
Prof. Dr. Monika Böhm
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Michael Lingenfelder
Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insb. Marketing und Handelsbetriebslehre
Prof. Dr. Wolfgang Voit
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Zivilverfahrensrecht

PHILIPPS-UNIVERSITÄT MARBURG

Endbericht

**Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem
Verbraucherinformationsgesetz (VIG)
sowie Erarbeitung von konkreten Empfehlungen
für Rechtsänderungen**

08HS025

erstellt für die

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Bonn

LAUFZEIT:

24. April 2009 – 23. April 2010

BERICHTSZEITRAUM:

24. April 2009 – 23. April 2010

Gliederung

Abkürzungsverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	17
Tabellenverzeichnis	18
Teil 1: Aufgabenstellung und Gang der Untersuchung	19
Teil 2: Empirische Befunde und Interpretation	21
1. Vorgehensweise bei den Datenerhebungen	21
1.1. <i>Datenerhebung des BMELV (Behördenabfrage)</i>	21
1.1.1. Konzeption	21
1.1.2. Aufbau des Fragebogens	22
1.2. <i>Empirische Arbeiten der Bietergemeinschaft</i>	23
1.2.1. Ergänzung der vom BMELV durchgeführten Behördenabfrage	23
1.2.2. Sekundärstatistische Analysen Kleiner Anfragen.....	23
1.2.3. Sekundärstatistische Analysen veröffentlichter Reporte zum VIG	24
1.3. <i>Primärforschung der Bietergemeinschaft</i>	25
1.3.1. Überblick über die methodische und zeitliche Vorgehensweise	25
1.3.2. Stufe 1: Schriftliche Befragung	26
1.3.3. Stufe 2: Experteninterviews.....	28
1.4. <i>Einbeziehung der Erkenntnisse des Projektes „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur“</i>	30
2. Auswirkungen der Bearbeitungsfristen nach dem VIG	31
2.1. <i>Gesamtanzahl VIG-Anträge</i>	31
2.1.1. Behördenabfrage BMELV	31
2.1.2. Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen.....	33
2.1.3. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten	33
2.1.4. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	35
2.2. <i>Einhaltung der Frist</i>	36
2.2.1. Behördenabfrage BMELV	36
2.2.2. Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen.....	38
2.2.3. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten	40

2.2.4.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	40
2.2.5.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	41
2.3.	<i>Beteiligung Dritter</i>	42
2.3.1.	Behördenabfrage BMELV.....	42
2.3.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	43
2.3.2.1.	Stellungnahmen der Befragten zu Drittbeteiligungen	43
2.3.2.2.	Unterlassene Anhörung von Unternehmen	46
2.3.2.3.	Beurteilung der Zusammenarbeit von Behörden und Unternehmen	47
2.3.2.4.	Probleme im Rahmen von Drittbeteiligungen.....	48
2.3.3.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	48
2.4.	<i>Zwischenfazit</i>	50
3.	Inanspruchnahme des Auskunftsanspruchs.....	54
3.1.	<i>Antragsteller</i>	54
3.1.1.	Behördenabfrage BMELV.....	54
3.1.2.	Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten	55
3.1.3.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	55
3.1.4.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	56
3.1.5.	Zwischenfazit	58
3.2.	<i>Schwerpunktthemen</i>	58
3.2.1.	Behördenabfrage BMELV.....	58
3.2.2.	Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen.....	59
3.2.3.	Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten	61
3.2.4.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	61
3.2.5.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	62
3.2.6.	Zwischenfazit	62
3.3.	<i>Anfragenart</i>	62
3.3.1.	Behördenabfragen BMELV.....	62
3.3.2.	Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen.....	63
3.3.3.	Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten	63
3.3.4.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	63
3.3.5.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	64
3.3.6.	Zwischenfazit	65
3.4.	<i>Auskunftserteilung ohne Antrag</i>	65
3.4.1.	Behördenabfrage BMELV.....	65
3.4.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	66
3.5.	<i>Motive für die Inanspruchnahme des Informationsanspruchs</i>	66
3.5.1.	Gründe für die Inanspruchnahme des Informationsanspruchs.....	67
3.5.1.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung	67

3.5.1.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews.....	68
3.5.2.	Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs aus Sicht der Befragungszielgruppen.....	70
3.5.2.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung	70
3.5.2.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews.....	71
3.5.3.	Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs der Befragungszielgruppen aus Verbrauchersicht	72
3.5.3.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung	72
3.5.3.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews.....	74
3.5.4.	Zwischenfazit	74
3.6.	<i>Bearbeitungsergebnisse</i>	75
3.6.1.	Offene Anträge gemäß der Behördenabfrage BMELV	75
3.6.2.	Gewährter Informationszugang	75
3.6.2.1.	Behördenabfrage BMELV	75
3.6.2.2.	Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten.....	77
3.6.3.	Ablehnungsgründe gemäß der Behördenabfrage BMELV	77
3.6.4.	Zwischenfazit	79
3.7.	<i>Gebühren und Auslagen</i>	80
3.7.1.	Behördenabfrage BMELV.....	80
3.7.2.	Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen.....	82
3.7.3.	Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten	84
3.7.4.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	84
3.7.5.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	86
3.7.6.	Zwischenfazit	90
3.8.	<i>Rechtsbehelfe gemäß der Behördenabfrage BMELV</i>	91
3.8.1.	Widersprüche.....	91
3.8.2.	Anordnung des Sofortvollzugs durch die Behörde.....	93
3.8.3.	Klagen	93
3.8.4.	Zwischenfazit	94
3.9.	<i>Bewertung des Antragsverfahren</i>	94
3.9.1.	Antragsbearbeitung aus Sicht der Behörden.....	95
3.9.1.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung	95
3.9.1.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews.....	98
3.9.2.	Antragsverfahren aus Nachfragersicht	100
3.9.2.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung	100
3.9.2.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews.....	101
3.9.3.	Zwischenfazit	104
3.10.	<i>Qualität der Informationen</i>	105
3.10.1.	Beurteilung der Informationsqualität aus Sicht der Behörden.....	105
3.10.1.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	105

3.10.1.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	106
3.10.2.	Beurteilung der Informationsqualität aus Sicht der Antragsteller	107
3.10.2.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	107
3.10.2.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	108
3.10.3.	Zwischenfazit	110
3.11.	<i>Veröffentlichung von Informationen</i>	111
3.11.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	111
3.11.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	111
3.11.3.	Erkenntnisse aus dem Projekt „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur“	115
3.11.4.	Zwischenfazit	116
3.12.	<i>Erwartungen an das VIG</i>	117
3.12.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	117
3.12.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	122
3.12.3.	Zwischenfazit	128
3.13.	<i>Kritik und Verbesserungsvorschläge</i>	128
3.13.1.	Behördenabfrage BMELV	129
3.13.2.	Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten	133
3.13.3.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	135
3.13.4.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	140
3.13.5.	Zwischenfazit	144
3.14.	<i>Status quo Verbraucherschutz</i>	145
3.14.1.	Beurteilung des derzeit geltenden Verbraucherschutzes gemäß der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung	145
3.14.2.	Beurteilung bestehender Projekte/Initiativen zur Erhöhung des Verbraucherschutzes	148
3.14.2.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	148
3.14.2.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	151
3.14.2.3.	Zwischenfazit	151
3.15.	<i>Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme</i>	152
3.15.1.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung.....	152
3.15.2.	Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews	153
Teil 3: Anwendungserfahrungen und juristische Bewertung		155
1. Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG.....		155
1.1.	<i>Einführung</i>	155
1.2.	<i>Erzeugnisse im Anwendungsbereich des LFGB</i>	156
1.2.1.	Besonderheiten für Futtermittel nach VO EG 767/2009	156
1.2.2.	Besonderheiten für Lebensmittel im Hinblick auf die geplante InformationsVO	157
1.2.3.	Kosmetika.....	158

1.2.4.	Spielzeug	159
1.3.	<i>Produkte außerhalb des Anwendungsbereichs des LFGB</i>	163
1.3.1.	Arzneimittel.....	163
1.3.1.1.	Nationale und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen	163
1.3.1.2.	Stand der Pflichtinformationen	163
1.3.1.3.	Warnungen vor Gefahren und Sicherheitsrisiken.....	165
1.3.1.4.	Informationssysteme unterhalb der Gefahrenschwelle.....	166
1.3.1.5.	Informationen im Schadensfall	167
1.3.1.6.	Besondere Informationen zur Qualitätssicherung	167
1.3.2.	Medizinprodukte.....	168
1.3.2.1.	Nationale und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen	168
1.3.2.2.	Stand der Pflichtinformationen	169
1.3.2.3.	Warnung bei Gefahren	169
1.3.2.4.	Informationssysteme unterhalb der Gefahrenschwelle.....	169
1.3.2.5.	Informationen im Schadensfall	172
1.3.2.6.	Qualitätssicherung.....	172
1.3.3.	Chemikalien.....	173
1.3.3.1.	Nationale und gemeinschaftsrechtliche Regelungen.....	173
1.3.3.2.	Stand der Pflichtinformation	173
1.3.3.3.	Warnung bei Gefahren	174
1.3.3.4.	Informationssysteme unterhalb der Gefahrenschwelle.....	175
1.3.3.5.	Informationen im Schadensfall	178
1.3.3.6.	Qualitätssicherung.....	178
1.3.3.7.	Anhang: Biozid-Produkte.....	179
1.3.4.	Maschinen und Geräte, Werkzeuge	180
1.3.4.1.	Nationale und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen	180
1.3.4.2.	Stand der Pflichtinformation	181
1.3.4.3.	Warnung bei Gefahren	181
1.3.4.4.	Informationssysteme unterhalb der Gefahrenschwelle.....	183
1.3.4.5.	Informationen im Schadensfall	188
1.3.5.	Bauprodukte	188
1.3.5.1.	Stand der Pflichtinformation	189
1.3.5.2.	Warnung bei Gefahren:	189
1.3.6.	Pyrotechnik.....	189
1.3.6.1.	Nationale und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen	189
1.3.6.2.	Stand der Pflichtinformation	189
1.3.6.3.	Warnung bei Gefahren	189
1.3.6.4.	Qualitätssicherung.....	190
1.4.	<i>Dienstleistungen</i>	191
1.5.	<i>Fazit</i>	193

2. Die Einbeziehung von Unternehmen in die verbraucherpolitische Verantwortung	196
.....	
2.1. <i>Auskunftsansprüche gegen Unternehmen</i>	196
2.1.1. Übersicht	196
2.1.2. Umfang der vertraglichen Aufklärungspflichten	197
2.1.3. Pflichtangaben	198
2.1.3.1. Fernabsatzverträge	199
2.1.3.2. Verbraucherdarlehensverträge, entgeltliche Finanzierungshilfen und Darlehensvermittlungsverträge (verbundene Geschäfte).....	200
2.1.3.3. Zahlungsdienste	202
2.1.3.4. Teilzeitwohnrechte	203
2.1.3.5. Reiserecht.....	204
2.1.3.6. Exkurs: Versicherungsvertrag	204
2.1.3.7. Sicherung der Richtigkeit der Informationen durch Wettbewerbsrecht	204
2.1.3.8. Kein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts	206
2.1.3.9. Exkurs: Vorschlag der Kommission zur Schaffung einer Richtlinie über die Rechte der Verbraucher	206
2.1.4. Warn- und Gefahrenhinweispflichten.....	208
2.1.5. Sicherstellung der Richtigkeit freiwillig gegebener Informationen.....	210
2.1.5.1. Kaufrechtliche Mängelansprüche.....	210
2.1.5.2. Deliktsrecht und Produkthaftungsrecht	211
2.1.5.3. Wettbewerbsrechtliche Ansprüche.....	212
2.1.5.4. Aufsichtsrecht	212
2.1.6. Auskunftsansprüche und prozessuale Erleichterungen im Rahmen der Anspruchsdurchsetzung	212
2.1.6.1. Ansprüche zur Anspruchsdurchsetzung	212
2.1.6.2. Beweiserleichterungen und sekundäre Darlegungslast	215
2.1.6.3. Zwischenergebnis.....	216
2.1.6.4. Fazit.....	217
2.2. <i>Verpflichtung versus Freiwilligkeit</i>	218
2.3. <i>Freiwillige Informationsangebote</i>	219
2.3.1. Selbstverpflichtungen	219
2.3.1.1. Begriff	219
2.3.1.2. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	220
2.3.1.3. Anwendungserfahrungen	220
2.3.2. Gütesiegel und Qualitätsmanagementsicherungssysteme.....	221
2.3.2.1. Anwendungsbereich	221
2.3.2.2. Rechtlich reglementierte Gütesiegel und Managementsysteme	222
2.3.2.3. Freiwillige „private“ Standards	223
2.3.2.4. Freiwillige Informationssysteme einzelner Unternehmen.....	225

2.3.2.5.	Freiwillige Informationen über Verstöße	227
2.4.	Zusammenfassung und Stellungnahme.....	227
3.	Allgemeine Transparenzgrundsätze	229
3.1.	Aufgabenstellung.....	229
3.2.	Vom Amtsgeheimnis zur gläsernen Verwaltung?	229
3.3.	Zielsetzung der Informationsgesetze	231
3.3.1.	UIG.....	231
3.3.2.	IFG	231
3.3.3.	IWG.....	232
3.3.4.	VIG.....	232
3.3.5.	Zwischenergebnis	233
3.3.6.	Die Informationsgesetze in der Praxis.....	234
3.4.	Transparenz und Verfassung.....	234
3.4.1.	Funktionen voraussetzungsloser Informationsansprüche – die staatsrechtliche Sicht.....	235
3.4.2.	Gegenrechte.....	236
3.4.2.1.	Grundstruktur	236
3.4.2.2.	Insbesondere: Die Glykolweinentcheidung des BVerfG.....	237
3.4.3.	Zusammenfassung	239
3.5.	Transparenz und Europa.....	239
3.5.1.	Vorgaben für die Mitgliedstaaten	239
3.5.2.	Allgemeine Transparenzvorgaben	240
3.5.3.	Insbesondere: Vorgaben im Lebensmittelrecht	240
3.6.	Rechtsvergleich	241
3.7.	Sollte eine Grundsatzregelung in das VIG bzw. in ein allgemeines Verwaltungsinformationsgesetz aufgenommen werden?.....	242
4.	Abstimmung und Systematisierung der gesetzlichen Informationsrechte	244
4.1.	Aufgabenstellung.....	244
4.2.	Zielsetzung	244
4.3.	Anwendungsbereich	247
4.3.1.	UIG.....	247
4.3.2.	IFG	247
4.3.3.	VIG.....	248
4.4.	Ausweitung von Informationsansprüchen?	249
4.5.	Gesetzgebungskompetenz.....	251
4.6.	Zuständige Behörden.....	254

4.7.	<i>Ausschlusstatbestände</i>	255
4.7.1.	Übersicht	255
4.7.2.	Insbesondere: Auskunftsansprüche in Verwaltungsverfahren.....	256
4.7.2.1.	Begriff des Verwaltungsverfahrens.....	256
4.7.2.2.	UIG	257
4.7.2.3.	IFG	258
4.7.2.4.	VIG	259
4.7.2.5.	Stellungnahme.....	263
4.7.3.	Insbesondere: Schutz von behördlichen Entscheidungsprozessen	263
4.7.4.	Insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	264
4.7.4.1.	Rechtsverstöße als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse?	264
4.7.4.1.1.	Gesetzliche Regelungen	264
4.7.4.1.2.	Wettbewerbsrecht.....	264
4.7.4.1.3.	Qualifizierung als Verstoß	267
4.7.4.1.4.	Exkurs: Geheimnisschutz und Whistleblowing.....	268
4.7.4.2.	Sonstige wettbewerbsrelevante Informationen.....	269
4.7.5.	Abwägung	270
4.7.6.	Zusammenfassung und Stellungnahme	270
4.8.	<i>Beteiligung Dritter (Anhörung/Abwägung/Einverständnis)</i>	270
4.8.1.	VIG.....	270
4.8.1.1.	Gesetzliche Regelungen	271
4.8.1.2.	Empirische Ergebnisse	272
4.8.2.	IFG	273
4.8.3.	UIG.....	274
4.8.4.	Zusammenfassung und Regelungsvorschlag	275
4.9.	<i>Bestimmtheitsgrundsatz</i>	275
4.9.1.	VIG.....	275
4.9.2.	UIG.....	276
4.9.3.	IFG	277
4.9.4.	Schlussfolgerungen.....	277
4.10.	<i>Richtigkeit</i>	278
4.10.1.	Empirische Ergebnisse	278
4.10.2.	Gesetzliche Regelungen	278
4.10.3.	Sonstige Vorgaben zur Datenrichtigkeit.....	279
4.10.4.	Stellungnahme	280
4.11.	<i>Aktive Auskunftserteilung ohne Antrag</i>	281
4.11.1.	Empirische Ergebnisse	281
4.11.2.	Gesetzliche Regelungen	282
4.11.3.	Rechtliche Streitfragen	283
4.11.4.	Stellungnahme	283

4.12.	<i>Gebühren und Auslagen</i>	284
4.12.1.	Rechtliche Regelungen und empirische Ergebnisse	284
4.12.2.	Die Regelungen des VIG vor dem Hintergrund der allgemeinen Kostenerhebungsgrundsätze	286
4.12.3.	Kostenerhebung nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG).....	288
4.12.3.1.	Rechtliche Bestimmungen	288
4.12.3.2.	Rechtsprechung und EG-Recht.....	289
4.12.4.	Kostenerhebung nach dem IFG	290
4.12.4.1.	Rechtliche Regelungen	290
4.12.4.2.	Tatsächliche Inanspruchnahme.....	291
4.12.5.	Sonstige Kostenregelungen	292
4.12.6.	Zusammenfassung und Stellungnahme	292
4.13.	<i>Antrag und Rechtsschutz</i>	293
4.13.1.	Antragsverfahren	293
4.13.2.	Bearbeitungsfristen.....	294
4.13.3.	Rechtsbehelfe	295
4.14.	<i>Einsatz von Informationsbeauftragten</i>	295
4.15.	<i>Ist Systematisierung und Vereinheitlichung sinnvoll?</i>	296
Teil 4: Zusammenfassung der Ergebnisse		298
Literaturverzeichnis.....		305
Anlage 1: Überblick über die Berücksichtigung unterschiedlicher Quellen im Gutachten.....		314
Anlage 2: Der bei der Behördenabfrage eingesetzte Fragebogen		315
Anlage 3: Die geographische Verteilung der in Stufe 1 und Stufe 2 befragten Institutionen.....		319
Anlage 4: Der bei der schriftlichen Befragung (Stufe 1) eingesetzte Fragebogen		321
Anlage 4.1: Fragebogen für Behörden		321
Anlage 4.2: Fragebogen für Verbraucherorganisationen		327
Anlage 4.3: Fragebogen für Unternehmen		333
Anlage 4.4: Fragebogen für Unternehmensverbände.....		340
Anlage 4.5: Fragebogen für Medienunternehmen.....		346
Anlage 4.6: Fragebogen für Rechtsanwaltskanzleien		351
Anlage 5: Die Liste der Auskunftspersonen für die schriftliche Befragung (Stufe 1)		357

Anlage 6: Die Liste der Auskunftspersonen für die Experteninterviews (Stufe 2)	361
Anlage 7: Die kriteriengestützte Auswahl der Experten	363
Anlage 8: Vorbereitungsfragen für die Experteninterviews (Stufe 2).....	366
Anlage 9: Der Leitfaden für die Experteninterviews (Stufe 2)	367

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
AMG	Arzneimittelgesetz
Anm.	Anmerkung(en)
Art.	Artikel
AS-Drucks.	Ausschussdrucksache
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BArchG	Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BauPG	Gesetz über das Inverkehrbringen von und den freien Warenverkehr mit Bauprodukten
BayVGH	Bayrischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Brandenburg
BbgAIG	Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BE	Berlin
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGB-InfoV	Verordnung über Informations- und Nachweispflichten nach bürgerlichem Recht
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BlnIFG	Berliner Informationsfreiheitsgesetz

BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
BSE	Bovine Spongiform Encephalopathy
BStatistikG	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke
BT-Drs./Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
CE	Conformité Européenne
ChemG	Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen
CLP	Classification, Labelling and Packaging of Substances and Mixtures
CVUA	Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt
DCFR	Draft Common Frame of Reference
DIMDI	Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information
DIN	Deutsches Institut für Normung
Diss.	Dissertation
DLR	Deutsche Lebensmittel-Rundschau
DNEL	Derived No-Effect Level
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
EG	Europäische Gemeinschaften
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche
Einl.	Einleitung
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EMEA	European Medicines Agency
et al.	und andere

EU	Europäische Union
EUDAMED	European Database on Medical Devices
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GAP	Good Agricultural Practice
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GLP	Gute Labor-Praxis
GPSG	Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte
GPSGV	<i>hier:</i> Zweite Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz
HB	Bremen
HbgIF	Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz
HDE	Hauptverband des deutschen Einzelhandels
HE	Hessen
HH	Hamburg
HPresseG	Hessisches Gesetz über Freiheit und Recht der Presse
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HVwKostG	Hessisches Verwaltungskostengesetz
i.d.F.	in der Fassung
i.V.	in Verbindung
ICSMS	Internet-supported Information and Communication System for the pan-European Market Surveillance of Technical Products
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFGGebV	Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz
IFGNRW	Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen
IFS	International Food Standard
IHK	Industrie- und Handelskammer
insbes.	insbesondere

ISO	International Organization for Standardization
IUPAC	International Union of Pure and Applied Chemistry
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
JA	Juristische Arbeitsblätter
JZ	Juristen Zeitung
KAT	Verein für kontrollierte (alternative) Tierhaltungsformen e.V.
KOM	Kommissionsdokument(e)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
Lit.	Literatur
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
m. Anm. v.	mit Anmerkungen von
m.w.Nachw	mit weiteren Nachweisen
MPG	Gesetz über Medizinprodukte
MPSV	Verordnung über die Erfassung, Bewertung und Abwehr von Risiken bei Medizinprodukten
MSC	Marine Stewardship Council
MünchKomm	Münchener Kommentar
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nachw.	Nachweise(n)
NGO	Non-Governmental Organization
NI	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖkoKennzVO	Verordnung zur Gestaltung und Verwendung des Öko-Kennzeichens
OVG	Oberverwaltungsgericht
PatG	Patentgesetz
PharmaR	Pharma Recht (Fachzeitschrift)
PNEC-Wert	Predicted No-Effect Concentration
ProdHG	Gesetz über die Haftung für fehlerhafte Produkte
PSI-Richtlinie	„Public Sector Information“-Richtlinie

QS	Qualität und Sicherheit
RAPEX	Rapid Alert System for non-food consumer products
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
s.	siehe
S.	Seite
s.o.	siehe oben
SA	Social Accountability
SAI	Social Accountability International
SchlHol/SH	Schleswig-Holstein
SGB	Sozialgesetzbuch
SL	Saarland
Slg.	Sammlung (der Rechtsprechung des EuGH)
SN	Sachsen
sog.	so genannt
ST	Sachsen-Anhalt
StaULG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
SWR	Südwestrundfunk
TH	Thüringen
u.a.	unter andere(m)(n); und andere
UBA	Umweltbundesamt
UIG	Umweltinformationsgesetz
UIGKostV	Verordnung über Kosten für Amtshandlungen der informationspflichtigen Stellen beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VAG	Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen
VerwKostG	Verwaltungskostengesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz

VIGGebV	Verordnung über die Gebühren nach dem Verbraucherinformationsgesetz
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVG	Gesetz über den Versicherungsvertrag
VVG-InfoV	Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband
WeinG	Weingesetz
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WpHG	Gesetz über den Wertpapierhandel
WWF	World Wide Fund for Nature
z.B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Typisierung der zur Fristeinhaltung und Drittbeteiligung gemachten Angaben (n = 408).....	36
Abbildung 2: Stellungnahmen der Befragten (n = 30) zu Aussagen über Regelungen bei Drittbeteiligungen.....	44
Abbildung 3: Stellungnahmen der Befragten (n = 34) zu Aussagen über Regelungen bei Drittbeteiligungen.....	46
Abbildung 4: Typisierung der Antragsteller.....	54
Abbildung 5: Stellungnahmen der Befragten zum Antragstellerkreis.....	56
Abbildung 6: VIG-Anträge zugrundeliegende Schwerpunktthemen (n = 598).....	59
Abbildung 7: Typisierung der Anfragenarten	63
Abbildung 8: Vermutete Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen der Befragten aus Verbrauchersicht	73
Abbildung 9: Bearbeitungsergebnisse der bearbeiteten VIG-Anträge (n = 378)	76
Abbildung 10: Typisierung der insgesamt vorhandenen rechtlichen Ablehnungsgründe.....	78
Abbildung 11: Typisierung der zu Gebühren gemachten Angaben (n = 362)	81
Abbildung 12: Typisierung der zu Auslagen gemachten Angaben (n = 372).....	82
Abbildung 13: Stellungnahmen der Befragten zu Aussagen über die Bemessung von Gebühren und Auslagen (Kosten)	86
Abbildung 14: Stellungnahmen der Befragten zu den mit dem VIG verbundenen Erwartungen	118
Abbildung 15: Stellungnahmen der Befragten zu dem Erfüllungsgrad der mit dem VIG verbundenen Erwartungen.....	119
Abbildung 16: Stellungnahmen der Befragten zu ausgewählten Aussagen über das VIG.....	121
Abbildung 17: Stellungnahmen der Befragten zu Aussagen über den derzeitigen Verbraucherschutz.....	147
Abbildung 18: Beurteilung ausgewählter Projekte/Initiativen zur Erhöhung des Verbraucherschutzes	150
Abbildung 19: Beurteilung eines Ausbaus ausgewählter Projekte/Initiativen	151

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die Anzahl der VIG-Anträge in den einzelnen Bundesländern und -behörden	31
Tabelle 2: Die sechs Bundesländer mit der höchsten Antragsanzahl	31
Tabelle 3: VIG-Anträge in Baden-Württemberg	32
Tabelle 4: Übersicht über die vom vzbv gestellten Anfragen	34
Tabelle 5: Übersicht über die von foodwatch e.V. gestellten Anfragen	35
Tabelle 6: Übersicht über die von Greenpeace e.V. gestellten Anfragen	35
Tabelle 7: Die Fristeinhaltung in den einzelnen Bundesländern und -behörden	37
Tabelle 8: Bearbeitungsdauer der VIG-Anträge in Hamburg	39
Tabelle 9: Bearbeitungsdauer der VIG-Anträge in Bayern	39
Tabelle 10: Die Beteiligung Dritter	42
Tabelle 11: Die Drittbeteiligung in den einzelnen Bundesländern und -behörden	43
Tabelle 12: Die Schwerpunktthemen der VIG-Anträge	59
Tabelle 13: Dokumentation der beim Sächsischen Ministerium für Soziales eingegangenen VIG-Anträge	60
Tabelle 14: Die Bearbeitungsergebnisse in den Bundesländern und -behörden	76
Tabelle 15: Die Ablehnungsgründe in den Bundesländern und -behörden	79
Tabelle 16: Die erhobenen Gebühren in den Bundesländern und -behörden	81
Tabelle 17: Die erhobenen Auslagen in den Bundesländern und -behörden	82
Tabelle 18: Erhobene Gebühren und Auslagen in Bayern	83
Tabelle 19: Die Widersprüche in den Bundesländern und -behörden	93
Tabelle 20: Die Klagen in den Bundesländern und -behörden	94

Teil 1: Aufgabenstellung und Gang der Untersuchung

Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) wurde im November 2007 verabschiedet und ist am 1. Mai 2008 in Kraft getreten. Anlass für die Wiedervorlage des Gesetzes durch den damaligen Bundesminister Seehofer war neben der Schaffung größerer Transparenz das Ziel der Vorbeugung und Eindämmung von Lebensmittelskandalen.

Das VIG ist ein vergleichsweise kurzes Gesetz, das gerade einmal sechs Paragraphen umfasst. Zentral ist § 1, in dem ein Anspruch auf Zugang zu gesundheitsbezogenen Verbraucherinformationen eingeräumt wird. Der Anspruch besteht voraussetzungslos und ist unabhängig davon, ob subjektive Rechte derjenigen, die Auskünfte begehren, betroffen sein können. Auskunftspflichtig sind öffentliche Stellen, die Aufgaben nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) wahrnehmen.

Anspruchsausschluss- und Beschränkungsgründe werden in § 2 vorgesehen. Danach können einem Auskunftsanspruch sowohl öffentliche als auch private Belange entgegenstehen. Vorgaben zur Antragstellung und zu den Einzelheiten des Verfahrens finden sich in den §§ 3, 4 und 5. Die Erhebung von Gebühren und Kosten ist in § 6 geregelt. Das VIG wird ergänzt durch § 40 LFGB, in dem eine Ermächtigung zu öffentlichen Warnungen enthalten ist. Eine antragslose Information der Öffentlichkeit sieht außerdem § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG vor.

In der Grundstruktur entspricht das VIG den Umweltinformationsgesetzen (UIG) von Bund und Ländern sowie den vorhandenen Informationsfreiheitsgesetzen (IFG), auf deren Grundlage vor Erlass des VIG auch schon Ansprüche auf Zugang zu Informationen über Lebensmittel geltend gemacht werden konnten.

Bei der Schaffung des Gesetzes wurde die Bundesregierung von Bundestag und Bundesrat aufgefordert, das VIG innerhalb von zwei Jahren zu evaluieren und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Informationsansprüche zu unterbreiten.

Zu diesem Zweck sollten die Erfahrungen mit den Regelungen des VIG analysiert sowie praktikable und juristisch tragfähige Lösungen zur Bewältigung etwaiger Probleme entwickelt werden. Die Ausarbeitung sollte interdisziplinär unter Einbeziehung wirtschaftswissenschaftlicher und

juristischer Kenntnisse und Methoden erfolgen. In die Bearbeitung wurden die nachfolgenden Unterpunkte einbezogen:

- a) Auswirkung der für die Bearbeitung der Auskunftsanliegen vorgesehenen Fristen mit Blick auf die Gewährleistung einer zügigen Auskunftserteilung,
- b) Inanspruchnahme des Auskunftsanspruchs in Bezug auf Anzahl und Art der gestellten Anträge, Häufigkeit und Gewährung eines Antrags auf Auskunft bzw. Häufigkeit und Gründe der abgelehnten Auskunftsanträge sowie Kostenentwicklung für den Verbraucher,
- c) Diskussion und Bewertung der Ausweitung des Anwendungsbereichs des Gesetzes über Lebensmittel, Futtermittel und Bedarfsgegenstände auf weitere Produkte und Dienstleistungen unter Berücksichtigung deren spezifischer Erfordernisse,
- d) Diskussion und Bewertung der Einbeziehung von Unternehmen in die verbraucherpolitische Verantwortung, insbesondere durch Verbesserung des Zugangs der Verbraucher zu den bei Unternehmen vorliegenden Informationen und
- e) gegenseitige Abstimmung und Systematisierung aller gesetzlichen Informationsrechte.

Bei den Unterpunkten a) und b) werden nachfolgend schwerpunktmäßig die bei der tatsächlichen Inanspruchnahme des Informationsanspruchs auftretenden empirisch zu beobachtenden Phänomene analysiert. Insoweit wurde ein vom BMELV in Zusammenarbeit mit den Bundesländern entwickelter und über die Länderministerien verteilter Fragenkatalog über Anzahl und Bearbeitungsergebnisse der eingegangenen Anfragen bei betroffenen Behörden ausgewertet. Ergänzend wurden eigene Fragebögen an ausgewählte Nachfrager des VIG mit Indikatorfunktion verschickt sowie eine Reihe von Expertengesprächen durchgeführt. Aufbauend auf den Ergebnissen der empirischen Studien werden sodann die Unterpunkte c-e behandelt.

Teil 2: Empirische Befunde und Interpretation

1. Vorgehensweise bei den Datenerhebungen

Im Rahmen der Teilprojekte „Auswirkungen der Bearbeitungsfristen nach dem VIG“ und „Inanspruchnahme des Informationsanspruchs“ fließen verschiedene Datenquellen in die Auswertung ein. So finden neben den primärstatistischen Analysen der Bietergemeinschaft auch die entsprechende Datenerhebung des BMELV, Kleine Anfragen und veröffentlichte Reporte zum VIG Eingang in das Gutachten. Des Weiteren finden die Erkenntnisse aus dem Projekt „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur“ Berücksichtigung.¹

1.1. Datenerhebung des BMELV (Behördenabfrage)

1.1.1. Konzeption

Für die Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem VIG organisierte das BMELV im Frühjahr 2009 eine bundesweite Erhebung bei Behörden. Der Fragebogen, der dieser Behördenabfrage zugrunde lag, wurde in einem Erfahrungsaustauschkreis der für das VIG zuständigen Behördenvertreter von Bund und Ländern in mehreren Abstimmungsrunden entwickelt. Bei der Ausarbeitung der Fragebögen wurde neben dem Bedürfnis nach einer möglichst umfassenden Datengrundlage auch der Notwendigkeit einer Beschränkung des Verwaltungsaufwandes auf ein für die zuständigen Landesbehörden vertretbares Maß Rechnung getragen. Dies erforderte eine deutliche Vereinfachung hinsichtlich Praktikabilität bzw. Vollzugstauglichkeit des Erhebungsfragebogens. Neben dem BMELV waren auch die zuständigen Länderministerien, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sowie das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) Mitglieder des Erfahrungsaustauschkreises. Die abschließend abgestimmten Fragebögen wurden Ende April 2009 per E-Mail an die Mitglieder des Erfahrungsaustauschkreises versandt und von diesen an die jeweils zuständigen Landes- bzw. Kommunalbehörden weitergeleitet. Stichtag für die Erfassung der eingegangenen VIG-Anträge war der 01.05.2009, sodass über einen Zeitraum von zwölf Monaten seit Inkrafttreten des Gesetzes am 01.05.2008 alle gestellten Anträge erfasst werden sollten. Die Fragebögen wurden von den Behörden an die jeweiligen Länderministerien ausgefüllt zurückgesandt und von diesen an das BMELV Anfang Juli 2009 übermittelt. Das BMELV stellte der Bietergemeinschaft die auf Länderebene bzw. nach Bundesbehörden aggregierten Daten für die Auswertung zur Verfügung. Der in die Auswertung einfließende Datensatz umfasst neben den Angaben der 16 Bundesländer Daten der drei Bundesbehörden

¹ Vgl. Anlage 1 für einen Überblick über die Berücksichtigung der Quellen im Gutachten.

BMELV, BfR und BVL.² Zudem konnten von den Bundesländern Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern die auf Landkreisebene aggregierten Daten eingeholt werden.

1.1.2. Aufbau des Fragebogens

Der vom BMELV konzipierte Fragebogen umfasst insgesamt fünf Seiten³ und enthält im Wesentlichen folgende Angaben:

- Gesamtanzahl Anträge
- Antragsteller: „Privat“ vs. „Presse/Verband“
- Schwerpunktthemen – Gegenstand der Anfragen (aus Sicht des Antragstellers): § 1 Abs. 1 Nr. 1: Rechtsverstöße, § 1 Abs. 1 Nr. 2: Gefahren, § 1 Abs. 1 Nr. 3: Beschaffenheit, § 1 Abs. 1 Nr. 4: Ausgangsstoffe, § 1 Abs. 1 Nr. 5: Überwachungsmaßnahmen
- Art der Anfragen: „konkret auf ein Produkt bezogen“ vs. „pauschal nach größerem Datenbestand (z.B. Rechtsverstöße in den Jahren 2005 bis 2008)“
- Einhaltung der Frist: „Frist eingehalten“ vs. „Frist nicht eingehalten“ mit Differenzierung „mit Drittbeteiligung“ oder „ohne Drittbeteiligung“
- Vorschläge für eine Änderung VIG/VIGGebV
- Auskunftserteilung ohne Antrag (gem. § 5 Abs. 1 Satz 2)
- Angaben über das Bearbeitungsergebnis: „Informationszugang gewährt“, „Informationszugang teilweise gewährt“ oder „Informationszugang abgelehnt“
- Gebührenerhebung: „nein“ („Rechtsverstoß“ oder „geringer Verwaltungsaufwand“) vs. „ja“ (Höhe der erhobenen Gebühr „bis 25 €“, „bis 250 €“ und „≥ 250 €“)
- Auslagenerhebung: „nein“ vs. „ja“ (Höhe der erhobenen Auslagen „bis 5 €“, „bis 10 €“ und „≥ 10 €“)
- Widersprüche: Angaben über „Antragsteller“, Verfahren („laufend“, „abgeschlossen“ („Abhilfe“, „teilweise Abhilfe“, „Zurückweisung“ oder „sonstige Erledigung“)) und Widerspruchsgebühren („bis 25 €“, „bis 250 €“ oder „≥ 250 €“)
- Sofortvollzug von Behörde angeordnet mit der Differenzierung in „von Gericht bestätigt“ vs. „von Gericht aufgehoben“
- Klagen: Angaben über „Kläger“, „Klage ohne Widerspruch“, Verfahren („anhängig“, „Stattgabe“, „teilweise Stattgabe“, „Abweisung“ oder „sonstige Erledigung“)
- Weiterleitung an zuständige Behörde, da Information nicht im Angebot

² Bei der Bundesbehörde Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) war zum Stichtag kein Antrag eingegangen.

³ Vgl. Anlage 2.

- Ablehnungsgründe: „öffentliche Belange (§ 2 S. 1 Nr. 1 VIG)“, „private Belange (§ 2 S. 1 Nr. 2 c VIG vs. § 2 S. 1 Nr. 2 a, b, d VIG)“ oder „sonstige Gründe (§ 3 VIG, z.B. formale Fehler)“
- Beteiligte Dritte: „0-1“, „2-10“, „11-100“ oder „über 100“

1.2. Empirische Arbeiten der Bietergemeinschaft

Um kleinere Unstimmigkeiten beim Ausfüllen des Fragebogens zu klären, wurden ergänzende Erhebungen der Bietergemeinschaft durchgeführt. Hierzu wurde Kontakt mit den im Zuge der Datenerhebung des BMELV für die Aggregation der Daten auf Länderebene zuständigen Personen hergestellt. Des Weiteren wurden so genannte Kleine Anfragen im Bundestag bzw. auf der Ebene der Landtage sowie Erfahrungsberichte von Verbraucherorganisationen in die Auswertung einbezogen.

1.2.1. Ergänzung der vom BMELV durchgeführten Behördenabfrage

In Absprache mit dem Auftraggeber wurde ein telefonischer Kontakt mit allen für die Aggregation zuständigen Personen in den Ministerien der Bundesländer hergestellt und um deren Mithilfe bei der Datenbereinigung gebeten. Nachdem die Fragen durch Rücksprache mit den zuständigen Ämtern bzw. Länderministerien geklärt wurden, konnten folgende Ergänzungen vorgenommen werden:

- Anzahl „offener Anträge“
- „Frist eingehalten“ mit Differenzierung „mit Drittbeteiligung“ oder „ohne Drittbeteiligung“⁴
- Aufteilung der Kategorie „0-1“ Anzahl beteiligter Dritte in „0 = keine Drittbeteiligung“ und „1 = eine Drittbeteiligung“⁵
- „Informationszugang abgelehnt, da Information nicht im Angebot“ als weitere Kategorie für die Ablehnung des Informationszugangs im Fragebogen.

Mit der dankenswerten Unterstützung der angesprochenen Kontaktpersonen konnte die Bereinigung der Daten der Behördenabfrage erfolgreich abgeschlossen werden. Zudem konnten auch die auf Regierungsbezirksebene aggregierten Daten von Bayern eingeholt werden.

1.2.2. Sekundärstatistische Analysen Kleiner Anfragen

Seit Inkrafttreten des VIG wurden von Abgeordneten der Länderparlamente mehrere Kleine Anfragen an die Bundes- oder Landesregierung gestellt. Die Dokumente sind im Internet auf der

⁴ Diese Differenzierung enthielt bereits der Behörden-Fragebogen bei „Frist nicht eingehalten“.

⁵ Die im Behörden-Fragebogen enthaltenen Kategorien „2-10“, „11-100“ und „mehr als 100“ wurden beibehalten.

Seite des Deutschen Bundestages oder der Landtage unter „Parlamentspapiere – Drucksache“ frei zugänglich. Der Recherchezeitraum für die sog. Kleinen Anfragen lag zwischen Mai und September 2009. Die in diesen Anfragen hinterlegten Informationen wurden als weitere Quelle für das Gutachten herangezogen, sofern diese einen inhaltlichen Mehrwert für die einzelnen Untersuchungsaspekte im Gutachten enthielten. Informationen, die bereits über die Behördenabfrage abgerufen worden sind und zugleich in den Kleinen Anfragen hinterlegt waren, wurden nicht erneut dargestellt.⁶

1.2.3. Sekundärstatistische Analysen veröffentlichter Reporte zum VIG

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.: VIG – Bei den Verbrauchern durchgefallen

Der am 19.01.2009 veröffentlichte Testbericht der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) enthielt die Ergebnisse eines bundesweiten Behördentests zur Anwendung des VIG. Der vzbv hat gemeinsam mit den Verbraucherzentralen insgesamt 105 Anfragen an Landesbehörden und Kommunen gestellt und ausgewertet.⁷ 65 dieser Anträge wurden über Bürger/innen gestellt, ohne dass die Unterstützung einer Verbraucherzentrale erkennbar war.⁸ 40 Anfragen⁹ wurden von den Verbraucherzentralen im eigenen Namen gestellt.

foodwatch-Report: VIG-Praxistest

foodwatch e.V. hat über einen Zeitraum von sechseinhalb Monaten – von Inkrafttreten des VIG am 01.05.2008 bis zum Redaktionsschluss für den Report am 15.11.2008 – das VIG auf Anwendbarkeit und Wirksamkeit in der Praxis geprüft.¹⁰ Insgesamt 29 Einzelanfragen¹¹ wurden an Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden gestellt.¹²

⁶ Zugleich können die Anfragen aller Länder als weiterführende Literatur genannt werden. Vgl. hierzu beispielsweise LT-Drucks. 4/7080 und 4/7563 (BB).

⁷ Vgl. vzbv (2009), S. 2.

⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden vzbv (2009), S. 5.

⁹ 19 dieser Anfragen entfallen auf das Land Brandenburg, da nach Verweis der Landesbehörde die Kreisverwaltungen einzeln angeschrieben werden mussten (vgl. vzbv (2009), S. 5).

¹⁰ Vgl. foodwatch e.V. (2008), S. 5.

¹¹ Vgl. ebd., S. 10.

¹² Vgl. ebd., S. 5-6.

Greenpeace e.V.: Anträge von Greenpeace e.V. nach dem VIG

Am 29.07.2008 veröffentlichte die Organisation Greenpeace e.V. ihre Ergebnisse zu den von ihr gestellten zehn Anträgen.¹³ Vier dieser Anträge wurden an Städte, fünf an die Lebensmittelüberwachung in den Flächenländern und einer an das BMELV selbst gerichtet.

