das dänische Akteneinsichtsgesetz kennt eine solche Regelung. Auch in den USA werden Unternehmen von den Behörden nur dann im Antragsverfahren beteiligt, wenn eine Beeinträchtigung rechtlich geschützter Interessen, insbesondere Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, nicht zweifelsfrei ausgeschlossen ist.

Für eine solche Zweifelsregelung spricht, dass die Drittbeteiligung für einen Teil der Verfahren entfallen würde. Allerdings bestimmt sich der Umfang der Entlastung danach, in wie vielen Fällen wirklich Zweifel daran bestehen, ob eine Ausnahme vorliegt und Rechte Dritter beeinträchtigt werden. Dabei ist zu beachten, dass das dänische Akteneinsichtsgesetz bereits seit 1985 besteht, während IFG und VIG erst wenige Jahre alt sind. Es ist mithin davon auszugehen, dass in Dänemark angesichts einer gefestigten Verwaltungspraxis nur in wenigen Einzelfällen Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtsanwendung bestehen. In Deutschland konnte sich freilich eine vergleichbare behördliche Übung angesichts der kurzen Geltungsdauer von IFG und VIG, aber auch aufgrund des überkommenen Grundsatzes der beschränkten Aktenöffentlichkeit, noch nicht verfestigen. Zweifel bei der Rechtsanwendung dürften folglich häufiger auftreten und könnten nicht zuletzt die Zurückhaltung der Behörden bei der Herausgabe amtlicher Informationen erklären. Eine deutliche Verringerung der Verfahren mit Drittbeteiligung wäre daher in Deutschland durch die Einführung einer solchen Regelung in absehbarer Zeit wohl nicht zu erwarten. Allenfalls könnte eine solche Wirkung durch umfangreiche Schulungen der Behördenmitarbeiter und entsprechende Instruktionen zur Rechtsanwendung erreicht werden (s. u.). Alternativ könnte zu diesem Zweck eine Zweifelsregelung mit einer Negativliste (s. o.) kombiniert werden. Nur in dieser Kombination würde eine Zweifelsregelung zu einer spürbaren Verringerung der Verfahren mit Drittbeteiligung führen.

(3) Anhörung von Repräsentanten

Eine sehr wirkungsvolle Variante, die Zahl der Anhörungen und damit den mit einem Antrag verbundenen Verwaltungsaufwand zu kontrollieren, hat Großbritannien in seinem *Freedom of Information Act* gewählt. Demnach müssen Dritte zwar grundsätzlich angehört werden, soweit sie von der Herausgabe von Informationen betroffen sein könnten. Handelt es sich jedoch um eine Vielzahl von Personen, die angehört werden müssten, kann die Behörde sich dafür entscheiden, nur eine repräsentative Organisation oder eine Auswahl von Dritten am Verfahren zu beteiligen.

Gegen eine solche Vorgehensweise spricht, dass es sich bei den Rechten von Unternehmen nicht um kollektive Rechte handelt, sondern jedes Unternehmen eigene Rechte hat. Wenn man jedoch eine solche Regelung auf diejenigen Fälle beschränkt, in denen eine kollektive Wahrung der Rechte Dritter möglich ist, ohne den Rechtsschutz der einzelnen Betroffenen unverhältnismäßig zu erschweren, könnten diese Bedenken hinter dem Vorteil eines beschleunigten Verfahrens zurücktreten.

(4) Vorverlagerung des Anhörungssystems

Eine Möglichkeit, das Verwaltungsverfahren zu verkürzen, ohne den Gehalt der Drittbeteiligung qualitativ zu verändern, wäre, eine Pflicht der Unternehmen einzuführen, die bei der Behörde eingehenden Informationen unmittelbar zu kategorisieren. Als „zur Veröffentlichung geeignet“ qualifizierte Daten könnten durch die Behörde bei einer Anfrage ohne erneute Prüfung herausgegeben werden. Würde hingegen eine gewisse Information als „geheim“ eingestuft, müsste die Behörden diese Qualifizierung im Falle eines Antrags auf Informationsgewährung überprüfen und bei abweichender Rechtsansicht dem betroffenen Unternehmen in einem Anhörungsverfahren die Gelegenheit geben, sich zur Sache zu äußern. Das würde dazu führen, dass die Unternehmen zu den einzelnen Informationsgesuchen der Verbraucher regelmäßig nicht angehört werden müssten. In Belgien wird dieses System der Drittbeteiligung praktiziert. Hierdurch verkürzte sich zwar die Bearbeitungszeit für konkrete Informationsanfragen der Verbraucher, der Verwaltungsaufwand würde sich jedoch insgesamt nicht reduzieren.

Die Möglichkeit, Unterlagen als „vertraulich“ zu kennzeichnen, gibt es zwar bereits beispielsweise in § 4 Abs. 1 Nr. 2 VIG. Allerdings begründete diese Vorschrift keine

Kennzeichnungspflicht. Man müsste den Unternehmen daher vorschreiben, dass sie alle von ihnen stammenden Unterlagen entsprechend zu kennzeichnen haben.

Möglich wäre es auch, in Kombination mit der Kennzeichnungspflicht eine Genehmigungsfiktion einzufügen. Die Behörden könnten dann alle Informationen ohne Anhörungsverfahren an die Verbraucher herausgeben, wenn diese nicht zuvor von den Unternehmen als „vertraulich“ gekennzeichnet worden sind. Bei fehlender Kennzeichnung würde also gesetzlich fingiert, dass das betroffene Unternehmen die Herausgabe der Daten genehmigt hat. Ob diese Daten einem Ausnahmetatbestand unterfallen, müsste durch die informationspflichtige Stelle mithin nicht geprüft werden. Eine solche Genehmigungsfiktion dürfte erheblich dazu beitragen, dass die Unternehmen ihrer Kennzeichnungspflicht tatsächlich nachkommen. Freilich müsste es für bereits vorhandene Dokumente eine Übergangsregelung geben.

(5) Zweistufiges Verfahren

Interessanterweise wird in Fällen mit Drittbeteiligung von keiner der untersuchten Rechtsordnungen eine Aufteilung der Informationsgewährung vorgenommen. Gemeint ist die Situation, dass ein Verbraucher Informationen anfragt, von denen einige die Interessen Dritter beeinträchtigen, andere jedoch nicht. In einem solchen Fall könnte die Verwaltung zunächst die unproblematischen Informationen herausgeben und dem Verbraucher die Möglichkeit einräumen, seinen Antrag angesichts der zu erwartenden Bearbeitungsdauer und des Umfangs der Drittbeteiligung einzuschränken oder zu präzisieren.

Denkbar ist auch ganz generell, dass die Verwaltung bei der Beeinträchtigung von Interessen Dritter dem Verbraucher die Möglichkeit gibt, seinen Antrag zu präzisieren oder zurückzuziehen, wenn er sein Informationsanliegen angesichts des Aufwandes und der Bearbeitungsdauer nicht oder nicht mit diesem Umfang weiterverfolgen will.

(6) Genehmigungsfiktion i. V. m. Verkürzung der Anhörungsfristen

Die langen Bearbeitungszeiten in Fällen der Drittbeteiligung scheinen teilweise auch darauf zu beruhen, dass sich die Unternehmen wenig kooperativ zeigen. Dies könnte auf einfache Weise mit einer Genehmigungsfiktion behoben werden. So könnte die Frist zur Stellungnahme für Unternehmen auf zwei Wochen begrenzt werden. Ist

bis zum Ablauf dieser Frist bei den Behörden keine oder keine formgemäße Stellungnahme eingegangen, gilt die Herausgabe der Informationen als genehmigt. Die Kürze der Genehmigungsfrist dürfte gleichzeitig verhindern, dass die Unternehmen zu jeglichem Informationsersuchen eine Stellungnahme abgeben, nur um das Verfahren zu verlängern. Dennoch dürfte eine Zeitspanne von zwei Wochen die Unternehmen in die Lage versetzen, bei Informationsanfragen die ihre Interessen nachhaltig berühren, eine Stellungnahme fristgerecht bei der Behörde einzureichen. Eine unzumutbare Verkürzung des Schutzes der Unternehmensinteressen dürfte darin nicht liegen. Denn immerhin wird eine Zwei-Wochen-Frist auch im Mahnverfahren gemäß § 692 Abs. 1 Nr. 3 ZPO selbst gegenüber einem Verbraucher als angemessen erachtet. Dann kann eine solche Frist für ein Unternehmen schlechterdings nicht unzumutbar kurz sein. Insgesamt spricht also nichts gegen eine Genehmigungsfiktion und eine kürzere Anhörungsfrist.

(7) Regelung entsprechend § 28 VwVfG

Der Grundsatz, dass betroffene Dritte im Verwaltungsverfahren stets angehört werden müssen, ist schon in § 28 Abs. 1 VwVfG festgelegt. Allerdings enthält Abs. 2 auch Ausnahmen von diesem Grundsatz. Der Hauptzweck des VIG, den Verbraucher durch Informationen zu schützen, wird nur dann erfüllt, wenn die Informationsgewährung möglichst zeitnah erfolgt. Freilich ist aufgrund der zu beachtenden Interessen der Unternehmer nicht in allen Fällen eine sofortige Informationsgewährung möglich. Allerdings gibt es Fälle, vor allem im Lebensmittelbereich, in denen nur eine zeitnahe Informationsgewährung dem Interesse des Verbrauchers entspricht, da das betreffende Lebensmittel sonst gegebenenfalls bereits verzehrt ist beziehungsweise mit dem Verzehr bis zum Ablauf eines längeren Verfahrens nicht gewartet werden kann.

Eine Ausnahme vom Anhörungsgrundsatz wie derjenige in § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG würde daher zumindest garantieren, dass bei gesundheitlich relevanten Themen der Informationszugang möglichst schnell gewährt würde. Zwar ist diese Lösung in keiner der untersuchten Rechtsordnungen zu finden. Allerdings stellt sie das Gegenstück zur oben beschriebenen Zweifelsregelung dar, die aus der dänischen und amerikanischen Rechtsordnung bekannt ist.

(8) Gesetzliche Anordnung des sofortigen Vollzuges

Die Regelung in § 4 Abs. 3 S. 3 VIG, die die Informationsgewährung in Drittbeteiligungsfällen erst mit Bestandskraft des Verwaltungsaktes erlaubt, verlängert die ohnehin vergleichsweise lange (s. u.) Gesamtfrist von zwei Monaten faktisch auf drei Monate. Um dies zu vermeiden, könnte das Entfallen der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage ähnlich der Regelung in § 212a BauGB geregelt werden. Werden aber Dritte beeinträchtigt, so ist die Informationsgewährung später nicht mehr rückgängig zu machen. Daher unterscheidet sich die Informationsgewährung beispielsweise von einer Baugenehmigung. Möglich wäre lediglich eine Verkürzung der aufschiebenden Wirkung auf beispielsweise zwei Wochen. Dann wäre ein gerechter Ausgleich zwischen Dritt- und Verbraucherinteressen geschaffen. Da der Dritte von Anfang an über das Informationsgesuch informiert wird, ist es ihm auch zuzumuten, innerhalb von zwei Wochen Widerspruch zu erheben, falls die Entscheidung der Verwaltung nicht in seinem Sinne ausgefallen ist.

e. Fristen

Hauptkritikpunkt am Verbraucherinformationsgesetz sind die langen Bearbeitungszeiten. Diese rühren jedenfalls zum Großteil von den Bearbeitungszeiten in Drittbeteiligungsfällen her. Aber auch generell enthält das VIG im internationalen Vergleich lange Fristen. Selbstverständlich hängt auch dies mit den Unterschieden in der Anspruchstiefe zusammen (s. o.). Mit einer möglichen Umwandlung des Informationsanspruchs in ein Akteneinsichtsrecht müsste in jedem Fall eine Fristenverkürzung einhergehen.

Land Frist	Deutsch- land	Belgien	Frank- reich	Däne- mark	Schwe- den	GB	Irland	USA
Regel- frist	1 Monat	30 Tage	keine spezielle; allg. Frist 1 Monat	keine	keine	20 Arbeits- tage	20 Arbeits- tage/ ohne Ge- bühr 5 Ar- beitstage	20 Arbeits- tage
Verlänge- rung (z. B. bei Drittbetei- ligung) um	1 Monat	15 Tage	-	-	-	20 Arbeits- tage	20 Arbeits- tage	ohne Ober- grenze, in Ausnah- me- fällen
Maximal- frist	2 Monate	45 Tage	-	-	-	40 Arbeits- tage	40 Arbeits- tage	keine
Frist- über- schrei- tung	ja, in 25 % der Fälle	i.d.R. nein	ja, in 80 % der Fälle	nein	nein	teilweise		i.d.R. nein

(1) Abschaffung

Das gänzliche Fehlen einer Bearbeitungsfrist wie in Dänemark und Schweden würde in Deutschland vermutlich nicht zu einer vergleichbar schnellen Informationsgewährung führen – dazu ist die Idee der transparenten Verwaltung im Vergleich zu Dänemark und vor allem Schweden in Deutschland viel zu jung. Die deutschen Behörden müssen sich nach der „stillen Revolution“ von dem Grundsatz der Aktengeheimhaltung hin zum Informationsfreiheits- und Verbraucherinformationsgesetz erst an die Herausgabe von Informationen an Bürger gewöhnen. Fehlten spezielle Fristen, würde das in Deutschland eher wie in Frankreich dazu führen, dass die Informationszugang noch länger dauern würde. Mit der Abschaffung der Bearbeitungsfristen würde zudem das subjektive Recht des Verbrauchers enorm geschwächt, da er keinerlei rechtliche Handhabe gegen überlange Bearbeitungszeiten mehr hätte. Ein Streichen der Fristenregelungen erscheint daher kontraproduktiv.

tiv, sind die Behörden durch die Regelfrist rechtlich doch auch nicht daran gehindert, die Informationsgesuche der Verbraucher schneller zu bearbeiten.

(2) Verkürzung

Eine Verkürzung der Fristen im Sinne der belgischen Regelung, nach der nur eine Verlängerung um die Hälfte der Ursprungsfrist möglich ist, könnte sinnvoll sein. Die aktuelle Fristenregelung steht diesem Ansatz indes diametral entgegen. Demnach verlängert sich die Regelfrist im Falle der Drittbeteiligung automatisch um einen Monat. Angesichts des häufig sehr aufwendigen Verfahrens bei Beteiligung Dritter erscheint eine bloße Verkürzung der gesetzlichen Fristen wenig sinnvoll. Dies würde vermutlich nur dazu führen, dass die verkürzten Fristen noch häufiger nicht eingehalten würden. Eine Fristverkürzung ist daher nur in Kombination mit einer ökonomischeren Gestaltung der Drittbeteiligung zu empfehlen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwägen, die Verlängerung der Bearbeitungsfrist nicht *ipso iure* eintreten zu lassen. In Anbetracht der Verbraucherschützenden Zielsetzung des Verbraucherinformationsgesetzes erscheint es nicht angebracht, die Bearbeitungsfristen automatisch zu verlängern, sobald Unternehmensrechte auch nur betroffen sein könnten. Eine Verlängerung der Frist sollte daher nur ausnahmsweise angeordnet werden können, wenn absehbar ist, dass die Regelfrist unter keinen Umständen eingehalten werden kann. Dies entspräche der amerikanischen Regelungstechnik.

Vereinzelt gefordert wurde auch eine bevorzugte Behandlung von Widersprüchen im Rahmen von VIG und IFG. In der Tat kann ein Widerspruchsverfahren, sei es vom Verbraucher oder vom betroffenen Dritten eingeleitet, zu erheblichen Verzögerungen bis zur Informationsgewährung führen. Allerdings ist nicht ersichtlich, warum ein Informationsgesuch grundsätzlich anders behandelt werden sollte als andere Begehren, beispielsweise Bauanträge. Im Übrigen ist die Verwaltung schon nach allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen im Rahmen ihres Ermessens dazu verpflichtet, wichtige Anträge vorzuziehen. Eine grundsätzliche vorrangige Bearbeitung von Widersprüchen im Informationszugangsbereich ist daher weder nötig noch gerechtfertigt.

f. Kosten

Vielfach von Verbraucherschützern kritisiert ist auch die Kostenregelung im VIG. Zwar sind Informationen über Regelungsverstöße gebührenfrei. Für alle anderen Informationen werden jedoch Gebühren erhoben.

Im internationalen Vergleich zeigt sich hingegen, dass in den untersuchten Rechtsordnungen die kostenfreie Informationsgewährung die Regel ist (s. Tabelle).

Land Gebühr	Deutsch- land	Belgien	Frank- reich	Däne- mark	Schwe- den	GB	Irland	USA
Bearbei- tung	grds. 5 € bis 250 €	gebüh- renfrei	gebüh- renfrei	gebüh- renfrei	gebüh- renfrei	gebüh- renfrei bis Bear- beitungs- kosten i.H.v. ca. 660 € ¹⁷⁶	20,94/h für Auf- finden, ggf. zu- sätzliche Gebüh- ren	gebüh- renfrei für priva- te und For- schungs- interes- sen
Kopien etc.	variieren	erste 50 Kopien gebüh- renfrei , dann 0,05 € pro Stück	variieren	erste Kopie 1,35 €, jede wei- tere ca. 0,14 €, bis 3 € kostenfrei	erste zehn Ko- pien 5 €, jede wei- tere ca. 0,02 €	keine Angaben	0,04 €	erste hundert Kopien gebüh- renfrei, im Übri- gen vari- ieren die Gebüh- ren

(1) Kostenlose Informationsgewährung

Wie die Tabelle zeigt, kennen nur Irland und Deutschland Regelungen, nach denen die Informationsgewährung grundsätzlich gebührenpflichtig ist. Die unterschiedlichen Kostenregelungen sind wiederum nur vor dem Hintergrund der unterschiedli-

¹⁷⁶ Umgerechnet mit Wechselkurs von 1,1046 am 13.3.2010.

chen Anspruchstiefen verständlich. Reine Akteneinsichtsansprüche, wie sie beispielsweise in Frankreich vorgesehen sind, verursachen deutlich geringere Verwaltungskosten. Grund hierfür ist, dass der Verbraucher die angeforderte Akte bezeichnen und auch die Kopien regelmäßig eigenständig anfertigen muss. Die Verwaltung muss die Akte grundsätzlich nur herausuchen.

In Deutschland hingegen müssen die betreffenden Akten zu den gesuchten Informationen erst durch die Behörde ausgewählt werden. Dies verursacht einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand.

Festzuhalten ist, dass ein kostenfreier Informationszugang dem Erreichen der gesetzlichen Ziele des VIG am besten dienen würde. Gleichzeitig darf jedoch die Leistungsfähigkeit der Verwaltung weder finanziell noch tatsächlich durch die Bearbeitung umfangreicher Informationsgesuche beeinträchtigt werden. Möglicher Ansatzpunkt für eine verbraucherfreundlichere Kostenregelung könnte indes die Beschränkung des Anspruchsinhalts auf ein Akteneinsichtsrecht sein.

(2) Britische Lösung

Aber auch der britische Ansatz könnte die Grundlage für eine neue Kostenregelung bilden. Nach dieser Konzeption ist die Informationsgewährung grundsätzlich gebührenfrei. Gleichwohl werden die Kosten für die Bearbeitung eines Informationsbegehrens mittels einer Stundenpauschale errechnet. Übersteigen die für das Tätigwerden der Verwaltung anfallenden Arbeitskosten einen bestimmten Betrag (bei zentralen Behörden etwa 660 €), so kann die Verwaltung den Antrag ablehnen. Alternativ kann sie dem Antragsteller aber auch die Bearbeitung des Informationsgesuchs anbieten, wobei dieser dann die gemäß der Pauschale errechneten Kosten der Verwaltung zu tragen hat. So wird verhindert, dass die Behörden durch umfangreiche Anfragen finanziell zu stark belastet werden. Bei einer Übernahme dieses Modells könnte die Zahl der dann gebührenfrei erfolgenden Vorgänge der Informationsgewährung bei „kleineren“ Anfragen dadurch verringert werden, dass die Verwaltung zur Veröffentlichung von Informationen bestimmten Inhalts verpflichtet wird (s. u.).

(3) US-amerikanische Lösung

Auch die amerikanische Lösung könnte einem Teil des Problems Abhilfe schaffen. In Deutschland wurde festgestellt, dass nur etwa die Hälfte der Antragsteller private Zwecke mit dem Informationsbegehren verfolgte. Die andere Hälfte der Antragsteller besteht aus Angehörigen der Presse oder bestimmter Verbände. Insbesondere Verbraucherverbände neigen dazu, besonders umfangreiche Anfragen zu stellen, die dazu führen, dass viele andere, „kleine“ Anfragen nicht oder erst später beantwortet werden. Der amerikanische *Freedom of Information Act* unterscheidet mit Blick auf die Kostentragungslast daher nach dem Antragszweck. Antragsteller, die die gewonnenen Informationen für kommerzielle Zwecke nutzen wollen, müssen die vollen Kosten für die Bearbeitung und Duplikation tragen. Anfragen zu privaten Zwecken sind hingegen prinzipiell gebührenfrei. Auch müssen weder Presseangehörige noch Verbraucherschutzverbände für die Informationsgewährung bezahlen, vorausgesetzt, sie wollen die Informationen nicht (ausschließlich) kommerziell nutzen. Hierdurch wird einerseits den Anforderungen an ein unabhängiges Pressewesen in einer freiheitlich demokratischen Grundordnung Rechnung getragen und andererseits die bedeutende Funktion der Verbraucherverbände im System der Verbraucherinformation anerkannt. Im Gegensatz dazu steht die Verfolgung rein kommerzieller Interessen durch einen Antragsteller. Da durch die Gesetzgebung zur Informationsfreiheit eine Förderung dieser Interessen nicht bezweckt wird, müssen die Kosten für Antragsbearbeitung in solchen Fällen nach der US-amerikanischen Kostenregelung durch den Antragsteller getragen werden. Die Einführung einer vergleichbaren Kostenverteilung in Deutschland würde dem Gesetzeszwecken von VIG und IFG entsprechen.

Wie das amerikanische Modell zeigt, wird durch eine solche Gebührenregelung die Rechtsnatur des Anspruchs als unabhängig von der Geltendmachung eines spezifischen Informationsinteresses bestehendes Recht nicht gefährdet. Denn der Antragsteller muss nicht den konkreten Zweck des Informationsgesuchs benennen, sondern lediglich in den einschlägigen Fällen der rein kommerziellen Nutzung diese als Zweck angeben. Inwiefern das kontrolliert werden kann, bleibt freilich zweifelhaft. Allerdings könnte bei entsprechender Kostentragungspflicht das Verschweigen der kommerziellen Zwecksetzung eines Informationsbegehrens einen gemäß § 263 Strafgesetzbuch (StGB) strafbaren Betrug darstellen.

(4) Unternehmensbeteiligung

Eine direkte Beteiligung der Unternehmen an den erhöhten Kosten, die der Verwaltung durch Informationsanfragen entstehen, ist keiner der untersuchten Rechtsordnungen bekannt. Allerdings müssen in vielen Ländern die Unternehmen die Kosten für die bei ihnen durchgeführten Kontrollen ganz oder anteilig tragen. Dies ist beispielsweise in Frankreich und Großbritannien der Fall. Denkbar wäre auch, die Unternehmen an den Kosten der Verwaltung für die Bearbeitung von Informationsgesuchen zu beteiligen, wenn sie durch Verstöße gegen verbraucher-schützende Vorschriften mittelbar Anlass zur Antragstellung gegeben haben. Eine solche Regelung könnte beispielsweise als eigenständige Rechtsfolge für den Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen normiert werden und entspräche einem Schadensersatzanspruch der Verwaltung gegen das rechtsbrüchige Unternehmen. Dieses „Verursacherprinzip“ liegt bereits der Störerhaftung im Polizeirecht zugrunde und ist dem deutschen Öffentlichen Recht somit keinesfalls unbekannt. Möglicherweise würde eine solche Regelung auch zur strikteren Einhaltung der verbraucherschützenden Vorschriften beitragen.

g. Aktive Veröffentlichung von Informationen

In sämtlichen untersuchten Rechtsordnungen gibt es Behörden, die konkret mit der Herausgabe bestimmter Verbraucherinformationen betraut und zur Veröffentlichung bestimmter Informationen verpflichtet sind. Lediglich in Deutschland ist dies nicht der Fall. Möglicherweise nehmen hier die Verbraucherschutzorganisationen eine ähnliche Funktion wahr. Die Objektivität dieser Organisationen kann jedoch teilweise bezweifelt werden. Daher wäre es begrüßenswert, wenn deutsche Behörden selbständig mehr Informationen herausgeben würden.

(1) Veröffentlichung von Kontrollergebnissen

Wie Dänemark mit dem Smiley-System zeigt, hat die automatische Veröffentlichung von Kontrollergebnissen viele Vorteile. Der größte Vorteil für den Verbraucher ist, dass er auf aktuelle Informationen über die hygienischen Zustände in einem Lebensmittelbetrieb direkt übers Internet oder unmittelbar vor Ort zugreifen kann und diese Informationen so seine Konsumententscheidung beeinflussen können. Die Verbesserung der Hygienesituation seit Einführung des Smileys ist ein positiver Ne-

benefekt der dänischen Regelung. Auch Großbritannien macht mit *Scores on the Doors* ähnlich gute Erfahrungen.

Allerdings ging mit der Einführung des Smiley-Systems eine Umstrukturierung der dänischen Verwaltung einher. So wurde eine zentral zuständige Behörde geschaffen. Ferner wird jeder Lebensmittelbetrieb systematisch und ungefähr alle sechs Monate kontrolliert. Diese hohe Kontrolldichte ist die Basis für die starke Aussagekraft der Smileys.

In Deutschland werden Lebensmittelbetriebe stark risikobezogen kontrolliert. Dies führt dazu, dass die Kontrolldichte bei einem Großteil der Betriebe wesentlich geringer ist. Grundlage einer der dänischen Methode vergleichbaren Veröffentlichung der Kontrollergebnisse kann indes nur ein System gleich regelmäßiger und flächendeckender Untersuchungen durch die Lebensmittelbehörden sein. Andernfalls könnte es zu einer nicht gerechtfertigten ungleichen Belastung der Betriebe durch die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse kommen und damit der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt werden.

Letztlich müssen jedoch die Interessen der Lebensmittelbetriebe mit den Interessen der Verbraucher abgewogen werden. Gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG hat jeder Bürger das Recht auf körperliche Unversehrtheit. Unhygienische Lebensmittel oder Lebensmittel, die in anderer Art und Weise den Vorschriften nicht entsprechen, können die Gesundheit des Konsumenten beeinträchtigen. Daher gibt es Hygienevorschriften und beispielsweise Vorschriften über Inhaltsstoffe. Die Unternehmen hingegen möchten Umsatzeinnahmen durch die Veröffentlichung von negativen Kontrollberichten vermeiden. Die Tatsache aber, dass die negativ bewerteten Lebensmittelbetriebe die entsprechenden Vorschriften nicht einhalten, muss bei der Abwägung berücksichtigt werden. Das Interesse eines rechtswidrig handelnden Lebensmittelbetriebes, sein Ansehen nicht zu gefährden, kann nicht schwerer wiegen als das Interesse des Verzehrenden, gesund zu bleiben. Positiv bewertete, also rechtstreue Unternehmen hingegen haben durch eine Veröffentlichung der Kontrollberichte den Vorteil, dass sie den Kontrollbericht als Werbung für sich benutzen können. Daher ist gegen eine automatische Veröffentlichung von Kontrollergebnissen in den Fällen einer Gesundheitsgefährdung im Ergebnis nichts einzuwenden.

§ 5 Abs. 1 S. 2 VIG ermöglicht bereits diese automatisierte Veröffentlichung von Kontrollergebnissen, die Stadt Berlin führt sie in Pankow (allerdings auf freiwilliger Basis) auch durch. Möglich wäre es, die Behörden zur Veröffentlichung von bestimmten Kontrollergebnissen zu verpflichten. So könnte eine entsprechende Regelung in das LFGB eingefügt werden, beispielsweise ein § 40 Abs. 5. Die notwendige Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 72 Abs. 2, 74 Abs. 1 Nr. 20 GG.

In jedem Fall aber könnte die Regierung eine Modellvereinbarung für solche Bundesländer schaffen, die ein freiwilliges Bewertungssystem, wie es derzeit in Berlin Pankow erprobt wird, einführen wollen. Auf diese Art und Weise könnte die Entwicklung hin zu mehr automatisierter Veröffentlichung positiv beeinflusst werden.

(2) Ausführliche Veröffentlichungspflichten (amerikanisches Modell)

Dem Verbraucherbedürfnis, über bestimmte Informationen zu verfügen, einerseits und dem Verwaltungsaufwand durch die Antragsbearbeitung andererseits kann durch aktive, selbstständige Veröffentlichungspolitik der Behörden am einfachsten begegnet werden. In der heutigen Zeit werden viele Informationen ohnehin digitalisiert. Die Veröffentlichung dieser Informationen im Internet auf den Webseiten der Behörden verursacht nur einen geringen Mehraufwand. Gleichzeitig würde eine solche Praxis den Informationsinteressen der Verbraucher entgegenkommen und die Belastung der Verwaltung durch individuelle Informationsgesuche der Bürger verringern. Da die Auswahl der Informationen nicht immer einfach ist und vor allem der schwedische Berichtersteller zu Bedenken gibt, dass eine Flut von Informationen die Verbraucher auch überfordern und damit die Ziele der Informationsweitergabe durch die Behörden konterkarieren kann, sollte der Gesetzgeber hier ein Hilfestellung bieten. In den Vereinigten Staaten von Amerika wurden zum Beispiel Listen der von den Behörden selbständig zu veröffentlichenden Informationen gesetzlich normiert. Diese Regelungstechnik ist auch in Deutschland bereits aus dem UIG bekannt. Zusätzlich kennt der amerikanische *Freedom of Information Act* eine Regelung, wonach alle Akten veröffentlicht werden müssen, die Gegenstand einer positiv beschiedenen Informationsanfrage waren und häufig angefragt wurden oder bei denen dies zu erwarten ist. Auf diese Art und Weise wird verhindert, dass die Behörden immer wieder wegen derselben Akte einzelne Informationsgesuche bearbeiten müssen. Dies ermöglicht eine kontrollierte Verringerung der Informationsanf-

ragen. Gleichzeitig stehen den Verbrauchern mehr Informationen zur Verfügung. Eine solche Regelung ließe sich sowohl in das VIG als auch in das IFG integrieren, und dies unabhängig davon, ob der Informationsanspruch in ein Akteneinsichtsrecht gewandelt wird. Freilich müssten auch die Vorschriften zur Kostentragung einer derartigen Regelung angepasst werden, da ansonsten lediglich der Antragssteller des Erstinformationsgesuchs finanziell belastet würde, die Informationen für alle anderen jedoch kostenlos zur Verfügung stünden.

h. Informationsbeauftragter

Insbesondere in Großbritannien hat das Büro des Informationsbeauftragten mehr Rechte und Pflichten, als dies beim deutschen Informationsbeauftragten der Fall ist. Da der Informationsbeauftragte stets erste Anlaufstelle für den Verbraucher ist, führt dies zu einer Bündelung von Kompetenzen, die letztlich dem Verbraucher zugutekommt. Insbesondere als Streitschlichtungsstelle kann der britische Informationsbeauftragte Interessen der Verbraucher durchsetzen. Zwar kann auch der deutsche Informationsbeauftragte im Rahmen des VIG von Verbrauchern angerufen werden. Er verfügt jedoch über vergleichsweise wenige Einflussmöglichkeiten. Überdies ist der Informationsbeauftragte im VIG nicht ausdrücklich erwähnt. Dies führt zu der widersprüchlichen Situation, dass der Verbraucher zwar über das VIG in allen Bundesländern wichtige Informationen erhalten kann, dann aber nicht die Möglichkeit hat, den Informationsbeauftragten anzurufen. Dem Informationsbeauftragten könnte daher das Recht eingeräumt werden, bestehende Streitigkeiten zu schlichten. Denkbar wäre es in diesem Zusammenhang auch, die Mittel des Informationsbeauftragten aufzustocken.

i. Behördeninstruktion

Sinnvoll wäre eine Art Schulungsmaßnahme für diejenigen Angestellten in Behörden, die mit dem Informationszugang befasst sind. Denn schließlich müssen Verwaltungsangestellte, die jahrzehntelang alle Akten unter Verschluss zu halten hatten, jetzt Informationen herausgeben. Dies erfordert eine hohe Umstellungsleistung nicht nur der einzelnen Mitarbeiter, sondern des gesamten Systems. Jeden einzelnen Verwaltungsangestellten zu schulen, würde jedoch sehr hohe Kosten verursachen. Möglicherweise würde allerdings bereits ein vom BMELV erstelltes Handbuch ausreichen. Denkbar wäre ferner, das Büro des Informationsbeauftragten

mit mehr Mitarbeitern auszustatten. Eine Bündelung der Kompetenzen auf einen Angestellten in jeder Behörde, der sich mit Informationsanfragen beschäftigt, wäre sicher vorteilhaft. In jedem Fall muss aber dafür gesorgt werden, dass die bestehenden gesetzlichen Vorschriften ausreichend an die Behörden kommuniziert werden, damit dem Verbraucher nicht durch Missverständnisse Informationen vorenthalten werden.

II. Europäische Regelungsoptionen

Möglicherweise ist es sinnvoll, zusätzlich oder alternativ zur deutschen Fortentwicklung auch auf die europäische Gesetzgebung im Bereich der Verbraucherinformation Einfluss zu nehmen.

1. Im Bereich der Informationsfreiheit

a. Europäisches Informationsfreiheitsverordnung

Denkbar wäre beispielsweise eine europäische Informationsfreiheitsverordnung¹⁷⁷, die die soeben dargestellten Regelungen für die gesamte Europäische Union vorschreibe. Dafür spräche die enorme Stärkung von Verbraucher- und Bürgerrechten, die durch die Transparenz aller europäischen und nationalen Behörden erreicht würde. Bisher gibt es auf europäischer Ebene mit Art. 15 AEUV und der Verordnung (EG) 1049/2001 nur ein Akteneinsichtsrecht für Unionsbürger gegenüber den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.¹⁷⁸ Durch eine europäische Informationsfreiheitsverordnung würde sich in den Ländern, die einen *Freedom of Information Act* oder ein vergleichbares Gesetz verabschiedet haben, nicht viel ändern. Bisher haben aber noch nicht alle Unionsmitglieder ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen. Zudem unterscheiden sich die einzelnen Gesetze in Anspruchstiefe, Kostenregelung und weiteren Details zum Teil nicht unerheblich.¹⁷⁹ Eine Rechtsvereinheitlichung wäre daher wünschenswert. Dazu müsste die Union jedoch in diesem Bereich eine Regelungskompetenz besitzen. Da die Informations-

¹⁷⁸ Der Vollständigkeits wegen sei auf die Richtlinie (EG) 2003/98 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors hingewiesen. Die Richtlinie befasst sich jedoch lediglich mit der Weiterverwendung von Informationen und ist nicht auf die Begründung eines Informationszugangsrechts in den einzelnen Mitgliedsstaaten gerichtet.

¹⁷⁹ Dazu gehört beispielsweise Italien, wo es bisher nur ein Akteneinsichtsrecht bei besonderem rechtlichem oder allgemeinem Interesse gibt, Kapitel 5 des Gesetzes Nr. 241 vom 7. August 1990. Literaturquellen zu diesem Thema existieren bisher indes kaum.

freiheit nicht unter einen der ausschließlichen Zuständigkeitsbereiche¹⁸⁰ gemäß Art. 3 Abs. 1 und 2 AEUV¹⁸¹ fällt, kommt nur eine sogenannte geteilte Zuständigkeit nach Art. 4 AEUV in Betracht. Auf den ersten Blick könnten Art. 4 Abs. 2 lit. f) (Verbraucherschutz) und j) (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) AEUV eine Kompetenzgrundlage bilden. Allerdings ist der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Art. 67 AEUV näher konkretisiert. Demnach bezieht sich die Kompetenz auf die Freizügigkeit innerhalb der Union, die Kriminalitäts-, Rassismus- und Fremdenfeindlichkeitsbekämpfung sowie den leichteren Zugang zum Recht im Wege der Anerkennung von gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen. Informationsfreiheit fällt indes nicht darunter.

Unter den Begriff des Verbraucherschutzes fällt zwar gemäß Art. 169 Abs. 1 AEUV auch die Förderung der Verbraucherinformationsrechte. Dies bezieht sich jedoch ausschließlich auf Verbraucher i. S. d. § 13 BGB und nicht auf jedermann, wie dies in einem Informationsfreiheitsgesetz der Fall wäre. Damit ergibt sich für ein europäisches Informationsfreiheitsgesetz keine Regelungskompetenz.

b. Europäische Verbraucherinformationsverordnung

Denkbar wäre jedoch eine europäische Verbraucherinformationsverordnung. Die Kompetenz der Union könnte sich aus Art. 4 Abs. 2 lit. f) AEUV und Art. 169 Abs. 1 AEUV ergeben, in welchem die Förderung der Rechte der Verbraucher auf Information als Unionsziel festgeschrieben ist. Allerdings sollen die in Art. 169 Abs. 1 AEUV genannten Ziele nur gemäß Art. 169 Abs. 2 AEUV gefördert werden. Demnach darf die Union Ziele des Verbraucherschutzes ausschließlich durch Maßnahmen fördern, die die Union im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts erlässt oder zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten ergreift.

Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik sind in Art. 6 AEUV aufgelistet. Dazu gehören gemäß Art. 6 S. 1 lit. a) AEUV der Schutz

¹⁸⁰ Diese sind: Zollunion, Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln; Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist; Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik; gemeinsame Handelspolitik und Abschluss von internationalen Übereinkünften unter bestimmten Voraussetzungen.

¹⁸¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008, ABl. Nr. C 115 S. 47, zuletzt geändert durch Art. 2 Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007, ABl. Nr. C 306 S. 1, ABl. 2008 Nr. C 111 S. 56 und ABl. 2009 Nr. C 290 S. 43.

und die Verbesserung menschlicher Gesundheit. Folglich könnte eine europäische Verbraucherinformationsverordnung Auskunftsrechte in Bezug auf gesundheitsrelevante Informationen enthalten. Davon könnten sowohl medizinische Informationen als auch gesundheitsrelevante Informationen im Lebensmittel- und Produktsicherheitsbereich erfasst werden. Möglich wäre sowohl die Regelung eines individuellen Auskunftsanspruchs als auch die Verpflichtung der Behörden, bestimmte Informationen, beispielsweise Kontrollprotokolle von Hygieneuntersuchungen im Lebensmittelbereich, zu veröffentlichen. Allerdings müsste dabei das Antragsrecht auf Verbraucher beschränkt werden, also natürliche Personen, die die Informationen nicht zu gewerblichen Zwecken nutzen wollen. Denkbar wäre auch eine Verpflichtung zur Weitergabe bestimmter Informationen an Verbraucherschutzorganisationen. Jedenfalls müsste der Schutz der Gesundheit des Verbrauchers im Vordergrund stehen, damit eine Regelungskompetenz der Union besteht.

2. Im Bereich des Verbraucherschutzes

Da im Bereich des Verbraucherschutzes zumindest eine geteilte Regelungskompetenz der Union vorliegt (s. o.), ist auch eine „zivilrechtliche“ Regelung von Verbraucherinformationsrechten in der Form von Informationspflichten oder direkten Informationsansprüchen gegen Unternehmer grundsätzlich denkbar. Teilweise gibt es in diesem Bereich auch schon europäische Regelungen, wie im Fernabsatz- oder Verbraucherkreditrecht. Auch in Bereich der Produktetikettierung hat die Union die erst kürzlich in Kraft getretene *Health-Claims-Verordnung*¹⁸² erlassen.

Inwiefern aber die Einführung direkter Informationsansprüche gegen Unternehmen auf europäischer Ebene sinnvoll ist, ist fraglich. Keine der untersuchten Rechtsordnungen enthält solche Ansprüche, auch entspräche eine solche Regelung keiner der Regelungssystematiken der untersuchten Rechtsordnungen. Überdies müssten solche Direktansprüche auf Informationen zum Gesundheitsschutz der Verbraucher beschränkt bleiben oder der Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 26 AEUV) dienen, damit eine Regelungskompetenz der Union vorhanden wäre (Art. 169 Abs. 2 AEUV). Letztlich erscheint eine politische Mehrheit für eine solche Regelung jedoch unwahrscheinlich, da ein allgemeiner Auskunftsanspruch gegen Unterneh-

¹⁸² Verordnung (EG) 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel.

mer den Grundsätzen der (meisten) europäischen Zivilrechtsordnungen widersprechen würde.

Im Bereich der Informationspflichten könnte jedoch beispielsweise ein allgemeiner vorvertraglicher Informationsanspruch europäisch geregelt werden. Im zusammenwachsenden Europa werden Grenzüberschreitungen sowohl durch die Verbraucher als auch durch die von ihnen genutzten Produkte immer häufiger. Bestes Beispiel dafür ist das immer beliebter werdende Onlineshopping, das es ermöglicht, innerhalb Europas problemlos Waren aus anderen Ländern zu erwerben. Im Interesse der Durchsetzung des Binnenmarktes und auch, um Wettbewerbsvorteile einzelner Unternehmen in Ländern ohne einen solchen Anspruch zu verhindern, wäre eine einheitliche Regelung dessen, was der Unternehmer dem Verbraucher bei Vertragsschluss mitteilen muss, sinnvoll. Da zumindest alle der untersuchten Rechtsordnungen derartige Informationspflichten kennen, würde ein solches Regelungsvorhaben wohl auch nicht auf allzu großen Widerstand stoßen.

3. Behördenzusammenarbeit

Wie die einzelnen Länderberichte gezeigt haben, ist die Zusammenarbeit der europäischen Behörden bisher unbefriedigend. Lediglich das europäische Warnsystem „Rapex“ arbeitet erfolgreich.

Ein intensiverer und systematischer Datenaustausch zwischen den europäischen Aufsichtsbehörden wäre indes aus Sicht des Verbraucherinformationsrechts wünschenswert. Denn je mehr Informationen Behörden von anderen europäischen Behörden erhalten, desto mehr Informationen sind den Verbrauchern im jeweiligen Land zugänglich. Vor diesem Hintergrund ist eine stärkere Zusammenarbeit von Behörden für die Weiterentwicklung des europäischen Verbraucherinformationsrechts essentiell.

Entsprechende Regelungskompetenzen sind in Art 67 AEUV und in Art. 6 S. 1 lit. g) AEUV, der die Verwaltungszusammenarbeit als Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahme aufzählt, enthalten.

Bei den heutigen technischen Möglichkeiten durch das Internet wäre beispielsweise eine vollständige Vernetzung aller EU-Behörden mit Hilfe einer Datenplattform denkbar. Zwar müssten hierzu Möglichkeiten zur Überwindung etwaiger Sprachbar-

rieren gefunden werden. Bis dahin könnte der Datenaustausch gleichwohl durch die Errichtung eines Kommunikationssystems im Rahmen dieser Datenplattform gewährleistet werden, über welches einzelne Behördenmitglieder mit Fremdsprachenkenntnissen Informationen austauschen könnten.

III. Resümee

Das deutsche Verbraucherinformationsrecht gewährleistet ein mit den anderen hier untersuchten Rechtsordnungen vergleichbares Informationsniveau. Grundsätzlich positiv ist der vergleichsweise weit gefasste Anspruchsumfang des deutschen Informationsfreiheitsrechts hervorzuheben. Negativ fallen hingegen im internationalen Vergleich das Fehlen von Landesinformationsgesetzen in einigen Bundesländern und die hohe Kostenbelastung der Verbraucher in VIG und IFG auf. Zur Vereinfachung des Informationsantragsverfahrens und zur Verringerung der Kosten konnten jedoch vielfältige Regelungsvorschläge erarbeitet werden. Vor allem das im Vergleich zu den anderen untersuchten Rechtsordnungen umständliche Drittbeteiligungsverfahren könnte einen Ansatzpunkt für eine Reform des Informationszugangs zu amtlichen Daten bilden. Auch auf europäischer Ebene sind Möglichkeiten vorhanden, die Verbraucherinformationsrechte weiterzuentwickeln.

Insgesamt ist in den untersuchten Rechtsordnungen eine Entwicklung zur Stärkung der Informationsrechte der Verbraucher festzustellen, insbesondere im Bereich des Gesundheitsschutzes. Dieser Tendenz entspricht auch das deutsche Verbraucherinformationsgesetz. Gleichwohl hat diese Studie gezeigt, dass eine weitere Verbesserung des Verbraucherinformationsniveaus möglich und im Sinne der Erreichung der mit dem Erlass des VIG verfolgten gesetzgeberischen Ziele wünschenswert wäre.

I. Gegenüberstellung von geplanten und erreichten Ergebnissen

Geplant war die umfassende Beantwortung der vorgelegten Fragen. Dieses Ergebnis konnte im Hinblick auf den weit überwiegenden Teil der Fragen erreicht werden. Defizite in der Beantwortung finden sich vor allem bei den statistischen Fragen. So konnte aufgrund fehlender Datenerhebungen in den zu untersuchenden Rechtsordnungen nicht geklärt werden, wie oft und aus welchen Gründen bestimmte Rechtsgrundlagen in Anspruch genommen und warum Informationssuche im Einzelfall

abgelehnt werden. Die Durchführung eigener empirischer Untersuchungen durch die Berichterstatter war wegen des engen Zeitrahmens der Studie nicht möglich, wäre aber wohl auch wegen der zwangsläufig kurzen Untersuchungsdauer nicht aufschlussreich gewesen.

Überdies ist festzustellen, dass sämtliche nationalen Berichterstatter einen eigenen Schwerpunkt im Rahmen der Beantwortung ihrer Berichte gesetzt haben. Dies führte teilweise zu Vergleichsschwierigkeiten. Andererseits spiegelte diese Schwerpunktsetzung die praktische Bedeutung bestimmter Regelungen für die Verbraucher innerhalb der einzelnen Rechtsordnungen wider. Insgesamt ist daher die Erreichung des verfolgten Ziels festzustellen.

J. Voraussichtlicher Nutzen und Verwertbarkeit der Ergebnisse

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erhält mit der Studie einen Überblick über das Verbraucherschutzniveau in den untersuchten Rechtsordnungen. Die Länderberichte und die rechtsvergleichende Untersuchung betonen die Schwerpunkte und Besonderheiten des Verbraucherinformationsrechts der einzelnen Rechtsordnungen. Vielfach sind Literaturhinweise für etwaige weiterführende Recherchen vorhanden. Daneben wurden mehrere Regelungsoptionen ausgeführt, die als Ausgangspunkt für eine Überarbeitung des VIG herangezogen werden können. Insgesamt stellt die vorliegende Untersuchung die erste detaillierte rechtsvergleichende Arbeit zum Verbraucherinformationsrecht dar. Auch im Informationsfreiheitsrecht gibt es bisher keine den Autoren bekannte Studie, die alle hier untersuchten Rechtsordnungen miteinander vergleicht. Damit stellen die Ergebnisse eine umfassende Grundlage für die Weiterentwicklung des Verbraucherinformationsrechts nach internationalem Vorbild dar.