1.3. Primärforschung der Bietergemeinschaft

1.3.1. Überblick über die methodische und zeitliche Vorgehensweise

Um die Erfahrungen im Umgang mit dem VIG empirisch zu ergründen, hat die Bietergemeinschaft in einem weiteren Schritt Primärforschung betrieben. In einer 1. Stufe wurde eine standardisierte schriftliche Befragung entwickelt. In einer sich anschließenden Stufe 2 wurden jeweils ca. 90 Minuten dauernde Tiefeninterviews realisiert. Durch diese zeitliche Abfolge konnten Erkenntnisse der ersten Stufe (schriftliche Befragung) für die sich anschließende zweite Stufe (Experteninterviews) genutzt werden. In den Expertengesprächen, die als halbstandardisierte Tiefeninterviews angelegt waren, sollten empirische Befunde aus der Behördenabfrage und der Stufe 1 vertieft sowie weitere Einsichten hinsichtlich z.B. praktischer Anwendungserfahrungen gewonnen werden.

Bei den Befragungszielgruppen handelte es sich im Einzelnen um Verbraucherorganisationen, Behörden, Unternehmen und „Nachfrager“ mit Indikatorfunktion, zu denen Unternehmensverbände, Medienunternehmen sowie Rechtsanwaltskanzleien, Auskunftsteien und Ratingagenturen zählten. Mit Blick auf die insbesondere bei kleineren Behörden teilweise geringe Antragsanzahl und um eine deutschlandweite Befragung zu ermöglichen, wurde die Anzahl der Experten bei den Behörden erhöht.¹⁴ So flossen insgesamt 55 Datensätze (davon 34 aus der schriftlichen Befragung und 21 aus den Experteninterviews) in die Auswertung ein.

Zu den Auswertungen der Bietergemeinschaft in Stufe 1 und Stufe 2 ist anzumerken, dass diese aufgrund der geringen Fallzahl keinen repräsentativen Charakter besitzen. Sie zeichnen vielmehr ein grobmaschiges, exploratives Bild der Meinungen der verschiedenen Befragungszielgruppen, das durch die jeweils auskunftsbereiten Experten entstanden ist.

¹³ Vgl. hierzu und im Folgenden Greenpeace e.V. (2008), S. 1.

¹⁴ Bei der Auswahl der Behörden fand eine Konzentration auf diejenigen Behörden statt, die im Rahmen der Behördenabfrage relativ viele VIG-Anträge bearbeitet hatten. Bis aus wenige geographische Räume wurde eine deutschlandweite regionale Abdeckung erreicht (vgl. Anlage 3).

1.3.2. Stufe 1: Schriftliche Befragung

Die schriftlichen Fragebögen¹⁵ wurden Mitte August 2009 versandt. Insgesamt sind 37 Fragebögen zurückgeschickt worden, von denen drei nicht auswertbar waren, da der Fragebogen entweder nur teilweise oder gar nicht ausgefüllt wurde.¹⁶ Grund für das Nichtausfüllen des Fragebogens war die von den Experten als zu gering eingeschätzte Kenntnis über das VIG. Es wurde auch Kontakt mit Ratingagenturen und Auskunfteien aufgenommen. Da diese Unternehmen laut eigener Angaben keinerlei Berührungspunkte zum VIG haben und Informationen über andere Quellen beziehen, wurden diese nicht in die Erhebungen einbezogen.

Eine Liste der teilnehmenden Experten in der schriftlichen Befragung ist der Anlage 5 zu entnehmen. Konkret handelt es sich um fünf Verbraucherorganisationen¹⁷, vier Unternehmen, drei Unternehmensverbände, zwei Medienunternehmen, drei Rechtsanwaltskanzleien sowie 17 Behörden. Der Expertenauswahl wurden verschiedene Kriterien zugrunde gelegt, die in Anlage 7 aufgeführt sind. Trotz der Tatsache, dass ein paar wenige Fragebögen aus Stufe 1 nicht zurückgeschickt wurden, konnte das Ziel, jede Ausprägung mit empirischen Daten zu hinterlegen, fast vollständig erreicht werden. Der Gesamtdatensatz weist zudem ein gutes und somit adäquates Verhältnis hinsichtlich des Kriterienmixes und der Befragungszielgruppen auf.

Der Fragebogen wurde hinsichtlich mehrerer Aspekte an die Befragungszielgruppen angepasst. Dies betraf zum einen den Erfahrungsstand mit dem VIG. Das Recht auf Informationen hatten bisher vier der fünf Verbraucherorganisationen und zwei Rechtsanwaltskanzleien in Anspruch genommen. Diese Experten bezogen zu folgenden Punkten Stellung:

- Gründe für die Inanspruchnahme des Informationsanspruchs (Anpassung an jeweilige Befragungszielgruppe)
- Beurteilung des Antragsverfahrens und Verbesserungsvorschläge
- Beurteilung möglicher erhobener Gebühren und Auslagen
- Beurteilung der Zusammenarbeit mit den Behörden bei Rückfragen
- Beurteilung der Qualität der erhaltenen Informationen

Eine Verbraucherorganisation, vier Unternehmen, zwei Medienunternehmen, eine Rechtsanwaltskanzlei und drei Unternehmensverbände hatten bisher keine Anträge gestellt und wurden infolgedessen zu folgenden Themenbereichen befragt:

- Kriterien für eine Nichtinanspruchnahme aus eigener Sicht

¹⁵ Vgl. Anlagen 4.1 bis 4.6.

¹⁶ In einem dieser Fälle wurde in einem separaten Schreiben eine Stellungnahme des Unternehmens zurückgeschickt.

¹⁷ Hierbei handelt es sich u.a. um die Deutsche Umwelthilfe, weil diese entgegen der ursprünglichen Planung nicht bereit war, an einem Experteninterview mitzuwirken und stattdessen den schriftlichen Fragebogen ausgefüllt hat.

- Mögliche Gründe für eine Antragstellung

Auf Seiten der Antragsbearbeiter und somit die Behörden betreffend wurde nicht zwischen VIG-Anträge „bearbeitet“ und „nicht bearbeitet“ differenziert. Lagen noch keine Erfahrungen mit VIG-Anfragen bei den Behörden vor, sollten die Fragen basierend auf Einschätzungen beantwortet werden. Dies war aber nur bei einer Behörde der Fall. Insgesamt flossen 17 Behördenfragebögen in die Auswertung ein, die Fragen zu folgenden Themenbereichen enthielten:

- Kurzstatistik über gestellte Anfragen
- Ausschlussfrist
- Vollzugskontrolle
- Bearbeitung der Verbrauchieranfragen
- Beurteilung möglicher erhobener Gebühren und Auslagen
- Beurteilung der Zusammenarbeit der Behörden untereinander
- Beurteilung der Zusammenarbeit mit Unternehmen, die um Stellungnahme gebeten wurden
- Beurteilung des zeitlichen und finanziellen Aufwands für die Antragsbearbeitung
- Beurteilung Antragsverfahren
- Beurteilung der Qualität der Informationen

Alle Befragungszielgruppen (34 Experten) nahmen mit einzelnen Ausnahmen¹⁸ Stellung zu folgenden Themenbereichen:

- Angaben zur Institution und Person
- Kriterien für eine Nichtinanspruchnahme aus Verbrauchersicht
- Stellungnahme zu der Beteiligung Dritter
- gestellte und erfüllte Erwartungen an das/mit dem VIG
- Stellungnahme zu diversen Aussagen über das VIG
- Bewertung von Testberichten über das VIG
- Stellungnahme zu einer Erweiterung des Verbraucherschutzes
- Beurteilung bestehender Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen sowie bestimmter Projekte/Initiativen (GDA-System, Ampelkennzeichnung, Smiley-Projekt, Positiv- und Negativlisten)

In zwei weiteren Punkten wurde der Fragebogen an die jeweiligen Befragungszielgruppen angepasst. So wurden Unternehmen einerseits um die Beurteilung der Zusammenarbeit mit Behörden bei einer Drittbeteiligung und andererseits um detaillierte Angaben zur Bearbeitung der Stellung-

¹⁸ So bezog eine Verbraucherorganisation keine Stellung zu bestehenden Gütesiegeln, da die Organisation nach eigenen Angaben im Bereich von Nährwerten nicht tätig sei.

nahme gebeten.¹⁹ Aufgrund der benötigten Expertise wurden auch nur Verbraucherorganisationen, Unternehmen, Unternehmensverbände und Rechtsanwaltskanzleien zum Themenbereich „Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme“ befragt. Dabei befassten sich drei Verbraucherorganisationen, ein Unternehmen und alle Rechtsanwaltskanzleien mit diesem Bereich im Rahmen des VIGs.

Im Rahmen der Fragen wurde überwiegend eine 7-stufige Ratingskala verwendet. Die Angaben spiegeln den Grad der Zustimmung bzw. den Grad der Zufriedenheit wider, wobei „1“ die Ausprägung „stimme gar nicht zu“ bzw. „sehr unzufrieden“ und „7“ die Ausprägung „stimme voll zu“ bzw. „sehr zufrieden“ bedeutet. Die in der Auswertung verwendeten Begriffe „durchschnittliche Angabe“ oder „durchschnittliche Bewertung“ sind auf gar keinen Fall im statistischen Sinne als Mittelwerte der jeweiligen Befragungszielgruppe oder aller Befragten, sondern aufgrund der niedrigen Fallzahl als Tendenzaussagen zu verstehen.²⁰

1.3.3. Stufe 2: Experteninterviews

Neben den Erkenntnissen aus Stufe 1 wurde auch die Zusammensetzung des Rücklaufes der schriftlichen Befragung für die Gestaltung des Designs der Experteninterviews in Stufe 2 berücksichtigt. Entgegen der im Angebot der Bietergemeinschaft beschriebenen Auswahl der Experten, dass alle Zielgruppen und Kategorien jeweils gleichmäßig in Stufe 1 und Stufe 2 berücksichtigt werden, findet eine dosierte Umverteilung statt. Für die einzelnen Befragungszielgruppen bedeutete das folgendes:²¹

- Verbraucherorganisationen: Bei den Verbraucherorganisationen fand keine Veränderung bei der Auswahl der Experten statt. So konnten neben einer weiteren Organisation (Stiftung Warentest) diejenigen gewonnen werden, die VIG-Anfragen selbst gestellt haben: foodwatch e.V., Greenpeace e.V. und vzbv. Aus zeitlichen Gründen seitens von foodwatch e.V. konnte ein persönliches Gespräch nicht stattfinden. Stattdessen wurde der Bietergemeinschaft eine schriftliche Stellungnahme zu den in der Anlage 8 gestellten Fragen übermittelt.
- Behörden: Die vom BMELV erhobenen Daten bei den Behörden sowie die Telefongespräche und der Rücklauf der Fragebögen in Stufe 1 von dieser Zielgruppe zeigten, dass nur vereinzelt Erfahrungen auf den unteren Behördenebenen gemacht worden sind, sodass

¹⁹ Diese Angaben wurden von einem Unternehmen gemacht, das im Rahmen eines VIG-Antrags um Stellungnahme gebeten wurde.

²⁰ Gemäß Bortz (2005), S. 94, ist die Berechnung von z.B. Mittelwerten erst bei einem Datensatz $n \geq 30$ sinnvoll.

²¹ Vgl. Anlage 6 für die Liste der Experten in Stufe 2.

die Experten für die Interviews auf höheren Behördenebenen ausgewählt wurden. Konkret handelte es sich um sechs Behörden.

- Unternehmen: Da sich die Anfragen der Antragsteller größtenteils auf den Bereich Lebensmittel bezogen, wurden für die Interviews ausschließlich Experten aus diesem Bereich einbezogen.²² Ferner wurden Unternehmen berücksichtigt, die einer höheren Größenklasse (20-249 und mehr Mitarbeiter) angehörten, da dort der Erfahrungswert mit dem VIG höher liegen dürfte.²³
- „Nachfrager“ mit Indikatorfunktion: Bei der Expertenauswahl von Unternehmensverbänden und Medienunternehmen fand keine Veränderung statt, sodass drei Unternehmensverbände²⁴ und zwei Medienunternehmen für das Forschungsvorhaben gewonnen werden konnten. In der Kategorie „Rechtsanwaltskanzleien, Ratingagenturen und Auskunftsteien“ wurden ausschließlich Rechtsanwälte interviewt, da den Ergebnissen aus Stufe 1 zufolge weder Ratingagenturen noch Auskunftsteien Informationen über das VIG beziehen.

Insgesamt gingen somit 21 Experteninterviews in die Auswertung der Stufe 2 ein. Obwohl in manchen Interviews mehr als ein Experte teilnahm, wurde dies als ein Interview gezählt. Um die Anonymität der Experten zu wahren, ist in den Ausführungen grundsätzlich von einem (männlichen) Experten die Rede.

In den Leitfaden²⁵ flossen zum einen die Befunde aus der Behördenabfrage und zum anderen die Erkenntnisse aus der schriftlichen Befragung ein. Der Leitfaden wurde so konzipiert, dass allgemeine Fragen den Eingang in die folgenden Themenbereiche erleichterten:

- Beurteilung positiver und negativer Erfahrungen mit dem VIG
- Einschätzung des Antragstellerkreises
- Beurteilung, an welchen Informationen der Verbraucher Interesse hat
- Gestaltung des Antragsverfahrens
- Umfang der Gebühren und Auslagen
- Beurteilung der Beteiligung Dritter
- Zugänglichkeit der bei einem Unternehmen vorliegenden Informationen
- Beurteilung der Möglichkeit von Behörden, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen

²² Um den Bereich Futtermittel bei den Experteninterviews zu berücksichtigen, hat die Bietergemeinschaft den Deutschen Verband Tiernahrung e.V. um eine Stellungnahme im Rahmen der Experteninterviews (Stufe 2) gebeten.

²³ Diese Vermutung wurde bei der Kontaktaufnahme mit den Unternehmen zur Ankündigung des Forschungsvorhabens bestätigt.

²⁴ An dem Interview mit dem Vertreter des Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V. (HDE) nahmen zugleich vier Vertreter von Handelsunternehmen teil.

²⁵ Vgl. Anlage 9.

- Änderungsvorschläge für das VIG
- Beurteilung des bestehenden Verbraucherschutzes

Diese generell gehaltenen Fragen²⁶ wurden den Experten vorab zugeleitet, damit die Experten abschätzen konnten, zu welchen Themen sie befragt werden. Während des Tiefeninterviews wurden die Themenbereiche durch die sachkundigen Interviewer individuell vertieft. Dadurch bezog nicht jeder Experte zu den gleichen Fragen Stellung, was sich auch in der Auswertung widerspiegelt.

1.4. Einbeziehung der Erkenntnisse des Projektes „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur“

In dem Projekt „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur der für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen Behörden sowie der in diesem Bereich tätigen Unternehmen durch das Inkrafttreten des VIG“ traten als Bietergemeinschaft das Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung, die Dialogik und das Kommunikationsbüro Ulmer auf. Die Erkenntnisse aus diesem thematisch eng verknüpften Projekt flossen als weitere Datenquelle in die vorliegende Auswertung ein.

²⁶

Vgl. Anlage 8.

2. Auswirkungen der Bearbeitungsfristen nach dem VIG

2.1. Gesamtanzahl VIG-Anträge

2.1.1. Behördenabfrage BMELV

Innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des VIG am 01.05.2008 wurden 487 Anträge gestellt (vgl. Tabelle 1).²⁷

Bundesland	Anträge	Bundesland	Anträge
Baden-Württemberg	125	Rheinland-Pfalz	15
Bayern	89	Saarland	7
Berlin	35	Sachsen	10
Brandenburg	7	Sachsen-Anhalt	12
Bremen	7	Schleswig-Holstein	4
Hamburg	12	Thüringen	14
Hessen	63	BMELV	6
Mecklenburg-Vorpommern	14	BfR	2
Niedersachsen	22	BVL	16
Nordrhein-Westfalen	27	BLE	0 ²⁸
		Gesamt	487

Tabelle 1: Die Anzahl der VIG-Anträge in den einzelnen Bundesländern und -behörden

Die Anzahl der Anträge fiel dabei zwischen den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich aus. So sind z.B. allein 125 Anträge in Baden-Württemberg gestellt worden, was einem Anteil von 25,7% aller Anträge entspricht. Die Vermutung, es bestünde ein Zusammenhang zwischen der Antragsanzahl und der Größe des Bundeslandes oder der Bevölkerungszahl konnte mit Blick auf Tabelle 2, welche die sechs Bundesländer mit der höchsten Antragsanzahl enthält, nicht bestätigt werden. Die sechs Bundesländer wiesen mit 361 Anträgen 74,1% aller Anträge auf.

Bundesland	Anträge
Baden-Württemberg	125
→ Regierungspräsidium Stuttgart	79
→ LRA Heilbronn	30
Bayern	89
Hessen	63
Berlin	35
Nordrhein-Westfalen	27
Niedersachsen	22
Summe	361

Tabelle 2: Die sechs Bundesländer mit der höchsten Antragsanzahl

²⁷ Laut eines Schreibens des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen dürfte die Gesamtzahl der eingegangenen Anträge höher liegen. Einige Kommunen haben weder eine Antragsanzahl noch eine Fehlanzeige gemeldet, sondern nicht geantwortet. Auch die Antragsanzahl in Mecklenburg-Vorpommern liegt höher, da eine Anfrage von foodwatch e.V. an alle Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter sowie an das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei gestellt, vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz aber zentral beantwortet und nur als ein einziger Antrag in der Erhebung deklariert wurde.

²⁸ Da in der Bundesbehörde BLE kein Antrag zum Stichtag eingegangen war, ist diese Behörde in den folgenden Tabellen nicht mehr enthalten.

Aber auch innerhalb der Bundesländer variierte die Antragsanzahl stark. Hierzu wurden die auf Regierungspräsidiums- bzw. Landkreisebene aggregierten Daten von Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern näher betrachtet. Während in Baden-Württemberg im Regierungspräsidium Freiburg lediglich drei Anträge gestellt wurden, sind 79 der 125 Anträge (63,2%) im Regierungspräsidium Stuttgart eingegangen (vgl. Tabelle 3). Von diesen 79 Anträgen entfielen 30 Anträge auf das Landratsamt in Heilbronn.²⁹

Verwaltungsgliederung	RP Stuttgart	RP Tübingen	RP Karlsruhe	RP Freiburg
Stadtkreis (9)	10	1	6	0
Landratsamt (35)	49	6	10	2
CVUA (4)	18	1	4	1
RP (4)	2	2	1	0
Summe	79	10	21	3

Anmerkungen: Die Abkürzung RP steht für Regierungspräsidium und die Abkürzung CVUA für Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt. Die Angaben in Klammern hinter den Verwaltungsgliederungen gibt die Anzahl der jeweiligen Verwaltungen an. Die 12 beim Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum eingegangenen Anträge sind hier nicht berücksichtigt.

Tabelle 3: VIG-Anträge in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg besteht die Möglichkeit, in 55 Lebensmittelüberwachungsbehörden sowie Chemischen und Veterinäruntersuchungsämtern (CVUA)³⁰ einen Antrag zu stellen. Bei 19 dieser Behörden war bis zum Stichtag kein Antrag eingegangen. In Mecklenburg-Vorpommern war aufgrund der foodwatch-Anfrage in allen Landkreisen ein Antrag gestellt worden, vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz aber zentral beantwortet worden. Wird diese Anfrage nicht berücksichtigt, waren in lediglich drei der 15 Landkreise und den beiden Landesämtern Anträge eingegangen. Sieben von den insgesamt 14 Anträgen konnten der Hansestadt Rostock zugeordnet werden. In Bayern wurden bis zum 01.05.2009 in allen Regierungsbezirken VIG-Anträge gestellt.

Des Weiteren ist festzuhalten, dass ein Antrag meist nicht nur eine Anfrage enthält, sondern häufig mit einer Vielzahl von Unteranfragen verbunden war.³¹ Um wie viele Einzelanfragen es sich tatsächlich handelte, konnte auf Basis der vorliegenden Daten nicht festgestellt werden.

²⁹ Hintergrund hierfür war ein Weinskandal im September 2008.

³⁰ Diese sind in den vom BMELV übermittelten Daten von Baden-Württemberg aufgeführt. Es handelt sich dabei um neun Stadtkreise, 35 Landratsämter, vier CVUAs, zwei Landesämter, vier Regierungspräsidien und das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum.

³¹ Vgl. LT-Drucks. 14/4075 (BW), S. 3. Dieses Argument ließ sich mit der foodwatch-Anfrage belegen, in der die Landesämter bzw. Landkreise in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen um Übermittlung der Namen derjenigen Betriebe gebeten wurden, die im Rahmen von amtlichen Lebensmittelkontrollen durch als gesundheitsschädlich oder gesundheitsgefährdend beanstandetes Fleisch, Wild oder Geflügel aufgefallen waren (vgl. foodwatch e.V. (2008), S. 5).

Die bei zahllosen telefonischen Kontakten mit den Landesministerien häufig getätigte Aussage, das VIG sei bei den Verbrauchern noch zu wenig bekannt, wäre mit Blick auf die erhobenen Zahlen eine zutreffende Einschätzung. Eine weitere Erklärung für die geringe Antragsanzahl könnte aber auch sein, dass kein Bedarf seitens der Verbraucher bestand, Informationen zu beziehen. Denkbar wäre zudem, dass Verbraucher aufgrund der negativen Darstellung der Erfahrungen in Reporten abgeschreckt worden waren, einen Antrag zu stellen.

2.1.2. Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen

In der Drucksache 14/4075 von **Baden-Württemberg** vom 20.02.2009 wurde die Angabe gemacht, dass insgesamt 135 Anfragen gestellt wurden.³² Diese Anzahl weicht von der im Rahmen der Behördenabfrage des BMELV ermittelten Anzahl von 125 ab. Im Zuge der Datenbereinigung konnte die Information eingeholt werden, dass es sich bei den in der Drucksache angegebenen 135 Anträgen auch um solche handelte, die per E-Mail gestellt wurden sind. Bei der Behördenabfrage waren hingegen nur diejenigen berücksichtigt worden, die der Formvorschrift entsprachen und somit in Schriftform vorlagen.

Es sei an dieser Stelle noch auf die Aussage des **Deutschen Bundestages** vom 18.08.2008 in der Drucksache 16/10132 hingewiesen, dass „die Rechtfertigung und der Erfolg von Informationszugangsgesetzen nicht allein – und erst recht nicht in der Startphase – von ihrer quantitativen Inanspruchnahme durch die Bürgerinnen und Bürger abhängig ist. (...) Im Fall des Verbraucherinformationsgesetzes kommt hinzu, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher nach aller Erfahrung Auskünfte in größerem Umfang regelmäßig nur dann verlangen, wenn die Bürger verunsichert sind, etwa im Fall akuter gesundheitlicher Risiken durch Lebensmittel.“³³

2.1.3. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten

Der **vzbv** hatte bundesweit 105 Anfragen gestellt.³⁴ Die Aufteilung auf die Bundesländer lässt sich Tabelle 4 entnehmen. Zum Vergleich wurden die in den Bundesländern eingegangenen Anträge gemäß der Behördenabfrage des BMELV in einer separaten Spalte gegenübergestellt.

³² Vgl. LT-Drucks. 14/4075 (BW), S. 3.

³³ BT-Drucks. 16/10132 (2008), S. 2.

³⁴ Vgl. vzbv (2009), S. 5.

Bundesland	Anzahl Anträge vzbv	Anzahl Anträge Behördenabfrage des BMELV
BW	9	125
BY	5	89
BE	3	35
BB	19	7
HB	3	7
HH	3	12
HE	5	63
MV	1	14
NI	24	22
NRW	11	27
RP	5	15
SL	0	7
SN	7	10
ST	4	12
SH	3	4
TH	3	14
Summe	105	463

Anmerkung: Da die 24 bei den Bundesbehörden eingegangenen Anträge hier nicht berücksichtigt wurden, ergab sich eine Summe von 463 Anträgen.

Quelle: In Anlehnung an vzbv (2009), S. 22.

Tabelle 4: Übersicht über die vom vzbv gestellten Anfragen

Es wird ersichtlich, dass die Antragsanzahlen in Brandenburg und Niedersachsen nicht konsistent erscheinen. Die Differenz in Brandenburg kam dadurch zustande, dass das Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung die Verbraucherzentrale zunächst gebeten hat, sich an die 18 jeweiligen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter in Brandenburg zu wenden, bevor die Landesbehörde beschlossen hat, die Informationen der Landkreisverwaltungen zu sammeln und gebündelt an die Verbraucherzentrale Brandenburg zu übermitteln.³⁵ Nach Rücksprache mit der zuständigen Kontaktperson wurde mitgeteilt, dass die vzbv-Anträge als ein Antrag im Behörden-Fragebogen des BMELV vermerkt wurden. In einer separaten Stellungnahme vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung wurde darauf hingewiesen, dass die Angabe von 24 Anträgen vom vzbv in Niedersachsen nicht nachvollziehbar sei. Ferner gab die Kontaktperson an, dass eine Klärung dadurch erschwert sei, dass der vzbv offensichtlich eine Vielzahl von verdeckten Anfragen initiiert hat.

³⁵

Vgl. vzbv (2009), S. 16.

foodwatch e.V. stellte 29 Einzelfragen³⁶ an die in Tabelle 5 enthaltenen Behörden.³⁷

Angeschriebene Behörde	Antragsinhalt
Verbraucherschutzministerien aller 16 Bundesländer sowie das BMELV	Messergebnisse für den Urangehalt in Mineralwässern einschließlich der dazugehörigen Handelsmarken
Landesämter bzw. Landkreise in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen	Übermittlung der Namen derjenigen Betriebe, die im Rahmen von amtlichen Lebensmittelkontrollen durch als gesundheitsschädlich oder gesundheitsgefährdend beanstandetes Fleisch, Wild oder Geflügel aufgefalten waren
Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit in Erlangen sowie das Landratsamt Unterallgäu	Herstellung und Verkauf von Gammelkäse in Bayern im Sommer 2008
Behörden in Berlin und Bayern	Nennung der Lebensmittelkonzerne, -läden, Restaurations- und Imbissbetriebe in Berlin, an die im Sommer 2006 Gammelfleisch aus in Bayern ansässigen Unternehmen geliefert worden war
BVL und das Verbraucherschutzministerium in Baden-Württemberg	Mitteilung, auf welche Betriebe sich bestimmte Risikomeldungen für Lebensmittel im Schnellwarnsystem bezogen haben
BVL	Messergebnisse für das krebserregende Acrylamid in Kartoffelchips und Weihnachtsgebäck samt der Hersteller- und Produktnamen
BMELV	Auskunft über die in Deutschland anfallenden Schlachtabfälle und sonstigen tierischen Nebenprodukten sowie deren Verbleib

Quelle: In Anlehnung an foodwatch e.V. (2008), S. 5-6.

Tabelle 5: Übersicht über die von foodwatch e.V. gestellten Anfragen

Die Verbraucherorganisation **Greenpeace e.V.** stellte am 15. bzw. im Fall des BMELV am 21. Mai 2008 die in Tabelle 6 aufgeführten zehn Anfragen.³⁸

Angeschriebene Behörde	Antragsinhalt
Städte Berlin, Bremen, Hamburg und München	Gentechnik in Lebensmitteln
Lebensmittelüberwachungsämter in den Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt	Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Obst und Gemüse
BMELV	Zusendung einer Studie zur Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln

Quelle: In Anlehnung an Greenpeace e.V. (2008), S. 1.

Tabelle 6: Übersicht über die von Greenpeace e.V. gestellten Anfragen

2.1.4. Primärforschung der Biertergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews³⁹

Hinsichtlich der Antragsanzahl wurden von einigen Experten während der Interviews Angaben gemacht. Nach Meinung des Experten aus einem Ministerium war ein Grund für die geringe An-

³⁶ Vgl. foodwatch e.V. (2008), S. 10.

³⁷ Vgl. foodwatch e.V. (2008), S. 5-6.

³⁸ Vgl. Greenpeace e.V. (2008), S. 1.

³⁹ In der schriftlichen Befragung (Stufe 1) wurden keine Angaben zur Gesamtanzahl der VIG-Anträge erhoben.

zahl von Anträgen von Privatpersonen die Unbekanntheit des Gesetzes. Auch ein paar Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes wussten einige Verbraucher beim Tag der offenen Tür des BMELV(August 2008) nicht, was das VIG sei. Ein weiterer Experte berichtete, dass es Anfragen bei den Behörden gab, die nicht VIG-formalisiert, sondern „einfach beantwortet“ wurden. Hierzu führte er auf, dass im Durchschnitt jedes Landkreises ungefähr 100 Anfragen pro Monat formlos am Telefon beantwortet werden.

Der Experte eines Unternehmensverbandes verwies in diesem Zusammenhang auch auf eine eigene Umfrage. Ziel war es herauszufinden, wie eng der Kontakt zwischen Verbraucher und Unternehmen sei. Von den 18 befragten Unternehmen aus dem Mitgliedsbereich wurde die Angabe gemacht, dass 1,5 Mio. Anfragen in einem Jahr bei den befragten Unternehmen auflaufen und im jeweiligen Verbraucherservice bearbeitet werden. Viele dieser Anfragen tauchten somit nicht in der Statistik über die VIG-Anträge auf.

Auch der Vertreter eines Unternehmens gab die Information preis, dass jedes Jahr im sechsstelligen Bereich (etwa 500.000) Kontakte zu Verbrauchern bestehen. Es würde sich dabei auch um tiefgehende und naturwissenschaftliche Fragen zu Produkten und Produktionsprozessen handeln.

2.2. Einhaltung der Frist

2.2.1. Behördenabfrage BMELV

Von den 487 eingegangenen Anträgen wurde insgesamt in 301 Anträgen die Frist eingehalten. Wie in Abbildung 1 zu erkennen ist, wurden 221 Anträge ohne eine Drittbeteiligung in der gesetzlichen Frist bearbeitet; in 80 Anträgen war dies mit einer Drittbeteiligung der Fall.

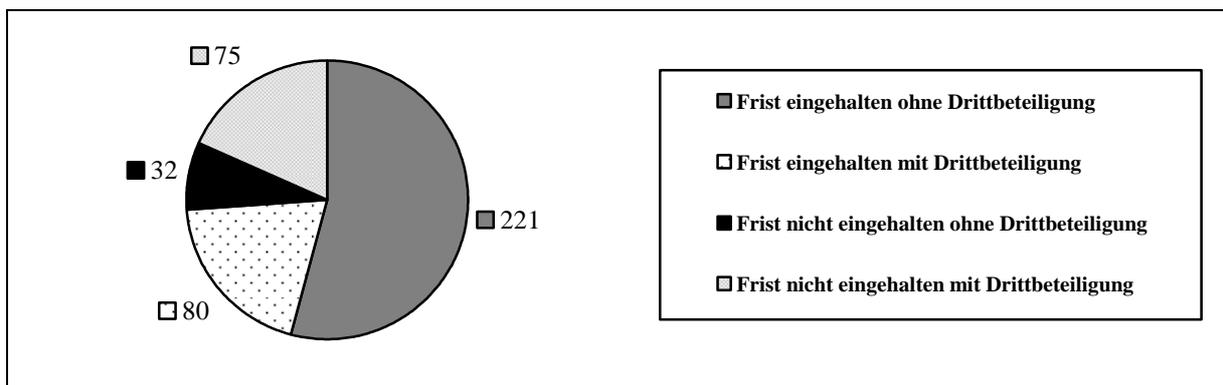


Abbildung 1: Typisierung der zur Fristeinhaltung und Drittbeteiligung gemachten Angaben (n = 408)

Von den 408 bearbeiteten Anfragen⁴⁰ konnte in 107 Anträgen und davon in 32 Anträgen ohne Drittbeteiligung die Frist nicht eingehalten werden (vgl. Tabelle 7). In 75 Anträgen wurde die Frist mit einer Drittbeteiligung überschritten. Diese Zahl setzte sich zum einen aus Anträgen, bei denen tatsächlich Fristen nicht eingehalten worden sind, und zum anderen aus solchen zusammen, die zum Stichtag noch nicht abgeschlossen waren, deren Frist aber beispielsweise aufgrund eines laufenden Widerspruchsverfahrens bei einer Drittbeteiligung bereits zum Stichtag nicht eingehalten werden konnte.

Bundesland und -behörde	Gesamtzahl Anträge	Einhaltung Frist		Nichteinhaltung Frist		Offene Anträge
		ohne Drittbeteiligung	mit Drittbeteiligung	ohne Drittbeteiligung	mit Drittbeteiligung	
BW	125	48	44	2	17	14
BY	89	50	23	5	6	5
BE	35	23	4	4	4	
BB	7	6			1	
HB	7	7				
HE	63	1	2	1	4 ⁴¹	55
HH	12	11			1	
MV	14	12			2	
NI	22	1		6	15	
NRW	27	14		7	1	5
RP	15	6		2	7	
SL	7	4	1		2	
SN	10	7			3	
ST	12	3	2	2	5	
SH	4	4				
TH	14	11		2	1	
BMELV	6	4	2			
BfR	2	2				
BVL	16	7	2	1	6	
Gesamt	487	221	80	32	75	79

Tabelle 7: Die Fristeinhaltung in den einzelnen Bundesländern und -behörden

Die im Zuge der Datenbereinigung den Auskunftspersonen gestellte Frage, ob die Frist seitens der Behörde oder seitens des Drittbeteiligten nicht eingehalten werden konnte, ergab keine Erkenntnis. Vielmehr wurde darauf hingewiesen, dass teilweise ein reger Briefwechsel zwischen Behörde und Unternehmen stattgefunden hat, sodass sich die tatsächliche Bearbeitungsdauer den Akteuren nicht eindeutig zuordnen ließe.

Die Überschreitung der Frist hatte laut Aussagen verschiedener Auskunftspersonen folgende Ursachen:

⁴⁰ Die bearbeiteten 408 Anfragen ergeben sich aus der Subtraktion der 79 offenen Anträge von den insgesamt 487 erfassten Anträgen.

⁴¹ Nach Rücksprache mit dem zuständigen Ansprechpartner des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz handelte es sich hierbei um zwei Anträge, die noch nicht abschließend bearbeitet wurden, deren Bearbeitungsfristen von zwei Monaten aber aufgrund laufender Rechtsbehelfsverfahren bereits überschritten waren.

- Viele Anfragen waren mit Rückfragen sowohl auf Seiten des Antragstellers als auch bei Unternehmen verbunden, wodurch bereits der Postweg eine Woche und mehr Bearbeitungszeit in Anspruch genommen hatte.
- Teilweise wurde von den Unternehmen die rechtlichen Möglichkeiten (Einlegung eines Widerspruchs oder Einreichung einer Klage) ausgereizt, weshalb die Zweimonatsfrist bei einer Drittbeteiligung nicht eingehalten werden konnte.
- Mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes waren die Behörden bei der Bearbeitung der ersten Anträge noch etwas „unkoordiniert“⁴²; erschwerend wurde geäußert, dass teilweise komplexe, mit Anhörungen Dritter verbundene Anfragen gestellt worden sind.

2.2.2. Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen

Der Drucksache 16/784 von **Niedersachsen** vom 15.12.2008 ist zu entnehmen, dass die im Gesetz vorgesehene Regelfrist aufgrund der überwiegend umfangreichen Anträge nicht eingehalten werden konnte.⁴³ „Die Bearbeitungsdauer der Anträge nach dem VIG ist im Wesentlichen davon abhängig, ob und gegebenenfalls wie viele Dritte, deren Belange durch den jeweiligen Antrag betroffen sind, beteiligt werden müssen.“⁴⁴ Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für die von Verbrauchern gestellten Anträge lag bei zwei Monaten. Bei umfangreichen Anträgen, die insbesondere von Medien oder Verbänden und anderen Institutionen gestellt wurden, war eine sehr hohe Zahl von Dritten zu beteiligen. Die Bearbeitung solcher Anträge beanspruchte nicht selten eine Zeitspanne von bis zu einem Jahr bzw. die Anträge sind aufgrund von Klageverfahren noch nicht abgeschlossen.

Der Zusammenhang zwischen Bearbeitungsdauer und Drittbeteiligung wurde in der Drucksache 19/2148 des Bundesstaates **Hamburg** vom 10.02.2009 ebenfalls aufgezeigt.⁴⁵ Während einfache Anfragen schnell beantwortet wurden, ergab sich eine lange Bearbeitungsdauer bei komplexen

⁴² So bezog sich beispielsweise ein Antrag, der beim Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eingegangen ist, auf Verstöße und Beanstandungen. Der Antragsteller wurde darauf hingewiesen, dass der Zugang zu Informationen über Verstöße kostenfrei ist, diese Informationen jedoch nicht bei dem um Informationsgewährung gebetenem Ministerium, sondern bei den für die Überwachung zuständigen Verwaltungsbehörden vorliegen. Für die beim Ministerium vorliegenden Informationen im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 3 VIG werden bei Aufrechterhaltung des Antrags kostendeckende Gebühren und Auslagen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 VIG erhoben. Dabei wurde auf den in Hessen maßgeblichen Gebührenrahmen von 30-600 € hingewiesen. Aufgrund der Kostenpflichtigkeit wurde der Antrag beim Hessischen Ministerium zurückgenommen; durch den Briefwechsel wurde in diesem Fall die Frist nicht eingehalten.

⁴³ Vgl. LT-Drucks. 16/784 (NI), S. 2.

⁴⁴ Hierzu und vgl. im Folgenden LT-Drucks. 16/1612 (NI), S. 2. Grundlage der Drucksache bildeten 35 eingegangene Anträge. Nach Angabe des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung weicht diese Antragsanzahl von der Angabe im Behörden-Fragebogen ab, da zwölf Anträge nicht den formalen Anforderungen aus § 3 VIG wie Schriftform, hinreichende Bestimmtheit etc. entsprachen und folglich nicht im Fragebogen aufgeführt wurden.

⁴⁵ Vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 19/2148 (HH), S. 1.

und ausführlichen Anfragen und insbesondere bei der Beteiligung Dritter. Eine detaillierte Darstellung der in Hamburg benötigten Bearbeitungsdauer lässt sich Tabelle 8 entnehmen.⁴⁶

Anzahl Anfragen	Bearbeitungsdauer
1	3 Tage
2	1 Woche
2	2 Wochen
1	2,5 Wochen
3	3 Wochen
1	3,5 Wochen
1	1 Monat
1	6,5 Monate
1	noch offen

Quelle: In Anlehnung an LT-Drucks. 19/2010 (HH), S. 1-2.

Tabelle 8: Bearbeitungsdauer der VIG-Anträge in Hamburg

Die Bearbeitungsdauer der sieben VIG-Anträge, die an das **Sächsische Staatsministerium** für Soziales bis Februar/März 2009 gestellt wurden, ist in der Drucksache 4/14822 vom 18.03.2009 erfasst.⁴⁷ Drei dieser Anträge konnten abschließend bearbeitet werden.⁴⁸ Diese wiesen eine recht unterschiedliche Bearbeitungsdauer auf. So konnte ein Antrag innerhalb eines Tages und der zweite innerhalb von zwei Monaten beschieden werden. Die beantragte Information in dem dritten Antragsverfahren konnte erst nach Abschluss von Widerspruchsverfahren Dritter nach sechs-einhalb Monaten vollständig erteilt werden.

In der Drucksache 16/895 von **Bayern** vom 07.04.2009 sind die nach Behördenebenen zusammengefassten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten der bis zum 04.02.2009 eingegangenen 61 Anträge dargestellt.⁴⁹ Diese enthält Tabelle 9.

Anzahl Anfragen	Angeschriebene Behörden	Bearbeitungsdauer im Durchschnitt
6	Regierungen	weniger als 1 Tag
20 (+11)	Kreisverwaltungsbehörden	15 Tage
7 (+1)	Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit	41 Tage
13 (+3)	Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	47 Tage

Anmerkung: Die Angaben in Klammern stellen offene Anträge dar.

Quelle: In Anlehnung an LT-Drucks. 16/895 (BY), S. 1-2.

Tabelle 9: Bearbeitungsdauer der VIG-Anträge in Bayern

⁴⁶ Vgl. LT-Drucks. 19/2010 (HH), S. 1-2. Die Bearbeitungsdauer von sechs-einhalb Monaten resultierte aus der gesetzlich vorgeschriebenen Anhörung der betroffenen Unternehmen (vgl. LT-Drucks. 19/2148 (HH), S. 1).

⁴⁷ Vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 4/14822 (SN), S. 2.

⁴⁸ In zwei der eingegangenen Anträge war eine abschließende Auskunft nicht möglich, da zu beteiligende Dritte Widersprüche gegen die geplante Auskunftserteilung eingelegt haben. In weiteren zwei Anträgen konnte die Behörde noch keine Auskunft erteilen, da das erforderliche Rechtsetzungsverfahren (§ 1 Abs. 2 Satz 2 VIG) noch nicht abgeschlossen war. Vgl. LT-Drucks. 4/14822 (SN), S. 3.

⁴⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 16/895 (BY), S. 1 f. Angaben zu den einzelnen Behörden wurden nicht gemacht.

In **Nordrhein-Westfalen** wurden bis zum 30.04.2009 27 Anträge gestellt, von denen sieben aufgrund nicht vorhandener Informationen abgelehnt wurden.⁵⁰ Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer betrug in den abgeschlossenen 20 Anträgen etwa 17 Tage. Die längste Bearbeitungsdauer belief sich auf 62 Tage.

2.2.3. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten

Der Report des **vzbv** „VIG – Bei den Verbrauchern durchgefallen“ kritisiert zunächst die vielfach von Behörden erklärte Unzuständigkeit mangels entsprechender Ausführungsgesetze.⁵¹ In den Bundesländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen wurden Anfragen bei den kommunalen Lebensmittelüberwachungsbehörden nicht bearbeitet, da die genannten Bundesländer nach Inkrafttreten des VIG noch keine Ausführungsgesetze erlassen hatten und damit die zuständigen Stellen auch noch nicht festgelegt worden waren. Der vzbv stellte auch einen Zusammenhang zwischen langer Verfahrensdauer und Beteiligung Dritter her: „Bei Anhörung der betroffenen Unternehmen ist [eine] lange Verfahrensdauer von über drei Monaten vorprogrammiert.“⁵² Dies würden auch die folgenden zwei Anträge zeigen:⁵³

- In Rheinland-Pfalz habe die lange Verfahrensdauer von knapp vier Monaten offenbar aus dem umständlichen Anhörungsverfahren und dem Bestandskraftefordernis gemäß VIG resultiert.
- In Sachsen habe das Verfahren von Antragstellung bis zum revidierten Bescheid offenbar infolge der erneuten Rechtsprüfung dreieinhalb Monate gedauert, ohne dass der Informationszugang gewährt werden konnte.

Aber auch ohne erkennbare Anhörung Dritter sei in Sachsen-Anhalt die Bearbeitungszeit mit zwei Monaten und einer Woche gemessen an der gesetzlichen Monatsfrist lang. Eingehalten wurde die Frist von Mecklenburg-Vorpommern (zwei Wochen) und Nordrhein-Westfalen sowie vom Land Schleswig-Holstein, das mit einer Bearbeitungsdauer von drei Wochen vom vzbv als vorbildlich bezeichnet wird.