Anhang 1: Länderbericht Deutschland

A. Grundfragen

I. Systematik des Verbraucherinformationsrechts

1. Welche Bedeutung kommt der Verbraucherinformation im System des Verbraucherschutzes Ihres Landes zu? Welche Rolle spielt sie gegenüber dem Verbraucherschutz durch Präventivkontrolle oder Zulassungsbeschränkungen (z. B. Gesundheitsnormen oder Importstandards)?

Dem Verbraucherinformationsrecht wird in Deutschland im Rahmen des Verbraucherschutzes wachsende Bedeutung beigemessen. Zunehmend wird im rechtlichen wie im politischen Diskurs das Leitbild des mündigen Bürgers und Verbrauchers als kontrollierender und steuernder Faktor des Marktes angeführt und deshalb eine Stärkung der Informationsrechte gegenüber Behörden und Unternehmen gefordert.¹⁸³ Dieses veränderte Rollenverständnis des Verbrauchers aufgreifend, statuieren eine Vielzahl jüngerer Gesetze direkte Informations- und Auskunftsansprüche gegenüber staatlichen Stellen.¹⁸⁴ Zudem werden die Behörden ermächtigt, bei ihnen vorliegende Informationen zu veröffentlichen, ohne dass es hierfür einer besonderen Gefahrenlage bedürfte.¹⁸⁵

Indes haben diese gesetzlichen Neuerungen in der Praxis keineswegs zu einem grundlegenden Wandel im System des Verbraucherschutzes geführt. Die zurückhaltende Inanspruchnahme der Auskunftsansprüche durch die Verbraucher zeigt dies deutlich. Ursächlich hierfür könnte nicht zuletzt die fehlende Kenntnis der Bürger über die neue Transparenz behördlicher Verfahren sein, wurden etwaige Informationsbegehren doch lange Zeit gemäß dem Grundsatz des Amtsgeheimnisses abgelehnt.¹⁸⁶

¹⁸³ BT-Drucksache 16/5404, S. 1.

¹⁸⁴ Auf Bundesebene sind insbesondere zu nennen: Verbraucherinformationsgesetz (VIG), Informationsfreiheitsgesetz (IFG), Umweltinformationsgesetz (UIG).

¹⁸⁵ Hierauf stützt sich z.B. das Smiley-Projekt im Berliner Bezirk Pankow (www.berlin.de/ba-pankow/verwaltung/ordnung/smiley.html).

¹⁸⁶ Ebenso argumentierend *Hüttner*, Das „VIG wirkt“ – oder doch nicht?!, *VuR* 2008, S. 367; zum vormaligen Grundsatz des Amtsgeheimnisses vgl. *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 1 ff.

Als tragende Säulen des öffentlich-rechtlichen Verbraucherschutzes sind daher weiterhin die auf dem Vorsorgeprinzip¹⁸⁷ beruhenden staatlichen Zulassungsbeschränkungen, Präventivkontrollen und Akkreditierungsverfahren anzusehen. Hinzu treten die amtlichen Lebensmittelkontrollen und technischen Überprüfungen.

In Ergänzung dieses Systems erlauben es spezielle Kennzeichnungspflichten den Verbrauchern, grundlegende Informationen über angebotene Produkte zu gewinnen. Partiiell verstärkt wird das Element der Verbraucherinformation durch zivilrechtlich ausgestaltete (vorvertragliche) Informationsansprüche und Produktbeobachtungspflichten. Überdies leisten neben den staatlichen Schutzmechanismen zahlreiche Aktivitäten verbraucherschützender Einrichtungen sowie der wachsende Informationsaustausch der Verbraucher untereinander über internetgestützte Bewertungs- und Gesprächsforen einen bedeutenden Beitrag zum Verbraucherschutz.¹⁸⁸

2. Auf welche Anspruchsgrundlagen können sich Verbraucher stützen, um Informationen über Herstellungsprozesse oder Gesundheitsgefahren von Produkten, Werk- oder Dienstleistungen zu erhalten?

Im deutschen Recht finden sich zahlreiche Vorschriften, die dem Verbraucher die Möglichkeit einräumen, Informationen über Herstellungsverfahren und Eigenschaften von Produkten, Dienst- oder Werkleistungen zu erlangen. Die Normen entstammen verschiedenen Rechtsgebieten und sind rechtstechnisch unterschiedlich ausgestaltet.¹⁸⁹ Öffentlich-rechtlicher Natur sind die folgenden Vorschriften:

- Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG):

§ 1 Anspruch auf Zugang zu Informationen

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über

1. Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, gegen die auf Grund des Lebens-

¹⁸⁷ Zur Geräte- und Produktsicherheit siehe *Wilrich*, GPSG, 2004, Einl. Rn. 11 f.; vgl. zum Gesetzeszweck der Gefahrenvorsorge auch § 1 AMG.

¹⁸⁸ Vgl. hierzu Frage A.I.8.

¹⁸⁹ Im Folgenden werden daher auch Normen angeführt, die keine Anspruchsgrundlagen im rechtstechnischen Sinne darstellen, welche aber dem Verbraucher gleichwohl den Zugang zu Informationen eröffnen.

mittel- und Futtermittelgesetzbuches erlassenen Rechtsverordnungen und gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit solchen Verstößen getroffen worden sind,

2. von einem Erzeugnis im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (Erzeugnis) ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern,
3. die Kennzeichnung, Herkunft, Beschaffenheit, Verwendung sowie das Herstellen oder das Behandeln von Erzeugnissen sowie über Abweichungen von Rechtsvorschriften über diese Merkmale und Tätigkeiten,
4. die Ausgangsstoffe und die bei der Gewinnung der Ausgangsstoffe angewendeten Verfahren,
5. Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen sowie Statistiken über festgestellte Verstöße gegen in § 39 Abs. 1 Satz 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannte Vorschriften, soweit die Verstöße sich auf Erzeugnisse beziehen,

(Informationen), die bei einer Stelle im Sinne des Absatzes 2 unabhängig von der Art ihrer Speicherung vorhanden sind. Der Anspruch nach Satz 1 besteht insoweit, als kein Ausschluss- oder Beschränkungsgrund nach § 2 vorliegt. [...]

§ 5 Informationsgewährung

- (1) Die informationspflichtige Stelle kann den Informationszugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnen. Die informationspflichtige Stelle kann Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, auch unabhängig von einem Antrag nach § 3 Abs. 1 über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise zugänglich machen; § 4 Abs. 1 gilt entsprechend. Die Informationen sollen für die Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich dargestellt werden. [...]

- Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)¹⁹⁰:

§ 1 Grundsatz

- (1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sin-

¹⁹⁰ Äquivalente Informationsrechte begründen auch die verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze der Bundesländer. Freilich existieren solche Gesetze bisher nicht in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen. Entsprechende Gesetzesentwürfe sind in der Vergangenheit abgelehnt worden, in Hessen findet hierzu momentan eine Landtagsdebatte statt. Bis zum Erlass entsprechender Gesetze besteht in diesen Ländern ein Normenmangel im Bereich der Informationsfreiheit.

ne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

- (2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.
- (3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

§ 11 Veröffentlichungspflichten

- (1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.
- (2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.
- (3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

- Umweltinformationsgesetz (UIG)¹⁹¹:

§ 3 Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen

- (1) Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Daneben bleiben andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.
- (2) Der Zugang kann durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Als gewichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Soweit Umweltinformationen der antragstellenden Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10, zur Verfügung stehen, kann die informationspflichtige Stelle die Person auf diese Art des Informationszugangs verweisen. [...]

§ 10 Unterrichtung der Öffentlichkeit

- (1) Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. In diesem Rahmen verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen. [...]

¹⁹¹ Gegenüber Landesbehörden bestimmt sich der Zugangsanspruch zu Umweltinformationen nach dem jeweiligen Landesrecht.

(5) Im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten; dies gilt unabhängig davon, ob diese Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist. Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, sollen sie sich bei deren Verbreitung abstimmen. [...]

- Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz – GPSG):

§ 5 Besondere Pflichten für das Inverkehrbringen von Verbraucherprodukten

(1) Der Hersteller, sein Bevollmächtigter und der Einführer eines Verbraucherprodukts haben jeweils im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit

1. beim Inverkehrbringen

a) sicherzustellen, dass der Verwender die erforderlichen Informationen erhält, damit dieser die Gefahren, die von dem Verbraucherprodukt während der üblichen oder vernünftigerweise vorhersehbaren Gebrauchsdauer ausgehen und die ohne entsprechende Hinweise nicht unmittelbar erkennbar sind, beurteilen und sich dagegen schützen kann,

b) den Namen des Herstellers oder, sofern dieser nicht im Europäischen Wirtschaftsraum ansässig ist, den Namen des Bevollmächtigten oder des Einführers und deren Adressen auf dem Verbraucherprodukt oder auf dessen Verpackung anzubringen sowie das Verbraucherprodukt so zu kennzeichnen, dass es eindeutig identifiziert werden kann, es sei denn, das Weglassen dieser Angaben ist vertretbar, insbesondere weil dem Verwender diese Angaben bereits bekannt sind oder das Anbringen dieser Angaben mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre,

c) Vorkehrungen zu treffen, die den Eigenschaften des von ihnen in den Verkehr gebrachten Verbraucherprodukts angemessen sind, damit sie imstande sind, zur Vermeidung von Gefahren geeignete Maßnahmen zu veranlassen, bis hin zur Rücknahme des Verbraucherprodukts, der angemessenen und wirksamen Warnung und dem Rückruf;

2. bei den in Verkehr gebrachten Verbraucherprodukten die, abhängig vom Grad der von ihnen ausgehenden Gefahr und der Möglichkeiten diese abzuwehren, gebotenen Stichproben durchzuführen, Beschwerden zu prüfen und erforderlichenfalls ein Beschwerdebuch zu führen sowie die Händler über weitere das Verbraucherprodukt betreffende Maßnahmen zu unterrichten.

(2) Der Hersteller, sein Bevollmächtigter und der Einführer haben jeweils unverzüglich die zuständigen Behörden nach Maßgabe von Anhang I der Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit (ABl. EG Nr. L 11 S. 4) zu unterrichten, wenn sie wissen oder anhand der ihnen vorliegenden Informationen oder ihrer Erfahrung eindeutige Anhaltspunkte dafür haben, dass von einem von ihnen in Verkehr gebrachten Verbraucherprodukt eine Gefahr für die Gesundheit und Sicherheit von Personen

ausgeht; insbesondere haben sie über die Maßnahmen zu unterrichten, die sie zur Abwendung dieser Gefahr getroffen haben. Eine Unterrichtung nach Satz 1 darf nicht zur strafrechtlichen Verfolgung des Unterrichtenden oder für ein Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten gegen den Unterrichtenden verwendet werden.

(3) Der Händler hat dazu beizutragen, dass nur sichere Verbraucherprodukte in den Verkehr gebracht werden. Er darf insbesondere kein Verbraucherprodukt in den Verkehr bringen, von dem er

1. weiß oder

2. anhand der ihm vorliegenden Informationen oder seiner Erfahrung wissen muss, dass es nicht den Anforderungen nach § 4 entspricht.

Absatz 2 gilt für den Händler entsprechend.

§ 10 Veröffentlichung von Informationen

(1) Die beauftragte Stelle macht Anordnungen nach § 8 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2, 5 und 6 öffentlich bekannt, die unanfechtbar geworden sind oder deren sofortige Vollziehung angeordnet worden ist. Personenbezogene Daten dürfen nur veröffentlicht werden, wenn sie zur Identifizierung des Produkts erforderlich sind.

(2) Die zuständigen Behörden und die beauftragte Stelle machen der Öffentlichkeit sonstige ihnen zur Verfügung stehende Informationen über von Verbraucherprodukten ausgehende Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit der Verwender zugänglich; dies betrifft insbesondere Informationen zur Identifizierung der Verbraucherprodukte, die Art der Gefahren und die getroffenen Maßnahmen. Der Zugang kann auf elektronischem Wege gewährt werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Einzelheiten der Veröffentlichung in einem elektronischen Informations- und Kommunikationssystem regeln. Dabei sind insbesondere Lösungsfristen vorzusehen sowie Vorschriften, die sicherstellen, dass die Veröffentlichungen unversehrt, vollständig und aktuell bleiben.

(3) Personenbezogene Daten dürfen nur übermittelt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat oder das schutzwürdige Informationsinteresse der Öffentlichkeit oder des Dritten, an den die Daten übermittelt werden, das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Übermittlung überwiegt. Vor der Entscheidung über die Übermittlung ist der Betroffene anzuhören.

(4) Informationen nach Absatz 2 dürfen nicht zugänglich gemacht werden,

1. soweit das Bekanntwerden der Informationen die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden berührt oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann,

2. während der Dauer eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eines Disziplinarverfahrens, eines ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens hinsichtlich der Daten, die Gegenstand des Verfahrens sind,

3. soweit der Schutz geistigen Eigentums, insbesondere Urheberrechte, dem Informationsanspruch entgegenstehen oder
4. soweit durch die begehrten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder wettbewerbsrelevante Informationen, die dem Wesen nach Betriebsgeheimnissen gleichkommen, offenbart würden, es sei denn, bestimmte Informationen über sicherheitsrelevante Eigenschaften von Verbraucherprodukten müssen unter Berücksichtigung der Gesamtumstände veröffentlicht werden, um den Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Verwender zu gewährleisten; dabei ist eine Abwägung entsprechend Absatz 3 vorzunehmen.

Vor der Entscheidung über die Zugänglichmachung sind in den Fällen des Satzes 1 Nr. 3 die Betroffenen anzuhören. Soweit übermittelte Informationen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet sind, haben die zuständige Behörde oder die beauftragte Stelle im Zweifel von der Betroffenheit des Kennzeichnenden auszugehen.

- (5) Stellen sich die von der Behörde an die Öffentlichkeit gegebenen Informationen im Nachhinein als falsch oder die zugrunde liegenden Umstände als unrichtig wiedergegeben heraus, so informiert die Behörde die Öffentlichkeit hierüber in der gleichen Art und Weise, in der sie die betreffenden Informationen zuvor bekannt gegeben hat, sofern dies zur Wahrung erheblicher Belange des Gemeinwohls erforderlich ist oder ein Betroffener hieran ein berechtigtes Interesse hat und dies beantragt.

- Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB):

§ 40 Information der Öffentlichkeit

- (1) Die zuständige Behörde soll die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels und des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt wurde oder in den Verkehr gelangt ist, und, wenn dies zur Gefahrenabwehr geeigneter ist, auch unter Nennung des Inverkehrbringers, nach Maßgabe des Artikels 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 informieren. Eine Information der Öffentlichkeit in der in Satz 1 genannten Art und Weise soll auch erfolgen, wenn
 1. der hinreichende Verdacht besteht, dass ein kosmetisches Mittel oder ein Bedarfsgegenstand ein Risiko für die menschliche Gesundheit mit sich bringen kann,
 2. der hinreichende Verdacht besteht, dass gegen Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, die
 - a) dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen dienen, verstoßen wurde, oder
 - b) dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung dienen, in nicht unerheblichem Ausmaß verstoßen wurde,
 3. im Einzelfall hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von einem Erzeugnis eine Gefährdung für die Sicherheit und Gesundheit ausgeht oder ausgegangen ist und auf Grund unzureichender wissenschaftlicher Erkenntnis oder aus sonstigen Gründen die Unsicherheit nicht innerhalb der gebotenen Zeit behoben werden kann,

4. ein nicht gesundheitsschädliches, aber zum Verzehr ungeeignetes, insbesondere ekelerregendes Lebensmittel in nicht unerheblicher Menge in den Verkehr gelangt oder gelangt ist oder wenn ein solches Lebensmittel wegen seiner Eigenart zwar nur in geringen Mengen, aber über einen längeren Zeitraum in den Verkehr gelangt ist,
5. Umstände des Einzelfalles die Annahme begründen, dass ohne namentliche Nennung des zu beanstandenden Erzeugnisses und erforderlichenfalls des Wirtschaftsbeteiligten oder des Inverkehrbringers, unter dessen Namen oder Firma das Erzeugnis hergestellt oder behandelt wurde oder in den Verkehr gelangt ist, erhebliche Nachteile für die Hersteller oder Vertreiber gleichartiger oder ähnlicher Erzeugnisse nicht vermieden werden können.

In den Fällen des Satzes 2 Nummer 2 bis 5 ist eine Information der Öffentlichkeit zulässig nach Abwägung der Belange der Betroffenen mit den Interessen der Öffentlichkeit an der Veröffentlichung.

- (2) Eine Information der Öffentlichkeit durch die Behörde ist nur zulässig, wenn andere ebenso wirksame Maßnahmen, insbesondere eine Information der Öffentlichkeit durch den Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer oder den Wirtschaftsbeteiligten, nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden oder die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht erreichen. Unbeschadet des Satzes 1 kann die Behörde ihrerseits die Öffentlichkeit auf

1. eine Information der Öffentlichkeit oder
2. eine Rücknahme- oder Rückrufaktion

durch den Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer oder den sonstigen Wirtschaftsbeteiligten hinweisen.

- (3) Bevor die Behörde die Öffentlichkeit informiert, hat sie den Hersteller oder den Inverkehrbringer anzuhören, sofern hierdurch die Erreichung des mit der Maßnahme verfolgten Zwecks nicht gefährdet wird.
- (4) Stellen sich die von der Behörde an die Öffentlichkeit gegebenen Informationen im Nachhinein als falsch oder die zu Grunde liegenden Umstände als unrichtig wiedergegeben heraus, so ist dies unverzüglich öffentlich bekannt zu machen, sofern der betroffene Wirtschaftsbeteiligte dies beantragt oder dies zur Wahrung erheblicher Belange des Gemeinwohls erforderlich ist. Diese Bekanntmachung soll in derselben Weise erfolgen, in der die Information der Öffentlichkeit ergangen ist.

- Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (Arzneimittelgesetz – AMG):

§ 10: Kennzeichnung der Arzneimittel

§ 11: Packungsbeilage

§ 34: Information der Öffentlichkeit

§ 69 Maßnahmen der zuständigen Behörden

(1) Die zuständigen Behörden treffen die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen. Sie können insbesondere das Inverkehrbringen von Arzneimitteln oder Wirkstoffen untersagen, deren Rückruf anordnen und diese sicherstellen, wenn

1. die erforderliche Zulassung oder Registrierung für das Arzneimittel nicht vorliegt oder deren Ruhen angeordnet ist,
2. das Arzneimittel oder der Wirkstoff nicht nach den anerkannten pharmazeutischen Regeln hergestellt ist oder nicht die nach den anerkannten pharmazeutischen Regeln angemessene Qualität aufweist,
3. dem Arzneimittel die therapeutische Wirksamkeit fehlt,
4. der begründete Verdacht besteht, dass das Arzneimittel bei bestimmungsgemäßem Gebrauch schädliche Wirkungen hat, die über ein nach den Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft vertretbares Maß hinausgehen,
5. die vorgeschriebenen Qualitätskontrollen nicht durchgeführt sind,
6. die erforderliche Erlaubnis für das Herstellen des Arzneimittels oder des Wirkstoffes oder das Verbringen in den Geltungsbereich des Gesetzes nicht vorliegt oder ein Grund zur Rücknahme oder zum Widerruf der Erlaubnis nach § 18 Abs. 1 gegeben ist oder
7. die erforderliche Erlaubnis zum Betreiben eines Großhandels nach § 52a nicht vorliegt oder ein Grund für die Rücknahme oder den Widerruf der Erlaubnis nach § 52a Abs. 5 gegeben ist.

Im Falle des Satzes 2 Nr. 4 kann die zuständige Bundesoberbehörde den Rückruf eines Arzneimittels anordnen, sofern ihr Tätigwerden im Zusammenhang mit Maßnahmen nach § 28, § 30, § 31 Abs. 4 Satz 2 oder § 32 Abs. 5 zur Abwehr von Gefahren für die Gesundheit von Mensch oder Tier durch Arzneimittel geboten ist. [...]

(4) Im Falle des Absatzes 1 Satz 3 kann auch eine öffentliche Warnung durch die zuständige Bundesoberbehörde erfolgen.

- Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG):

§ 8: Auskunftsanspruch des Geschädigten gegen den Inhaber der Anlage

§ 9: Auskunftsanspruch des Geschädigten gegen Behörden

§ 10: Auskunftsanspruch des Inhabers einer Anlage

- Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundesbodenschutzgesetz – BBodSchG):

§ 12: Information der Betroffenen

- Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz – BArchG)¹⁹²:

§ 5: Allgemeines Nutzungsrecht nach 30 Jahren

- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG):

§ 29: Akteneinsicht durch Beteiligte

§ 30: Geheimhaltung

- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO):

§ 99: Vorlage und Auskunftspflicht der Behörden

§ 100: Akteneinsicht der Verfahrensbeteiligten

- Zehntes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz (SGB X):

§ 25: Akteneinsicht durch Beteiligte

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG):

Art. 19 Abs. 4 i.V.m. Art. 2: Ein Akteneinsichtsrecht gegenüber Behörden wird bei monopolisierten Informationen aus dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes abgeleitet.¹⁹³

Art. 65: Warnungen vor gesundheitsgefährdenden Produkten als Aufgabe der Staatsleitung¹⁹⁴

Im Zivil-, Zivilprozess- und Strafprozessrecht ergeben sich Informationsrechte aus folgenden Vorschriften:

- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB):

§ 311 Abs. 1: Eigenständiger Auskunftsvertrag¹⁹⁵

§ 241 Abs. 2: Aufklärungspflicht als Bestandteil der Rücksichtnahmepflicht bei Schuldverhältnissen

§ 312c i.V.m. § 1 BGB-InfoV: Informationspflichten bei Fernabsatzverträgen

¹⁹² Entsprechende Regelungen existieren für Landesarchive.

¹⁹³ Ein allgemeines Akteneinsichtsrecht für alle Verwaltungsverfahren lässt sich Art. 19 Abs. 4 GG indes nicht entnehmen. Vgl. *Schmidt-Aßmann* in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 2009, Art. 19 Abs. 4 Rn. 255 f.

¹⁹⁴ BVerfGE 105, 252; kritisch *Hellmann*, Die Glykol-Entscheidung des BVerfG, NVwZ 2005, S. 163–166.

¹⁹⁵ Zu beachten gilt, dass bei vielen vertraglichen oder gesetzlichen Schuldverhältnissen aufgrund gesetzlicher Vorschriften eine Auskunftspflicht besteht [z.B. § 666 BGB (Auftrag)].

- § 312e i.V.m. § 3 BGB-InfoV: Informationspflichten im elektronischen Geschäftsverkehr
- § 482 i.V.m. § 2 BGB-InfoV: Informationspflichten bei Teilzeit-Wohnrechtsverträgen
- § 492 Abs. 1 Satz 5: Informationspflichten bei Verbraucherdarlehensverträgen
- § 651a Abs. 3 i.V.m. §§ 4 ff. BGB-InfoV: Informations- und Nachweispflichten der Reiseveranstalter
- § 675a i.V.m. §§ 12 f. BGB-InfoV: Informationspflichten von Kreditinstituten
- § 1004 Abs. 1 Satz 2 (analog): Informationsanspruch als Ausprägung der Geltendmachung einer deliktischen Produktbeobachtungspflicht mittels einer vorbeugenden Unterlassungsklage
- § 242: Auskunftspflicht nach Treu und Glauben bei einseitiger Informationsdistribution zur Geltendmachung dem Grunde nach bestehender Ansprüche
- Gesetz über die Haftung für fehlerhafte Produkte (Produkthaftungsgesetz – ProdHaftG):
 - § 4 Abs. 3: Obliegenheit zur Nennung des Herstellers oder Lieferanten
- Aktiengesetz (AktG):
 - § 131: Auskunftsrecht des Aktionärs
- Zivilprozessordnung (ZPO):
 - § 138 Abs. 1 u. 2: Pflicht zur vollständigen und wahrheitsgemäßen Erklärung über den Streitgegenstand
 - § 142: Anordnung der Dokumentenvorlage nach gerichtlichem Ermessen
 - § 299 Abs.1: Akteneinsicht der Parteien
 - § 299 Abs. 2: Akteneinsicht durch Dritte
 - §§ 422, 423: Pflicht zur Urkundenvorlage bei Bezugnahme oder bürgerlich-rechtlichem Vorlageanspruch
- Strafprozessordnung (StPO):
 - § 147: Akteneinsichtsrecht des Verteidigers
 - § 406e: Akteneinsichtsrecht für Rechtsanwälte der Verletzten
 - § 475: Akteneinsichtsrecht für Rechtsanwälte Dritter

3. Sind diese Regelungen zwingender Natur oder kann der Verbraucher auf Informationsansprüche (pauschal) verzichten?

Hinsichtlich der Disponibilität ist zwischen Auskunftsrechten des Verbrauchers gegenüber staatlichen Stellen und Informationsansprüchen gegen Private zu differenzieren.

Informationsansprüche gegenüber Behörden begünstigen als subjektiv-öffentliche Rechte den einzelnen Bürger. Auf diese Begünstigung kann der Einzelne grundsätzlich dann verzichten, wenn dem kein öffentliches Interesse an der Wahrnehmung der subjektiven Rechte entgegensteht.¹⁹⁶ Ein Interesse der Allgemeinheit existiert im Hinblick auf konkrete Informationsabfragen nicht. Es ist dem Verbraucher vielmehr freigestellt, ob er von seinem Auskunftsrecht Gebrauch macht oder auf den Informationszugang nach positiver Bescheidung verzichtet. Dies ergibt sich bereits aus dem in VIG, IFG und UIG enthaltenen Antragserfordernis. Auf einen vorab erklärten generellen Verzicht auf die gesetzlichen Informationsrechte kann sich die Verwaltung indes nicht berufen, da dies die gesetzlichen Ziele der verbesserten Verbraucherinformation und der erhöhten Transparenz staatlichen Handelns konterkarieren würde. Eine Bindungswirkung kann einer solchen Verzichtserklärung gegenüber der Behörde mithin nicht zukommen. Ebenso dürfte eine Verzichtsklausel in einem privatrechtlichen Vertrag mit einem Dritten mangels anererkennungswürdiger Interessen am Ausschluss der öffentlich-rechtlichen Informationsansprüche regelmäßig gemäß § 138 Abs. 1 BGB sittenwidrig und folglich unwirksam sein.

Von den verbraucherschützenden vorvertraglichen Informationspflichten im Zivilrecht darf gemäß §§ 312 ff., 651m BGB nicht zum Nachteil des Verbrauchers abgewichen werden. Auch eine Freizeichnung von dem auf der Produktverantwortung des Herstellers beruhenden Informationsanspruch aus § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB wird im Verhältnis zum Verbraucher als unzulässig angesehen.¹⁹⁷ Im Übrigen gilt der Grundsatz der Privatautonomie. Die Parteien können die vertraglichen Informationspflichten folglich einschränken oder ganz abbedingen.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Vgl. zur Dispositionsbefugnis über öffentlich-rechtliche Rechtspositionen *Nebendahl/Rönnau*, NVwZ 1988, Der Verzicht auf den Doktorgrad, S. 873–879 (875 ff.).

¹⁹⁷ Vgl. *Sprau* in Palandt, 2010, § 823 Rn. 182.

¹⁹⁸ Schutz vor missbräuchlicher Freizeichnung von Informationspflichten gewährleistet § 138 Abs. 1 BGB. Bei allgemeinen Geschäftsbedingungen wird dieser durch die §§ 305 ff. BGB verstärkt.

4. Wurden die oder einzelne Informationsansprüche von der Rechtsprechung entwickelt? Wenn ja: Sind Sie zwischenzeitlich kodifiziert?

Die grundlegende Anerkennung eines Akteneinsichts- und Informationsrechts der Bürger gegenüber Behörden erfolgte durch die Verwaltungsgerichte. In Abkehr vom überkommenen Grundsatz des Aktengeheimnisses erkannte die Rechtsprechung erstmals 1968 einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Anträge auf Akteneinsicht an. Zunächst stärker limitiert, ließen die Gerichte schließlich ein berechtigtes Interesse des Antragstellers an der Geltendmachung eines Auskunftsanspruchs genügen. Ein allgemeines Informationsrecht ohne Nachweis eines besonderen Interesses wurde von der Rechtsprechung indes stets abgelehnt.¹⁹⁹ Diese Entwicklung aufgreifend, wurde mit den §§ 29, 30 VwVfG der Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit im Verwaltungsverfahrensgesetz festgeschrieben. Allerdings dienten diese Regelungen weniger der Befriedigung von Informationsinteressen der Bürger oder der transparenteren Ausgestaltung des Verwaltungshandelns als vielmehr der Gewährleistung des verfassungsrechtlich gebotenen effektiven Rechtsschutzes.²⁰⁰ Die ohne Nachweis eines besonderen Interesses gewährten Informationszugangsrechte in UIG, IFG und VIG basieren mithin nicht auf richterlicher Rechtsfortbildung, sondern sind das Ergebnis gesetzgeberischen Tätigwerdens, welches durch Impulse aus dem EG-Recht, der Rechtsentwicklung im Ausland und nicht zuletzt durch das Auftreten großer Lebensmittelskandale angestoßen wurde.²⁰¹

Im Zivilrecht wurden (vorvertragliche) Informations- und Auskunftsansprüche von der Rechtsprechung frühzeitig aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) hergeleitet.²⁰² Aufgrund europarechtlicher Vorgaben sind inzwischen viele dieser Auskunftsansprüche kodifiziert und durch die Schuldrechtsmodernisierung im Bürgerlichen Gesetzbuch zusammengeführt worden. Auch der auf der Produktbeobachtungspflicht des Herstellers beruhende Auskunftsanspruch aus § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB (analog) wurde durch richterliche Rechtsfortbildung entwickelt. Obgleich der Gesetzgeber auf dem Gebiet der Produktsicherheit und -verantwortung

¹⁹⁹ BVerwGE 30, 154 (160); 51, 15 (22); 69, 278 (279).

²⁰⁰ Vgl. zum Ganzen auch *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 2 ff.

²⁰¹ *Beck*, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 9; *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, Einl. Rn.1 f.

²⁰² RGZ 108, 1 (7); vgl. *Grüneberg* in Palandt, 2010, § 242 Rn. 37.

mehrfach aktiv wurde,²⁰³ ist eine Präzisierung durch den Gesetzgeber bisher nicht erfolgt.²⁰⁴

5. Stehen die in Frage A.I.2. und A.I.4. beschriebenen Informationsansprüche zueinander in einem Subsidiaritätsverhältnis oder gelten sie konkurrierend nebeneinander („Anspruchsgrundlagenkonkurrenz“)? Sind sie (heute) aufeinander abgestimmt, eventuell gar in einer einheitlichen Kodifikation zusammengefasst?

Aus dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* ergibt sich, dass die Informationszugangsrechte des Fachrechts dem Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG vorgehen; insofern kommt § 1 Abs. 3 IFG klarstellende Bedeutung zu. Indes folgt hieraus nicht notwendigerweise eine verdrängende Spezialität im Sinne einer Ausschließlichkeit, die einen Rückgriff auf das IFG sperrt.²⁰⁵ Der Gesetzeswortlaut und die Gesetzesbegründung machen jedoch deutlich, dass der Informationsanspruch des § 1 Abs. 1 IFG nicht als Mindeststandard konzipiert ist. Vielmehr wird der Vorrang sowohl restriktiverer als auch weitergehender Informationszugangsansprüche des Fachrechts angeordnet.²⁰⁶ Ist der Anwendungsbereich eines spezialgesetzlichen Auskunftsanspruchs eröffnet (z. B. § 1 VIG, § 3 UIG), scheidet ein Rückgriff auf den Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG aus.²⁰⁷ Von diesem Spezialitätsverhältnis werden lediglich die verwaltungsverfahrenrechtlichen Akteneinsichtsrechte in § 29 VwVfG und § 25 SGB X ausgenommen. Zu beachten ist ferner, dass im Verhältnis zu §§ 147, 406e StPO, § 100 VwGO und § 299 ZPO keine Gesetzeskonkurrenz vorliegt, da der Informationsanspruch gegenüber sonstigen Bundesorganen nach § 1 Abs. 1 S. 2 IFG bei Verwaltungsaufgaben, nicht jedoch bei Aufgaben der Rechtspflege besteht. Auch sind zivilrechtliche Auskunftsrechte keine vorrangigen Regelungen im Sinne des § 1 Abs. 3 IFG.²⁰⁸

Zu Überschneidungen im Anwendungsbereich kommt es auch zwischen VIG und UIG, da nach § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG Informationen über Kontaminationen der Lebensmittelkette erfasst werden, soweit ein Bezug zu den in § 2 Abs. 3 Nr. 1-3 UIG

²⁰³ Zu nennen sind hier das Produkthaftungsgesetz und das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz.

²⁰⁴ Bodewig, Rückruf fehlerhafter Produkte, 1999, S. 135 ff.

²⁰⁵ Scheel in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1 Rn. 118 f.

²⁰⁶ BT-Drs. 15/4993 S. 8.

²⁰⁷ Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 1 Rn. 159 ff.

²⁰⁸ Vgl. hierzu auch Kugelmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2007, S. 28.

genannten Umweltbestandteilen, Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten besteht. Als *lex specialis* geht bei Lebensmittelverunreinigungen aus der Umwelt der Informationsanspruch aus § 3 UIG vor. Im Übrigen sind Auskünfte über gesundheitsrelevante Kontaminationen in Lebensmitteln nach den Regelungen des VIG zu gewähren.²⁰⁹ Des Weiteren stellen § 1 Abs. 4 VIG und § 3 Abs. 1 S. 2 UIG klar, dass andere gesetzliche Informationsansprüche unberührt bleiben. Soweit sich deren Anwendungsbereiche überschneiden, stehen auch die weiteren öffentlich-rechtlichen Auskunftsansprüche in echter Anspruchskonkurrenz zueinander. Entsprechendes gilt für die zivilrechtlichen Auskunfts- und Informationsansprüche.

Ein kohärentes System der Informationsrechte oder gar eine einheitliche Kodifikation existieren in Deutschland bisher nicht.²¹⁰

6. Sofern es in Ihrem Land gesetzliche Regelungen der Verbraucherinformation gibt: Sind sie primär dem Zivil-, dem öffentlichen oder dem Strafrecht zuzuordnen? Weshalb hat man sich für diese Regelungsoption entschieden?

Die Vorschriften zum Verbraucherinformationsrecht sind primär öffentlich-rechtlicher Natur. Insbesondere mit der Verabschiedung von VIG, IFG und UIG wurden die Zugangsrechte der Verbraucher zu Informationen, welche bei staatlichen Stellen vorliegen, deutlich gestärkt. Dagegen betreffen die zivilrechtlichen Informationsansprüche, welche zum Großteil der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben dienen,²¹¹ meist nur besondere Vertriebsformen oder Vertragsgegenstände und beziehen sich außerdem auf vertragstechnische Mindestinformationen. Einen allgemeinen Auskunftsanspruch kennt das deutsche Zivilrecht hingegen nicht.

Allerdings sind im Rahmen vorvertraglicher und vertraglicher Sonderverbindungen eine Fülle von Informations- und Aufklärungspflichten anerkannt, deren Ursprung im allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben liegt. Nach der Schuldrechtsmodernisierung als Nebenpflichten gemäß § 241 Abs. 2 BGB qualifiziert, schützen die (vor-)vertraglichen Informationspflichten das Integritätsinteresse, welches auch das

²⁰⁹ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 30.

²¹⁰ Eine Zusammenführung oder Angleichung der Informationszugangsrechte wird indes vielfach gefordert. So auch Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 11.

²¹¹ Etwa der Fernabsatzrichtlinie (97/7/EG) oder der e-commerce-Richtlinie (2001/31/EG).

Vermögen und die Willensfreiheit umfasst.²¹² Hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen Informationspflichten entstehen, hat sich eine stark einzelfallbezogene Kasuistik entwickelt, aus der sich nur wenige allgemeine Kriterien entnehmen lassen. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass jeder Vertragspartner die Pflicht hat, den anderen über solche Umstände zu unterrichten, die den Vertragszweck vereiteln könnten und mithin für dessen Willensbildung von wesentlicher Bedeutung sind, sofern eine derartige Mitteilung nach der Verkehrsauffassung erwartet werden kann. Ausschlaggebend aus Sicht des Verbrauchers ist vor allem, ob ein fachliches Informationsgefälle zu seinem Vertragspartner besteht und inwieweit er dieses durch eigene Bemühungen überwinden könnte, ihn also eine Obliegenheit zur Selbstinformation trifft.²¹³

Während die vorgenannten Informationspflichten vor allem den am Ende der Vertriebskette stehenden Letztverkäufer treffen, werden Informationspflichten oder -obliegenheiten des Herstellers als Teil seiner deliktsrechtlich Produktverantwortung konturiert. Namentlich treffen den Hersteller und auch die oft als Quasi-Hersteller bezeichneten weiteren Produkthaftungspflichtigen Instruktions- und Warnpflichten deliktsrechtlicher Natur, die sich bis zu öffentlichen Produktrückrufpflichten verdichten können (§ 1004 Abs. 1 Satz 2 BGB). Voraussetzung hierfür ist, dass von der Fehlerhaftigkeit eines Produktes im Zeitpunkt des Inverkehrbringens Gefahren für Rechte oder Rechtsgüter Dritter ausgehen, welche durch § 823 Abs. 1 BGB geschützt werden. Ist eine derartige Gefahrenlage gegeben, muss der Produkthaftungspflichtige unverzüglich die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen treffen, um einen Schadenseintritt abzuwenden. In welcher Art und Weise der Produktverantwortung im konkreten Einzelfall nachgekommen werden muss, bestimmt sich nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.²¹⁴

Strafrechtliche Vorschriften haben im Verbraucherinformationsrecht eine untergeordnete Bedeutung. Sie sollen die Befolgung lebensmittel-, produkt- oder arzneimittelrechtlicher Regelungen und die Einhaltung etwaiger Kennzeichnungspflichten sicherstellen.²¹⁵

²¹² *Olzen* in Staudinger, BGB Kommentar, 2009, Einleitung zum Schuldrecht §§ 241-243, § 241 Rn. 428.

²¹³ Zum Ganzen: *Busch*, Informationspflichten im Wettbewerbs- und Vertragsrecht, 2008, S. 129 ff.

²¹⁴ *Rettenbeck*, Die Rückrufpflicht in der Produkthaftung, 1994, S. 44 ff.

²¹⁵ Vgl. §§ 58 ff. LFGB, § 10 LMKV, §§ 18 f. GPSG und §§ 95 ff. AMG.

Ein wesentlicher Grund für die öffentlich-rechtliche Schwerpunktsetzung im Verbraucherinformationsrecht dürfte darin zu sehen sein, dass durch zahllose Lebensmittelskandale das Vertrauen der Bürger in die Redlichkeit der Händler und Hersteller stark erschüttert worden ist.²¹⁶ Begegnen die Verbraucher den Angaben der Unternehmer bereits mit Skepsis, kann auch ein eigenständiger Auskunftsanspruch die Informationsinteressen kaum befriedigen. Zudem ging der Gesetzgeber wohl davon aus, dass keine erhebliche Mehrbelastung der Behörden auftreten würde, da die Daten intern ohnehin vorhanden seien.²¹⁷ Überdies stehen einem zivilrechtlichen Direktanspruch auf Informationsgewährung verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere im Hinblick auf die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, entgegen.

7. Soweit die Regelungen zur Verbraucherinformation dem Zivilrecht zuzuordnen sind, handelt es sich primär um vertrags- oder deliktsrechtliche Normen?

Die zivilrechtlichen Vorschriften sind vorrangig vertragsrechtlicher Natur.²¹⁸ Dem Deliktsrecht ist lediglich die Auskunfts- und Informationspflicht im Rahmen der Produktbeobachtung zuzuordnen.

8. Welche Möglichkeiten haben Verbraucher über die in Fragen A.I.2 und A.I.4 bezeichneten Informationsansprüche hinaus von Behörden oder Privatpersonen Informationen über die Qualität von Produkten, Werk- und Dienstleistungen sowie über Rechtsverstöße, Herstellungsprozesse oder Gesundheitsgefahren zu erhalten?

Unabhängig von der Geltendmachung eines Auskunftsanspruchs erhalten die Verbraucher staatliche Informationen auch aufgrund der selbstständigen Öffentlichkeitsarbeit der Behörden. Neben den amtlichen Warnungen und Hinweisen, welche gemäß der in A.I.2. genannten Normen ergehen können, informieren die Behörden die Verbraucher etwa mittels jährlicher Berichte zur Lebensmittelsicherheit, speziellen Broschüren oder eigens dafür eingerichteten Internetplattformen. Zudem gibt

²¹⁶ Vgl. *Grube/Weyland*, Verbraucherinformationsgesetz, 2008, Einl. Rn. 1.

²¹⁷ Vgl. Koalitionsvertrag vom 11. November 2005, S. 129;

http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag.property=publicationFile.pdf.

²¹⁸ Hierzu zählen insbesondere die (vorvertraglichen) Informationspflichten.

das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit das regelmäßig erscheinende „Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit“ heraus.²¹⁹

Des Weiteren können die Bürger Informationen bei den Verbraucherzentralen erhalten. Dies sind unabhängige, meist öffentlich finanzierte, gemeinnützige Organisationen, deren Ziel es ist, die Verbraucher in Fragen des privaten Konsums zu informieren, zu beraten und zu unterstützen. Hierzu bieten die Verbraucherzentralen unterschiedliche Beratungskonzepte und Informationsmaterialien an. Bundesweit organisiert sind die Verbraucherzentralen in der Dachorganisation „Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.“ (VZBV).²²⁰

Große Bedeutung im Rahmen der Verbraucherinformation kommt überdies Organisationen und Presseunternehmen zu, welche die Qualität von Produkten, Werk- oder Dienstleistungen unabhängig bewerten und die Ergebnisse der Öffentlichkeit, meist in Zeitschriften oder im Internet, zugänglich machen. Beispielhaft anzuführen sind hier etwa die Stiftung Warentest²²¹ oder Öko-Test. In Ergänzung bieten Internetportale einen Überblick über die erzielten Testergebnisse einzelner Produkte an²²² und erleichtern dem Verbraucher damit den Zugriff auf gewünschte Informationen. Zunehmend stellen Verbraucher außerdem selbst Bewertungen über die von ihnen gekauften Produkte der Allgemeinheit (via Internet) zu Verfügung.²²³

9. Werden die in Frage A.I.8 beschriebenen Stellen selbst staatlich gefördert oder erhalten sie für die konkrete Information(-sbeschaffung) eine staatliche Vergütung oder Aufwandsentschädigung?

Zumeist als Idealvereine gemäß § 21 BGB organisiert, erhalten die Verbraucherzentralen ebenso wie der Bundesverband der Verbraucherzentralen den Großteil ihres Budgets aus staatlichen Quellen. So wurde der Kernhaushalt des Bundesverbandes im Jahr 2008 ungefähr zu 85 Prozent durch Mittel des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft finanziert. Weitere projektbe-

²¹⁹ Siehe:

http://www.bvl.bund.de/cln_007/nn_493778/DE/08__PresseInfothek/PresseInfothek__node.html.

²²⁰ Siehe: <http://www.verbraucherzentrale.de>.

²²¹ Vgl. § 2 der Satzung der Stiftung Warentest in der Fassung vom 1. Januar 2008; abrufbar unter: <http://www.test.de/unternehmen/stiftungsgremien/satzung>.

²²² So zum Beispiel: <http://www.testbericht.de>.

²²³ Vgl. etwa: <http://www.dooyoo.de>.

zogene Finanzhilfen wurden von verschiedenen Bundesministerien und der Europäischen Union gewährt. Im Übrigen stammen die Mittel aus dem Verkauf von braucherratgebern, Einnahmen aus der Beratungstätigkeit und Mitgliedsbeiträ-Mitgliedsbeiträgen.²²⁴

Die Stiftung Warentest wurde am 4. Dezember 1964 auf Beschluss des Deutschen Bundestages durch die Bundesrepublik Deutschland als Stifterin gemäß § 80 BGB gegründet. Zur Erfüllung ihrer in § 2 der Stiftungssatzung genannten Aufgaben wurde sie durch den Bund mit einem Stiftungskapital ausgestattet, welches Ende 2006 22 Millionen € betrug.²²⁵ Zudem erhält die Stiftung gemäß § 3 Abs. 2 der Satzung jährlich einen Festbetrag aus den Haushaltsmitteln des Bundes, der als Ausgleich für das nach § 12 der Stiftungssatzung festgesetzte Verbot der gewerblichen Anzeigenschaltung dient. Den Großteil des jährlichen Finanzbedarfs deckt die Stiftung indes mit dem Verkauf ihrer Publikationen.²²⁶

Im Übrigen finanzieren sich die in A.I.8. angeführten Unternehmungen (häufig als GmbH ausgestaltet) überwiegend durch die Erlöse aus kommerziellen Anzeigenschaltungen und den Einnahmen durch den Verkauf von Printmedien.

10. Werden die in Frage A.I.8 beschriebenen Stellen reguliert oder werden die von ihnen herausgegebenen Informationen (stichprobenartig) vom Staat kontrolliert?

Eine staatliche Kontrolle der Informationstätigkeit der unter A.I.8. angeführten Organisationen findet nicht statt. Obgleich staatlich finanziert, sind auch die Verbraucherzentralen und die Stiftung Warentest fachlich unabhängig und können ihre Informationstätigkeit frei gestalten. Zu beachten ist jedoch, dass die Bundesrepublik Deutschland bei der Besetzung der Organe und der Kontrolle der Stiftung Warentest erheblichen Einfluss hat.²²⁷ Die Tätigkeit der Stiftung Warentest wird mithin auch als „staatliche Verbraucherinformation“ qualifiziert.²²⁸ Gleichsam werden durch

²²⁴ Genaueres findet sich im Jahresbericht 2008, S. 92 ff., abrufbar unter:

http://www.verbraucherzentrale.de/download/jahresbericht_vzvb_2008_09.pdf.

²²⁵ Vgl. § 3 Abs. 1 der Satzung der Stiftung Warentest in der Fassung vom 1. Januar 2008.

²²⁶ Siehe dazu auch den Jahresbericht 2008, S. 90 ff.

²²⁷ Vgl. hierzu die §§ 5 ff. der Satzung der Stiftung Warentest vom 1. Januar 2008.

²²⁸ So: *Assmann/Kübler*, ZHR 142, Testhaftung und Testwerbung, S. 413-452 (416 ff.).

die Vereinsmitglieder, meist staatsnahe Organisationen,²²⁹ die Angebote der Verbraucherzentralen mitgeprägt.

Obgleich die herausgegebenen Informationen keiner direkten staatlichen Kontrolle unterliegen, sind rechtliche Grenzen zu beachten. Als Werturteile stehen Produktbewertungen zwar grundsätzlich unter dem Schutz der Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG. Der Warentester haftet jedoch dann für geschäftsschädigende Produktkritik, wenn diese nicht den Geboten der Objektivität, Neutralität und Sachlichkeit genügt.²³⁰ Auch eine Haftung für Bewertungen von Verbrauchern auf kommerziellen Meinungsportalen kommt in Betracht, wenn diese die Grenze der Schmähkritik überschreiten.²³¹ Indes haftet der Betreiber einer solchen Internetplattform nur in Ausnahmefällen für die eingestellte Produktkritik der Nutzer.²³²

II. Historische Entwicklung

1. Wann, in welchem Kontext und aus welchem Anlass sind die in den Fragen A.I.2 bis A.I.10 bezeichneten Informationsansprüche und Verbraucherinformationseinrichtungen geschaffen worden?

Hinweis: Es soll nicht die Genese jeder Norm oder die Geschichte jeder Verbraucherschutzinstitution dargestellt werden. Vielmehr genügt eine Kurzdarstellung der wesentlichen Entwicklungslinien.

Die Entwicklung der Verbraucherinformationseinrichtungen geht bis in die Gründungsjahre der Bundesrepublik Deutschland zurück. Die Schaffung einer starken Verbraucherorganisation als Gegenpol zu den Interessenverbänden der Wirtschaft wurde bereits damals als Notwendigkeit angesehen. Dies führte zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. (AgV) als zentrale Institution zur Geltendmachung verbraucherpoltischer Interessen. Ein nach US-amerikanischem Vorbild von der AgV im Jahr 1961 erstmals in Deutschland durchgeführter vergleichender Warentest stieß zwar auf heftige Kritik aus der Wirtschaft. Die intensive Diskussion führte mit Unterstützung der Bundesregierung jedoch schließlich 1964

²²⁹ Vgl. die Mitgliederliste des Verbraucherzentrale Baden-Württemberg e.V., enthalten im Jahresbericht 2008; abrufbar unter: <http://www.vz-bawue.de/mediabig/51041A.pdf>.

²³⁰ Genauer zur deliktischen Haftung bei Produktbewertungen: *Koppe/Zagouras*, GRUR 2005, Haftung für Produktkritik, S. 1011–1016.

²³¹ *Wagner* in Münchener Kommentar zum BGB, 2009, § 823 Rn. 209.

²³² *Schmitz/Laun*, MMR 2005, Die Haftung kommerzieller Meinungsportale im Internet, S. 208–213.

zur Gründung einer eigenständigen Organisation für vergleichende Produktkritik, der Stiftung Warentest. Ein Jahr später erhielten die Verbraucherverbände zudem eine eigene Klagebefugnis im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Im Rahmen dieser Entwicklung kam es in allen Bundesländern zur Gründung eigener Verbraucherzentralen, die sich im AgV bundesweit zusammenschlossen. Nachdem sich der Bund Anfang der neunziger Jahre schrittweise aus der Finanzierung der Verbraucherzentralen zurückgezogen hatte, wurde am 1. November 2000 in einer Struktur- und Finanzreform der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. als neue Dachorganisation gegründet.²³³

Das öffentliche Recht in Deutschland wurde zunächst durch den Grundsatz des Akteneheimnisses und nach der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes im Jahr 1977 sodann durch den Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit geprägt.²³⁴ Lange Zeit stand zudem das Datenschutzrecht im Mittelpunkt der Entwicklung des Informationsrechts. Im Anschluss an das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts²³⁵ wurde der Umgang mit persönlichen Daten wiederholt eingeschränkt und reglementiert.²³⁶

Erst in den beiden letzten Jahrzehnten entwickelte sich im deutschen Verwaltungsrecht ein umfassendes Informationszugangsrecht. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Richtlinie (EWG) 90/313 des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt. In Deutschland wurde diese Richtlinie durch das UIG umgesetzt. Dieses trat am 16.7.1994 in Kraft und räumte den Bürgern ein Zugangsrecht zu umweltbezogenen Informationen ein. Die nachfolgende Richtlinie 2003/4/EG liegt dem reformierten UIG zugrunde. Es trat am 14.02.2005 in Kraft.²³⁷

Mit dem Auftreten des ersten großen Lebensmittelskandals, der BSE-Krise im Jahr 2001, rückte die Forderung nach Informationszugangsrechten für Verbraucher zunehmend in den Vordergrund der politischen Diskussion. Dahinter stand der Grundgedanke, Verbraucherschutz durch verbesserte Verbraucherinformation zu

²³³ Historie abrufbar unter: <http://www.vzbv.de/start/index.php?page=wir&pagelink=geschichte>.

²³⁴ *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 1 ff.; vgl. auch *Trantas*, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, S. 257 ff.

²³⁵ BVerfGE 65, 1 ff.

²³⁶ *Sydow*, NVwZ 2008, Informationsgesetzbuch häppchenweise, S. 481–485 (481).

²³⁷ Zur Entwicklung des UIG: *Gassner*, UIG Kommentar, 2006, S. 21.

gewährleisten.²³⁸ Allerdings scheiterte die erste Gesetzesvorlage eines Verbraucherinformationsgesetzes im Jahr 2001 an der Zustimmung des Bundesrates.²³⁹ Zuvor hatte das Bundesministerium für Inneres bereits einen Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes ausgearbeitet. Dieser wurde indes nie in den Bundestag eingebracht, da eine erfolgreiche Verabschiedung angesichts des grundlegenden Wandels der politischen Agenda nach den Anschlägen am 11.09.2001 in den Vereinigten Staaten nicht möglich schien.²⁴⁰

Nach der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag wurde erneut die Umsetzung eines Informationsfreiheitsgesetzes im Koalitionsvertrag vereinbart. Nach zähen Verhandlungen der Koalitionäre wurde schließlich ein Gesetzentwurf durch die Regierungsfractionen in den Bundestag eingebracht und Mitte 2005 verabschiedet. Nach Zustimmung des Bundesrates trat das IFG schließlich am 01.01.2006 in Kraft.²⁴¹

Im Zuge des sogenannten Gammelfleischskandals im Jahr 2005 brachten die Koalitionfraktionen im Mai 2006 erneut einen Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes in den Bundestag ein. Nach Verabschiedung des VIG durch Bundestag und Bundesrat lehnte der Bundespräsident die Ausfertigung des Gesetzes im Dezember 2006 indes aus verfassungsrechtlichen Gründen ab. Nach Überarbeitung durch den Gesetzgeber trat das VIG am 1.5.2008 in Kraft.²⁴² Kurz zuvor war der Versuch, einen Auskunftsanspruch im LFGB zu normieren, an massiver Kritik der Opposition und der Verbände gescheitert. Dementsprechend regelt § 40 LFGB in Umsetzung der Verordnung (EG) 178/2002 (BasisVO) nur die behördliche Unterrichtung der Verbraucher.²⁴³

Die gesetzlich ausdrücklich normierten (vor-)vertraglichen Informationsrechte im Zivilrecht dienen überwiegend der Umsetzung von EG-Richtlinien²⁴⁴ und gehen dementsprechend auf die europäische Verbraucherschutzpolitik zurück. Die für die produktspezifische Information der Verbraucher weitaus bedeutsameren Informationspflichten nach §§ 1004 Abs. 1 Satz 2, 242 BGB wurden durch die Zivilgerichte

²³⁸ Diese Idee greift der Titel eines Aufsatzes von *Künast* in Kloepfer, Die transparente Verwaltung, 2003, S. 33 ff., auf.

²³⁹ BT-Drucksache 14/9607.

²⁴⁰ *Kollbeck/von Dobeneck* in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 73 ff.

²⁴¹ Siehe: *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 12 ff.; *Kollbeck/von Dobeneck* in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 79ff.

²⁴² *Beck*, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 9 f..

²⁴³ *Pache* in Meyer/Streinz, LFGB, § 40 LFGB Rn. 7ff.

²⁴⁴ Z.B. der Fernabsatzrichtlinie (97/7/EG) oder der e-commerce-Richtlinie (2001/31/EG).

in jahrzehntelanger Rechtsprechung stetig konkretisiert, ohne dass hier ein spezifisches Ereignis als Anlass der richterlichen Rechtsfortbildung ausgemacht werden könnte.²⁴⁵

2. Lassen sich in Ihrem Land bestimmte Wellen in der Entstehung von Informationsrechten ausmachen? Wurden Sie gemeinsam in einem zeitlichen/sachlichen Kontext erlassen?

Obschon bereits zuvor Auskunftsansprüche der Verbraucher gegenüber Behörden erörtert wurden, war die Umsetzung eines umfassenden Informationsgesetzes erst nach den Erfahrungen aus zahlreichen Lebensmittelskandalen politisch mehrheitsfähig. In engem zeitlichem und sachlichem Zusammenhang traten daraufhin IFG und VIG in den Jahren 2006 und 2008 in Kraft.²⁴⁶

3. Gab es Phasen des Gegensteuerns/Nachbesserns? Wurde zu einem bestimmten Zeitpunkt der Anwendungsbereich der Informationsansprüche oder der einbezogene Personenkreis stark erweitert, eingeschränkt, modifiziert oder konkretisiert?

Zu einer Rücknahme, wesentlichen Erweiterung oder Einschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs einzelner Informationsansprüche durch den Gesetzgeber ist es bisher nicht gekommen, obgleich dies von der Literatur teilweise gefordert wird.²⁴⁷ Die in VIG und IFG enthaltenen Informationszugangsrechte lassen sich gleichwohl als Erweiterung des Anwendungsbereichs des Informationszugangsanspruchs aus § 3 UIG begreifen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Gesetzgeber mit dem Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (IWG) Ende 2006 die Nutzung der behördlichen Informationen durch Private reglementiert hat.

²⁴⁵ Zu dem auf der Produktverantwortlichkeit beruhenden Informationsanspruch bereits: A.I.6.

²⁴⁶ Vgl. *Kollbeck/von Dobeneck* in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 67 ff.; *Beck*, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 9 f.

²⁴⁷ So z.B. *Wiemers*, ZLR 2009, Quo vadis, VIG?, S. 413–437 (436).

4. Was waren die Anlässe für das gesetzgeberische Tätigwerden?

Anlässe für das Tätigwerden des Bundesgesetzgebers boten neben den genannten Lebensmittelskandalen auch die internationale Weiterentwicklung des Informationsrechts, die Entstehung von Informationszugangsrechten auf Landesebene, europarechtliche Vorgaben sowie die gewandelte Bedeutung der Verbraucherinformation im System des Verbraucherschutzes.²⁴⁸

III. Private Informationsquellen

1. Welche Rolle spielen freiwillige Produktangaben der Unternehmer im System der Verbraucherinformation in Ihrem Land? Wie viel Prozent der Unternehmer machen solche Produktangaben oder beteiligen sich an freiwilligen Kontrollsystemen und/oder Kennzeichnungen? Sollte die Beteiligung gering sein, was ist der Grund?

Existieren freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen bestimmte Informationen bereitzustellen?

Angesichts der als unzureichend empfundenen gesetzlichen Produktkennzeichnungspflichten versuchen die Hersteller verstärkt, dem aus zahllosen Lebensmittelskandalen resultierenden Vertrauensverlust der Verbraucher mit freiwilligen Kontrollsystemen oder umfangreichen Produktangaben zu begegnen.²⁴⁹ Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass vornehmlich bei sogenannten Erfahrungsgütern (z. B. Lebensmitteln) eine kundenorientierte Qualitätspolitik die Absatzchancen und die erzielbaren Preise erhöhen kann.²⁵⁰ Nachstehend wird auf drei Modelle der unternehmerischen Eigenvorsorge und freiwilligen Produktkennzeichnung einzugehen sein.

Zunächst kann der Unternehmer mittels einer Fremdzertifizierung dem Verbraucher gegenüber den Nachweis erbringen, dass seine Produkte oder angewandten Verfahren bestimmten Qualitätskriterien genügen. Bei dieser Methode wird dem Unternehmer die Einhaltung der einschlägigen technischen Normen durch eine staatlich

²⁴⁸ Vgl. obige Ausführungen und Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 1 ff.

²⁴⁹ Es ist zu beachten, dass wesentliche Neuerungen im Kennzeichnungsrecht im Zusammenhang mit der Effektivierung der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 (*Health-Claims-Verordnung*) erwartet werden.

²⁵⁰ Grube, Verbraucherschutz durch Lebensmittelkennzeichnung?, 1997, S. 326 f.

akkreditierte, private Prüfstelle (die sogenannte Zertifizierungsstelle) bestätigt.²⁵¹ Durch die Notwendigkeit der staatlichen Akkreditierung der Prüfstellen im Zertifizierungsverfahren werden Wirtschaftsprivat- und Wirtschaftsverwaltungsrecht miteinander verknüpft. Nicht zuletzt diese Vernetzung führt dazu, dass die Durchführung einer Fremdzertifizierung in vielen Produktbereichen faktisch zwingende Voraussetzung für den Marktzutritt ist, obgleich sie rechtlich meist auf freiwilliger Basis erfolgt.²⁵² Dementsprechend ist die Fremdzertifizierung als Instrument der Qualitätssicherung weit verbreitet.

Um dem Verbraucher belegen zu können, dass ein Produkt selbst bestimmten Qualitätsanforderungen entspricht, steht dem Unternehmer die Verwendung eines Gütesiegels zur Verfügung. Die bestehenden Gütesiegel decken fast alle Warengattungen ab und zeichnen sich durch eine vielfältige Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten aus.²⁵³ So existieren hoheitliche Gütezeichen, bei denen die Kriterien durch Gesetz abschließend geregelt sind, deren Vergabe aber unter Mitwirkung nichtstaatlicher Stellen erfolgt. Daneben werden andere Gütesiegel auf der Basis eines privatrechtlich ausgestalteten Kennzeichnungssystems von Verbänden oder Unternehmenszusammenschlüssen vergeben.²⁵⁴ Das bedeutendste Gütezeichen ist wohl das auf die EG-Öko-Verordnung²⁵⁵ zurückgehende BIO-Siegel. Dieses garantiert als markenrechtlich geschütztes Zeichen, dass bei der Erzeugung von Lebensmitteln die Vorschriften der EG-Öko-Verordnung eingehalten und die vorgeschriebenen Kontrollen durchgeführt wurden. Wichtige Gütesiegel sind auch der Blaue Engel (für umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen) und das GS-Siegel (Geprüfte Sicherheit). Statistische Daten über den prozentualen Anteil der Unternehmer, welche sich an einer Siegel-Kennzeichnung beteiligen, liegen den Verfassern derzeit nicht vor. Freilich ist festzustellen, dass sich der Marktanteil der mit BIO-Siegel ausgezeichneten Lebensmittel, und damit einhergehend die Bedeutung des Gütezeichens selbst, in den letzten Jahren stark erhöht hat.²⁵⁶

²⁵¹ Genauer zum Zertifizierungsverfahren: *Bauschke*, Verbraucherschutz im öffentlichen Recht, S. 196 ff.

²⁵² *Stober*, DÖV 2005, Customer Relationship Management, S. 333-338 (337).

²⁵³ Zu unterschiedlichen Modellen der Kooperation siehe *Günther*, VuR 2003, Verbraucherinformation – mehr als Zugangrechte, S. 25–30 (29).

²⁵⁴ *Bauschke*, Verbraucherschutz im öffentlichen Recht, S. 199.

²⁵⁵ Verordnung (EG) Nr. 392/2004.

²⁵⁶ Zur Entwicklung des Marktanteils ökologisch hergestellter Lebensmittel etwa: <http://www.lfl.bayern.de/iem/agrarmarktpolitik/27948>.

Zuletzt bietet sich als Verbraucherschutzinstrument, in Anknüpfung an die unternehmerische Eigenverantwortung, die Selbstverpflichtung der Wirtschaft an. Bei dieser Handlungsform geben Unternehmen auf freiwilliger Basis rechtlich unverbindliche Zusagen, welche der Erreichung konkreter Ziele durch bestimmte Maßnahmen dienen. Im Vertrauen auf die Einhaltung der Vereinbarung verzichtet der Staat im Gegenzug häufig auf den Erlass entsprechender Rechtsnormen. Vorteil dieses Instrumentariums ist, dass der bürokratische Aufwand sehr gering und die Bereitschaft der Wirtschaft zu einer konstruktiven Zusammenarbeit größer ist als im Rahmen der Anhörung in einem klassischen Normsetzungsverfahren. Allerdings ist die jederzeit mögliche Loslösung des Unternehmens von der Absprache aufgrund der fehlenden rechtlichen Bindungswirkung ein erheblicher Schwachpunkt im System der freiwilligen Selbstverpflichtung.²⁵⁷ In den letzten Jahren ist die Bedeutung der unternehmerischen Selbstverpflichtung stetig gestiegen.²⁵⁸ Die genaue Anzahl der beteiligten Unternehmen ist den Verfassern jedoch nicht bekannt.

2. Sofern freiwillige Selbstverpflichtungen zur Informationsherausgabe im Sinne von Frage A.III.1 in Ihrem Land existieren:

Wie werden die Informationen den Verbrauchern zur Verfügung gestellt?

Bei Selbstverpflichtungen der Wirtschaft oder einzelner Unternehmen über die Bereitstellung ergänzender Produktinformationen erfolgt die Information der Verbraucher sowohl mittels spezieller Angaben auf den Warenverpackungen als auch durch besondere Informationsangebote im Internet.²⁵⁹

Werden Sie vom Staat (stichprobenhaft) auf ihre Richtigkeit überprüft?

Eine staatliche (stichprobenhafte) Überprüfung der Produktangaben auf ihre Richtigkeit oder auf die Einhaltung sonstiger freiwilliger Selbstverpflichtungen ist nicht vorgesehen. Eine Option der beteiligten Unternehmen ist jedoch, unabhängige Gutachter bei der regelmäßigen Überwachung (Monitoring) der Einhaltung der Selbst-

²⁵⁷ Ausführlich zu dieser Handlungsform: *Bauschke*, Verbraucherschutz im öffentlichen Recht, S. 202 ff.

²⁵⁸ Eine Übersicht der wichtigsten von der Wirtschaft abgegebenen Zusagen ist abrufbar unter: http://www.bmu.de/wirtschaft_und_umwelt/selbstverpflichtungen/doc/36514.php.

²⁵⁹ Vgl. etwa die Angaben zu Nährwerten von Produkten einer Fast-Food-Kette unter: <http://www.mcdonalds.de/produkte/produktfinder.html>

verpflichtung einzubeziehen.²⁶⁰ Überdies ist zu beachten, dass geschönte oder falsche Produktangaben nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 UWG als unlautere geschäftliche Handlungen zu qualifizieren sind und mithin im Wege einer Beseitigungs- und Unterlassungsklage gemäß § 8 UWG unterbunden werden können.²⁶¹ Entsprechen die vom Unternehmen gemachten Angaben nicht den tatsächlichen Eigenschaften des Produktes, greift zugunsten des Verbrauchers zudem das Gewährleistungsrecht, da nach § 434 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, S. 3 BGB öffentliche Äußerungen des Verkäufers und des Herstellers grundsätzlich Bestandteil der vereinbarten Beschaffenheit der Kaufsache werden. Weicht die Produktdarbietung des Herstellers von den tatsächlichen Produktmerkmalen ab und können hierdurch Gefahren für Dritte entstehen, ist das Produkt ferner fehlerhaft (vgl. § 3 Abs. 1 lit. a) ProdHaftG). In solchen Fällen trifft den Hersteller die Verantwortlichkeit für etwaige Schäden nach den Grundsätzen der deliktischen Produzentenhaftung sowie § 1 ProdHaftG.

B. Gesamtschau der Verbraucherinformationsregelungen

I. Über einzelne Anspruchsgrundlagen hinausgehende Fragen

1. Allgemeine Überlegungen

a. Sofern es in Ihrem Land verbraucherspezifische Informationsregelungen gibt:

Auf welche Sachbereiche finden sie Anwendung? Sofern die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 in Ihrem Land anwendbar sein sollte: Erstreckt sich das spezifische Informationsrecht für Verbraucher auf weitere Felder als das dort geregelte Lebensmittelrecht?

Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 bezieht sich gemäß Art. 4 auf Lebensmittel und Futtermittel, die für die zur Lebensmittelgewinnung dienenden Tiere hergestellt werden. § 1 LFGB hingegen bezieht sich nicht nur auf Lebens- und Futtermittel, sondern ausdrücklich auch auf kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände.

²⁶⁰ Bauschke, Verbraucherschutz im öffentlichen Recht, S. 204.

²⁶¹ Insbesondere dürfen auch die Verbraucherschutzorganisationen im Sinne des § 8 Abs. 3 Nr. 3 UWG bei Falschinformation von dieser Klagemöglichkeit Gebrauch machen.

Lebensmittel sind gemäß § 2 Abs. 2 LFGB, Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) 178/2002 alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand vom Menschen aufgenommen werden. Dazu zählen auch Getränke, Kaugummi, Wasser und alle Stoffe, die dem Lebensmittel absichtlich zugesetzt werden (Art. 2 Abs. 2 Verordnung (EG) 178/2002).

Futtermittel sind gemäß § 2 Abs. 4 LFGB, Art. 3 Nr. 4 Verordnung (EG) 178/2002 alle Stoffe, Erzeugnisse und Zusatzstoffe, die verarbeitet oder unverarbeitet der oralen Tierfütterung dienen.

Kosmetische Mittel sind Mittel, die zumindest überwiegend der Beeinflussung, der Pflege und dem Schutz des Äußeren des Menschen oder der Beeinflussung seines Körpergeruches dienen.

Bedarfsgegenstände sind in § 2 Abs. 6 LFGB aufgezählt. Dazu zählen Verpackungen u. ä. von kosmetischen Mitteln, zur Körperpflege und für die Anwendung in der Mundhöhle bestimmte Gegenstände, Reinigungs- und Pflegemittel für den häuslichen Bedarf, Imprägnierungsmittel, Raumsprays, Spielwaren, Scherzartikel und Materialien, sowie Gegenstände, die bestimmungsgemäß mit Lebensmitteln in Berührung kommen.

Der Anwendungsbereich des VIG wird in § 1 Abs. 1 Nr. 1 und § 2 VIG unter Bezugnahme auf das LFGB. Danach besteht ein Anspruch auf Informationen über Verstöße gegen das LFGB. Der Anspruch bezieht sich des Weiteren auf Informationen über Verstöße gegen die aufgrund des LFGB erlassenen Rechtsverordnungen und gegen unmittelbar geltende Europäische Rechtsakte im Bereich des LFGB. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 VIG gilt dasselbe für Gefahren und Risiken, die von Erzeugnissen im Sinne des LFGB ausgehen. In § 1 Abs. 1 Nr. 3, 4 und 5 VIG wird der Anwendungsbereich jedoch über das LFGB hinaus erweitert. Nach diesen Nummern kann der Verbraucher auch Auskunft über „Kennzeichnung, Herkunft, Beschaffenheit, Verwendung oder die Herstellung und Beschaffenheit von Erzeugnissen sowie die Abweichung von Rechtsvorschriften über diese Merkmale und Tätigkeiten“ verlangen. Damit geht das VIG deutlich über den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 hinaus. Allerdings lässt sich darüber streiten, ob das VIG ein verbraucherspezifisches Gesetz darstellt. Es heißt zwar Gesetz zur Verbesserung

der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation. Andererseits kann jedermann die im VIG geregelten Informationsansprüche geltend machen.²⁶² Ein besonderes (verbraucherspezifisches) Informationsinteresse muss der Antragsteller nicht darlegen. Letztlich schafft das VIG mithin einen Informationszugangsanspruch, der jedenfalls auch vom Verbraucher geltend gemacht werden kann.

Gemäß § 1 IFG hat jedermann ohne ein besonderes Informationsinteresses einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen von Bundesbehörden und gleichgestellten Organen, Einrichtungen und Personen. Die amtliche Information ist in § 2 Nr. 1 IFG legal als jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art der Speicherung, definiert. Dies kann selbstverständlich auch Informationen über Lebensmittel und Futtermittel betreffen, ist aber nicht auf diese beschränkt. Ausdrücklich ausgenommen sind Entwürfe oder Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen.

Das Informationszugangsrecht nach dem UIG, welches wiederum kein qualifiziertes Informationsinteresse des Antragstellers voraussetzt, bezieht sich gemäß § 1 Abs. 1 UIG auf Umweltinformationen. Diese werden in § 2 Abs. 3 UIG genauer definiert. Das UIG in seiner heutigen Fassung stellt eine Umsetzung der Richtlinien (EWG) 90/313 und (EWG) 2002/4 dar und erfüllt die aus der Aarhus-Konvention resultierenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland.²⁶³

Das AMG bezieht sich gemäß § 1 AMG auf Arzneimittel für Mensch und Tier, ist aber kein verbraucherspezifisches Gesetz im eigentlichen Sinne, sondern schützt den Verwender von Medikamenten durch Kontroll- und Anzeigepflichten vor Gesundheitsschädigungen. Auch die öffentliche Warnung gemäß § 69 Abs. 4 AMG und die Öffentlichkeitsinformation gemäß § 34 AMG betreffen die gesamte Bevölkerung und nicht nur Verbraucher.

Die Akteneinsichtsrechte aus §§ 29, 30 VwVfG und § 299 Abs. 1 u. 2 ZPO, §§ 147, 406e, 475 StPO beziehen sich jeweils auf alle Akten, sind aber ebenfalls keine verbraucherspezifischen Regelungen. Akten sind dabei alle das konkrete Verfahren betreffenden Unterlagen. Das sind diejenigen Dokumente, die im Laufe des Verfah-

²⁶² Hüttner, Das „VIG wirkt“ – oder doch nicht?, VuR 2008, S. 370.

²⁶³ Gassner, Umweltinformationsgesetz, 2006, § 1, S. 21.

rens entstanden sind. Dazu gehören u. a. Schriftsätze, Gutachten, Aktenvermerke, Prüfungsaufgaben und Fotos. Unerheblich ist dabei, ob diese Materialien irgendwie zusammengefasst sind oder ob sie auch zu anderen Vorgängen gehören.²⁶⁴

Das GPSG trifft Regelungen über Produkte, § 1 GPSG. Dies sind gemäß der Legaldefinition in § 2 GPSG technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte. Verbraucherprodukte sind gemäß § 2 Abs.3 GPSG Gebrauchsgegenstände und sonstige Produkte, die für Verbraucher bestimmt sind oder unter vernünftigerweise vorhersehbaren Bedingungen von Verbrauchern benutzt werden könnten. Außerdem sind Verbraucherprodukte auch solche, die Verbrauchern im Rahmen einer Dienstleistung zur Verfügung gestellt werden. Insofern trifft auch das GPSG verbraucherspezifische Regelungen. Das GPSG dient der Umsetzung von 14 verschiedenen Richtlinien, darunter die Richtlinien 2001/95/EG (Produktsicherheit) und 88/378/EWG (Sicherheit von Spielzeug).

Die in der BGB-Info-VO vorgeschriebenen Informationspflichten beziehen sich in Abschnitt 1 ausdrücklich auf Verbraucherverträge. Davon umfasst sind Fernabsatzverträge und Teilzeit-Wohnrechtsverträge. Diese Informationspflichten wurden vom bundesdeutschen Gesetzgeber so erlassen, dass sie sich als für Verbraucher zwingendes, zwischen Unternehmern aber dispositives Recht darstellen, vgl. § 312e Abs. 2 Satz 2 BGB. Auch diese Vorschriften stellen die Umsetzung einer Richtlinie dar (Art.10, 11 Richtlinie 2000/31/EG "E-Commerce-Richtlinie").

Der in § 492 Abs. 1 Satz 5 BGB geregelte Informationsanspruch betrifft ausschließlich Verbraucherdarlehensverträge. Die anderen zivilrechtlichen Auskunftsansprüche (§§ 651a Abs. 3, 675a, 1004 Abs. 1 Satz 2 BGB, § 131 AktG) sind nicht abhängig von der Verbrauchereigenschaft im Sinne des § 13 BGB und mithin keine spezifischen Verbraucherrechte.

Nach § 1 Abs. 1 ProdHaftG ergeben sich Schadensersatzansprüche des Herstellers nur dann, wenn eine andere Sache als das Produkt beschädigt wurde und diese Sache vom Geschädigten hauptsächlich für private Zwecke benutzt wurde. Insoweit werden es in der Regel Verbraucher i.S.d. § 13 BGB sein, die Ansprüche aus § 1 ProdHaftG geltend machen können. Nach § 4 Abs. 3 ProdHaftG gilt der Lieferant als Hersteller, wenn er den Hersteller nicht innerhalb eines Monats benennt. Auch

²⁶⁴ *Bonk/Kallerhoff* in *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG*, 2008, § 29, Rn. 7 ff.

dies ist ein Informationsanspruch im weitesten Sinne. Letztlich ist der Anspruch aber weder direkt auf Verbraucher ausgerichtet noch auf diese begrenzt, stellt also auch keinen verbraucherspezifischen Informationsanspruch dar.

b. Statuiert in Ihrem Land eine Norm eine Informationspflicht für den Fall, dass einer Person Produkte, Dienst- oder Werkleistungen angeboten werden, die den jeweiligen Sicherheitsanforderungen nicht gerecht werden?

Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 GPSG müssen alle Hersteller und Importeure von Produkten unverzüglich die zuständigen Behörden davon unterrichten, wenn von einem von ihnen in den Verkehr gebrachtem Produkt Gesundheitsgefahren ausgehen. Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 GPSG darf dies nicht zu einer strafrechtlichen Verfolgung führen. Gemäß § 63b Abs. 2 AMG sind die zuständigen Behörden unverzüglich von Verdachtsfällen schwerwiegender Nebenwirkungen eines Medikamentes zu unterrichten. In Art. 19 Abs. 1 der Verordnung (EG) 178/2002 werden die Lebensmittelhersteller dazu verpflichtet, Gegenmaßnahmen einzuleiten und die Behörde davon zu unterrichten, wenn ein von ihnen eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel nicht den Sicherheitsanforderungen des Lebensmittelrechts (Art. 14) entspricht. Darüber hinaus ist die zuständige Behörde gemäß Art. 19 Abs. 3 unverzüglich zu informieren, wenn Gesundheitsgefahren von einem in den Verkehr gebrachten Lebensmittel ausgehen.

Ein Verstoß gegen eine Informationspflicht gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 GPSG ist eine Ordnungswidrigkeit und kann mit einem Bußgeld bis zu 3000 € geahndet werden (§ 19 Abs. Nr. 2, Abs. 2 GPSG). Wird gegen die Informationspflichten aus § 63b Abs. 2 AMG verstoßen, so stellt auch dies gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 7 AMG eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit bis zu 25.000 € geahndet werden kann (§ 97 Abs. 3 AMG).

In VIG, UIG und IFG finden sich keine solchen Vorschriften, da dies reine Informationsanspruchsgesetze sind, die kein Gefahrenabwehrrecht beinhalten.

c. Gibt es eine Frist, nach deren Ablauf Informationen nicht mehr herausgegeben werden müssen oder dürfen, da sie als zu alt betrachtet werden? Wenn ja: Wie lang ist diese?

Grundsätzlich gibt es solche Fristen im deutschen Recht nicht. Lediglich in § 2 S.1 Nr. 1 lit. e) VIG findet sich eine Regelung zu dieser Thematik. Gemäß § 2 S. 1 Nr. 1 lit. e) VIG besteht in der Regel kein Anspruch auf Informationen, die die Behörde vor mehr als fünf Jahren erlangt hat.

Überdies durfte die Behörde nach der alten Fassung des § 40 Abs. 4 S.1 LFGB keine Informationen mehr öffentlich herausgeben, wenn das Lebensmittel nicht mehr in den Verkehr gelangte und davon auszugehen war, dass die in den Verkehr gelangten Lebensmittel bereits verbraucht worden waren. Davon durfte nur in Fällen konkreter Gesundheitsgefahren abgewichen werden. Mithin enthielt § 40 Abs. 4 LFGB a. F. zwar keine Frist, das zeitliche Element der Regelung machte sie aber gewissermaßen fristähnlich. Die Regelung des Abs. 4 wurde zwar mit Wirkung vom 10.11.2007 aufgehoben,²⁶⁵ gleichwohl sind die dort enthaltenen Kriterien bei der Ermessensausübung der Behörde nach § 40 Abs. 1 LFGB weiterhin zu berücksichtigen.

UIG und IFG enthalten keine dem § 2 S. 1 Nr. 1 lit. e) VIG entsprechende Regelung. In besonders extremen Fällen kann dem Alter der Information jedoch bei der Interessenabwägung Rechnung getragen werden.

Zivilrechtliche Informationsansprüche unterliegen selbstverständlich der Verjährung, die grundsätzlich 3 Jahre ab Kenntnis des Schadensereignis beträgt (§§ 194, 195 BGB). Unabhängig von der Kenntnis vom Schadensereignis beträgt die Höchstfrist 30 Jahre.

Akteneinsichtsrechte wie § 29 VwVfG können jeweils nur während eines laufenden Verfahrens in Anspruch genommen werden²⁶⁶ und sind insoweit zeitlich begrenzt.

Gemäß § 69b Abs. 2 AMG dürfen von der für die Viehverkehrsordnung zuständigen Behörde übermittelte Daten nur bis zu drei Jahren aufbewahrt werden.

²⁶⁵ BGBl. I 2007, S. 2558.

²⁶⁶ Siehe für § 29 VwVfG: BVerwG NVwZ 1984, 445 f.

d. Wird für die Frage, ob ein Informations- oder Auskunftsanspruch besteht, eine Abwägung zwischen dem Interesse des Verbrauchers und dem der Allgemeinheit oder sonstiger Beteiligter, etwa unter dem Gesichtspunkt der Kosten, durchgeführt? Bei welchen Anspruchsgrundlagen ist dies der Fall?

Im VIG findet sich keine allgemeine Abwägungsklausel.²⁶⁷ Gemäß § 1 I S. 2 VIG besteht der Informationsanspruch nur, soweit kein Ausschluss- und Beschränkungsgrund im Sinne des § 2 VIG vorliegt. Ausgenommen sind demnach sowohl bestimmte öffentliche als auch einige private Belange. Dass dort keine Abwägung erfolgen soll, wird durch den Wortlaut der Norm „der Anspruch besteht nicht“ deutlich. Eine Abwägung von Interessen des Antragstellers und Dritten durch die Behörde erfolgt gemäß § 4 Abs. 1 S. 3 VIG nur dann, wenn der Dritte nicht Stellung nimmt oder eine Stellungnahme ablehnt.

Das IFG folgt mit seinen § 3 IFG (öffentliche Belange) und § 6 IFG (Geistiges Eigentum und betriebsbezogene Geheimnisse) ebenfalls diesem System. Stehen diese Belange entgegen, erfolgt keine Abwägung, sondern der Anspruch wird versagt. Allerdings ist für private Belange gemäß § 5 Abs. 2 IFG eine Abwägung möglich.²⁶⁸ Auch im Rahmen der Soll-Vorschrift des § 4 Abs. 1 S. 1 IFG findet bezüglich der Beeinträchtigung behördlicher Entscheidungsprozesse eine Abwägung statt.

Gemäß §§ 8 und 9 UIG hat eine umfangreiche Abwägung zwischen öffentlichem Informationsinteresse und anderen öffentlichen Belangen sowie sonstigen Belangen – wie geistigem Eigentum oder Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen – zu erfolgen, bevor der Informationsanspruch gewährt werden kann.²⁶⁹

Bei den Öffentlichkeitsinformationspflichten nach § 10 GPSG, § 40 LFGB, § 10 UIG und § 5 VIG erfolgt eine Abwägung durch die Behörde im Rahmen ihres Ermessens. Dabei fließen alle Aspekte in die Abwägung ein. Gemäß § 5 VIG dürfen wiederum keine Ausschlussgründe gemäß § 2 VIG vorliegen. Die Informationen dürfen nur nach sorgfältiger, pflichtgemäßer Interessenabwägung veröffentlicht werden.²⁷⁰ Bei § 10 UIG ergibt sich das Abwägungserfordernis aus dem Wortlaut „in angemessenem Umfang“. In § 40 LFGB ist das Ermessen der Behörde durch die Soll-

²⁶⁷ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 34; Mühlbauer, DVBl. 2009, Rechtsschutz gegen behördliche Entscheidungen nach dem VIG, S. 355.

²⁶⁸ Mehr dazu unter C.III.2. „Datenschutz“.

²⁶⁹ Vgl. Gassner, Umweltinformationsgesetz, 2006, S. 64.

²⁷⁰ Grube/Weyland, Verbraucherinformationsgesetz, 2008, § 5, Rn. 3.

Vorschrift begrenzt. Die Öffentlichkeitsinformationspflicht gemäß § 34 AMG liegt nicht im Ermessen der Behörde.

Bei den spezifisch normierten, vorvertraglichen Auskunftsansprüchen im Zivilrecht (z. B. §§ 312c, 312e, 482 BGB i.V.m. BGB-InfoV) findet eine einzelfallbezogene Abwägung nicht statt. Vielmehr hat der Gesetzgeber mit der ausdrücklichen Regelung dem Informationsinteresse des Vertragspartners (meist Verbraucher) generell den Vorrang eingeräumt. Wird indes ein möglicher Informationsanspruch auf § 241 Abs. 2 BGB oder § 242 BGB gestützt, müssen die widerstreitenden Parteiinteressen anhand der allgemeinen gesetzlichen Risikoverteilung sowie der besonderen Umstände des Einzelfalls abgewogen werden. Dies ergibt sich bereits aus der generalklauselartigen Ausgestaltung der betreffenden Vorschriften.²⁷¹ Eine Abwägung ist auch bei der Anspruchs begründung eines Informationsrechts im Rahmen der deliktischen Produktbeobachtungspflicht nach § 1004 Abs. 1 Satz 2 BGB analog durchzuführen, da die Verpflichtung des Herstellers zur Aufklärung über etwaige Gefahren als besondere Ausprägung des Produktrückrufs unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit steht. Bei Vorliegen einer Produktgefahr bedarf es folglich einer Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Verbrauchers und den Unternehmensinteressen.²⁷²

2. Umgang mit (vermeintlich) fehlerhafter oder unvollständiger Information

a. Wann liegt die Verletzung einer Informationspflicht vor? Welche Probleme ergeben sich in der Praxis? Gibt es Lösungsvorschläge?

Es sind zunächst fehlerhafte und unvollständige Informationen zu unterscheiden.

Bei fehlerhaften Informationen kann nur dann von einer Informationspflichtverletzung gesprochen werden, wenn die Behörde wissentlich oder in fahrlässiger Unkenntnis falsche Informationen veröffentlicht. Fahrlässig handelt die Behörde, wenn sie Informationen herausgibt, obwohl sie bei der Informationsermittlung nicht so sorgfältig und verlässlich wie möglich gehandelt hat. Unerheblich ist dabei, ob die Richtigkeit der Informationen gesichert ist.²⁷³ Denn zwar ist die Behörde nicht zur

²⁷¹ Vgl. *Grüneberg* in Palandt, 2010, § 241 Rn. 8 und § 242 Rn. 2, 23 ff.

²⁷² *Rettenbeck*, Die Rückrufpflicht in der Produkthaftung, 1994, S. 66 ff.

²⁷³ BVerfG NJW 2002, 2621, 2624 (Glykolbeschluss).

Überprüfung der Informationen verpflichtet.²⁷⁴ Hat sie jedoch Zweifel an der Richtigkeit oder müsste sie Zweifel haben, muss sie diese dem Verbraucher mitteilen.²⁷⁵ Tut sie das nicht, hat sie ihre Informationspflicht verletzt.

Gibt die Behörde unvollständige Informationen heraus, obwohl die Informationen vollständig vorliegen, verletzt der Amtswalter damit seine allgemeine Pflicht der Vollständigkeit der Informationen. Auch dies ist daher eine Informationspflichtverletzung.

Kommt die Behörde einer Informationspflicht wie § 10 UIG oder gar einer Warnpflicht aus § 8 Abs. 4 S. 2 GPSG²⁷⁶ nicht nach, weil sie die Öffentlichkeit überhaupt nicht informiert, stellt das eine klare Verletzung dieser Pflichten dar. Allerdings begründet dies keinen Amtshaftungsanspruch gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG, weil es mangels klar abgrenzbaren Personenkreises am subjektiven Rechtscharakter dieser Pflicht fehlt.²⁷⁷

Insgesamt liegt eine Verletzung einer Informationspflicht also vor, wenn Informationen nicht oder unvollständig veröffentlicht werden oder wissentlich oder grob fahrlässig unrichtige Informationen herausgegeben werden, soweit ein subjektiver Anspruch auf Informationszugang besteht. Außerdem kann eine Verletzung der Amtsermittlungspflicht nach § 24 VwVfG einen Haftungsanspruch aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG begründen, wenn die Behörde den Sachverhalt nicht vollständig oder unrichtig ermittelt hat und mit der Weitergabe der Daten dem Betroffenen ein Schaden entsteht.

Wer trägt die Beweislast dafür, dass die gegebene Information falsch ist?

Im Verwaltungsverfahren gilt, anders als im Zivilprozess, grundsätzlich der Amtsermittlungsgrundsatz gemäß § 24 VwVfG. Eine subjektive Beweisführungslast der Beteiligten existiert daher im Verwaltungsverfahren nicht, wohl aber eine objektive Beweislast: Die Folgen der Nichterweislichkeit einer Tatsache ergeben sich aus dem materiellen Recht. Trifft einen Beteiligten objektiv die Last, Tatbestandsvoraussetzungen darzulegen, so kann ihn faktisch auch eine Beweisführungslast treffen. Grundsätzlich gilt in jedem Fall, dass die Nichterweislichkeit einer Tatsache denje-

²⁷⁴ Siehe unten C.II.1.a.

²⁷⁵ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 77.

²⁷⁶ Siehe mehr zu Warnungen unter C.II.4.

²⁷⁷ Klindt, GPSG, 2007, § 10 Rn. 25.

nigen trifft, für den die Tatsache günstig wäre, wenn das materielle Recht nicht etwas anderes erklärt.²⁷⁸ Bei Informationspflichtverletzung muss daher grundsätzlich der Antragsteller, der Zugang zu bestimmten Informationen oder Folgenbeseitigung begehrt, die Informationspflichtverletzung beweisen.

Im Zivilprozess gilt gemäß § 138 ZPO der Grundsatz, dass jeder die für ihn günstigen Tatsachen beweisen muss. Gemäß § 280 Abs. 1 S. 2 BGB gilt jedoch eine Beweislastumkehr im Sinne einer Verschuldensvermutung zugunsten des Geschädigten.²⁷⁹

Will sich ein Verbraucher also in einem Schadensersatzprozess darauf berufen, dass herausgegebene Informationen falsch sind, muss er beweisen, dass die Informationen falsch (oder unvollständig) waren.

In der Praxis dürfte vor allem die Beweiserhebung für den Verbraucher ein Problem darstellen, sofern die betreffende Information nicht anderweitig erhältlich ist. Eine Lösung könnte in den Fällen, in denen die Informationen tatsächlich nur bei der betreffenden Behörde vorliegen, eine Beweislastumkehr sein.

Im Rahmen der Produkthaftung (§ 823 I BGB) gilt eine Beweislastumkehr zugunsten des Geschädigten für die Interna des Herstellerunternehmers, die für den Geschädigten nicht zugänglich sind.²⁸⁰

b. Wenn die Verletzung der Informationspflicht einen Schadensersatzanspruch auslöst: Ist dieser verschuldensabhängig? Welche anderen Voraussetzungen und Einwendungen sind maßgebend?

Sowohl der Amtshaftungsanspruch als auch andere zivilrechtliche Schadensersatzansprüche sind verschuldensabhängig, vgl. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG und § 280 Abs. 1 S 2 BGB, § 823 Abs. 1 u. 2 BGB. Allerdings gilt im deutschen Zivilrecht ein objektiver Verschuldensbegriff, der auf die verkehrsübliche und verkehrserforderliche Sorgfalt, nicht aber auf die subjektiven Möglichkeiten des Pflichtigen abstellt.

²⁷⁸ *Heßhaus* in BeckOK, § 24 VwVfG Rn.17.

²⁷⁹ *Henssler* in Münchener Kommentar zum BGB, 2009, § 280, Rn. 31.

²⁸⁰ *Wagner* in Münchener Kommentar zum BGB, 2009, § 823, Rn. 658.

Für den Schadensersatzanspruch gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG muss ein Amtswalter in Ausübung eines öffentlichen Amtes eine drittbezogene Amtspflicht verletzen. Zusätzlich zum Verschulden sind ein Schaden und eine adäquat-kausale Verknüpfung zwischen Amtspflichtverletzung und Schaden für die Anspruchsbe-gründung notwendig.

Im Rahmen von § 280 Abs. 1 BGB muss der Vertragspartner des Verbrauchers durch die fehlende oder nicht erfolgte Information eine vertragliche Haupt- oder Nebenpflicht verletzt haben. Kausalität ist ebenfalls erforderlich.

§ 823 Abs. 1 BGB fordert neben einer Rechtsgutsverletzung und einem Schaden die Rechtswidrigkeit der rechtsgutsverletzenden Handlung (das wäre die Informationspflichtverletzung) und Kausalität zwischen Handlung, Rechtsgutsverletzung und Schaden.

§ 823 Abs. 2 BGB fordert eine Schutznormverletzung; denkbar wäre Betrug gemäß § 236 StGB.

Weitere Voraussetzungen bestehen nicht.

(Wie) Kann sich die Behörde/das Unternehmen exkulpieren? Wie wird es gehandhabt, wenn sich eine Information nachträglich als falsch herausstellt, diese Information jedoch durch den Erkenntnisstand zum Informationszeitpunkt nahegelegt wurde?

Behörden und Unternehmen können sich exkulpieren, wenn ihnen die betreffenden Informationen nicht bekannt waren oder wenn an der Richtigkeit der Informationen Zweifel zum Zeitpunkt der Informationsgewährung nicht angebracht waren.²⁸¹ Innerhalb von Unternehmen werden dem Geschäftsherrn gemäß § 831 Abs. 1 BGB grundsätzlich die deliktischen Sorgfaltspflichtverletzungen seiner Gehilfen zugerechnet. Das Unternehmen hat daher Organisations-, Auswahl- und Überwachungspflichten für seine Angestellten. Nur wenn der Schaden trotz Erfüllung dieser Pflichten entstanden wäre, kann sich das Unternehmen exkulpieren. § 831

²⁸¹ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 77; BT-Drs. 15/3406, S.18; BT-Drs. 15/4493, S. 4.

Abs. 1 BGB schreibt dafür eine Beweislastumkehr zu Gunsten des Geschädigten vor.²⁸²

c. Wie wird der Schaden beziffert?

Ziel des Schadensersatzanspruches ist stets Naturalrestitution, d.h. der Geschädigte muss so gestellt werden, wie er ohne die Informationspflichtverletzung stünde, § 249 BGB. Bei immateriellen Schäden soll der Anspruchsberechtigte angemessen entschädigt werden.²⁸³

Werden bei der Verletzung von Informationspflichten immaterielle Schäden ersetzt? Wenn ja: Unter welchen Voraussetzungen?