2.2.4. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

In der schriftlichen Befragung wurden die Experten gebeten, aus Verbrauchersicht Stellung zu der Aussage zu beziehen, ob „*die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monat/en unan-*

⁵⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 14/9865 (NRW), S. 2-3.

⁵¹ Vgl. hierzu und im Folgenden vzbv (2009), S. 10. Den anderen veröffentlichten Reporten ließen sich keine genauen Angaben über die Fristeinhaltung entnehmen.

⁵² Vzbv (2009), S. 10.

⁵³ Vgl. hierzu und im Folgenden und für weiterführende Informationen vzbv (2009), S. 14 ff.

gemessen lang ist“ und daher einen möglichen Grund für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG darstellen (vgl. Abbildung 8). Während die Unternehmensverbände und die Rechtsanwaltskanzleien diese Aussage eher ablehnten, stimmten die Medienunternehmen dieser eindeutig zu. Die anderen Befragungszielgruppen bezogen eine leicht ablehnende oder leicht zustimmende Haltung. Die durchschnittliche Angabe mit „3,4“ wies insgesamt eine leicht ablehnende Haltung der Experten zu dieser Aussage auf.⁵⁴

Da die Einhaltung der Frist mit dem zeitlichen Bearbeitungsaufwand der Behörden einherging, wurde diese Befragungszielgruppe speziell zu diesem Thema befragt.⁵⁵ Das Gros der befragten Behördenvertreter schätzte den *„zeitlichen Aufwand für die Auftragsbearbeitung“* als hoch ein (durchschnittliche Bewertung „5,4“). Dabei wurde der Aufwand ohne und mit einer Drittbeteiligung unterschiedlich hoch bewertet. Während der *„zeitliche Aufwand für die zur Verfügungstellung/Aufbereitung der erfragten Informationen ohne eine Drittbeteiligung von Unternehmen“* als nicht so hoch empfunden wurde (durchschnittliche Bewertung „3,8“)⁵⁶, ist die *„Beschaffung der erfragten Informationen mit einer Drittbeteiligung von Unternehmen“* als recht hoch bewertet worden (durchschnittliche Bewertung „6,2“). Somit führt nach Meinung der befragten Behördenvertreter die Drittbeteiligung von Unternehmen zu einem erheblichen zeitlichen Mehraufwand für die Behörden.

2.2.5. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Nach Angaben eines Experten aus einem Ministerium könnten die Anfragen von Verbrauchern einfacher abgearbeitet und zudem die Frist eingehalten werden. Problematischer seien Anfragen von Organisationen, da sich aufgrund der anzuhörenden Dritten die Bearbeitungszeit verlängern würde. Eine schnellere Informationserteilung könnte durch folgende drei Punkte erreicht werden:

1. Einführung von absoluten Fristen oder Fristverkürzung
2. Integration des Sofortvollzugs in das Gesetz
3. Verzicht auf Anhörungen

Der Experte einer Rechtsanwaltskanzlei bezog Stellung zu der Frage, was eine zügige Auskunftserteilung sei. Nach Ansicht des Experten werde das Ziel einer zügigen Auskunftserteilung da-

⁵⁴ An dieser Stelle wird erneut darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Fragen überwiegend eine 7-stufige Ratingskala verwendet wurde. Die Angaben spiegeln den Grad der Zustimmung bzw. den Grad der Zufriedenheit wider, wobei „1“ die Ausprägung „stimme gar nicht zu“ bzw. „sehr unzufrieden“ und „7“ die Ausprägung „stimme voll zu“ bzw. „sehr zufrieden“ bedeutet.

⁵⁵ Vgl. Abschnitt 3.9.1.1.

⁵⁶ Eine Behörde bezog zu der Beurteilung des Aufwands für die zur Verfügungstellung/Aufbereitung der erfragten Informationen keine Stellung.

durch erreicht, dass sich die Behörde über die Verfahrensvorschriften hinwegsetzt. Dies wäre in Nordrhein-Westfalen der Fall.⁵⁷ Der Experte vertrat aber die Meinung, dass auch Unternehmen ihre Rechte wahrnehmen sollten und dass eine übereilte und vorschnelle Auskunftserteilung nicht in dessen Interesse liege.

Die Experten zweier Unternehmen machten zudem die Angabe, dass Anfragen, die direkt beim Verbraucherservice gestellt werden, zumeist innerhalb von ein paar Tagen beantwortet werden könnten.

2.3. Beteiligung Dritter

Als Quellen für die folgenden Ausführungen zu Drittbeteiligungen fließen die Behördenabfrage und die Primärforschungsaktivitäten der Bietergemeinschaft ein. Weiterführende Erkenntnisse aus den anderen Quellen lagen nicht vor.

2.3.1. Behördenabfrage BMELV

Von den insgesamt 487 Anträgen ist in 405 Anträgen die Angabe gemacht worden, ob und wie viele Dritte beteiligt waren.⁵⁸ In 82 Fällen wurde von den Auskunftspersonen keine Angabe gemacht bzw. konnte keine Angabe gemacht werden, da der Antrag noch nicht abschließend bearbeitet wurde. Tabelle 10 gibt die Verteilung der einzelnen Drittbeteiligungen wieder.

Anzahl beteiligter Dritter	Antragsanzahl
0	241
1	42
2-10	74
11-100	43
über 100	5
keine Angabe/offene Anträge	82
Gesamt	487

Tabelle 10: Die Beteiligung Dritter

Auffallend ist hier die hohe Antragsanzahl von 241, in der Dritte nicht beteiligt waren.⁵⁹ In 70,7% der Anträge, in denen Dritte beteiligt waren (116 von 164 Anträge), lag die Beteiligung zwischen 1 und 10 Unternehmen. In fünf Anträgen wurden mehr als 100 Dritte um eine Stellungnahme gebeten. Die Verteilung der Drittbeteiligungen auf die einzelnen Bundesländer und -behörden enthält Tabelle 11.

⁵⁷ Der Experte bezog sich auf den dort veröffentlichten Pestizidreport.

⁵⁸ Der ursprüngliche Fragebogen enthielt die Kategorie „0-1“ Drittbeteiligungen. Auch wenn versucht wurde, diese Kategorie durch Rücksprache mit den Auskunftspersonen zu bereinigen und in die Kategorien „0 Drittbeteiligungen“ und „1 Drittbeteiligung“ aufzuteilen, können fehlerhafte Zuordnungen nicht ausgeschlossen werden.

⁵⁹ Diese Anzahl weicht von der Angabe über die Drittbeteiligung (n = 221 + 32 = 253) in Tabelle 7 ab. Grund hierfür ist die unterschiedliche Ausfüllweise der Auskunftspersonen, da offene Anträge bei der Angabe zur „Einhaltung der Frist“ und „Drittbeteiligungen“ unterschiedlich gezählt wurden.

Bundesland und -behörde	Gesamtzahl Anträge	Drittbeteiligte					Fehlende Angaben/ Offene Anträge
		0	1	2-10	11-100	über 100	
BW	125	47	9	47	12	0	10
BY	89	55	14	7	6	2	5
BE	35	27	5	2	1		
BB	7	6		1			
HB	7	7					
HE	63	2	2		2		57
HH	12	11			1		
MV	14	10		4			
NI	22	6	6	5	3	2	
NRW	27	26		1			
RP	15	6	1	1	5	1	1
SL	7	4	2		1		
SN	10	7		1	2		
ST	12	4	2	3	2		1
SH	4	4					
TH	14	13			1		
BMELV	6	4			2		
BfR	2	2					
BVL	16		1	2	5		8
Gesamt	487	241	42	74	43	5	82

Tabelle 11: Die Drittbeteiligung in den einzelnen Bundesländern und -behörden

2.3.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

2.3.2.1. Stellungnahmen der Befragten zu Drittbeteiligungen

Zunächst nahmen die Befragungszielgruppen mit Ausnahme der Unternehmen Stellung zu Fragen über die Drittbeteiligung.⁶⁰ Medienunternehmen und Verbraucherorganisationen stimmten der Aussage zu, dass „mit der Drittbeteiligung von Unternehmen die Auskunftserteilung in Einzelfällen unnötig verlängert wird“, sodass konsequenterweise „auf die Fristverlängerung von einem Monat bei einer Drittbeteiligung verzichtet werden sollte“ (vgl. Abbildung 2). Unternehmensverbände und Rechtsanwaltskanzleien stimmten diesen Aussagen hingegen nicht zu. Behörden bezogen hier eine neutrale, die zweite Aussage betreffend eine ablehnende Stellung.

Verbraucherorganisationen und Unternehmensverbände waren jedoch einer Meinung, wenn es darum geht, dass „bei Anfragen, die sich auf Unterlagen beziehen, die vom Unternehmen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet sind, den Unternehmen nur dann Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden sollte, wenn die Kennzeichnung plausibel ist“. Die anderen Zielgruppen hatten hierzu keine eindeutigen Positionen.

⁶⁰ Basis der folgenden Erörterung waren die schriftlichen Auskünfte von fünf Verbraucherorganisationen, 17 Behörden, drei Rechtsanwaltskanzleien, zwei Medienunternehmen und drei Unternehmensverbänden. Unternehmen wurden hierzu nicht befragt. Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass die Angaben keinen repräsentativen Charakter haben, sondern das in Abschnitt 2.3.1. gezeichnete Bild ergänzen und abrunden.

Bitte beziehen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen:

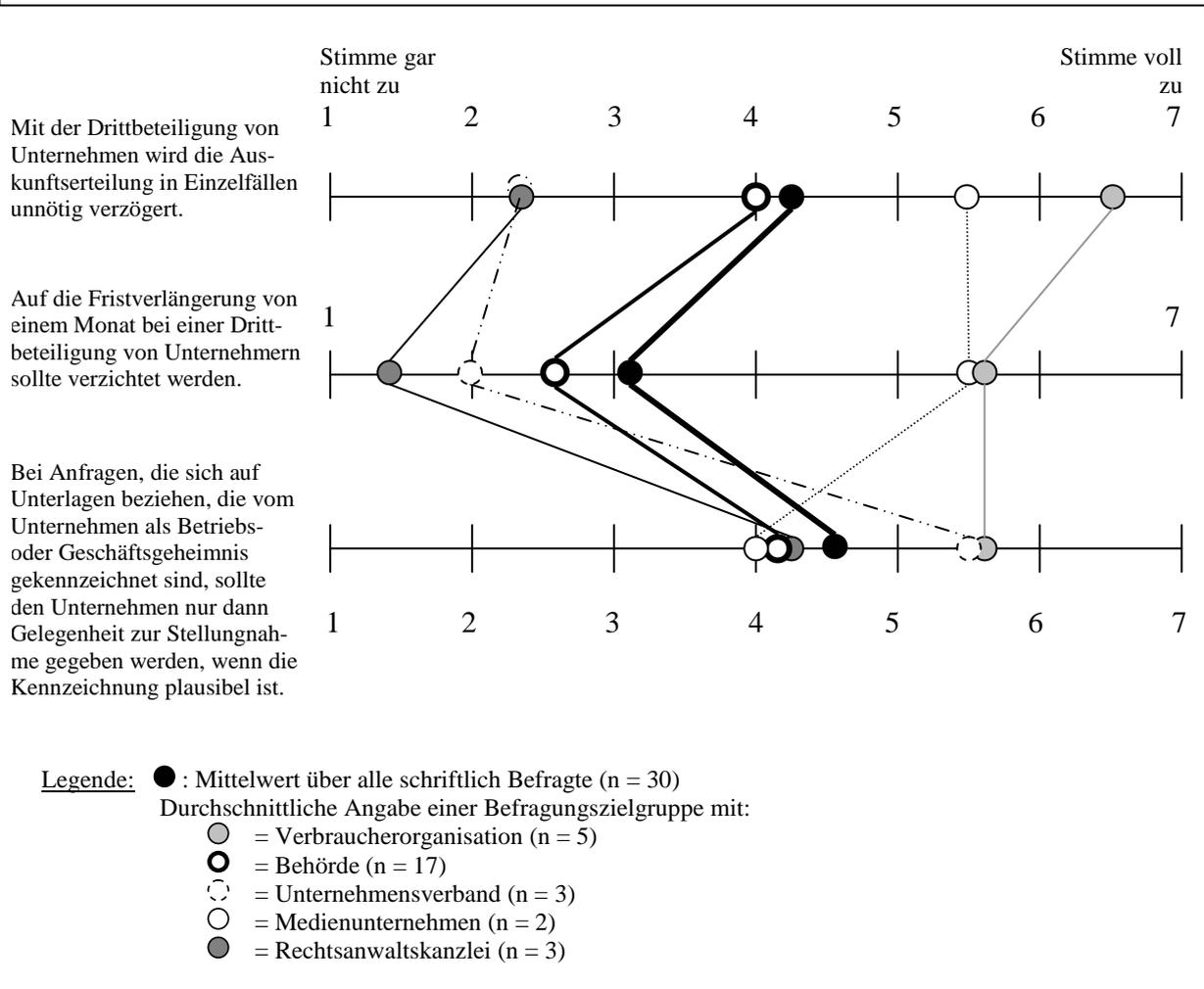


Abbildung 2: Stellungnahmen der Befragten (n = 30) zu Aussagen über Regelungen bei Drittbeteiligungen

Die Unternehmen sollten eine von den anderen Befragungszielgruppen abweichende Frage zur Fristverlängerung beantworten. Die Aussage, „die vorgegebene Zeit von einem Monat für die schriftliche Stellungnahme sei genau richtig“, fand bei den vier befragten Unternehmen mit einer durchschnittlichen Angabe von „5“ eine geringe Zustimmung.

Alle Befragungszielgruppen wurden gleichermaßen zu den in Abbildung 3 enthaltenen Aussagen um Stellungnahme gebeten. Dass „der Ausschluss des Auskunftsanspruchs weiterhin bestehen bleiben soll“, stimmten Unternehmen, Rechtsanwaltskanzleien und Behörden zu. Unternehmensverbände, Medienunternehmen und insbesondere Verbraucherorganisationen lehnten diese Aussage ab. Rechtsanwaltskanzleien waren tendenziell eher der Meinung, dass weder „wenn die Gesundheit der Verbraucher 'auf dem Spiel steht'“ noch „das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen offengelegt werden müssen“. Medienunternehmen und Verbraucherorganisationen stimmten dieser Offenlegung in beiden Fällen zu; innerhalb der Zielgruppen Behörden, Unternehmen und Unternehmensverbände waren

die Angaben der Experten zu den beiden Aussagen heterogen, sodass über alle Angaben hinweg die Aussagen insgesamt eine geringe Zustimmung fanden.

Dass „*die Begriffe 'Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse' sowie 'sonstige wettbewerbsrelevante Informationen' genauer definiert werden müssen, um ein Zurückweisen des Informationsanspruchs durch dieses Gesetz zu beschränken*“, fand über alle Befragungszielgruppen hinweg konsistente Zustimmung. Nach Meinung der Experten „*ist der Ausschlussbestand des Schutzes, 'sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen' genauer zu definieren*“. Eine ersatzlose Streichung dieses Ausschlussbestandes fand hingegen nur bei Verbraucherorganisationen und Medienunternehmen Zustimmung. Insbesondere Unternehmen und Rechtsanwaltskanzleien votierten gegen eine Streichung.

Bitte beziehen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen:

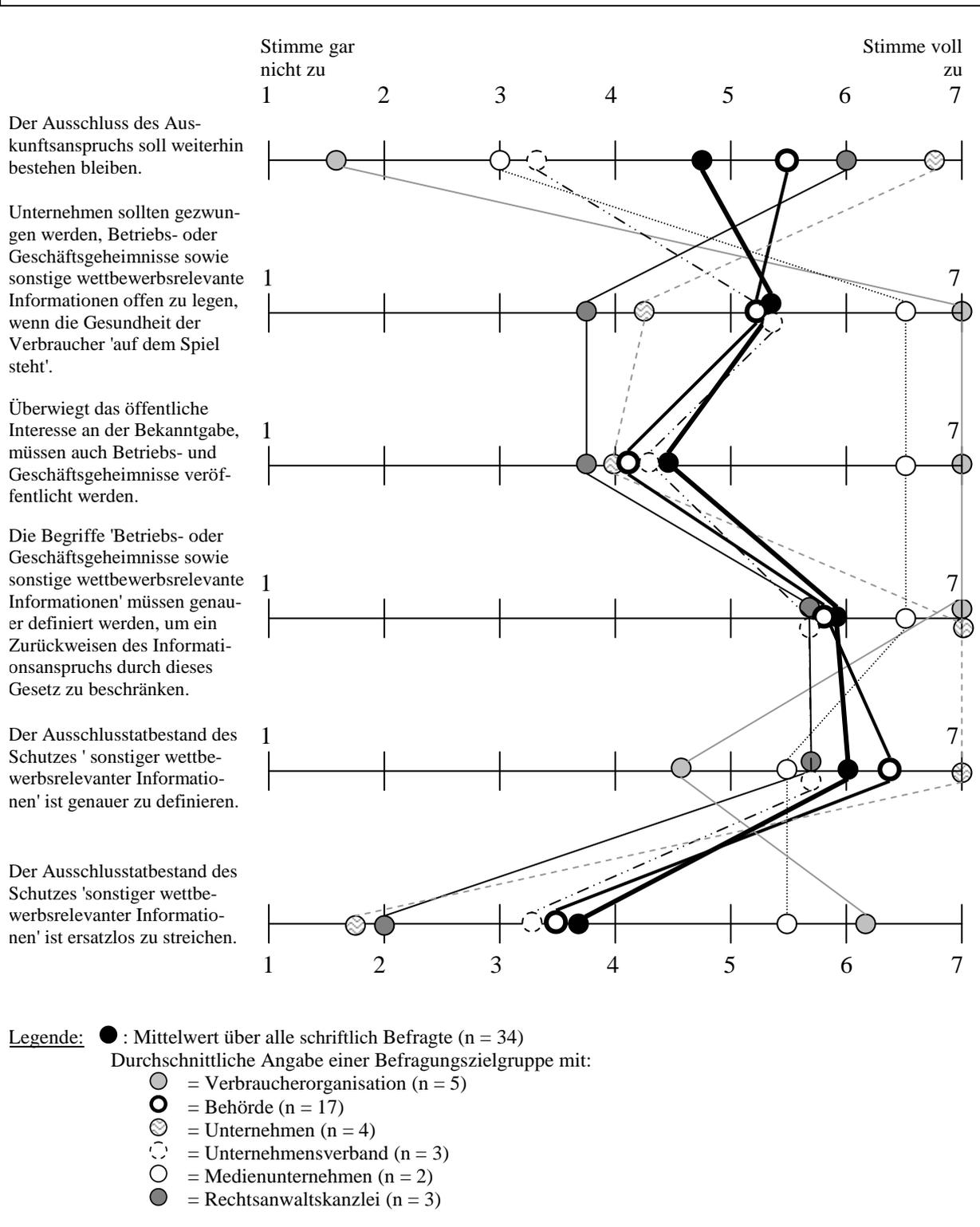


Abbildung 3: Stellungnahmen der Befragten (n = 34) zu Aussagen über Regelungen bei Drittbeteiligungen

2.3.2.2. Unterlassene Anhörung von Unternehmen

Die Befragungszielgruppen Behörden, Unternehmen und Unternehmensverbände wurden speziell zu dem Themenbereich unterlassene Anhörungen von Unternehmen befragt. Angaben hierzu wurden von 17 Behörden, zwei Unternehmen und zwei Unternehmensverbänden gemacht. Mit

Ausnahme von einer Behörde⁶¹ war gemäß den Befragungsergebnissen in keinem Fall eine Anhörung eines Unternehmens aus Sicht des Befragten sachwidrig unterblieben. Zudem sind in dem Ausnahmefall keine rechtlichen Schritte vom betroffenen Unternehmen eingeleitet worden.

2.3.2.3. Beurteilung der Zusammenarbeit von Behörden und Unternehmen

Um die Art und Weise der Zusammenarbeit von Behörde und Unternehmen erfassen zu können, wurden diese beiden Befragungszielgruppen speziell zu diesem Thema befragt. Von den vier befragten Unternehmen wurde eines im Rahmen eines VIG-Antrags um Stellungnahme gebeten. Dieses Unternehmen war hinsichtlich der folgenden Punkte mit der Behörde sehr zufrieden⁶²: Zusammenarbeit mit der Behörde, fachliche Kompetenz im Sinne der Beantwortung der Rückfragen, soziale Kompetenz/Freundlichkeit, unterstützende beratende Kompetenz und Kooperationsbereitschaft bei Rückfragen. Die Zusammenarbeit mit der Behörde wurde insgesamt als nicht verbesserungswürdig angesehen. Nach Angaben des Unternehmens wurde die Auskunft erteilt, auch wenn die Bearbeitungszeit bei mehr als acht Wochen lag. Es handelte sich hierbei um eine foodwatch-Anfrage, die sich auf generelle Informationen bezogen hat.⁶³

Ein anderes Unternehmen machte zwar die Angabe, noch nicht im Rahmen eines VIG-Antrags um eine Stellungnahme gebeten worden zu sein, vermerkte aber dennoch Verbesserungspunkte hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Behörde und Unternehmen. Als Hersteller ließe man sich nach dem QS-Prüfungssystem und nach den ISO-Normen zertifizieren, sodass die Untersuchungsergebnisse hinsichtlich Qualität und unerwünschten Stoffen bekannt seien. Die Untersuchungsergebnisse von staatlichen Stellen blieben dem Unternehmen jedoch vorenthalten. Durch eine dem Unternehmen ermöglichte Bekanntgabe dieser Ergebnisse könnten diesem Kosten eingespart werden.

Neun der 17 befragten Behörden hatten im Zuge der Antragsbearbeitung Unternehmen um eine Stellungnahme gebeten. Eine dieser Behörden bezog keine Stellung zu der Beurteilung der Zufriedenheit mit der Arbeit der Unternehmen und begründete dies damit, dass „die Beteiligung/Anhörung nicht beantwortet werden muss und häufig auch nicht vorlag“. Die acht in die

⁶¹ Es handelte sich hierbei um das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Freistaates Bayern. Nähere Informationen zu diesem Fall wurden nicht erhoben.

⁶² Auf der siebenstufigen Ratingskala wurde der Maximalwert „7“ angekreuzt.

⁶³ Aufgrund der recherchierten Reporte von Verbraucherorganisationen wurde von der Bietergemeinschaft vermutet, dass es sich bei dieser Stellungnahme um die Anfrage von foodwatch e.V. beim LAVES handelte, mit der Bitte um Übermittlung der Namen derjenigen Betriebe, die im Rahmen von amtlichen Lebensmittelkontrollen durch als gesundheitsschädlich oder gesundheitsgefährdend beanstandetes Fleisch, Wild oder Geflügel aufgefallen waren. Vgl. hierzu Tabelle 5.

Auswertung eingehenden Behörden waren mit der Zusammenarbeit mit dem Unternehmen (durchschnittliche Bewertung „5“) und der fachlichen Kompetenz des Unternehmens im Sinne der Beantwortung der Rückfragen (durchschnittliche Angabe „4,9“) eher zufrieden. Die soziale Kompetenz/Freundlichkeit der Unternehmen wurde hingegen etwas schlechter, aber mit einer durchschnittlichen Bewertung von „4,5“ immer noch als zufriedenstellend beurteilt. Hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft der Unternehmen bei Rückfragen machten die Behörden eine durchschnittliche Angabe von „5,1“ und waren folglich mit dieser zufrieden. Einschränkung zu diesem Zahlenwerk muss berücksichtigt werden, dass einige Behörden die Aussagen mit „4“ bewerteten und somit weder zufrieden noch unzufrieden mit der Zusammenarbeit waren.

Fünf der neun Behörden machten die Angabe, dass die Zusammenarbeit mit Unternehmen nicht verbesserungswürdig sei. Drei Behörden bezogen diesbezüglich keine Stellung: Eine Behörde wies auf die Abhängigkeit vom Dritten und eine weitere auf fehlende Erfahrungswerte hin. Nur in einem Fall wurde die Zusammenarbeit als verbesserungswürdig bewertet mit dem Hinweis, dass Unternehmen und hierbei insbesondere kleinere Unternehmen besser über das VIG informiert werden sollten. Dieser Hinweis wirft die Frage auf, ob Unternehmen informiert werden sollten oder ob es nicht deren Pflicht ist, sich über herrschende Gesetze zu informieren. Anlässlich einer Anmerkung eines Unternehmens, es wurde erst durch das Forschungsvorhaben auf das VIG hingewiesen, sollte dieser Sachverhalt aufgegriffen werden.

2.3.2.4. Probleme im Rahmen von Drittbeteiligungen

Unter der Rubrik „Sonstige Anmerkungen“ im Fragebogen wiesen zwei Behörden auf die Problematik von Drittbeteiligungen und die daraus resultierende Anhörung ausländischer Unternehmen hin, insbesondere bei Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten. Eine Stellungnahme wäre hier durch lange Postlaufzeiten, aber auch durch sprachliche Barrieren erschwert.

Weitere Probleme stellen auch das zweistufige Verwaltungsverfahren in Bezug auf Aufwand, Dauer und Kosten sowie die Problematik der Anhörung dar, wenn beispielsweise ein Unternehmen zum gleichen Sachverhalt von allen zuständigen Behörden in der Bundesrepublik Deutschland angehört werden würde. Es stellte sich somit die Frage, wie Mehrfachanfragen beim gleichen Unternehmen vermieden werden können.

2.3.3. Primärforschung der Biertgemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Die Experten wurden in den Interviews befragt, wie sie über die Möglichkeit von Unternehmen denken, Stellung zu beziehen, wenn deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang

betroffen seien. Lediglich eine Verbraucherorganisation sprach sich für eine uneingeschränkte Stellungnahme des Unternehmens in diesen Fällen aus. Die Experten der drei anderen befragten Verbraucherorganisationen stimmten zu, dass Unternehmen diese Möglichkeit nutzen können sollten, aber unter der Voraussetzung, dass sich das Unternehmen nicht per se auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen darf und den Informationsanspruch ausschließt oder dass dies eine immense Zeitverzögerung zur Folge hat.

Von behördlicher Seite her waren die Experten in diesem Punkt geteilter Meinung. So beschrieb ein Experte, dass es aufgrund der Handelsverknüpfungen leicht zu einer hohen Anzahl von Drittbeteiligungen kommen kann, wenn ein produzierendes Unternehmen viele andere beliefert. Nach Angaben dieses Experten seien die Stellungnahmen rechtlich zwingend, da aus Art. 12 und Art. 14 ein Grundrechtsschutz auf unternehmerische Betätigung liege. „Eingriffe, die da stattfinden, ohne dass demjenigen die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt worden ist, ist für uns unvorstellbar. Insofern ist das unpraktikabel, aber rechtstaatlich geboten.“ Ein Experte einer anderen Behörde erläuterte, dass es eine derartige Anhörungspflicht im UIG nicht gäbe. Da aber die Grundrechte der Unternehmen nicht in Frage gestellt werden sollten, räumte er ein, dass die Frage der Stellungnahme für die Behörde eine schwierige sei, da diese auch viel Arbeit macht. Weiter erklärte ein dritter Behördenvertreter, dass das Verwaltungsverfahren als Instrument im Zusammenhang mit Verbraucherinformation absolut ungeeignet sei und dass andere Instrumente gefunden werden müssen, um den Anspruch gerecht zu werden, den Verbraucher zu informieren. Nach Meinung eines vierten Behördenvertreters „sind die Rechtsschutzmöglichkeiten der Unternehmen exorbitant [...] und die Ausnahmen und Beschränkungsgründe [...]“ sind auch vielfältig.

Von den Experten der Unternehmensverbände wurden die Stellungnahmen als sinnvoll erachtet. „Anhörungs- und Stellungnahmerechte sind elementar und wichtig, um den Behörden ein umfassendes Bild zu geben.“ Ferner erläuterte ein Experte, dass angesichts des Interessenausgleichs (Informationsinteresse der Verbraucher vs. Schutzinteresse der Unternehmen) die Rechte zu gewähren und auch beizubehalten wären. Außerdem wurde von einem weiteren Verbandsvertreter die Meinung vertreten, dass es nicht im Ermessen der Behörde liegen dürfe, über die Möglichkeit der Stellungnahme der Unternehmen zu entscheiden. Dem Unternehmen sollte immer mitgeteilt werden, wenn eine Anfrage zum eigenen Unternehmen gestellt wurde und dann könnte das Unternehmen entscheiden, ob es eine Stellungnahme abgeben möchte. Weiter argumentierte derselbe Experte, dass es nicht sein könne, dass das Unternehmen über eine Pressemitteilung erfahre, wenn eine Information über dieses herausgegeben wurde. Exemplarisch stellte er diese Problematik so dar, dass es auch sein könnte, dass ein Unternehmen eine mündliche Beanstandung erhielt und

diese sofort abstellte. Diese Beanstandung läge aber bei den Behörden vor und könne auf Anfrage hin auch herausgegeben werden, obwohl diese schon abgestellt worden ist.

Der Experte eines Unternehmens stufte die Rechtsschutzmöglichkeiten der Unternehmen als gut ein. Da das Unternehmen selbst durch eine Anfrage betroffen war, wäre nach Angaben des Experten die Frist von einem Monat als ausreichend empfunden worden. Gleichzeitig räumte er ein, dass es für die Behörde ein hoher administrativer Aufwand sei, bei einer großen Anfrage über 100 Stellungnahmen von Unternehmen zusammenzustellen. Auch der Experte eines weiteren Unternehmens vertrat die Meinung, dass Unternehmen Stellung beziehen sollten, erläuterte aber weiter, dass dies früher eher Praxis war als heute. So gäbe es in der jüngeren Zeit auch Fälle, in denen auf die Industrie keine Rücksicht mehr genommen wurde.

Die interviewten Experten der Rechtsanwaltskanzleien vertraten geschlossen die Meinung, dass das Unternehmen ein Recht auf Gegendarstellung haben müsse und dies auch der Regelfall sein sollte. Der Experte einer Rechtsanwaltskanzlei sah ein Defizit in der Vorschrift § 4 VIG „Anhörung nur in bestimmten Fällen“. „Hier sollte man stets und in jedem Falle dem Unternehmen die Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen.“ Der Experte erklärte zudem, dass die Anknüpfung an die reine Kennzeichnung ein willkürliches Instrument der Unternehmen sei, sich die Anhörungsrechte zu sichern.

Auch der Experte eines Medienunternehmens vertrat die Meinung, dass es eine Sache von Fairness sei, die Gegenpartei auch zu Wort kommen zu lassen. Ein anderer Medienvertreter war dagegen der Auffassung, dass geprüft werden sollte, wie viele Klagen es ohne eine Anhörung gegeben hätte und ob dies eine relevante Größenordnung war, in der es tatsächlich unternehmerische Schädigungen gegeben habe. Um den langen Weg über die Stellungnahme des Unternehmens zu umgehen, stellte sich der Experte auch alternativ vor, einen zweiten unabhängigen Sachverständigen zu beauftragen, der eine weitere Prüfung des Sachverhalts (z.B. Beprobung) vornimmt. Hier müssten dann die Kosten dieser Alternative abgewogen werden.

2.4. Zwischenfazit

Erkenntnisse aus der Behördenabfrage BMELV

Mit den empirischen Befunden der Behördenabfrage lassen sich folgende Punkte zur Antragsanzahl quantifizieren:

1. Die Antragsanzahl erscheint mit insgesamt $n = 487$ innerhalb des ersten Jahres nach der Gesetzesverabschiedung als noch vergleichsweise gering, entspricht aber in etwa der anderer Informationszugangsgesetze wie dem Informationsfreiheitsgesetz.⁶⁴
2. Zwischen den Bundesländern variiert die Antragsanzahl stark. So ist es nicht verwunderlich, dass in Baden-Württemberg 129 Anträge gestellt wurden, wenn allein 30 Anträge auf das Landratsamt in Heilbronn aufgrund eines Weinskandal entfallen.

Für die Beurteilung der Auswirkungen der für die Bearbeitung der Auskunftsanliegen vorgesehenen Fristen mit Blick auf die Gewährleistung einer zügigen Auskunftserteilung sind zwei Sichtweisen zu berücksichtigen. Dies betrifft zum einen die Perspektive der Behörden als Informationsanbieter, die insbesondere in der Behördenabfrage vom BMELV erfasst wurde. Zum anderen ist die Perspektive der Informationsnachfrager (Verbraucher, Verbraucherorganisationen, Unternehmensverbände etc.) mit einzubeziehen.

Seitens der Informationsanbieter konnten folgende Faktoren ermittelt werden, die einen erheblichen Einfluss auf die Bearbeitungsdauer aufweisen können:

- Komplexität der Anträge
- Beteiligung Dritter:
 - Anzahl
 - Standort der Unternehmen (Sitz im Ausland und insbesondere bei Nicht-EU-Staaten, da hier nicht nur lange Postlaufzeiten, sondern auch sprachliche Barrieren erschwerend auftreten können)
 - Transparenz der Organisationsstruktur für Behörde (hier stellt sich die Frage, an wen die Bitte um Stellungnahme zu richten ist; dies kann zum einen der Geschäftsführer einer (selbstständig geführten) Filiale oder zum anderen eine Stelle in der Unternehmenszentrale sein)
- Rechtsschutzmöglichkeiten der Unternehmen
- Organisation der Antragsbearbeitung innerhalb der Behörde

Anhand der zu Tage geförderten empirischen Befunde der Behördenabfrage lassen sich folgende Punkte quantifizieren:

⁶⁴ So wurde beispielsweise für den – im Vergleich zum VIG sehr viel breiteren – Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes im Jahre 2009 insgesamt 1.358 Anfragen an Bundesbehörden gestellt. Vgl. Bundesministerium des Innern (2009), Online im Internet: URL: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/874554/publicationFile/55789/IFG_Statistik_2009.pdf (Abrufdatum: 09.04.2010).

1. Von den 408 bearbeiteten Anträgen konnte in 301 Fällen (d.h. in 73,8% aller in die Auswertung eingehenden Fälle) die gesetzlich festgelegte Frist eingehalten werden.⁶⁵
2. In 70,1% der Anträge (75 von 107), in denen die Frist hingegen nicht eingehalten werden konnte, waren Dritte beteiligt.
3. In 155 Anträgen, in denen Dritte beteiligt waren, konnte zu 51,6% (80 von 155) die Frist eingehalten werden.

Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen

Die in den Kleinen Anfragen angegebenen Bearbeitungszeiten wiesen eine Spanne von einem Tag bis hin zu sechseinhalb Monaten auf. Als Ursachen wurden zum einen die Komplexität der Anträge und zum anderen die Anzahl der Drittbeteiligten genannt. Zudem wurde ein Zusammenhang zwischen Bearbeitungsdauer und Drittbeteiligung hergestellt.

Erkenntnisse aus veröffentlichten Berichten

Auch der vzbv hatte in seinem Report einen Zusammenhang zwischen Bearbeitungsfrist und Drittbeteiligung hergestellt, wies zugleich aber darauf hin, dass auch ohne erkennbare Drittbeteiligung die Frist nicht immer eingehalten werden konnte. Unterschiede konnten ferner zwischen den Bundesländern ausgemacht werden, sodass Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Land Schleswig-Holstein positiv bezüglich der Bearbeitungsfrist hervorgehoben wurden.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

In der schriftlichen Befragung wurden die Behörden um eine Einschätzung gebeten, ob die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monat/en unangemessen lang sei und somit als Grund für eine bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs aus Verbrauchersicht genannt werden konnte. Diese Aussage wurde von den Behörden mit einer durchschnittlichen Angabe von „3,1“ eher abgelehnt.

Seitens der Informationsnachfrager war zunächst zu hinterfragen, welche Erwartungen an die Bearbeitungsfrist gestellt werden, was somit aus Verbrauchersicht eine „zügige Auskunftserteilung“ bedeutet. So wurden die Informationsnachfrager in der schriftlichen Befragung zunächst zur Bearbeitungszeit von einem bzw. im Fall einer Drittbeteiligung von zwei Monaten befragt. Diejenigen, die bisher keinen VIG-Antrag gestellt hatten, wurden gefragt, ob die Bearbeitungszeit unan-

⁶⁵ Vgl. hierzu und im Folgenden Tabelle 7.

gemessen lang sei und daher aus ihrer Sicht ein Grund für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs gewesen sei.⁶⁶ Während die Verbraucherorganisation und die drei Unternehmensverbände diese Aussage ablehnten, stimmten die Medienunternehmen dieser zu. Die Rechtsanwaltskanzlei bezog mit einer Angabe von „4“ eine Weder-noch-Stellung, und die vier Unternehmen nahmen eine leicht ablehnende Haltung.

Alle 34 Experten wurden des Weiteren um Stellungnahme gebeten, ob aus Verbrauchersicht *„die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monat/en unangemessen lang ist“* und folglich einen Ablehnungsgrund für die bisherige Nichtinanspruchnahme darstellt.⁶⁷ Dieser Aussage stimmten Medienunternehmen und Unternehmen zu. Unternehmensverbände und Rechtsanwaltskanzleien sahen indes keinen Ablehnungsgrund in der Bearbeitungszeit aus Verbrauchersicht und Verbraucherorganisationen bezogen eine Weder-noch-Stellung.

Die schriftlich befragten Experten stimmten zwar der Aussage zu, dass sich durch die Drittbeteiligung von Unternehmen die Auskunftserteilung in manchen Fällen verzögert.⁶⁸ Ein Verzicht auf die Fristverlängerung von einem Monat bei einer Drittbeteiligung sollte indes nicht erwogen werden. Vielmehr sollten die gesetzlichen Regelungen bei einer Drittbeteiligung verschärft werden. So soll der Ausschluss des Auskunftsanspruchs weiterhin bestehen bleiben, die Möglichkeit zur Stellungnahme aber nur dann gegeben werden, wenn die Kennzeichnung von Unterlagen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse auch plausibel ist. Die Experten waren sich darüber hinaus einig, dass die Definitionen der Begriffe „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse“ sowie „sonstige wettbewerbsrelevanten Informationen“ präzisiert werden sollten.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Durch die Experteninterviews konnte die Information gewonnen werden, dass sich viele Verbraucher direkt an die Unternehmen wenden und derartige Anfragen nicht in den VIG-Statistiken auftauchen – auch wenn diese unter einen VIG-Antrag fallen könnten. Zudem würden die direkt an die Unternehmen gestellten Fragen innerhalb kurzer Zeit – sogar innerhalb von 1-2 Tagen – beantwortet.

⁶⁶ Es handelte sich dabei um eine Anzahl von n = 11 mit einer Verbraucherorganisation, vier Unternehmen, einer Rechtsanwaltskanzlei, zwei Medienunternehmen und drei Unternehmensverbänden (vgl. Abschnitt 3.5.2.1).

⁶⁷ Vgl. Abschnitt 3.5.3.1. sowie Abbildung 8.

⁶⁸ Vgl. hierzu und zu den folgenden Aussagen Abbildungen 2 und 3.

Auch stellten die Experten einen Zusammenhang zwischen der Bearbeitungsdauer eines VIG-Antrags und der Beteiligung von Unternehmen her. Dennoch sprachen sich mit Ausnahme der Verbraucherorganisationen und einzelner Behörden die Experten für die Möglichkeit der Unternehmen aus, Stellung zu beziehen. Dies sei nicht nur eine Frage der Fairness, sondern läge auch im Schutzinteresse von Unternehmen. Des Weiteren könne zum einen erst durch die Stellungnahme ein umfassendes Bild für die Behörde erstellt werden und zum anderen die Stellungnahme auch als weitere Information dem Antragsteller mit an die Hand gegeben werden.

3. Inanspruchnahme des Auskunftsanspruchs

3.1. Antragsteller

In den folgenden Abschnitt zum Antragsteller fließen mit Ausnahme der Kleinen Anfragen, die hierzu keine Angaben enthalten, alle Quellen ein.

3.1.1. Behördenabfrage BMELV

Um sich ein Bild über den Antragstellerkreis machen zu können, enthielt der vom BMELV konzipierte Fragebogen die Unterteilung „Privat“ und „Presse/Verband“. Von den Auskunftspersonen wurden 261 Anträge Privatpersonen und 226 Anträge der Kategorie „Presse/Verband“ zugeordnet (vgl. Abbildung 4).

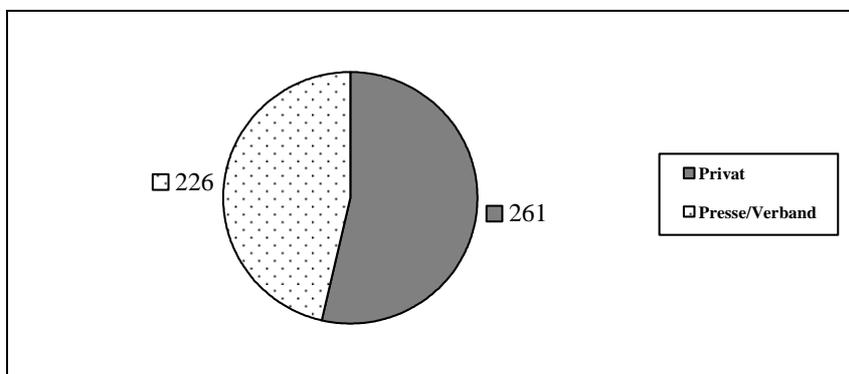


Abbildung 4: Typisierung der Antragsteller

Gemäß den Rücksprachen der Bietergemeinschaft mit den Kontaktpersonen in den Bundesländern ist darauf hinzuweisen, dass der Anteil in der Kategorie „Presse/Verband“ wahrscheinlich größer ist. Eine eindeutige Zuordnung zu den Kategorien war vielen Behörden nicht möglich, da Pressemitarbeiter oder Mitarbeiter von Verbänden Anfragen in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen gestellt haben.⁶⁹

⁶⁹ Diese Vermutung legt jedenfalls das folgende Beispiel nahe: Im Landratsamt Sigmaringen hat sich ein Antragsteller als Tourist ausgegeben, der im Landkreis Sigmaringen Urlaub machen und über Rechtsverstöße der dortigen

3.1.2. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten

Wie bereits in Abschnitt 2.1.3. dargestellt, hatten vzbv (n = 105), foodwatch e.V. (n = 29) und Greenpeace e.V. (n = 10) insgesamt 144 Anfragen gestellt. Diese Antragsanzahl kann aber nicht ohne weiteres aus der Gesamtanzahl der VIG-Anträge von 487 herausgerechnet werden, um die tatsächliche Anzahl der von Privatpersonen gestellten Anträge zu erhalten. Grund hierfür ist zum einen die unterschiedliche Antragszählung, wie z.B. in Brandenburg, und zum anderen die unbekannte Antragsanzahl weiterer Verbraucherorganisationen und Pressemitarbeiter. Des Weiteren hat der vzbv 65 der insgesamt 105 von ihr gestellten Anträge über Bürger gestellt, ohne dass bei der Anfrage die Unterstützung von einer Verbraucherzentrale erkennbar war.⁷⁰ Die zahlreichen Anmerkungen der Kontaktpersonen während der Gespräche zur Datenbereinigung der Behördenabfrage, die Anträge können sich nicht eindeutig einer der beiden Kategorien „Privat“ oder „Presse/Verband“ zuordnen lassen, weisen in die gleiche Richtung.