Unter den Voraussetzungen des § 253 BGB werden auch immaterielle Schäden ersetzt. Gemäß § 253 Abs. 1 BGB müssen die Fälle, in denen immaterielle Schäden ersetzt werden können, im Gesetz normiert werden. Nach § 253 Abs. 2 BGB kann Schmerzensgeld für Verletzungen des Körpers, der Gesundheit, der Freiheit oder der sexuellen Selbstbestimmung verlangt werden. Nach ständiger Rechtsprechung besteht Anspruch auf immateriellen Schadensersatz jedoch auch bei schwerwiegender Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.²⁸⁴ Ist eines dieser Rechtsgüter durch die Verletzung der Informationspflicht verletzt worden, besteht ein Anspruch auf immateriellen Schadensersatz.

Wird bei der Verletzung von Informationspflichten eine Art Strafschadensersatz gewährt?

Nein. Schadensersatz hat in Deutschland stets lediglich Kompensation zum Ziel, nicht hingegen Bestrafung.

Ab welchem Zeitpunkt beginnt die Verjährung von Ansprüchen wegen Verletzung einer Informationspflicht? Wie lang ist die Verjährungsfrist?

Grundsätzlich verjähren Schadensersatzansprüche in Deutschland gemäß § 195 BGB innerhalb von drei Jahren. Dabei beginnt die Verjährung in der Regel mit

²⁸² Wagner in Münchener Kommentar zum BGB, 2009, § 831, Rn. 11.

²⁸³ Oetker in Münchener Kommentar zum BGB, 2006, § 253 Rn. 56.

²⁸⁴ BGH NJW 58, 827.

der Kenntnis vom Schadensereignis. Erlangt der Geschädigte nie Kenntnis, verjährt der Anspruch 30 Jahre nach dem schadensauslösenden Ereignis, § 199 Abs. 3 Nr. 2 BGB. Außerhalb von Körper- und Gesundheitsschäden (§ 199 Abs. 2 BGB) kann der Anspruch aber ggf. bereits zuvor spätestens 10 Jahre nach Entstehung verjähren, § 199 Abs. 3 Nr. 1 BGB. Maßgebend ist jeweils das Jahresende (§ 199 Abs. 1 BGB). Sollte sich das Unternehmen oder die Behörde irgendwie durch die Informationspflichtverletzung ungerechtfertigt bereichert haben, verjährt der Anspruch desjenigen, auf dessen Kosten die Bereicherung erfolgte, gemäß § 852 BGB erst nach 10 Jahren.

d. Gibt es ein Recht auf Richtigstellung bzw. Veröffentlichung von Stellungnahmen zu von den Behörden herausgegebenen Informationen (Recht auf Gegendarstellung)?

In § 40 Abs. 5 LFGB und 10 Abs. 5 GPSG ist normiert, dass die Behörden die Öffentlichkeit unverzüglich darüber zu informieren haben, dass die herausgegebenen Informationen falsch waren. Voraussetzung dafür ist, dass der Betroffene dies beantragt oder dies zur Wahrung erheblicher Belange der Gemeinschaft erforderlich ist. Die Gegendarstellung soll dabei in derselben Form erfolgen wie die ursprüngliche Veröffentlichung.

UIG, IFG und VIG kennen eine solche Regelung nicht. Allerdings kann sich ein Recht auf Gegendarstellung aus dem allgemeinen Rechtsinstitut des öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruchs ergeben. Dieser gewährt jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, einen Anspruch gegen den Hoheitsträger auf Herstellung des ursprünglichen oder gleichwertigen Zustands.²⁸⁵ Bei amtlicher Falschinformation verpflichtet der Folgenbeseitigungsanspruch somit die Behörde zur Richtigstellung in der Form der ursprünglichen Mitteilung.

²⁸⁵ *Papier* in Maunz/Dürig Grundgesetz Kommentar, 2009, Art. 34 Rn. 62 ff.

Und veröffentlicht es die Behörde (automatisch), wenn sich die Situation im betroffenen Unternehmer bessert?

Eine automatische Veröffentlichung der Besserung gehört nicht zu den behördlichen Informationspflichten. Die Behörde kann aber zumindest gemäß §§ 5 VIG und 10 UIG diese Informationen selbstständig herausgeben.

Gibt es im Rahmen von staatlichen Qualitäts- und Sicherheitskontrollen im Falle schlechter Kontrollergebnisse einen Anspruch auf eine erneute (zeitnahe) Kontrolle?

Dies ist nicht vorgesehen. Allerdings sehen einige derzeit laufende regionale Pilotprojekte eine solche Nachkontrolle vor. So ist bei dem Zwickauer Hygienepass auf Wunsch eine zeitnahe Nachkontrolle möglich.²⁸⁶ In Berlin Pankow hingegen ist eine außerplanmäßige Nachkontrolle gemäß Nr. 2 der Vereinbarung zwischen Betrieb und Berliner Behörden nicht möglich.²⁸⁷

II. Informationsansprüche gegen Behörden

1. Informationsbeschaffung, -aufbereitung und -kontrolle durch die Behörden

a. Trifft die Behörde eine Pflicht, herauszugebende Informationen auf ihre inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen? Trifft sie keine solche Pflicht: Ist sie zumindest verpflichtet, ihr bekannte Zweifel an der Richtigkeit weiterzugeben?

Für Informationen, die nach dem VIG herausgegeben werden, besteht gemäß § 5 Abs. 3 S. 1 VIG ausdrücklich keine Pflicht, die Informationen auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 VIG muss die Behörde allerdings bekannte Zweifel an der Richtigkeit mitteilen.

Auch gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 IFG ist die Behörde nicht dazu verpflichtet, die Richtigkeit der Informationen zu prüfen. Wegen der systematischen Stellung dieses Satzes im Zusammenhang mit der Auskunftserteilung erscheint es zunächst unklar, ob § 7 Abs. 3 S. 2 IFG auch für die anderen Arten der Zugangsgewährung gelten soll. Der Gesetzgeber wählte eine Regelung bei der Auskunft, weil in diesen Fällen kein un-

²⁸⁶ Siehe unten C. II. 3 b.

²⁸⁷ Siehe Anhang A.

mittelbarer Zugang zur Informationsquelle gewährt wird, sondern der Antragsteller die Informationen direkt von der Behörde erhält und insofern keine Möglichkeit hat, deren Fehlerhaftigkeit selbständig aus vorgelegten Unterlagen zu entnehmen. Das Gesetz schließt die Überprüfung der Daten durch die Behörde daher in einer Situation aus, in der sich der Antragsteller auf die Richtigkeit der Angaben verlassen muss. Darin kommt die Grundentscheidung des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass keine erneute Prüfung der amtlichen Daten bei einer Anfrage nach dem IFG vorzunehmen ist. Trotz der systematischen Stellung dieser Bestimmung gilt sie dementsprechend für alle Auskunftsarten.²⁸⁸

Hat die Behörde Zweifel an der Richtigkeit der Informationen, muss sie diese indes schon aufgrund ihrer Fürsorgepflicht dem Anspruchsinhaber mitteilen.²⁸⁹ Auch bei Zweifeln aufgrund öffentlicher Hinweise muss die Behörde den Bürger bei Herausgabe der Informationen darauf hinweisen. Im Gesetzesentwurf steht davon jedoch nichts, anders als im Professorenentwurf des IFG, § 2 Abs. 2.²⁹⁰

Gemäß § 7 Abs. 3 UIG müssen die Informationen aktuell, exakt und vergleichbar sein. Laut Gesetzesbegründung folgt daraus keine generelle Pflicht der Behörde, die Informationen auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen.²⁹¹ Vielmehr stellt § 7 Abs. 3 UIG eine „abgeschwächte Gewährleistungspflicht“²⁹² der Behörde für die Informationen dar. Die Vorschrift entspricht den europarechtlichen Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie in Art. 8.²⁹³

In GSPG, LFGB und AMG finden sich keine ausdrücklichen Regelungen zu der Frage, ob die Behörde die Richtigkeit der Informationen überprüfen muss.

Allerdings sind die Lebensmittelbehörden gemäß § 39 Abs. 1 S. 2 LFGB verpflichtet, sich von der Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften zu überzeugen. Diese Informationen sind mithin von der Behörde selbst erhoben. Die Maßnahmen zur Öffentlichkeitsinformation nach § 40 und § 39 Abs. 1 Nr. 8 LFGB müssen zur

²⁸⁸ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 7 Rn. 33.

²⁸⁹ Kugelmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2007, S. 75; vgl. auch Papier in Münchener Kommentar zum BGB, 2009, § 839 Rn. 218.

²⁹⁰ Schoch/Kloepfer, ProfE-IFG, 2002, § 2 Rn. 25.

²⁹¹ BT-Drs. 15/3406.

²⁹² Berger in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 7 Rn. 16.

²⁹³ Richtlinie 2003/0004 EG vom 28.01.2003 über den Zugang zur Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG.

Gefahrenabwehr geeignet sein.²⁹⁴ Das bedeutet, dass vor der Öffentlichkeitsinformation eine Risikoabwägung erfolgen muss. Diese beinhaltet eine Ermittlung und Bewertung der negativen Folgen eines Produktes.²⁹⁵ Insoweit kann von den Behörden die Richtigkeit der Informationen aus *ex-ante*-Sicht verlangt werden. Dies gilt entsprechend für die Vorschriften des GSPG. Bei den nach § 34 AMG herauszugebenden Informationen handelt es sich um von den Behörden selbst erhobene Informationen. Bei der Ermittlung von Informationen ist die Behörde überdies nach dem Amtsermittlungsgrundsatz aus § 24 VwVfG zur richtigen und vollständigen Erhebung der Daten verpflichtet.

b. Ist die Behörde verpflichtet, die Verständlichkeit der Information sicherzustellen (so z. B. bei der Einordnung technischer Messgrößen oder wissenschaftlicher Zweifel in der Risikobewertung)? Wenn ja, welchen Umfang hat die Aufbereitungspflicht?

In § 5 Abs. 1 S. 3 VIG, § 10 Abs. 3 UIG finden sich Regelungen, die der Behörde vorschreiben, dass die Informationen verständlich dargestellt werden sollen. Im Rahmen des VIG betrifft dies vor allem den Umgang mit technischen Messgrößen und Höchstmengenregelungen.²⁹⁶ Die Informationen sollen dabei vor allem nicht kontextlos dargestellt werden. Es besteht aber zwar generelle Aufbereitungspflicht.²⁹⁷ Der Umfang der Aufbereitungspflicht steigt aber, soweit bestimmte Risiken wissenschaftlich noch nicht vollumfänglich geklärt sind.²⁹⁸ Der Behörde steht jedoch ein Ermessen bezüglich der Erläuterung der Informationen zu. Dabei sind Aufwand und Erforderlichkeit der Erläuterung zu beachten.²⁹⁹

Der Wortlaut von § 10 Abs. 3 UIG entspricht dem des § 5 Abs. 3 S. 3 VIG fast vollständig, mit der Ausnahme, dass nach dem VIG die Informationen für Verbraucher und Verbraucherinnen verständlich dargestellt werden müssen, während die Informationen im UIG für die Öffentlichkeit verständlich dargestellt werden sollen. Im Rahmen von § 10 Abs. 3 UIG wird der Aufbereitungspflicht augenscheinlich weniger Bedeutung beigemessen. In der Regel seien die Umweltinformationen in Listen auf-

²⁹⁴ Vgl. *Pache* in Meyer/Strein, LFGB, 2007, § 40 LFGB, Rn. 1 ff.

²⁹⁵ *Meyer* in Meyer/Strein, LFGB, 2007, Art. 6 BasisVO, Rn. 6.

²⁹⁶ BT-Drs. 16/5404, S. 13.

²⁹⁷ *Domeier/Matthes*, Verbraucherinformationsgesetz, 2008, S. 41.

²⁹⁸ *Beck*, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 74.

²⁹⁹ BT-Drs. 16/5404, S. 13.

zuführen, und Bild und Ton sei nur zu verwenden, soweit durch die anderen Formate nicht die Leichtigkeit des Zugangs verschlechtert werde.³⁰⁰ Zu einer generellen Aufbereitungspflicht, einem Ermessen oder eventuell gesteigerter Aufbereitungspflicht in bestimmten Situationen steht, anders als beim UIG, in der Gesetzesbegründung des UIG nichts. Der geringe Unterschied im Wortlaut muss jedoch nicht zwingend zu einer unterschiedlichen Auslegung führen.

Dem Sinn nach dürfte zwischen Umweltinformationsgesetz und Verbraucherinformationsgesetz kein Unterschied in der Aufbereitungspflicht liegen. Telos der Umweltinformationsrichtlinie, die durch das UIG umgesetzt wird, sind Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Entscheidungen, Umweltschutz und Steigerung der Transparenz und Bürgernähe der Verwaltung.³⁰¹ Diese Ziele werden nur erreicht, wenn der Bürger die veröffentlichten Informationen auch verstehen kann. Daher muss auch für § 10 Abs. 3 UIG gelten, dass bestimmte Informationen nicht aus ihrem Kontext herausgenommen und einzeln veröffentlicht werden dürfen. Ein gesteigertes Aufbereitungserfordernis besteht auch, wenn bestimmte Informationen wissenschaftlich noch nicht abschließend geklärt sind.

Im IFG gibt es keine Bestimmung, die ausdrücklich vorschreibt, dass die Informationen verständlich dargestellt werden sollen. Allerdings müssen die Informationen vollständig sein. Das ergibt sich daraus, dass nach § 7 Abs. 2 IFG Informationen herauszugeben sind, soweit dies keine Geheimhaltungspflicht verletzt. Daraus kann gefolgert werden, dass der Antrag auf Informationszugang nicht abgelehnt werden darf, weil Teile der angefragten Informationen einer Geheimhaltungspflicht unterliegen.³⁰² Im Umkehrschluss folgt daraus, dass grundsätzlich nur eine vollständige Informationsgewährung den Anspruch aus § 1 IFG erfüllt. Im Übrigen gelten natürlich das Verhältnismäßigkeitsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG und der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Zumindest wenn Missverständnisse selbst bei Zuhilfenahme entsprechenden Fachpersonals zu befürchten sind, soll die Verwaltung nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip verpflichtet sein, die herauszugebenden Informationen aufzubereiten. Ansonsten verfügt die Behörde über ein generelles

³⁰⁰ BT-Drs. 15/3406, S. 21.

³⁰¹ BT-Drs. 15/3406, S. 11.

³⁰² *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 7 Rn. 27.

Ermessen bezüglich der Art und Weise des Zugangs.³⁰³ Das erstreckt sich auch auf die Aufbereitung der Informationen.

LFGB, GSPG und AMG enthalten ebenfalls keine Regelungen, die ausdrücklich die verständliche Darstellung der Informationen vorschreiben. Das ist bei diesen Vorschriften jedoch auch nicht notwendig, da sie primär der Gefahrenabwehr dienen. Somit ist die Öffentlichkeitsinformation nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ohnehin so zu gestalten, dass sie für die Gefahrenabwehr geeignet ist.³⁰⁴ Sind die von der Behörde herausgegebenen Informationen un- oder missverständlich, dann ist die Geeignetheit der Gefahrenabwehr nicht gegeben. Das führt dazu, dass die Behörde zur Aufbereitung der Informationen verpflichtet ist, falls dies für ihre Verständlichkeit und damit für die Gefahrenabwehr notwendig ist. Die Behörde hat jedoch ein Ermessen bezüglich der Gestaltung sowie Art und Weise der Informationspreisgabe.³⁰⁵ Dies gilt letztlich sogar für § 34 AMG, der zwar nicht ausdrücklich der Gefahrenabwehr dient, aber im Kontext des gesamten Gesetzes als Präventivmaßnahme gesehen werden muss.

c. Gibt es einen Anspruch der Verbraucher auf schnellere Ermittlung von Informationen?

Eine solche Pflicht gibt es nicht. Allerdings kann es sich in Einzelfällen aus einer Ermessensreduzierung ergeben, dass die Behörde schneller als gewöhnlich einzugreifen hat.³⁰⁶ Das kann theoretisch in Einzelfällen auch eine einzelne Anfrage betreffen. Generell gilt für alle Behörden aber die Beschleunigungspflicht, nach der die Amtsträger ihre Anträge mit der gebotenen Geschwindigkeit zu bearbeiten haben. Vermeidbare Verzögerungen sind zu unterlassen.³⁰⁷

³⁰³ *Scheel* in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1 Rn. 87.

³⁰⁴ Siehe z. B. § 39 II LFGB.

³⁰⁵ Zum LFGB siehe *Pache* in Meyer/Streinz, LFGB, 2007, § 40 LFGB Rn. 39.

³⁰⁶ *Pache* in Meyer/Streinz, LFGB, 2007, § 40 LFGB, Rn. 39 unten.

³⁰⁷ *Papier* in Münchener Kommentar zum BGB, § 839, Rn. 217.

**d. Inwieweit wird ein Informationsfluss zwischen Behörden gewährleistet?
Existiert eine gemeinsame Datenbank?**

Es gibt keine gemeinsamen Datenbanken für Informationen die nach dem VIG, UIG oder IFG erfragt werden können. Allerdings existieren gemeinsame Datenbanken der einzelnen Fachbehörden.

So gibt es gemäß § 67a Abs. 1 AMG ein datenbank-gestütztes Informationssystem (DIMDI) als gemeinsam nutzbares zentrales Informationssystem über Arzneimittel sowie deren Hersteller und Importeure. Es dient der Erleichterung des Datenaustausches zwischen zuständigen Bundes- und Landesüberwachungsbehörden.³⁰⁸

Für die Überwachung von Verbraucherprodukten existiert das europäische *internet-supported information and communication system for the pan-European market surveillance of technical products* (ICSMS). Der interne Bereich dieses Systems dient den Marktüberwachungsbehörden, dem Zoll und der EU-Kommission.³⁰⁹

Sind Behörden verpflichtet, über bestimmte Informationen andere Behörden zu unterrichten?

Gemäß § 38 Abs. 3 LFGB haben die Behörden eine Mitteilungspflicht gegenüber anderen Behörden, soweit das sachlich geboten ist. Dies ist beispielsweise bei länderübergreifenden Zuwiderhandlungen der Fall.³¹⁰

Auch gemäß § 8 Abs. 10 GPSG müssen die Behörden und die beauftragte Stelle einander gegenseitig informieren.

In § 68 AMG ist ebenfalls ausführlich die Kommunikation zwischen den Behörden geregelt. So müssen sich die zuständigen Behörden Zuwiderhandlungen gegenseitig mitteilen (§ 68 Abs. 1 Nr. 1 AMG).

Inwieweit sind Behörden an ein europäisches Informationsnetz angebunden bzw. inwieweit ist dies geplant?

Im Bereich der Verbraucherprodukte sind deutsche Behörden an das ICSMS angebunden (s. o.).

³⁰⁸ Rehmann, AMG, 2008, § 67a Rn.1.

³⁰⁹ Wilrich, GPSG, 2004, § 10, Rn. 1.

³¹⁰ Meyer in Meyer/Streinz, LFGB, 2007, § 38 LFGB, Rn. 11.

Deutschland ist ebenfalls Teil des EudraCT-Netzwerkes, das europaweit klinische Studien auflistet.³¹¹

Außerdem sind die europäischen Behörden gem. Art. 34 KontrollVO³¹² zur gegenseitigen Amtshilfe verpflichtet, so dass auf diesem Wege Informationen erhältlich sind.

e. Wie wird die Informationsbeschaffung und -verbreitung in weniger dicht besiedelten Gebieten oder an besondere Personengruppen (Ältere, Behinderte, Migranten) gewährleistet?

Die Verbreitung der Informationen mit Hilfe der elektronischen Kommunikation (Internet) ist sowohl in § 5 VIG, als auch in § 7 Abs. 1 S. 1 u. 2 UIG, § 11 Abs. 3 IFG, § 10 Abs. 2 S. 2 GPSG und § 34 Abs. 1d AMG vorgesehen. § 7 Abs. 1 S. 1 UIG statuiert dabei als einzige Vorschrift ausdrücklich, dass die Behörden den Zugang zu Informationen erleichtern müssen. In § 5 Abs. 1 VIG ist lediglich vorgesehen, dass die Informationen, auf die im Falle eines Antrags ein Anspruch nach § 1 VIG besteht, auch ohne Antrag von der Behörde im Internet veröffentlicht werden können. Behinderte, Ältere oder Migranten werden auch in den Gesetzesbegründungen zu § 5 VIG und § 7 UIG nirgends erwähnt.

Allerdings findet sich in der Gesetzesbegründung zu § 11 Abs. 3 IFG der Hinweis, dass wegen des Gleichstellungsgesetzes der Zugang behinderter Menschen sicherzustellen ist.³¹³ Gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 Bundesgleichstellungsgesetz (BGG) sind die Behörden verpflichtet, im Rahmen ihres Aufgabenbereichs die Gleichstellung von Behinderten i.S.d. § 1 BGG zu fördern. Gemäß § 9 BGG haben Behinderte sogar das Recht, mit Trägern öffentlicher Gewalt in Gebärdensprache zu kommunizieren. Auch müssen die Internetauftritte der Behörden gemäß § 11 Abs. 1 BGG so gestaltet sein, dass sie von Behinderten grundsätzlich uneingeschränkt nutzbar sind. Dies gilt selbstverständlich auch für alle anderen Gesetze, wie VIG, UIG, LFGB usw.

Im Übrigen können gemäß § 3 Abs. 5 S. 1 VIG, § 9 Abs. 3 IFG und § 3 Abs. 2 S. 3 UIG Anträge auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn die angefragten

³¹¹ Siehe www.eudract.emea.europa.eu.

³¹² Verordnung (EG) 88/2004 vom 29.04.2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.

³¹³ BT-Drs. 15/4493, S. 16.

Informationen anderweitig zugänglich sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Informationen bereits im Internet erhältlich sind.³¹⁴ Allerdings soll dies nicht bei älteren Personen gelten, bei denen davon auszugehen ist, dass sie keinen Internetzugang haben.³¹⁵ Dass auf die persönlichen Verhältnisse des Antragstellers abzustellen ist, wird durch den Zusatz „wenn der Antragsteller die Informationen in zumutbarer Weise [...] beschaffen kann“ deutlich.

f. Werden in bestimmten Bereichen regelmäßige staatliche Qualitätskontrollen durchgeführt? Wenn ja, in welchen Bereichen? Muss ein Unternehmen diese Kontrollen zulassen? Und sind rechtliche/tatsächliche Möglichkeiten bekannt, diese Kontrollen zu umgehen oder zu fälschen?

Ja, es werden in folgenden Bereichen staatliche Qualitätskontrollen durchgeführt:

Die Einhaltung des LFGB, aufgrund des LFGB erlassener Rechtsverordnungen und des unmittelbar geltenden EG-Rechts ist gemäß §§ 42, 43 LFGB durch fachlich ausgebildete Personen zu überwachen. Dabei dürfen die Kontrolleure u.a. Unterlagen einsehen (§ 42 Abs. 2 Nr. 3 LFGB) und Proben entnehmen (§ 42 Abs. 2 Nr. 5 LFGB).

Im Bereich des GPSG schreibt § 8 Abs. 1 u. 2 GPSG eine wirksame Überwachung des Inverkehrbringens von Produkten und in den Verkehr gebrachten Produkten vor. Gemäß § 8 Abs. 8 GPSG können die zuständigen Behörden beispielsweise Proben entnehmen und Muster verlangen.

§ 64 AMG schreibt die Überwachung von Betrieben und Einrichtungen vor, die Arzneimittel entwickeln, herstellen, (klinisch) prüfen, lagern, verpacken, in den Verkehr bringen oder sonst damit Handel treiben. Auch hier dürfen die Behörden Unterlagen einsehen (§ 64 Abs. 4 Nr. 2 AMG) und Proben entnehmen (§ 64 Abs. 2 AMG).

Im Bereich von Finanzdienstleistungen hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gemäß §§ 3, 4 FinDAG die Aufsicht.

³¹⁴ Berger in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 9 Rn. 7.

³¹⁵ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 59.

Außerdem werden staatliche Kontrollen gemäß Art. 3 Abs. 3 EG Kontroll-VO³¹⁶ durchgeführt, die seit dem 04.08.2009 in Kraft ist.³¹⁷

Die Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln, Bedarfsgegenständen und Wein ist Aufgabe der Länder (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG). Zuständig für die Überwachung der Betriebe sind gemäß § 42 Abs. 2 LFGB die „mit der Überwachung beauftragten Personen“, das sind die Landratsämter und Veterinärämter.³¹⁸

Diese Kontrollen sind zwingend. Es treffen die Unternehmen regelmäßig Duldungs- und Mitwirkungspflichten. Möglichkeiten, diese Kontrollen zu umgehen, sind nicht bekannt. Allerdings wurden im Jahr 2007 von insgesamt 1.187.335 Betrieben lediglich 562.047 Betriebe, also etwas weniger als die Hälfte, kontrolliert.³¹⁹ Es ist mithin möglich, dass eine nicht unbeträchtliche Anzahl von zu überprüfenden Betrieben längere Zeit nicht kontrolliert wird. Welche Auswirkungen dies auf die Breitenwirkung der Kontrolltätigkeit entfaltet, lässt sich nicht sicher feststellen. Jedenfalls aber wurden bei diesen Kontrollen 128.911 Verstöße gegen Hygiene, Zusammensetzung und Kennzeichnung in den Lebensmittelbetrieben festgestellt. Auch wurde 2008 bei 9 % aller Erzeugnisse aus einheimischer Produktion ein Verdacht auf eine unzulässige Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Bereich von pflanzlichen Lebensmitteln festgestellt.³²⁰

Sind die Ergebnisse dieser Kontrollen auf Anfrage oder ohne zugänglich?

Verstöße gegen das LFGB und damit auch Kontrollergebnisse, soweit sie solche Verstöße feststellen, sind gemäß § 1 VIG auf Antrag zugänglich. Auch generell sind Kontrollen nach dem IFG als amtliche Informationen zugänglich, soweit dies nicht Rechte der Unternehmen verletzt.³²¹ Kontrollergebnisse von Umweltuntersuchungen sind dann gemäß § 3 Abs. 1 UIG zu erfragen, wenn sie Umweltinformationen

³¹⁶ Verordnung (EG) 88/2004 vom 29.04.2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.

³¹⁷ Es existieren noch weitere Qualitätskontrollvorschriften, die im gegebenen Zusammenhang jedoch nicht relevant sind.

³¹⁸ Meyer in Meyer/Streinz, LFGB, 2007, § 42 LFGB Rn. 4.

³¹⁹ Berichterstattung der amtlichen Lebensmittelüberwachung, erhältlich auf der Internetseite des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelüberwachung, www.bvl.bund.de.

³²⁰ Dies ergab der Bericht zur Lebensmittelsicherheit 2008, erhältlich beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Die Kontrollen wurden zwar nicht in Betrieben durchgeführt, die Ergebnisse lassen aber dennoch Rückschlüsse auf die Lebensmittelbetriebe zu.

³²¹ Siehe dazu oben unter C.I.1. zum Begriff der Information im Rahmen des IFG.

darstellen. Dies bestimmt sich nach § 2 Abs. 3 UIG. Ohne Anfragen werden die Kontrollergebnisse mit Namen der Betriebe, bei denen Verstöße festgestellt wurden, nur testweise in Berlin-Pankow ins Internet gestellt. Dabei sind sogar Bilder von Hygieneuntersuchungen zu sehen.³²² Die amtliche Lebensmittelüberwachung zieht aber einmal jährlich Bilanz und fasst in einem veröffentlichten Jahresbericht die Kontrollergebnisse zusammen.³²³ Die Informationen sind darin mit Hilfe von Grafiken und Erläuterungen einzelner Begriffe aufbereitet.³²⁴ Allerdings werden dort keine Namen der kontrollierten Betriebe genannt, sondern lediglich Statistiken dargestellt.

2. Behördenorganisation

a. Ist eine zentrale (ggf. eigens dafür eingerichtete) Behörde für die Bearbeitung der Informationsgesuche zuständig oder die jeweilige Behörde, die über Informationen oder Untersuchungsmöglichkeiten verfügt?

Eine eigene Verbraucherinformationsbehörde gibt es nicht. Vielmehr zielen die einzelnen Informationsansprüche auf jeweils bei der betreffenden Behörde vorhandene Informationen ab.³²⁵

Wie macht der Verbraucher die zuständige Stelle ausfindig? Gibt es (im Internet/in der Telefonzentrale) gemeinsame Anlaufstellen oder Auskunftspersonen?

Vor allem über die zuständigen Ministerien und Verbraucherzentralen³²⁶ sowie Verbraucherschutzverbände kann die zuständige Behörde ausfindig gemacht werden. Dies ist jeweils telefonisch, schriftlich oder durch persönliches Vorsprechen möglich. Im Übrigen verfügen die einzelnen Behörden inzwischen sämtlich über eine eigene Internetpräsenz, auf der einsehbar ist, wofür sie zuständig sind.³²⁷

³²² Siehe <http://www.berlin.de/ba-pankow/verwaltung/ordnung/smiley.html>.

³²³ Siehe z. B. Jahresberichte des Landes Baden-Württemberg, erhältlich auf der Internetseite der Untersuchungsämter für Lebensmittelgesundheit und Tiergesundheit: www.ua-bw.de.

³²⁴ Vgl. z. B. im Jahresbericht der Überwachung von Lebensmitteln, Kosmetischen Mitteln, Bedarfsgegenständen, Trinkwasser und Futtermitteln 2007/Baden-Württemberg, S. 33 und 67.

³²⁵ Vgl. § 1 VIG, § 3 UIG und § 1 I IFG.

³²⁶ Siehe www.verbraucherzentrale.de.

³²⁷ Beispielhaft: Seite der Regierungspräsidien Baden-Württemberg www.rp.baden-wuerttemberg.de.

Was geschieht mit Anträgen, die bei der falschen Behörde eingereicht werden?

Nach UIG und VIG gestellte Anträge können, müssen aber nicht, weitergeleitet werden (§ 4 Abs. 3 UIG, § 5 Abs. 2 S. 1 u. 2 VIG). Wahlweise kann die Behörde dem Bürger auch mitteilen, bei welcher Behörde die angefragten Informationen vorliegen, sofern ihr das bekannt ist. Im Zweifel ist die Antrag weiterzuleiten.³²⁸

Im IFG findet sich eine solche Regelung nicht. Allerdings müssen die Behörden gemäß § 11 IFG Verzeichnisse über die bei ihnen vorhandenen Informationen führen, was die Anzahl der fehlgehenden Anfragen insgesamt verringern dürfte. Im Übrigen ergibt sich aus der Auskunftspflicht des Amtswalters, dass er dem Bürger die Behörde, die über die erfragten Informationen verfügt, mitteilt, da die vom Amtswalter erteilten Auskünfte stets vollständig sein müssen.³²⁹

Außerdem müssen die Behörden gemäß § 4 Abs. 2 S. 3 VIG und § 9 Abs. 2 IFG dem Bürger mitteilen, ob und gegebenenfalls wann ein Informationszugang bei dieser Behörde möglich ist. Im UIG findet sich eine solche Regelung nicht, aber es verstieße gegen die amtliche Aufklärungspflicht, einen solchen Hinweis zu unterlassen.

Gibt es Fristen für die Bearbeitung von Anträgen? Wenn ja: Wie lang sind diese? Werden sie in der Regel eingehalten?

Die Bearbeitungsfrist beträgt nach § 4 Abs. 2 S. 1 VIG, § 3 S. 2 Nr. 1 UIG, § 7 Abs. 5 IFG einen Monat. Im VIG wird dies ausdrücklich als Regelfrist bezeichnet, während im IFG von einer unverzüglichen Informationsgewährung die Rede ist. Die Monatsfrist ist dort als Sollvorschrift enthalten. Gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 UIG beginnt die Monatsfrist neu zu laufen, wenn dem Antragsteller Gelegenheit gegeben wird, seinen Antrag nachträglich zu präzisieren. Nach allen Gesetzen verlängert sich diese Frist auf zwei Monate, wenn Dritte beteiligt werden (§ 4 Abs. 3 S. 1 VIG, § 3 S. 2 Nr. 1 UIG, § 8 Abs. 1 S. 7 u. Abs. 5 S. 2 IFG).

Sowohl zu IFG- als auch zu VIG-Anfragen existieren bisher keine statistischen Werte über die Bearbeitungsdauer. Angeblich brauchen die Behörden bei IFG-Anfragen

³²⁸ BT-Drs. 15/3406, S. 16 zum UIG. In der Gesetzesbegründung zum VIG (BT-Drs. 16/5404) fehlt dieser Zusatz. Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum diese Zweifelsregelung nicht auch im Rahmen des VIG gelten sollte.

³²⁹ *Papier* in Münchener Kommentar zum BGB, 2009, § 839 Rn. 218.

oft länger, als es die Regelfrist vorsieht,³³⁰ dies wurde aber an anderer Stelle entschieden zurückgewiesen.³³¹ Bei VIG-Anfragen seien laut Bundesregierung die gesetzlichen Fristen in 80 % der Fälle eingehalten worden. Statistiken zur durchschnittlichen Bearbeitungszeit liegen jedoch noch nicht vor.³³² Außerdem sind in dieser Darstellung die verlängerten Fristen ebenfalls enthalten, denn auch diese sind gesetzlich Fristen. Von Verbraucherverbänden wird die Handhabung von VIG-Anfragen jedoch weniger positiv eingeschätzt.³³³ Um diesbezüglich abschließende Aussagen zu treffen, müssen die statistischen Erhebungen abgewartet werden. Auch nach dem UIG sind zeitliche Verzögerungen bei der Anfragenbearbeitung aufgetreten.³³⁴ Statistiken zu den Bearbeitungsfristen nach dem UIG scheint es nicht zu geben.

Für die Öffentlichkeitsinformationspflichten nach §§ 39, 40 LFGB, § 10 Abs. 1 u. 2 GSPG, § 5 VIG und § 11 IFG gibt es keine Fristen. § 10 Abs. 5 UIG stellt klar, dass bei besonderen Bedrohungen die Öffentlichkeitsinformation unverzüglich durchzuführen ist.

Wie wird verhindert, dass gleichartige Anfragen zu viel Verwaltungsaufwand produzieren?

Gemäß § 4 Abs. 5 VIG und § 7 Abs. 1 S. 2 IFG gelten bei 20 (VIG) bzw. 50 (IFG) Anfragen die §§ 17 ff. VwVfG analog. Im UIG gibt es keine entsprechende Regelung. Allerdings gelten die §§ 17 VwVfG für alle Verwaltungsverfahren. Die Regelung in Fachgesetzen ist dabei unschädlich, solange diese keine die Massenverfahren betreffenden Sonderregelungen enthalten.³³⁵ Auch im Rahmen des UIG gelten also die §§ 17 ff. VwVfG. Danach gilt bei vielen gleichlautenden Anträgen derjenige als Vertreter aller Antragsteller, der mit Namen und Adresse bezeichnet ist. Dieser soll dann gemäß § 19 Abs. 1 VwVfG die Interessen der Antragsteller vertreten. Gibt es keine so bezeichnete Person, kann die Behörde die

³³⁰ Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2006/2007, BT-Drs. 16/8500, S. 19.

³³¹ Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2006/2007 (BT-Drs. 16/8500), S. 4.

³³² BT-Drs. 16/13890, S. 3.

³³³ So titelt z. B. eine Pressemitteilung des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen (VZBV) vom 14.01.2009: „Auskünfte meist langsam, schlecht und teuer“.

³³⁴ Hayn/Cenan/Schultz, Nutzung und Marketing des Umweltinformationsgesetzes, Recherche aus dem Jahr 2003, S. 14. Da sich die Fristen gegenüber dem alten UIG noch verkürzt haben ist anzunehmen, dass sich daran nicht viel geändert hat.

³³⁵ Bonk/Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2008, § 17 Rn. 11.

Bearbeitung der Anträge auch ablehnen (§ 17 Abs. 2 VwVfG). Inwieweit dieses Verfahren sinnvoll ist und dem Zweck des Gesetzes, Verbraucher zu informieren, gerecht wird, wird kontrovers erörtert. Diese Diskussion ist aber im Rahmen von §§ 17 ff. VwVfG nicht neu.³³⁶ In jedem Fall tritt eine Entlastung der Behörde dadurch ein, dass sie nur einmal den Informationszugang bescheiden muss.

Gemäß § 34 Abs. 2 AMG können Verwaltungsakte, die aufgrund des AMG ergehen, im Bundesanzeiger öffentlich bekanntgemacht werden, wenn davon mehr als 50 Adressaten betroffen sind. Dies ist eine Vorgehensweise, die der des VwVfG gleicht, obwohl es im AMG keine Informationsanspruchsgrundlage im engeren Sinne gibt.

3. Öffentliche Datenbanken

a. Welche Informationen sind über Datenbanken (z. B. im Internet) abrufbar? Hängt die Nutzung dieser Daten von weiteren Kriterien ab (Alter des Verbrauchers, potentiell feststellbares Interesse an der Information) ab?

Unter www.clewwa.de bietet das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit dem Verbraucher eine spezielle Suchmaske an, welche die Internetangebote von Behörden, wissenschaftlichen Einrichtungen, Medien, Unternehmen, Umwelt- und Verbraucherverbänden auf verbraucherrelevante Information durchsucht.

Auf www.portal.dimdi.de ist es den Bürgern möglich, gezielt nach Fachinformationen über Medikamente zu suchen.

Über die Datenbank Eudravigilance³³⁷ sind Informationen zu Nebenwirkungen von innerhalb der EU zugelassenen Medikamenten zu finden.

Unter www.eudrapharm.eu sind Produktinformationen zu zugelassenen Medikamenten einsehbar. Eudrapharm stellt eine Umsetzung der Art. 57 Abs. 1 lit. I), Abs. 2 Verordnung (EG) 726/2004 dar.

³³⁶ Bonk/Schmitz, a.a.O., § 17 Rn. 12.

³³⁷ Siehe www.eudravigilance.emea.europa.eu/highres/htm.

Die gemäß § 34 AMG zu veröffentlichenden Informationen sind auf der Internetseite des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte³³⁸ einzusehen.

Auf www.eurofir.net sind Informationen über die Nährstoffzusammensetzung von Lebensmitteln erhältlich.

Die BTL Datenbank³³⁹ des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit bietet eine Suchmaske für Betriebe, die für den Handel mit tierischen Lebensmitteln zugelassen sind. Auf Englisch sind dort auch Informationen über zugelassene Betriebe in anderen EU-Ländern, auf Deutsch darüber hinaus für Betriebe in Drittländern erhältlich.

Die europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit stellt auf ihrer Internetseite allgemeine Informationen zu Risiken im Lebensmittelbereich zur Verfügung.³⁴⁰

Das PortalU (www.portalu.de) stellt Umweltinformationen zur Verfügung.

Das Bundesamt für Naturschutz stellt auf seiner Internetseite www.bfn.de eine Vielzahl von Datenbanken vor.

Über die Datenbank ICSMS³⁴¹ sind auch für Verbraucher amtliche Informationen zu gefährlichen Produkten und freiwilligen Rückrufen einzusehen.³⁴²

Auch auf den Seiten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung werden vielfältige Informationen dargestellt.³⁴³

Schließlich sind auf der Internetseite www.bund.de allgemeine Informationen über Behörden, sowie Anschriften etc. erhältlich.

Diese Aufzählung ist keinesfalls abschließend, zeigt aber deutlich, dass umfangreiche Informationsangebote im Internet bestehen. Zusätzlich zu den Informationsangeboten des Bundes, der Länder und der EU sind Produktinformationen teilweise auf den Seiten der Unternehmer im Internet erhältlich. Informationen zu Rechtsver-

³³⁸ Zu finden unter www.bfram.de.

³³⁹ Siehe <http://btl.bvl.bund.de/btl/>.

³⁴⁰ Siehe www.efsa.europa.eu.

³⁴¹ Siehe www.icsms.org.

³⁴² *Wilrich*, GPSG, 2004, § 10, Rn. 1.

³⁴³ Siehe www.bmelv.de und www.ble.de.

stößen von Unternehmen, wie beispielsweise im dänischen Smiley-System,³⁴⁴ sind jedoch bisher nur eingeschränkt (nur in Berlin-Pankow, s. u.) einsehbar.

Von weiteren Kriterien hängt die Einsichtnahme nicht ab.

b. Werden Ergebnisse von behördlichen Qualitäts- und Sicherheitskontrollen automatisch im Internet kostenfrei zugänglich gemacht? Gibt der Staat Kontrollrankings heraus in der Weise, dass er eine Liste der Unternehmen mit den besten und schlechtesten Ergebnissen (im Internet) veröffentlicht?

Grundsätzlich macht der Staat Kontrollergebnisse nicht öffentlich und gibt auch keine solchen Rankings heraus. Nach § 34 Abs. 1d AMG werden jedoch Informationen über bestimmte Maßnahmen, beispielsweise das Erlöschen einer Zulassung (§ 34 Abs. 1 Nr. 5 AMG) automatisch im Internet veröffentlicht.³⁴⁵

Abgesehen davon entwickeln sich seit einiger Zeit an verschiedenen Stellen Systeme von zu publizierenden Kontrollrankings.

So hat Nordrhein-Westfalen 2007 ein Pilotprojekt gestartet, bei dem auf freiwilliger vertraglicher Basis Smileys für positive Untersuchungsergebnisse vergeben werden. Ein Smiley wird vergeben, wenn der Betrieb bei den Prüfparametern einen Durchschnittswert von zwei erzielt hat und nirgendwo mit vier oder fünf eingestuft wurde. Negative Untersuchungsergebnisse werden nicht ausgezeichnet. Das Smiley wird zunächst durch die zuständige Behörde schriftlich bekannt gegeben und kann dann mit Hilfe einer Bescheinigung im Betrieb selbst ausgehängt werden. Darüber hinaus darf die zuständige Behörde alle mit einem Smiley ausgezeichneten Behörden unter Bezeichnung von Name und Einrichtung der Adresse im Internet bekannt geben.³⁴⁶

Ein ähnliches Projekt hat die Stadt Zwickau mit dem sogenannten „Hygienepass“ gestartet. Auch dort werden auf freiwilliger Basis positive Untersuchungsergebnisse von der Behörde und gegebenenfalls den Betrieben selbst veröffentlicht. In einem 13-Punkte-Katalog gilt bereits 1 Punkt als positive Bewertung. Ein Punkt wird vergeben, wenn in dem Betrieb die Grundhygiene vorhanden ist, Ausstattung und Roh-

³⁴⁴ Homepage <http://www.uk.foedevarestyrelsen.dk/Inspection/Smiley/forside.htm>.

³⁴⁵ Siehe oben unter C.II.3.a „Öffentliche Datenbanken“.

³⁴⁶ Alle Informationen unter www.umwelt.nrw.de Suchbegriff „Smiley“ und bei *Wiemers*, Zeitschrift für Stoffrecht 2009, Zwischen Smiley und Pranger – Zwei Aspekte des Rechtsstaats im Lebensmittelrecht, S. 126 ff.

stoffeinsatz gesundheitlich unbedenklich sind und kleinere Mängel zügig abgestellt werden. Auch hier werden jedoch keine negativen Ergebnisse veröffentlicht.³⁴⁷

Einzig in Berlin-Pankow werden seit März 2009 positive und negative Bewertungen im Internet bekannt gemacht. Die Positiv- und Negativlisten weisen zu namentlich aufgeführten Betrieben schriftlich und bildlich festgehaltene Untersuchungsergebnisse auf. Auch hier liegt eine vertragliche Vereinbarung mit den Betrieben zu Grunde. Voraussetzung für ein Smiley ist das Erreichen von mindestens 90 % in den Bewertungskategorien Hygienemanagement, Bauhygiene, Einrichtung und Ausstattung, betriebliches Eigenkontrollsystem, Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften, Zuverlässigkeit des Unternehmers und Entsorgung der Abfälle.³⁴⁸

4. Warnhinweise

Hinweis für Berichte aus EU-Mitgliedsstaaten: Reine Umsetzungsakte der EU-Richtlinie 2001/95/EG sollen nicht dargestellt werden, da die Richtlinie bekannt ist. Daher sind lediglich überschießende oder andere Besonderheiten bei der Richtlinienumsetzung relevant.

Unter welchen Bedingungen sind Behörden ermächtigt oder verpflichtet, Warnungen vor Produkten, Dienst- oder Werkleistungen herauszugeben? Wie sicher muss die Korrektheit der Information sein?

Gemäß § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG ist die Behörde verpflichtet, der Öffentlichkeit Informationen über Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit der Verwender, die von Verbraucherprodukten ausgehen, zugänglich zu machen. Wie sicher sich die Behörde darüber sein muss, dass die Informationen korrekt sind, ist in der deutschen Literatur umstritten. Nach einer Ansicht darf die öffentliche, bundesweite Warnung als *ultima ratio* nur dann ergehen, wenn absolute Sicherheit bezüglich der Gefahrenlage besteht.³⁴⁹ Einer anderen Ansicht zufolge kann auch bei kleineren Ermitt-

³⁴⁷ Siehe <http://www.zwickau.de/de/hygienepass/hygienepass.php> und Aufsatz von Wiemers, a.a.O., S. 126 ff.

³⁴⁸ Siehe <http://www.berlin.de/ba-pankow/verwaltung/ordnung/smiley.html> und Aufsatz von Wiemers, a.a.O., S. 126 ff.

³⁴⁹ Klindt, GPSG, 2007, § 8 Rn. 133.

lungsdefiziten eine solche Warnung herausgegeben werden, wenn nur die lungen-defizite auch mitpubliziert werden.³⁵⁰

Im Gesetz selbst ist in § 8 Abs. 4 S.1 GPSG von einem begründeten Verdacht die Rede. Dies impliziert, dass die Richtigkeit der Informationen nicht vollständig abgesichert sein muss. Das gilt auch für die behördlichen Warnungen nach § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG, da dessen Regelung ersichtlich an die Maßgabe des Abs. 4 S. 1 anknüpft.

Auch gemäß § 69 Abs. 4 u. 1 AMG ist eine Warnung der Öffentlichkeit in den Fällen des § 69 Abs. 1 S. 3 AMG vorgesehen. Nach § 69 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 reicht im Hinblick auf die Sicherheit von Informationen über Gesundheitsgefahren ein begründeter Verdacht. Allerdings muss es um über ein vertretbares Maß hinaus schädliche Wirkungen gehen. Eine Warnung ist auch bei fehlender Zulassung des Medikamentes (§ 69 Abs. 1 S. 3 Nr. 1), mangelnder Qualität (Nr. 2), Fehlen der therapeutischen Qualität (Nr. 4), mangelnder Qualitätskontrollen (Nr. 5) und fehlender oder entziehbarer Erlaubnis (Nr. 6 u. 7) möglich.

Nach § 40 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 LFGB existiert ebenfalls die Möglichkeit, bei hinreichendem Verdacht bzw. hinreichenden Anhaltspunkten der Gesundheitsschädlichkeit von Erzeugnissen, die in den Anwendungsbereich des LFGB fallen, die Öffentlichkeit zu Informieren. Die Norm spricht nicht ausdrücklich von einer Warnung, inhaltlich kommt sie jedoch einer solchen gleich, vor allem, weil nach S. 1 ausdrücklich die Nennung von Namen möglich ist. Die Formulierung „soll informieren“, drückt eine Beschränkung des behördlichen Ermessens aus.

³⁵⁰ *Tremmel/Luber*, NJW 2005, Amtshaftungsansprüche wegen rechtswidriger Produktinformation, 1748.

III. Gewährleistung von Unternehmens- und Datenschutz

1. Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse

a. Gibt es Regelungen für Fälle, in denen Verbraucherinformationsrechte mit Unternehmensrechten, namentlich im Hinblick auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder gewerbliche Schutzrechte, kollidieren? Wenn ja, welche?

In allen Informationsgesetzen gibt es Regelungen, die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse schützen. Zuvörderst ist dabei der Hinweis geboten, dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auch verfassungsrechtlich fundiert ist. Umstritten ist dabei lediglich, ob sie als verfestigte wirtschaftliche Leistung dem Eigentumsschutz nach Art. 14 GG unterliegen oder dem Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG zuzuordnen sind.³⁵¹

Gemäß § 2 Nr. 2 UIG besteht ein Anspruch nach § 1 UIG nicht, wenn er mit geistigem Eigentum oder Urheberrechten (b) oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen (c) kollidiert.

§ 9 Abs. 1 UIG statuiert, dass eine umfangreiche Abwägung zwischen geistigem Eigentum und Urheberrechten (Nr. 2) sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (Nr. 3) einerseits und dem öffentlichen Informationsinteresse andererseits durchzuführen ist. Nur wenn die öffentlichen Belange überwiegen oder der Unternehmer der Veröffentlichung bzw. Informationsherausgabe zugestimmt hat, besteht ein Anspruch gemäß § 3 Abs. 1 UIG.

Nach § 6 IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf nur mit Zustimmung des Betroffenen gewährt werden.

b. Sofern in Ihrem Land Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Informationsherausgabe ausgenommen sind: Wie werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bei Ihnen definiert?

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nicht offenkundig sind, nach dem

³⁵¹ Vgl. zum Streitstand: *Wolff*, NJW 1997, Der verfassungsrechtliche Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, S. 98ff.

erkennbaren Willen des Inhabers geheim gehalten werden sollen und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber deshalb ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse hat.³⁵² Das umfasst alle Tatsachen, deren Bekanntgabe an Dritte zu Wettbewerbsnachteilen führen kann. Mit dem Begriff Betriebsgeheimnisse sind dabei technische Tatsachen gemeint, während Geschäftsgeheimnisse kaufmännische Tatsachen umfassen.³⁵³

Wer bestimmt, ob es sich bei einer Information um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis handelt?

Die Behörde prüft von Amts wegen, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt. In manchen Fällen darf das Unternehmen seine Informationen als vertraulich einstufen (Bsp. § 2 Nr. 2 c VIG),³⁵⁴ aber geprüft werden die Voraussetzungen stets trotzdem von der Behörde.³⁵⁵ Die behördliche Entscheidung unterliegt nach § 113 VwGO der vollen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle.

Sofern dies die Unternehmen selbst tun: Gibt es einen Negativkatalog mit Informationen, die keinesfalls als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen schützenswert sind?

Zwar prüft die Behörde das Vorliegen von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen, Negativkataloge gibt es jedoch trotzdem. So legt § 2 S. 3 VIG fest, dass Untersuchungen, die Rechtsverstöße festgestellt haben, jedenfalls keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 UIG darf der Informationszugang bei Anfragen nach Informationen über Emissionen nicht wegen entgegenstehender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse versagt werden.

Darüber hinaus gibt es in verschiedenen Spezialgesetzen Negativkataloge, die für alle Gesetze gelten, so beispielsweise § 22 Abs. 3 ChemG, § 17a Abs. 2 GenTG³⁵⁶ und § 18c PflSchG.³⁵⁷

³⁵² BGH NJW 1995, 2301.

³⁵³ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2007, S. 45; Gassner, Umweltinformationsgesetz, 2006, S. 77; BT-Drs. 15/4493, S. 14.

³⁵⁴ Hahn, Verbraucherinformationsgesetz, 2008, S. 44.

³⁵⁵ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 46; Gassner, Umweltinformationsgesetz, 2006, S. 78.

³⁵⁶ Gassner, Umweltinformationsgesetz, 2006, S. 78.

³⁵⁷ Sitsen, Das IFG des Bundes, 2009, S. 305; OVG Münster, NVwZ-RR 2006, 248.

c. Darf oder muss die Behörde Unternehmen benachrichtigen, wenn sie Informationen über diese herausgibt? Geschieht diese Information vor, gleichzeitig oder nach der Informationsweitergabe? Kann der Unternehmer der Weitergabe widersprechen?

Sowohl im VIG als auch in UIG und IFG sind Benachrichtigungsmechanismen vorgesehen. Gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 UIG und § 8 Abs. 1 IFG haben die Unternehmen ein Recht auf Stellungnahme. In diesen Fällen erfahren die Unternehmen also in jedem Fall, dass ein Antrag auf Informationen über sie bei der Behörde vorliegt. Im Rahmen des VIG besteht für den Unternehmer dabei nicht die Möglichkeit zu widersprechen. Die vom Unternehmer genannten Gründe werden allerdings bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt.³⁵⁸

Im IFG hingegen ist mit der Bitte auf Stellungnahme fast immer gleichzeitig die Frage nach der Einwilligung in die Informationsgewährung verbunden, da gemäß § 6 IFG Informationen über Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse nur mit Einwilligung herausgegeben werden dürfen.³⁵⁹

Im UIG ist in § 9 Abs. 1 Nr. 3 S. 3 ein Anhörungsrecht der Unternehmen im Sinne des § 28 VwVfG vor Entscheidung über die Herausgabe der Informationen vorgesehen, wenn Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind.³⁶⁰

Gemäß § 34 AMG ist eine Anhörung oder Stellungnahme nicht vorgesehen.

d. Gibt es in Ihrem Land Erfahrungen mit einem Selbsteintrittsrecht des Anspruchsgegners in der Form, dass ein Auskunftsanspruch über Unternehmensinformationen gegenüber einer Behörde dann abzulehnen ist, wenn der Unternehmer sich bereit erklärt, die Information selbst zu erteilen?

In § 8 Abs. 4 S. 4 GPSG ist ausdrücklich klargestellt, dass die Behörde Maßnahmen nach § 8 Abs. 4 S. 2 GPSG, auf den § 10 Abs. 1 GPSG verweist, unterlässt, wenn die Unternehmen selbst für eine geeignete Gefahrenabwehr sorgen. Dasselbe gilt gemäß § 40 Abs. 2 LFGB. Im AMG findet sich keine Selbsteintrittsregelung, viel-

³⁵⁸ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 48.

³⁵⁹ Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 8 Rn. 22.

³⁶⁰ Gassner, Umweltinformationsgesetz, 2006, S. 79.

mehr tritt die Öffentlichkeitsinformation durch die Behörde dort zusätzlich neben die vom Hersteller ohnehin durchzuführende Information.

Als Beispiel für die Nutzung des Selbsteintrittsrechts nach § 8 Abs. 4 S. 4 GPSG in der Vergangenheit kann die Rückrufaktion von Matell im August 2007 genannt werden. Hier hatte der Konzern selbstständig weltweit ca. 1,5 Millionen Spielzeuge zurückgerufen, weil sie mit einer Farbe bestrichen waren, deren Bleigehalt zu hoch war, und eine umfangreiche Umtauschaktion der betroffenen Spielzeuge und eine Telefonhotline eingerichtet.³⁶¹ Auch die Medien verwiesen durchgehend auf die Informationen von Matell selbst.³⁶² Durch das Eingreifen des Konzerns wurde die behördliche Öffentlichkeitsinformation obsolet.

Nach den § 9 Abs. 3 IFG, § 3 Abs. 5 S. 1 VIG und § 3 Abs. 2 S. 2 UIG kann die Behörde einen Antrag auf Informationsgewährung ablehnen, wenn die Informationen anderweitig auf zumutbare Weise zu beschaffen sind. In den Fällen, in denen Unternehmen selbst die betreffenden Informationen veröffentlichen, wird dieser Versagungsgrund regelmäßig vorliegen.

2. Datenschutz

a. Welche Aufgabe kommt dem Datenschutz im Rahmen der Informationserteilung zu und wie wird er gewährleistet?

Der Datenschutz dient der Gewährleistung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung, § 1 Abs. 1 BDSG. In allen Gesetzen gibt es spezielle Vorschriften zum Schutz von persönlichen Daten, die größtenteils auf das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) verweisen und die Daten so dem allgemeinen Datenschutz unterstellen.

Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 IFG sind personenbezogene Daten grundsätzlich nur dann herauszugeben, wenn das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten überwiegt. Es ist also eine Abwägung vorzunehmen. Dabei überwiegt gemäß § 5 Abs. 3 IFG das Informationsinteresse des Antragstellers, wenn der Dritte als Sachverständiger, Gutachter oder in vergleichbarer Position an

³⁶¹ Weitere Informationen unter der Internetseite des Herstellers: www.matell.de unter Service und Pressemitteilungen vom August 2007.

³⁶² Siehe z. B. www.tagesschau.de/wirtschaft/meldung491422.html.

einem Verfahren beteiligt war. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 IFG dürfen besondere personenbezogene Daten nur mit Einwilligung des Dritten weitergegeben werden.

Gemäß § 2 S. 1 Nr. 2 lit. a) VIG muss ebenfalls eine Abwägung zwischen den Interessen des Dritten und des Antragstellers erfolgen, es sei denn, der Dritte hat eingewilligt. Im UIG gibt es keine entsprechende Vorschrift, da personenbezogene Daten nach dem Anwendungsbereich in § 2 Abs. 3 UIG keine Umweltinformationen darstellen.

b. Dürfen Behörden Unternehmen Namen und Anschrift von Antragstellern mitteilen, die Informationen über ihr Unternehmen eingeholt haben?

Darüber herrscht Uneinigkeit. Sowohl im VIG als auch im IFG und im UIG haben die betroffenen Dritten das Recht auf eine Stellungnahme.³⁶³ In der Gesetzesbegründung zum IFG³⁶⁴ findet sich zu § 7 IFG der Hinweis, der Dritte sei von der Identität des Antragstellers zu unterrichten. In der Literatur findet sich jedoch häufig die Ansicht, sowohl bei Drittbeteiligung nach IFG als auch nach VIG sei die Identität des Antragstellers dem Dritten wegen des allgemein gültigen § 30 VwVfG nicht mitzuteilen.³⁶⁵ Zwar könnte die Identität des Antragstellers gerade für die Einwilligung in die Preisgabe von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen äußerst relevant sein, denn bei dem Antragsteller könnte es sich um einen Konkurrenten handeln. Andererseits dürfen personenbezogene Daten gemäß § 30 VwVfG nicht unbefugt preisgegeben werden. Die Behörde könnte das Problem umgehen, indem sie den Antragsteller um eine Einwilligung in die Weitergabe der personenbezogenen Daten bittet. Dies erscheint als die am ehesten allen Interessen gleichermaßen gerecht werdende Vorgehensweise. Verneint der Antragsteller, so muss er damit rechnen, dass der Dritte die Einwilligung zur Herausgabe seiner sensitiven Daten verweigert, weil er die Identität des Antragstellers nicht kennt. Hat er keine missbräuchlichen Absichten – beispielsweise das Ausspionieren von Betriebsgeheimnissen – so erscheinen etwaige Gründe, die personenbezogenen Daten zu verheimlichen, weniger gewichtig, denn schließlich will der Antragsteller auch Informationen vom Unternehmer.

³⁶³ Siehe oben unter C.III.1.c.

³⁶⁴ BT-Drs. 15/4493, S. 14.

³⁶⁵ So beispielsweise Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 8 Rn. 17; Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 62.

Rechtlich gesehen stehen § 30 VwVfG und auch die Grundsätze des BDSG der Weitergabe der personenbezogenen Daten des Antragstellers ohne Einwilligung entgegen. Der Gesetzgeber hat zwar Gegenteiliges in seiner Gesetzesbegründung ausgedrückt, leider hat er dies aber gesetzlich nirgends festgehalten. Auch der Einwand, wegen der schrankenlosen Weiterverwendung der Information müsse das Interesse des Dritten an der Identität des Antragstellers einfach überwiegen, mag zwar praktisch überzeugen. Im Gesetz ist dies aber nicht normiert. Demzufolge dürfen die Behörde die Identität und Anschrift des Antragstellers dem Dritten nicht preisgeben.

c. Welche weiteren Grenzen der Auskunftserteilung kennt Ihr Rechtssystem?

Die folgenden Grenzen der Auskunftserteilung sind in VIG, IFG und UIG explizit aufgezählt. Es handelt sich dabei teilweise um Ablehnungsgründe und teilweise um Ausschluss- und Beschränkungsgründe. § 2 VIG und § 3 IFG stellen dabei abwägungslose Ausschlussgründe dar, während für § 3 VIG, § 4 IFG und § 8 UIG stets eine Abwägung erforderlich ist.

(1) Ausschluss-/Ablehnungsgründe in allen drei Gesetzen

Gemäß § 2 S. 1 Nr. 1 lit. a) bb) VIG, § 3 Nr. 1 lit. a), b) u. c), Nr. 2 IFG und § 8 Abs. 1 Nr.1 UIG darf der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn die Informationsgewährung negative Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit, internationale Beziehungen oder die Verteidigung haben könnte. Gemäß § 3 Nr. 3 lit. a) IFG gilt das auch, falls die Vertraulichkeit internationaler Beratungen beeinträchtigt wird.

Nach § 2 S. 1 Nr. 1 lit. b) VIG, § 3 Nr. 1 lit. g) IFG und § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG ist während Gerichts-, Ermittlungs-, Disziplinar- und Ordnungswidrigkeitsverfahren kein Informationszugang zu gewähren. Dies gilt für Anfragen sowohl nach Beendigung als auch während des Verwaltungsverfahrens (§ 2 S. 1 Nr. 1 lit. b) VIG).

Auch für Entwürfe und Schriftstücke zu noch nicht abgeschlossenen Arbeiten gelten die jeweiligen Informationsansprüche nicht: § 3 Abs. 3 Nr. 1 VIG, § 4 Abs. 1 S. 1 IFG und § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG. Davon ausgenommen sind Gutachten, Beweisaufnahmen und Stellungnahmen Dritter, da diese abgrenzbare Einzelerkenntnisse

darstellen. Außerdem kommt es darauf an, dass eine entsprechende behördliche Maßnahme unmittelbar bevorsteht.³⁶⁶

Die behördliche Beratungstätigkeit wird gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 3 VIG und § 3 Nr. 3 lit. b) IFG geschützt. Das UIG enthält stattdessen nur eine Regelung, die die Vertraulichkeit von behördlichen Beratungen schützt (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 UIG). Grund dafür ist, dass sonst die Kooperation mit den Bürgern gefährdet würde.³⁶⁷ Erfasst sind daher nur vertraulich von der Behörde erhobene oder an die Behörde übermittelte Informationen, nicht hingegen die vertrauliche Informationsweitergabe zwischen Behörden.³⁶⁸

(2) Vereinzelt vorhandene Ausschluss- und Ablehnungsgründe

Gemäß § 3 Abs. 5 S. 1 VIG und § 9 Abs. 3 2. Hs. IFG³⁶⁹ können die Anträge abgelehnt werden, wenn der Antragsteller sich die Information aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Dasselbe gilt, wenn die Informationen bereits beim Antragsteller vorhanden sind, § 3 Abs. 5 S. 2 VIG, § 9 Abs. 3 1. Hs IFG. Auch wenn und soweit vertrauliche Informationen von dem Informationsanspruch betroffen sind, besteht ein Ablehnungsgrund nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 VIG, und nach § 3 Nr. 7 IFG ist der Anspruch ausgeschlossen. Dies gilt auch, wenn die Vertraulichkeit internationaler Beratungen betroffen ist, § 3 Nr. 3 lit. a) IFG. Soweit das Bekanntwerden der Informationen fiskalische Interessen des Bundes beeinträchtigen könnte, ist der Informationsanspruch gemäß § 2 S. 1 Nr. 1 lit. c) VIG und § 3 Nr. 6 IFG ausgeschlossen. Das VIG beschränkt diesen Ausschlussgrund aber auf die mögliche Beeinträchtigung fiskalischer Interessen der um Auskunft ersuchten Stelle, während nach § 3 Nr. 6 IFG die Beeinträchtigung fiskalischer Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen möglich sein muss. Schließlich können auch Dienstgeheimnisse zu einem Ausschluss des Anspruches führen, § 2 S. 1 Nr. 1 lit. c) VIG und § 3 Nr. 4 IFG.

Auch VIG und UIG haben einige Ablehnungs- bzw. Versagungsgründe gemein. Gemäß § 3 Abs. 4 VIG und § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG können offensichtlich missbräuchliche Anträge abgelehnt werden. Allerdings kann auch im Rahmen des IFG das

³⁶⁶ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 57.

³⁶⁷ BT-Drs. 16/5405, S. 12.

³⁶⁸ BT-Drs. 15/4493, S. 12.

³⁶⁹ Siehe oben unter C. II. 1. e.

schutzwürdige Interesse an einem Verwaltungsverfahren fehlen, wenn der Antrag missbräuchlich gestellt wurde.³⁷⁰ Nach § 3 Abs. 1 S. 2 VIG und § 4 Abs. 2 UIG kann auch die Unbestimmtheit eines Antrages zur Ablehnung führen. Bei Anfragen nach dem UIG muss der Antragsteller aber vorher erfolglos innerhalb einer 1-Monats-Frist zur Konkretisierung aufgefordert worden sein. Sind die Informationen bei der betreffenden Behörde nicht vorhanden, so kann auch dies zur Ablehnung des Antrags führen, § 3 Abs. 2 S. 2 VIG und § 4 Abs. 3 S. 1 UIG. Nach § 8 Abs. 3 Nr. 3 UIG kann der Antrag abgelehnt werden, wenn der Stelle keine Umweltinformationen vorliegen. Dies gilt auch nach § 3 Abs. 2 S. 2 VIG, der den Informationsanspruch deutlich auf vorhandene Informationen beschränkt.

Außerdem kennt das VIG einige eigene Ausschluss- und Ablehnungsgründe. So legt § 2 S. 1 Nr. 1 lit. e) VIG fest, dass keine Informationen, die älter als fünf Jahre sind, herausgegeben werden dürfen.³⁷¹ Auch Informationen, die im Rahmen von bestimmten Dienstleistungen entstanden sind, unterliegen gemäß § 2 S. 1 Nr. 1 lit. d) VIG nicht dem Informationsanspruch nach § 1 VIG. Nach § 2 S. 1 Nr. 2 lit. d) VIG besteht kein Informationsanspruch, soweit Zugang zu Informationen beantragt wurde, die aufgrund einer rechtlichen Melde- oder Unterrichtungspflicht über das Inverkehrbringen vorschriftswidriger Erzeugnisse zur Behörde gelangt sind. Dasselbe gilt, wenn so eine Pflicht irrig angenommen wurde. Die Nichteinhaltung des Schriftformerfordernisses für den Informationsantrag gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 VIG stellt ebenfalls einen Ablehnungsgrund dar.

Auch nach dem IFG gibt es spezielle Ausschluss- und Beschränkungsgründe. So führen nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle und Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr gemäß § 3 Nr. 1 lit. d), e) und f) IFG zum Ausschluss des Informationsanspruchs. Schließlich ist auch der Anspruch auf Informationen über vorübergehende Informationen von anderen Stellen, die nicht Teil der Vorgänge der angefragten Behörde werden sollen, gemäß § 3 Nr. 8 IFG ausgeschlossen. Das gilt auch für Informationen bei Nachrichtendiensten oder sonstigen Stellen des Bundes, die Aufgaben nach § 10 Nr. 3 Sicherheitsüberprüfungsgesetz wahrnehmen.

³⁷⁰ Foerster/Jäde in Praxis der Kommunalverwaltung, § 22 VwVFG, Erläuterung 4.

³⁷¹ Siehe oben unter C.I.1.c.

Ein besonderer Ablehnungsgrund des UIG ist § 8 Abs. 1 Nr. 4 UIG, nach welchem der Informationszugang versagt werden kann, wenn dies negative Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt oder ihre Bestandteile haben könnte.

IV. Besonderheiten (vor-)vertraglicher Informationsansprüche

Hinweis für Berichte aus EU-Mitgliedsstaaten: Reine Umsetzungsakte der EU-Richtlinie 2001/95/EG sollen nicht dargestellt werden, da die Richtlinie bekannt ist. Daher sind lediglich überschießende oder andere Besonderheiten bei der Richtlinienumsetzung relevant.

1. Mindestinformationen

Unterliegt der Unternehmer einer Pflicht oder Obliegenheit, den Verbraucher vor Vertragsabschluss über bestimmte Punkte zu informieren?

Im Bürgerlichen Gesetzbuch finden sich zahlreiche Vorschriften, welche eine vorvertragliche Informationspflicht des Unternehmers statuieren. Vornehmlich dienen sie der Sicherung der Verbraucherschutzrechte bei bestimmten Vertriebsformen oder gewährleisten, dass der Verbraucher, ehe er eine komplexe, weitreichende oder längerfristige Verpflichtung eingeht, einen Überblick über Inhalt und Tragweite eines Vertragsabschlusses erhalten hat. Auskünfte über Eigenschaften der angebotenen Produkte, Werk- oder Dienstleistungen erhält der Verbraucher vor Vertragsabschluss aufgrund folgender Vorschriften:

- § 312c BGB i.V.m. § 1 BGB-InfoV: Informationspflicht bei Fernabsatzverträgen
- § 312e BGB i.V.m. § 3 BGB-InfoV: Informationspflicht im elektronischen Geschäftsverkehr
- § 482 BGB i.V.m. § 2 BGB-InfoV: Informationspflicht bei Teilzeit-Wohnrechtsverträgen
- § 492 Abs. 1 S. 5 BGB: Informationspflicht bei Verbraucherdarlehensverträgen
- § 651a Abs. 3 BGB i.V.m. §§ 4 ff. BGB-InfoV: Informationspflicht der Reiseveranstalter

- § 675a BGB i.V.m. §§ 12 f. BGB-InfoV: Informationspflicht von Kreditinstituten
- §§ 241 Abs. 2, 311 Abs. 2 BGB: Vorvertragliche Informationspflicht als Teil der Rücksichtnahmepflicht

Eine Informationspflicht für den Hersteller, dessen Bevollmächtigten und den Importeur eines Produkts schreibt überdies § 5 Abs. 1 Nr. 1 a) GPSG fest. Nach dieser Vorschrift ist sicherzustellen, dass der Verwender die erforderlichen Informationen über Gefahren bei der vernünftigerweise vorhersehbaren oder üblichen Verwendung des Produkts beim Inverkehrbringen erhält. Bei Geschäften des täglichen Lebens fallen das schuldrechtliche Rechtsgeschäft und die Übergabe der Ware zeitlich regelmäßig zusammen, so dass sich die Hinweispflicht häufig bei Vertragsabschluss konkretisiert.

Wenn ja: Existieren Formerfordernisse für diese Informationen?

Bei den privatrechtlichen Ansprüchen müssen die Informationen in schriftlicher oder in einer dem eingesetzten Kommunikationsmedium entsprechenden Form dem Verbraucher bereitgestellt werden. Auszunehmen ist jedoch der Anspruch aus §§ 241 Abs. 2, 311 Abs. 2 BGB, der keine besondere Form vorschreibt.³⁷² Auch der § 5 Abs. 1 GPSG enthält keine besonderen Formerfordernisse für die Informationsgewährung. Die erforderlichen Angaben dürften aus praktischen Gesichtspunkten dennoch überwiegend in schriftlicher Form erteilt werden.³⁷³

2. Rechtsfolgen

Welche Rechte stehen dem Verbraucher im Falle unterlassener Information zu (Lösung vom Vertrag, Schadensersatz etc.)?

Bei der Frage, welche Rechte dem Verbraucher im Falle unterlassener Informationsgewährung zustehen, ist zwischen den spezifischen vertragstechnischen Informationspflichten und den allgemeinen Aufklärungs- und Hinweispflichten zu unterscheiden.

³⁷² Gleichwohl kann es bei essentiellen Informationen geboten sein, diese in schriftlicher Form zu geben. Gleiches gilt auch mit Blick auf die leichtere Beweisbarkeit der Pflichterfüllung.

³⁷³ Etwa in Form einer Produktbeilage oder in einer Bedienungsanweisung.

Verletzt der Unternehmer die Informationspflichten aus §§ 312 c Abs. 2, 312 e Abs. 1 oder 482 BGB, beginnt die Frist zur Ausübung eines Widerrufsrechts nach § 355 BGB gemäß den Vorschriften §§ 312 d Abs. 2 und 312 e Abs. 3 BGB nicht vor Erfüllung der Informationspflicht beziehungsweise verlängert sich gemäß § 485 Abs. 3 BGB auf einen Monat. Fehlen bei Verbraucherdarlehensverträgen die nach § 492 Abs. 1 S. 5 BGB erforderlichen Angaben, erfüllen diese nicht die gesetzlich vorgeschriebene Form und sind mithin gemäß § 494 Abs. 1 BGB nichtig. Der Formmangel kann indes gemäß § 494 Abs. 2 BGB mit Empfang des Darlehens durch den Verbraucher geheilt werden, wobei der Vertrag zum Schutz des Verbrauchers inhaltlich angepasst wird. Im Übrigen stellt die Nichterfüllung der Informationspflichten aus §§ 312c, 312e, 482, 651a Abs. 3 und 675a BGB eine Nebenpflichtverletzung im (vorvertraglichen) Schuldverhältnis gemäß §§ 311 Abs. 2, 241 Abs. 2 BGB dar und kann einen Schadensersatzanspruch des Verbrauchers nach § 280 Abs. 1 BGB begründen.

Kommt der Vertragspartner einer auf dem Gebot von Treu und Glauben basierenden Aufklärungspflicht nicht nach, kann dies eine arglistige Täuschung durch Verschweigen im Sinne des § 123 BGB darstellen und dem Verbraucher das Recht zur Anfechtung seiner auf Abschluss des Vertrags gerichteten Willenserklärung zustehen. Voraussetzung hierfür ist freilich, dass der Verbraucher die Willenserklärung in Kenntnis der verschwiegenen Informationen nicht abgegeben hätte und der Vertragspartner arglistig, also zumindest mit bedingtem Vorsatz, die Aufklärung unterlassen hat. Jedoch kann der Verbraucher auch bei fahrlässiger Täuschung durch Unterlassen regelmäßig die Aufhebung des Vertrages als Schadensersatz in Form der Naturalrestitution nach den Grundsätzen der vorvertraglichen Haftung (*culpa in contrahendo*) verlangen. Daneben hat der Getäuschte häufig einen Schadensersatzanspruch aus unerlaubter Handlung (§ 823 Abs. 2 BGB i.V.m. § 263 StGB bzw. § 826 BGB).³⁷⁴

Bei schuldhafter Verletzung von Hinweis- und Aufklärungspflichten nach § 241 Abs. 2 BGB (ggf. i.V.m. § 311 Abs. 2 BGB), welche sich überwiegend auf Informationen zum richtigen und gefahrlosen Gebrauch des Produktes beziehen, kann der Verbraucher einen Schadensersatzanspruch neben der Leistung nach § 280 Abs. 1 BGB geltend machen. Das Verschulden des Vertragspartners wird hierbei

³⁷⁴ Zum Ganzen: *Ellenberger* in Palandt, 2010, § 123 Rn. 5ff., 24ff.

gemäß § 280 Abs. 1 S. 2 BGB vermutet. Höchst ausnahmsweise kommt auch die Geltendmachung eines Schadensersatzes statt der Leistung gemäß §§ 280 Abs. 1 u. 3, 282 BGB in Betracht, wenn dem Verbraucher die Erfüllung der vertraglichen Leistungspflicht durch den Schuldner nicht mehr zuzumuten ist. Die Unzumutbarkeit des weiteren Festhaltens am Vertrag ist gemäß §§ 323, 324 BGB auch Voraussetzung für das Bestehen eines verschuldensunabhängigen Rücktrittsrechts aufgrund der Verletzung einer (vorvertraglichen) Informationspflicht nach § 241 Abs. 2 BGB. Eine solche Unzumutbarkeit dürfte indes nur in sehr wenigen Ausnahmefällen anzunehmen sein.

Nicht zuletzt kann sich im Rahmen der Vertragsauslegung ergeben, dass eine Leistungspflicht zur Auskunftserteilung vereinbart oder ein eigenständiger Auskunftsvertrag geschlossen wurde. Liegt ein entsprechender Parteiwille vor, kann eine solche Vereinbarung grundsätzlich auch stillschweigend und vor Abschluss des Hauptvertrages getroffen werden. Kommt der Unternehmer einer auf diese Weise begründeten Auskunftsverpflichtung nicht nach, haftet er für etwaige Schäden nach den Grundsätzen der §§ 280 ff. BGB.³⁷⁵

Wenn ja: Ist dieses Recht zeitlich befristet und wie lang ist die Frist?

Die Schadensersatzansprüche verjähren gemäß § 195 BGB nach 3 Jahren. Der Fristbeginn richtet sich dabei gemäß § 199 Abs. 1 BGB nachdem Zeitpunkt der Anspruchsentstehung und der Kenntnis des Gläubigers von der Person des Schuldners und den anspruchsbegründenden Tatsachen. Die Ausübung eines Rücktrittsrechts ist gemäß § 218 Abs. 1 BGB unwirksam, wenn der Informationsanspruch verjährt ist und sich der Schuldner hierauf beruft. Ausnahmsweise kann auch eine Verwirkung der beschriebenen Gläubigerrechte in Betracht kommen.³⁷⁶

³⁷⁵ Vgl. *Sprau* in Palandt, 2010, § 675 Rn. 29 ff.

³⁷⁶ Zur Verwirkung vgl. *Grüneberg* in Palandt, 2010, § 242 Rn. 87 ff.

3. Andere funktional äquivalente Regelungen

Sieht das Rechtssystem Ihres Landes andere Regelungen vor, die den Zweck verfolgen, den Verbraucher vor einem Vertragsschluss ohne ausreichende Informationen zu schützen?

Schutz vor unvollständiger oder falscher Information des Verbrauchers vor dem Vertragsabschluss wird auch durch die – allerdings zuerst für das Kapitalmarktrecht bedeutsame – bürgerlich-rechtliche Prospekthaftung gewährleistet. Nach diesem von den Gerichten entwickelten Rechtsinstitut muss der Prospekt über sämtliche Umstände von Belang richtig und vollständig informieren. Bei Missachtung dieses Gebots haftet der Prospektgestalter für entstandene Schäden.³⁷⁷ Des Weiteren hat der Verbraucher die Möglichkeit, sich durch die Einsichtnahme in öffentliche Register zu informieren.³⁷⁸ Zudem kann sich aus der Produktverantwortung als besondere Ausprägung einer deliktischen Sorgfaltspflicht eine Hinweispflicht des Unternehmers ergeben.³⁷⁹

V. Praktische Wirksamkeit der Regelungen

1. Welches sind die für die Verbraucherinformation wichtigsten Normen?

Die wichtigsten Anspruchsgrundlagen für allgemeine Informationsansprüche sind § 1 VIG und § 3 IFG, da durch diese beiden Normen der individuelle Informationszugang gewährleistet wird. Allerdings sind die Vorschriften § 40 LFGB, § 34 AMG und § 5 VIG nicht in ihrer Wirkung zu unterschätzen, da sie in Ernstfällen die Nennung von Namen der Hersteller und der Produkte ermöglichen. Dies wird in jüngster Zeit beispielsweise durch das Smiley-Projekt in Berlin-Pankow³⁸⁰ deutlich, dessen Initiatoren sich ausdrücklich auf § 5 VIG berufen, obwohl dies wegen der Individualvereinbarungen zwischen Stadt und Betrieben gar nicht nötig wäre. Große Breitenwirkung entfalten aber auch die in Sonderbeziehungen bestehenden bürgerlich-rechtlichen Aufklärungspflichten.

³⁷⁷ *Grüneberg* in Palandt, 2010, § 280 Rn. 54 ff.

³⁷⁸ Zu nennen sind hier insbesondere das Grundbuch und das Handelsregister.

³⁷⁹ Dazu bereits oben unter A.I.4.

³⁸⁰ Siehe oben unter C.II.3.b.

2. Sofern zu dieser Frage in Ihrem Land Daten vorhanden sind: Welche Anspruchsgrundlagen/Rechte werden am häufigsten von Verbrauchern, welche von Verbraucherverbänden genutzt?

Eine Aufschlüsselung der vorhandenen Statistiken nach Nutzergruppen gibt es zum IFG bislang nicht. Insgesamt wurden aber jährlich deutlich mehr Anfragen nach dem IFG getätigt als nach dem VIG.³⁸¹ So wurden im Jahr 2008 1548 Anfragen getätigt, während nach dem VIG im Zeitraum zwischen 01. Mai 2008 und 01. Mai 2009 nur 475 Anfragen getätigt wurden. Anfragen nach VIG werden nach statistischen Erhebungen ungefähr in gleichem Maße von Verbrauchern wie von Verbänden und der Presse gestellt. Allerdings war eine Zuordnung der Antragsteller nicht immer eindeutig möglich. Es wird daher vermutet, dass der Anteil an Anfragen aus dem Verbands- und Pressebereich höher ist, als die statistischen Erhebungen ergaben.³⁸²

3. Warum werden gerade diese Anspruchsgrundlagen/Rechte am häufigsten genutzt?

Die Informationsgewährung nach dem IFG ist zwar grundsätzlich kostenpflichtig, bei einfachen Auskünften jedoch kostenlos (§ 10 Abs. 1 S. 2 IFG). Nach dem VIG sind hingegen nur die Auskünfte über Rechtsverstöße kostenlos (§ 6 Abs. 1 S. 2, § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG). Dies und die Tatsache, dass das VIG jünger als das IFG ist, dürften die Gründe dafür sein, dass der Informationsanspruch aus dem IFG häufiger geltend gemacht wird als der des VIG. Insgesamt wird sich häufiger auf das VIG und das IFG als auf andere Anspruchsgrundlagen berufen, weil das VIG und das IFG neben dem UIG die einzigen allgemeinen Informationsansprüche darstellen.

³⁸¹ Jahresstatistiken zum IFG, erhältlich unter www.bmi.bund.de und BT-Drs. 16/13890 S. 3.

³⁸² Die Daten entsprechen den vorläufigen Ergebnissen der Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz von *Böhm/Voit/Lingenfelder*. Für nähere Informationen wird auf die derzeit vom Bundesministerium durchgeführte Studie verwiesen.

4. Wenn es Statistiken darüber gibt: Wie häufig werden Anträge auf welcher Grundlage und in welchem Sachbereich gestellt. Was sind die wesentlichen Ablehnungsgründe? Formfehler des Antragstellers, dass die Information nicht vorlag oder dass sie durch Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse oder aus anderen Erwägungen geschützt ist?

Nach derzeitigem Untersuchungsstand werden Anfragen nach dem VIG bei Behörden hauptsächlich wegen öffentlicher Belange (§ 2 S. 1 Nr. 1 VIG) und aus sonstigen Gründen, wie beispielsweise der Form (§ 3 VIG), abgelehnt.³⁸³

5. Haben einzelne (Verbraucher-) Informationsansprüche oder verschiedene Normen in ihrem Zusammenspiel der Praxis unerwünschte praktische Nebenwirkungen ausgelöst? Wenn ja: Inwiefern und was war der Grund hierfür? Eine Verhaltensänderung der Normadressaten oder ein unbeabsichtigtes Zusammenspiel verschiedener, in diesem Sinne zunächst nicht gedachter rechtlicher Regelungen?

Im Allgemeinen sorgen das Fehlen von gesetzlichen Definitionen, beispielsweise eine Informationsdefinition, und der Verweis auf das LFGB im VIG für unnötige Unklarheiten über die Rechtslage und den Anspruchsumfang beim Verbraucher. In der Praxis könnte sich hierdurch die Hemmschwelle des Verbrauchers zur Antragsstellung weiter erhöhen.³⁸⁴

Weniger problematisch ist die anscheinend willkürliche Verwendung der Begriffe „Information“ und „Daten“ im VIG. So ist in § 2 VIG und der Überschrift von § 1 VIG von „Informationen“ die Rede, im Text des § 1 VIG hingegen von „Daten“. Letztlich sind die Begriffe jedoch teleologisch auszulegen. Der Gesetzgeber wollte mit dem VIG einen umfassenden Informationsanspruch für den Bürger schaffen, daher müssen die Begriffe „Daten“ und „Informationen“ als Synonym betrachtet werden, sonst wird dieser Gesetzeszweck durch eine Einschränkung des Informationsbegriffes vereitelt.³⁸⁵

³⁸³ Siehe. Fn. 193, a.a.O.

³⁸⁴ So explizit *Hüttner*, VuR 2008, Das „VIG wirkt“ – oder doch nicht?, S. 367, 368.

³⁸⁵ *Hüttner*, VuR 2008, Das „VIG wirkt“ – oder doch nicht?, S. 367, 368.

Hingegen ist das Verhältnis von IFG, VIG und UIG in der Praxis unklar.³⁸⁶ Außerdem hat eine jahrelange Überinterpretation des Birkel-Urteils³⁸⁷ dazu geführt, dass die Behörden sehr zurückhaltend in der konkreten Bezeichnung von Urhebern von Gesundheitsgefahren waren und sind. Nicht nur deswegen wurden die heute existierenden Regelungen geschaffen. Kurzzeitig führten verschiedene Landesregelungen und die Nichtexistenz von Bundesregelungen auf diesem Gebiet zu erheblichen Regelungs- und damit in der Praxis Informationsunterschieden.³⁸⁸ Nun sind diese Problembereiche gesetzlich abgedeckt, auf Bundes- wie auf Landesebene. Die verschiedenen einzelnen Regelungen, die aktive Behördeninformation ermöglichen, dürften aber erneut für Unsicherheiten sorgen. Dies ist mit Blick auf die Erfahrungen mit dem Birkel-Urteil äußerst ungeschickt. So zeigt die jüngste Änderung des § 40 LFGB, der von einer Kann-Vorschrift in eine Soll-Vorschrift geändert wurde, dass der Gesetzgeber einer zurückhaltenden Informationspolitik der Behörden auf diese Art entgegenzuwirken sucht,³⁸⁹ obwohl sich die Möglichkeiten der Informationspolitik durch die Einfügung des Wörtchens „soll“ eigentlich nicht verändern. Nur das behördliche Ermessen wird minimal eingeschränkt.

Ein weiteres praktisches Problem aller Informationsfreiheitsgesetze ist der erhebliche Aufwand der Datenerhebung. Auch kann beispielsweise die Vorschrift zur Stellungnahme in § 4 Abs. 1 VIG wegen der Komplexität und Globalisierung der Lebensmittelwirtschaft dazu führen, dass Hunderte von Unternehmen in verschiedenen Ländern zur Stellungnahme aufgefordert werden müssen. Allein wegen der Verständigungsschwierigkeiten kommt es hier zu Verzögerungen der Antragsbearbeitung. Diese Möglichkeit unzähliger beteiligter Dritter hat der Gesetzgeber wohl nicht vorhergesehen. Auch besteht das Problem, dass im Rahmen der Informationsgewährung Informationen über beteiligte Dritte herauszugeben sind, die nicht für den konkreten LFGB-Verstoß verantwortlich sind. Das hängt damit zusammen, dass die Untersuchungsämter „probenbezogen“ prüfen. Denn die Behörden bekommen eine Anfrage nach Rechtsverstößen, Herstellern, Lieferanten etc. bezogen auf ein bestimmtes Produkt, so dass in diesem Zusammenhang auch diejenigen Unternehmen genannt werden müssen, die keinen Rechtsverstoß begangen ha-

³⁸⁶ Siehe oben unter A.I.5.

³⁸⁷ OLG Stuttgart, NJW 1990, 2690.

³⁸⁸ Knitsch, ZRP 2003, Die Rolle des Staates im Rahmen der Produktinformation, S. 115.

³⁸⁹ BT-Drs. 16/6788.

ben.³⁹⁰ Dies ist Ausfluss des § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG, wonach auch Informationen im Zusammenhang mit Rechtsverstößen preisgegeben werden müssen.³⁹¹

Darüber hinaus führt die Regelung des § 2 S. 1 Nr. 2 VIG ungewollt zu Verzögerungen durch die Anhörung der Unternehmen. Denn der Begriff des geistigen Eigentums ist so weit gefasst, dass auch Informationen erfasst sind, die in öffentlichen Registern bereits umfänglich zugänglich gemacht wurden, wie Patente, Gebrauchs- und Geschmacksmuster.³⁹² Die Unternehmen haben dadurch die Möglichkeit, Einwendungen gemäß § 2 S. 1 Nr. 2 VIG zu erheben und so das Verwaltungsverfahren unnötig zu verzögern.

Problematisch ist auch die Weitergabe von Informationen, die rechtswidrig von der Behörde erhoben wurden. Es stellt sich insoweit die Frage nach einer Art Beweisverwertungsverbot der Behörde. Ein ähnliches Problem besteht, wenn die Behörde etwas beanstandet, beispielsweise eine Vermutung über etwas äußert, das nach EU-Kontrollrecht nicht beanstandet werden dürfte. Dies resultiert daraus, dass die Behörden die Informationen nicht auf ihre Richtigkeit überprüfen müssen, § 5 Abs. 3 VIG.³⁹³

Auch im Umgang mit dem IFG treten Probleme auf: So erfinden Behörden unzulässige Ausschluss- und Beschränkungsgründe, wie etwa den des „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes“ oder den der „fehlenden Verfügungsberechtigung“.³⁹⁴ Grund dafür ist, dass sich die Behörden noch nicht daran gewöhnt haben, dass sie überhaupt Informationen herausgeben müssen, nachdem früher der Grundsatz des Aktengeheimnisses galt. Auch bestimmte Einzelvorschriften wie § 7 Abs. 2 S. 1 IFG, nach dem eine Aufspaltung von teilweise begründeten Informationsanfragen nicht durchgeführt werden muss, wenn dies zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand führen würde, dürften zu einer solchen Handhabung durch die Behörden führen. Daneben könnte die allgemeine Auslegungsunsicherheit wegen der Neuheit des Gesetzes zu einem zurückhaltenden Umgang der Behörden mit dem Gesetz

³⁹⁰ *Wustmann*, DLR 2008, VIG. Erste Praxiserfahrungen, S. 72.

³⁹¹ *Domeier/Matthes*, Verbraucherinformationsgesetz, 2008, S. 20.

³⁹² *Beyerlein*, Wettbewerb in Recht und Praxis 2009, VIG und Geistiges Eigentum, S. 718.

³⁹³ *Wustmann*, a.a.O.

³⁹⁴ *Schaar/Schultze*, Erste Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2008, S. 8 ff.

führen Dies und die Angst vor möglichen Konsequenzen³⁹⁵ sind wohl auch der Grund dafür, dass die Behörden oftmals die Unternehmen selbst einstufen lassen, ob ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt.³⁹⁶ Dies entspricht zwar § 8 Abs. 1 IFG, die Entscheidung liegt jedoch letztlich bei der Behörde (§ 8 Abs. 2 IFG).

Der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit (§ 12 IFG) äußerte in seinem Tätigkeitsbericht 2006/2007 zudem Bedenken hinsichtlich der in einigen Fällen auftretenden Verwaltungspraxis, die Gewährung des Informationszugangs von einer Vorauszahlung des Antragstellers abhängig zu machen oder frühzeitig auf eine voraussichtlich hohe Bearbeitungsgebühr hinzuweisen. Dies dürfe jedenfalls nicht dazu führen, dass die Bürger von der Geltendmachung ihres Rechts aus § 1 IFG abgebracht werden.³⁹⁷

Ein besonderes verwaltungsprozessuales Problem besteht im Rahmen aller Informationsfreiheitsgesetze. Im Gerichtsverfahren sind Behörden gemäß § 99 Abs. 1 S. 1 VwGO verpflichtet, auf Anfrage des Gerichts Urkunden und Akten vorzulegen. Sobald dem Gericht diese Akten vorliegen können die Beteiligten diese gemäß § 100 VwGO einsehen. Folglich könnten die Antragsteller so an die begehrten Informationen gelangen. Die möglichen Versagungsgründe der Akteneinsicht gemäß § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO sind abschließend.³⁹⁸ Dieses Problem hat seine Ursache darin, dass mit Erlass von VIG, IFG und UIG zwar in diesen Gesetzen selbst jeweils eine Ausnahmegesetzgebung für Gerichtsverfahren geschaffen wurde (z. B. § 2 S. 1 Nr. 1 lit. b) VIG, s. o.), aber keine entsprechenden Änderungen in der VwGO vorgenommen wurden. Immerhin ist aber bei einem *In-camera*-Verfahren gemäß § 99 Abs. 2 VwGO, also wenn der Antragsteller gegen eine Sperrerklärung des § 99 Abs. 1 VwGO vorgeht, eine Abwägung der Interessen von Antragsteller und Dritten möglich, die so im VIG nicht vorgesehen ist.³⁹⁹

³⁹⁵ Voit bezeichnet die Informationstätigkeit der Behörden als ein „Spannungsfeld, wenn nicht sogar Minenfeld“, in Böhm/Freund/Voit, Verbraucherinformationsgesetz, 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, 2009, S. 5.

³⁹⁶ Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2006/2007), BT-Drs. 16/8500, S. 18.

³⁹⁷ BT-Drs. 16/8500, S. 19.

³⁹⁸ Walz, DöV 2009, Zur Art und Weise des Informationszuganges, S. 628.

³⁹⁹ Mühlbauer, DVBl. 2009, Rechtsschutz gegen behördliche Entscheidungen nach dem VIG, S. 361.

6. Haben einzelne Informationsregelungen unerwartete positive Entwicklungen verursacht, beispielsweise die Entwicklung neuer Produkte oder Qualitätskontrollmechanismen?

Insgesamt hat die Welle der neu erlassenen Informationsgesetze zu mehr staatlichen Initiativen für Transparenz beigetragen. Beispielsweise veröffentlichen die einzelnen Fachbehörden selbstständig Broschüren mit für die Verbraucher interessanten Informationen.⁴⁰⁰ Das Thema der Verbraucherinformation ist auch in der Berichterstattung der Medien seit einigen Jahren immer wieder vertreten. Auch Entwicklungen wie die Smiley-Projekte in NRW und Pankow und der Hygienepass in Zwickau⁴⁰¹ mögen indirekt durch die neuen Informationsvorschriften befördert worden sein.