3.1.3. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Vier der fünf befragten Verbraucherorganisationen hatten insgesamt 36 Anträge gestellt, wobei eine Verbraucherorganisation nach eigener Angabe im Fragebogen die von ihr gestellten Anträge nicht gezählt hatte und daher die Antragsanzahl der befragten Verbraucherorganisationen aus Stufe 1 höher liegt. In neun der vermerkten 36 Anträge waren die Verbraucherorganisationen als Organisation aufgetreten. 27 Anträge wurden über Privatpersonen gestellt. Dies spiegelte auch die Erkenntnisse aus der Behördenabfrage wider, dass viele Verbraucherorganisationen anonym als Verbraucher auftreten und somit der Anteil „Presse/Verband“ in Abbildung 4 größer sein dürfte.

Des Weiteren wurden die Antragsteller (vier Verbraucherorganisationen und zwei Rechtsanwaltskanzleien) gebeten, Stellung zu folgender Aussage zu nehmen: *„Die Behörden nehmen Anfragen von Verbänden ernster als von Privatpersonen.“* Während die Rechtsanwaltskanzleien zu dieser Aussage eine indifferente Urteilsposition bezogen (Bewertung „4“), stimmten die vier Verbraucherorganisationen dieser Aussage mit einer durchschnittlichen Angabe des Skalenwertes „5“ zu.

Alle Befragungszielgruppen wurden gebeten, Aussagen über den Antragstellerkreis des VIGs zu beurteilen.⁷¹ Dass sich der Antragstellerkreis auf Verbraucher beschränken sollte, fand keine Zustimmung bei Unternehmen (durchschnittliche Bewertung „1“) und Verbraucherorganisationen

Restaurants informiert werden möchte. Auf Rückfrage der Behörde, die Anzahl der Drittbeteiligten einzugrenzen, entpuppte sich der Antragsteller als Journalist der dpa.

⁷⁰ Vgl. vzbv (2009), S. 5.

⁷¹ Eingang in die folgende Untersuchung fanden somit 34 Expertenurteile.

(durchschnittliche Bewertung „1,4“).⁷² Behörden, Rechtsanwaltskanzleien und Medienunternehmen nahmen gruppenintern unterschiedliche Positionen ein. Lediglich Unternehmensverbände waren eher für eine Beschränkung des Antragstellerkreises auf Verbraucher und somit gegen eine Antragstellung von Verbraucherorganisationen oder Verbänden.

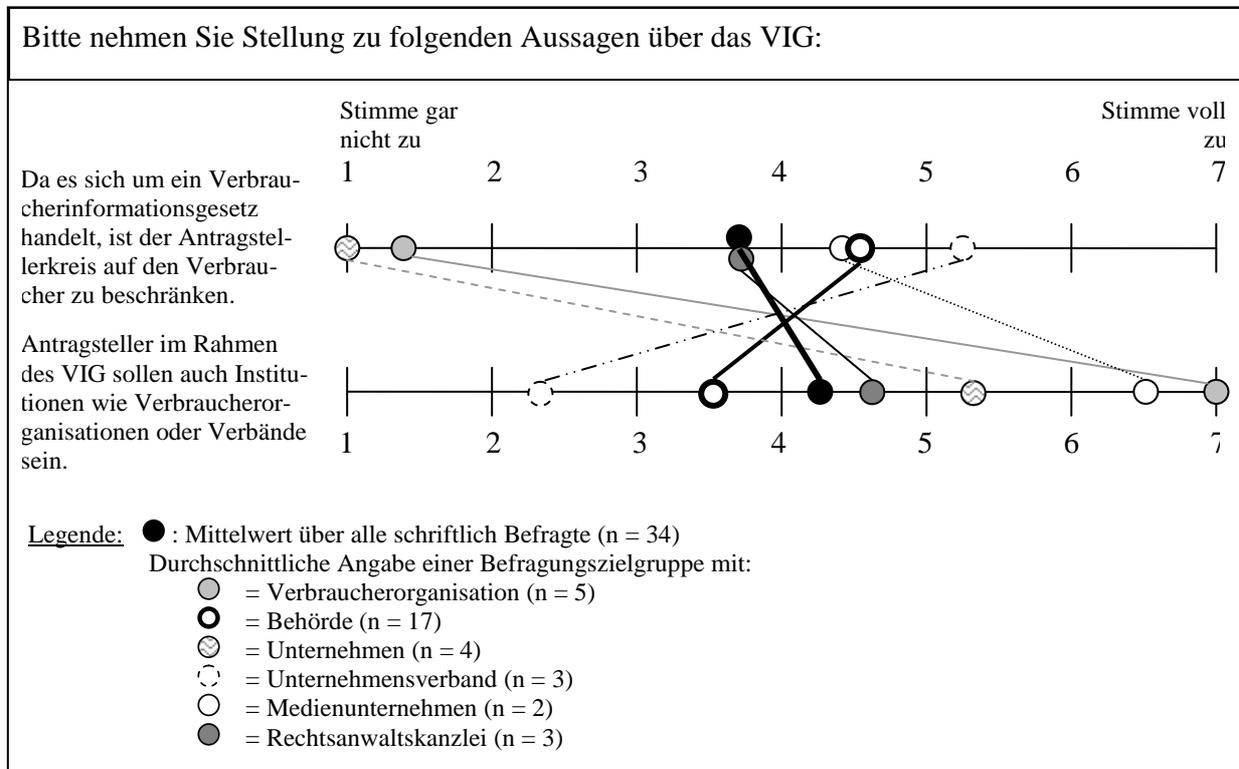


Abbildung 5: Stellungnahmen der Befragten zum Antragstellerkreis

3.1.4. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Die interviewten Experten aus der Befragungszielgruppe Verbraucherorganisation bekräftigten die erhobenen Daten in der Behördenabfrage und vertraten die Meinung, dass es größtenteils Verbraucherschutzorganisationen waren, die einen Antrag gestellt hatten. Eine Organisation erklärte den hohen Anteil von Presse und Verband damit, dass insbesondere Verbraucherorganisationen „den langen Atem haben, so etwas zu betreiben und dass Privatleute sich gar nicht erst in den Dschungel wagen wollen“. Auch eine andere Verbraucherorganisation argumentierte, dass es nicht verwunderlich ist, „dass der Antragstellerkreis sich im Wesentlichen auf Verbraucherschutzverbände reduziert, die professionell genug sind und es sich auch leisten können, längere Konflikte durch zögerliche Behörden mit Unternehmen aufzunehmen, die schlicht Obstruktion betreiben“.

⁷² Vgl. Abbildung 5. Nach § 1 Nr. 1 VIG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu den Daten.

Von Seiten der Behörden wurde in den Gesprächen ebenfalls gesagt, dass überwiegend NGOs und Verbraucherorganisationen Anfragen gestellt haben. Der Experte eines Ministeriums erklärte weiter, dass die Anfragen von Privatpersonen verschwindend wären und wenn dann in der Regel im Nachklang nach beispielsweise der Aufdeckung eines Skandals gestellt werden würden (z.B. Weinskandal in Heilbronn).

Ein Vertreter eines Unternehmensverbandes stimmte ebenfalls zu, dass „nicht der einzelne Verbraucher, der eigentlich vom Gesetz in den Fokus genommen worden ist, zum Antragstellerkreis gehörte, sondern in erster Linie NGOs (Verbraucher- und Umweltverbände) und Medienvertreter, die das Instrument des VIG nutzen, um Informationen zu generieren“.⁷³ Ein weiterer Verband erklärte zudem, dass viele Kunden direkt beim Anbieter nachfragen. Eine bestimmte Personengruppe könnte dabei nicht ausgemacht werden. Durchschnittlich wären es aber mehr Frauen als Männer, da diese auch häufiger einkaufen gehen. Ein Unterschied bestünde in der Informationssammlung: während junge Leute sich über das Internet informieren (Anfrage per Email), greifen ältere Leute eher zum Telefonhörer.⁷⁴

Diesen Umstand schilderten auch die Experten von Herstellerunternehmen. Bereits vor dem VIG wurden Anfragen beantwortet, weshalb das Gesetz auch als „aufgesetzt“ klassifiziert wurde. Ein Unternehmensvertreter erläuterte zudem, dass „diejenigen, die über das VIG bei der Behörde anfragen, andere Verbraucher sind als diejenigen, die sich direkt an das Unternehmen wenden. Als Unternehmer hätte man selbst ein Interesse zu erfahren, was der Verbraucher fragt, um den Service zu verbessern“. Ein weiterer Experte dieser Befragungszielgruppe hatte den Einwand in die Diskussion um das VIG eingebracht, dass auch Wettbewerber als Antragsteller auftreten können, was als unehrlich bewertet wurde. Hier bevorzuge man naturgemäß eine direkte Ansprache.

Seitens der interviewten Rechtsanwaltskanzleien wurde ebenfalls die Aussage gemacht, dass es sich bei den Antragstellern fast ausschließlich um NGOs und Verbraucherschutzverbände handelte. Als Grund hierfür wurde erneut der längere Atem dieser Organisationen genannt. Ein Experte erweiterte den Kreis um Anwälte; „denn auf der Suche nach Informationen, die für die Subsump-

⁷³ Gemäß Abschnitt 3.5.1.2. lässt sich konstatieren, dass ein Medienvertreter das VIG genutzt hat, um Informationen für eine Berichterstattung zu sammeln, während ein zweiter Medienvertreter in Abschnitt 3.5.2.2. die Position vertrat, das VIG nicht für eine Informationsgenerierung zu nutzen.

⁷⁴ Oertel et al. (2010), S. 25: „Weiterhin [besteht] eine sog. digitale Kluft zwischen den verschiedenen Nutzergenerationen – so sind erst 49,7% der über 50-jährigen online, gegenüber 96,1% der 14-29-jährigen. Jedoch sind die Nutzerzahlen gerade in den noch absenten Nutzergruppen stark steigend.“

tion notwendig sind, lasse ich doch eine Möglichkeit liegen – das wäre ja Vernachlässigung der Interessenberatung“.

Die Redakteure der Medienunternehmen schränkten den Personenkreis bei einzelnen Verbrauchern ein. So sei nach Meinung eines Experten das VIG für Gruppen mit z.B. seltenen Allergien interessant. Der Wunsch, sich zu informieren, wäre bei den Verbrauchern vorhanden, der Weg dahin sollte aber einfach sein. Das dreimonatige Warten auf die Stellungnahme eines Unternehmens sei aus Sicht des Experten aber weniger praktikabel. Der Experte des zweiten Medienunternehmens stellte sich als Antragsteller Rentner oder Eltern vor, die sich Sorgen um die Ernährung ihrer Kinder machten sowie in der Zeitung von „Gammelfleisch“ oder „Analogkäse“ gelesen hatten (somit anlassbezogen). Der Experte setzte zugleich einen gewissen Bildungsstand voraus.

3.1.5. Zwischenfazit

Die vom BMELV in der Behördenabfrage zu Tage geförderten Daten und während der Kontaktaufnahme mit den für das VIG zuständigen Ansprechpartnern zeigten, dass ein Großteil der Antragsteller Presse- und Verbandsmitglieder waren und weniger Privatpersonen. Eine Einschränkung des § 1 Nr. 1 VIG hinsichtlich des Antragstellers sollte nach Meinung der schriftlich Befragten nicht erfolgen. Eine Ausnahme bildeten hier Unternehmensverbände. Für den hohen Anteil von Verbraucherorganisationen als Antragsteller lieferten die Experten in den Interviews die Begründung, dass diese aufgrund ihrer Erfahrungen und Möglichkeiten, den längeren Atem hätten, sich mit Behörden und Unternehmen auseinanderzusetzen. Für einen einzelnen Verbraucher sei dies zu zeit- und vermutlich auch zu kostenintensiv.

3.2. Schwerpunktthemen

3.2.1. Behördenabfrage BMELV

Bei der Behördenabfrage wurde nach den fünf Schwerpunktthemen, auf die sich der jeweilige Antrag aus Sicht des Antragstellers bezogen hat, gefragt. Da ein Antrag aus mehreren Unteranfragen bestehen und sich somit auf mehrere Schwerpunktthemen beziehen konnte, waren beim Ausfüllen des Fragebogens Mehrfachnennungen möglich. So wurden insgesamt 598 Angaben zum Schwerpunktthema gemacht (vgl. Tabelle 12).

Bundesland und -behörde	Antragsanzahl	Schwerpunktthemen				
		§ 1 Abs. 1 Nr. 1: Rechtsverstöße	§ 1 Abs. 1 Nr. 2: Gefahren	§ 1 Abs. 1 Nr. 3: Beschaffenheit	§ 1 Abs. 1 Nr. 4: Ausgangsstoffe	§ 1 Abs. 1 Nr. 5: Überwachungsmaßnahmen
BW	125	86	16	6	1	21
BY	89	59	5	14	1	31
BE	35	11	3	5	5	15
BB	7	1		1		5
HB	7	3	2	7		
HE	63	59	1	58		

HH	12	2		3		7
MV	14	3	1	5	1	4
NI	22			22		
NRW	27	9	8	7	2	17
RP	15	6		3		6
SL	7	4	2	1		
SN	10	4	1	2		3
ST	12	6	1	2		4
SH	4	3		1		1
TH	14	3	3	2	1	6
BMELV	6	2	1	2	1	2
BfR	2			1		1
BVL	16	6		6		4
Summe		267	44	148	12	127
Gesamt	487					598

Tabelle 12: Die Schwerpunktthemen der VIG-Anträge

Wegen der gesetzlich vorgesehenen Kostenfreiheit von Informationen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VIG, verwundert es nicht, dass sich ein Großteil der Anträge (267 Anträge) gerade auf derartige Informationen bezog. Diese machten einen erheblichen Anteil von 44,7% an allen VIG-Anträgen aus. Das Interesse von Antragstellern galt daneben der Beschaffenheit von Erzeugnissen (148 Anfragen) und Überwachungsmaßnahmen der Behörden (127 Anfragen). Nur ein geringer Teil bezog sich auf Gefahren (44 Anfragen) oder auf Ausgangsstoffe (zwölf Anfragen). Abbildung 6 verdeutlicht die Verteilung der Anfragen auf die fünf Schwerpunktthemen.

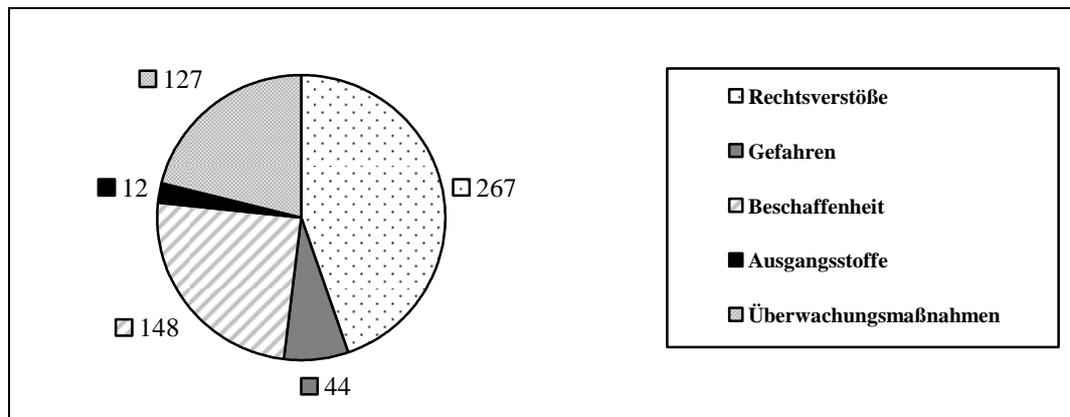


Abbildung 6: VIG-Anträge zugrundeliegende Schwerpunktthemen (n = 598)

3.2.2. Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen

In der Drucksache 4/14822 von **Sachsen** wurden die Anwendungsbereiche der sieben bis zum 18.03.2009 eingegangenen VIG-Anträge noch um den Gegenstand der Verbraucheranfrage erweitert (vgl. Tabelle 13).⁷⁵ Es wurde deutlich, dass sich die Mehrzahl der Anträge auf den Bereich „Lebensmittel“ beziehen.

Anzahl Anträge	Anwendungsbereich	Gegenstand der Verbraucheranfrage
----------------	-------------------	-----------------------------------

⁷⁵ Die Antragsanzahl von Sachsen weicht von der Angabe im Behörden-Fragebogen vom BMELV ab (vgl. Tabelle 1), da anscheinend bis zum Stichtag 01.05.2009 noch weitere Anträge eingegangen sind.

2	§ 1 Abs. 1 Nr. 1: Rechtsverstöße	Lebensmittel
2	§ 1 Abs. 1 Nr. 3, 5: Beschaffenheit, Überwachungsmaßnahmen	Lebensmittel
1	§ 1 Abs. 1 Nr. 5: Überwachungsmaßnahmen	Lebensmittel
2	teilweise § 1 Abs. 1 Nr. 5: Überwachungsmaßnahmen	Kosten der Überwachung von Pflanzenschutzmittelrückständen

Quelle: In Anlehnung an LT-Drucks. 4/14822 (SN), S. 1-2.

Tabelle 13: Dokumentation der beim Sächsischen Ministerium für Soziales eingegangenen VIG-Anträge

Sowohl die bis zum 27.01.2009 in **Hamburg** gezählten 13 Anträge⁷⁶ als auch die in **Sachsen-Anhalt** bis zum 17.07.2008 drei eingegangenen Anträge⁷⁷ waren alle auf den Bereich „Lebensmittel“ entfallen.

Niedersachsen bestätigte diesen Befund in der Drucksache 16/1612 vom 04.09.2009.⁷⁸ In den dort eingegangenen 35 Anträgen bildeten „Lebensmittel“ den am stärksten nachgefragte Gegenstand. In der Drucksache 16/784 vom 15.12.2008 wurden die einzelnen Themenbereiche detailliert aufgelistet:⁷⁹

- Rückstände aus Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln in Obst und Gemüse für 2008
- Einstufung als „gesundheitsschädlich“, „gesundheitsgefährdend“ bzw. „nicht zum Verzehr geeignet“ bzw. falsche Etikettierung von Fleisch- und Fleischerzeugnissen für 2006/2007
- Beanstandungen in der Zusammensetzung von Kochschinken, Formfleischschinken und Schinkenimitate für 2007/2008
- aktuelle Messergebnisse zu Urankonzentrationen von Mineralwasser für 2008
- gentechnisch veränderte Zutaten in Lebensmitteln für 2007/2008
- Bleibelastung in Spielzeugen für 2007/2008
- Schadstoffe in Kinderkleidung für 2008
- Beanstandungen bzgl. Räucherlachs und Graved Lachs für 2007/2008
- Beanstandungsquote von Bio-Lebensmitteln für 2004 bis 2008

⁷⁶ Vgl. LT-Drucks. 19/2010 (HH), S. 2. Die Angabe der 13 VIG-Anträge weicht von der im Behörden-Fragebogen vom BMELV enthaltenen Angabe von zwölf ab (vgl. Tabelle 1). Diese Abweichung ist dadurch zustande gekommen, dass ein Antrag in der Kleinen Anfrage vom Januar 2009 mit dem Status „offen“ gekennzeichnet wurde, nach Beantwortung der Kleinen Anfrage der betreffende Antrag aber zurückgenommen und daher nicht mehr in der Behördenabfrage mit aufgenommen wurde.

⁷⁷ Vgl. LT-Drucks. 5/1418 (ST), S. 2.

⁷⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 16/1612 (NI), S. 2. Die in der Drucksache angegebenen 35 Anträge weichen von den im Behörden-Fragebogen vom BMELV angegebenen 22 Anträgen ab. Nach Angabe des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung entsprachen zwölf Anträge nicht den formalen Anforderungen aus § 3 VIG wie Schriftform, hinreichende Bestimmtheit etc. und wurden daher im Fragebogen nicht aufgeführt.

⁷⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 18/784 (NI), S. 3 f. Grundlage waren 23 VIG-Anträge. Das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung erklärte in einer separaten Stellungnahme, dass sich zum Zeitpunkt der Beantwortung der Kleinen Anfrage die Anzahl auf 23 erhöht hatte und folglich von der Angabe im Behörden-Fragebogen abweicht.

- Benzol in Erfrischungsgetränken für 2007
- gravierende Hygienemängel in Lebensmittelbetrieben für 2008

3.2.3. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten

Auch die vom **vzbv** gestellten 105 Anträge zielten überwiegend auf den Bereich „Lebensmittel“ ab.⁸⁰ Die Anfragen bezogen sich auf Beanstandungen von:

- Schinkenimitaten und Lachsprodukten
- Obst und Gemüse wegen Pestizidbelastungen
- gentechnisch veränderten Lebensmitteln
- Schulküchen und Cateringunternehmen für Schulen wegen Hygienemängeln
- Imbissbuden und anderen Gastronomiebetrieben
- Spielzeug wegen Sicherheitsmängeln, insbesondere Belastungen mit Blei

Die 40 Anfragen, die von den Verbraucherzentralen im eigenen Namen gestellt wurden, bezogen sich alle auf Beanstandungen hinsichtlich Schinkenimitaten und Lachsprodukten. Die restlichen Anfragen bezogen sich auf Beanstandungen bei anderen Lebensmitteln, Gastronomiebetrieben und Kinderspielzeug.

Die Anfrageninhalte der Verbraucherorganisation **foodwatch e.V.** sind Tabelle 5 zu entnehmen. Auch diese Anträge betrafen überwiegend den Bereich „Lebensmittel“.

Ein ähnliches Bild ergab die Betrachtung der von **Greenpeace e.V.** gestellten Anträge (vgl. Tabelle 6). Neun der zehn Anträge zielen auch hier auf den Bereich „Lebensmittel“ ab.

3.2.4. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Die befragten Behörden wurden um detailliertere Angaben zu den bei ihnen eingegangenen Anträgen gebeten. Die folgenden Angaben bezogen sich auf insgesamt 109 Anträge:

- In 44 Fällen handelte es sich um unbestimmte Anträge, die überwiegend von Verbraucherorganisationen, aber auch von Pressemitarbeitern, Verbänden sowie Einzelpersonen gestellt wurden. Inhaltlich seien unbestimmte Anträge zu breit gefasst, d.h. es wurde kein konkretes Produkt/kein konkreter Produzent genannt. Die erfragten Informationen haben sich meist auf einen längeren Zeitraum erstreckt.⁸¹

⁸⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden vzbv (2009), S. 5.

⁸¹ Als Beispiel wurde aufgeführt: Nennung der Namen von Betrieben im Regierungsbezirk Karlsruhe, die innerhalb der letzten fünf Jahre einschlägige Rechtsverstöße begangen haben.

- 46 der 109 in der schriftlichen Befragung erfassten Anträge zielten auf eine unmittelbare Produktinformation ab, demgegenüber gab es keine Anträge, die auf soziale oder ethische Belange bei der Herstellung eines Produkts oder bei seinem Vertrieb abhoben. 24 Anträge betrafen Informationen zum Produzenten/Händler und seine Zuverlässigkeit in der Vergangenheit. 39 Anträge wurden von den Experten als sonstige vermerkt.
- 100 Anträge und somit 91,9% der in der Stufe 1 erfassten Anfragen bezogen sich auf den Bereich Lebensmittel, neun Anträge auf den Bereich Bedarfsgegenstände und kein Antrag betraf demgegenüber den Bereich Kosmetika.

Des Weiteren wurden die Behörden gefragt, ob ihrer Meinung nach Anträge gestellt wurden, die auf die Kontrolle des Vollzugs abzielten, um so eine Gegenüberstellung von Beanstandungen/Verstößen und Rückrufen zu erreichen. Sieben der 17 Behörden vertraten diese Meinung. Eine Änderung des Vollzugs im Hinblick auf die Auskunftsbefehle war jedoch nicht zu registrieren.

3.2.5. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Zu den vermutlichen Schwerpunktthemen äußerte sich während der Interviews nur ein Experte einer Rechtsanwaltskanzlei. Dessen Ansicht nach hätten die Verbraucher Interesse an Informationen über Pestizidbelastungen und Acrylamid sowie an nicht veröffentlichten Überwachungsergebnissen und an hygienischen Zuständen in Betrieben und Restaurants. Die Praxis würde dennoch zeigen, dass das Interesse eher auf Vollzugsergebnissen liege.

3.2.6. Zwischenfazit

Hinsichtlich der Ergebnisse zu den Schwerpunktthemen in der Behördenabfrage hatten die Antragsteller ein deutliches Interesse an Informationen über Verstöße, zumal deren Informationszugang kostenfrei ist. Die Informationsquellen Kleine Anfragen, veröffentlichte Reporte sowie die Primärforschung der Bietergemeinschaft zeigten, dass das Interesse der Verbraucher eindeutig auf dem Lebensmittelbereich lag.

3.3. Anfragenart

3.3.1. Behördenabfragen BMELV

Bei der Anfragenart wurden die Kategorien „konkret auf ein Produkt bezogen“ und „pauschal nach größerem Datenbestand“ definiert. Lediglich sechs der 487 Anträge konnten keiner der vor-

gegebenen Kategorien zugeordnet werden.⁸² Zwei der beim BMELV eingegangen Anträge wurden beiden Kategorien zugerechnet, sodass insgesamt 483 Angaben zur Anfragenart gemacht wurden (vgl. Abbildung 7). Mit 324 Anträgen liegt das Interesse der Antragsteller eindeutig bei „pauschal nach größerem Datenbestand“ bezogenen Informationen. Knapp ein Drittel der Anträge (159 Anträge) bezogen sich „konkret auf ein Produkt“.

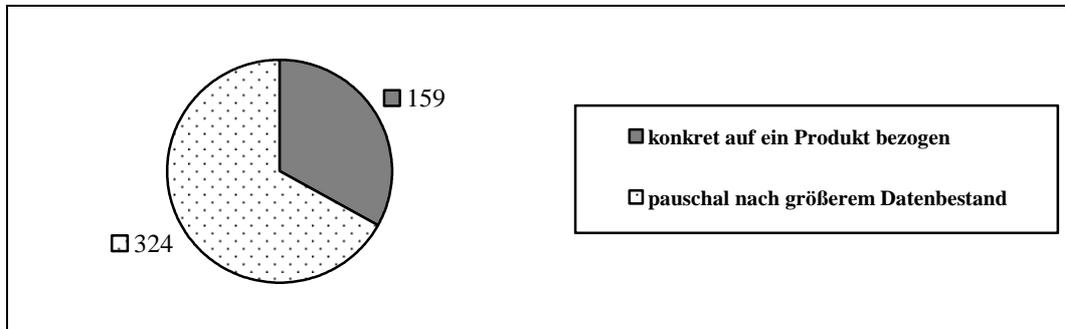


Abbildung 7: Typisierung der Anfragenarten

3.3.2. Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen

Die in der Drucksache 16/784 von **Niedersachsen** vom 15.12.2008 aufgelisteten Themenbereiche zeigten ebenfalls, dass die Anfragen meist pauschal gestellt wurden und auf einen größeren Datenbestand zielten.⁸³ So wurde beispielsweise in einer Anfrage nach Beanstandungen in der Zusammensetzung von Kochschinken, Formfleischschinken und Schinkenimitate für die Jahre 2007/2008 aber auch über einen Zeitraum von fünf Jahren nach Beanstandungen von Bio-Lebensmitteln (2004 bis 2008) gefragt.

3.3.3. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten

Die drei veröffentlichten Reporte von vzbv, foodwatch e.V. und Greenpeace e.V. spiegelten die Dominanz pauschaler Anfragen wider, die bei den Kleinen Anfragen bereits zutage gefördert wurden.⁸⁴

3.3.4. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Wie bereits in Abschnitt 3.2. aufgeführt, wurden von den 17 befragten Behörden detaillierte Angaben zu den von ihnen bearbeiteten Anträgen gemacht. Von den 109 vermerkten Anträgen waren 44 unbestimmt, d.h. diese Anträge waren zu breit gefasst. So wurde teils kein konkretes Produkt

⁸² So wurde in Thüringen bei der Anfragenart vermerkt, dass sich drei Anträge „konkret auf einen Betrieb bezogen“ haben und dass sich drei Anträge keiner der vorgegebenen Kategorien zuordnen ließen.

⁸³ Vgl. die Auflistung der Anfragen in Abschnitt 3.2. „Schwerpunktthemen“ und hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 18/784 (NI), S. 3 f. Grundlage waren 23 VIG-Anträge. Das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung erklärte in einer separaten Stellungnahme, dass sich zum Zeitpunkt der Beantwortung der Kleinen Anfragen die Anzahl auf 23 erhöht hatte und folglich von der Angabe im Behörden-Fragebogen abweicht.

⁸⁴ Vgl. hierzu Abschnitt 3.2. sowie die Tabellen 5 und 6.

oder ein konkreter Produzent genannt, teils erstreckten sich die erfragten Informationen aber auch auf einen längeren Zeitraum.

3.3.5. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Die Experten von zwei Verbraucherorganisationen haben während der Interviews genauere Angaben zur Anfragenart gemacht. So vertrat einer dieser Experten die Meinung, dass die Anfragenart eine Frage der Aktualität sei und verwies in diesem Zusammenhang auf belastete Lebensmittel und Spielzeug. Der zweite Experte argumentierte, dass das Interesse „an Informationen über gesundheitsschädliche, gesundheitsgefährdende und zum Verzehr nicht geeigneten Lebensmitteln sowie an unhygienischen Zuständen und Täuschungsversuchen“ bestand.

Zwei der befragten Behördenvertreter waren sich einig, dass Verbraucherorganisationen so genannte Globalanfragen stellen und wissen wollten, bei welchen Unternehmen welche Verstöße in welchem Zeitraum vorlagen. Diese würden einen hohen administrativen Aufwand bedingen und die Ämter „lahm legen“. Das Interesse der Verbraucher läge in den Informationen über das Restaurant, den „eigenen“ Bäcker und die „eigene“ Metzgerei. Ferner erläuterte einer dieser Experten, dass Einzelanfragen eher unmittelbar nach einem Lebensmittelskandal aufkommen, dabei aber nicht über das VIG „laufen“ und somit auch nicht in den Statistiken auftauchen, sondern vielmehr über ein Telefonat erledigt werden. Um der Problematik der Globalanfragen entgegen zu wirken, vertrat der Experte eines Ministeriums die Meinung, dass die Behörden sich sowohl mit dem einzelnen Verbraucher als auch mit den NGOs während eines Gesprächs um die Formulierung eines sinnvollen Antrags bemühen sollten. Nach Meinung eines weiteren Experten der Befragungszielgruppe Behörde hätte der Verbraucher ein vorrangiges Interesse an der Nennung von Produkt- und Unternehmensnamen, mit dem das VIG auch beworben wurde.⁸⁵ Zudem waren die Anfragen oft anlassbezogen zu saisonalem Obst und Gemüse. Ein Problem sah derselbe Behördenvertreter aber in der Aktualität der Daten. Den Ländern würden keine tagesgenauen Daten vorliegen; der Verbraucher hätte aber das Interesse zu wissen, ob die Lebensmittel im Handel zum Zeitpunkt des Kaufs in Ordnung wären. Der Experte eines weiteren Ministeriums sah ein Problem darin, dass in ein hypothetisches Interesse eines Menschen etwas hinein interpretiert werden soll: „Was ist für diesen kaufrelevant und was ausschlaggebend?“ Nach Meinung dieses Experten sei immer der Preis das ausschlaggebende Kriterium für einen Kauf. „Ein vernünftiger, aufgeklärter

⁸⁵ Auch ein anderer Behördenexperte pflichtete diesem Punkt bei, dass auch Verbraucherorganisationen ein vorrangiges Interesse an Namen und Adressen haben, weniger an Statistiken. Hier nannte er ein Beispiel von einem Landratsamt in Rheinland-Pfalz. Auf der Homepage des Landkreises wurde ein Hersteller namentlich benannt, der Wein falsch gekennzeichnet hatte. Nach einer gerichtlichen Einschätzung war der Landkreis aber zu weit gegangen, da ebenfalls Telefon- und Faxnummer des Herstellers bekannt gegeben wurden.

Verbraucher würde sich die Frage stellen, warum gibt es im Markt unterschiedliche Preise für dieselbe Ware? [...] Leute, die ein Interesse im Bio-Bereich haben, denen das Essen etwas wert ist, informieren sich per se; die recherchieren und richten ihr Kaufverhalten danach. [...] Hier wird von den Organisationen ein Hype entfacht, der mit der Lebenswirklichkeit nicht übereinstimmt.“

Der Experte eines Unternehmensverbandes erläuterte, dass die NGOs versuchten, sich einen Gesamtüberblick über das bei den Behörden vorhandene Wissen zu verschaffen. Es handelte sich dabei meist um breit gefasste, allgemeine Anträge, auch über mehrere Jahre hinweg. Im Vordergrund würden zudem auch Anfragen nach Rechtsverstößen stehen, da diese kostenfrei sind. Der Experte eines zweiten Verbandes erläuterte, dass der einzelne Verbraucher direkt beim Unternehmen nachfragt. Hier stünden Informationen über Standorte, Sortimente/Produkte, erlebnis- und ernährungsbezogene Fragen (Zutaten, Verträglichkeiten, Inhaltsstoffe) usw. im Vordergrund.

In der Befragungszielgruppe der Unternehmen argumentierte ein Vertreter, dass es eine Vielzahl an Anfragen im Kontext des so genannten BSE-Skandals gab und auch viele Verbraucheranfragen zu gentechnisch veränderten Lebensmitteln eintrafen. Auch ein anderer Unternehmensexperte teilte mit, dass am Verbrauchertelefon sehr spezielle Hintergrundfragen zu Produkten gestellt werden. Als Gründe nannte er gesundheitliche (Vermeidung spezieller Stoffe) und biologische (Vermeidung bestimmter Produkte) Motive.

3.3.6. Zwischenfazit

Alle Quellen – Behördenabfrage, Kleine Anfragen, veröffentlichte Reporte und Primärforschung der Bietergemeinschaft – zeigen, dass sich die Anträge meist pauschal auf einen größeren Datenbestand bezogen. Konkrete auf einzelne Produkte bezogene Anfragen lagen nur in wenigen Fällen vor.

3.4. Auskunftserteilung ohne Antrag

In die folgenden Ausführungen fließen als einzige Quellen die Daten aus der Behördenabfrage des BMELV und die Primärforschung der Bietergemeinschaft (Stufe 2: Experteninterviews) ein.

3.4.1. Behördenabfrage BMELV

Eine Auskunft ohne Antrag wurde nach der Behördenabfrage durch das BMELV lediglich in 14 Fällen erteilt. Darunter fallen sechs auf Baden-Württemberg, vier auf Nordrhein-Westfalen und

jeweils zwei auf Thüringen und das BVL. Sachsen verwies in dieser Kategorie auf die Herausgabe von Pestizidreporten⁸⁶ und Niedersachsen wies auf die Auskünfte auf der Homepage⁸⁷ hin.

3.4.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Der Experte einer Verbraucherorganisation vertrat die Meinung, dass es aus Verbrauchersicht immer besser sei, wenn dieser einen einfachen Zugang zu Informationen hat, die Informationen somit ohne ein förmliches Verfahren herausgegeben werden. Zugleich zeigte er Verständnis für Behörden, dass es für diese schwierig sei, mündliche Informationen herauszugeben.

Vom Experten eines Unternehmensverbandes wurde Skepsis geäußert, ob eine Information auch ohne förmliches Verfahren herausgegeben werden sollte. Solange sich die Information nicht auf ein bestimmtes Unternehmen beziehe, sah der Experte kein Problem. Aber wenn ein Unternehmensbezug hinzukommt, sei eine gewisse Vorsicht geboten, da die Folgen für das Unternehmen nicht voraussehbar sind – und sich im Falle von Coppenrath & Wiese⁸⁸ im Nachhinein auch nicht als richtig herausgestellt hatten.

3.5. Motive für die Inanspruchnahme des Informationsanspruchs

Da zu den Motiven für eine Antragstellung keine Informationen in den einbezogenen Quellen Behördenabfrage BMELV, Kleine Anfragen, veröffentlichte Reporte oder dem Projekt „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur“ vorliegen, beziehen sich die folgenden Angaben auf die Primärforschung der Bietergemeinschaft. Dabei fand in Stufe 1 eine Unterscheidung zwischen den Experten statt, die bereits einen Antrag gestellt haben und solchen, bei denen das nicht der Fall war.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das VIG keine Angabe von Gründen für eine Antragstellung voraussetzt.

⁸⁶ Der Pestizidreport ist unter der Homepage des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz <http://www.gesunde.sachsen.de/5690.html> frei zugänglich. Zudem kann der Jahresbericht 2008 zu amtlichen Lebensmittelkontrollen unter „Publikationen“ eingesehen und heruntergeladen werden.

⁸⁷ Auf der Homepage des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung ist z.B. der „Verbraucherschutzbericht 2008“ frei zugänglich.

⁸⁸ Im Jahr 2003 war der Branchenführer Coppenrath & Wiese tagelang dem Verdacht ausgesetzt, mit einer Tiefkühlorte den Tod eines elfjährigen Mädchens verschuldet zu haben. Im Nachhinein konnte festgestellt werden, dass kein Zusammenhang zwischen dem Tod des Verbrauchers und dem Verzehr der Torte bestand.

3.5.1. Gründe für die Inanspruchnahme des Informationsanspruchs

3.5.1.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Experten, die bereits einen VIG-Antrag gestellt hatten, wurden zu ihren Motiven befragt. In die Bewertung flossen somit die Urteile von sechs Experten (vier Verbraucherorganisationen und zwei Rechtsanwaltskanzleien) ein, die als Antragsteller im Rahmen des VIG aufgetreten waren.⁸⁹

Verbraucherorganisationen stimmten voll der Aussage zu, „mit dem VIG Informationen zu sammeln, um Verbraucher zu informieren und zu beraten“ (durchschnittliche Angabe „7“). Mit einer durchschnittlichen Bewertung von „4“ bezogen die Verbraucherorganisationen eine Weder-noch-Stellung hinsichtlich der Aussage, dass „das Recht auf Informationen in Anspruch genommen wurde, um Informationen für die Anfertigung einer Pressemitteilung/eines Erfahrungsberichts zu sammeln“. Innerhalb der Zielgruppe wurde dieser Aussage allerdings recht unterschiedlich beurteilt: Während drei Verbraucherorganisationen der Aussage mit einer durchschnittlichen Angabe von „5“ zustimmten, lehnte eine Organisation diese Aussage mit einer Angabe von „1“ eindeutig ab. Den Aussagen, als Motiv für eine Antragstellung *„Informationen für eine Vorbereitung einer Stellungnahme zu sammeln“* bzw. *„Informationen aus persönlichem Interesse zu erhalten“*, lehnten die Verbraucherorganisationen mit einer durchschnittlichen Bewertung von „3“ bzw. „2,8“ eher ab.

Das Motiv der Rechtsanwaltskanzleien lag ebenfalls mehr in der *„Sammlung von Informationen, um einen Mandanten zu beraten“* (durchschnittliche Angabe von „5“) als in der *„Sammlung von Informationen für die Publikation eines Artikels/Berichts über das VIG“* (durchschnittliche Angabe „2,5“).

Beide Befragungszielgruppen wurden zudem zu folgenden Aussagen um Stellung gebeten: *„Das Recht auf Informationen wurde in Anspruch genommen, um ...*

... die Auskunftsfähigkeit der Behörden zu überprüfen und somit zu gewährleisten, dass der Verbraucher Informationen beziehen kann, auf die er gemäß dem VIG einen Anspruch hat.

... die Qualität der Behördenauskünfte zu überprüfen und somit zu gewährleisten, dass der Verbraucher aussagekräftige Informationen beziehen kann.

... die Bearbeitungsfrist der Behörde zu überprüfen, die gemäß dem VIG einen Monat bzw. bei Drittbeteiligung zwei Monate beträgt.“

⁸⁹ Die Formulierung der Fragen wurde an die jeweilige Befragungszielgruppe angepasst.

Drei Verbraucherorganisationen stimmten allen Aussagen mit einer durchschnittlichen Angabe von „6,7“ in vollem Umfang zu. Hingegen lehnte eine Organisation alle Aussagen eindeutig (Skalenwert „1“) und die Rechtsanwaltskanzleien die Aussagen eher (durchschnittliche Angabe „3“) ab.

Befragungszielgruppen, die bis zum Zeitpunkt der schriftlichen Erhebung noch keinen Antrag gestellt hatten, gaben folgende Gründe an, Informationen nach dem VIG zu beziehen:⁹⁰

- ggf. unangemessen dramatisierte „Lebensmittelskandale“ bzw. von Medien identifizierte/verstärkte tatsächliche oder vermeintliche Skandale; Pressemitteilungen über Produkte; vorausgegangene Skandale
- Profilierungszielsetzungen von NGOs; Agitation von NGOs gegen die Industrie
- negative Erfahrung von Endverbrauchern im Rahmen einer Produktbeanstandung; Erwerb verunreinigter Produkte im Einzelhandel
- gesundheitlich relevant z.B. für Allergiker; Unsicherheit über Qualität und Unbedenklichkeit von Lebensmitteln, Bedarfsgegenständen und Futtermitteln; gefährliche Inhaltsstoffe; Vermeidung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen
- Informationsbedürfnis; Misstrauen; Irreführungsverdacht; falsche Produktklassifikation
- Wettbewerb

3.5.1.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Eine Verbraucherorganisation begründete ihren Feldversuch damit, dass es wichtig war, sicherzustellen, dass der Verbraucher an die Informationen gelangt. Der Experte räumte in diesem Zusammenhang ein, dass es weniger um die Informationen ging, sondern überprüft werden sollte, ob sich das VIG bei den Behörden schon eingespielt hatte.

Der Experte aus einem Ministerium unterstellte den Verbraucherverbänden und den NGOs, dass diese das Gesetz testen wollten, um teilweise auch einen Vergleich darüber herzustellen, wie die Behörden mit dem Verbraucher als Antragsteller und wie mit einer Organisation als Antragsteller umgegangen werde. Ein anderer Experte erklärte weiter, dass Verbraucherschutzverbände davon leben, Unternehmen an den Pranger zu stellen und Angst bei den Verbrauchern zu schüren. Dadurch werden die Unternehmen gezwungen, Abwehrmechanismen einzusetzen, damit sie nicht in die aufgeheizte öffentliche Diskussion der Verbraucherschutzverbände gelangen. „So würde ein

⁹⁰ Genauere Angaben zu den einzelnen Aufzählungen sind nicht möglich, da es sich hierbei um die Antworten der Experten im Rahmen einer offenen Frage in der schriftlichen Erhebung handelt.