7. Haben sich andere wirtschaftliche oder gesellschaftliche Auswirkungen gezeigt?

Insgesamt ist eine Zunahme von „Skandalmeldungen“ in den Medien, die oft nicht gerechtfertigt sind, zu beklagen.⁴⁰² Diese Häufung führt neben oft fatalen Folgen für betroffene Unternehmen⁴⁰³ zu einer Verwirrung der Verbraucher und dazu, dass beim Verbraucher das Gefühl eintritt, es sei nichts auf dem Markt, das nicht irgendwie schädlich sei.⁴⁰⁴ Langfristig ist insofern eine gewisse Gleichgültigkeit eines Großteils der Bevölkerung gegenüber Gefahren von Produkten des täglichen Lebens zu befürchten.

Immer öfter finden sowohl im politischen Raum als auch außerhalb Diskussionen über angeblich verbraucherschützende Prozesse und Methoden statt, die wenig sinnvoll oder schlimmstenfalls überhaupt nicht verbraucherschützend sind. Ein Beispiel dafür ist die Diskussion um die Ampelkennzeichnung von Lebensmitteln.⁴⁰⁵ Ganz abgesehen von der Frage, ob eine Ampelkennzeichnung grundsätzlich für sinnvoll zu erachten ist, wird eine sachgerechte Diskussion durch unrichtige Vorwür-

⁴⁰⁰ Beispielhaft Broschüre des Landes NRW über die Informationsfreiheit:
http://www.im.nrw.de/bue/doks/ifg_broschuere.pdf.

⁴⁰¹ Siehe dazu oben unter C.II.3.b.

⁴⁰² *Hufen*, ZLR 1999, Produktkritik und Pressefreiheit, S. 251.

⁴⁰³ Beispielhaft BGH, NJW 1997, 1148 – Focus (Bankberichterstattung).

⁴⁰⁴ Dazu *Hufen*, a.a.O.: „[...] einer Öffentlichkeit [...], die anscheinend partout daran glauben will, dass die Lebensmittelwirtschaft kein anderes Ziel hat, als ihre Kunden zu vergiften.“

⁴⁰⁵ BT-Drs. 16/14033 (Kleine Anfrage); BT-Drs. 16/14089 (Antwort).

fe (z. B. die Ampelkennzeichnung sei in Deutschland nicht zulässig⁴⁰⁶) und Diskussionen um unnötige Öffnungsklauseln für die Ampel blockiert.

Darüber hinaus sind in Kürze wegen der *Health-Claims-VO*⁴⁰⁷ ohnehin auf europäischer Ebene in Deutschland enorme Änderungen in der Lebensmittelkennzeichnung zu erwarten. Irreführende gesundheitsbezogene Werbeangaben wie „ohne Fett“ auf „Fitness“-Gummibärchenpackungen, die grundsätzlich kein Fett enthalten, sind dann nicht mehr zulässig. Presseerklärungen und Äußerungen jeglicher Art, eine EU-einheitliche Regelung sei sinnvoll und werde angestrebt,⁴⁰⁸ sind daher streng genommen überflüssig; sie sind praktisch aber wohl doch notwendig, da diese Tatsache anscheinend nicht ins Bewusstsein der Bevölkerung vorgedrungen ist. Letztlich wird die eigentliche Frage, nämlich, ob es möglich ist, die komplexen Regeln einer gesunden Ernährung in einer Ampel auszudrücken,⁴⁰⁹ kaum wirklich diskutiert, vielmehr scheinen bloße Behauptungen im Vordergrund der Diskussion zu stehen. Zur Information des Verbrauchers oder einer Schärfung seines Gesundheits- und Ernährungsbewusstseins trägt dies nicht notwendig bei.

8. Wie lange dauert durchschnittlich die Bearbeitung einer Informationsanfrage? Existieren gesetzliche Maximalfristen und werden diese ggf. eingehalten?

Maximalfristen existieren nicht. Über die durchschnittliche Bearbeitungszeit liegen bislang keine Daten vor.

Von 406 Anfragen nach dem VIG im Zeitraum eines Jahres wurden 299 Anträge (73, 7 %) innerhalb der gesetzlichen Fristen beantwortet. Unter den nicht fristgemäß beantworteten Anfragen waren in 71 % der Antragsverfahren Dritte beteiligt.⁴¹⁰

⁴⁰⁶ BT- Drucksache 16/14089, S. 2.

⁴⁰⁷ Verordnung (EG) 1924/2006 vom 20.12.2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel.

⁴⁰⁸ Gemeinsame Pressemitteilung (034) des BMELV und Bayrischem StMUGV vom 26.02.2008 erhältlich auf www.bmelv.de.

⁴⁰⁹ Ablehnend z. B. FDP-Fraktion in BT-Drs. 16/11671.

⁴¹⁰ Die Daten entsprechen den vorläufigen Ergebnissen der Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz von *Böhm/Voit/Lingenfelder*. Für nähere Informationen wird auf die derzeit vom Bundesministerium durchgeführte Studie verwiesen.

9. Beispiel: Wenn in Ihrem Land festgestellt würde, dass bei einem bestimmten Produkt (etwa: Fleisch) wiederholt Verstöße gegen Produktstandards (konkret Nahrungsmittelvorschriften) vorliegen. Wer reagiert wie schnell auf welcher Grundlage auf diese Information? Woher erhält der Verbraucher die Information aus welchem Grund zuerst? Werden im Fall von öffentlichen Warnungen die Unternehmer oder das Produkt genannt (mit den zugehörigen Auswirkungen für die gesamte Branche oder einen Hersteller)?

Am schnellsten könnte die Lebensmittelbehörde, bei der die Informationen eintreffen, die Bevölkerung gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 LFGB informieren. Im Folgenden wird der Übersichtlichkeit halber von dem Fall ausgegangen, dass von dem betreffenden Fleischprodukt Gesundheitsgefahren ausgehen. Gemäß § 40 Abs. 1 LFGB sind jedoch auch Warnungen ohne vorliegende Gesundheitsgefahr möglich.

Hinsichtlich der Informationsgewährung verfügt die Behörde gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 LFGB über ein Ermessen. Liegt eine Gesundheitsgefahr mit Gewissheit vor, wäre dieses Ermessen jedoch auf null reduziert und die Behörde müsste die Bevölkerung schnellstmöglich flächendeckend informieren. Grundsätzlich wären dabei vorher die betroffenen Unternehmen anzuhören, § 40 Abs. 3 LFGB. In diesem Rahmen erhält der Lebensmittelunternehmer gegebenenfalls die Möglichkeit, die Öffentlichkeit selbst zu informieren (§ 40 Abs. 2 LFGB). Erfordert allerdings die Schwere oder Art der Gesundheitsgefahr die sofortige Information der Öffentlichkeit oder die Information durch die Behörde selbst, dann sind sowohl Anhörung als auch das Abwarten einer Information durch den Unternehmer entbehrlich (vgl. § 40 Abs. 2 u. 3 LFGB). Erforderlichenfalls kann die Behörde also unverzüglich die gesamte Öffentlichkeit informieren.

Dabei darf sie sowohl das Produkt selbst als auch die Lebensmittelunternehmer mit Namen bezeichnen.

Auch gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 VIG könnten die Behörden, bei denen die Informationen vorliegen, die Öffentlichkeit informieren. Dies würde aber mehr Zeit in Anspruch nehmen als ein Vorgehen nach § 40 LFGB, da es in § 4 Abs. 1 VIG, der auch für § 5 Abs. 1 VIG gilt, keine Ausnahme von der Pflicht zur Stellungnahme der Unternehmer gibt und somit gemäß §§ 5 Abs. 1 S. 2, 4 Abs. 1 VIG die betroffenen Unternehmen einen Monat Zeit zur Stellungnahme hätten.

VI. Produktkennzeichnung und Qualitätskontrollen

1. Existiert in ihrem Land ein obligatorisches System der Produktkennzeichnung, z. B. durch Kennzeichnungspflichten zur Gesundheitsschädlichkeit von Waren oder Dienstleistungen?

Beispiele: Ampelfarben auf Lebensmitteln, Smileys für Lebensmittelbetriebe, „Verschluckgrößen“ für Babyartikel...

In Deutschland existiert ein umfangreiches Kennzeichnungssystem zur näheren Bezeichnung von Produkten. Gemäß § 3 LMKV müssen Lebensmittel in Fertigpackungen die für den Verbraucher zur Selbstbedienung in Verkaufsstätten gedacht sind (§ 1 LMKV) mindestens folgende Angaben enthalten:

- die Verkehrsbezeichnung, mit dem Zusatz „aufgetaut“, falls das Lebensmittel aufgetaut wurde
- Name, Firma und Anschrift des Herstellers, Verpackers oder des Verkäufers, wenn er innerhalb der EU sitzt
- das Verzeichnis der Zutaten
- Mindesthaltbarkeitsdatum
- bei alkoholischen Getränken der Alkoholgehalt
- Mengenkennzeichnung von Zutaten
- bestimmte geografische Angaben bei bestimmten Lebensmitteln
- Verbraucherprodukte i.S.d. GPSG

Zusätzlich muss gemäß § 2 Abs. 2 NWKV der Nährwert des Lebensmittels ausgezeichnet werden. Dies beinhaltet gemäß § 5 NWKV insbesondere den Brennwert und Angaben zu Eiweiß-, Kohlehydrate- und Fettgehalt des Produktes.

Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) müssen auf der Verpackung von oder auf dem Verbraucherprodukt selbst Name und Adresse des Herstellers angebracht werden. Die

Kennzeichnungen müssen auf den Produkten selbst oder auf ihrer Verpackung erfolgen, vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) GPSG und § 3 Abs. 3 LMKV.

Im Übrigen gelten die Produktsicherheitsrichtlinie⁴¹¹ und die Kennzeichnungsverordnung.⁴¹²

Gemäß § 7 Abs. 1 TabakProdV⁴¹³ müssen Hersteller von zum Rauchen bestimmten Tabakerzeugnissen auf dem Erzeugnis einen Hinweis der Gesundheitsschädlichkeit für Menschen anbringen.

Nach § 5 Abs. 1 Kosmetik-Verordnung⁴¹⁴ müssen Angaben wie Mindesthaltbarkeitsdatum, Verwendungszweck und Verwendungsdauer auch auf kosmetischen Mitteln angegeben werden.

Zusätzlich sind verschiedene Kennzeichnungen vorgeschrieben. Im Spielzeugbereich ist das beispielsweise die CE-Kennzeichnung, mit der der Hersteller erklärt, dass sein Produkt europäischen Sicherheitsstandards entspricht.

Ampelfarben, Smileys und dergleichen gibt es bundesweit in Deutschland bisher nicht. Lediglich in Pankow wird derzeit ein Pilotprojekt durchgeführt, bei dem Ergebnisse von Kontrollen veröffentlicht werden.⁴¹⁵ Dies gilt aber nur für diejenigen Betriebe, die eine individuelle Vereinbarung mit dem Bezirksamt Pankow getroffen haben. Die Teilnahme kann gemäß Nr. 7 der Vereinbarung⁴¹⁶ jederzeit beendet werden.

⁴¹¹ Richtlinie 2001/85/EG des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit.

⁴¹² Richtlinie 1924/2006/EG des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel.

⁴¹³ Diese Verordnung dient der Umsetzung der Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen.

⁴¹⁴ Die Kosmetik-Verordnung beruht auf der europäischen Kosmetik-Richtlinie 76/768/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel.

⁴¹⁵ Allgemein dazu vgl. oben unter C.II.3.b.

⁴¹⁶ Anhang A.

2. Sofern eine Kennzeichnungspflicht bei Ihnen existiert, beschreiben Sie bitte das Kennzeichnungssystem. Von besonderem Interesse sind für uns u.a. folgende Fragen:

a. Wo und wie werden die Ergebnisse bekannt gegeben?

Auf den Produkten selbst.

b. Hat der Unternehmer einen Anspruch auf Gegendarstellung oder Stellungnahme?

Nein.

c. Sofern der Unternehmer die Produktinformation oder Kontrollergebnisse selbst auf seinem Produkt oder in seinem Unternehmen veröffentlichen muss: in welcher Form, an welchem Ort und binnen welcher Frist muss diese Veröffentlichung geschehen?

Die Kennzeichnung erfolgt nur auf dem Produkt.

d. Welche Sanktionen drohen einem Unternehmen im Falle fehlender oder veralteter Kennzeichnungen? Gibt es Strafen oder Ordnungsgelder, falls Unternehmer absichtlich wahrheitswidrig mit positiven Kontrollen oder Kennzeichen werben?

Das Anbringen von Gütezeichen, Qualitätszeichen oder Ähnlichem stellt gemäß § 3 Abs. 1 UWG i.V.m. Anhang Nr. 3 unlauteren Wettbewerb dar. Die Unternehmer sind Mitbewerbern zum Schadensersatz verpflichtet (§ 9 UWG) und müssen gegebenenfalls erzielten besonders hohen Gewinn an die Mitbewerber abgeben (§ 10 UWG).

e. Wie lange dürfen Unternehmen mit positiven Kontrollergebnissen oder Kennzeichnungen werben?

Grundsätzlich bis zur nächsten Kontrolle.

f. Wie oft, nach welchen Kriterien und von wem werden die für die Produktkennzeichnung erforderlichen Qualitäts- und/oder Sicherheitskontrollen durchgeführt? Für welche Bereiche? Und haben Bürger oder die kontrollierten Unternehmer Einfluss auf die Kontrolldichte oder einzelne Kontrolltermine? Wer trägt bei beantragten Kontrollen die Kosten?

Der Staat legt die Kontrolltermine einheitlich fest und trägt die Kosten. Einfluss auf den Kontrolltermin haben die Unternehmen nur insoweit, als Kontrollen zunächst bei verdächtigen Betrieben durchgeführt werden.

g. Im Falle behördlicher Kontrollen: wie sind diese strukturiert? Existiert eine einheitliche Kontroll- oder Kennzeichnungsbehörde z. B. in einem (eigenen) Ministerium oder unterstehen die Kontrolleure den Kommunen?

Kontrolleure unterstehen grundsätzlich den jeweiligen Behörden, eine einheitliche Kontrollbehörde gibt es nicht.

h. Entstehen durch das System erhöhte Kosten, insbesondere aufgrund Personalmehrbedarfs?

Nein, die Bezeichnungen dürfen erst angebracht werden, wenn die ohnehin durchzuführenden Kontrollen positiv ausgefallen sind. Es besteht daher kein Mehraufwand.

3. Falls in Ihrem Land kein Produktkennzeichnungssystem existiert: Gab es Überlegungen ein solches Kennzeichnungssystem einzuführen? Wenn ja, weshalb hat man davon Abstand genommen?

In der politischen Diskussion wurde mehrfach auf das in Großbritannien eingeführte Ampelkennzeichnungssystem bei Lebensmittel verwiesen und die Einführung einer vergleichbaren Lebensmitteletikettierung in Deutschland gefordert.⁴¹⁷ Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat ein von der „britischen Ampel“ abweichendes Konzept erarbeitet.⁴¹⁸

⁴¹⁷ Vgl. etwa BT-Drucksache 16/6788.

⁴¹⁸ Siehe Anhang B.

Neben dem politischen Widerstand der Lebensmittelindustrie stehen aber vor allem rechtliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit einer Lebensmittelampel mit den kennzeichnungsrechtlichen Entwicklungen des europäischen Gemeinschaftsrechts einer Einführung entgegen.⁴¹⁹ Neuere Anfragen im Deutschen Bundestag zeigen indes, dass der politische Diskurs um die Lebensmittelampel und deren rechtlicher Zulässigkeit längst noch nicht abgeschlossen ist.⁴²⁰ Es erscheint indes unwahrscheinlich, dass ein solches System in naher Zukunft in Deutschland eingeführt werden wird.

C. Kostenlasten für die Beteiligten

I. Aufwand der Informationsbeschaffung und -erteilung

1. Welche tatsächlichen Handlungen sind zur Erfüllung der jeweiligen Informationsansprüche erforderlich?

Die Behörde muss die Informationen heraussuchen, gegebenenfalls Dritte beteiligen oder Teile von Dokumenten schwärzen, den Informationszugangsantrag förmlich bescheiden und schließlich den Informationszugang gewähren.

Der Informationssuchende muss gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 VIG, § 7 Abs. 1 S. 1 IFG und § 4 Abs. 1 UIG einen Antrag auf Informationsgewährung stellen und diesen Antrag gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG gegebenenfalls präzisieren.

2. Wenn es in Ihrem Land Schätzungen oder Berechnungen der durch die Informationsbeschaffung und -erteilung verursachten Kosten gibt:

Wie hoch sind diese?

Solche Schätzungen gibt es nicht. In den Haushaltsplänen der Fachministerien sind einzelne Posten jedoch separat aufgeführt. So plante das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz beispielsweise 2008 und 2009 jeweils 17 Mio. € für Verbraucherinformation ein; allerdings dürfte es insoweit vor

⁴¹⁹ Vgl. hierzu das Rechtsgutachten von Schlacke, abrufbar unter: http://www.foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e13946/e28788/e28929/Rechtsgutachten_Ampel_Schlacke_20090717_ger.pdf.

⁴²⁰ Vgl. BT-Drucksache 16/14033.

allem um Maßnahmen zur allgemeinen Verbraucheraufklärung gehen. Das Bundesamt für Verbraucherschutz erhält insgesamt 34 Mio. € im Jahr 2009.

Welche Handlungsschritte sind besonders aufwendig (Informationsbeschaffung, Veröffentlichung/Bekanntmachung, Verwahrung der Information, Antragsbearbeitung, Untersuchungen in und Kommunikation mit Unternehmen, ggf. Aufbereitung und Prüfung der Informationen)?

Vor allem die Drittbeteiligung gemäß § 4 VIG, 8 Abs.1 IFG und § 9 Abs. 1 UIG stellt einen immensen Verwaltungsaufwand dar.⁴²¹ Wegen der Internationalität von Lebensmittelherstellung und -handel sind teilweise hunderte von Unternehmen zu einer Anfrage anzuhören.⁴²²

Auch das Schwärzen von Dokumenten kann sehr aufwendig sein. Wenn umfangreiche Datenbestände für einen Antragsteller geschwärzt werden müssen, damit Rechte Dritter nicht verletzt werden, kann dies für die Behörde einen immensen Zeitaufwand bedeuten.

Die übrigen Tätigkeiten sind grundsätzlich weder für sich genommen noch zusammen besonders aufwendig. In Einzelfällen kann allein die Sichtung der Informationen oder das Heraussuchen der entsprechenden Informationen sehr viel Zeit in Anspruch nehmen.⁴²³ Dies gilt vor allem dann, wenn Verbraucherverbände umfassende Fragekataloge an die Bundesbehörden richten.⁴²⁴

Werden die Kosten der Informationsbeschaffung und -erteilung regelmäßig geschätzt oder ausgewiesen? Wenn ja, wie haben sie sich entwickelt?

Diese Kosten werden nicht separat ausgewiesen.

Sofern bei Erlass des Informationsanspruchs eine Bürokratiekostenschätzung durchgeführt wurde: Welcher Betrag wurde veranschlagt? Inwieweit hat sich also diese Schätzung in der Realität bestätigt? Und was sind Gründe für signifikantere Abweichungen?

⁴²¹ Girmau in Böhm/Freund/Voit, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 29 f.

⁴²² Wustmann, DLR 2008, VIG. Erste Praxiserfahrungen, S. 72.

⁴²³ Vgl. 19. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, 2009, S. 148.

⁴²⁴ Wustmann, a.a.O., S. 71.

Bei Erlass von VIG und UIG hat der Gesetzgeber zwar für den Bund negative Haushaltsausgabenentwicklung für den Vollzug erwartet. Indes ging der Gesetzgeber davon aus, dass etwaige entstehende Personalkosten durch Aufgabenbündelung innerhalb der Behörden abgewendet werden können. Überdies sollten andere entstehende Kosten durch die Antragsgebühren finanziert werden. Konkrete Schätzungen gab es nicht.⁴²⁵ Auch bei Erlass des IFG wurden weder konkrete Schätzungen vorgenommen, noch dem Vollzug Gelder zugesprochen. Allerdings ging der Gesetzgeber von nur geringen Kosten aus. Insbesondere für die Erfüllung der Aufgaben aus § 11 IFG erwartete der Gesetzgeber nur einen geringfügigen finanziellen Aufwand der Behörden. Für den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit wurden wegen erwarteten Personalkosten zwei bis drei neue Stellen im höheren und zwei Stellen im gehobenen Dienst eingeplant.⁴²⁶

Die Bemerkung in den Gesetzesbegründungen, die anfallenden Kosten könnten durch Gebühren refinanziert werden, könnte dazu geführt haben, dass die Behörden dazu neigen, unangemessen hohe Gebühren zu verlangen.⁴²⁷

Vor allem die umfangreiche Drittbeteiligung widerlegt jedoch die Vorstellungen des Gesetzgebers, dass kaum zusätzliche Verwaltungskosten durch die Informationssanfragen entstünden.

3. Wurden infolge des Informationsanspruchs neue Anschaffungen getätigt oder Personal eingestellt?

Hierüber liegen den Verfassern keine spezifischen Daten vor. Jedenfalls nach Erlass des IFG wurde Personal beim Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit eingestellt – wenngleich mit zeitlicher Verzögerung.⁴²⁸ Für UIG und VIG waren hingegen keine weiteren Mittel vorgesehen (s. o.).

⁴²⁵ BT-Drs. 15/3406, S. 2; BT-Drs. 16/5404, S. 2.

⁴²⁶ BT-Drs. 15/5606, S. 2.

⁴²⁷ Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, BT-Drs. 15/8500, S. 19 f.

⁴²⁸ Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, BT-Drs. 15/8500, S. 23.

II. Kostentragung

1. Werden die Verbraucher an den Kosten für die Informationsbeschaffung und -erteilung beteiligt? Ist diese Beteiligung im Ergebnis kostendeckend?

Für die Informationsgewährung nach dem VIG werden grundsätzlich Gebühren erhoben, § 6 Abs. 1 S. 1 VIG. Ausgenommen davon sind Amtshandlungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG und die Erteilung von Auskünften über Rechtsverstößen gegen das LBFVG, § 6 Abs. 1 S. 2 VIG. Die Gebühren und Auslagen sollen kostendeckend erhoben werden. Die Gebühren reichen nach der Verordnung über die Gebühren nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIGGebV) von 5 € für eine einfache schriftliche Auskunft bis zu 250 € für eine Einsichtnahme bei der Behörde einschließlich der Vorbereitungsmaßnahmen. Diese Gebühr kann bei außergewöhnlichem Verwaltungsaufwand das Dreifache des Höchstsatzes betragen.

Gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 IFG ist die Erteilung einfacher Auskünfte kostenfrei. Für alle anderen Amtshandlungen werden ebenfalls Gebühren und Auslagen erhoben. Nach § 12 Abs. 1 S. 2 UIG sind neben der Erteilung einfacher Auskünfte die Einsichtnahme vor Ort und Amtshandlungen nach §§ 7 Abs. 1 u. 2, 10, 11 UIG kostenfrei. Die Gebühren reichen hier nach IFGGebV⁴²⁹ und UIGKostV⁴³⁰ von 0 € für einfache Auskünfte bis zu 500 € für die Erteilung schriftlicher Auskünfte.

Anders als im VIG sind die Gebühren und Auslagen in IFG und VIG allerdings durch eine Obergrenze beschränkt. So dürfen die Kosten gemäß § 10 Abs. 2 IFG und § 12 Abs. 2 UIG nur so bemessen sein, dass der Informationszugang nach den §§ 1 IFG und 3 UIG wirksam in Anspruch genommen werden kann. Dieses Verteilungsverbot ergibt sich jedoch schon aus dem Gebührenäquivalenzprinzip.⁴³¹ So muss die Höhe der Gebühr grundsätzlich in einem angemessenen Verhältnis zur Gegenleistung stehen.⁴³² Dies gilt auch im Rahmen des VIG, so dass auch dort eine Obergrenze für die Gebührenerhebung besteht. Zu beachten ist überdies, dass auf

⁴²⁹ Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

⁴³⁰ Verordnung über Kosten und Amtshandlungen der informationspflichtigen Stellen beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes.

⁴³¹ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 1. Auflage (2009), S. 79.

⁴³² BVerwG NJW 1961, 2128, 2129.

Bundesebene⁴³³ die Behörden gemäß § 16 VwKostG die Zahlung eines angemessenen Vorschusses für die zu erwartende Bearbeitungsgebühr verlangen können.

2. In welcher Form werden die Verbraucher an den Kosten beteiligt: durch (aufwandsunabhängige) Gebühren, Entschädigungen für den tatsächlichen Aufwand?

Gibt es eine Kostenpauschale oder findet eine individuelle Berechnung statt?

Es findet eine individuelle Berechnung der Gebühr statt. Die Gebühr hängt dabei von dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand und dem Nutzen der Amtshandlung ab.⁴³⁴ Außerdem können für Ausfertigungen und Vervielfältigungen Auslagen erhoben werden. Stellen viele Antragsteller den gleichen Antrag, kann der Verwaltungsaufwand nur einmal anfallen, weshalb in diesem Bereich unklar ist, wie die Kosten auf die einzelnen Antragsteller verteilt werden. Vorgeschlagen wird eine entsprechende Anwendung des § 4 Abs. 5 VIG i.V.m. §§ 17 ff. VwVfG, wonach ein Antragsteller zunächst den Gesamtbetrag übernehmen müsste, um sich dann mit den anderen auseinanderzusetzen.⁴³⁵

3. Gibt es Möglichkeiten für sozial Schwache kostenlos oder zu vergünstigten Konditionen Informationen einzuholen?

Gemäß § 2 VIGGebVO, § 2 IFGGebVO und § 2 UIGKostVO können aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses die Kosten für die Informationsgewährung um 50 % gesenkt werden oder es kann sogar ganz von einer Kostenerhebung abgesehen werden. So können gegebenenfalls die finanziellen Verhältnisse des Antragstellers berücksichtigt werden.

⁴³³ Die Landesverwaltungskostengesetze treffen größtenteils äquivalente Regelungen.

⁴³⁴ BVerwG NJW 1961, 2128 ff.

⁴³⁵ Beck, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 79.

4. Gibt es Anzeichen dafür, dass die Kostenbeteiligung eine stark abschreckende Wirkung entfaltet?

Daten hierzu liegen nicht vor. Allenfalls wäre zu erwägen, solche Rückschlüsse aus Informationen über zurückgezogene Anträge zu ziehen. Indessen gibt es bislang noch keine Daten dazu, warum Antragsteller ihre Anträge zurück gezogen haben. Nach den Statistiken zur Bearbeitung von Anfragen nach dem IFG⁴³⁶ haben im Jahr 2006 bei 2278 Anträgen 67 Antragsteller ihren Antrag zurück gezogen. Für 183 von den über 2000 Anträgen haben die Behörde Gebühren oder Auslagen erhoben. 2007 und 2008 haben sich insgesamt 178 Anträge von 2813 Anträgen auf sonstige Weise erledigt. In 364 Fällen wurden Gebühren oder Auslagen erhoben. In diesen Jahren sind keine konkreten Daten über die Zahl der zurückgezogenen Anträge bekannt. Vielmehr beinhalten die Zahlen über Erledigung in sonstiger Weise auch die Zahl der zurückgenommenen Anträge. Selbst wenn man unterstellt, dass in allen Fällen, in denen der Antrag zurückgenommen wurde bzw. sich auf sonstige Weise erledigt hat, Gebühren und Auslagen erhoben wurden, wären dies nur 245 von höchstens 547 Fällen, also ca. 45 %. Es ist nicht davon auszugehen, dass alle Fälle sonstiger Erledigung in den Jahren 2007 und 2008 Antragsrücknahmen waren. Auch ergibt sich aus den Statistiken nicht, dass in allen Fällen der Rücknahme/sonstigen Erledigung Gebühren oder Auslagen erhoben wurden. Es liegt nahe, dass selbst bei diesen 45% der überwiegende Teil auf einer Erledigung des verfolgten Anliegens beruht. Insofern ist also nicht zu beobachten, dass Gebühren die Bürger signifikant abschrecken.

Allerdings sind einfache Anfragen nach dem IFG kostenlos. Im VIG sind nur Auskünfte über Verstöße gegen das Lebensmittelrecht kostenlos. Insofern könnte die geringere Zahl der VIG-Anträge (475 im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten)⁴³⁷ im Vergleich zu der Zahl der IFG-Anträge (2278 im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten) darauf schließen lassen, dass die Bürger von der Kostenregelung abgeschreckt sind. Auch dies ist aber keine zwingende Schlussfolgerung, da das IFG ein wesentlich weiteres Anwendungsfeld umfasst und daher alles andere als eine größere Zahl hiernach gestellter Anfragen überraschend wäre, zumal wegen des grundsätzlichen

⁴³⁶ Alle Statistiken zum IFG erhältlich auf der Seite des Bundesinnenministeriums: www.bmi.bund.de.

⁴³⁷ Siehe oben unter C.V.2.

Anspruches auf jede amtliche Information gemäß §1 I IFG auch umfangreichere Informationen eingeholt werden können.

Insgesamt entsteht eher der Eindruck, dass nicht die Gebührenregelung selbst, sondern die Gebührenbemessung durch die Behörden zu einer Abschreckung der Verbraucher führt. So berichtet der Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit und Datenschutz, dass die Behörden oftmals überhöhte Gebühren verlangen.⁴³⁸ Laut Bundesregierung wurden jedoch bei Anfragen nach dem VIG bislang überhaupt in nur 16 % der Fälle Gebühren erhoben,⁴³⁹ so dass dies für das VIG kaum gelten kann.

5. Werden Unternehmen nach dem Verursacherprinzip wegen der Risikoschaffung oder bei Verstoß gegen Verbraucherschutzvorschriften bei der Kostentragung mit herangezogen?

Im Rahmen von VIG, IFG und UIG werden Unternehmen nicht an den Kosten beteiligt.⁴⁴⁰ Gemäß § 8 Abs. 7 GPSG können Hersteller oder Personen, die das Produkt zum Inverkehrbringen lagern oder ausstellen, bei der Feststellung eines Verstoßes gegen § 4 GPSG (Inverkehrbringen gesundheitsschädlicher Produkte) bei einer Prüfung gemäß § 8 GPSG für die Kosten der Prüfung herangezogen werden.

Nach § 63 Abs. 1 LFGB werden für Amtshandlungen nach dem LFGB grundsätzlich Kosten erhoben. Gemäß § 41 Abs. 7 LFGB muss derjenige, bei dem gemäß § 43 Abs. 3 u. 6 LFGB eine Tötung von der Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren angeordnet wurde, die Kosten der Tötung zu tragen. Auch muss der Hersteller die Übermittlung von bei ihm entnommenen Proben von Dritten an private Sachverständige tragen, § 43 Abs. 3 LFGB. Darüber hinaus muss der Verfügungsberechtigte die Kosten für die Übermittlung an Zollbehörden tragen, wenn der Verdacht besteht, dass die Erzeugnisse gegen Vorschriften des LFGB verstoßen, § 55 Abs. 1 Nr. 3 LFGB.

⁴³⁸ Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2006/2007, BT-Drs. 15/8500, S. 19, 20.

⁴³⁹ BT-Drs. 16/13890, S. 3.

⁴⁴⁰ BT-Drs.16/5404 S. 2 (VIG), BT-Drs. 15/3406, S.2 (UIG) und BT-Drs. 15/5606, S. 2 (IFG).

Auch gemäß § 33 Abs. 1 AMG erhebt die Behörde für verschiedene Amtshandlungen Kosten, v. a. für die Zulassung von Medikamenten. Auch bestehen dieselben Kostentragsmechanismen wie im GPSG bei Einschaltung des Zolls.

Die Zulassung von Medikamenten, der Lebensmittelschutz und die Sicherheitsvorschriften des GPSG schützen den Verbraucher und insofern werden die Unternehmer dort bei Verstoß gegen Verbraucherschutzvorschriften im weitesten Sinne zur Kostentragung verpflichtet.

III. Kosten-Nutzen-Betrachtung

1. Werden die Kosten für die Informationsbeschaffung und -erteilung bei der Frage, ob ein Informationsanspruch besteht, berücksichtigt? Werden also die Kosten für die Allgemeinheit mit dem Interesse des Einzelnen abgewogen?

Grundsätzlich werden die Kosten bei der Frage, ob der Informationsanspruch besteht, nicht berücksichtigt.⁴⁴¹ Allerdings können im Rahmen von Anfragen nach IFG und UIG die Kosten in die Ermessenentscheidung bezüglich der Art der Informationsgewährung mit einfließen. So ist die Verwaltung gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 IFG, § 3 Abs. 2 S. 2 UIG grundsätzlich an die vom Antragsteller begehrte Art der Informationsgewährung gebunden. Anderes gilt nur wenn ein besonders wichtiger Grund vorliegt. Ein solcher Grund kann ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand sein. Ein nur geringfügig höherer Verwaltungsaufwand kann dabei durch höhere Gebühren ausgeglichen werden.⁴⁴² Daran zeigt sich, dass in Extremfällen die Kosten für die Verwaltung und auch für den Antragsteller zumindest zu einer anderen Art der Informationsgewährung führen können.

2. Wenn solch eine Interessenabwägung durchgeführt wird: hat die Beteiligung der Verbraucher an den Kosten daher Einfluss darauf, ob überhaupt ein Informationsanspruch besteht?

Nein.

⁴⁴¹ Siehe oben unter C.I.1.d.

⁴⁴² Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1 Rn. 95 ff; Gassner, Umweltinformationsgesetz, 2006, S. 43.

D. Praktische Durchsetzbarkeit

I. Durchsetzbarkeit der Informationsansprüche

1. Gibt es Streitschlichtungsmechanismen speziell für das Verbraucherinformationsrecht? Wenn nein, sind andere Streitbeilegungsmechanismen vorhanden? Werden diese Möglichkeiten genutzt?

VIG und UIG enthalten keine speziellen Streitbeilegungsmechanismen. Gemäß § 12 Abs. 2 IFG können allerdings die nach § 1 Abs. 1 IFG Anspruchsberechtigten den Beauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz anrufen, so sie ihr Informationsfreiheitsrecht nach dem IFG verletzt sehen. In den Jahren 2006 und 2007 haben insgesamt 318 Personen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Häufigster Rügegegenstand war die Ablehnung eines Informationsgesuchs.⁴⁴³

Mit § 45 LFGB enthält auch das Lebensmittelrecht eine Vorschrift zur Streitschlichtung, die eigens für Streitigkeiten über Maßnahmen wegen Sendungen tierischer Lebensmittel aus einem anderen Mitgliedsstaat gilt. Danach können die Parteien den Streit von einem Sachverständigen „schlichten“ lassen. § 45 Abs. 2 LFGB verweist ausdrücklich auf die §§ 1025–1065 ZPO, in denen die Grundsätze des *Schiedsverfahrens* geregelt sind. Über die Nutzung dieser Möglichkeit sind bislang keine Daten bekannt.

Auch im Verwaltungsprozess sind Streitschlichtungsmechanismen grundsätzlich denkbar und vorhanden (vgl. § 168 Abs. 1 Nr. 5 VwGO, § 173 VwGO i.V.m. §§ 1025 ff. ZPO). In der Praxis wird von diesen bislang nur wenig Gebrauch gemacht,⁴⁴⁴ obgleich insgesamt auch im öffentlichen Recht die Anzahl der Fälle, in denen solche Streitbeilegungsmethoden angewandt werden, steigt.⁴⁴⁵

Zivilrechtlichen Verfahren kann nach Landesrecht ein obligatorisches Streitschlichtungsverfahren vorgeschaltet werden, § 15a EGZPO.

⁴⁴³ Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz, BT-Drs. 16/8500, S. 24, 25.

⁴⁴⁴ Schmidt-Aßmann in Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, 2009, Einleitung, Rn. 179.

⁴⁴⁵ Ortloff, NVwZ 2004, Mediation außerhalb und innerhalb des Verwaltungsprozesses, S. 385 ff.

2. Wenn bei Ihnen eine Pflicht zur Unterrichtung der Verbraucher durch Unternehmer besteht (wie z. B. in Art. 19 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 178/2002): wie wird gewährleistet, dass Unternehmer dieser Pflicht auch nachkommen?

Eine solche Pflicht resultiert unter anderem aus der Produktverantwortung der Unternehmer und kann gemäß § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB analog durchgesetzt werden (Produktzurückruf).⁴⁴⁶ Ihre Nichteinhaltung kann zu erheblichen Schadensersatzforderungen betroffener Verbraucher führen.

Im Übrigen wird die Einhaltung aller öffentlich-rechtlichen Vorschriften durch behördliche Kontrollen gesichert.⁴⁴⁷ Bei unterbliebener Information der Öffentlichkeit durch ein Unternehmen können die Behörden an dessen Stelle die Öffentlichkeit informieren, § 40 Abs. 2 LFGB und § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG. Eine Verletzung der Informationspflicht aus Art. 19 Verordnung (EG) 178/2002 ist eine Ordnungswidrigkeit (§ 60 Abs. 3 Nr. 4, 5 und 6 LFGB) und kann mit einer Geldbuße bis zu einer Höhe von 10.000 € geahndet werden.

3. Sieht das Rechtssystem Ihres Staates für Verbraucherschutzverbände o.ä. eine Möglichkeit vor, gegen Unternehmer vorzugehen, die sich nicht an die gesetzlichen Vorgaben zum Verbraucherinformationsrecht halten?

Hinweis: In Betracht kämen abstrakte Unterlassungsklagen, Klagen wegen unlauteren Wettbewerbs, Prozessstandschaft bei konkreten Verbraucher-Unternehmerstreitigkeiten etc.

Gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 UKlaG können Unternehmer, die gegen Verbraucherschutzgesetze verstoßen, auf Unterlassung verklagt werden (Rechtsbruchklage). Dabei verweist § 2 Abs. 2 UKlaG zwar insbesondere auf die einschlägigen Vorschriften im BGB (so § 2 Abs. 2 Nr. 1 UKlaG) und im AMG (so § 2 Abs. 2 Nr. 5 UKlaG). Diese Aufzählung ist aber keinesfalls abschließend. Auch Verbraucherinformationsregelungen können darunter fallen. Da sich VIG, IFG und UIG nicht an Unternehmen richten, kommen jedoch ausschließlich GPSG, AMG und LFGB in Betracht. Gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UKlaG kann die Rechtsbruchklage durch qualifizierte Stellen zum Schutz der Verbraucherinteressen erhoben werden. Dabei handelt es sich

⁴⁴⁶ Siehe C.I.1.d.

⁴⁴⁷ Siehe genauer C.II.1.f.

hauptsächlich um Verbraucherverbände.⁴⁴⁸ § 8 UWG eröffnet die Möglichkeit der Klage auf Beseitigung und Unterlassung von nach §§ 3 und 7 UWG unzulässigen Handlungen. Gemäß § 3 UWG sind unlautere geschäftliche Handlungen unzulässig, wenn sie Interessen von Mitbewerbern, Verbrauchern oder sonstigen Marktteilnehmern spürbar beeinträchtigen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Handlung den Verbraucher mittelbar zu einer Entscheidung veranlasst, die er sonst nicht getroffen hätte (§ 3 Abs. 2 UWG). Nach § 7 UWG sind unlautere geschäftliche Handlungen unzulässig, wenn diese die Interessen von Mitbewerbern, Verbrauchern und sonstigen Marktteilnehmern spürbar beeinträchtigen könnten. Da – wie aufgezeigt – die Verwirklichung der §§ 3 und 7 UWG durch Unternehmen wegen Verstoßes gegen VIG, IFG und UIG nicht denkbar ist (vgl. oben), kommen auch hier insbesondere Verstöße gegen BGB, GPSG, LFGB und AMG in Betracht. Gemäß § 8 Abs. 3 Nr. 3 UWG kann auch diese Klage von qualifizierten Einrichtungen erhoben werden. Gemeint sind wiederum Verbraucherverbände.⁴⁴⁹ Das Verhältnis von § 8 UWG und § 2 Abs. 1 S. 1 UKlaG ist nicht abschließend geklärt.⁴⁵⁰ Viel spricht für einfache Anspruchsanspruchs Konkurrenz der beiden Vorschriften,⁴⁵¹ so dass bei einem Verstoß eines Unternehmens gegen Verbraucherschutzvorschriften zumindest eine der beiden Klagen eröffnet ist.

Außerdem ist gemäß § 79 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 ZPO eine Prozessvertretung eines Verbrauchers im Sinne des § 13 BGB durch Verbraucherverbände vor den Amtsgerichten möglich. Die Vertretung ist jedoch an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Sie gilt nur für Zahlungsklagen, nicht jedoch für Feststellungs- und Unterlassungsklagen oder Forderungen von Unternehmen und darf nur im Aufgabenbereich des Verbraucherverbandes erfolgen.⁴⁵² Da sowohl nach innerdeutschem (§ 29 ZPO) als auch nach europäischem Prozessrecht (Art. 15 ff. EuGVO) bei Verträgen deutscher Verbraucher zumeist ein Gerichtsstand in Deutschland gegeben ist, kommt eine Vertretung durch Verbraucherverbände gemäß § 79 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 ZPO häufig in Betracht.

⁴⁴⁸ *Micklitz* in Münchener Kommentar zur ZPO, 2008, § 3 UKlaG Rn. 12.

⁴⁴⁹ *Köhler* in Hefermehl/Köhler/Bornkamm, Unlauterer Wettbewerb-Gesetz, 2009, § 8 Rn. 3.52.

⁴⁵⁰ *Micklitz*, a.a.O., § 2 UKlaG Rn. 7.

⁴⁵¹ *Micklitz*, a.a.O., § 2 UKlaG Rn. 2.

⁴⁵² *Weth* in Musielak, ZPO, 2009, § 79, Rn. 13.

II. Prozessuale Besonderheiten

1. Existieren prozessuale Möglichkeiten an weitere Informationen zu gelangen (Beispiel: USA – *pretrial discovery*)? Welches sind gegebenenfalls ihre Voraussetzungen? Und inwieweit spielen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse in diesen Verfahren eine Rolle?

Es existieren spezielle prozessuale Akteneinsichtsrechte während des Prozesses gemäß §§ 99, 100 VwGO, § 299 ZPO, §§ 147, 406e, 475 StPO und das Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahren nach §§ 29, 30 VwVfG.⁴⁵³ Voraussetzung ist überwiegend, dass der Antragsteller Prozess- oder Verfahrensbeteiligter ist. Gemäß § 299 Abs. 2 ZPO kann jedoch auch einem Dritten Akteneinsicht gewährt werden, wenn dieser ein rechtliches Interesse an der Einsicht glaubhaft macht oder die Verfahrensparteien einwilligen. Eine vergleichbare Regelung treffen die §§ 406e, 475 StPO. Danach können auch Dritte und durch die Straftat Verletzte im Rahmen eines Strafverfahrens Akten einsehen. Trotz Vorliegens eines berechtigten Interesses an der Einsichtnahme der Prozessakten ist diese gleichwohl gemäß §§ 406e Abs. 2 Satz 1, 475 Abs. 1 Satz 2 StPO zu versagen, wenn schutzwürdige Interessen des Beschuldigten oder anderer Personen entgegenstehen.

Aufgrund dieser Akteneinsichtsrechte können ausschließlich das konkrete Verfahren betreffende Akten, also alle Akten die im Laufe des Verfahrens entstanden sind, eingesehen werden.⁴⁵⁴ Ein dem anglo-amerikanischen *Discovery*-Verfahren vergleichbares Recht gibt es in Deutschland nicht.

Gemäß § 299 Abs. 2 ZPO kann dritten Personen Akteneinsicht gewährt werden, wenn ein rechtliches Interesse glaubhaft gemacht wird oder die Parteien einwilligen. Weitere Einschränkungen dieser Akteneinsicht sieht § 299 Abs. 4 ZPO vor. Da aber im Zivilprozessrecht grundsätzlich der Beibringungsgrundsatz (§§ 138, 139 ZPO) gilt, können sich in der Verfahrensakte nur dann Informationen zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen befinden, wenn die Parteien diese selbst herausgegeben haben. Die Einsichtnahme durch die andere Partei ist in diesem Fall unproblematisch. Ganz generell muss sich zudem im Prozess jede Partei über den Streitgegenstand vollständig und wahrheitsgemäß erklären. Nach den §§ 422, 423 ZPO besteht zu-

⁴⁵³ Siehe A. I. 2.

⁴⁵⁴ Vgl. oben unter C. I 1. a.

dem eine prozessuale Pflicht zur Urkundenvorlage bei Bezugnahme oder Bestehen eines bürgerlich-rechtlichen Vorlageanspruchs. Zudem sieht § 142 ZPO eine Anordnung zur Vorlage weiterer Dokumente nach gerichtlichem Ermessen vor.

Auch im Strafverfahren können Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berücksichtigt werden. So kann die Akteneinsicht des Verletzten nach § 406e Abs. 1 StPO versagt werden, wenn der Beschuldigte ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse daran hat (§ 406e Abs. 2 S. 1 StPO). Allerdings gilt dies nur, soweit nicht der Untersuchungszweck gefährdet wird (§ 406e Abs. 2 S. 2 StPO). Auch gemäß § 475 Abs. 1 S. 2 StPO kann ein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen zu einer Ablehnung des Akteneinsichtsrechts gemäß § 475 Abs. 1 S. 1 StPO führen. Im Übrigen besteht eine Amtsermittlungspflicht.

Außerdem kann gemäß § 172 Nr. 2 GVG die Öffentlichkeit vom Gerichtsverfahren ausgeschlossen werden, wenn andernfalls ein wichtiges Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis offengelegt würde.

Nach § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO kann das Gericht im Verwaltungsprozess eine Sperrklärung für Informationen aussprechen, die aufgrund gesetzlicher Regelung oder ihrem Wesen nach der Geheimhaltungspflicht unterliegen. Dies gilt auch für Geheimhaltungspflichten, die wegen des Staatswohls bestehen. Eine Gesamtschau dieser Kriterien legt die Vermutung nahe, dass nur besonders schwerwiegende Pflichten gemeint sein können.⁴⁵⁵ Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können, müssen aber nicht, darunter fallen. Es besteht eine Amtsermittlungspflicht.

Im Übrigen wird die Weitergabe der Informationen durch Rechtsanwälte und Gerichtspersonal von § 203 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 u. 2 StGB und § 17 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) geschützt.

2. Können andererseits prozessuale Begebenheiten (Ermittlungen o.ä.) zu einer Informationssperre bzw. einer Erschwerung des Informationserhalts führen? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Folgen?

Diese Frage ist grundsätzlich zu bejahen. Gemäß § 2 S. 1 Nr. 1 lit. b) VIG, § 3 Nr. 1 lit. g) IFG und § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG ist während Gerichts-, Ermittlungs-, Disziplinar-

⁴⁵⁵ Kopp/Schenke, VwGO, 2009, § 99 Rn. 12.

und Ordnungswidrigkeitsverfahren kein Informationszugang zu gewähren. Dies gilt für Anfragen nach dem VIG auch während eines Verwaltungsverfahrens (§ 2 S.1 Nr. 1 lit. b) VIG).⁴⁵⁶ Die Ausschluss- bzw. Beschränkungsgründe nach VIG, IFG und UIG gelten für die gesamte Verfahrensdauer, mithin von Beginn bis zum Abschluss des Verfahrens. Hierdurch ist aber nicht per se ausgeschlossen, dass während des Verfahrens, etwa über Akteneinsichtsrechte, Informationen erlangt werden können.⁴⁵⁷

E. Abschließende Würdigung und Wertungsfragen

1. Für wie hoch halten Sie das Niveau der Verbraucherinformation und das Niveau des Verbraucherschutzes in Ihrem Land?

Es bestehen mehrere Anspruchsgrundlagen in verschiedenen Sachbereichen, die eine Öffentlichkeitsinformation durch die Behörden ermöglichen. Auch hat der Verbraucher mit § 1 VIG, §1 IFG und § 3 UIG drei wirksame Ansprüche, um gezielt Informationen zu erfragen. Die Verfahren sind noch neu und für alle Beteiligten ungewohnt, so dass der Informationszugang in der Praxis noch hinter den Vorstellungen des Gesetzgebers zurückbleibt. Insbesondere sind die Behörden noch sehr zurückhaltend, was die selbstständige Öffentlichkeitsinformation angeht.⁴⁵⁸ Insgesamt lässt sich aber positiv resümieren, dass die neuen Gesetze bei aller Kritik jedenfalls ein „Schritt in die richtige Richtung“ sind.⁴⁵⁹ Innerhalb konkreter Rechtsverhältnisse besteht zudem ein weitreichendes, sehr ausdifferenziertes System allgemeiner zivilrechtlicher Aufklärungspflichten. Das deutsche System ist – nach langer Zeit⁴⁶⁰ – auf einem grundsätzlich hohen Niveau.

2. Halten sie das System der Verbraucherinformation für erfolgreich oder was müsste im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes geändert werden?

Für einen effektiveren Verbraucherschutz wird vor allem die Gebührenregelungen des VIG und die Verfahrensregelungen in IFG, VIG und UIG der Überarbeitung an-

⁴⁵⁶ Siehe C.III.2.c.

⁴⁵⁷ Zu diesem höchstproblematischen Thema beispielhaft zu § 100 VwGO siehe C.V.5.

⁴⁵⁸ Siehe oben unter C.V.5.

⁴⁵⁹ Hüttner, VuR 2008, Das „VIG wirkt“ – oder doch nicht?, S. 374.

⁴⁶⁰ Kollbeck/von Dobeneck in Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, S. 6, Rn. 1.

gemahnt; insbesondere aus Sicht von Verbraucherschutzorganisationen, stellen sie doch derzeit die größte Hürde für den Verbraucher dar. Überdies sollten die Informationsfreiheitsgesetze dem allgemeinen Rechtssystem angepasst werden. So wird das Fehlen einer klärenden Vorschrift zum Verhältnis von § 100 VwGO zu speziellen Informationsregelungen in Verfahren nach VIG, IFG zu UIG angemahnt.⁴⁶¹ Unter praktischen Gesichtspunkten und im Sinne eines vereinfachten Zugangs zu Informationen erscheint es wünschenswert, dass die Behörden mehr Informationen selbstständig im Internet veröffentlichen. Teilweise kann dies schon durch ausführlichere Behördeninstruktion erreicht werden.

Auch vermisst man im VIG und UIG eine dem § 12 IFG entsprechende Regelung. Vor diesem Hintergrund eines fragmentierten Regelungsregimes wird zum Teil auch die Forderung nach einer Zusammenfassung aller Informationsansprüche in einem Informationsgesetzbuch erhoben.⁴⁶²

3. Welche negativen praktischen Auswirkungen oder Probleme mit der Norm sind bisher zu beobachten? Welche Auswirkungen erwarten Sie darüber hinaus?

Konkret nachteilige Auswirkungen sind nicht ersichtlich. Dennoch sind die Vorschriften der neuen Informationsfreiheitsgesetze nicht unumstritten. Diskutiert werden unter anderem die folgenden Aspekte:

Problematisch könnte einerseits die uneingeschränkte Nutzung der mit Hilfe von Informationsfreiheitsgesetzen erhaltenen Informationen sein.⁴⁶³ So können Berichterstatter und Verbraucherverbände Anfragen nach § 1 Abs. 1 VIG, § 1 Abs. 1 IFG oder § 3 Abs. 1 UIG stellen und die erhaltenen Informationen für ihre Zwecke weiterverwenden. Um das zu verhindern, hat das Bundesland Berlin in seinem Informationsfreiheitsgesetz mit § 13 Abs. 7 BerlinIFG eine Regelung geschaffen, nach der die gewerbliche Veröffentlichung, Speicherung und Sammlung der erhaltenen Informationen untersagt wird. Obgleich Missbrauch der Informationsgesetze auf diese Art und Weise zu befürchten ist, spricht dies nicht notwendig für die Einschränkung der Informationsfreiheit. Denn die Informationsfreiheitsgesetze sind vom Bundesge-

⁴⁶¹ Siehe oben unter C.V.5.

⁴⁶² Sydow, NVwZ 2008, Informationsgesetzbuch häppchenweise, S. 484.

⁴⁶³ Voit in Böhm/Freund/Voit, Verbraucherinformationsgesetz, 2009, S. 5.

setzgeber gezielt so gestaltet worden, dass Motive der Antragsteller für den Informationszugang gerade keine Rolle spielen.⁴⁶⁴ Auch dienen diese jungen Gesetze der Schaffung von Verwaltungstransparenz für die Verbraucher, um so deren Vertrauen in die Wirtschaft und das Verwaltungshandeln zu gewährleisten und zu stabilisieren.⁴⁶⁵ Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass jeder Verbraucher die für ihn relevanten Informationen eigenständig bei den Behörden erfragen muss. Vielmehr ist es sogar Aufgabe von Medien und Verbraucherverbänden, die vorhandenen Informationen zu sichten und relevante an den Verbraucher heranzutragen. Die uneingeschränkte Weiterverwendungsmöglichkeit der Informationen entspricht somit dem Sinn und Zweck der Informationsfreiheit an sich. Eine Regelung wie in Berlin begründet für die praktische Wirksamkeit der Verbraucherinformationsrechte eine nicht unbeachtliche Einschränkung und kann daher, soweit sie über besonders sensible persönliche Daten hinausgeht, nicht überzeugen.

Viel diskutiert wird zudem, dass sich Pilotprojekte zur Veröffentlichung von Kontrollergebnissen – wie derzeit in Berlin Pankow – auf § 5 Abs. 1 VIG als Rechtsgrundlage stützen. Dabei wird den Initiatoren dieser Projekte vorgeworfen, sie unterliefen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG, indem sie rechtmäßiges Verhalten öffentlich prämierten. Außerdem komme ein schlechter „Smiley“ einem neuzeitlichen Pranger gleich.⁴⁶⁶ Dieser Vergleich ist zumindest für die derzeit laufenden Pilotprojekte⁴⁶⁷ so nicht haltbar. In allen Projekten liegen der Veröffentlichung individuelle Vereinbarungen zugrunde. Schon deshalb ist der Vergleich mit einer allein auf staatlicher Anordnung beruhenden Ehrenstrafe unpassend. Auch diene der Pranger als Ehrenstrafe allein einer Herabwürdigung des Bestraften.⁴⁶⁸ Die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen erfolgt jedoch, um die Gesundheit einer Vielzahl von Bürgern zu schützen.

Ferner steht solchen Veröffentlichungen auch nicht das Rechtsstaatsprinzip entgegen. Denn zwar ist die Befolgung der Gesetze durch den Bürger Ausfluss dieses Prinzips. Daraus folgt aber auch, dass der Staat diese Gesetze durchsetzen darf. Wenn es der Realität entspricht, dass ein nicht unbeträchtlicher Prozentsatz von

⁴⁶⁴ *Fanning*, IFG-Rundbrief 2007, IFG-Gesetzgebungsverfahren in Hessen und Thüringen, S. 5.

⁴⁶⁵ BT-Drs. 16/5404, S. 1; BT-Drs. 15/4493, S. 1; BT-Drs. 15/3406, S. 11.

⁴⁶⁶ *Wiemers*, Zeitschrift für Stoffrecht 2009, Zwischen Smiley und Pranger – Zwei Aspekte des Rechtsstaates im Lebensmittelrecht, S. 128.

⁴⁶⁷ Vgl. oben C.II.3.b.

⁴⁶⁸ Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, 1965, § 50, Ehrenstrafen, S. 64.

Lebensmittelbetrieben nicht die gültigen lebensmittelrechtlichen Vorschriften einhält, so darf der Staat darauf hinwirken, dass sich dies ändert. Er kann zu diesem Zweck Verwarnungen und Bußgelder verhängen oder als *ultima ratio* den Betrieb schließen. Zumindest Verwarnungen und Bußgelder scheinen bei manchen Lebensmittelbetrieben keine Wirkung zu erzielen. Dann darf der Staat im Rahmen der Gesetz- und Verhältnismäßigkeit auch neue Lösungen finden, um auf die Einhaltung des Rechts hinzuwirken. Das verstößt jedenfalls nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip.

Auch der Einwand, es würden die Interessen der Betriebe nicht genügend berücksichtigt, greift zumindest insofern nicht, als gemäß §§ 5 Abs. 1, 4 Abs. 1 VIG die Betroffenen vor einer Öffentlichkeitsinformation anzuhören sind. Dem Grundrecht auf eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb aus Art. 14 GG wird in diesem Rahmen mithin Rechnung getragen. Selbst ohne Vereinbarung zwischen den kontrollierten Lebensmittelbetrieben und den Kommunen könnten die Behörden die Kontrollergebnisse veröffentlichen. Insofern bestehen daher keine Probleme mit dem VIG.⁴⁶⁹

⁴⁶⁹ Zu den Problemen siehe C. V. 5.

Anlage I:

 Bezirksamt Pankow, Abteilung Öffentliche Ordnung

Vereinbarung zur Teilnahme am Smiley-System des Bezirksamts Pankow von Berlin

Zwischen

dem Land Berlin, vertreten durch das Bezirksamt Pankow von Berlin,
Abteilung Öffentliche Ordnung - Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsamt -,
diese vertreten durch den Bezirksstadtrat und Leiter der Abteilung
Öffentliche Ordnung, Herrn Jens-Holger Kirchner,
Frübelstraße 17, 10485 Berlin

- nachfolgend Bezirksamt genannt -

und

dem,
*(für den Betrieb mit Namen, Adresse und Betriebsinhaber einsetzen,
bei jur. Personen mit Rechtsform (z.B. GmbH), Vertretungsberechtigtem (z. B. Ge-
schäftsführer) und aktuellen HFI-Auszug, z. B. eingetragten in Handelsregister
beim Amtsgericht Charlottenburg zur Nr.)*

- nachfolgend Betrieb genannt -

wird folgende Vereinbarung geschlossen:

Vorbemerkung:

Das Bezirksamt hat im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung ein Smiley-System eingerichtet. Danach erhalten Betriebe, die im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung mit sehr gut oder gut bewertet werden, die Möglichkeit, dieses Ergebnis durch Aushang einer vom Bezirksamt ausgestellten amtlichen Bescheinigung, die mit einem Smiley versehen ist, in ihrem Betrieb den Kunden bekannt zu geben.

Das Smiley-System soll einen Anreiz schaffen, die geltenden Vorschriften einzuhalten und damit die Sicherheit der Verbraucher und Verbraucherinnen erhöhen. Teilnehmen können(je nach der Art der Betriebe einsetzen z. B. Spargelgeschäften, Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung)

Mit der Teilnahme am Smiley-System ist keine Erhöhung der Kontrollfrequenz oder eine Veränderung der Anforderungen der amtlichen Lebensmittelüberwachung verbunden. Die Kontrollen erfolgen weiterhin unangekündigt. Das System der amtlichen Ermittlung der auf der Risikobewertung basierenden Kontrollfrequenz bleibt unberührt.

Vor diesem Hintergrund wird vereinbart:

1. Der Betrieb nimmt am Smiley-System teil.
2. Erreicht der Betrieb bei der ersten Kontrolle nach Abschluss dieser Vereinbarung mindestens 90% der in dem Bewertungsbogen (Muster als Anlage 1 beigelegt) dokumentierten Punkte und liegt kein Ausschusskriterium vor, wird der Smiley erteilt. Erfüllt der Betrieb die oben genannten Anforderungen nicht, so ist eine erneute Teilnahme am Smiley-System erst im Rahmen der nächsten Regelkontrolle möglich.
3. Das Bezirksamt gibt dem Betrieb das Ergebnis der Kontrolle durch Übersendung des Bewertungsbogens bekannt. Hat der Betrieb bei der ersten Kontrolle nach Abschluss dieser Vereinbarung ein sehr gutes oder ein gutes Ergebnis erreicht, erhält er zusammen mit dem Bewertungsbogen eine amtliche, mit einem Smiley versehene Bescheinigung (Muster als Anlage 2 beigelegt) für Bescheinigung und das Verfahren ist weder rechtsbehelfs- noch rechtsmittelfähig.
4. Die Bescheinigung ist orts- (an die jeweilige Betriebsstätte) und personengebunden (an den jeweiligen Betreiber), bleibt Eigentum des Bezirksamts und ist bei der nachfolgenden Kontrolle an das Bezirksamt zurückzugeben. Erfüllt der Betrieb die Smiley-Kriterien weiterhin, erhält er den Bewertungsbogen nebst seiner Bescheinigung. Die Bescheinigung kann bei Missbrauch jederzeit eingezogen werden.
5. Der Betrieb ist berechtigt, die Bescheinigung bis zur nachfolgenden Kontrolle in seinem Betrieb auszuhängen. Eine anderweitige Veröffentlichung der Bescheinigung ist ihm nicht gestattet. Das Bezirksamt ist zur Veröffentlichung der Betriebe berechtigt, die die Bescheinigung erhalten haben (z. B. auf seiner Internetseite).
6. Der Betrieb kann jederzeit seine Teilnahme am Smiley-System durch schriftliche Erklärung beenden. Mit der Erklärung ist eine noch in seinem Besitz befindliche Bescheinigung zurückzugeben.
7. Die Anlagen 1 und 2 sind Bestandteil der Vereinbarung.

Berlin,

Berlin,

(Bezirksamt)

(Betrieb)

Anhang 2: Länderbericht Belgien

A. General principles

I. Structure of the consumer information law

1. What is the function of consumer information within the system of consumer protection in your country? Which role does it play with regard to consumer protection by means of preventive control or admission restrictions (e.g. health standards or import standards)?

2. What are the bases of claim for consumers to obtain information about production processes or health hazards of products, services or work performances?

A. Information obligations under Belgian law

1. General information obligations

1.1 Law of obligations

As an introductory remark, consumer information under Belgian law is rather seen or framed in terms of information *obligations* than in terms of information *rights*. Of course, the right to information is the corollary of the obligation to give information, but legal provisions are most often thus framed that they oblige the businesses to provide specific information rather than to give the consumer the right to request information.

Until 1991, information obligations could almost only be found in general contract law (see section II for the historical evolution of information rights and obligations). Disrespect of an information obligation can first of all lead to the finding of an absence of consensus ad idem. A lack of information can in certain circumstances allow a party to successfully invoke a mistake in the sense article 1110 of the Civil Code ("CC"). Withholding information or deliberately providing the consumer with wrong information can constitute fraud in the sense of article 1116 CC. If successfully invoked, both a mistake and fraud lead to the nullity of the contract.

Besides those possibilities, case law also bases information obligations on the liability in tort of article 1382 CC. To provide wrong or insufficient information when negotiating the contract can constitute a *culpa in contrahendo* engaging the liability of the seller if the consumer proves he suffered damage caused by wrong or insufficient information. A last general contract law source of information obligations is article 1134 CC which obliges contract parties to execute their obligations in good faith. For certain authors this includes the obligation to conclude the contract in good faith and with respect of the information obligations.

1.2 Law of 14 July 1991 on commercial practices

1.2.1 General obligation to inform consumers

Article 30 of the Law of 14 July 1991 on commercial practices and information and protection of the consumer ("LCPC")⁴⁷⁰ codifies the information obligations, introduced and accepted by the courts. Article 30 states that : 'At the latest, at the time of the conclusion of a sale, the seller shall, in good faith, supply to the consumer all useful information concerning the characteristics of the product or the service and concerning the contract terms, taking into account both the need for information as expressed by the consumer and the specific use of the product or the service as stated by the consumer or as reasonably foreseeable by the seller'.

The professional should thus provide all information concerning the characteristics of the product or service (including warnings concerning the instructions of use) and concerning the contract terms. This information has to be correct and useful. However, the extent of the information obligation is determined and limited by the consumer's need for information.

The information obligation of article 30 LCPC applies to every contractual relationship concluded between a consumer and a professional. It is in no way limited to certain categories of products or services and therefore has a wider scope than Regulation 178/2002/CE. The deadline for releasing the information is the conclusion of the contract. The reasoning is that the consumer should be able to conclude

⁴⁷⁰ Wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, *B.S.*29 augustus 1991, p. 18712 (Gesetz von 14 Juli 1991 über die Handelspraktiken sowie die Aufklärung und den Schutz der Verbraucher, *B.G.* 29 August 1991).

a contract fully informed. Article 30 LCPC does not establish conditions as to how the information should be provided. Therefore, the information duty is not violated if it is proved that the consumer has been given all information orally.⁴⁷¹ However, certain case law considers that only written information is adequate as the buyer of the product is not necessarily the final user.⁴⁷²

Article 30 LCPC is not accompanied by a specific civil law sanction. However, disrespect of article 30's information obligation can result in the liability of the professional based on the general law of obligations.

For example, if the contract is not concluded because of the lack of information provided by the seller and the consumer was forced to conclude another contract with another professional at a higher price, then the consumer could obtain compensation on the basis of article 1382 CC (requiring a fault, a causal link and damages).

On the other hand, if the contract is concluded in spite of (or because of) disrespect of the information obligation by the professional, the consumer has different solutions. The consumer could claim the annulment of the contract because of fraud, mistake (or even qualified disadvantage).

Compensation for damage can be obtained on the basis of article 1382 CC. Case law is not abundant, but it has been held in a case where art 30 has been infringed because the seller did not sufficiently inform the consumer of the compensation he would have to pay in case of termination of the contract, that the damages were equal to the compensation due by the consumer. The consumer thus did not have to pay any compensation for termination.⁴⁷³

Some (lower) courts have accepted in case law that if the consumer still has to prove the causality and the damages, the burden of proof concerning the fault-question is reversed and that the professional has to prove he fulfilled the information obligation laid down by article 30.⁴⁷⁴ However, the Supreme Court (Cour de Cassation) has held (in a consumer credit case) that the burden of proof lies with

⁴⁷¹ R. STEENNOT, "Overzicht van rechtspraak consumentenbescherming 2003-2007", *TPR* 2009, 1, p. 265.

⁴⁷² H. De Bauw, "Taalgebruik, parallelhandel, en handelspraktijken", *Jaarboek Handelspraktijken & Mededinging* 1996, p.99-115.

⁴⁷³ Rb. Gent 13 October 2003, *NjW* 2004, 312.

⁴⁷⁴ R. STEENNOT, *l.c.*, p. 266. Rb Antwerpen 14 January 2004, *RW* 2005-06, 1185.

the consumer, who needs to prove that the trader failed to provide the information required, 'without prejudice to the duty for the trader to cooperate in the provision of proof'.⁴⁷⁵

The Law on commercial practices and information and protection of the consumer also provides a possibility of action against wrong or lacking information: the action for injunction. Article 95 LCPC states that the president of the Commercial Court can order each violation of a provision of the Law commercial practices and information and protection of the consumer to be stopped (including article 30). Apart from the persons concerned (not only the buyer himself, but also other users of the product or service having an legitimate interest), consumer organizations can also submit an action for injunction against a professional responsible for wrong or lacking information (article 98, par. 1 LCPC).⁴⁷⁶ It is very rare that consumers bring an action for injunction.

Apart from the action for injunction, the public authorities (civil servants of the General Directorate Control and Mediation) can issue a warning. The infringer is then urged to stop the infringement (see Art 101 LCPC). There are no criminal sanctions for the infringement of article 30 LCPC.

1.2.2 Indication of price and quantity

The LCPC also contains general provisions on how price and quantity of products and services sold to consumer must be indicated (See chapter II LCPC: Informing the consumer, with **art 2-6** on price indication and **art 7-12** on the indication of quantity). The LCPC empowers the Government to adopt Royal Decrees with more specific provisions on the indication of quantity (Art 12 LCPC) or on labeling, presentation, composition of specific products (Art 14 LCPC). Some of these Royal Decrees are mentioned below.

⁴⁷⁵ Cass. 10 December 2004, *R.C.J.B.* 2005, p. 680.

⁴⁷⁶ However, only the organizations represented in the Council for Consumption or recognized by the Minister of Economic Affairs. Professional organizations with legal personality and the public authorities responsible for consumer protection are also authorized to file a action for injunction (art. 98, par. 1 LCPC).

No specific civil law sanctions are provided for. The general law of obligation may be relied on (cf above). In addition, the general enforcement mechanisms of the LCPC apply:

- Possibilities for the public authorities to issue a warning.
- Action for injunction open to public authorities, all interested parties, consumer and business organizations

There are also criminal sanctions for non compliance with the mentioned provisions (Art 102 1° and 2° LCPC).

1.2.3 Misleading by omission

In addition, omission of essential information may also constitute an unfair trade practice under the LCPC. It was already accepted before the implementation of the Unfair Commercial Practices Directive 2005/29/EC ('UCPD') that the concept of misleading advertising also covered misleading by omission. The LCPC was amended when the UCPD was implemented. The new provisions on misleading advertising copy the provisions of the UCPD rather closely. **Art 94/7 LCPC** deals with misleading omissions. Art 94/7 § 4 sets out the information that must be given in an 'invitation to purchase' for it not to be considered as misleading, but this also follows from the directive.

The same enforcement mechanisms apply as set out above (1.2.2). Non compliance in bad faith with this provision can also lead to the application of a criminal sanction (Art 103 LCPC).

2 Information obligations for specific products/services

Apart from these more general obligations, several Acts and Royal decrees regulating a certain sector, product or service provide for an information obligation applicable to that specific sector, product or service.

2.1 Specific provisions in the LCPC

Apart from the general obligations to inform, mentioned above, the LCPC has specific provisions with more elaborate information requirements for certain contracts or for contracts concluded by specific means or marketing mechanisms. Such provisions are:

- **Art 77 ff:** extensive information obligations for distance selling and distance selling of financial services (implementation of Directive 97/7/EC on distance selling and of Directive 2002/65/EC on distance selling of financial services);
- **Art 88 ff:** information obligations (obligatory content of the contract) in case of doorstep selling (implementation of Directive 85/577/EEC).

The same enforcement mechanisms apply as set out above (1.2.2). Non compliance with these provisions can also lead to the application of criminal sanctions (Art 102, 6ter and 7 LCPC).

In addition, failure to provide the required information can lead to a prolongation of the right of withdrawal or even to the sanction that the product or service ordered is considered as the consequence of 'inertia selling' so that the consumer must not pay for it and can keep the product or service (see Art 79 LCPC).

2.2 Royal Decrees based on the LCPC

There are several Royal Decrees that have been adopted on the basis of Art 14 LCPC with more specific provisions on the labeling and composition of certain products. Often these Royal Decrees implement European legislation. Mentioned below are just some illustrations (non exhaustive list):

- K.B. van 19 maart 2004 betreffende honing, *M.B.* 19 maart 2004.
- K.B. van 19 maart 2004 betreffende suikers, *M.B.* 19 maart 2004.
- K.B. 14 maart 2007 inzake textielbenamingen, *M.B.* 26 april 2007.
- K.B. 19 maart 2004 betreffende vruchtensappen, vruchtennectars, groentensappen en bepaalde soortgelijke producten, *M.B.* 19 maart 2004.
- K.B. 5 september 2001 betreffende de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot bij het op de markt brengen van nieuwe personenauto's, *M.B.* 12 oktober 2001.

Many of these decrees are adopted both on the basis of Article 14 LCPC and on the basis of the Law of 24 January 1977 on the protection of consumers of food and other products (see below 2.4).

2.3 Safety of products and services

Article 7 § 1 of the Law on the safety of products and services, defining the general safety requirement for products and services, provides for a general information obligation within the non food sector:⁴⁷⁷ producers provide users (ie the consumer, the employee or the employer!)⁴⁷⁸, within the limits of their activities, with the relevant information to enable users to assess the risks inherent in a product throughout the normal or reasonably foreseeable period of its use, where such risks are not immediately obvious without adequate warnings, and to take precautions against those risks. Such a warning does not exempt from compliance with the other requirements of this Act.

Another source of information is the obligation for producers and distributors to inform the Central contact point of the Commission for the Safety of the Consumers of any safety risk of products or services (**Article 7 § 4**) (see below for more details).

This Law implements Directive 2001/95/EC on product safety, but has a broader scope of application. **Article 4** of the Law on safety of products and services empowers the Government to impose information and labeling obligations for specific categories of products. Those categories are generally the subject matter of more specific regulations such as European directives, implemented by Royal decrees based on article 4. In case of a serious risk, the responsible Minister is entitled to impose additional labeling and information obligations for a period of one year (art. 5). This period can be renewed and in certain circumstances the measure can be transformed into a measure for an indefinite period.

Below is a (non exhaustive) list of more specific information obligations in Royal Decrees based on the general Law on the safety of products and services:

⁴⁷⁷ Wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van producten en diensten, *M.B.* 1 april 1994.

⁴⁷⁸ Art 1, 5 quater.

- Art. 6, par. 1 van het Koninklijk besluit van 25 april 2004 houdende reglementering van de organisatie van actieve ontspanningsevenementen, *M.B.* 7 mei 2004 (Implementation of Regulation 2006/502/EC, Regulation 2007/231/EC and Regulation 2008/322/EC).
- Art. 4 van het Koninklijk besluit van 10 juni 2001 betreffende de uitbating van attractietoestellen, *M.B.* 25 juli 2001.
- Art. 11 van het Koninklijk besluit van 13 juni 1999 betreffende het op de markt brengen van drukapparatuur, *M.B.* 8 oktober 1999 (97/23/EC).
- Koninklijk Besluit van 11 juni 1990 betreffende het op de markt brengen van drukvaten van eenvoudige vorm, *M.B.* 21 mei 1990 (87/404/EEC).
- Koninklijk besluit van 18 mei 1994 betreffende de elektromagnetische compatibiliteit, *M.B.* 24 juni 1994 (89/336/EEC).
- Art. 3 en 6 Koninklijk besluit van 4 maart 2002 houdende reglementering van de organisatie van extreme ontspanningsevenementen, *M.B.* 6 april 2002.
- Koninklijk besluit van 23 januari 2003 betreffende kabelbaaninstallaties voor personenvervoer, *M.B.* 27 februari 2003 (2000/9/EC).
- Art. 4 van het Koninklijk besluit van 18 juni 2003 betreffende de uitbating van kermistoestellen, *M.B.* 17 juli 2003.
- Koninklijk besluit van 23 maart 1977 tot vaststelling van de veiligheidswaarborgen welke bepaalde elektrische machines, apparaten en leidingen moeten bieden, *M.B.* 31 maart 1977 (73/23/EEC).
- Koninklijk besluit van 5 mei 1995 betreffende het op de markt brengen van machines, *M.B.* 31 mei 1995 (89/392/EEC).
- Koninklijk besluit van 18 maart 1999 betreffende de medische hulpmiddelen, *M.B.* 14 april 1999 (93/42/EC).
- Koninklijk besluit van 14 november 2001 betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitro diagnostiek, *M.B.* 12 december 2001 (98/79/EC).
- Koninklijk besluit van 31 december 1992 betreffende het op de markt brengen van persoonlijke beschermingsmiddelen, *M.B.* 4 februari 1993 (89/686/EEC).

- Art. 5 tot 7 van het Koninklijk besluit van 4 maart 2002 betreffende de veiligheid van speelgoed, *M.B.* 4 april 2002 (88/378/EEC).
- Art. 4 van het Koninklijk besluit van 28 maart 2001 betreffende de uitbating van speelterreinen, *M.B.* 3 mei 2001 (98/48/EC).
- Art. 5 van het Koninklijk besluit van 28 maart 2001 betreffende de veiligheid van speeltoestellen, *M.B.* 9 mei 2001 (98/34/EC).
- Art. 2 tot 4 van het Koninklijk besluit van 4 maart 2002 betreffende de verhuring van producten, *M.B.* 11 april 2002.
- Art. 3, 4 en 6 van het Koninklijk besluit van 20 juni 2002 houdende voorwaarden betreffende de exploitatie van zonnecentra, *M.B.* 1 augustus 2002.
- Koninklijk besluit van 11 januari 1993 tot regeling van de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten met het oog op het op de markt brengen of het gebruik ervan (*M.B.* 17 mei 1993).
- Koninklijk besluit van 24 mei 1982 houdende reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu (*M.B.* 2 juli 1982).

The responsible authorities can address a warning to producers or distributors violating a provision of the Law on safety of products and services. The Public Prosecutor can seize products which constitute the object of that violation (art. 22).

A violation of the Law on safety of products and services, including article 7, carries a fine of 500 to 10 000 euros (art. 23). However, violation of the information or labeling obligations laid down in Royal decrees executing articles 4 and 5 of the Law on safety of products and services or disregard of a warning carry a fine of 5 000 to 20 000 euros (art. 23).

In case of repetition of an offence within a period of 5 years after the conviction of the first offence, the fine is doubled. The judge also has the possibility to confiscate all improper profits or to impose publication of the judgment (art. 24).

The measures described above all constitute administrative or criminal sanctions. None provide for a compensation of damage suffered by the consumer. That means

that in order to obtain compensation the consumer has to fall back on the same general law of obligations bases as used for article 30 LCPC.

2.4 Food sector

The 1977 Law on the protection of consumers of food and other products constitutes the general framework for regulations within the food sector (including tobacco products).⁴⁷⁹ It mainly applies to the food sector. Food is defined as every product intended for human consumption (Art 1, 1°), but it also applies to specific other products (such as additives, tobacco, cosmetics, tattoo ink (see Art 1, 2°)). The Act empowers the government to prohibit certain additives, to determine the composition of certain alimentary product.

More relevant for our purposes is **Article 4** that empowers the Government to elaborate information and labeling obligations for food additives. Below are just a few examples of such regulations..

- Koninklijk besluit van 13 september 1999 betreffende de etikettering van voorverpakte voedingsmiddelen (*M.B.* 29 oktober 1999).
- Koninklijk besluit van 8 januari 1992 betreffende de voedingswaarde-etikettering van voedingsmiddelen (*M.B.* 21 februari 1992).
- Koninklijk besluit van 2 oktober 1980 betreffende de handel en de etikettering van toevoegsels (*M.B.* 16 januari 1981).
- Koninklijk besluit van 18 januari 1984 betreffende de handel in sommige zoetstoffen bestemd voor rechtstreekse levering aan de verbruiker (*M.B.* 6 april 1984).
- Koninklijk besluit 17 februari 1997 betreffende zoetstoffen die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt (*M.B.* 10 april 1997).
- Koninklijk besluit van 24 januari 1990 betreffende aroma's voor gebruik in voedingsmiddelen (*M.B.* 24 april 1990).
- Koninklijk besluit van 18 februari 1991 betreffende voedingsmiddelen bestemd voor bijzondere voeding (*M.B.* 30 augustus 1991).

⁴⁷⁹ Wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, *M.B.* april 1977.

- Koninklijk besluit van 13 augustus 1990 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten (5 januari 1991).

As mentioned above, many of these decrees have as their legal basis both the 1977 Act and the LCPC.

The 1977 Act provides mainly for criminal sanctions for non compliance with decrees adopted on the basis of this Act (see Art 13 ff).

Another source of information is the obligation for operators to inform the FAVV of any health hazard (Koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen (*M.B.* 12 december 2003). <http://www.afsca.be/productterugroepingen/>). The operator must also take the necessary steps to inform the public of the risks and to recall the product is necessary (Art 8). (see below for more details Part C II.1)

2.5 E-commerce

For e-commerce, the Act of 17 March 2003 on certain legal aspects of services providers in the information society implement the E-commerce directive 2000/31/EC.⁴⁸⁰ Providers of information society services must make certain information (on their identity, address, name) permanently and easily accessible. If contracts can be concluded electronically additional information needs to be provided on the way the languages the contract can be concluded in, the steps to concluded the contract etc. These obligations correspond with the E-commerce directive.

The enforcement mechanisms are similar to the enforcement mechanisms under the LCPC. The public authorities have the possibility to issue a warning (Art 22). There is an action for injunction. There are also criminal sanctions (Art 26, § 2). There are again no specific civil law sanctions for infringement of the information obligations.

⁴⁸⁰ Wet van 11 maart 2003 betreffende bepaalde juridische aspecten van diensten van de informatiemaatschappij, *M.B.* 17 maart 2003.

2.6 Travelling services

For travelling services, there is specific legislation on package travel⁴⁸¹ and on time-sharing,⁴⁸² implementing the EC directives, with extensive information obligations for the services providers. It is worth mentioning, that the 1994 Act on travel contracts does provide strict civil law sanctions in case the information obligations were not complied with (Art 9).

2.7 Financial services

There is detailed regulation with elaborate information requirements for specific financial services, such as electronic payment services, consumer credit and mortgage credit.⁴⁸³ There are detailed provisions on the information to be given in advertising, in the pre-contractual phase (for consumer credit and mortgage credit in the form of a prospectus) and in the contract itself. We will not further elaborate on these provisions in this paper. However, it is worth mentioning the consumer credit act provides for specific civil law sanctions (such as the reduction of the obligations of the consumer) in case certain information obligations have not been complied with (see especially Art 85 ff Consumer Credit Act). In addition there are administrative and criminal sanctions and there is a possibility of an action for injunction.

3 Access to documents held by public authorities

3.1. Article 32 of the Constitution

Article 32 was introduced into our Constitution in 1993.⁴⁸⁴ It states that 'everyone has the right to consult any administrative document and to have a copy made, except in the cases and condition stipulated by the laws, decrees or ruling referred to in Article 134.'

⁴⁸¹ Wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling, *M.B.* 01 april 1994.

⁴⁸² Act of 11 April 1999, *M.B.* 30 april 1999)

⁴⁸³ Wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet, *M.B.* 9 juli 1991 (Consumer Credit Act), Wet van 4 augustus 1992 op het hypothecair krediet (Mortgage Credit Act), Wet 17 juli 2002 betreffende de transacties uitgevoerd met instrumenten voor de elektronische overmaking van geldmiddelen, *M.B.* 17 augustus 2002 (Act on instruments for electronic payments).

⁴⁸⁴ Former article 24ter of the Constitution, *M.B.* 29 June 1993.

It is a right accorded to every citizen, regardless of nationality of legal status (natural or legal person).⁴⁸⁵ The provision implies a 1. Right to consult administrative documents and a 2. Right to obtain a copy of such a document. The Constitution does not state such a copy must be free of charge.

Article 32 of the Constitution and the right to consult documents also implies and obligation for the administration to provide information that helps the citizen to understand the file he is consulting.⁴⁸⁶

It is however not an absolute right. The different legislators within the Belgian system are competent to determine the precise conditions under which the right is exercised concerning an issue within their competence or for the documents held by public authorities within their competence.⁴⁸⁷ That has given rise to a great number of laws and decrees determining the conditions of exercise of this right and the exceptions to this right. The Federal Act Transparency in Governance Act described below is an example of legislation implementing Article 32 of the Constitution.

3.2 Federal Transparency in Governance Act

The Act on transparency in governance of 11 April 1994⁴⁸⁸ provides that every person has the right to look into every document held by a (federal) administrative body, to received explanations regarding this document and to receive a copy (Art 4).

Access is open to every person (natural and legal person, association, ...). No interest is required to ask for such information (Art 17 § 2). An interest is only required if the document has a personal character, ie it is a document containing an evaluation of an identifiable natural person or it is a document describing behaviour and the release of the document could seriously harm the person concerned (art. 4 and art.

⁴⁸⁵ Council of State 17 October 1996.

⁴⁸⁶ P. Lewalle, L. Donnay, G. Rosoux, « L'accès aux documents administratifs, un itinéraire sinueux » in *L'accès aux documents administratifs*, Bruylant, 2008, 60.

⁴⁸⁷ P. Lewalle, L. Donnay, G. Rosoux, « L'accès aux documents administratifs, un itinéraire sinueux » in *L'accès aux documents administratifs*, Bruylant, 2008, 66. Of overview of the relevant legislation can be found in this contribution.

⁴⁸⁸ Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, *M.B.* 11 april 1994. The Act was amended several times, ia to bring the Act in conformity with the European legislation concerning access to documents in environmental matters. The Act of 5 August 2006 concerning access to documents relating to environmental matters now governs that issue.

1, para 2, 3°). A charge (determined by Royal Decree) can be imposed in order to obtain a copy of the document requested (Art 12).

The documents concerned are 'all information, whatever its form, an administrative body holds' (art. 1 , b, 2° Federal Transparency in Governance Act). This definition is very broad, the document must not concern the general interest, the information may be held in whatever form, there must not be a direct relationship with a act of the administrative body and the definition also includes drafts. This does, however, not mean that to obtain a draft document will always be complied with as exceptions mentioned below can be invoked to refuse such a request.⁴⁸⁹

A written request is needed to exercise these rights (art. 5). The request must mention the issue it relates to and if possible the documents involved. If the authority addressed does not have the documents, it must thus inform the applicant and also give him the address and the name of the authority that has the documents (art. 5).

There are several exceptions to the principle of transparency that are sometimes categorized as 'absolute' and 'relative' exceptions. For the first category, access will be refused if the exception applies without any weighing of interests. Determining whether the exception applies still involves some discretionary element however. For the relative exceptions, a balancing exercise must be carried out. In addition the Act makes a distinction between 'obligatory' exceptions – access must be refused if the exception applies or the balancing exercise show the interest protected outweighs the interest in transparency - and 'optional' exceptions. In the latter case, the authority must not refuse access if it concludes such an exception applies. However, these exceptions are thus formulated that the authorities have limited possibilities to decide to release the information once they have established such an exception applies, as this might not be considered to constitute careful behaviour.⁴⁹⁰

Such a request must be denied if the interest in transparency is less important than other interests (relative exceptions), including the safety of the population, the fundamental rights and freedoms of citizens, federal international relations, public order, public safety, the investigation of criminal offences, a federal economic or

⁴⁸⁹ See F. Schram, *Openbaarheid van bestuur*, Brugge, Die Keure, 2003, 47-51 and see article 6, § 3, 1° of the Act allowing an administrative authority to refuse to comply with a request if the release of the document may give rise to a misunderstanding due to the unfinished state of the document.

⁴⁹⁰ F. Schram, *Openbaarheid van bestuur*, Brugge, Die Keure, 2003, 104.

financial interest and the confidential nature of the business or production data that have been submitted to the governmental body (art 6 § 1). The request will also be denied (absolute exceptions) if releasing the document would infringe the privacy, unless the person concerned has agreed with the release of the document; if it would infringe a legal obligation of secrecy or if it would infringe the secrecy of the deliberations of the federal executive (art 6 § 2). Finally, an administrative authority may refuse to grant access ('optional' exceptions) if granting access may give rise to a misunderstanding because the document requested is a draft; because the request concerns an opinion that was given to the authority on a confidential basis; because the request is clearly unreasonable or clearly formulated too vaguely (art. 6 § 3).

The Act provides that the administrative authority that cannot immediately comply with a request or that refuses to comply with the request, must explain within a period of thirty days what the reasons are for the delay or why access is refused (art 6 § 5). A postponement of access is possible but for a maximum period of fifteen days. In case not notice is given within the time limits prescribed, the request is considered to be refused.

In case of a refusal – the applicant can ask the administrative authority to reconsider its decision and at the same time ask the Commission for access of governmental documents for an advice. In case the request is still denied, the applicant can appeal to the Council of State (Conseil d'Etat) (Art 8).

There is no obligation in the specific act concerning Transparency in Governance to verify the correctness of the information released. There are however the general principles of good governance that may require authorities to ensure the correctness of information the authorities compiled themselves. If the information the authorities compiled themselves is incorrect, this can constitute a fault, giving rise to a claim in damages if in addition the causal link can be proved. There is however no obligation at this point in time, to check the correctness of information provided by third parties. At the moment, the authorities are considering the use of 'authentic sources' in the future. This would oblige authorities to check the correctness of the information provided by third parties and if such system were to be adopted, the authorities would

be responsible for the correctness of the information classified as an 'authentic source', even if the information was provided by third parties.

There is no procedure providing that businesses must be involved (see however below for copyright protected information) when authorities receive a request relating to these businesses. This was a choice that was made to avoid steps by businesses that would prolong the release of information. However, the tendency is rather to refuse requests of information if they relate to business or trade secrets rather than to grant the information in such cases. Authorities tend to be rather cautious when balancing the interest in transparency against the interest to keep business and trade secrets confidential.

There is no procedure providing that the business must be informed of the name of the consumer that requested the information.

If the request relates to a document held by an administrative authority containing work that is protected by copyright, no approval of the copyright holder is required to look into the document or to obtain explanations, but the approval of the copyright holder is required to provide a copy of such document to the applicant (art. 9).

If incorrect information was released, the business will be able to claim damages if the authorities committed a fault in releasing the information and the business did sustain damages and a causal link can be established. There is no specific procedure providing a possibility for a counterclaim by businesses. The costs that may be charged to the applicant requesting a copy are determined by Royal Decree.⁴⁹¹

The first 50 pages (A4 format) are free. Charge per page for additional pages is 0,05 € per page. From page 101 : 0,02 €. The charge is higher when a larger format (up to A3) is requested. For different sizes or colour copies, the actual cost is the maximum that can be charged to the applicant. E-mail copies are free (art. 7).

⁴⁹¹ Koninklijk besluit van 17 augustus 2007. tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument of een document met milieu-informatie, BS 14 september 2007.

3.3 Regional transparency in governance legislation

Similar legislation exists at a regional level, often modelled after the Federal Transparency in Governance Act.⁴⁹² We will not describe in detail the provisions for each region, but will focus on the situation in Flanders as an example.⁴⁹³ The scope of application of the Decree of 26 March 2004 has been slightly widened in comparison with the federal legislation so that a broader range of governmental bodies has to comply with the transparency requirements.

Every person can request governmental bodies to release the information it holds (natural or legal persons, also associations).

Access to the documents is free of charge. In order to obtain a copy of the document, a charge may however be imposed on the basis of the 'reasonable cost' for such a copy (Art 20 § 3).

In principle the documents will be released, but there are exceptions. These exceptions are either absolute or relative, ie require a balancing of interests. A distinction is made in the decree between 'normal' information and information relating to the environment.

For 'normal information', the protection of privacy is an 'absolute' exception (Art 13, 2). The information request will be denied when this would infringe privacy. Privacy is not defined, but art 8 ECHR and Art 22 of the Constitution are referred to in the preparatory works. The interest in transparency and the interest in the protection of privacy will not be balanced, but in every concrete case a decision will need to be made whether the release of the information would indeed infringe privacy. If so, the information will only be released with the consent of the person concerned. For normal information, the protection of commercial and industrial information is a 'relative' exception. According to Art 14, 3 the request for information will be denied if the interest in transparency is outweighed by the interest in the protection of the confidential character of commercial and industrial information if this information is protected to safeguard a legitimate economic interest. In the preparatory works, the

⁴⁹² For detailed information, see e.g. D. Renders, *L'accès aux documents administratifs*, Brussel, Bruylant, 2008, 987 p.

⁴⁹³ See eg for Flanders: Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 26 maart 2004. *M.B.* 1 juli 2004.

concept of trade secrets in this regard is described as: ‘non technical information, with a commercial value, such as accounting data, list of clients and suppliers, profit data, turnover, stocks, etc. Data that are of importance to the business and the release of which would damage the business’

For information relating to the environment, both the privacy exception and the protection of business secrets exception are relative exceptions – ie a balancing of interests is required (Art 15 of the Decree).

The Decree also provides for a possibility to appeal to a refusal to release the requested information.

B. Authorities and private persons as sources of information

In Belgium consumers have different possibilities to obtain information on the quality of products, work performances and services as well as on infringements, production processes or health hazards. The legislation on transparency in governance should be kept in mind as this gives a general claim to information held by governmental bodies. Below is more specific information on certain governmental bodies to act as sources of information and on consumer organizations.

Food sector

For the food sector, Belgium has created a federal agency for the safety of the food chain (FAVV – ‘Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen’ or FANSK – ‘Föderalagentur für die Sicherheit der Nahrungsmittelkette’). (See the Act of 4 February 2000 on the establishment of the FAVV).⁴⁹⁴ Its mission is to control the safety of the food chain and the quality of the food in order to protect the consumer but also to disseminate information in relation to that task. The agency has been assigned to elaborate, apply and control measures concerning the analysis and the control of the consumer’s health risks. www.favv.be

The contact point of the FAVV constitutes the source of information for consumers, as well as the place where they can file a complaint against a food product, which

⁴⁹⁴ Wet 4 februari 2000 houdende oprichting van het FAVV.

will be examined by the FAVV. There is also an obligation on producers in the food chain to inform the FAVV if the safety requirements for foodstuffs are not met (see below for more details).

For more information about the contact point :
http://www.favv.be/meldpuntconsument/_documents/2009-09-08_meldpunt_nl.pdf
http://www.favv.be/kontaktstellekonsumenten/_documents/2007-04-26_kontaktstelle_de.pdf

The FAVV also has to comply with the legislation on transparency in governance set out above.

The Federal Public Service('FPS') Health, Food chain safety and Environment is responsible for the FAVV (www.health.fgov.be).

Non food sector

The 'Central Contract Point' is the main body that ensures the provision of information under the 1994 Law on the safety of products and services. The Central Contact Point operates within the FPS Economy, SMEs, Self-employed and Energy.

It was created in 2001,⁴⁹⁵ and makes available all information about safety risks and health hazards of products and services to consumers. This central contact point is also the Belgian contact point for the RAPEX system. It is to this contact point that producers or distributors must notify serious accidents that could cause health problems (Art 11 Law of 1994 on the safety of products and services). The Central Contact Point also has a coordinating role (Art 13), it must send those requests which it cannot respond to, to the competent administrative body, that must inform the Central Contact Point of the steps taken.

The Central Contact Point also operates as the secretariat for the Commission for the Safety of Consumers (Art 13 and 14). This Commission for the Safety of the Consumers is a forum where consumers, producers, distributors, authorities and

⁴⁹⁵ See Art 11 of the law of 9 February 1994 on the safety of products and services, as amended by the 4 April 2001 Act, *M.B.* 16 June 2001.

specialized institutions can consult and it is also an advisory body. The Commission also participates in information campaigns directed at consumers.