Interessenkonflikt entstehen und wenn man diesen nicht in der Zukunft auflöst und diese Sprengkraft entfernt, ist jedes System der Verbraucherinformation zum Scheitern verurteilt.“ Der Experte eines weiteren Ministeriums stellte einen Zusammenhang zwischen VIG-Anfragen und Veröffentlichung von Monitoring-Ergebnissen her. So würden sich die Anfragen von Verbraucherzentralen auf Ergebnisse der Öffentlichen Hand stützen – mit dem Unterschied, dass nun Ross und Reiter genannt werden sollen und allgemeine Informationen nicht genügen würden.⁹¹ Ein anderer Behördenvertreter entgegnete diesem Punkt aber, dass seiner Meinung nach kein Zusammenhang zwischen Skandalen und einer Bürgeranfrage zu erkennen war. Vielmehr liege die Problematik darin, dass Organisationen wie foodwatch e.V. etwas bei z.B. ZDF Frontal 21 gesehen hätten und darauf hin einen Antrag stellten. Dies wäre aber kein „echter“ Skandal, sondern wurde nur medial als Skandal behandelt.

Der Experte eines Unternehmensverbandes gab bei den NGOs als Motiv für eine Inanspruchnahme des Informationsanspruchs das eigene Interesse der Organisationen an, sich mit Informationen zu versorgen, um dieses kampagnenmäßig auszuschlachten. Ein Medienvertreter würde seiner Meinung nach einen Antrag auf Basis eines konkreten Anlasses stellen, wenn Themen in der Öffentlichkeit aufkommen. Der Verbraucher hingegen stelle Einzelanfragen, die einen konkreten Sachverhalt betreffen. Derselbe Experte schloss aber aufgrund der geringen Anzahl der Anfragen darauf, dass sich Verbraucher bei einer Anfrage direkt an die Unternehmen wenden.

Die Anfragen der Verbraucher, die direkt beim Unternehmen gestellt werden, waren nach Meinung des Experten eines Unternehmens nicht deckungsgleich mit den Anfragen der Organisationen. Auch würde sich die Motivationslage unterscheiden. So würden Organisationen inhaltliche Anfragen zu Uran in Mineralwasser und zum Kochschinken stellen. Der Verbraucher würde hingegen am Telefon Anfragen zu einzelnen Produkten stellen. Auch würde nach Meinung des Experten die Anzahl der Anfragen in „Krisensituationen“ zunehmen. In diesen Fällen würde aber aktiv vom Unternehmen kommuniziert werden und das VIG stelle aus Sicht des Experten aufgrund der zeitlichen Abläufe ein nicht geeignetes Instrument dar.

Die Motivation eines Rechtsanwalts lag nach eigenen Angaben immer in einem konkreten Anlass. Weiter erläuterte der Experte einer anderen Rechtsanwaltskanzlei, dass Anträge tatsächlich skandalorientiert gestellt werden würden, da es einen schon verwundert, wenn der Rundfunk oder Or-

⁹¹ Als Beispiel wurde hier genannt, dass der einfache Hinweis, dass Leinsamen in Backwaren genverändert waren, nicht ausreicht, sondern dass von den Verbraucherzentralen und foodwatch e.V. die Nennung von Ross und Reiter gefordert wurde.

organisationen bestimmte Schlagwörter wie „Gammelfleisch“ oder „Gesundheitsgefährdung“ in ihren Anträgen verwenden würden. Der Experte einer dritten Rechtsanwaltskanzlei berichtete, dass der Anlass für eine Antragstellung, sowohl darin bestand, das VIG zu testen als auch um konkrete Informationen für einen Verband oder einen Verbraucher einzuholen. In den Rechtsverfahren, die von dem Experten betreut werden, lag das Interesse der Organisationen in der Sammlung von Information für eine Kampagne.

Der Vertreter eines Medienunternehmens nannte als Motiv für die Inanspruchnahme des Informationsanspruchs die Erstellung eines Berichts über das VIG. Im Rahmen seiner Tätigkeit hat er 21 Anträge an verschiedene Behörden gestellt.

3.5.2. Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs aus Sicht der Befragungszielgruppen

3.5.2.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Um die Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs ermitteln zu können, wurden die Experten, die bisher keinen Antrag gestellt haben, gebeten, Stellung zu bestimmten Aussagen zu nehmen. In die Auswertung flossen somit die Urteile von elf Befragten ein: Eine Verbraucherorganisation, vier Unternehmen, eine Rechtsanwaltskanzlei, zwei Medienunternehmen und drei Unternehmensverbände.

Drei der vier Unternehmen stimmten der Aussage voll umfänglich zu, dass sie sich *„zu wenig mit dem VIG auseinandergesetzt haben“* (durchschnittliche Angabe „6,7“). Das Unternehmen, welches im Rahmen eines VIG-Antrags um Stellungnahme gebeten wurde, lehnte diese Aussage eindeutig ab (Angabe „1“), hatte von sich aus aber das Recht auf Informationen nach dem VIG noch nicht in Anspruch genommen. Die Medienvertreter und die Unternehmensverbände stimmten der Aussage, sich zu wenig mit dem VIG auseinandergesetzt zu haben, ebenfalls zu (durchschnittliche Angabe „6,5“ bzw. „4,7“). Die Verbraucherorganisation und die Rechtsanwaltskanzlei lehnten diese Aussage eher ab (durchschnittliche Angabe „3“).

„Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch“ als Grund für eine bisherige Nichtinanspruchnahme fand über alle Experten hinweg tendenziell eher Ablehnung (durchschnittliche Bewertung mit „3,6“). Innerhalb der Zielgruppen waren die Beurteilungen dieser Aussage aber heterogen. Die Aussage, *„die möglicherweise anfallenden Gebühren und Auslagen sind mir vor einer Antragstellung unklar und ich habe mich daher nicht weiter mit dem Thema befasst“*, fand

bei den Unternehmen Ablehnung (durchschnittliche Bewertung „2“), wohingegen die Aussage bei den anderen Zielgruppen eher Zustimmung erfuhr (durchschnittliche Angabe der Gruppen „4,8“). Dass *„der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit generell uninteressant ist“*, fand bei den Experten eher keine Zustimmung (durchschnittliche Angabe „2,7“). Ausnahmen bildeten hier ein Medienunternehmen und die Rechtsanwaltskanzlei. Während die Verbraucherorganisation (Angabe „1“) und die drei Unternehmensverbände (durchschnittliche Angabe von „1,3“) die Aussage, *„die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monat/en ist unangemessen lang“*, ablehnten, stimmten die Medienunternehmen (durchschnittliche Angabe „5,5“) dieser zu. Die Rechtsanwaltskanzlei bezog mit einer Angabe von „4“ eine indifferente Position, und die vier Unternehmen nahmen eine ganz leicht ablehnende Haltung ein (durchschnittliche Angabe „3,8“). Die Aussage, dass *„die Behörde vor Antragstellung keine ausreichenden Informationen über das Antragsverfahren geben konnte, sodass das Vorhaben verworfen wurde“*, wurde größtenteils ablehnend mit „1“ und „2“ bewertet (durchschnittliche Angabe „2“). Ausnahmen bildeten hier zwei Unternehmen.⁹²

3.5.2.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Eine Verbraucherorganisation vertrat in dem Interview die Meinung, dass auch vergangenheitsbezogene Informationen für die Kaufentscheidung relevant seien.

Diesem Punkt entgegnete der Experte eines Ministeriums, dass aktuelle Kaufentscheidungen nicht berührt sind, da ein Verbraucher eher in ein Testheft schaut und keine VIG-Anfrage startet. Eine VIG-Anfrage würde nach Meinung des Experten von einem Verbraucher erst dann gestartet werden, wenn ein Skandal o.ä. vor Ort durch die Presse gehe. In diesem Zusammenhang erläuterte der Experte, dass *„Verbraucheranfragen und Steuerung von Konsum- und Kaufverhalten zwei verschiedene Paar Schuh sind – da werden andere Instrumente genutzt wie z.B. Zeitschriften der Stiftung Warentest oder Ökotest und Internetforen zu bestimmten Produkten etc.“*.

Der Experte eines Medienunternehmens gab als Grund für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs an, dass der Zugang zu Informationen außerhalb des VIG ausreichend wäre, sodass es nicht erforderlich gewesen war, einen Antrag zu stellen. Um den Vollzug der Behörde zu überprüfen, würde der Experte nach eigenen Angaben auf andere Informationsquellen zurückgreifen.

⁹² Deren durchschnittliche Angabe beträgt „6,5“. Zwei befragte Unternehmen machten hierzu keine Angaben. In einem dieser Fälle wurde angemerkt, dass es bisher keinen Anlass für eine Informationseinholung gab.

3.5.3. Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs der Befragungszielgruppen aus Verbrauchersicht

3.5.3.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

In einem weiteren Fragenblock wurden alle 34 Befragten aus Stufe 1 gebeten, Stellung zu Gründen für eine bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsausspruchs aus Verbrauchersicht zu beziehen (vgl. Abbildung 8). Zwei der aufgezählten möglichen Kriterien wurden von den Befragten als denkbare Gründe für eine bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs aus Verbrauchersicht genannt. Zum einen fand die Aussage *„das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig bekannt“* über alle Befragungszielgruppen hinweg eher Zustimmung (durchschnittliche Bewertung „4,8“). Deutlich wurde auch, dass insbesondere die Medienunternehmen, aber auch die Unternehmensverbände und die Unternehmen diese Position vertraten. Auch das Unternehmen, das den Fragebogen wegen nach eigener Einschätzung zu geringer Kenntnis über das VIG nicht ausgefüllt hatte, stimmte der Aussage in einem separaten Schreiben zu, dass das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG in der Bevölkerung noch wenig verbreitet zu sein scheint. Ein Unternehmen vermerkte unter *„Sonstige Anmerkungen“* im Fragebogen, dass es erst durch das Forschungsvorhaben vom VIG erfahren hatte. Dieses Unternehmen vertritt die Meinung, dass *„...es auch ohne das Gesetz geht...“*.

Da der Aussage *„die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragstellung vorab verworfen wird“* durchschnittlich mit „4,9“ eher zugestimmt wurde, dürfte darin wahrscheinlich ein Grund für eine bisherige Nichtinanspruchnahme gelegen haben. Mit Ausnahme der Rechtsanwaltskanzleien stimmten hier alle Befragungszielgruppen in unterschiedlichem Ausmaß zu.

Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen:

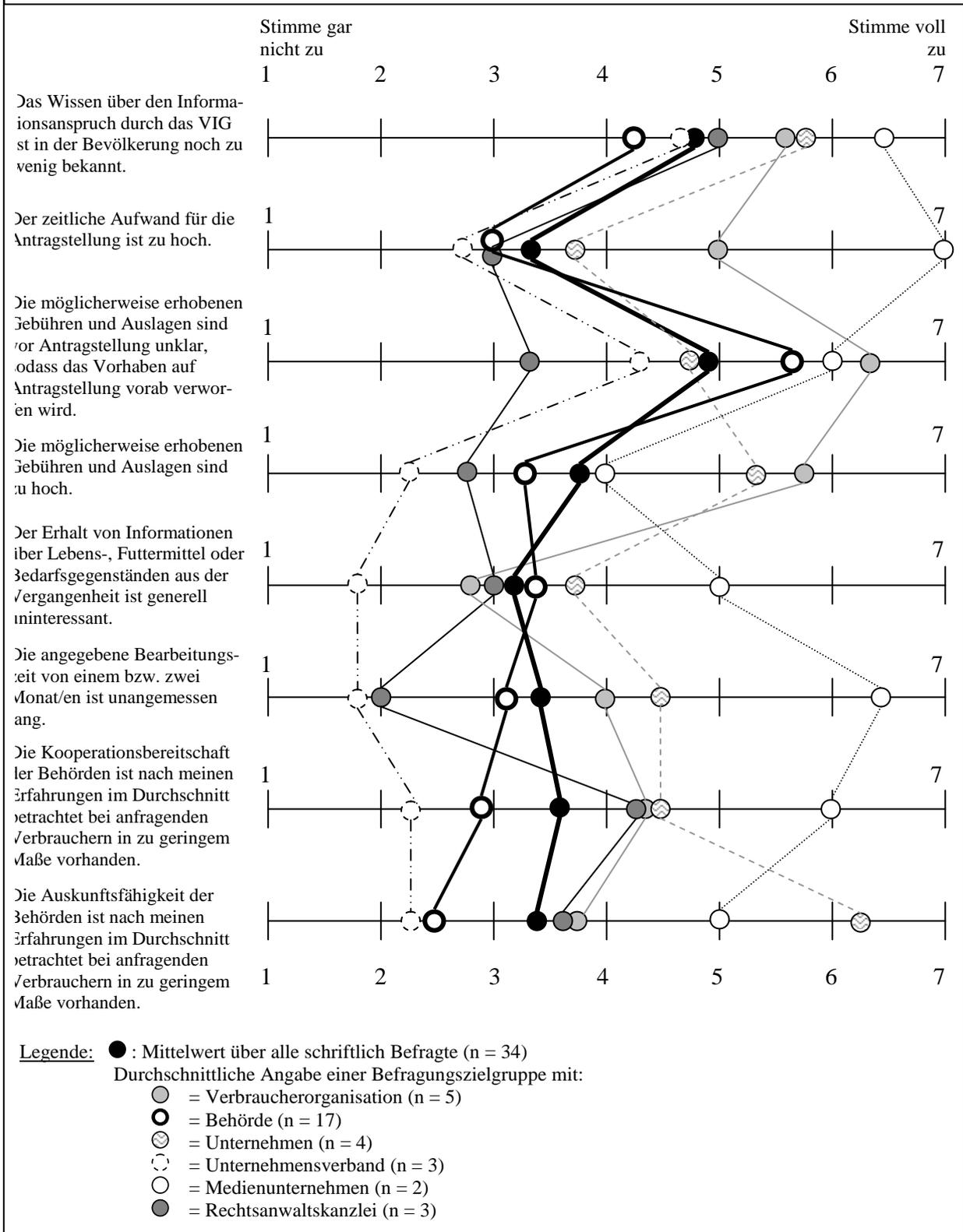


Abbildung 8: Vermutete Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen der Befragten aus Verbrauchersicht

3.5.3.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Der Experte einer Verbraucherorganisation erklärte die Nichtinanspruchnahme aus Verbrauchersicht mit einem Plausibilitätsargument. „Unseren eigenen Erfahrungen nach ist es schwer, an Informationen heranzukommen. Dann kann man davon ausgehen, dass Organisationen eher den langen Atem haben, so etwas zu betreiben und dass Privatleute sich gar nicht erst in den Dschungel wagen wollen.“ Aus Sicht des Experten einer anderen Verbraucherorganisation liegen Gründe für eine bisherige Nichtinanspruchnahme darin, „[...] weil sich erstens herumgesprachen hat, dass es ewig dauert, bis man Informationen bekommt und weil man zweitens nicht abschätzen kann, welche Kosten auf einen zukommen und man drittens nicht weiß, ob man überhaupt die Informationen bekommt, die man haben möchte“.

Auch der Experte einer Rechtsanwaltskanzlei würde aus Verbrauchersicht folgende Gründe für eine Nichtinanspruchnahme sehen: Schriftliche Antragstellung, Fristen und Gebühren. Ihrer Meinung nach greife der Verbraucher eher zum Telefonhörer.

3.5.4. Zwischenfazit

Die in der schriftlichen Befragung sowie in den Experteninterviews hinterfragten Motive, Informationen nach dem VIG zu beziehen, waren recht unterschiedlich. So wollten Verbraucherorganisationen und Rechtsanwaltskanzleien den Verbraucher bzw. den Mandanten informieren und beraten.⁹³ Verbraucherorganisationen erstellten aber auch eigene Berichte über das VIG und stellten Anfragen, mit denen sie die Behörden hinsichtlich Auskunftsfähigkeit und -qualität sowie Bearbeitungsfrist überprüfen wollten. Diejenigen Befragten, die noch nicht als Antragsteller aufgetreten waren, gaben größtenteils als Grund an, sich zu wenig mit dem VIG auseinandergesetzt zu haben. Mit einzelnen Ausnahmen wurden die Aussagen der schriftlichen Befragung abgelehnt, dass der Erhalt von vergangenheitsbezogenen Informationen uninteressant oder die angegebene Bearbeitungszeit unangemessen lang sei. Ein ähnliches Bild spiegelten die Experteninterviews wider. Während einige Experten der Meinung waren, dass auch vergangenheitsbezogene Daten kaufrelevant seien, um beispielsweise Vertrauen zu dem Unternehmen aufbauen zu können, wiesen andere Experten auf die schnelle Konsumtion von Lebensmitteln hin, sodass – wenn überhaupt – tagesaktuelle Daten das Kaufverhalten beeinflussen.

⁹³ Bei diesen Experten handelt es sich um vier Verbraucherorganisationen und zwei Rechtsanwaltskanzleien, die im Rahmen der schriftlichen Befragung als Antragsteller aufgetretenen waren.

Nahmen die befragten Experten aus Stufe 1 die Verbrauchersicht ein, so stimmten sie den Aussagen zu, dass das VIG noch zu wenig bekannt sei und die Unklarheit über die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen als einen Grund für eine bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsrechts bilden. Diese Argumente wurden zugleich von den Experten während der Interviews als mögliche Ursachen für eine bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs bezeichnet.

3.6. Bearbeitungsergebnisse

Nachfolgend liegt der Fokus auf der Interpretation der Behördenabfrage durch das BMELV.⁹⁴

3.6.1. Offene Anträge gemäß der Behördenabfrage BMELV

Nach der Datenbereinigung waren von den insgesamt 487 eingegangenen VIG-Anträgen 109 als „offene Anträge“ zu charakterisieren.⁹⁵ Es handelte sich dabei um Anträge, die zum Stichtag 01.05.2009 noch nicht bearbeitet waren. Dies war zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich der Antragsteller nach Kostenbescheideingang oder bei Rückfrage der Behörde (z.B. mit der Bitte um Spezifikation der Fragestellung oder dem Hinweis, der Antrag müsse formell gestellt werden) nicht mehr gemeldet hat.⁹⁶ Als ein weiterer Grund waren laufende Widerspruchs- oder Klageverfahren zu nennen.

3.6.2. Gewährter Informationszugang

3.6.2.1. Behördenabfrage BMELV

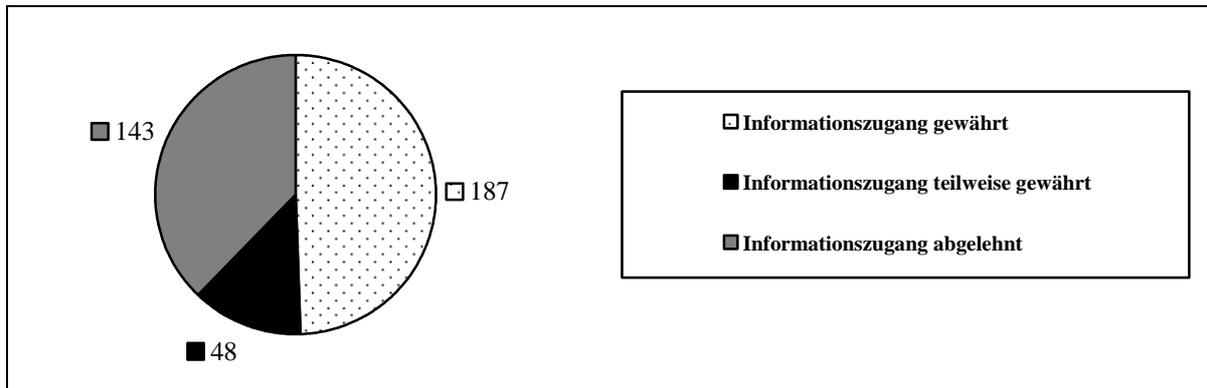
Abzüglich der 109 offenen Anträge flossen somit 378 bearbeitete Anträge in die folgende Auswertung ein. Insgesamt konnte der Informationszugang in 187 Anträgen vollständig und in 48 Anträgen teilweise gewährt werden. Die teilweise gewährten Anträge waren beispielsweise dadurch zustande gekommen, dass nur einzelne Unterfragen von der angeschriebenen Behörde bearbeitet werden konnten. Für die Bearbeitung der weiteren Unterfragen lag die Information der Behörde nicht vor oder sie wurden aufgrund rechtlicher Gründe abgelehnt.

⁹⁴ Aus den anderen Quellen konnten zum Komplex Bearbeitungsergebnisse keine zusätzlichen Erkenntnisse gewonnen werden.

⁹⁵ Hierbei ist anzumerken, dass die Anzahl der offenen Anträge im vorliegenden Abschnitt von der Anzahl der offenen Anträge in der Kategorie „Fristeinhaltung“ im Abschnitt 2.2. abweicht. Dies liegt daran, dass bereits vor der abschließenden Bearbeitung des Antrags beurteilt werden konnte, ob die Frist eingehalten wurde oder nicht.

⁹⁶ Allein in Hessen waren 57 der eingegangenen 63 Anträge zum Stichtag als „offene Anträge“ vermerkt. 52 dieser Anträge wurden von der Verbraucherzentrale Hessen an die 26 Veterinär- und Verbraucherschutzämter gestellt (jeweils mit der Anfrage nach Beanstandungen hinsichtlich Schinkenimitaten und Lachsprodukten). Am 29.01.2009 (Ausstellungsdatum) wurde die Verbraucherzentrale Hessen um Präzisierung der Anträge gebeten mit dem Hinweis, dass der Zugang zu Informationen, die sich auf Verstöße beziehen, nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 VIG kostenfrei ist. Sechseinhalb Monate später (Ausstellungsdatum 11.08.2009) wurden die Anträge von der Verbraucherzentrale Hessen präzisiert.

Bei 143 Anträgen wurde der Informationszugang abgelehnt.⁹⁷ Abbildung 9 veranschaulicht das Bearbeitungsergebnis der VIG-Anträge.



Anmerkung: Die 109 als offene Anträge eingeordneten Anträge sind in dieser Graphik nicht berücksichtigt. Als Datenbasis dienen die tatsächlich bearbeiteten 378 Anträge.

Abbildung 9: Bearbeitungsergebnisse der bearbeiteten VIG-Anträge (n = 378)

Die nach Bundesländern und -behörden erfassten Bearbeitungsergebnisse sind in Tabelle 14 dargestellt.

Bundesland und -behörde	Antragsanzahl	Informationszugang gewährt	Informationszugang teilweise gewährt	Informationszugang abgelehnt	Offene Anträge
BW	125	67	14	28	16
BY	89	32	4	48	5
BE	35	21	1	13	
BB	7	3	1	3	
HB	7	7			
HE	63	5		1	57
HH	12	6	2	4	
MV	14	3	2	9	
NI	22	5		1	16
NW	27	10	4	7	6
RP	15	3	6	6	
SL	7	4		3	
SN	10	1		7	2
ST	12	3	6	2	1
SH	4	3		1	
TH	14	8	2	4	
BMELV	6	3		3	
BfR	2			2	
BVL	16	3	6	1	6
Gesamt	487	187	48	143	109

Tabelle 14: Die Bearbeitungsergebnisse in den Bundesländern und -behörden

⁹⁷ Vgl. für die Ablehnungsgründe Abschnitt 3.6.3.

3.6.2.2. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten

Die Ergebnisse der Anfragen vom **vzbv** zum Informationszugang ließen sich nur bedingt auswerten, da diese unterschiedlichen Kategorien zugeordnet wurden.⁹⁸ Zudem wurden im Report nur die Ergebnisse der Verbraucheranfragen detailliert aufgeführt.

Konkreter wurden hingegen die Ergebnisse der **foodwatch**-Anfragen beschrieben.⁹⁹ Die Gesamtbilanz der 29 Einzelfragen fiel dabei nach Meinung der Autoren unbefriedigend aus. Lediglich in sechs Fällen wurde eine Auskunft erteilt – knapp 80% der Fragen blieben unbeantwortet.

Die Antworten der Behörden zu den zehn **Greenpeace**-Anfragen fielen folgendermaßen aus:

- „Eine Behörde hat trotz schriftlicher Erinnerung noch überhaupt nicht reagiert (Berlin).
- Bei einer Behörde (Seehofer-Ministerium BMELV) ist der Antrag zunächst untergegangen, aber nach schriftlicher Erinnerung wurde ein Link zur Website von foodwatch geschickt, die die Studie zugespielt bekommen und veröffentlicht hatten.
- Eine Stelle hat noch keine gesetzliche Grundlage (München) und schlägt neuen Antrag zu späterer Zeit vor.
- Ein Amt verfügt nicht über die Daten und verweist an die 18 Veterinärämter des Landes (Brandenburg).
- Bei dreien läuft noch die Frist wg. Anhörung Dritter (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen).
- Zwei haben sehr allgemein geantwortet, aber Gebühren erhoben (Bremen, Hamburg). Im Fall von Hamburg ist die Berechnung von 96 Euro für die Antwort, es seien keinerlei Verstöße festgestellt worden, besonders wenig nachvollziehbar.
- Eine Stelle liefert recht detaillierte, durchaus brauchbare – wenn auch nicht vollständige – Informationen und will weitere Auskünfte intern einholen, wofür wiederum Dritte befragt werden müssten (Sachsen-Anhalt).“¹⁰⁰

3.6.3. Ablehnungsgründe gemäß der Behördenabfrage BMELV

Als Gründe für die Ablehnung eines Antrags gab es bei der Behördenabfrage des BMELV zwei Oberkategorien. Die erste enthielt die Anträge, die mangels Informationen nicht bearbeitet werden konnten. Die zweite betraf die rechtlichen Ablehnungsgründe nach § 2 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 VIG sowie sonstige Gründe nach § 3 VIG wie beispielsweise formale Fehler. Da Mehrfachnennungen bei den Ablehnungsgründen möglich waren, entsprach die Anzahl der Anträge „Informationszugang abgelehnt“ im vorigen Abschnitt nicht der Summe der Ablehnungsgründe.

⁹⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden sowie für weitere Informationen vzbv (2009), S. 22-23.

⁹⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden sowie für die Ergebnisse im Einzelnen foodwatch e.V. (2008), S. 9-10.

¹⁰⁰ Greenpeace e.V. (2008), S. 5, und vgl. für eine detaillierte Auflistung der Ergebnisse insbes. ebd., S. 2-4.

Die im Fragebogen enthaltene Kategorie „Weiterleitung an zuständige Behörde, da Information nicht im Angebot“ wurde bei der Datenbereinigung durch die Bietergemeinschaft um die Kategorie „Information nicht im Angebot“ erweitert, da gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, den Antrag an eine zuständige Behörde weiterzuleiten. Von den Auskunftspersonen wurde in elf Anträgen die Angabe gemacht, dass die erfragte Information der Behörde nicht vorgelegen hat und dass in 58 Fällen der Antrag an die zuständige Behörde weitergeleitet wurde. Bei der Weiterleitung handelt es sich aus Verbrauchersicht nicht zwingend um einen negativen Bescheid, da die Empfänger-Behörde dem Antrag noch stattgeben konnte.

In 25 Fällen wurde der Antrag aufgrund öffentlicher Belange nach § 2 S. 1 Nr. 1 VIG abgelehnt. 14 Anfragen bezogen sich auf private Belange nach § 2 S. 1 Nr. 2 VIG; davon wurden neun Anfragen gem. § 2 S. 1 Nr. 2 c VIG (Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen) und fünf Anfragen gem. § 2 S. 1 Nr. 2 a, b, d VIG (z.B. personenbezogene Daten, geistiges Eigentum, Unterrichtungspflicht) abgelehnt.¹⁰¹ 63 Anfragen wurden aus sonstigen Gründen gem. § 3 VIG zurückgewiesen. Abbildung 10 stellt die quantitative Relevanz rechtlicher Ablehnungsgründe graphisch dar.

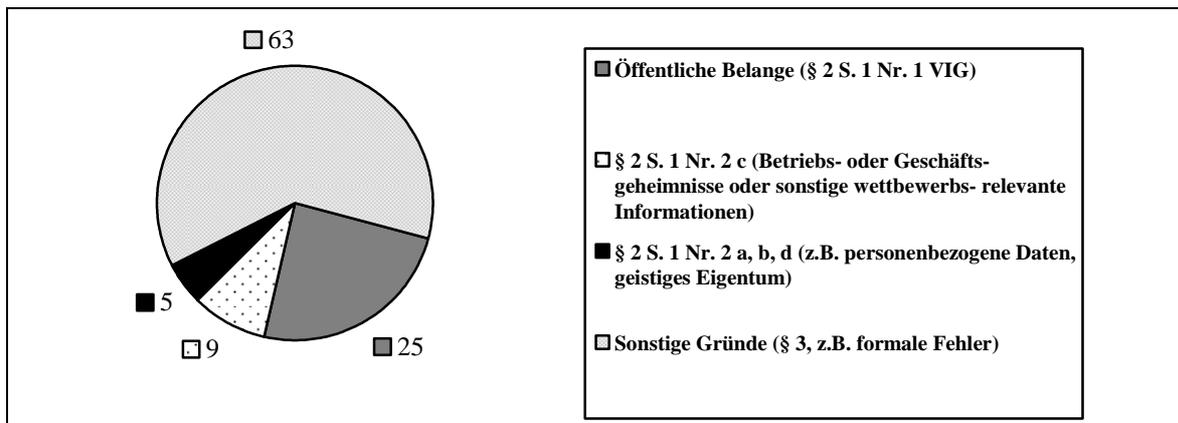


Abbildung 10: Typisierung der insgesamt vorhandenen rechtlichen Ablehnungsgründe

¹⁰¹ Die dargestellten Ergebnisse sind aufgrund der noch laufenden Rechtsverfahren nur bedingt aussagekräftig.

Tabelle 15 enthält die Ablehnungsgründe differenziert nach Bundesländern und -behörden.

Bundesland und -behörde	Weiterleitung an zuständige Behörde, da Information nicht im Angebot	Antrag abgelehnt, da Information nicht im Angebot	Ablehnung des Antrags (ggf. auch mehrere Ablehnungsgründe angeben)			
			Öffentliche Belange § 2 S. 1 Nr. 1, z.B. laufendes Verwaltungsverfahren	Private Belange, § 2 S. 1 Nr. 2		Sonstige Gründe § 3, z.B. formale Fehler
				davon Ablehnungsgründe gem. § 2 S. 1 Nr. 2 c (Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen)	davon sonstige private Belange gem. § 2 S. 1 Nr. 2 a, b, d (z. B. personenbezogene Daten, geistiges Eigentum, Unterrichtspflicht)	
BW	15		11	2		17
BY	25		5	1	1	11
BE			4			9
BB						
HB						
HE	3	1				
HH	1	2		1		
MV			1		4	5
NI	3			4		3
NW	1	6				
RP						2
SL			3			
SN	1	2				4
ST	1		1	1		3
SH						1
TH						4
BMELV	3					
BfR						2
BVL	5					2
Summe	58	11	25	9	5	63

Tabelle 15: Die Ablehnungsgründe in den Bundesländern und -behörden

3.6.4. Zwischenfazit

Erkenntnisse aus der Behördenabfrage BMELV

Mit den aus der Behördenabfrage zutage geförderten Daten lassen sich folgende Punkte zum Bearbeitungsergebnis zusammenfassen:

1. In knapp der Hälfte der Anträge (49,5%), die bis zum Stichtag bearbeitet wurden, konnte der Informationszugang vollständig gewährt werden.
2. Finden diejenigen Anträge, denen zumindest teilweise Informationszugang ermöglicht wurde, zudem noch Berücksichtigung, ist bei 62,2% der VIG-Anträge ein positiver Bescheid zu konstatieren.
3. In 113 Fällen und somit in 29,9% der bearbeiteten VIG-Anträge wurde der Antrag aufgrund öffentlicher oder privater Belange, sonstiger Gründe sowie Information nicht im Angebot abgelehnt. Da Mehrfachnennungen möglich waren, dürfte die Ablehnungsquote noch geringer ausfallen.

Erkenntnisse aus veröffentlichten Berichten

Die Bewertung der Bearbeitungsergebnisse aus den veröffentlichten Reporten fiel nach Meinung der Autoren hingegen unbefriedigend aus, da die Anfragen oft unbeantwortet blieben oder eine Antwort aufgrund der Anhörung Dritter noch nicht erfolgen konnte.

3.7. Gebühren und Auslagen

Für Amtshandlungen nach dem VIG sind gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 grundsätzlich kostendeckende Gebühren und Auslagen vorzusehen. Der Zugang zu Informationen über Verstöße gegen Vorschriften des Lebens- und Futtermittelrechts nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG sind hingegen kostenfrei (§ 6 Abs. 1 Satz 2 VIG).¹⁰²

3.7.1. Behördenabfrage BMELV

In acht Fällen wurde von den Auskunftspersonen keine Angabe zu der erhobenen Gebühr gemacht, und in weiteren 25 Anträgen war zum Stichtag noch keine Gebühren- und Auslagenhöhe festgelegt.¹⁰³ Abzüglich dieser und den 92 offenen Anträgen belief sich die Zahl der Anträge, in der eine Angabe zu Gebühren gemacht wurde, auf 362 und bildete die Grundlage für die nachstehende Auswertung.

Zunächst wurde differenziert, ob Gebühren bei der Bearbeitung des VIG-Antrags erhoben wurden (Tabelle 16).

Bundesland und -behörde	Antragsanzahl	Gebühren erhoben					Fehlende Angaben	Offene Anträge
		Nein		Ja				
		Rechtsverstoß	Geringer Verwaltungsaufwand	bis 25 €	bis 250 €	≥ 250 €		
BW	125	62	27		11	1	8	16
BY	89	19	34	13	17	1		5
BE	35	1	34					
BB	7		5		2			
HB	7		3		4			
HE	63	4	1			1		57
HH	12	1	9		2			
MV	14	1	13					
NI	22						22	
NW	27	1	19		2			5
RP	15	5	7		3			
SL	7	4	1		2			
SN	10		7			1		2
ST	12		4	2	4	1		1
SH	4	2	2					
TH	14	2	9		3			
BMELV	6		3		2	1		
BfR	2		2					

¹⁰² Für einen Vergleich des VIGs mit anderen Informationsgesetzen vgl. Abschnitt 4. im 3. Teil des Gutachtens.

¹⁰³ Niedersachsen gab an, dass bisher keine Gebühren und Auslagen in den 22 Anträgen erhoben worden seien, da zum Stichtag noch keine Gebühren- und Auslagenordnung zum VIG vorgelegen habe.

BVL	16	2	5				3	6
Gesamt	487	104	185	15	52	6	33	92

Tabelle 16: Die erhobenen Gebühren in den Bundesländern und -behörden

Tabelle 16 ist zu entnehmen, dass in 289 von insgesamt 362 Anträgen und somit in 79,8% der Fälle keine Gebühren erhoben wurden. Diese Zahl setzte sich zusammen aus 104 Anträgen, die sich auf den Zugang zu Daten über Rechtsverstöße beziehen und nach § 6 Abs. 1 S. 2 VIG kostenfrei sind, und 185 Anträgen, bei denen ein geringer Verwaltungsaufwand entstanden war (siehe auch Abbildung 11).¹⁰⁴ Lediglich in 73 Anträgen wurden tatsächlich Gebühren erhoben. Die Höhe der Gebühr lag in 15 Fällen bei bis zu 25 €, in 52 Fällen bis zu 250 € und in sechs Fällen über 250 €. Bei diesem Befund ist anzumerken, dass die Erfassung der Gebühren jeweils antragsbezogen geschehen war und dass somit einzelne Unteranfragen auch ohne die Erhebung von Gebühren bearbeitet worden sind.¹⁰⁵

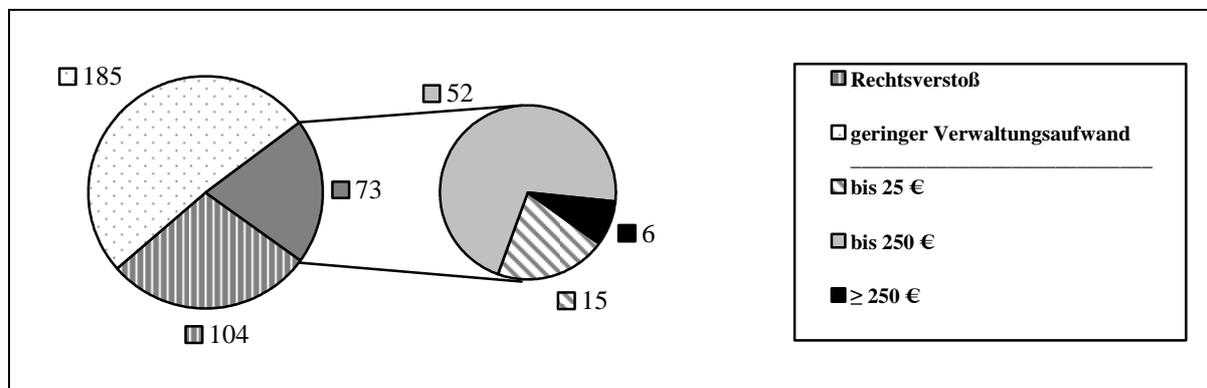


Abbildung 11: Typisierung der zu Gebühren gemachten Angaben (n = 362)

Lediglich zu einem Antrag konnte keine Angabe über die erhobenen Auslagen gemacht werden. Abzüglich der 22 Anträge aus Niedersachsen, wo zum Stichtag noch keine Gebühren- und Auslagenordnung vorlag, und der 92 offenen Anträge bildeten 372 Anträge, in denen eine Angabe zu Auslagen gemacht wurde, die Datenbasis für die Auswertung (vgl. Tabelle 17).

¹⁰⁴ Einschränkung zu diesen empirischen Befunden ist zu vermerken, dass in 34 Anträgen in Berlin keine Differenzierung zwischen Rechtsverstoß und geringer Verwaltungsaufwand vorgenommen wurde.

¹⁰⁵ Dies ist der Fall, wenn sich einzelne Unteranfragen auf Verstöße beziehen.

Bundesland und -behörde	Antragsanzahl	Auslagen erhoben				Fehlende Angabe	Offene Anträge
		Nein	Ja				
			bis 5 €	bis 10 €	≥ 10 €		
BW	125	106		1	1	1	16
BY	89	76	7		1		5
BE	35	35					
BB	7	7					
HB	7	7					
HE	63	6					57
HH	12	12					
MV	14	14					
NI	22					22	
NW	27	22					5
RP	15	12	3				
SL	7	7					
SN	10	7			1		2
ST	12	5	4	1	1		1
SH	4	4					
TH	14	14					
BMELV	6	6					
BfR	2	2					
BVL	16	10					6
Gesamt	487	352	14	2	4	23	92

Tabelle 17: Die erhobenen Auslagen in den Bundesländern und -behörden

Bei dem Gros der Anträge wurden keine Auslagen erhoben (Abbildung 12). Lediglich in 20 Anträgen wurden Auslagen in Rechnung gestellt, die sich wie folgt zusammensetzten: In 14 Anträgen fielen Auslagen bis zu 5 €, in zwei Anträgen bis zu 10 € und nur in vier Anträgen 10 € oder mehr an.

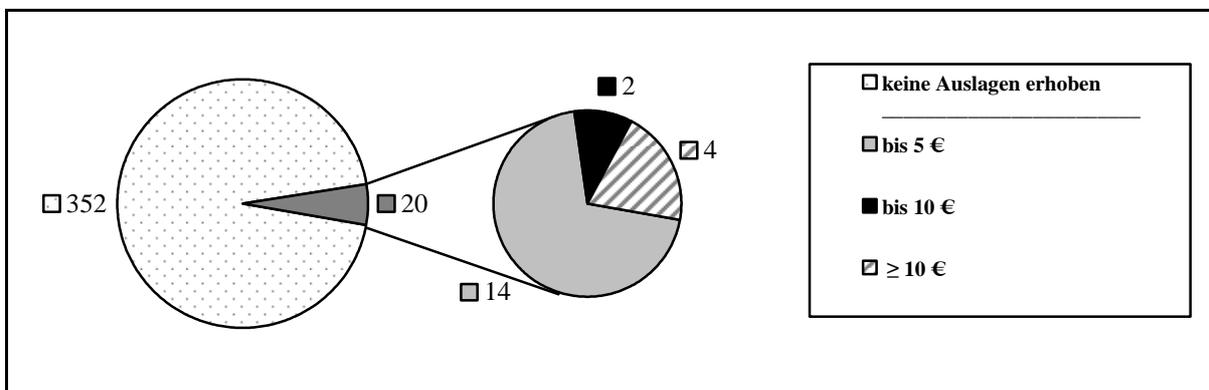


Abbildung 12: Typisierung der zu Auslagen gemachten Angaben (n = 372)

3.7.2. Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen

In der Drucksache 16/1483 von **Bayern** vom 25.06.2009 waren Angaben zu erhobenen Gebühren und Auslagen für 89 Anträge hinterlegt.¹⁰⁶ Für die gemäß der Drucksache 36 erfolgreichen Anfragen wurden durchschnittlich Gebühren in Höhe von ca. 51 € und Auslagen in Höhe von ca. 5 €

¹⁰⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 16/1483 (BY), S. 1 f. Bayern hat im Zuge der Behördenabfrage vom BMELV einen eigenen Fragebogen entwickelt und gemeinsam mit dem Behörden-Fragebogen des BMELV verschickt.

erhoben. Dabei war zu berücksichtigen, dass einige wenige Anfragen aufgrund ihres Umfangs einen erheblichen Teil der Gebühren und Auslagen verursacht haben. Für die übrigen 53 Anfragen wurden im Durchschnitt Gebühren in Höhe von ca. 2,50 € und Auslagen in Höhe von ca. 0,50 € in Rechnung gestellt. Der Drucksache 16/895 von Bayern vom 07.04.2009 konnte eine den Behörden zugeordnete Darstellung der erhobenen Gebühren und Auslagen zu entnommen werden (vgl. Tabelle 18).¹⁰⁷

Behörde	Anzahl Anträge	Gebühren und Auslagen in €	Gebühren und Auslagen in € im Durchschnitt
Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit	7 (+1)	1.198,20	171,17
Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	13 (+3)	645,00	49,62
Kreisverwaltungsbehörden	20 (+11)	222,75	11,14
Regierungen	6	0	0

Anmerkung: Die Angaben in Klammern geben die Anzahl der offenen Anträge wieder. Die Gebühren und Auslagen in € im Durchschnitt beziehen sich auf die bearbeiteten Anträge.

Quelle: In Anlehnung an LT-Drucks. 16/895 (BY), S. 2.

Tabelle 18: Erhobene Gebühren und Auslagen in Bayern

In den 135 in der Drucksache 14/4075 in **Baden-Württemberg** vom 20.02.2009 verzeichneten Anträge wurde in zwölf Fällen insgesamt 1.416,40 €, also durchschnittlich 118,03 €, erhoben.¹⁰⁸

Die Drucksache 14/9865 von **Nordrhein-Westfalen** enthielt die Angaben über Gebühren der 27 eingegangenen Anträge.¹⁰⁹ Wegen des erheblichen Arbeitsaufwands bei der Zusammensetzung von Daten war in zwei Anfragen eine Gebühr in Höhe von 90 € und eine von 60 € erhoben wurden. In zwei weiteren Anträgen hatten die Antragsteller nach der Anforderung eines Gebührenvorschusses von einer Weiterverfolgung der Anfrage abgesehen. In den übrigen 23 Anfragen wurden keine Gebühren oder Kostenerstattung verlangt.

Eine weitere Angabe zu den erhobenen Kosten ließ sich der Drucksache 5/1418 von **Sachsen-Anhalt** vom 12.08.2008 entnehmen.¹¹⁰ Bis zum 17.07.2008 waren drei Anfragen von Verbraucherorganisationen eingegangen, von denen zwei bis dato nicht beschieden waren. Der bearbeitete Antrag enthielt eine kostenpflichtige Anfrage mit 34,40 €. Die weiteren vier Fragen dieses Antrags waren gem. § 6 Abs. 1 Satz 2 kostenfrei.

¹⁰⁷ Vgl. LT-Drucks. 16/895 (BY), S. 2. Weitere Angaben zu den angeschriebenen Behörden sind in der Drucksache nicht enthalten.

¹⁰⁸ Vgl. LT-Drucks. 14/4075 (BW), S. 3. Weitere Angaben außer den folgenden wurden nicht gemacht: 14 Anfragen wurden abgewiesen und 23 Anfragen wurden aus unterschiedlichen Gründen eingestellt. Zu beachten ist dabei, dass die Grundlage 135 Anträge waren, die von der Angabe in dem Behörden-Fragebogen vom BMELV abweicht.

¹⁰⁹ Vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 14/9865 (NRW), S. 2.

¹¹⁰ Vgl. hierzu und im Folgenden LT-Drucks. 5/1418 (ST), S. 1 und 3.

3.7.3. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten

Die Reporte von **vzbv** und **foodwatch e.V.** enthielten nicht zu jedem gestellten Antrag Angaben über die Kosten.¹¹¹ Vielfach wurde auf den Gebührenbescheid der Behörde, welche Kosten bei der Bearbeitung des Antrags entstehenden könnten, hingewiesen.

Der Erfahrungsbericht von **Greenpeace e.V.** enthielt lediglich zu drei der zehn gestellten Anträgen Angaben über die Gebühren.¹¹² Diese beliefen sich auf 50 €, 96 € sowie 34,30 €.

3.7.4. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Für die Beurteilung von Statements hinsichtlich der erhobenen Gebühren und Auslagen (im Folgenden als Kosten bezeichnet), fanden diejenigen Urteile der Befragten Eingang in die Auswertung, die als Antragsteller und -bearbeiter in Erscheinung getreten waren. Es handelte sich hierbei um vier Verbraucherorganisationen, zwei Rechtsanwaltskanzleien und 17 Behörden. Die Aussage *„die Höhe der anfallenden Kosten ist vor Antragstellung bekannt“* fand über alle Experten hinweg keinen Zuspruch (durchschnittliche Bewertung „1,9“). Ausnahme bildete eine Behörde mit einer voll zustimmenden Beurteilung mit „7“. Dementsprechend fand die Aussage *„die Höhe der anfallenden Kosten kann erst nach Antragseingang bestimmt werden“* mit einzelnen Ausnahmen eher Zustimmung (durchschnittliche Bewertung „5“).¹¹³ Dass *„auf die Höhe der anfallenden Kosten nach Antragseingang hingewiesen wird“* (Zustimmung mit durchschnittlicher Angabe „5,3“) bzw. dass *„die Höhe nur auf Anfrage hin mitgeteilt wird“* (Ablehnung mit durchschnittlicher Bewertung „2,5“), schien aufgrund der sehr heterogenen Angaben abhängig von der jeweiligen Behörde zu sein.¹¹⁴

Aufgrund der anfallenden Kosten waren von den 109 Anträgen, die im Sample der Stufe 1 relevant sind, lediglich fünf Anträge zurückgenommen worden. Zwei Verbraucherorganisationen machten zu den zurückgenommenen Anträgen keine Angaben. Sie vermerkten in einem Fall, dass die Kosten von der Verbraucherzentrale getragen werden und in dem anderen Fall, dass die An-

¹¹¹ Vgl. vzbv (2009), S. 14 ff., und foodwatch e.V. (2008), S. 19 ff.

¹¹² Vgl. hierzu und im Folgenden Greenpeace e.V. (2008), S. 2-4.

¹¹³ Hierzu und zu den folgenden zwei Aussagen bezog eine Verbraucherorganisation keine Stellung, sondern wies darauf hin, dass *„die Kosten [...] regelmäßig erst nach Auskunftserteilung mitgeteilt [werden], es sei denn, es wird zuvor explizit danach gefragt. Eine Rücknahme erfolgt regelmäßig nicht, sondern es wird die Höhe der Kosten angegriffen. Das ist für eine Privatperson aber ungleich schwieriger, da sie regelmäßig einen Rechtsanwalt beauftragen wird.“*

¹¹⁴ Zu diesen Aussagen machte das BMELV keine Angaben, sondern schilderte, dass *„sofern die Kosten voraussichtlich 25 € übersteigen werden, wird hierauf vor einer weiteren Bearbeitung hingewiesen; eine genaue Bezifferung sei vorab nicht möglich“* (Beiblatt zum Fragebogen vom BMELV vom 25.09.2009).

träge, die sich auf kostenpflichtige Beanstandungen bezogen, zurückgenommen wurden, und die Anträge, die sich auf kostenfreie Verstöße bezogen, aufrecht erhalten wurden.

Für eine detaillierte Einschätzung der Gebühren und Auslagen wurden alle Befragten um Stellungnahme gebeten (vgl. Abbildung 13).¹¹⁵ Mit Ausnahme der Behörden und der Rechtsanwaltskanzleien darf sich nach Meinung der Befragungsteilnehmer *„die Höhe der Gebühren nicht nach dem Kostendeckungsprinzip richten, sondern ist so anzusetzen, dass der Informationszugang im Vordergrund steht“*. Eine ähnliche Stellung bezogen die Befragungszielgruppen bei der Aussage: *„Die Verpflichtung der Behörden, 'kostendeckende Gebühren' zu verlangen, ist zu streichen. Stattdessen ist eine Schutzgebühr einzuführen, die einen Missbrauch verhindert.“* Auch hier stimmten die Experten mit Ausnahme der Behörden, Unternehmen und Rechtsanwaltskanzleien der Aussage zu. 16 Experten bevorzugten eine Schutzgebühr, deren Höhe gruppenspezifisch unterschiedlich ausfiel.¹¹⁶ Während Verbraucherorganisationen, Unternehmen, Medienunternehmen und Unternehmensverbände 5 € bis 50 € für angemessa hielten, reichte die Spanne bei den Behörden von 25 € bis 500 €. Bei den Rechtsanwaltskanzleien betrug der Rahmen sogar 100 € bis 3.000 €. Dass *„die Kosten für Anträge von Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbänden auch von diesen getragen werden müssen“*, wurde von vier betroffenen Verbraucherorganisationen abgelehnt. Eine weitere Verbraucherorganisation wies darauf hin, dass die Gebühren angemessen sein müssen.

¹¹⁵ Die Auswertungsbasis bildeten fünf Verbraucherorganisationen, 17 Behörden, drei Unternehmen, drei Rechtsanwaltskanzleien, zwei Medienunternehmen und zwei Unternehmensverbände. Ein Unternehmensverband bezog zu diesen Aussagen keine Stellung.

¹¹⁶ Zu dieser Gruppe gehören drei Verbraucherorganisationen, sieben Behörden, jeweils zwei Unternehmen und Rechtsanwaltskanzleien sowie je ein Medienunternehmen und ein Unternehmensverband, wobei ein Unternehmensverband insgesamt keine Angabe zu den Aussagen über Gebühren und Auslagen gemacht hatte.

Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG:

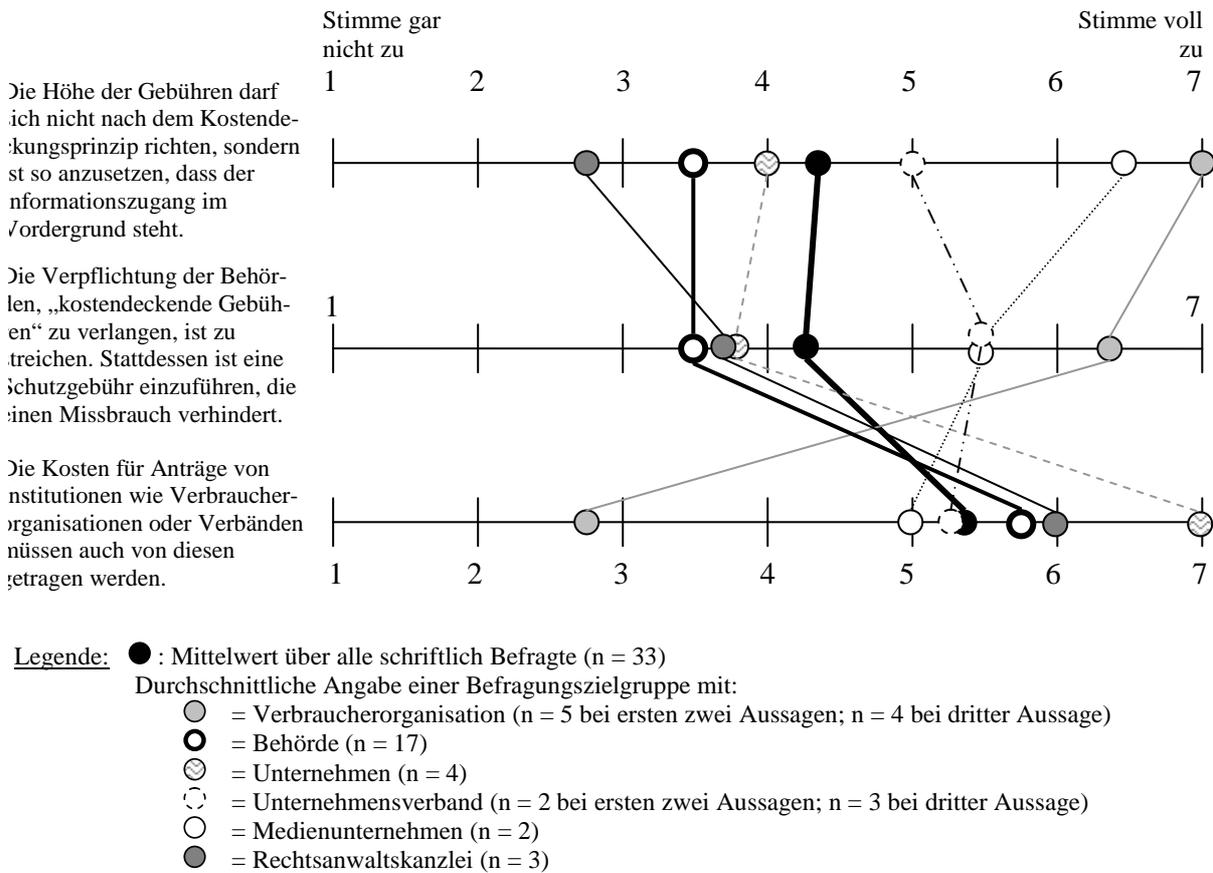


Abbildung 13: Stellungnahmen der Befragten zu Aussagen über die Bemessung von Gebühren und Auslagen (Kosten)

3.7.5. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Die Experten der Befragungszielgruppe Verbraucherorganisationen vertraten teils unterschiedliche Meinungen bezüglich der Frage, in welchem Umfang Gebühren und Auslagen erhoben werden sollten. Ein Experte einer Verbraucherorganisation führte das Argument an, dass „wenn ein Ungleichgewicht zwischen den Marktseiten besteht, Gebühren und Auslagen grundsätzlich nicht erhoben werden [sollten]“. Der Bürger sollte nach Meinung dieses Experten animiert werden, von seinen Auskunftsrechten Gebrauch zu machen, um Fehlkäufe zu vermeiden. Gleichzeitig räumte er aber auch die Erhebung von Missbrauchsgebühren in Fällen von Missbräuchen ein. Dieser Einführung stimmte ein weiterer Experte einer Organisation zu, wobei über die Höhe dieser Gebühr noch diskutiert werden müsste. Ein dritter Vertreter einer Verbraucherorganisation sprach sich zunächst für einheitliche, angemessene und nachvollziehbare Gebühren und Auslagen aus. Er hielt eine Gebühr von 50 € für angemessen, zeigte aber zugleich Verständnis für schwierige Anfragen von Organisationen, die sich auf die letzten fünf Jahre beziehen. Eine Gebühr in Höhe von 500 € sollte aber in keinem Fall erhoben werden. Eine Finanzierung über Steuern wurde von die-

sem Experten auch als richtig erachtet, da seiner Meinung nach das Verfahren zu einer deutlichen Qualitätssteigerung beitragen würde, von welcher schließlich der Staat auch profitiere. Ein vierter Experte bemängelte zunächst die Handhabung, dass im Falle des Nichtvorliegens eines Rechtsverstößes wiederum Gebühren erhoben werden. Er vertrat die Meinung, dass man sich eher an der Gebührenregelung des UIG anlehnen sollte, das sich in der Praxis auch bewährt hätte. Als Folge für das VIG umschrieb er weiter, dass einfache mündliche und schriftliche Auskünfte sowie Einsichtnahmen im Amt gebührenfrei wären. In diesem Sinne hielt der Experte eine Kostendeckung beim VIG nicht für den richtigen Ansatz, da „diese Form der Transparenz und Auskunftsgewährung gegenüber dem Verbraucher eine Grundverfechtung der Behörde ist, die nicht zusätzlich – neben den Steuern – weiter abgerechnet wird“.

Nach Angaben des Experten eines Ministeriums hätte man sich an das UIG anlehnen sollen, sodass einfache schriftliche Auskünfte auch außerhalb von Verstößen kostenfrei sind. Ansonsten würden die Gebühren von Aufwand her abhängig gemacht werden. Eine kostendeckende Gebühr könnte hingegen nicht erhoben werden, da das Äquivalenzprinzip Berücksichtigung finden müsse: für den Verbraucher dürfen die Gebühren nur so bemessen sein, wie sie vom wirtschaftlichen Nutzen her betrachtet sind. Gegen die Einführung einer Missbrauchsgebühr sprach sich derselbe Experte aus, da in diesen Fällen geprüft werden müsste, wann ein Missbrauch vorliegt. Im eigenen Bundesland hätte man sich nach Angaben eines zweiten Experten an die IFG-Gebührenordnung angelehnt. Informationen über Verstöße und leichte kleine Anfragen wären kostenfrei, wobei letztere nach eigenen Angaben nicht erfasst wurden. Diese Handhabung wurde von dem Experten damit begründet, dass ein Antrag, der nicht viel Aufwand verursacht hat, in der Praxis auch kostenfrei behandelt werden sollte, da sonst der Gebührenbescheid mehr Aufwand darstellen würde. In dem Bundesland eines dritten Behördenvertreters werden die Regelung zu den Gebühren und Auslagen durch das Landesrecht vorgegeben. Dieser Experte gab an, dass die Gebühren von 27 € bis 500 € gedeckelt seien. Nach eigenen Angaben wäre dies für umfassende Anträge aber nur ein symbolischer Wert – bei den Verbrauchern könnten die Gebühren auch niedriger angesetzt werden. So sind beispielsweise bei der Bearbeitung von insgesamt 23 Anträgen im Laufe von 14 Monaten Sach- und Personalkosten von über 163.000 € entstanden, wobei allein 1/3 dieser Kosten auf einen einzigen Antrag vom SWR entfielen.¹¹⁷ Sowohl für die Behörde als auch für den Verbraucher wäre es zufriedenstellend, wenn ein allgemein gestellter Antrag konkreter umformuliert werden würde, sodass sowohl weniger Aufwand und Kosten anfallen als auch der Verbraucher sich in seiner Anfrage ernst genommen fühlte. Der Experte einer weiteren Behörde

¹¹⁷ Vgl. hierzu auch Abschnitt 4.12. im 3. Teil des Gutachtens.

sah in den Kosten ein Instrument, das Anfragen verhindert. Seiner Meinung nach müssten Anträge vom „Otto-Normal-Verbraucher“ kostenfrei sein; pauschale Anfragen von Organisationen sollten hingegen nach Zeitaufwand berechnet werden. Ein fünfter Behördenvertreter ging sogar noch einen Schritt weiter. „Aus unserer Sicht könnte man auch darüber nachdenken, gar keine Gebühren zu erheben oder nur eine Schutzgebühr, um missbräuchliche Anfragen auszuschließen. [...] Verbraucherinformation ist eine staatliche Aufgabe und wenn der Bund und die Länder entscheiden, die Kreise sollten möglichst ohne weitere Gebühren und Auslagen die entsprechenden Informationen bereitstellen, dann muss das vergolten werden und nicht zu Lasten der Kommunalverwaltung am Ende gehen, diese Auskünfte zu erteilen.“ Auch hier plädierte der Experte für eine Unterscheidung zwischen Organisation und Verbraucher. Der Aufwand, den eine pauschale Anfrage auslöst, müsste auch in den Gebühren gespiegelt werden. Bei Bürgern mit einer konkreten Einzelanfrage wäre dies aber eher weniger geboten, sodass eine Gebühr in Höhe von 5 € angemessen seien. Ähnlich äußerte sich ein weiterer Experte zu dieser Vorgehensweise. Auch für ihn wäre es wünschenswert, wenn eine Kostenfreiheit für den Verbraucher bestehen würde, da bereits 50 € nach Angaben der Experten den Verbraucher an einer Antragstellung hindern würden. NGOs hingegen sollten für den Antrag zahlen – aber eine derartige Umsetzung wäre in der Praxis nicht möglich.

Ein Experte eines Unternehmensverbandes bewertete die Diskussion um Gebühren und Auslagen als schwierig. So umschrieb er, dass die Behörden im Staatsauftrag des Steuerzahlers tätig seien und Informationen einholen. Fraglich wäre in diesem Zusammenhang die doppelte Bezahlung der Informationen, und zwar durch Steuern und Gebühren. Diese Vorgehensweise kenne man auch beispielsweise bei der Ausstellung eines Personalausweises. Die Gebühren dürften aber nicht dazu dienen, das Auskunftersuchen zu unterlassen. Nach Meinung dieses Experten könnten zudem eher Gebühren bei Organisationen erhoben werden, da diese nicht selten kostenpflichtige Publikationen anbieten. Der Experte eines weiteren Unternehmensverbandes vertrat die Meinung, dass Anfragen generell kostenfrei sein sollten, wenn hinter diesen ein berechtigtes Interesse steht, diese folglich anlassbezogen und konkret formuliert wären. Durch diese Voraussetzung könnte auch der unverhältnismäßige Mehraufwand, der durch Pauschalanträge von NGOs verursacht wird, bei Behörden und Unternehmen vermieden werden. Der Experte sah eine Gefahr darin, dass durch den enormen Aufwand bei den Behörden das Antragsverfahren verkürzt oder ganz aufgehoben wird oder sogar ein direkter Anspruch gegenüber Unternehmen eingeführt werden würde. Ganz anders argumentierte der Experte eines dritten Unternehmensverbandes in der Diskussion um Gebühren und Auslagen. Durch eine angemessene Gebühren- und Auslagenerhebung wurde eine Filterfunktion eingebaut und da bisher keine ausufernden Gebühren und Auslagen erhoben worden sind, scheint das System nach Meinung des Experten zu funktionieren. Eine Gegenrechnung

zu dem entstandenen Aufwand stünde für ihn in einem angemessenen Verhältnis. Eine Missbrauchsgebühr würde er nur als letztes Instrument einführen. Zuvor sollte auf eine konkretere Fassung und auf eine konkrete Antragstellung gedrängt werden.

Von den interviewten Unternehmen nahm lediglich ein Experte eine rigorose Haltung ein. Mit der Begründung „nichts ist umsonst im Leben“ plädierte er für eine ursachenbezogene Kostenerhebung und sprach sich dagegen aus, als Steuerzahler die Kosten aufzubringen, die ein Verbraucher verursacht, weil dieser eine Information haben möchte. Der Experte eines zweiten Unternehmens argumentierte mit dem Gerechtigkeitsgedanken: ein einzelner Verbraucher könnte nicht mit den Gebühren belastet werden; bei einer Organisation würde eine andere Sichtweise vertreten, da diese mit den Informationen teils PR-Kampagnen starten. Aber auch hier erkannte der Experte die Problematik der Identifikation des Antragstellers, da Organisationen anonym bleiben und Verbraucher vorschicken könnten. Seitens des dritten Unternehmensexperten wurde ebenfalls das Äquivalenzprinzip genannt: „Die Kosten müssen im Verhältnis zu dem Wert des Produktes stehen. Eine Anfrage zu einem Spielzeug, das 10 € gekostet hat, kann nicht 500 € kosten.“ Der Experte sprach sich daher für eine Kostenfreiheit bei „simplen“ Anfragen aus, da Anfragen direkt beim Unternehmen auch kostenfrei seien. Eine Alternative bestünde auch darin, dass Verbraucherzentralen gebündelt Anfragen stellen und die Gebühren übernehmen und die Informationen den Verbrauchern kostenfrei zur Verfügung stellen. Nach Ansicht des Experten wäre es unsinnig, etwas anzubieten, was aufgrund der Gebühren nicht in Anspruch genommen wird.

Die Meinungen der Experten der Befragungszielgruppe Rechtsanwaltskanzleien gingen in der Diskussion um Gebühren und Auslagen etwas auseinander. So vertrat ein Experte die Auffassung, dass die Gebühren und Auslagen im UIG besser geregelt seien. Zugleich stellte er sich die Frage, „ob überhaupt Gebühren erhoben werden sollen oder ob nicht generell die Auskunft kostenfrei erfolgt und nur in Ausnahmefällen bei schwierig zu beschaffenen oder sehr umfangreichen Informationen Gebühren erhoben werden sollten“. Seiner Meinung nach könnten Auslagen zudem vermieden werden, wenn die Übermittlung über elektronische Medien erfolge. Gebühren und Auslagen dürften abschließend keine abschreckende Wirkung haben. Die Experten der anderen Rechtsanwaltskanzleien vertraten indes die Meinung, dass eine Zuordnung von Aufwand gegen ein Interesse gerechtfertigt ist, insbesondere in einem Bereich, der einer individualisierten Interessenlage dient. „Derjenige, der eine solche Anfrage stellt, generiert auch die Erkenntnis, dass er ein Sonderinteresse hat, sonst würde er das nicht tun.“ Ansonsten bestehe laut eines Experten die Gefahr, dass irgendeiner meint, 20 Fragen an einem Tag zu schicken, weil der domestizierende Effekt der Gebühren entfallen sei. Für den Verbraucher sei es wichtig, dass er Klarheit über die Höhe der Gebühren hat, die er auslöst.

Der Experte des ersten Medienunternehmens teilte mit, dass es wichtig sei, den Antragsteller zu einer präzisen Formulierung seiner Anfrage zu bewegen – vielleicht sogar eine Begründung für sein Interesse zu verlangen. Des Weiteren hielt er die Einführung einer Schutzgebühr in Höhe von 100 € für angemessen. Alternativ schlug er vor, dass dem Antragsteller ein Kostenvoranschlag zugesendet wird, damit er Klarheit darüber hat, was seine Anfrage tatsächlich kostet. Mit einer Bündelung von Anfragen, die dann der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden, konnte nach Meinung der Experte zudem vertreten werden, dass Kosten anfallen. Der Redakteur des zweiten Medienunternehmens berichtete, dass mit den eigens gestellten VIG-Anfragen Gebühren von 250 bis 300 € angedroht worden sind und auch in 2/3 der Fälle gezahlt wurden. In einer Anfrage mussten bereits 50 € zu Beginn des Verfahrens gezahlt werden, um Monate später den Bescheid zu erhalten. Zusammenfassend stellte er dar, dass „wo wir etwas gezahlt haben, es für den einzelnen Verbraucher zu teuer [ist]. Die Gebühren sind den Test betreffend insgesamt nicht so hoch, aber der Umstand, dass man als Verbraucher nicht weiß, ob das Amt Gebühren erhebt und wie die sein werden, schreckt natürlich ab.“ Daher erachtete der Experte eine gebündelte Antragstellung über Verbraucherzentralen als sinnvoll.

3.7.6. Zwischenfazit

Erkenntnisse aus der Behördenabfrage BMELV

Die Behördenabfrage zeigt, dass nur in wenigen Fällen Gebühren und in einer noch geringeren Fallzahl Auslagen erhoben worden sind und dass die Gebühren nur in seltenen Fällen über 250 € lagen.¹¹⁸

Erkenntnisse aus der Auswertung Kleiner Anfragen

Die Erkenntnisse aus der Auswertung der Kleinen Anfragen bestätigt den Befund: Nur in wenigen Fällen wurden Gebühren und Auslagen erhoben. Eine weitere wichtige Erkenntnis war, dass einige wenige Anfragen aufgrund ihres Umfangs einen erheblichen Teil der Gebühren und Auslagen verursacht hatten.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Durch die schriftliche Befragung konnte von den Antragstellern und -bearbeitern die Information eingeholt werden, dass erst nach Antragseingang die Höhe der anfallenden Gebühren bestimmt

¹¹⁸ Vgl. Tabellen 16 und 17. Einschränkend muss erwähnt werden, dass sich ein Großteil der gestellten Anträge auf Zugang zu Informationen über Verstöße beziehen, die kostenfrei sind.

werden kann und dass eine Mitteilung über die möglicherweise anfallenden Gebühren abhängig von der angeschriebenen Behörde sei. Nach Meinung aller Experten wäre die Höhe der Gebühren derart anzusetzen, dass die Informationsnachfrage nicht beeinträchtigt wird.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Trotz der unterschiedlichen Meinungen der Experten, gab es mehrere Sachverhalte, die wiederholt genannt wurden. So sei erstens klarzustellen, welche Kosten auf den Antragsteller zukommen würden. Als weiteren Punkt sprachen sich mehrere Experten für eine Anlehnung an bestehende Gebühren- und Auslagenregelungen aus – ähnlich dem UIG oder dem IFG. Eine Finanzierung über Steuern wurde nur vereinzelt als richtig erachtet. Vielmehr läge eine Lösung darin, den Antragsteller zu einer konkreteren Antragstellung zu bewegen, wodurch der Aufwand reduziert werden könnte. Eine konkrete Anfrage sei einfach und schnell zu bearbeiten, sodass die Kosten hierfür gering seien oder sogar die Anfrage kostenfrei bearbeitet werden könnte. Da es sich bei diesen Anfragen meist um solche von tatsächlichen Verbrauchern handelte, könnte die Problematik der hohen Gebühren für einen Einzelverbraucher umgangen werden. Die Experten sprachen sich somit für die Anwendung des Verursachungsprinzips aus, sodass bei Anfragen, die einen hohen Aufwand verursachen, entsprechende Kosten erhoben werden sollten. Dass insbesondere Verbraucherorganisationen durch Pauschalanfragen höhere Gebühren zahlen müssten, wurde von den Experten als akzeptabel bewertet.

3.8. Rechtsbehelfe gemäß der Behördenabfrage BMELV

Der Anspruch auf Zugang zu Informationen kann wegen entgegenstehender öffentlicher (§ 2 Nr. 1 VIG) oder privater Belange (§ 2 Nr. 2 VIG) versagt werden. Dem Antragsteller stehen gegen diese Versagungen Rechtsbehelfe zur Verfügung, um seinen Auskunftsanspruch durchzusetzen. Aber auch die Drittbeteiligten haben rechtliche Möglichkeiten, gegen einen Auskunftsanspruch vorzugehen, wenn dieser ihrer Auffassung nach wegen entgegenstehender öffentlicher oder privater Belange nicht besteht (z.B. durch Einlegung eines Widerspruchs bei geplanter Auskunftserteilung).

3.8.1. Widersprüche

Insgesamt wurden in der Behördenabfrage 151 Widersprüche erfasst. Einschränkend ist hier festzuhalten, dass sich viele dieser Widersprüche auf denselben Antrag bezogen haben (z.B. bei zwei

Fällen in Brandenburg).¹¹⁹ Die Angaben wurden somit nicht antragsbezogen gemacht, was die Auswertung und Interpretation einschränkt. Durch die Kontaktaufnahme mit der für die Aggregation zuständigen Auskunftsperson in Niedersachsen wurden hinsichtlich dieser Problematik wichtige Erkenntnisse eingeholt. So bezogen sich die 73 in Niedersachsen eingelegten Widersprüche auf lediglich vier Anträge. In drei dieser Anträge wurde jeweils ein Widerspruch eingelegt, sodass in einem Antrag insgesamt 70 Widersprüche eingelegt wurden: Ein Widerspruch vom Antragsteller und 69 von den beteiligten Dritten.

Deutlich zu erkennen ist, dass der Großteil der Widersprüche durch Dritte eingelegt wurde, und zwar in 138 Fällen und somit in 91,4% aller Widersprüche. Lediglich in 13 Fällen hatte der Antragsteller den Widerspruch eingelegt.

Zum Stichtag befanden sich noch 30 Widersprüche in Bearbeitung und 121 waren abgeschlossen. Von diesen 121 abgeschlossenen Widersprüchen wurde 20 abgeholfen und 73 wurden zurückgewiesen (davon 54 in Niedersachsen). 28 Widersprüche hatten sich beispielsweise durch Rücknahmen oder Einstellung von Amts wegen erledigt.

Die Gebühren der Widersprüche lagen in einem Fall bei bis zu 25 €, in 70 Fällen (davon wieder 54 in Niedersachsen¹²⁰) bis zu 250 € und nur in drei Fällen bei 250 € oder mehr. Eine Übersicht der eingelegten Widersprüche und deren Verfahrensstatus enthält Tabelle 19.

¹¹⁹ In Hamburg hingegen wurde der Fragebogen bezüglich der Widersprüche antragsbezogen ausgefüllt. So wies ein Vermerk darauf hin, dass in einem Antrag Widersprüche von zwei Unternehmen eingelegt und wieder zurückgenommen wurden. Dementsprechend wurde die Angabe angepasst, sodass in die Auswertung zwei Widersprüche eingeflossen sind.

¹²⁰ Niedersachsen gab an, dass die angesetzten Widerspruchsgebühren noch nicht erhoben worden seien, da zum Stichtag noch keine Gebühren- und Auslagenordnung vorgelegen habe.

Bundesland und -behörde	Gesamt	Widerspruch durch		Widerspruchsverfahren					Widerspruchsgebühr		
		Antragsteller	Dritte	laufend	abgeschlossen				bis 25 €	bis 250 €	≥ 250 €
				in Bearbeitung	Abhilfe	Teilw. Abhilfe	Zurückweisung	sonstige Erledigung ¹²¹			
BW	36	2	34	16	7		2	11		3	
BY											
BE	2	2		2							
BB	2		2	2							
HB											
HE	3	1	2	1			2				2
HH	2		2					2			
MV	8	3	5		3		1	4			
NI	73	2	71	1	10		54	8		54	1
NW	3		3	3							
RP	14		14				11	3		11	
SL	1	1					1		1		
SN	5		5	5							
ST	1	1					1			1	
SH											
TH	1	1					1			1	
BMELV											
BfR											
BVL											
Summe	151	13	138	30	20	0	73	28	1	70	3

Tabelle 19: Die Widersprüche in den Bundesländern und -behörden

3.8.2. Anordnung des Sofortvollzugs durch die Behörde

In insgesamt vier der 487 Anträge wurde der Sofortvollzug von der Behörde angeordnet. In Baden-Württemberg wurde der von der Behörde angeordnete Sofortvollzug in zwei Fällen gerichtlich bestätigt und in Brandenburg in zwei Fällen aufgehoben.

3.8.3. Klagen

Die Anzahl der eingereichten Klagen belief sich auf 41. Die Klage wurde in 37 Fällen von Dritten und in vier Fällen vom Antragsteller eingereicht. In elf Fällen erfolgte die Klage ohne Widerspruch. Hingegen wurde in 30 Fällen vor Klageerhebung Widerspruch eingelegt. Zum Stichtag 01.05.2009 waren 38 Klagen noch anhängig. In einem Fall wurde die Klage abgewiesen und in zwei Fällen haben sich die Klagen aus sonstigen Gründen wie z.B. durch Rücknahme oder Vergleich erledigt. Tabelle 20 stellt diese Ergebnisse nach Bundesländern und -behörden im Überblick dar.

¹²¹ Sonstige Erledigungen umfassen z.B. Rücknahmen oder Einstellung von Amts wegen.

Bundesland und -behörde	Gesamt	Klage durch		Klage ohne Widerspruch		anhängig	abgeschlossen			
		Antragsteller	Dritte	Ja	Nein		Stattgabe	teilweise Stattgabe	Abweisung	sonstige Erledigung ¹²²
BW										
BY	10	1	9	10		9				1
BE	1	1		1				1		
BB										
HB										
HE										
HH										
MV										
NI	19	1	18		19	19				
NW										
RP	5		5		5	4				1
SL										
SN	5		5		5	5				
ST	1	1			1	1				
SH										
TH										
BMELV										
BfR										
BVL										
Summe	41	4	37	11	30	38	0	0	1	2

Tabelle 20: Die Klagen in den Bundesländern und -behörden

3.8.4. Zwischenfazit

Zusammenfassend ergeben sich folgende Kernergebnisse:

1. Dem Zahlenwerk ist zu entnehmen, dass der Großteil der Rechtsbehelfe durch Dritte eingelegt wurde und zugleich dieselbe Anfrage betraf.
2. Während das Gros der Widersprüche abgelehnt oder sich aus sonstigen Gründen erledigt hatten, waren die Verfahren bei Klagen zum Stichtag noch anhängig.
3. Die Höhe der Widerspruchsgebühren beliefen sich größtenteils auf bis zu 250 €.
4. Eine Anordnung des Sofortvollzugs wurde lediglich in vier der 487 Anträgen von der Behörde angeordnet.

3.9. Bewertung des Antragsverfahren

Für die Bewertung des Antragsverfahrens fließen ausschließlich empirische Befunde aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft als Quelle ein.¹²³ Die Experten hatten die Möglichkeit, Stellung zu nehmen einerseits zu bestimmten Aussagen in der schriftlichen Befragung und andererseits zu einer offenen Frage in dem Tiefeninterview. Die Beurteilung des Antragsverfahrens er-

¹²² Sonstige Erledigungen umfassen z.B. Rücknahmen oder einen Vergleich.

¹²³ Oertel et al. (2010) stellen in ihrem Bericht gute Beispiele von Informations- und Kommunikationselemente zum VIG verschiedener Behörden vor (S. 43 ff.). Des Weiteren recherchierten Oertel et al. ein Ablaufdiagramm zur Veranschaulichung des Antragsverfahrens, welches die Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz Berlin unter der Seite [http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-verbraucherschutz/verbraucherinformationsgesetz/ablaufdiagramm.pdf?start&ts=1264435555&file=ablauf diagramm.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-verbraucherschutz/verbraucherinformationsgesetz/ablaufdiagramm.pdf?start&ts=1264435555&file=ablauf%20diagramm.pdf) veröffentlichte.

folgt zunächst von Seiten der Informationsanbieter, den Behörden. Anschließend sollen die Meinungen der Antragsteller und somit der Informationsnachfrager aufgearbeitet werden.

3.9.1. Antragsbearbeitung aus Sicht der Behörden

3.9.1.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

In einem ersten Fragenblock bezogen 17 Experten Stellung zu Aussagen hinsichtlich einer adäquaten Bearbeitung der Verbraucheranfragen. Für die Bearbeitung der VIG-Anträge wurde lediglich in einer Behörde sowohl eine zusätzliche Stelle geschaffen als auch Hilfsmittel neu angeschafft (z.B. PCs, Software).¹²⁴ In den übrigen Behörden war dies nicht der Fall.¹²⁵ Eine Schulung der Mitarbeiter fand in den meisten Behörden statt: Zwölf der 17 Behörden stimmten der Aussage zu, dass Schulungen für die Mitarbeiter organisiert wurden (durchschnittliche Bewertung „6,4“). Zwei Behörden stimmten der Aussage nicht zu (durchschnittliche Bewertung „1“) und drei Behörden bewerteten die Aussage mit durchschnittlich „3,7“. Leitfäden o.ä. Materialien für die Antragsbearbeitung wurden in 14 Fällen (durchschnittliche Bewertung „6,4“) entwickelt und bereitgestellt. In drei Behörden war dies nicht der Fall (durchschnittliche Bewertung „1“). Bei einem Großteil der Behörden (n = 13) wurde speziell ein für das VIG zuständiger Ansprechpartner geschaffen (durchschnittliche Angabe „6,8“).¹²⁶

Ein zweiter Fragenblock zielte auf die Bewertung der Zusammenarbeit der Behörden untereinander ab, wenn die erfragte Information nicht vorhanden war. Nach § 5 Nr. 2 VIG teilt die informationspflichtige Stelle dem Antragsteller mit, wenn ihr keine Erkenntnisse vorliegen bzw. weist den Antragsteller nach ihrer Kenntnis auf eine andere Stelle hin, bei der diese Informationen vorhanden sind. Sie kann die Anfrage auch an die andere Stelle weiterleiten und in einem solchen Fall den Antragsteller über die Weiterleitung unterrichten.

Zehn der 17 Behörden nahmen Kontakt mit einer anderen Behörde auf, wenn ihr die erfragte Information nicht vorlag. Acht dieser Behörden waren sowohl mit dem behördeninternen Informationsaustausch als auch mit der Kooperationsbereitschaft der anderen Behörde zufrieden (durchschnittliche Bewertung „6,1“ bzw. „5,9“). Lediglich eine Behörde war eher unzufrieden (Bewer-

¹²⁴ Die Auskunftsperson stimmte beiden Aussagen – Schaffung einer zusätzlichen Stelle und Neuanschaffung von Hilfsmitteln – voll zu (Angabe „7“).

¹²⁵ In einer dieser Behörden wurden anscheinend kleinere, aber nicht nennenswerte Neuanschaffungen getätigt, da diese Behörde die Aussage mit einer „3“ weniger ablehnte als die anderen Behörden mit einer „1“.

¹²⁶ In drei Behörden erfolgte diese Festlegung nicht (durchschnittliche Bewertung „1“). Eine Behörde bewertete diese Aussage mit der Angabe „4“.

tung „2“ bzw. „3“) und eine andere Behörde bezog zu beiden Beurteilungskriterien „behördeninterner Informationsaustausch“ und „Kooperationsbereitschaft“ eine indifferente Position (Bewertungen mit „4“). Sieben Behörden hatten hingegen keinen Kontakt zu einer anderen Behörde, um die erfragte Information einzuholen. Bei einer dieser Behörden war bisher noch kein Antrag eingegangen. Zwei weiteren Behörden war nicht bekannt, dass die erfragte Information bei einer dritten Behörde vorliege. Hingegen wussten drei Behörden über das Vorhandensein der erfragten Information bei einer anderen Behörde Bescheid und hatten den Antragsteller auf die zuständige Behörde hingewiesen.

Ein dritter Fragenblock zielte auf die Beurteilung des zeitlichen und finanziellen Aufwands ab, der im Rahmen der Bearbeitung von Antragstellungen anfällt. Das Gros der befragten Behördenvertreter schätzt den „*zeitlichen Aufwand für die Auftragsbearbeitung*“ als hoch ein (durchschnittliche Bewertung „5,4“). Ausnahmen bildeten zwei Behörden, die den Aufwand mit „2“ bzw. „3“ bewerten. Der „*finanzielle Aufwand für die Auftragsbearbeitung*“ wurde mit einer durchschnittlichen Bewertung von „4,6“, von den einzelnen Experten aber recht heterogen bewertet. So schätzten zehn Behörden den finanziellen Aufwand als hoch (Bewertungen von „5“ bis „7“) und drei Behörden als eher gering ein (Bewertungen von „2“ bis „3“). Vier Behörden empfanden den Aufwand weder als hoch noch als niedrig (Bewertung „4“). Der „*zeitliche Aufwand für die zur Verfügungstellung/Aufbereitung der erfragten Informationen ohne eine Drittbeteiligung von Unternehmen*“ wurde etwas niedriger eingeschätzt als der finanzielle Aufwand (durchschnittliche Bewertung für die Höhe des zeitlichen Aufwands „3,8“ und des finanziellen Aufwands „4,1“).¹²⁷ Umgekehrt wurde die „*Beschaffung der erfragten Informationen mit einer Drittbeteiligung von Unternehmen*“ bewertet. Hier wurde der zeitliche Aufwand höher als der finanzielle Aufwand eingeschätzt (durchschnittliche Bewertung des zeitlichen Aufwands mit „6,2“ und des finanziellen Aufwands mit „5,8“). Somit führte nach Meinung der befragten Behördenvertreter die Drittbeteiligung von Unternehmen zu einem erheblichen Mehraufwand für die Behörden, und zwar sowohl in zeitlicher als auch in finanzieller Hinsicht. Die „*Veröffentlichung oder Bekanntmachung der erfragten Information*“ stellte im Vergleich zu den zuvor hinterfragten Arbeitsschritten einen geringeren zeitlichen und finanziellen Aufwand dar (durchschnittliche Bewertung „4,6“ beim zeitlichen und „4,2“ beim finanziellen Aufwand).

Des Weiteren wurden die Behörden gebeten, das Antragsverfahren zu beurteilen. Dabei sollten die Experten zum einen die Vor- und Nachteile des bisherigen und eines alternativen Antragsver-

¹²⁷ Eine Behörde bezog zu der Beurteilung des Aufwands für die zur Verfügungstellung/Aufbereitung der erfragten Informationen keine Stellung.

fahrens aufzeigen und zum anderen diejenige Verfahrensoption kennzeichnen, welches die Behörde bevorzugen würde. Dabei wurde auch ein neuartiges Verfahren evaluiert. Hierbei würde ein Ansprechpartner für das VIG festgelegt werden, an den alle Anträge zu richten wären. Aufgrund seiner Kenntnisse oder durch Informieren bei den Behörden übermittelte er den Antrag der zuständigen Behörde. So könnte der Ansprechpartner einen Pool mit Anträgen und den eingeholten Informationen von Dritten verwalten. Während vier Behörden das bisherige Antragsverfahren bevorzugten, sprachen sich sieben Behörden für die alternative Option aus. In sechs Fällen wurde keine Stellung bezogen.