The obligation on the Central Contact Point to make all information relating to safety risks and health hazards public is however limited by the professional secret that the Act imposes on the personnel of both the Central Contact Point and the Commission for the Safety of the Consumers (below) in case the information collected can by its nature be considered as a trade secret. Releasing such information is only possible if this is necessary to safeguard the health and safety of consumers.⁴⁹⁶

<http://www.economie.fgov.be/>

http://www.economie.fgov.be/protection_consumer/security/home_nl.htm

http://economie.fgov.be/protection_consumer/consumentenveiligheid/files/01-Vragen_en_antwoorden_wet_94_NL.pdf

General Directorate Control and Mediation

Consumers can also address a request for information on their rights and the steps to be taken to the General Directorate Control and Mediation ('Algemene Dienst Controle en Bemiddeling'), part of the FPS Economy, SMEs, Self-employed and Energy. The General Directorate Control and Mediation is responsible for the global control of the market.

This Directorate will help consumers to address the competent authority with their claim. Complaints regarding consumer rights can also be addressed to this Directorate General. This is possible for most infringements of consumer rights (labeling, commercial practices, advertising, inertia selling, banking services, consumer credit, product safety, foodstuffs, timesharing etc).

For an overview:

http://economie.fgov.be/nl/geschillen/klachten/welke_klachten_terecht_ADCB/index.jsp

⁴⁹⁶ Art 19 § 3 of the law of 9 February 1994 and R. STEENNOT, 'La sécurité du consommateur- rapport belge', association Henri Capitant, forthcoming, nr. 43.

Consumer organizations

Besides these federal government institutions, there are a number of independent consumer organizations whose purpose is to collect information about products and services and to inform the consumer of possible health hazards or safety risks.

The organizations authorized by the Government to seat in the Council for Consumption (de 'Raad voor het Verbruik') are considered to legally represent the consumer (article 98, par. 1, al. 4 LCPC). They are not submitted to control of the authorities and are not subsidized.

Only the Centre for Research and Information of the Consumer Organizations (OIVO – 'Onderzoeks en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties') receives subventions from the authorities. That organization was created and is administered by the consumer organizations. Its purpose is to provide support for the consumer organizations and to improve consumer protection.

On page 3 of this document, one finds a list of all Belgian consumer organizations:
http://ec.europa.eu/consumers/overview/country_profile/BE_web_country_profile.pdf

The most important consumer association is Test Aankoop / TestAchats. This is a non profit organisation that is funded by contributions from its members, more specifically for the magazine issued by Test Achats. Although certain information collected by the organization is publicly available on its website, for specific information, membership or subscription to the magazine is required.

Are these rules mandatory or is the consumer allowed to abandon information rights in general?

In general, rules granting rights to consumers will be mandatory.

Are information rights in general or in particular developed by case law? If so, have they been codified in the meantime?

See above general answer to question one and two.

3. Is the relation of the claims to information mentioned in questions A.I.2. and A.I.4. subsidiary or is there a concurrence between the different bases of claim? Are they (currently) in any way coordinated, maybe even integrated in a single code?

There is a lack of coherence and coordination between the several bases of claims. They are not integrated into one code.

4. If there are legal regulations on consumer information in your country: Can they primarily be assigned to private law, public law or criminal law? Why has this option of regulation been chosen?

There is both private and public law regulation of consumer information. Some provisions are hard to classify as they can both be enforced by public authorities and by private actions (eg information provisions of the LCPC) and they may in addition be sanctioned by criminal law sanctions (eg certain information provisions of the LCPC).

5. In case the provisions can be assigned to private law, are they primarily contract law or tort law provisions?

Again, both actions may be available. An infringement in the pre-contractual phase is usually considered to give rise to an action in tort. In case a contract is concluded and there was an infringement of an information obligation, actions in contract law may also be available (based on the doctrine of mistake eg).

6. What possibilities, besides the rights to information mentioned in questions A.I.2 and A.I.4 do consumers have in order to obtain information on the quality of products, work performances and services as well as on infringements, production processes or health hazards from authorities or private persons?

7. Do the authorities or persons mentioned in question A.I.8 receive general funding by the state or a remuneration/reimbursement from the state for specific actions relating to informing consumers?

8. Are the authorities mentioned in question A.I.8 or the issued information controlled by the state (through random samples)?

On the funding and independence of consumer organizations – see above (answer to question 2). There is no governmental control of the information issued by consumer organizations, but they may be subject to liability claims in case they provide incorrect information.

The FAVV is partially funded by the government and partially funded by retributions paid by operators in the food sector that are controlled by the FAVV. In addition it is funded by subventions of the EC and by the administrative fines (See the Act of 4 February 2000 on the establishment of the FAVV).⁴⁹⁷

The Central Contact Point is funded by the government and operates under the control of a government appointed coordinator (Art 12 Law of 1994 on the safety of products and services).

⁴⁹⁷ Wet 4 februari 2000 houdende oprichting van het FAVV.

II. Historical development

1. When, in what context and for what reasons were the rights to information and the consumer information institutions mentioned in A.I.2. to A.I.10. established?

2. Can certain waves in the establishment of information rights be distinguished in your country? Were they released within a mutual context (in terms of time and subject matter)?

3. Have there been phases of counteracting or correction? Has the extent of the rights to information or the involved group of people at some point been highly extended, restricted, modified or defined?

4. What were the reasons for a legislative action?

Information obligations are a relatively recent phenomenon and a coherent approach is lacking under Belgian law.

In general contract law, the original idea when the Code Civil was adopted in 1804 was that contractual freedom was of utmost importance and both parties were free to enter into a contract and to determine the content of the contract.⁴⁹⁸ Parties were presumed to be equal and party autonomy and contractual freedom sufficed to assure just contracts. There was no duty to inform the other party and each party had to look after its own interests. It has in the meantime been admitted that the equality of parties is often an illusion and that, in order to assure just contracts and informed consent, cooperation between the parties may be necessary. In contract law, this shift in legal thinking has become apparent through a gradual broader interpretation of doctrines of mistake and fraud (eg fraud by omitting to provide information was also accepted), which allowed to infer information duties from these doctrines. This shift has also become apparent in the caselaw accepting that not providing information could be constitutive of a pre-contractual fault (*culpa in contrahenda*). In 1991, a general obligation to inform was introduced in the LCPC. This has often been considered as a mere codification of the judicial interpretation of general contract law.

⁴⁹⁸ See in general on this evolution S. Stijns, *Verbindenissenrecht. Boekdeel 1*, Brugge, die Keure, 2005, hoofdstuk II basisbeginselen, see also the doctoral thesis of A. De Boeck, *Informatierechten en -plichten bij de totstandkoming en uitvoering van overeenkomsten*, Antwerpen, Intersentia, 2000.

Apart from general contract law, and its codification in article 30 LCPC, there are the numerous specific information and labeling requirements. Many of these requirements have an European origin, ie were introduced to implement European regulations or directives.

Many consumer directives have been implemented in the LCPC, but this Act cannot be regarded as a consumer code. Many provisions that are relevant for consumers remain outside the LCPC. Only one consumer directive (the Consumer Sales Directive 99/44) has been implemented by amending the Civil Code. Many other directives were implemented in specific legislation (eg the product liability directive, the product safety directive, the e-commerce and timeshare directives). This specific legislation did not always take sufficiently into account the already existing regulation.

The creation of certain specific bodies or regulatory authorities that are a source of information for consumers has sometimes also been a reaction to specific events. Thus eg the FAVV, main contact point for the food sector, was established in a reaction to a number of food crises (in particular the Belgian dioxin crisis). The employees of several former entities with parallel functions were grouped into one new entity that is better equipped for coordinated action in the food sector.

Nevertheless, in general, a coherent and coordinated approach to information obligations or information rights is still lacking.

III. Private sources of information

1. What is the role of voluntary product information given by businesses within the consumer information system in your country? What percentages of businesses provide this kind of product information or participate in voluntary control systems? What are (possible) reasons for low participation?

Are there voluntary agreements of businesses to provide certain information?

2. If there are voluntary agreements in your country to provide information, as mentioned in question A.III.2:

In what way are these information provided to the consumer?

Does the state review the accuracy of the information (with random samples)?

The law on commercial practices and information and protection of the consumer (article 94 quinquies to 94 decies LCPC) provides the possibility to conclude consumer agreements between consumer organizations and professional organizations. The subject matter of such an agreement could very well constitute an extension of the information obligations of producers or distributors. However, such an agreement has not yet been concluded.

Several companies provide additional information by means of a graphic labeling system. These labels may inform about the environmental or ethic characteristics of the product. They can also inform the consumer about the quality, the origin, the composition or the safety of the product. We will return to that in part C, IV.

B. General view of the consumer information regulations

I. Questions going beyond individual bases of claims

1. General considerations

a. In case your country does possess consumer specific information provisions:

To what subject of matter do they apply? If Regulation (EC) 178/2002 applies in your country: Does the specific information law for consumers regard areas other than food law?

b. Does a rule state an information duty in your country, in case a person is offered products, services or work performances, which do not fulfill the particular security requirements?

c. Is there a term for maturity of information (information must/should not be handed on regarding to the age of the data)? If so, what is the time limit after which information are regarded as too old?

d. Concerning the question, whether there is a right to information: is the interest of the consumer measured against the interests of the general public or other involved parties, e.g. regarding costs? For which bases for claim?

Regulation 178/2002 is implemented by a Royal decree of 11 November 2003 on self-control and duty to report within the food chain.⁴⁹⁹ The scope *ratione materiae* of the Royal decree is the same as the regulation: any substance or product, whether processed, partially processed or unprocessed, intended to be, or reasonably expected to be ingested by humans. On the other hand, the scope *ratione personae* of the Royal decree is larger than the scope of Regulation 178/2002. Not only food and feed business operators, but every operator involved in the food chain, such suppliers of the primary sector, packers, transporters and subcontractors are bound by the responsibilities of articles 19 and 20 of Regulation 178/2002.

⁴⁹⁹ Koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen, *M.B.* 12 december 2003.

However, as we have seen in part A, the specific information provisions in favor of the consumers do not only concern the food sector. Article 7 of the Law on safety of products and services applies to non food products.

Article 30 LCPC applies to all movable goods and services. The 1977 Law on protection of consumers of food and other products, providing the general framework for regulations within the food sector and empowering the government to adopt specific information and labeling obligations, also applies to tobacco products, contrary to Regulation 178/2002.

In some cases, the fulfillment of an obligation information, exonerates the professional of the respect of particular security requirements. Thus, the requirements laid down in the Law on safety of products and services do not apply to products which, before use, should be repaired or restored in their original condition if the supplier clearly informs the consumer of that fact.

As regards the balancing of the right to information of the consumer against other interests and more in particular business secrets and the protection of privacy – such balancing exercise is described below – Part C-III. Public authorities may deny a request to release certain document they hold also for other reasons, including (see Art 6 of the Act on transparency in governance of 11 April 1994):

- The safety of the population;
- Fundamental rights and freedoms of citizens;
- Belgian international relations;
- A federal economic or financial interest;
- A legal obligation of secrecy.

2. Dealing with (supposedly) incorrect or incomplete information

a. What constitutes a breach of the duty to inform? How is a breach determined? Which problems occur in practice? Are there any proposals for solutions?

Who bears the burden of proof that the information issued is incorrect?

b. If the breach of the duty to inform entitles to claim for damages: Is this

claim dependent on negligence? Which other requirements and objections are decisive?

(How) Can the authority/the company free itself from liability? How is the situation handled if information turns out to be wrong later on, but seemed correct according to the state of knowledge when the information was given?

c. How is the damage calculated?

Are moral damages compensated in case of violation of the duty to inform?

If yes: Under which conditions?

Are punitive damages (or similar) granted in case of violation of the duty to inform?

d. When exactly commences the limitation period for claims based on the breach of the duty to inform? What is the statutory limitation period?

e. Does the business have the possibility/right to correct or comment (incorrect) information issued by authorities in public (right to a counterstatement)? And is it published (automatically) by the authority, if the situation in the respective company improves?

The breach of the duty to inform, a pre-contractual fault, generally entitles the consumer to claim for compensation based on article 1382 of the Civil Code. For the application of 1382 CC there are 3 conditions: fault, causality and damage. Fault either constitutes a breach of a specific rule (act, decree, etc) or negligence ('culpa levis in abstracto'). As information obligations are mostly laid down in legal rules, the breach of those rules automatically constitutes a wrongful act in the sense article 1382 CC. It is important to note that under Belgian law, the specific rule that was infringed does not necessarily have to be a rule that was specifically meant to protect the interests of the person claiming damages. In addition, to determine the liability of the seller, a judge will also consider if a fault has been made by the person claiming damages. Thus, eg article 30 LCPC stipulates that the consumer has an obligation to express his need for information. A failure by the consumer to do so will have an impact on the liability of the seller.

On the other hand, some courts accept with regard to Art 30 LCPC that if the consumer still has to prove the causality and the damages, the burden of proof concerning the fault-question is reversed and that burden of proof of fulfillment of the information obligation laid down in article 30 LCPC lies with the professional.⁵⁰⁰ Therefore the consumer does not have to prove a negative fact. However, certain authors do not entirely agree with the reversal of the burden of proof because it means that the obligation of information constitutes an obligation of result. In practice, judges will mostly encourage a loyal cooperation between the parties in furnishing proof.⁵⁰¹ The Supreme Court (Cour de Cassation) has held – with regard to the information obligations in consumer credit – that the burden of proof lies with the consumer, but it has immediately somewhat qualified this position by adding that this is ‘without prejudice to the duty of the creditor to cooperate in furnishing proof’.⁵⁰²

The consumer also has a possibility to submit a direct claim against the producer on the basis of article 1 of the Product Liability Act.⁵⁰³ A product is considered defective if it does not offer the safety that can be expected, all circumstances taken into account, including the presentation of the product (that is the information offered by the producer). The liability of the producer can not be excluded or reduced contractually. Only the judge can pronounce exoneration from liability if the damage is caused, not only by the defective product, but also by the fault of the victim.⁵⁰⁴

Regardless of the fact that the claim is based on article 1382 CC or article 1 of the Product liability Act, moral damages are also compensated in case of violation of the duty to inform. Punitive damages do not exist in Belgian law.

In this context, we also refer to the doctoral thesis of ANNICK DE BOECK in which she discusses the legal value of a so called ‘information declaration’. In this document, the consumer declares he has been informed by the professional or that he already had knowledge of the information. According to ANNICK DE BOECK, such a declaration can not be considered as an exoneration of responsibility resulting from legal

⁵⁰⁰ R. STEENNOT, “Overzicht van rechtspraak consumentenbescherming 2003-2007”, *TPR* 2009, 1, p. 266.

⁵⁰¹ A. DE BOECK, *o.c.*, p. 312.

⁵⁰² Cass. 10 december 2004, *RCJB* 2005, p. 680.

⁵⁰³ Wet van 25 februari 1991 betreffende de aansprakelijkheid voor produkten met gebreken, *M.B.* 22 maart 1991 (‘Product Liability Act’).

⁵⁰⁴ Art. 10, par. 1 of the Product Liability Act.

information obligations. Their benefit merely lies in the (re)reversal of the burden of proof from the professional to the consumer. Even then, only written information declarations containing all relevant information constitute a refutable presumption of fulfillment of the legal information obligations.⁵⁰⁵

To examine whether the professional has committed a fault in the sense of article 1382 CC, the fulfillment of the legal information obligation is judged at the moment of the act of the professional. If at the moment the contract was concluded, the information provided by the professional was correct and complete according to the state of knowledge, than will not be liable. If the claim is based on article 1 of the Product Liability Act, the professional can disengage his liability by proving that, taken into account the state of scientific and technical knowledge at the time the product was put into circulation, it was impossible to be informed of the existence of the defect (art. 8,e of the Product Liability Act).

However, if the contract is continuous, the information obligation constitutes an essential part of the contract because of the duty to execute the contract in good faith (art. 1134, par. 1 CC). Changes in the state of knowledge and new information concerning possible health hazards or security risks are then to be communicated to the consumer.⁵⁰⁶

Even if the contract is executed immediately, the professional has to take into account paragraph 2 of article 7 of the Law on safety of products and services. According to that provision, producers have to take measures to stay informed about the risks of their products and services and to warn consumers of those risks. In this case, the information provided by the professional is judged at the moment the damage occurs.

Claims based on article 1382 CC become prescribed after 5 years following the finding of the damage and after 20 years following the fact causing the damage. Claims based on the Product Liability Act, on the other hand, become prescribed after 3 years following the day on which the consumer should reasonably have knowledge of the damage and after 10 years following the day on which the producer put the defective product into circulation.

⁵⁰⁵ A. De Boeck, *o.c.*, p. 479-481.

⁵⁰⁶ A. DE BOECK, *o.c.*, p. 356.

II. The right to receive information from authorities

1. Provision, processing and control of information by authorities

a. Is the authority obliged to check whether information that is to be released is correct?

If there is no such obligation: Is it at least obliged to communicate doubts it is aware of with regard to the correctness of the information?

b. Is the authority obliged to ensure that information is comprehensible (e.g. for assessing technical measurements, or scientific doubts in risk assessment)?

If yes, what is the scope of its obligation to process information?

c. Is the consumer entitled to claim a more rapid collection of information (in cases of delay)?

d. In how far is the flux of information between authorities guaranteed? Is there a joint database?

Are authorities obliged to notify and/or hand on specific information to other authorities?

In how far are authorities connected to a European information network or in how far is this planned?

e. How is provision and dissemination of information ensured in less densely populated areas or for particular population groups (senior citizens, handicapped people, migrants)?

f. Does the State carry out quality controls in certain areas regularly?

If yes, in which areas?

Is a business obliged to accept such controls? Are there any legal/actual possibilities known about how such controls can be circumvented or falsified?

Are the results of these control measures accessible, upon request or without making a request?

Food sector

In the food sector, there is an obligation for operators and other parties involved in the food chain to inform the FAVV if the safety requirements for foodstuffs are not met. The producer must take the necessary steps to inform the public of the risks and to recall the product if necessary (Art 8 Royal Decree 14 November 2003). The specific modalities are determined by a Ministerial Decree.⁵⁰⁷ The FAVV will have to be informed and the operator or the person responsible for the product will have to take part in a meeting with the FAVV to coordinate actions if the FAVV takes such initiatives. The minimum content of such press release is also determined in the ministerial decree.⁵⁰⁸

The press release is the responsibility of the producer involved and the minimum content of the press release is determined by law. The FAVV will however make the information public through its website.⁵⁰⁹

One of the main functions of the FAVV is to control the compliance with food safety requirements. It is not in the first place the correctness of the information provided that is controlled but rather compliance with food safety standards (eg in 2006 2.5 mio analyses were carried out). The FAVV does not systematically make public all results of tests and inspections carried out but it has a newsletter, website and uses television and other media if it finds it necessary to inform the public.

The FAVV has, as mentioned, a contact point for complaints and questions. There is no formal time limit to deal with the requests but for 2008 it reports that requests are on average dealt with within 30 days. Also, the system of complaint handling and

⁵⁰⁷ M.B. 22 januari 2004 betreffende de modaliteiten voor de meldingsplicht in de voedselketen.

⁵⁰⁸ Annex IV of the M.B. mentioned above.

⁵⁰⁹ See the annual report 2008 http://www.favv.be/jaarverslagen/_documents/2009-07-07_AV08_nl.pdf.

dealing with requests for information has an ISO 9001 certification, implying that the FAVV constantly tries to improve its system.⁵¹⁰

In 2008 6.233 requests for information were received and 2265 complaints. Complaints are sent to the regional control entity and inspections are then carried out. The complainant is informed of the outcome of the complaint. The FAVV guarantees the anonymity of the person that filed a complaint (Art 6 § 1 and 6 § 2, 1° 1994 Act on transparency in governance).

Non food sector

The Directorate General Quality and Safety operating within the FPS Economy, SMEs self-employed and Energy (as is the Central Contact Point and the Commission for the Safety of the Consumer) is not only responsible for safety regulation within the non food sector, but also for the control of respect of the safety provisions.

Punctual controls are executed on the basis of complaints, accidents or alerts from the RAPEX system (the EU rapid alert system developed by the Commission in the late 90s). From the cases notified in the context of the RAPEX system in 2006, 74 % of the products was not found on the Belgian market. 12 % of the products was dangerous and 14 % showed small non-conformities without safety hazard.

If the tests show a security risk then the authorities encourages the company to take adequate measures. If the company fails to do so, the authorities are permitted to publish the results of the tests and take measures against the company. Those measures are determined by the principle of risk assessment. The measures are proportionate to the risks that the product presents.

On regular bases, the Directorate General Quality and Safety also executes systematic control campaigns. Those campaigns are mostly directed to the safety of the 'child-consumer'. The results of those tests are made public on the website.

Recently, the Directorate General Quality and Safety also controlled the safety of fixed installations or services as a result of several complaints and accidents. In or-

⁵¹⁰ See the annual report 2008 http://www.favv.be/jaarverslagen/_documents/2009-07-07_AV08_nl.pdf.

der to eliminate security risks, the Directorate General Quality and Safety paid particular attention to elevators, carting, play areas, amusement parks and fairground attractions.

In the context of national, European and international cooperation, the Directorate General Quality and Safety is connected to the RAPEX system, as mentioned above, and it also takes part in European administrative cooperation groups for elevators, toys, machines and general product safety. Several agreements were made in order to exchange knowledge and practices.

For information: In 2006 (more recent data are not available on the website), the Central Contact point has received, and passed on to the different responsible authorities, 1017 RAPEX notifications from other Member States. Some of those notifications were passed on to different departments at the same time (eg the department 'Costums and Taxes' of the FPS Finances because the notification was related to a dangerous product from a non Member State). When relevant, the Central Contact point also passes on the foreign reactions to the Belgian authorities for market control. In the same way, all notifications and reactions of Belgian authorities are communicated to DG SANCO of the European Commission.

Source: Report of activities of the FPS Economy, Energy, SMEs and Self-employed of 2006, 'Quality and Safety policy', http://economie.fgov.be/nl/binaries/annual_report_E6_2006_nl_tcm325-36546.pdf (statistics on pages 59 and 60 of the document).

2. Organization of authorities

a. Is a central authority (maybe especially designed for these purposes) responsible for handling the requests for information? Or is the respective authority responsible for the requests that possesses the information or is able to examine the matter?

How can the consumer find the competent authority? Are there (on the internet/in a telephone exchange) joint contact points or contact persons?

What happens with requests directed at the wrong authority?

b. Are there any time limits for handling requests? If yes: What are the time limits? Are they usually abided by?

How is ensured that similar or parallel requests do not cause too much administrative work?

The authority competent for the regulation of a specific product is responsible for information issues concerning that specific product. To find out which product is handled by which authority, a consumer can check the websites of the different authorities. Basically, information issues relative to the food sector (including medicines and tobacco products) are within the competence of the FPS Health, Food chain safety and Environment. Information issues concerning the non food sector are the responsibility of the FPS Economy, SMEs, Self-employed and Energy. If a request is directed to the wrong authority, it will be passed on to the responsible authority. If a request or a complaint falls under the responsibility of different authorities, they will cooperate, mostly under the direction of the authority responsible for the most important aspect of the product or service.

In certain legislation, there is an explicit legal obligation for the authority to pass the request to the competent authority. Thus the law of 1994 on the safety of products and services, states that the central contact point must pass those requests it cannot answer to the competent administration that must inform the Central Contact Point of the steps taken (Art 14). Similarly, the Decree regulating the organization of the FAVV provides that the Central Contact Point must forward a request out of its

competence to the competent authority (Art 10 Royal Decree of 20 December 2007).⁵¹¹

There may be time limits for handling requests (eg in the legislation concerning the access to documents held by public authorities), but time limits are not systematically imposed.

With the creation of the FAVV, several governmental agencies were merged into one agency in order to avoid that several authorities controlling the food chain would work in parallel in an uncoordinated way.

⁵¹¹ K.B. van 20 december 2007 tot vaststelling van de vestigingsplaats, de organisatie en de werking van het FAVV, *M.B.* 21/02/2008.

III. Guaranteeing the protection of companies and data

1. Industrial and business secrets

a. Are there specific rules for cases in which consumer information rights collide with business law, especially provisions concerning competition rules or trade and business secrets? If so, please name these rules.

b. If industrial and business secrets are exempt from the obligation to release information in your country:

What is the definition of industrial and business secrets in your country?

Who decides whether specific information constitutes an industrial or business secret or not?

c. If businesses are deciding the previous question: Is there a negative list indicating which kind of information needs in no way be protected as industrial or business secrets or as other privileged information?

Can an authority inform a business if it releases information on the latter, or does it have to? If the company is informed, does this happen before, at the same time or after the release of the information? Can the business object to the release?

d. Does your country have any experience with an opposing party's right to adopt a transaction for themselves in the way that the entitlement to receive information on a company from an authority must be denied if the business agrees to provide the information itself?

General

The right not to release business secrets is recognized under Belgian law, both in jurisprudence and in literature and there are a number of acts referring to such a right. This right is however not absolute and will have to be balanced with the right to obtain information that may exist, or the right of defense in a procedure. Discussions on whether information is protected as a business secret most often arise in

the context of competition law proceedings, in the context of infringements of the prohibition to sell at a loss, in the context of labour law (former employees using industrial information), but also when governmental bodies are asked to release documents.

As a general rule under Belgian law, a 'right to information' or 'duty of transparency' is limited to those specific situations described by law and outside those situations, there can only be a 'need for information' that cannot interfere with the confidentiality of business secrets.⁵¹²

Relevant legal provisions

The right to keep business secrets confidential is seen as an aspect of the protection of privacy, that is protected by art. 22 of the Constitution and by article 8 ECHR. Our constitutional court has accepted that not only natural but also legal persons have a right to the protection of privacy and that this also comprises the protection of business secrets.⁵¹³ The Constitutional court has also confirmed that such a right is not absolute and that the legislator can interfere with such right to the extent necessary in a democratic society.

There are a number of specific provisions that protect businesses against the release of business secrets (Art 309 Penal Code imposes criminal sanctions on the person that releases secret information relating to the production process of the factory where he is employed purposely or fraudulently; Art 17, 3°, a of the Act of 3 July 1978 on employment contracts prohibits employees to release business secrets during and after termination of the contract and of course releasing business secrets and thereby causing damage can be an infringement of Art 1382 CC set out above). The Competition Act provides for specific rules on confidential information or business secrets. Businesses involved in a procedure involving the national competition authorities can label certain information as confidential.⁵¹⁴ If the confidentiality argument is accepted, the information will be removed from the file. The competition authorities can however decide that the application of the Competition Act is more important than the confidentiality of the data. The competition authorities can also

⁵¹² JP Buyle, 'Les secret d'affaires' in *Liber Amicorum Guy Horsmans* (Brussel, Bruylant, 2004), 95.

⁵¹³ Constitutional court, 19 September 2007, nr. 118/2007.

⁵¹⁴ See eg Art. 44 Competition Act of 15 September 2009.

reject the qualification as confidential information. The business has to be informed of such decision and the decision needs to be motivated. An appeal is possible within a ten days period.⁵¹⁵ No specific definition of this qualification is provided for in the Competition Act. The administrative practice of the European Commission in competition cases and the case-law of the ECJ is used as a source of inspiration also for Belgian competition law.

More relevant for this study is that there are also a number of specific provisions that limit the right to information that other persons may have on other legal grounds. Thus, the provisions implementing Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment explicitly provide that the authorities may refuse to disseminate information relating to the environment where this would affect commercial and industrial confidentiality.⁵¹⁶ More in general the legislation on access to documents held by public authorities (See **Part A. I.A.3**) provides that a request can be denied if the interest in transparency is less important than other interests, including the confidential nature of the business or production data that have been submitted to the governmental body (art 6 § 1 Federal Transparency in Governance Act). The regional legislation provides for similar exceptions (see again above for detailed information)⁵¹⁷ There is no definition in the act of the concept of trade secrets but in the preparatory works, the concept of trade secret is described as: 'non technical information, with a commercial value, such as accounting data, list of clients and suppliers, profit data, turnover, stocks, etc. Data that are of importance to the business and the release of which would damage the business'

In civil procedure, the general rule is that the onus of proof lies with the claimant (Art 870 Code of Civil procedure). This principle is somehow attenuated by a duty of cooperation in the provision of proof (Art 871 Code of Civil Procedure). In addition, Art 877 of the Code of Civil Procedure provides that when there are serious presumptions that a party to the proceedings or a third party has a document that provides proof of a relevant fact, the judge may order that the document or a copy thereof is

⁵¹⁵ See Art. 44 §§ 7-8, 48 § 1, 57 § 3 Competition Act of 15 September 2009.

⁵¹⁶ Art 10 Decree of the Flemish Executive of 6 February 1991, *MB* 26 June 1991; Art 33 § 3 Decree of the Brussels Region of 29 August 1991, Decree of the Walloon Region 13 June 1991, *MB* 11 October 1991.

⁵¹⁷ See eg for Flanders: Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 26 maart 2004. *M.B.* 1.juli 2004.

submitted to the file. When making use of this possibility the judge will have to balance the need to collaborate in providing proof in a procedure with the respect of industrial and business secrets. There are cases reported where judges have refused to order submission of documents allowing the business secrecy defence,⁵¹⁸ in other cases the defence was not accepted and still in other cases, judges have ordered submission of documents but with confidential information made unreadable.⁵¹⁹ It will be the judge who performs the balancing exercise.

There is no general legal definition of industrial or business secrets. In literature, attempts have been made to provide for such a definition. *Buyle* has defined business secrets as: 'all information or knowledge of a commercial, financial or administrative nature with a real value for the business that holds that information and that, for this reason is protected against dissemination to all third parties that could harm its interests'.⁵²⁰

Finally, certain acts imposed a duty of professional secrecy on the personnel of the authorities that are responsible for the dissemination of information. Thus although the Central Contact Point must make available to the public information on the identification of products, the risks and the measures taken (Art 11),⁵²¹ the same Act provides that the employees of the Central Contact Point are obliged to keep information obtained carrying out their task secret if the information 'by its nature' falls under professional secrecy unless the health and safety of consumers requires the information to be released (Art 19).

⁵¹⁸ See eg Vz Kh Luik 12 April 1977.

⁵¹⁹ See eg Vz Kh Antwerpen 19 February 1987, (1987) *Handelspraktijken* 225. See for more references S De Meuter, 'Het progressief debâcle van de wetgeving inzake verkoop met verlies', (1990) *Jaarboek handelspraktijken* 1990, 143-152.

⁵²⁰ JP Buyle, 'Les secret d'affaires' in *Liber Amicorum Guy Horsmans* (Brussel, Bruylant, 2004), 122.

⁵²¹ Law of 9 February 1994.

2. Data protection

a. What is the role of data protection in the framework of releasing information and how is data protection ensured?

Data protection in general

Personal data are guaranteed by Act of 8 December 1992 on the protection of privacy in relation to the processing of personal data (Privacy Act or Data Protection Act).⁵²² 'Personal data' means any information relating to an identified or identifiable natural person (Art 1). The protection is thus limited to natural persons. The act was substantially amended in 1998 in order to implement the European directive on data protection. Articles 4 and 5 enumerate the situations in which and the conditions under which personal data can be lawfully processed. Article 7 forbids processing of personal data relating to health (subject to certain exceptions). Articles 9 to 15bis enumerate the rights of the person whose personal data are processed and the possibilities of action against the processing. These rights include to right to obtain information on the data processed, the right to rectification of the data and, subject to certain exceptions, the right to object to the processing of data if the data subject has substantial and legitimate reasons related to his particular situation.

The role of data protection in releasing documents held by public authorities

The Act on transparency in governance of 11 April 1994⁵²³ provides that every person has the right to look into every document of a (federal) administrative entity (Art 4). Such a request can be denied if the interest in transparency is less important than other interests, including the confidential nature of the business or production data that have been submitted to the governmental body (art 6 § 1). The request will also be denied if releasing the document would infringe the privacy, unless the person concerned has agreed with the release of the document (art 6 § 2).

⁵²² Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, *M.B.* 18 maart 1993. An English version of this Act is available at: <http://www.privacycommission.be/en/legislation/national/index.html>

⁵²³ Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, *M.B.* 11 april 1994.

Similar legislation exists at a regional level. The situation in Flanders was described above in detail as an example.⁵²⁴ Both protection of privacy and protection of protection of business secrets are such exceptions (see above).

From the annual reports on transparency in governance⁵²⁵ and the annual overview of the decisions on appeal against the refusal to supply documents by governmental agencies, it can be inferred that in quite a number of cases the privacy exception or the exception of business secrets is (successfully) invoked by the governmental body to motivate a refusal to supply documents.⁵²⁶ The data in those reports are considered indicative as not all requests for information are systematically registered.

b. May authorities pass on the name and address of persons having made a request to receive information on a company to its entrepreneurs?

Authorities will need to comply with general data protection legislation as set out above.

In the standard form for complaints on infringements of consumer protection legislation with the Directorate General for Control and Mediation, there are boxes to be ticked by the complainant. Either he gives permission to pass his data to the infringer if this is necessary to handle the file or he can refuse that his personal data are passed to the defendant.

The FAVV explicitly guarantees the anonymity of the person that filed a complaint, referring to the exceptions in the Act on transparency in governance mentioned above (Art 6 § 1 and 6 § 2, 1° 1994 Act on transparency in governance).

Similar principles would apply for a request for information.

⁵²⁴ See eg for Flanders: Decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 26 maart 2004. *M.B.* 1 juli 2004.

⁵²⁵ <http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/jaarverslagen.php>.

⁵²⁶ See eg http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/downloads/jaarverslagen/beroepsinstantie_jaarverslag_07-08_bijlage2.pdf.

c. Which are the limits of providing information in your legal system?

IV. Practical effects of the rules

Which are the most important norms for consumer information?

See Part A.I. In addition, the transparency in governance legislations is an important potential tool to obtain information, not only on decisions by administrative bodies, but also on companies. The possibilities this legislation offers to obtain documents that administrative bodies hold with information on, for example, companies are however, not widely used. Also, administrative bodies tend to be cautious in complying with requests for information that may involve business or trade secrets. The Federal Transparency in Governance Act explicitly provides that in such case the request may be denied if the interest in transparency is outweighed by the interest in the protection of business or trade secrets (art. 6 § 1).

1. How long does it take, on average, to handle a request for information? Are there any maximum time limits by law and are they abided by?

See above, Part A.I.A.3.

V. Product labeling and quality control

1. Is there a mandatory system for product labeling in your country, e.g. obligation to label goods or services that are harmful to health?

2. If there is an obligation to label products/services in your country, please describe the labeling system. The following questions are of great interest to us:

a. Where and how are the results published?

b. Is the entrepreneur entitled to make a counterstatement or statement?

c. If the entrepreneur is obliged to publish product information or results of control measures himself on the product or in the company: in which form, at which place and in which time limit does he have to publish this information?

d. Which sanctions might a company face in case of lacking or outdated information? Are there fines/administrative fines for entrepreneurs who deliberately and falsely advertise their products/services with positive control outcomes or labels?

e. For how long are entrepreneurs entitled to advertise their products/services with positive control outcomes or labels?

f. Who carries out the quality and/or safety controls necessary for product labelling, how often and what are the criteria applied? For which areas?

And do citizens or the entrepreneurs controlled have an influence on intervals between controls or individual dates for controls? Who bears the costs for controls that are conducted upon request by someone?

g. In case of controls carried out by authorities: in which way are the controls structured? Is there a standard authority for control and labelling, e.g. in a ministry (for these purposes) or are the inspectors subordinate to municipalities?

h. Does the system cause higher costs, most importantly due to the fact that more staff is required?

3. If there is no product labeling system in your country: Were there considerations to introduce such a labeling system? If yes, why wasn't it introduced?

Apart from European labeling obligations (such as the CE label) Belgium does not impose a mandatory system for graphic product labeling. There is, however, extensive regulation on the specific information that needs to be given in product labels (and also on the language that the information needs to be provided in, cf Art 13 LCPC). These provisions (mainly Royal Decrees) have been mentioned above and we have presumed that this section deals with graphic labeling.

Different voluntary labeling systems have been created by the authorities, by professional organizations, by industrial sectors or by the producers or distributors. Labels controlled by the authorities are called 'official labels'. Their apposition depends on controls executed by external, independent and recognized organizations.

'Private, collective labels' are created by professional organizations or industrial sectors and are also controlled by external, independent and (usually) recognized organizations. Labels created by the producers or distributors themselves are called 'private, individual and controlled labels' if their use depends on control by an external and independent organization. Labels which apposition depends entirely on the responsibility of the producers or distributors are called 'private, individual and uncontrolled labels'. In this case, the labeling system has to respect Regulation 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods. For more information and a catalogue of Belgian voluntary labeling systems: www.labelinfo.be This website, an initiative of a number of associations, OIVO and the FPS for the Environment, tries to give an overview of available labeling initiatives. It provides information on the criteria used to grant the label, on the certification process and the independence of the organization carrying out the certification.

Examples of such labels include:



: guaranteeing that a restaurant has a certified system of self control that guarantees food safety, a labeling system set up by the FAVV.



: this logo, a private sector initiative, indicates that the food product represents a healthy choice. An independent organization ensures the accreditation.

C. Cost Burdens for the parties involved

There is very little information available on the following questions.

Efforts for obtaining and issuing information

Which factual actions are necessary to fulfil the requirements of the respective rights to information?

See above, Part A.I.A.3.

I. Bearing the costs

1. Do consumers have to contribute to covering the costs for procuring and issuing information?

Does this contribution cover the costs? In which way are consumers involved in covering the costs: by fees (independent of time and effort), or by compensation for the actual efforts made?

Is there a fix lump sum or are the costs calculated on an individual basis?

See above, Part A.I.A.3.

2. Are there any opportunities for socially deprived people to obtain information for free or under more favourable conditions?

3. Is there any evidence that cost sharing has a deterring effect?

4. Do entrepreneurs have to contribute to covering the costs according to the cost-by-cause principle for creating risks or for offense against consumer protection regulations?

D. Enforceability of the right of information

Are there any mechanisms to settle disputes especially for consumer information acts? If no, are there any other mechanisms for settling disputes?

Are these mechanisms being used?

1. If, in your country, entrepreneurs are obliged to inform the consumer (as e.g. in Art. 19 section 1 of the Regulation (EC) Nr. 178/2002): how is made sure that entrepreneurs fulfil this duty?

2. Does the legal system of your country provide possibilities for consumer associations and similar institutions to sue businesses which did not comply with legal requirements concerning consumer information legislation?

In Belgium, there are no specific mechanisms to settle disputes especially for consumer information acts. There are appeal mechanisms as set out above if public authorities refuse to release documents. In addition, the general enforcement mechanisms will need to be used. A general overview is given below.⁵²⁷

In Belgium there are several out-of-court schemes designed for consumer-to-business disputes in specific sectors, next to numerous out-of-court schemes with a more general scope, which can however also be deployed by consumers for solving disputes with business entities.

In-court, there exist no alternative individual procedures specifically designed for solving consumer-to-business disputes. However there is an action that can be

⁵²⁷ Source: V Colaert, Alternative means of consumer redress. National report Belgium.

brought in the collective interest that is quite popular, the request for a cease and desist order or an action for injunction.

Collective redress aimed at the protection of a series of individual interests (action for damages) is not available in Belgium. In September 2009, a proposal for the introduction of a collective action for damages was however presented by the minister of Justice and the minister of Consumer Affairs. The system proposed is an opt-out system (inspired by the system in the Netherlands and Canada (Québec)). However, the proposal does not even bind the government yet and businesses are strongly opposed.

Out-of-Court Mechanisms

The out-of-court mechanisms can be divided into two main categories: arbitration schemes and mediation schemes.

Arbitration schemes

In Belgium there exist numerous arbitration schemes organised by all kinds of associations and commissions, which are all based on and regulated by articles 1676 to 1723 of the Code of Civil Procedure. A lot of these associations or commissions have moreover issued rules and regulations concerning the specific arbitration procedure they organise, completing and, to the extent allowed, modifying the rules provided by articles 1676 to 1723 of the Code of Civil Procedure. There are both Arbitration schemes specifically designed for consumer to business disputes and more general schemes. None of these focus on information acts specifically, although a failure to provide information may be the subject of a dispute in a specific sector.

Three commissions organise arbitration schemes specifically designed for disputes between consumers and businesses of a specific sector.

The most popular and most widely used of these arbitration schemes (some 300 cases per year) is organised by the Geschillencommissie Reizen / Commission Litiges Voyages (Commission for Travel Disputes) for solving disputes in the travel sector.

These commissions have all been set up as a cooperation between consumer organisations (most importantly TestAankoop / TestAchat) and professional organisations of the sector.

Finally the awards of these bodies are final and binding and can be enforced like any judicial decision.

Mediation schemes

There further exist quite some mediation schemes in Belgium, such as the Verzoeningscommissie Bouw / Commission de Conciliation Construction (Reconciliation Commission Construction); and the Bemiddelingsdienst Banken – Krediet – Beleggingen / Service de médiation Banques - Crédit - Placements (Mediation Service Bank – Credits – Investments). The Commission for Travel Disputes has set up a mediation scheme, next to its longstanding arbitration procedure.

They all are the result of cooperation between consumer organisations and the sector, therefore presenting the advantage of specialisation of the mediators, resulting in a high probability of reaching optimal results.

The Mediation Service Bank – Credits – Investments has been founded in 2004 and is the successor of the Ombudsman Bank – Credits – Investments. The Ombudsman was very popular (dealt with 1.395 complaints in 2003). The Mediation Service Bank – Credits – Investments is composed by the former Ombudsman on the one hand and representatives of consumer organizations on the other hand.

There further are many (and more and more) ombudsmen, both in the private and in the public sector.

Most of these ombudsmen are quite popular and well-known by consumers. They are often called upon by consumers having a complaint concerning the service involved, as the formalities to do so are few and the barrier to contact them low. Their task is most importantly mediation. In case (one of) the parties is not interested in mediation, they can issue an advise, i.e. a specialist opinion, which, although not binding, may help the parties in deciding on the usefulness of taking the dispute to court.

In-court mechanisms

Judge of the peace

In Belgium there are no individual in-court mechanisms specifically designed for consumer redress. There is only one alternative in-court mechanism with a general scope of application, which may also be deployed for consumer-to-business disputes. In every district in Belgium, there is a small claims court, the judge of the peace (“vrederechter” / “juge de paix”), competent for handling claims below EUR 1.860 (next to certain specific general competences, including disputes on consumer credit). Although it is not an actual small claims procedure, certain aspects of the procedure are simplified compared to or in practice less formalistic than ordinary court procedures. Consumer disputes constitute a relatively small part of the disputes brought before the judge of the peace. Most consumer disputes he has to deal with relate to consumer sale and consumer credit

Collective Redress

Belgium does not have a collective action for the protection of a series of individual interests, such as a class action. There does exist an effective collective action for the protection of collective interests (injunction): the action for a cease and desist order (falling within the scope of directive 98/27/EC, now directive 2009/22/EC).

The procedure is designed to obtain immediate cessation of any acts contrary to fair trade practices, whereby a seller harms or could harm the professional interests of one or more other professionals or the interests of one or more consumers. The procedure can also be used to obtain cessation of infringements of specific provisions of the act mentioned and the procedure has been introduced in many other acts protecting the interests of consumers directly or indirectly.

Not only the parties having a specific own interest, but also the Minister of Economic Affairs, professional and interprofessional organisations (with legal capacity) and consumer organisations (fulfilling certain criteria), can introduce a request for cease and desist order (Art 98 LCPC)

Administrative and criminal sanctions

Apart from the enforcement mechanisms set out above, many of the acts set out above also provide for a system of administrative warning and sometimes also administrative sanctions (eg for consumer credit – repeal of the licence) and criminal sanctions.

In case warnings do not lead to a change of behavior, the administration can either file an action for injunction or pass the file to the public prosecutor who can then start criminal proceedings.

If an infringement is also a criminal offence the administration can propose a settlement – the payment of a sum protects the business from further criminal proceedings (see eg Art 116 LCPC).

A weak point of the enforcement is that in case businesses refuse to comply with the warning and the file is transmitted to the public prosecutor, criminal proceedings are very often **not** pursued.⁵²⁸

II. Procedural particularities

1. Are there any procedural opportunities to obtain further information (example: USA- pre-trial discovery)? If there are, what are the conditions? An in how far do industrial and business secrets play a role in these procedures?

2. On the other hand, can procedural aspects (investigations etc.) lead to the blocking of information or complicate the receipt of information? If yes, under which conditions, and what are the consequences?

There is no equivalent under Belgian law to the US pre-trial discovery. The duty to cooperate in providing proof and the role of business secrets was described above.

⁵²⁸ The Court of Audit eg reports (report of 2002) that in more than half of the cases referred to the public prosecutor, no criminal proceedings were started (Verslag van het Rekenhof van 2002 over het Bestuur Economische Inspectie en de Bescherming van de Consument en de Eerlijke Handel).

E. : Final Appreciation, Assessment

What is, in your opinion, the level of consumer information and consumer protection in your country?

1. Do you think the system for consumer information is successful, or what needs to be changed to make consumer protection more effective?

2. Which negative practical impacts or problems with the norm could be observed so far? Which other impacts do you expect?

There are extensive information obligations in Belgian consumer law. Very often the Belgian legislation goes further than the European directives when implementing minimum harmonization directives. 'Goldplating' is popular in Belgium.

However, consumer information is mainly looked at in terms of obligations to inform in a specific contractual or extra-contractual situation imposed on the trader rather than in terms of enforceable rights to obtain information by consumers.

Often specific civil law sanctions are lacking. In most instances it will be possible to ask for damages but these may be difficult to calculate. Consumers do not often bring cases to court. The costs (although compared to the UK relative reasonable) are felt to be prohibitive for low to moderate amounts. Other civil law sanctions would be more effective – such as reduction of the obligations of the consumer (cf consumer credit), a prolongation of the right of withdrawal (cf distance selling), even the possibility to annul the contract without restitutionary obligations could be considered in case of very serious infringements (cf now already the sanction for the omission of specific information in case of distance selling). Actions for injunction are often also available. In many instances, they are open to consumers, but seldom used by consumers. Consumer organizations also do not have the means to file numerous actions. *Test-Achats*, the main Belgian consumer organization, brings about five actions per year and they carefully select the actions they want to bring. Most actions for injunction brought against businesses are brought by competitors.

There is definitely room for a more consistent approach in imposing and sanctioning information obligations

Another gap in the regulation of information for consumers is that terms for handling requests for information are not consistently imposed.

A better coordination of the various contact points available to consumers would also be an improvement.

Test-Achats was contacted when answering this questionnaire, and it is their feeling (at least of our contact person) that more elaborate rights to information are necessary. Very concretely, they are currently carrying out an investigation on the presence of the so-called 'hospital bacteria' in hospitals but they fail to obtain the relevant information of the hospitals concerned. It is their impression that the confidentiality of business secrets or the need to protect personal data is far too easily used by public authorities not to release documents in their possession. A better legal regulation on the cooperation between public authorities controlling business and consumer organizations involved in private enforcement would therefore also be welcome.