Als Vorteile für das bisherige Antragsverfahren wurden folgende genannt:

- Bürgernähe, wodurch sich der Antragsteller direkt an die Behörde vor Ort wenden kann
- Informationsnähe und Aktualität, da sich die erfragten Informationen meist auf einen Betrieb in räumlicher Nähe bezieht, sodass die Daten vor Ort vollständig verfügbar sind
- kein Koordinationsaufwand
- Rechtssicherheit
- stärkt Verantwortlichkeit jeder Behörde; dient damit der Stärkung der Transparenz behördlichen Handelns

Als Nachteile wurden hingegen folgende angeführt:

- aufwändiges Antragsverfahren
- auch wenn eine Weiterleitung der Anfragen gesetzlich nicht zwingend ist, stellt diese einen Mehraufwand dar
- aus Bürgersicht Schwierigkeit, die richtige zuständige Behörde zu finden¹²⁸; Irrtümer sind dabei nicht ausgeschlossen, was zu einem Zeitverlust führen kann
- Verzicht auf „gebündelte“ Erfahrungen; ein Antrag beschäftigt viele Stellen mit gleich lautenden Anträgen, was einen erheblichen Abstimmungsbedarf verursacht
- keine einheitliche Vorgehensweise
- rechtliche Unsicherheit

Für das alternative Verfahren wurden folgende Vorteile aufgezeigt:

- ein einheitlicher Ansprechpartner ist verbraucherfreundlicher und hat zugleich eine Beratungsfunktion für die zuständige Behörde
- Personalpool und Informationsaustausch (Untersuchungsergebnisse sind allen Behörden zugänglich und nicht nur der Behörde vor Ort)

¹²⁸ Als Suchmaschine steht dem Verbraucher beispielsweise der „Behördenwegweiser“ des BMELV auf der Seite <http://www.vigwirkt.de/de/behoerdenwegweiser/> zur Verfügung. Oertel et al. (2010, S. 46 f.) verweisen zudem auf die Seite des brandenburgischen Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz <http://www.luis.brandenburg.de/service/adressen/S7100012/> und auf das Gemeinschaftsprojekt des Landes und der Kommunen „Hessen-Finder“.

- Synergieeffekte in Standardvorgängen/Bündelung der Verbraucherinformationsverfahren, sodass ein verminderter Aufwand in den einzelnen Behörden entsteht
- Unternehmen werden zu gleichen Sachverhalten nur einmal befragt
- ggf. werden missbräuchliche Anträge leichter erkannt
- einheitliche Verfahrensweise und Informationserteilung
- mehr Fachwissen und juristische Expertise

Dabei ergaben sich für das alternative Antragsverfahren folgende Nachteile:

- keine Kenntnisse der Örtlichkeiten
- verzögerte Zustellung und Bearbeitung länger
- Mehraufwand in der Zentrale, die die Koordination zwischen Behörde und Antragsteller übernimmt
- unklare Regelungen zu Haftungsfragen
- erhöhter Koordinationsaufwand zwischen den Behörden

Als letztes wurden die Behörden zur Abgabe einer Beurteilung gebeten, ob – und, wenn ja, wie – das Antragsverfahren verbessert werden sollte. Acht der 17 Behörden waren nicht der Meinung, dass eine Verbesserung erforderlich ist. Neun hingegen sprachen sich für eine Verbesserung aus und nannten folgende Verbesserungsvorschläge:¹²⁹

- Abschaffung Frist, Kostenfreiheit und Widerspruchsverfahren
- Abschaffung der Ausnahmen und von Detailinformationen über Dritte
- Vereinfachung der Antragstellung
- Verzicht auf Schriftformerfordernis
- Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse
- standardisiertes Antragsformular mit Hinweis auf entstehende Gebühren und Auslagen
- amtliche Untersuchungsergebnisse sollten i.d.R. öffentlich sein, einschließlich Nennung von Produkt und Hersteller bzw. Händler und nur in Einzelfällen dem Amtsgeheimnis unterliegen (Rechtsgrundlage dafür schaffen)

3.9.1.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Zur Frage, ob das Antragsverfahren bezüglich der Zuständigkeiten einheitlich gestaltet werden sollte und ob ein einheitlicher Ansprechpartner hierzu ernannt werden sollte, sprachen sich drei

¹²⁹ Die Vorschläge wurden nicht weiter spezifiziert. Die Reihenfolge ist zufällig gewählt.

der interviewten sechs Behörden aus. So argumentierte ein Experte einer Behörde, dass teilweise die Länder nicht über die Zuständigkeiten bescheid wüssten – wie soll daher der Verbraucher diese Kenntnis besitzen. Eine zentrale Stelle wäre somit nachvollziehbar für den Verbraucher und auch für die Beantwortung der Anfragen würde mehr Einheitlichkeit erreicht werden. Neben der einheitlichen Beurteilung befürwortete ein zweiter Behördenvertreter eine zentrale Stelle, da seiner Meinung nach eine Einflussnahme der Unternehmen auf die Landkreise bestünde – insbesondere dort, wo das Unternehmen ein bedeutender Arbeitgeber sei. Mit der Ansiedlung der Zuständigkeit auf Landesebene könnte diese Einflussnahme umgangen werden.

Der Experte aus einem Ministerium sprach sich ebenfalls für einen einheitlichen Ansprechpartner aus. Anhand des Beispiels für eine Anfrage zu Fleisch- und Fleischerzeugnissen zeigte der Experte auf, dass der Informationsgehalt relativ gering ist, wenn der Verbraucher nur die Angaben über drei Proben von der Ortsbehörde erhalten würde. Eine bundesweite Zusammenfassung und Beantwortung solcher Fragen sei aus Sicht des Experten nicht uninteressant. Weiter stellte sich der Experte vor, dass die Akzeptanz der Wirtschaft größer wäre, wenn eine herausgehobene Behörde die Daten zusammenstellt und kraft ihres Amtes Bewertungen und Kommentierungen vornehme. Zudem sprach sich der Experte für den Erhalt der schriftlichen Stellungnahme aus, da bei den Anfragen immer ein gewisser Erläuterungs- und Diskussionsbedarf besteht, der anhand einer schriftlichen Anfrage besser zu dokumentieren sei. Dadurch wäre auch ein Vergleich zwischen dem, was der Verbraucher angefragt und dessen, was der Verbraucher als Antwort erhalten hat, leichter nachvollziehbar. Laut Angaben des Experten würden weiterhin leichte Anfragen am Telefon beantwortet werden. Dennoch wäre die Form des Antrages festzulegen.

Aus Sicht eines Experten von Behördenseite könnte über einen einheitlichen Ansprechpartner diskutiert werden, wenn es viele Verbraucherschutzrechtliche Fragen gäbe. Da dies aber nicht der Fall sei, bevorzuge der Experte eine bessere Information über die Zuständigkeit beispielsweise über ein Informationsangebot im Internet oder ein Leitportal.

Eindeutig gegen einen einheitlichen Ansprechpartner sprachen sich die Experten zweier Ministerien aus. Grund hierfür sei eine ihrer Meinung nach Verkomplizierung des Verfahrens.

3.9.2. Antragsverfahren aus Nachfragersicht

3.9.2.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Das Antragsverfahren wird im Folgenden nur aus Sicht derjenigen Auskunftspersonen evaluiert, die einen Antrag auf Informationsanspruch gestellt haben. Dabei handelte es sich um vier Verbraucherorganisationen und zwei Rechtsanwaltskanzleien.

Die Aussage *„das Antragsverfahren läuft nach einem klarem Schema ab“* fand bei den Experten nur sehr geringe Zustimmung (durchschnittliche Bewertung „4,2“). Hinsichtlich der Aussage *„die Suche nach der zuständigen Behörde erweist sich als unkompliziert“* hatten die Experten eine unterschiedliche Meinung. Während die Rechtsanwaltskanzleien der Aussage mit einer durchschnittlichen Bewertung von „5,5“ zustimmten, lehnten die Verbraucherorganisationen diese eher ab (durchschnittliche Bewertung „3,8“). Der Aussage *„die Suche nach der zuständigen Behörde nimmt viel Zeit in Anspruch“* stimmten die Verbraucherorganisationen eher zu (durchschnittlicher Bewertung „4,3“) und die Rechtsanwaltskanzleien lehnten diese eher ab (durchschnittliche Bewertung „3“).¹³⁰ Obwohl aus Sicht der Experten *„die Vorgaben für eine hinreichende Bestimmtheit des Antrags eher nicht genau definiert sind“* (durchschnittliche Bewertung „3,5“ für Aussage *„sind genau definiert“*), *„sind die Vorgaben für die Zulässigkeit des Antrags leicht zu erfüllen“* (durchschnittliche Bewertung „5,3“)

Fünf der hier sechs einfließenden Urteile von Antragstellern hatten vor oder während der Antragstellung Kontakt mit der Behörde aufgenommen, um Fragen unmittelbar zu klären. Diese waren mit dem *„Auffinden und der Erreichbarkeit des richtigen Ansprechpartners“* überwiegend zufrieden (durchschnittliche Bewertung „4,8“). Lediglich in einem Fall war der Antragsteller nicht zufrieden (Bewertung „2“). Die Beurteilung der *„fachlichen Kompetenz hinsichtlich der Beantwortung der gestellten Fragen“* erschien mit der Bewertung „zufrieden“ bis „unzufrieden“ abhängig von der angeschriebenen Behörde zu sein (durchschnittliche Bewertung „4,2“). Sowohl die *„soziale Kompetenz/Freundlichkeit“*, die *„unterstützende beratende Kompetenz“* als auch die *„Kooperationsbereitschaft der Behörde“* wurden insgesamt eher mit unzufrieden evaluiert (durchschnittliche Bewertung „3,8“ bzw. „3,6“ und „3,4“). Von einer Verbraucherorganisation wurde darauf hingewiesen, dass die Beurteilungen jeweils von der Behörde abhinge, was sich auch in der Bewertung mit „4“ widerspiegelte.

¹³⁰ Eine Verbraucherorganisation wies darauf hin, dass die zuvor genannten drei Aussagen abhängig von dem Fragengegenstand sind.

Angesichts der Neuartigkeit des Gesetzes und der stets damit verbundenen Anlaufschwierigkeiten kann man von einem guten Gesamtergebnis des Antragsverfahrens ausgehen. Allerdings bestehen auch Optimierungsmöglichkeiten. Sechs der sieben in der schriftlichen Befragung enthaltenen Antragsteller waren der Ansicht, dass das Antragsverfahren verbessert werden sollte. Als Anknüpfungspunkte hierfür zählten sie folgende auf:¹³¹

- ein Ansprechpartner pro Bundesland; Koordinierung Informationen an einer Stelle
- Einschränkung der Anhörungspflichten
- Verkürzung des Verfahrens; schnellere Auskunft
- Kostenpflichtigkeit abschaffen
- Zustimmung von Unternehmen abschaffen
- Weiterleitungspflicht durch Behörde
- mehr aktive Information durch Behörde
- klare und verbraucherfreundliche Gebühren
- Abschaffung Unterscheidung zwischen Verstoß und Beanstandung
- keine Auskünfte während laufender Verfahren
- ggf. Debatte über Beweisverwertungsverbote

Die Weiterleitungspflicht der Behörde an die für den Antrag zuständige Behörde als Verbesserungsvorschlag spiegelte sich auch in der eher ablehnenden Beurteilung der Aussage wider, dass „*Verbraucher bei Bedarf schnell an den richtigen Ansprechpartner durch die Behörde weitergeleitet werden*“ (durchschnittliche Bewertung „3,3“).

3.9.2.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Eine Verbraucherorganisation nahm zur Beurteilung des Antragsverfahrens eine sehr eindeutige Stellung ein, denn dieses müsse deutlich vereinfacht werden. „Als Ausdruck bürgerfreundlicher Verwaltung sollte bei jeder Behörde ein 'Pfadfinder' bestimmt werden, der den Bürgern hilft, ihre Fragen effektiv zu stellen.“ Ähnlich argumentierte ein weiterer Vertreter dieser Befragungszielgruppe: Zum einen sei es für den Verbraucher wichtig, dass die Anforderungen nicht so hoch gestaltet sind. Zum anderen könne es für den Verbraucher abschreckend sein, wenn dieser nicht wüsste, an wen er sich wenden soll und welche Kosten auf ihn zukommen. In diesem Zusammen-

¹³¹ Genauere Angaben zu den folgenden Punkten wurden von den Befragten nicht gemacht.

hang befürwortete der Experte auch die Einführung eines Ansprechpartners pro Bundesland.¹³² Der Experte einer dritten interviewten Organisation versuchte das Problem der Zuständigkeit zu umgehen. Er argumentierte, dass in dem Moment, in dem eine aktive Veröffentlichungspflicht und ein Internetportal eingeführt werden, der Verbraucher genau wüsste, woher er seine Informationen beziehen kann. Ferner könnte nach Angaben dieses Experten ergänzend oder ersatzweise auf Landesebene eine Beratungsmöglichkeit eingeführt werden. Entweder würde der Antrag an diese Stelle geleitet und an die zuständige Behörde weitergeleitet werden oder der Verbraucher erhält die Information, an welche Behörde er sich wenden müsste.

Der Experte eines Unternehmensverbandes erläuterte, dass im Futtermittelbereich 23 Kontrollstellen bestehen, die sich sehr stark an den Bundesländern orientieren. Einziges Ausnahmen seien Sachsen-Anhalt, das die Kontrolle auf die Kreisebene heruntergebrochen hat und Baden-Württemberg, wo die Kontrolle in den vier Regierungsbezirken liegt. Die anderen Bundesländer haben die Kontrollen zentralisiert, wodurch es sehr übersichtlich für den Antragsteller sei, an wen er sich wenden müsste. Die Erfahrungen zeigten zudem, dass die meisten Problemfälle aus einem einzigen Bundesland kommen würden, da die Kontrollstellen überfordert seien. Durch eine Zentralisation würde sich weiter auch ein gewisser Sachverstand ansammeln. Ob ein derartiges Vorgehen auf den Lebensmittelsektor übertragbar sei, konnte der Experte nicht beurteilen, da eine größere Diversifikation des Angebots in diesem Bereich vorliege: Von kleinen Restaurants bis hin zu großen Herstellerunternehmen. In diesem Bereich könnte nach Angabe des Experten eine Zentralisation der Überwachung nicht vorgenommen werden. Für die Auskunftserteilung und die Antragsbearbeitung wäre nach Angaben des Experten aber eine zentrale Lösung günstiger. Zudem sollte die Herausgabe nur durch einen schriftlichen Antrag und nicht formlos möglich sein. Der Experte eines zweiten Unternehmensverbandes sprach sich für einen einheitlichen zentralen Ansprechpartner ähnlich dem LAVES aus. Dadurch könnte sowohl die Frage der Zuständigkeit als auch die Problematik der unterschiedlichen Bearbeitung umgangen werden. Zugleich wäre eine Bündelung von Anträgen vorteilhaft, da sich so doppelte Anträge nach Meinung des Experten vermieden ließen. Der Experte entwickelte hierzu speziell einen Leitfaden für eine einheitliche Vorgehensweise:

1. Antragsberechtigter: In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob der Antragsteller auch tatsächlich berechtigt ist, einen Antrag zu stellen. Hier brachte der Experte die Frage ein, ob beispielsweise der SWR antragsberechtigt wäre. Ausgangspunkt sei, dass einem Endverbraucher

¹³² Exemplarisch zeigte der Experte diesen Vorteil am Beispiel von Brandenburg. Denn nachdem alle 18 Landkreise einzeln zu einer Anfrage angeschrieben wurden, entschied man sich, den Antrag zentral in der Landesbehörde zu bearbeiten.

ein bestimmter Sachverhalt anders dargestellt werden würde als einem Antragsteller mit wissenschaftlichem Hintergrund.

2. Antragsgegenstand: In diesem Schritt ist zunächst die Ausgestaltung der Anfrage zu untersuchen, d.h. ob die Anfrage konkret gestellt wurde. Anschließend ist der Antragsgegenstand zu prüfen, um herauszufinden, ob es sich beispielsweise um ein abgeschlossenes oder noch laufendes Verfahren handelt.
3. Anhörung/Stellungnahme: In einem dritten Schritt müsste zuerst eine Stellungnahme durch das Unternehmen erfolgen. Diese Stellungnahme sollte zweckbindend sein. Des Weiteren hat das Unternehmen ein Recht zu erfahren, in welcher Form die Stellungnahme weitergeleitet wird. In einem nächsten Schritt trifft die Behörde die Entscheidung, ob die Information herausgegeben wird. Fällt diese Entscheidung positiv für den Antragsteller aus, erfolgt abschließend eine Anhörung des Unternehmens, das die Gründe auflisten kann, warum die Information nicht herausgegeben werden sollte.

Die Experten der drei interviewten Unternehmen sprachen sich alle für einen einheitlichen Ansprechpartner aus. Dies wäre für den Verbraucher am einfachsten. Durch die Bündelung der Anträge könnten zudem Vorteile bei der Abwicklung entstehen und Mehrfachanfragen beim gleichen Unternehmen vermieden werden.

Von den Rechtsanwaltskanzleien sah lediglich ein Experte ausschließlich Vorteile in einer Zentralisierung auf Landesebene. So könnte eine Art Behördenerfahrungswert entstehen, der zugleich bei einer Anfrage aus dem Ausland von großem Vorteil sein kann. Die anderen beiden Rechtsanwaltskanzleien zählten aber auch negative Aspekte für eine Zentralisierung auf. Da die Informationen meist auf Gemeindeebene vorliegen, würde Zeit verloren gehen, wenn die Informationen erst hoch gemeldet werden müssten. Dabei wäre nicht auszuschließen, dass bei der Weiterleitung Informationen auch verloren gehen könnten. Der Experte der anderen Rechtsanwaltskanzlei sah in dem bisherigen Antragsverfahren kaum Möglichkeiten, das Verfahren für den Verbraucher noch einfacher zu gestalten, denn dieses sei weitgehend formlos und eine Antragsbegründung werde auch nicht angefordert.

Der Experte eines Medienunternehmens vertrat die Meinung, dass es keines Antrages bedürfen sollte. Aufgrund der eigens gestellten Anfragen und der erhaltenen Antworten mit vielen Paragraphen schloss der Experte darauf, dass das Antragsverfahren den Beamten überfordert. Ein zweiter Vertreter dieser Befragungszielgruppe hielt eine Anlaufstelle, welche die Anfragen koordiniert und weiterleitet, für sinnvoll. Denkbar wäre auch, dass bei den Verbraucherzentralen vor Ort Anträge gesammelt werden und diese dann gebündelt gestellt werden. In diesem Zusammenhang sei

es außerdem überlegenswert, ein Verbrauchertelefon ähnlich dem Behördentelefon mit 115 einzurichten, an dem Anfragen beantwortet werden könnten.

3.9.3. Zwischenfazit

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Das Gros der Behördenvertreter beurteilte die behördeninterne Zusammenarbeit, wenn die erfragte Information nicht vorlag und Kontakt zu einer anderen Behörde aufgenommen wurde, als zufriedenstellend. Als ein Knackpunkt des Antragsverfahrens wurde aber die Drittbeteiligung von Unternehmen genannt. Nach Meinung der befragten Behördenvertreter führte diese zu einem erheblichen Mehraufwand in zeitlicher und finanzieller Hinsicht.¹³³ Das Antragsverfahren sollte somit verbessert werden. Als Ansatzpunkte wurden genannt:

1. Vereinfachung der Antragstellung durch beispielsweise Verzicht auf Schriftformerfordernis
2. Einheitliche Vorgehensweise bei der Antragsbearbeitung
3. Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“

Ein alternatives Verfahren mit einem Ansprechpartner, der die Koordination zwischen den Behörden übernimmt, fand bei sieben der elf Behördenvertreter eine Bevorzugung gegenüber der bisherigen Vorgehensweise. Als Vorteile wurden insbesondere die einheitliche Struktur sowie die Bündelung der Informationen genannt, was sowohl bei Behörden als auch bei Unternehmen (bei doppelten Stellungnahmen) eine Entlastung bedeute, würde.

Die als Antragsteller aufgetretenen Auskunftspersonen – vier Verbraucherorganisationen und zwei Rechtsanwaltskanzleien – votierten für eine schnellere Auskunftserteilung und somit für eine Verkürzung des Verfahrens, was durch eine Änderung der bisherigen Anhörungsregeln ermöglicht werden sollte.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

In den Interviews wurden die Experten speziell zu dem Thema befragt, ob ein einheitlicher Ansprechpartner pro Bundesland das bisherige Antragsverfahren vereinfachen und verbessern würde. Mit Ausnahme einzelner Behördenvertreter plädierten die Experten für eine derartige Zentralisierung in der Antragsstellung und -bearbeitung. So würde sowohl für den Verbraucher im Inland als

¹³³ Unter „Sonstige Anmerkung“ vermerkte eine Behörde: „Über was sollen wir informieren, wenn wir keine Zeit mehr zum Kontrollieren haben?“.

auch für einen Anfragenden aus dem Ausland die Frage der Zuständigkeit einfach beantwortet werden können. Die Experten artikulierten die Alternativen, dass ein Organigramm die Zuständigkeit aufzeigt, der Verbraucher über ein Leitportal im Internet zur zuständigen Behörde gelangt oder ein spezielles Verbrauchertelefon eingerichtet wird. Daneben könnten auch Bündelungseffekte und ein gewisser Erfahrungswert bei den Behörden erzielt sowie doppelte Anfragen vermieden werden. Voraussetzung für diese Zentralisierung sei aber eine schnelle, sichere und vollständige Übermittlung der Daten von der Gemeindeebene auf die höhere Behördenebene.

3.10. Qualität der Informationen

Die Qualität der erhaltenen Informationen wurde explizit in der schriftlichen Befragung erhoben. Zugleich wurden weitere Anregungen in den Tiefeninterviews eingeholt, sodass die Primärforschung der Bietergemeinschaft die Quelle für die folgenden Ausführungen darstellt.

3.10.1. Beurteilung der Informationsqualität aus Sicht der Behörden

3.10.1.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Die Behörden stimmten eher in niedrigem Ausmaß der Aussage zu, dass *„die Informationen zu den einzelnen Anfragen ausreichende Erläuterungen enthalten“* (durchschnittliche Angabe „4,8“). Allerdings unterschieden sich die Behörden in ihrem diesbezüglichen Urteil.¹³⁴ Die Aussage, dass *„die Informationen zusätzliche, über die eigentliche Anfrage hinausgehende Informationen enthalten“*, wurde von den Experten mit einer durchschnittlichen Angabe von „3,5“ eher abgelehnt. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 VIG ist die informationspflichtige Stelle nicht verpflichtet, die Richtigkeit der Informationen zu überprüfen, soweit es sich nicht um personenbezogene Daten handelt. Demnach war es nicht verwunderlich, dass sechs Behörden die Aussage *„vor der Informationsgewährung werden zusätzliche Überprüfungen durchgeführt/ergänzende Informationen eingeholt, um die Richtigkeit der Informationen zu gewährleisten“* ablehnend mit „1“ bis „3“ bewerteten. Sechs Behörden evaluierten diese Aussage mit einer neutralen „4“ auf der siebenstufigen Likert-Skala. Fünf Behörden stimmten der Aussage mit „5“ bis „7“ zu, wobei eine dieser Behörden noch keinen Antrag bearbeitet hatte. Die Aussage *„vor der allgemeinen Veröffentlichung werden zusätzliche Überprüfungen durchgeführt/ergänzende Informationen eingeholt, um die Richtigkeit der Informationen zu gewährleisten“* fand über alle Behörden hinweg tendenziell Zustimmung (durch-

¹³⁴ Zehn der 17 Experten evaluierten die Aussage mit einer Angabe von „5“ bis „7“. Weitere fünf Behörden bewerteten diese Aussage mit „4“, wobei eine dieser Behörden noch keinen Antrag bearbeitet hatte. Lediglich zwei Behörden lehnten die Aussage mit einer Angabe von „2“ eher ab.

schnittliche Angabe „5,1“).¹³⁵ In keiner Behörde gab es Fälle, in denen sich Informationen, die an Verbraucher weitergegeben wurden, als unrichtig herausgestellt hatten.¹³⁶

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 VIG kann die informationspflichtige Stelle den Antragsteller auf die ihr bekannten Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit mitteilen. Lediglich in drei Behörden gab es Fälle, in denen Zweifel an der Richtigkeit der Informationen bestanden. Auf diese Zweifel wurde durch Gutachten anderer Labore oder durch die vorgebrachten Gegenargumente der Dritten hingewiesen. Ferner gab es in zwei Behörden Fälle, in denen eine Ungewissheit im Verfahrensstand bestand. In einem Fall wurde auf diese Ungewissheit nicht hingewiesen; in dem zweiten Fall wurde vermerkt, dass es sich um ein laufendes Strafverfahren handelte, dessen Ausgang ungewiss sei und daher kein Datum für einen Abschlusstermin gemacht werden könne. Des Weiteren gab es in zwei Behörden Fälle, in denen Zweifel bei der Behörde durch die Stellungnahme der betroffenen Unternehmen geweckt wurde. Auf diese Zweifel wurde durch Gutachten anderer Labore oder durch die vorgebrachten Gegenargumente der Dritten hingewiesen.¹³⁷

3.10.1.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Während der Interviews bezogen nur die Experten von Behörden zweier Bundesländer Stellung zu der Informationsqualität. So schrieb einer dieser Experten, dass der Antragsteller eine gezielte Antwort auf seine Frage erhielt. Würde somit nach Verstößen und nicht nach weiteren Maßnahmen gefragt werden, würde der Antragsteller auch nur diese Information erhalten. Dadurch soll ein vermeintliches Mehr an Informationen vermieden werden. Was aber nach Angaben des Experten gemacht wurde, war die Herausgabe der Stellungnahme der Unternehmen. Voraussetzung hierfür war, dass die unternehmerische Stellungnahme von der behördlichen zu unterscheiden sei, da es vorkommen konnte, dass einzelne Inhalte der unternehmerischen Stellungnahme seitens der Behörde noch nicht nachgeprüft werden konnten. Der Verbraucher müsste in diesem Fall selbst entscheiden, was substantzieller Natur sei. Wenn der Experte aber der Meinung war, dass die unternehmerische Stellungnahme verzerrt oder nicht richtig sei, wurde diese auch nicht mit versandt. Der Experte des zweiten Ministeriums berichtete im Zusammenhang mit der Diskussion um die Informationsqualität von einer Anregung, die im Bundestag eingebracht wurde, den Unternehmen ein Selbsteintrittsrecht im VIG einzuräumen. Im Rahmen der Anhörung könnte das Unternehmen die Information selber herausgeben und dadurch die Art und Weise sowie die Gestaltung bestimm-

¹³⁵ Eine Behörde hatte noch keinen VIG-Antrag bearbeitet, und eine weitere bezog zu dieser Aussage keine Stellung.

¹³⁶ Wie viele Anträge bisher beantwortet worden sind, wurde im zugrunde liegenden Fragebogen nicht erfasst.

¹³⁷ In jeweils einem der Fälle, in denen Zweifel oder Ungewissheit bestand, handelte es sich um dieselbe Behörde. Genauere Informationen liegen nicht vor.

men. Ob dieses Selbsteintrittsrecht als sinnvoll erachtet wird, wurde von dem Experten eher fraglich gesehen. Den Behörden würde immer noch ein Stück mehr Objektivität zugestanden werden als dem Unternehmen. Im Extremfall wäre es auch nach Angaben der Experten sehr bedenklich, wenn der Verbraucher neben seiner Antwort eine Produktprobe des Unternehmens erhalten würde.

3.10.2. Beurteilung der Informationsqualität aus Sicht der Antragsteller

3.10.2.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Die sechs Antragsteller (vier Verbraucherorganisationen und zwei Rechtsanwaltskanzleien), die in der schriftlichen Erhebung zum Sample zählten, wurden gebeten, die Qualität der jeweiligen Antwort auf die gestellte Anfrage zu beurteilen (ggf. Einschätzung der durchschnittlichen Antwortqualität bei mehreren Anfragen). Die Beurteilung der „*Beachtung der inhaltlichen Fragestellung*“ erstreckte sich bei den Antragstellern von zufrieden (Bewertung „6“) bis unzufrieden (Bewertung „2“) und ergab als durchschnittliche Angabe eine etwas über dem Skalenmittelpunkt liegende Beurteilung von „4,2“. Hingegen wurde die Bearbeitungszeit als eher langsam empfunden (durchschnittliche Angabe „3,5“ zur „*Zufriedenheit mit der Schnelligkeit der Bearbeitung*“). Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 VIG sollen die dem Antragsteller übermittelten Informationen verständlich dargestellt werden. Die Evaluierung der „*Verständlichkeit der erhaltenen Informationen*“ fiel mit einer Bewertung von „zufrieden“ bis „unzufrieden“ relativ heterogen aus (durchschnittliche Angabe „4,2“). Die „*Zufriedenheit mit weiteren/genauerer Erläuterungen zu den erhaltenen Informationen*“ wurde insgesamt eher negativ beurteilt (durchschnittliche Angabe „3,7“). Der „*Umfang der erhaltenen Informationen*“ wurde überwiegend mit „unzufrieden“ bewertet (durchschnittliche Angabe „2,7“). Die „*Zufriedenheit mit der wahrgenommenen Zuverlässigkeit hinsichtlich der Richtigkeit der erhaltenen Informationen*“ schien aus Sicht der Befragten schwer zu bewerten zu sein (durchschnittliche Angabe „4,2“). Auffällig war, dass die Zufriedenheit mit der Beantwortung der Anfrage/n bei den Rechtsanwaltskanzleien insgesamt etwas besser ausfiel als bei den Verbraucherorganisationen.

Die Aussage, „*das Ersuchen/die Anfrage von Verbrauchern wird von Behörden erst genommen*“, fand bei den in der Beurteilungsstichprobe enthaltenen sechs Antragstellern eher Ablehnung (durchschnittliche Angabe „3“). Uneinig waren sich die zwei Befragungszielgruppen hinsichtlich der Beurteilung, ob „*die Behörden strikt am Grundsatz des Amts- und Aktengeheimnisses festhalten, sodass wichtige, die Gesundheit betreffende Informationen zurückgehalten werden*“. Während die Rechtsanwaltskanzleien dieser Aussage nicht zustimmten (Bewertung „1“) bzw. eine

indifferente Stellung bezogen (Bewertung „4“), stimmten die Verbraucherorganisationen dieser Aussage voll zu (durchschnittliche Angabe „6,3“).

3.10.2.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Einer Verbraucherorganisation war in der Feldstudie positiv aufgefallen, dass sich die Behörden Mühe gegeben hatten, klare Informationen zu geben.¹³⁸ Nach Meinung des Experten war es wichtig, dass dem Verbraucher eine leichte, verständliche Information gegeben wird und ein Informationsüberfluss vermieden wird. Die Informationen sollten dabei nie aus einem Zusammenhang gerissen, sondern umfassend dargestellt werden. Derselbe Experte vertrat wie ein zweiter Vertreter einer Verbraucherorganisation die Ansicht, dass auch vergangenheitsbezogene Informationen für die künftige Kaufentscheidung relevant sein könnten. Ferner müsste nach Meinung des zweiten Vertreters die Zielsetzung von Verbraucherpolitik auch sein, dass Unternehmen sich einem Qualitätswettbewerb unterziehen, was unter anderem durch transparente Informationen gegenüber dem Verbraucher erreicht werden würde. Zugleich vertrat dieser Vertreter die Meinung, dass das VIG eine korrigierende Wirkung für die Unternehmen habe, da diesem klar ist, dass Verstöße nicht nur der kontrollierenden Behörde bekannt sind, sondern auch dem Verbraucher zugänglich gemacht werden könnten. Wie die Information aussehen sollte, konnte der Experte nicht erläutern. Es sei aber entscheidend, dass die Behörde ein Gefühl dafür entwickelt, wenn eine abgefragte Information erklärungsbedürftig sei.

Die Experten der Unternehmensverbände vertraten die Meinung, dass eine herausgegebene Information auch erläutert werden müsste. Die Informationen seien nach Angaben eines Experten eines Verbandes aufzubereiten oder zu ergänzen. Dem Ziel des VIG könnte nur Rechnung getragen werden, wenn aussagekräftige Informationen dem Verbraucher gegeben werden. So beschrieb ein weiterer Experte, dass der Informationsgehalt sehr niedrig wäre, wenn dem unaufgeklärten Verbraucher keine Grenzwerte an die Hand gegeben werden. Um herauszufinden, wie eine Information tatsächlich auszusehen hat, schlug derselbe Experte vor, sich mit Verbraucherverbänden zusammensetzen, um einen unverbindlichen Leitfaden für die Behörden zu entwickeln. Für den Experten eines anderen Unternehmensverbandes war es in diesem Zusammenhang von Vorteil, dass den Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden sollte, Daten zu erläutern. Behörden sollten nach Angaben des Experten nicht anfangen zu versuchen, Grenzwerte zu interpretieren. Das sei eine Aufgabe der Wirtschaft. Zugleich wies der Experte darauf hin, dass es daher wichtig sei,

¹³⁸ An dieser Stelle wird nochmals darauf hingewiesen, dass nicht alle Experten zu den gleichen Fragen Stellung bezogen. Gründe hierfür waren unterschiedlicher Wissensstand und Erfahrungswerte sowie das mit Blick hierauf individuell gestaltete Interview.

zu erfahren, wer der Antragsteller ist. Ein Fachmann kann einen Wert interpretieren, ein Endverbraucher benötige hingegen eine Erläuterung.

Der Vertreter eines Herstellerunternehmens plädierte für eine verständliche Darstellung der Informationen. Eine einfache Aussage, ob der Wert über oder unter der gesetzlichen Höchstgrenze liege, würde dem Verbraucher ausreichen. Die Experten der zwei weiteren Unternehmen vertraten die Meinung, dass das Unternehmen in die Darstellungsform der Information eingebunden werden sollte. So könnte nach Meinung einer dieser Vertreter eine Verknüpfung der Information mit der Stellungnahme vom Unternehmen erfolgen und zugleich vermieden werden, dass die Stellungnahme nur in den Behördenschubladen lande. Auch wurde die Ansicht vom dritten Unternehmen vertreten, dass Unternehmen die Möglichkeit haben sollten, den Inhalt einer Antwort zu erklären. Die Information sollte zudem in einen Referenzrahmen gesetzt werden. Es gäbe einen großen Unterschied, ob mit einer Behörde über eine Deklaration diskutiert wurde oder ob es tatsächlich einen öffentlichen Rückruf gab. „Am allerwichtigsten muss der Hintergrund verstanden werden, warum der Verbraucher diese Anfrage stellt.“ Nur so könne dem Verbraucher eine für ihn wertvolle Information herausgegeben werden. Der Experte des zweiten Unternehmens erläuterte weiter, dass die Informationen aufbereitet werden müssten, damit der Verbraucher diese verstehen und einordnen könne. Ein Durchschnittswert über alle Unternehmen hinweg sollte aber nicht mit herausgegeben werden, weil das Unternehmen in ein Wettbewerbsverhältnis eingeordnet werden würde und die Behörde in dieses Verhältnis nicht einzugreifen hat.

Auch die Experten der Rechtsanwaltskanzleien sprachen sich für eine umfassende Darstellung der Informationen aus. So vertrat ein Experte die Meinung, dass dem Antragsteller mitgeteilt werden müsste, dass es einen Grenzwert gebe, der über- oder unterschritten wurde und was dies für eine Konsequenz hätte. Ferner machte derselbe Experte die Angabe, dass der Verbraucher darüber informiert werden sollte – beispielsweise über eine Internetseite – wenn ein Missetand abgestellt wurde und somit eine Verbesserung eingetreten sei. Auch der Experte einer zweiten Rechtsanwaltskanzlei sprach sich für eine umfassende sowie in sich schlüssig und stimmige Information aus. Die Darstellung der Daten dürfe in keinem Fall irreführend sein. Das Hinzufügen der Stellungnahme des Unternehmens zur Information wurde vom Experten als sinnvoll erachtet. Zugleich richtete sich der Experte an die Aufgaben der Behörden. Wenn diese Daten produzieren, seien sie auch gehalten – wenn sich der Sachverhalt weiterentwickelt – nachzuprüfen und dem Unternehmen die Gelegenheit zur Korrektur zu geben. Aufgrund dessen riet der Experte einer dritten Rechtsanwaltskanzlei seinen Mandanten, eine aktive Kommunikation mit den Behörden zu betreiben. Den Behörden müsste Material zur Verfügung gestellt werden, damit diese nachvollziehen kann, warum und was passiert war, damit die Behörde die Sachlage besser einschätzen

könne. Damit wäre zugleich der Weg geebnet, dass Behörden einen abgestellten Missstand kommunizieren könnten.

Der Experte eines Medienunternehmens sprach sich dafür aus, dass dem Bürger immer etwas an die Hand gegeben werden müsste, wenn die Information einen Wert erhält. Nur so könnte der Verbraucher den Wert verstehen und auch einordnen. Der Experte des zweiten Medienunternehmens erläuterte weiter, dass durch diese Darstellungsform ein Ziehen von voreiligen Schlüssen vermieden werden könne. Von einem Verbraucher dürfte nicht verlangt werden, dass er nur mit einem Grundkurs Toxikologie die Angaben verstehe. So sollte bei der Darstellungsform auf ganz leichte Mittel und auch auf farbliche Kennzeichnung zurückgegriffen werden.

3.10.3. Zwischenfazit

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Folgende Befunde erscheinen hervorhebenswert:

1. Positiv fällt die geringe Anzahl an Fällen auf, an denen Zweifel an der Richtigkeit der Informationen oder eine Ungewissheit im Verfahrensstand bestand.
2. Um die Richtigkeit der Informationen zu gewährleisten, wurden nur dann zusätzliche Überprüfungen durchgeführt bzw. ergänzende Informationen eingeholt, wenn dies eine allgemeine Veröffentlichung nicht aber eine einfache Informationsgewährung betraf.
3. Die sechs Antragsteller waren hinsichtlich des Umfangs der erhaltenen Informationen unzufrieden. Dies spiegelt auch die ablehnende Aussage der Behördenvertreter wider, dass die herausgegebenen Informationen zusätzliche, über die eigentliche Anfrage hinausgehende Informationen enthielten.
4. Ein weiteres Verbesserungspotential dürfte zudem in einer schnelleren Bearbeitung der Anträge liegen.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Die Experten waren sich einig, dass die Daten aufbereitet und erläuternd dem Verbraucher zur Verfügung gestellt werden. So müsse die Angabe gemacht werden, ob in einer Untersuchung die Probe den gesetzlichen Höchstwert überschritten hat oder nicht und welche Konsequenzen daraus zu schließen seien. Erst so könnte der Verbraucher die Information einordnen. Dass die Unternehmen in die Interpretation der untersuchten Proben mit einbezogen werden sollten, wurde von einigen Experten befürwortet, da diesen das hierfür nötige Wissen vorliege. Auch sei es nach Meinung vieler Experten sinnvoll, die Stellungnahme der Unternehmen dem Antragsteller an die

Hand zu geben. So könnte dieser genau erkennen, welche Information von der Behörde und welche vom Unternehmen stamme. Erst so könnten sich neben den Behörden auch die Antragsteller ein umfassendes Bild machen. Ferner sei es aber auch Aufgabe der Behörde, den Verbraucher über abgestellte Mängel zu informieren.

3.11. Veröffentlichung von Informationen

Als Quellen für den nachfolgenden Abschnitt fließen neben den Primärforschungen der Bietergemeinschaft – schriftliche Erhebung und Experteninterviews – die Erkenntnisse aus dem Projekt „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur“ ein.

3.11.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 VIG kann die informationspflichtige Stelle Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, auch unabhängig von einem Antrag nach § 3 Abs. 1 VIG über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise veröffentlichen. Infolgedessen wurden die Experten, die sich durch eine Antragstellung mit dem VIG befasst hatten, gebeten, zur folgenden Aussage Stellung zu beziehen: *„Die Behörden nutzen kaum ihre Möglichkeit, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.“* Die zwei Rechtsanwaltskanzleien lehnten diese Aussage mit einer durchschnittlichen Angabe von „2,5“ eher ab, wohingegen die vier Verbraucherorganisationen dieser Aussage mit einer durchschnittlichen Angabe von „6,7“ voll zustimmten.

Eine Verbraucherorganisation wies unter dem Punkt „Sonstige Anmerkungen“ im Fragebogen darauf hin, dass nur bei Vorliegen einer gesundheitlichen Gefährdung von den Behörden veröffentlicht wird, nicht aber bei Täuschung, Ekelerregung, unerwünschten Bestandteilen (z.B. Zusatzstoffen, Schadstoffen, Pestiziden) oder unerwünschten Herstellungsverfahren (z.B. Bestrahlung, gentechnische Herstellung).

3.11.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Auf die Frage, welche Möglichkeiten den Behörden zustehen sollten, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, vertraten die Experten der Verbraucherorganisationen eine einheitliche Meinung: Informationen sollten über das Internet dem Verbraucher zugänglich gemacht werden. Erläutert wurde, dass „Behörden berechtigt sein [sollten], nicht nur zur Gefahrenabwehr, sondern darüber hinaus über alle ihnen bekannten erheblichen marktrelevanten Informationen die Öffentlichkeit zu informieren“. Ein anderer Experte argumentierte für eine Veröffentlichung, dass die Information so auf relativ einfachem Weg einer großen Anzahl von Verbrauchern zugänglich sei und dass dies für die Behörden ein angenehmer Weg sei, weil sie die Information nur einmal

veröffentlichen müssen. Zugleich müsste aber auch ein Zugang zu den Informationen für diejenigen Verbraucher möglich sein, die über keinen Internetzugang verfügen. Durch eine Veröffentlichung darf es nach Angaben des Experten nicht zu einer Hexenjagd durch die Nennung von Unternehmensnamen kommen. So müsste klar festgelegt werden, unter welchen Voraussetzungen Unternehmen namentlich genannt werden dürfen.

Der Experte einer Behörde vertrat die Meinung, dass sich durch eine aktive Veröffentlichung die Problematik von Pauschalanfragen klären würde. Auch der Experte eines Ministeriums erläuterte, dass durch eine aktive Veröffentlichung dessen, was standardmäßig gerne von Verbrauchern erfahren wird (Grenzwertüberschreitungen und Beanstandungen) 80% der Anfragen abdecken würde.¹³⁹ Die zur Verfügung gestellte Information wäre natürlich aufzubereiten und durch Stellungnahmen der Unternehmen zu ergänzen. Als wünschenswert erachtete ein dritter Behördenvertreter eine Veröffentlichung von Daten, die über eine Anfrage pauschal abgefragt werden. Insbesondere zur Weihnachtszeit (Stichwort Acrylamid) würden Daten in anderen Zeitschriften wie „Der Spiegel“ aber auch von Verbraucherorganisationen veröffentlicht werden. Nach Angaben des Experten stünde man neuerdings im Wettbewerb mit den NGOs, Daten zu interpretieren und diese zu veröffentlichen. Aufgrund eines personellen Mangels seien die Behörden aber nicht schneller als Organisationen. Unschön sei in diesem Zusammenhang, dass der Verbraucher die eventuell überspitzte Pressemitteilung von einer Verbraucherorganisation aufgreifen würde und nicht von einer Behörde. Der zuvor genannte und zwei weitere Vertreter der Befragungszielgruppe Behörden hielten indes nichts von einer so genannten Prangerwirkung, die durch die Nennung von Unternehmen entstehen würde. Sie verwiesen auf das Unternehmen Coppenrath & Wiese, welches selber viel zur Aufklärung des Falles beigetragen hätte, aber mit enormen Umsatzeinbußen bestraft wurde. Auch der Experte eines Ministeriums umschrieb, dass „das Anliegen in der Resozialisierung, der Wiedereinführung eines Gestrauchelten in die Ordnung“ liege. Der Experte erklärte, dass eine eindeutige Zunahme an veröffentlichten Berichten oder Internetseiten festzustellen wäre, was dazu führe, dass der Verbraucher nicht zu wenig Informationen, sondern zu viele erhält. Diese könnte er teilweise auch nicht verarbeiten, da ein gewisses Fachwissen abverlangt werden würde.

Die Experten der Unternehmensverbände sprachen sich gegen eine Veröffentlichung im Internet aus. So wurde auf den § 40 LFGB verwiesen, welches ein Instrumentarium darstelle, das schon

¹³⁹ Hierzu verwiesen Oertel et al. auf einen Artikel, in dem von 4.400 Zugriffen pro Monat auf den Pestizidreport von Nordrhein-Westfalen die Rede ist. Vgl. Oertel et al. (2010), S. 56, und den dort angegebenen Artikel <http://www.animal-health-online.de/lme/2008/08/08/nrw-pestizidreport-kommt-bei-verbrauchern-gut-an/2893/>.

recht weit geht. Der Weg über den Pranger würde in diesem Zusammenhang ein falsches Instrument darstellen. Die Behörde dürfte nach Angaben des Experten eines Unternehmensverbandes nicht Druck auf den Marktteilnehmer über eine Veröffentlichung ausüben, zumal eine einmal in die Öffentlichkeit getragene Information nicht mehr zurückgenommen werden könnte. Ein anderer Experte erläuterte, dass in dem Fall, wo die Öffentlichkeit informiert werden muss, dieses auch vom Unternehmen übernommen werden sollte, da dieses die Information besser gestalten könnte als eine Behörde. Daher rate der Experte seinen Unternehmen im Notfall auch, schneller zu sein und die Informationen selbst zu gestalten. Für den Experten eines dritten Verbandes war es dennoch denkbar, dass spezifische Fragestellungen über Individualanfragen abgehandelt werden und wenn sich mehrere Anfragen auf den gleichen Sachverhalt beziehen, diese Information auch ins Internet gestellt werden könnte.¹⁴⁰ Gegen eine Veröffentlichung von Informationen wurde das Argument hervorgebracht, was bei Gastronomien zu tun wäre. So hätten einerseits kleinere Restaurants nicht die finanziellen Mittel, eine Internetseite durch Stellungnahmen zu pflegen. Andererseits stünde auch nicht jedem Verbraucher ein Internetzugang zur Verfügung. Wenn aber eine Veröffentlichung stattfinden soll, dann müsste sowohl jeder Bereich davon betroffen sein – ob Unternehmen oder Gastronomie – als auch jeder Verbraucher den Zugang zu den Informationen haben.

Zu der öffentlichen Nennung von Unternehmen nahmen die interviewten Experten der Unternehmen unterschiedliche Haltungen ein. Für eine aktive Veröffentlichung und Namensnennung sprach sich ein Experte aus, da dies eine abschreckende Wirkung hätte. So müsste immer dann, wenn dem Verbraucher eine falsche Angabe gemacht wurde, das Unternehmen öffentlich benannt werden. Es sei aber zu unterscheiden, welches Unternehmen in der Vergangenheit negativ aufgefallen war und welches durch Ergreifen bestimmter Maßnahmen nicht mehr, damit eine Verbesserung auch belohnt werden würde. Bevor aber eine Veröffentlichung der Daten stattfindet, sollten diese dem Unternehmen übermittelt und die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden. So könnte in der Veröffentlichung eine Gegenüberstellung der Daten der Behörde und dem Unternehmen erfolgen. Derselbe Experte sprach sich zudem dafür aus, dass sämtliche Angaben über Produkte im Internet bereitgestellt werden sollten und dass sogar ein spezieller Internetzugang in Einkaufsstätten denkbar wäre, um den Zugang zu den Informationen zu ermöglichen. Zu der Fragestellung „Veröffentlichung von Informationen“ sprach sich ein zweiter Experte dagegen aus, da dies aufgrund der Datenflut nicht zielführend sei. Informationen sollten nur gezielt freigegeben werden. Weiter erläuterte der Experte, dass wenn eindeutig gegen geltendes Recht verstoßen wur-

¹⁴⁰ Exemplarisch nannte der Experte Angaben zu Acrylamid.

de, die entsprechende Strafe dazugehöre. Und wenn es tatsächlich zu einem Prozess komme, würde der Unternehmensname in der Zeitung genannt werden.

Die Rechtsanwälte standen Veröffentlichungen skeptisch gegenüber. Bereits jetzt sei der Verbraucher mit Informationen überflutet, die u.a. von der Stiftung Warentest und der Zeitschrift Ökotest veröffentlicht werden. Zudem vertrat ein Rechtsanwalt die Meinung, „dass diese Information am Ende das Verhalten nicht steuert, weil der informierte Verbraucher ja nur dann ein informierter ist, wenn er nicht nur eine singuläre Information hat, sondern eine Akkumulation von singulären Informationen“. Zur Forderung der Verbraucherverbände nach mehr Datenbanken, entgegnete derselbe Experte, dass dies eine reine Peergroup-Argumentation sei. Derartige Verbände würden seiner Meinung nach nicht zur Kenntnis nehmen, dass der Verbraucher nach dem Preis fragt. Zudem stelle eine Veröffentlichung von Informationen nur eine Scheingewissheit dar: die meisten Probleme, die im Lebensmittelbereich und Non-Food-Bereich aufgedeckt werden, seien chargenbedingt durch Verunreinigungen in Fertigungsprozessen. Diese könnten nach Angaben des Experten aber schnell behoben werden, sodass die nächste Charge nicht mehr betroffen wäre, in der Datenbank aber aufgrund der historischen Ergebnisse auftauche. Das gleiche würde zudem auch in anderer Weise gelten: Nur weil in der Vergangenheit in einer Charge nichts gefunden wurde, könne nicht darauf geschlossen werden, dass die folgenden Chargen ohne Bedenken seien.

Ein zweiter Rechtsanwalt hielt eine Veröffentlichung allenfalls dann für angebracht, wenn eine umfassende Untersuchung stattgefunden hat und die Produkte in der ganzen Breite dargestellt werden. Wenn einzelne Aspekte herausgepickt werden, führe dies zu einer verzerrten Wahrnehmung. Nach Meinung des Experten müsste dem aufgeklärten Verbraucher bewusst sein, dass ein Produkt bei einem Textildiscounter für 1 € nicht urbedenklich sei. Die Veröffentlichung derartiger Informationen stelle einen enormen Aufwand dar, da alle Unternehmen angehört werden müssten. Diese Datenfülle sei aber weder zu leisten noch seien zu viele subjektive Elemente enthalten, da jeder Verbraucher einen anderen Schwerpunkt legt, was zu Verzerrungen führen kann. Eine weitere Gefahr sah der Experte auch bei einer Veröffentlichung darin, dass aus Berichten zitiert werden darf. Journalisten müssten in diesen Fällen keine eigenen Überprüfungen mehr durchführen.

Der Experte eines Medienunternehmens sprach sich für eine Aufstellung von Testergebnissen in tabellarischer Form im Internet aus. Ein anderer Vertreter dieser Befragungszielgruppe fand es in Ordnung, wenn in Krisensituationen Ross und Reiter genannt werden. Er fügte diesem aber hinzu, dass es wichtig sei, dem Bürger darzustellen, ob es sich um etwas gesundheitsgefährdendes oder nur um etwas „unschönes“ wie beim Analogkäse handele.

3.11.3. Erkenntnisse aus dem Projekt „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur“

In ihrem Bericht thematisierten Oertel et al. die Potentiale des Internet hinsichtlich ihrer Relevanz für Verbraucherinformationen:¹⁴¹

- stark gesunkene Kosten aus Sicht der Verbraucher,
- einfache Organisation, Information und Integration des Verbrauchers aus der Perspektive der offiziellen Stellen,
- Bereitstellung von globalen, nationalen, kommunalen und lokalen Informationen und Fakten über einen Informationsskandal,
- multimediale und multithematische Darstellungsoptionen von Informationen.

So wurde der Aspekt aufgegriffen, sich durch das Internet zum einen über das VIG und zum anderen über veröffentlichte Reporte zu informieren. In einem Untersuchungsschritt wurden die Informationsanbieter gefragt, ob und in welchem Zeitrahmen Aktualisierungen des Internetauftritts speziell zum VIG geplant seien.¹⁴² Von den 54 befragten Informationsanbietern planten 21 Behörden, Veränderungen ihres Informationsangebotes zum VIG vorzunehmen. Das Spektrum der Aktualisierungen reichte dabei nach Angaben der Behörden vom Einpflegen allgemeiner Informationen über das VIG über die Gestaltung einer gemeinsamen Internetplattform der Ämter und der Veröffentlichung von Daten gem. § 5 Abs. 1 S. 2 VIG bis zur grundlegenden Umgestaltung des Internetauftritts. Aktualisierungen wurden im Zeitraum von drei Monaten im Rahmen der Untersuchung umgesetzt. So hat das Hamburger Institut für Hygiene und Umwelt auf der eigenen Homepage im Zuge der Aktualisierung einen Link zum Informationsangebot der übergeordneten Behörde gesetzt. Das Landesamt für Verbraucherschutz des Landes Sachsen-Anhalt hat zwischenzeitlich das Informationsangebot über Rechte und Verfahren des VIG deutlich erweitert.

In einem weiteren Untersuchungsschritt wurden die Informationsanbieter gefragt, ob diesen seit Inkrafttreten des VIG Beispiele zu proaktiven Informationen im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 2 VIG bekannt wären.¹⁴³ Am häufigsten wurde dabei die vom Berliner Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsamt Pankow veröffentlichte so genannte Negativliste aufgezählt (sieben Nennungen). Der Pestizidreport von Nordrhein-Westfalen landete bei der Nennung auf dem zweiten Platz (drei Nennungen).¹⁴⁴ Jeweils zwei Behörden verwiesen auf die Veröffentlichungen von rechtskräftig

¹⁴¹ Vgl. Oertel et al. (2010), S. 25 f., und die dort angegebenen Quellen.

¹⁴² Vgl. hierzu und im Folgenden ebd., S. 41.

¹⁴³ Vgl. hierzu und im Folgenden ebd., S. 42.

¹⁴⁴ Einem Artikel zufolge wurde auf den Pestizidreport von Nordrhein-Westfalen 4.400 mal im Monat zugegriffen. Vgl. Oertel et al. (2010), S. 56.

verurteilten Unternehmen durch das Landratsamt Heilbronn sowie die Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen des CVUAs Stuttgart zu Melanin in Säuglingnahrung. Einmal benannt wurde die Veröffentlichung zu Fingermalfarben des CVUAs Stuttgart.

In Kapitel 5 „Proaktive Informationen im Internet in Folge des VIG“ wurden von den Autoren Beispiele verschiedener proaktiver Veröffentlichungen samt Nennung von Produktnamen dargestellt.¹⁴⁵ Dabei fanden unter anderem die Seiten des Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit Bayern, des CVUAs Stuttgart sowie des Saarländischen Landesamtes für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz Eingang in den Untersuchungskontext.

Die Sicht von Verbrauchern zu drei ausgewählten Themenblöcken wurde im Forschungsvorhaben im Rahmen von Fokusgruppen erfasst.¹⁴⁶ Neben der Vorgehensweise der Recherche im Internet durch die Verbraucher und der Bewertung von Informationen hinsichtlich verschiedener Dimensionen untersuchten die Autoren die Positionen der Verbraucher zu proaktiven Veröffentlichungen im Internet. Zum Pestizidreport von Nordrhein-Westfalen verwiesen die Teilnehmer der Fokusgruppen auf die Bedeutung von Aktualität: „Es dürfe sich nicht um eine „Momentaufnahme“ handeln. Basis für den Report sollte eine ausreichend große Zahl von Proben über einen längeren Zeitraum sein, da sonst eine belastete Lieferung die Statistik verfälschen würde. Eine Teilnehmerin zweifelte durch die Form der Veröffentlichung im Internet den Alltagsnutzen an, da sie „keine Lust dazu hat, vor jedem Einkauf im Internet zu recherchieren“. Sie wünscht sich die Ergebnisse daher nicht im Internet, sondern als Aushang im Supermarkt, beispielsweise an der Obsttheke.“¹⁴⁷

3.11.4. Zwischenfazit

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Während die zwei Rechtsanwaltskanzleien nicht der Meinung waren, dass die Behörden kaum ihre Möglichkeit nutzen, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, waren vier Verbraucherorganisationen dieser Auffassung.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

¹⁴⁵ Vgl. hierzu und im Folgenden ebd., S. 53 ff.

¹⁴⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden ebd., S. 85 ff. In Fokusgruppen diskutieren die Teilnehmer über ein vorgegebenes Thema und unter Betreuung eines Moderators. Im benannten Forschungsvorhaben wurden zwei Fokusgruppen mit insgesamt 18 Teilnehmern realisiert (vgl. ebd., S. 86).

¹⁴⁷ Ebd., S. 94-95.

Die Experten standen einer Veröffentlichung von Informationen mit Ausnahme der Verbraucherorganisationen eher kritisch gegenüber. Als Voraussetzungen für eine Veröffentlichung wurden umfassende Untersuchungen und ständige Aktualisierungen genannt, die in der Praxis aber nicht zu bewältigen seien. Gegen eine Veröffentlichung wurde auch das Argument der begrenzten Zugangsmöglichkeiten zu Internetveröffentlichungen genannt. Viele Experten sprachen bereits jetzt von einer Datenflut, die der Verbraucher aufgrund fehlender Kenntnisse gar nicht zu bewältigen vermag. Zugleich wurden auch die vergangenheitsbezogenen Daten in Frage gestellt. Diese seien zum einen vielleicht nur mittelbar relevant für die Kaufentscheidung. Sie würden zum anderen aber auch eine Scheingenaugigkeit vortäuschen, da die Untersuchungsergebnisse chargenbedingt seien und mit einer neuen Produktion oder – im Fall von Weintrauben – mit einer neuen Ernte andere Lebensmittelqualitäten bestehen würden.

Erkenntnisse aus dem Projekt „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur“

Die vorliegenden Befunde zeigen, dass die Behörden planen, das Informationsangebot über das VIG auszubauen. Diese Entwicklung ist als positiv zu bewerten. Eine Veröffentlichung von Reports und ähnlichen Informationen zu belasteten Lebensmitteln im Internet wurde seitens der Verbraucher in den Fokusgruppen dennoch als wenig praktikabel bewertet. Dabei wurden insbesondere die Aktualität und der Erhalt der Daten in Frage gestellt.

3.12. Erwartungen an das VIG

3.12.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Alle Experten wurden darum gebeten, Stellung zu Aussagen über mit dem VIG verbundene Erwartungen zu beziehen. Die Datenbasis beträgt 34 Expertenurteile, die in Abbildung 14 visualisiert sind. Insbesondere die Verbraucherorganisationen stimmten den in Abbildung 14 aufgezeigten Aussagen über die mit dem VIG verbundenen Erwartungen zu. Unterschiedlich stark stimmten die Experten der Aussage zu, dass mit dem VIG eine „*Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände*“ verbunden wird (durchschnittliche Bewertung „4,8“). Nur die Behörden lehnten diese Aussage tendenziell leicht ab (durchschnittliche Bewertung „3,8“). Einig waren sich die Experten indes, dass mit dem VIG der „*Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen*“ einhergeht (durchschnittliche Bewertung „5,4“). Die Evaluierungen der weiteren Aussagen fielen zwischen den Befragungszielgruppen heterogen aus, sodass die durchschnittliche Bewertung über alle Experten hinweg um den Skalenmittelpunkt „4“ streute und somit weder Zustimmung noch Ablehnung fand.

Welche Erwartungen haben Sie mit dem VIG verbunden?

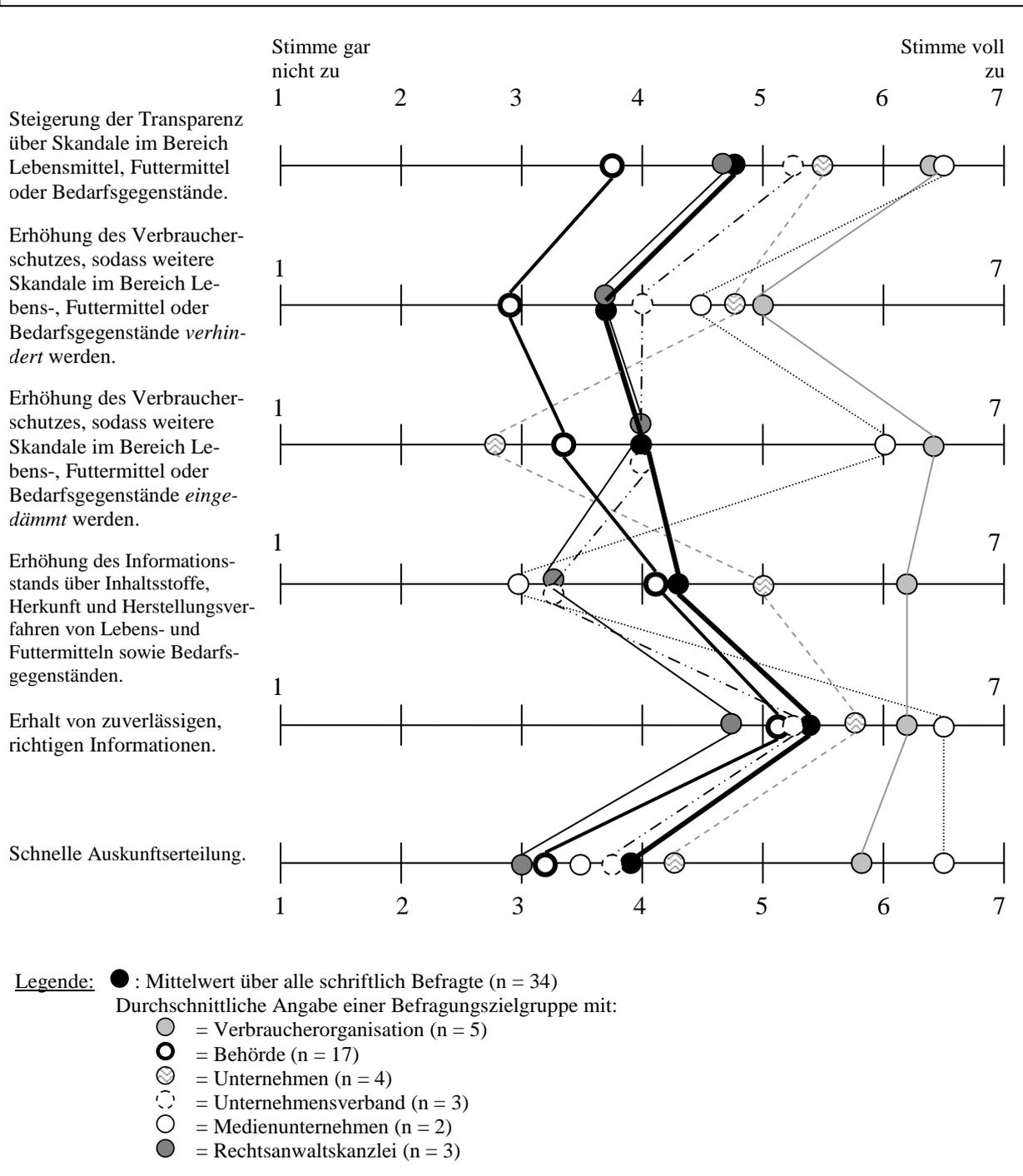


Abbildung 14: Stellungnahmen der Befragten zu den mit dem VIG verbundenen Erwartungen

Das VIG hat bei allen Befragungszielgruppen mit einzelnen Ausnahmen bei Rechtsanwaltskanzleien und Unternehmen das in es gesetzte Erwartungen nicht erfüllen können (vgl. Abbildung

15).¹⁴⁸ Lediglich der „Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen“ fand bei den Befragungszielgruppen geringe Zustimmung (durchschnittlicher Bewertung „4,2“).

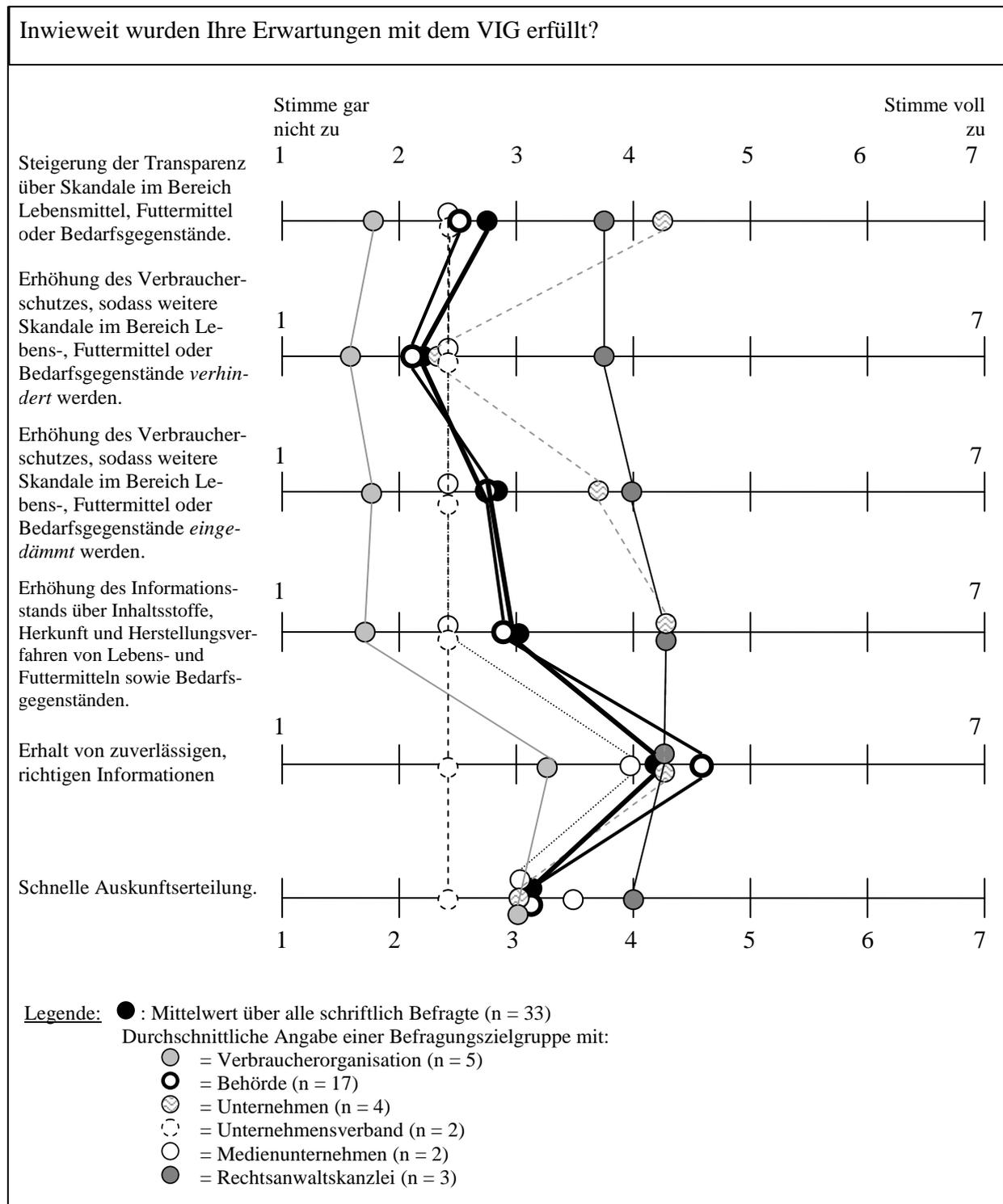


Abbildung 15: Stellungnahmen der Befragten zu dem Erfüllungsgrad der mit dem VIG verbundenen Erwartungen

148

Ein Unternehmensverband hatte zu den Erwartungen keine Bewertung abgegeben,

Diese Bewertung findet sich auch in der Stellungnahme der Experten zu der Aussage „*das VIG hält, was es verspricht*“, da diese lediglich in drei Fällen Zustimmung (Bewertung „5“ bis „6“) erhielt.¹⁴⁹ In elf der 33 Expertenurteile wurde diese Aussage mit der Bewertung „1“ einhellig in vollem Umfang abgelehnt (vgl. Abbildung 16). Die Aussage, „*das VIG stellt konsequent Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen über das Bedürfnis der Verbraucher nach Informationen*“, fand insbesondere bei den Verbraucherorganisationen Zustimmung (durchschnittliche Bewertung „6“).¹⁵⁰ Einig waren sich die Experten demgegenüber, dass die Aussage „*mit dem VIG werden Ross und Reiter genannt und Unternehmen an den Pranger gestellt*“ nicht zutraf (durchschnittliche Bewertung „2,8“). Auch hier nahmen die Verbraucherorganisationen eine besonders ablehnende Haltung ein (durchschnittliche Bewertung „1,6“). Dass „*das geltende VIG keinen Beitrag leistet, um weitere Lebensmittelskandale zu verhindern oder einzudämmen*“, stimmten die Experten ebenfalls eher zu (durchschnittliche Bewertung „4,8“).

¹⁴⁹ Da ein Unternehmensverband zu den folgenden Aussagen keine Stellung bezog, flossen 33 Expertenurteile in die Auswertung ein.

¹⁵⁰ Die weiteren Befragungszielgruppen waren sich hier hinsichtlich Zustimmung und Ablehnung auch gruppenintern nicht einig (Bewertung „1“ bis „7“). Die durchschnittliche Angabe aller Expertenurteile betrug „4,2“.

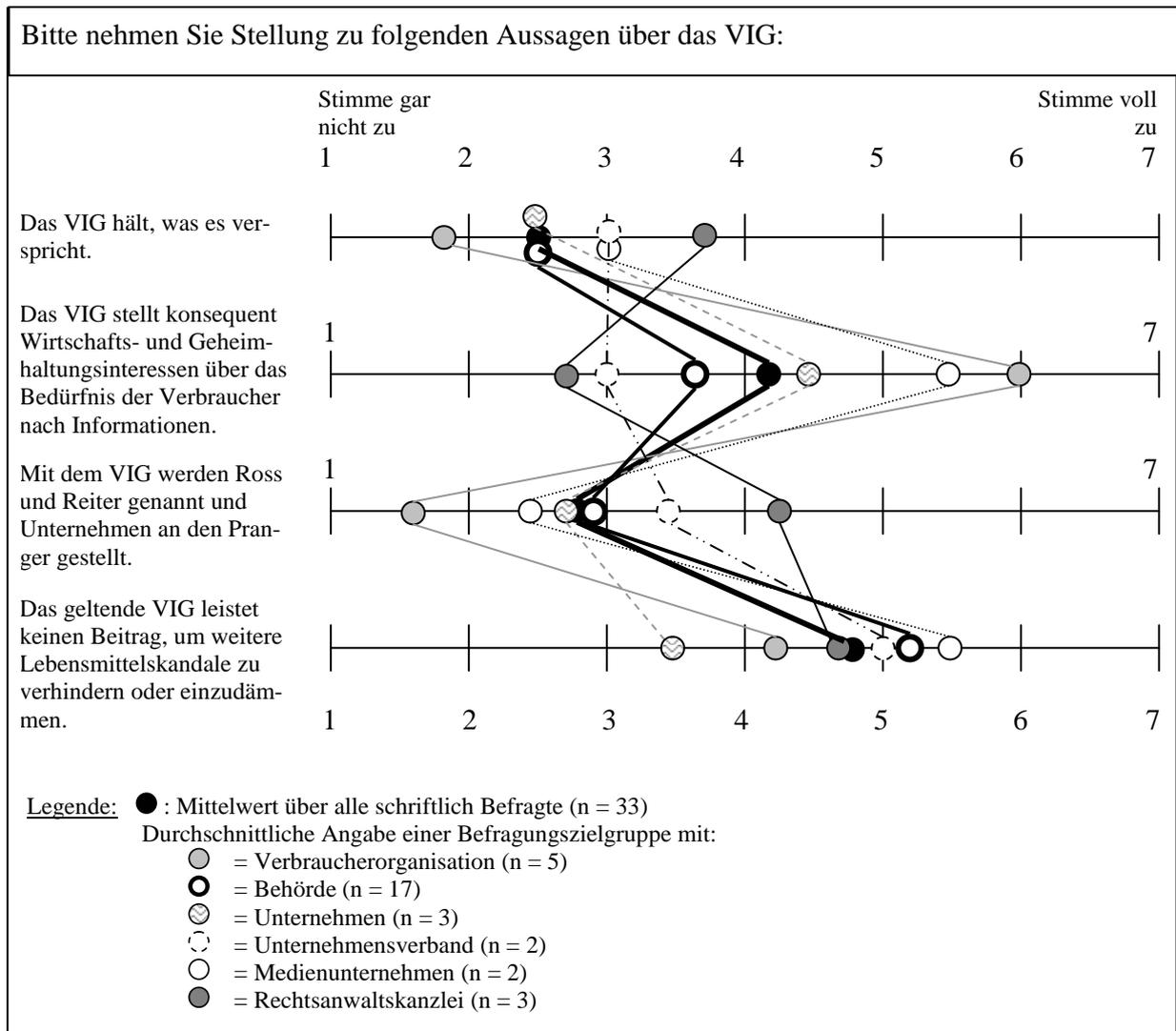


Abbildung 16: Stellungnahmen der Befragten zu ausgewählten Aussagen über das VIG

Veröffentlichte Reporte von Verbraucherorganisationen oder anderen Medien¹⁵¹ könnten den Verbraucher in seiner Einstellung gegenüber dem VIG beeinflussen – und das sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht. Daher wurden die Experten zur Evaluierung von Aussagen über veröffentlichte Reporte gebeten, sofern diesen Reporte bekannt waren. Von den insgesamt 34 Experten waren Reporte bei vier Verbraucherorganisationen, 13 Behörden, zwei Unternehmen und einer Rechtsanwaltskanzlei bekannt.

Diese Experten stimmten der Aussage tendenziell eher zu, dass „die veröffentlichten Testberichte über das VIG überspitzt sind“ (durchschnittliche Angabe „4,3“). Im Gegensatz dazu stimmten die Verbraucherorganisationen und die Rechtsanwaltskanzlei der Aussage nicht zu, dass „die veröffentlichten Testberichte den Verbraucher aufgrund der negativen Darstellung der Ergebnisse vor

¹⁵¹ Vgl. für veröffentlichte Reporte die für das Gutachten recherchierten Reporte von foodwatch e.V., Greenpeace e.V. und vzbv.

einer Antragstellung abschrecken“ (Bewertung „1“ bis „3“). Behörden hingegen vertraten diese Meinung demgegenüber schon (durchschnittliche Bewertung „5“). Die befragten Unternehmen bezogen hierbei eine sehr heterogene Stellung (Bewertung „5“ und „1“). Die Aussage, „durch so genannte „Ausforschungsanträge“ werden Behördenmitarbeiter unnötig belastet“, fand naturgemäß insbesondere bei den Behörden große Zustimmung (durchschnittliche Bewertung „5,7“). Aber auch die Rechtsanwaltskanzlei teilte diese Meinung (Angabe „5“). Nur Unternehmen und die drei Verbraucherorganisationen stimmten dieser Aussage nicht zu.¹⁵² Verbraucherorganisationen vertraten hingegen die Meinung, dass „mit so genannten „Ausforschungsanträgen“ Defizite beim Vollzug des Lebensmittelrechts aufgedeckt und behoben werden können“ (durchschnittliche Bewertung „6“).¹⁵³ Diese Meinung teilten Behörden, Unternehmen und die Rechtsanwaltskanzlei insgesamt eher nicht (durchschnittliche Angabe „2,7“).

3.12.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Auf Seiten der Verbraucherorganisationen konnten drei von vier Organisationen für ein Experteninterview gewonnen werden, die VIG-Anfragen eigens gestellt haben. Die Beurteilung der Erfahrungen mit dem VIG fiel dabei ernüchternd aus. Als einzigen positiven Aspekt wurde von einer Organisation genannt, „dass über bereits bestehende Auskunftsrechte (z.B. nach § 3 UIG i.V.m. § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG – Kontamination der Lebensmittelkette) hinaus vom Gesetzgeber durch das VIG grundsätzlich anerkannt wird, dass Verbrauchern Informationsrechte zustehen müssen, die über Kennzeichnungspflichten (als Minimalprogramm) und die fast beliebige Selbstdarstellung von Unternehmen hinausgehen.“ Negativ wurde erwähnt, dass das Gesetz nicht das versprochene Ziel der Transparenz erreicht und dies auch voraussehbar war, da das Gesetz den betroffenen Unternehmen ermöglicht, „den Informationszugang über Jahre zu blockieren (§ 4 Abs. 3 Satz 3 VIG)“¹⁵⁴. Bemängelt wurde zum einen die Zuständigkeit der Behörden, sodass es schwierig war, das zuständige Amt ausfindig zu machen. Des Weiteren gab es „das Gefühl, dass Behörden durch den Verweis auf die Gebühren versuchen, das Informationsbegehren im Keim zu ersticken; es wurden Angaben zu Gebühren gemacht von 20 € bis 600€“. Derartige Gebühren seien abschreckend – für NGOs weniger als für eine Privatperson. Eine Verbraucherorganisation zog zudem einen Vergleich zu weiteren Informationsgesetzen. „In der Vergangenheit wurde das IFG und das

¹⁵² Durchschnittliche Bewertung „1“ bei Unternehmen und „2“ bei Verbraucherorganisationen. Eine Verbraucherorganisation hatte zu dieser Aussage keine Angabe gemacht.

¹⁵³ Hierbei handelte es sich um die durchschnittliche Angabe von drei Verbraucherorganisationen, da auch hier eine Organisation keine Angabe gemacht hatte.

¹⁵⁴ Ähnlich argumentiert eine andere Organisation: „Selbst nach Anhörung und nach Ergehen eines positiven Bescheids können Betroffene durch die Einspruch gegen die Entscheidung der Behörde eine Freigabe hinaus zögern. Das deutsche Prozessrecht wirkt sich hier sehr negativ aus: wenn man Informationen haben will, die aktuell und nicht für statistische Zwecke interessieren, dann kann eine betroffene Firma nach der jetzigen Konstruktion sehr lange bewirken, dass eine Information nicht herausgegeben wird.“

UIG genutzt. Von diesen drei Gesetzen ist das UIG das tauglichste. Es enthält die günstigsten Regelungen und hat auch eine längere Geschichte in der Rechtsprechung hinter sich, sodass viele Streitfragen geklärt sind.“

Aufgrund der unterschiedlichen Auslegung des Gesetzes wurden die Erfahrungen der befragten Behördenvertreter recht unterschiedlich dargestellt. Dass ein neues Gesetz bei den Betroffenen anfangs immer für Unsicherheit sorgt, erklärte ein Experte aus einem Ministerium. Er begrüßte zwar das Umdenken in der bisherigen Informationspraxis und stellte auch eine positive Entwicklung fest. Während anfangs noch alles von Unternehmen und Handelsketten blockiert wurde, wäre inzwischen die Bereitschaft erkennbar, dem Thema VIG offener zu begegnen. Jedoch schilderte er weiter, dass die Behörde mit dem zeitlichen Ablauf, den das VIG einräumt, durch die Drittbeteiligungen nicht hinkomme.¹⁵⁵

Ein zweiter Behördenvertreter konnte die meisten Anfragen nicht zufrieden stellend beantworten, weil sie von untergeordneten Behörden i.d.R. nur anonymisierte Daten erhielt. Antragsteller wurden deshalb gebeten, sich direkt an die zuständigen Behörden zu wenden, was als frustrierend empfunden und kaum vermittelbar bewertet wurde.

Von einem weiteren Behördenvertreter wurde das Gesetz hinsichtlich der proaktiven Gestaltung der Verbraucherinformation als positiv bewertet. Dennoch blieben negative Erfahrungen in dreierlei Hinsicht nicht aus:

1. Überlange Verfahrensdauer
2. Verunsicherung der örtlichen Wirtschaft/der betroffenen Unternehmen, wodurch Rechtsanwälte eingeschaltet werden und auf diese Weise Prozesse und Akteneinsicht beantragt werden, sodass sich die Verfahren verlängerten und der tatsächlich zugrunde liegende Sachverhalt in den Hintergrund geriet. Insbesondere bei globalen Anfragen, die fast nur vorlagen, waren bis zu 300 Anhörungen notwendig.
3. Verunsicherung bei Verbrauchern, da diese nicht wussten, ob sie bei einem Anruf beim Kreis oder Veterinäramt einen Antrag stellen oder eine gebührenpflichtige Auskunft verlangen.

Ferner wurde erläutert, dass außerhalb des VIG im Durchschnitt in jedem Landkreis grob 100 Anfragen pro Monat am Telefon formlos beantwortet werden. Dieser Beratungsaufwand und diese Beratungsleistung wurden auch schon vor dem VIG gemacht und man wollte die Prozedere mit

¹⁵⁵ Das erste Verfahren beinhaltete nach Aussagen des Experten knapp 290 Dritte.

dem VIG umgehen, da dieses als Formalisierung und als Hemmnis angesehen wurde. Mit dem VIG würden eher globale Anfragen von foodwatch e.V. und Greenpeace e.V. gestellt werden.

Von einem Vertreter eines Ministeriums wurde mit dem Gesetz ein Umdenken zu mehr Transparenz von den Unternehmen verbunden. Die Möglichkeit, dass die Behörde Informationen über ein beanstandetes Produkt auf Anfrage hin herausgibt, ließe das Unternehmen noch vor einer Beanstandung Maßnahmen ergreifen, sodass nur bereinigte Produkte an den Markt gelangen. Bei dieser Entwicklung schwinde das VIG aber nur im Hintergrund mit. Der Experte stellte in diesem Zusammenhang die Frage, was für einen Wert die Information für den Verbraucher hat, wenn man diesem sagt, dass gestern ein Problem mit dem Unternehmen bestand, welches es heute eigentlich gar nicht mehr gibt. Hier bemängelte der Experte die rückwirkende Betrachtungsweise, die insbesondere bei Lebensmitteln aufgrund der schnellen Konsumption fraglich sei. Die Nennung von Ross und Reiter führte in diesen Fällen zu keinem Mehrwert – lediglich zu einer Mehrarbeit. Nach Meinung des Experten wäre für den Verbraucher die Information völlig ausreichend, dass dieser wüsste, es gäbe ein gewisses Gefahrenpotential. Durch die Nachforderungen der Organisationen, Ross und Reiter zu nennen, überlege nun der Experte, ob überhaupt Aussagen in einer allgemeinen Art veröffentlicht werden sollten.¹⁵⁶ Als einen weiteren Kritikpunkt wurde das schlechter werdende Verhältnis zu den Verbraucherzentralen genannt. Wo früher Auskünfte auf Anfrage hin erteilt wurden, fallen diese nun unter das VIG und sind teils auch kostenpflichtig, was von den Verbraucherzentralen aber kritisiert wird.

Ein weiterer Ministeriumsvertreter stellte zwei Probleme in den Mittelpunkt. Zum einen waren dies die negativen Erfahrungen mit den institutionellen Antragstellern (Verbraucherverbände und -zentralen, foodwatch e.V., Greenpeace e.V. und Journalisten), die „unechte Verbraucheranfragen“ gestartet haben mit dem Ziel eines Feldversuchs. Diese Anfragen hatten nicht nur Behörden, sondern auch die Unternehmen in eine „Loserrolle“ gebracht. Dabei bestand das Ziel darin, eine Verbesserung für die echten Verbraucher zu verwirklichen. „Durch diese teils sehr ausufernden, sehr detaillierten, sehr auf Ausforschung gerichteten Anfragen ist das System im Grunde genommen desavoiert worden.“ Zugleich wurde vermerkt, dass die echten Verbraucheranfragen völlig unproblematisch waren. Als zweiten Kritikpunkt wurde die aktive Informationserteilung nach § 5 VIG genannt. Diese hatte sich aufgrund des Verweises auf ein Anhörungserfordernis nach § 4 VIG als schwieriger dargestellt als gedacht. In Kontakt mit Unternehmensverbänden wurde ein Pestizidreport veröffentlicht. Obwohl der Report von den Handelsketten zähneknirschend aufge-

¹⁵⁶ Als Beispiele nannte der Experte genveränderten Leinsamen in Backwaren und Tafeltrauben aus der Türkei.

nommen wurde, war dieser nicht angegriffen worden – im Gegenteil wurden von den Verbänden sogar Anregungen eingebracht, sodass keine Prangerwirkung erzielt, sondern eine objektive Information publiziert werden könnte.

Aus Sicht eines sechsten Experten dieser Befragungszielgruppe wurde eine Anhörung der betroffenen Unternehmen nicht als notwendig erachtet. Er begründete dies damit, dass „wenn ein Betrieb gegen geltendes Recht verstoßen hat, dann ist das ein Faktum und ich muss den Betrieb nicht vorher noch anhören. Die Anhörungsfrist ist außerdem auch viel zu lang.“ Mit der Klausel § 5 Abs. 2 VIG hätte man nach Meinung des Experten die Öffnungsklausel erhalten, unabhängig von einem Antrag Informationen zu publizieren und die Möglichkeit erhalten, die so genannte Negativliste über Restaurants in Berlin-Pankow ins Internet zu stellen.

Im Interview mit einem Vertreter eines Unternehmensverbandes wurden zwei Aspekte positiv im Gesetz hervorgehoben:

1. Verfahrensrechte: Sicherungsmechanismen für die Schutzrechte der Wirtschaft (absoluter Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis) und auch verfassungsrechtliche Sicherungsmechanismen (Anhörungsrechte der Wirtschaft)
2. Geheimnisschutz: Möglichkeit der Unternehmen, den Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, bevor Informationen offen gelegt werden

Mit dem VIG sei das Kernziel des Lebensmittelwirtschaftsverbandes erfüllt worden: Interessenausgleich der Informationsinteressen der Verbraucher und die Schutzrechte der Wirtschaft. Gleichzeitig zählte der Experte aber auch vier negative Punkte auf:

1. Tendenzen der Ausdehnung der Anträge (Ausforschungsanträge): NGOs versuchten sich einen Gesamtüberblick über das bei den Behörden vorhandene Wissen zu verschaffen und das mit möglichst einer Anfrage. Dem Experten waren dabei Zweifel aufgekommen, ob solche Ausforschungsanträge noch mit dem eigenen Zweck des VIG vereinbar seien.
2. Einschränkungen im Verwaltungsverfahren: Da bei Rechtsverstößen im Verwaltungsverfahren Informationen offen gelegt werden können, würde der Schutz der Unternehmen untergraben werden. Dabei würde bei einer Gefahrenabwehr der Bereich des § 40 LFGB greifen, sodass das Verwaltungsverfahren im VIG einzugrenzen sei.
3. Unsicherheiten der Bundesländer und unterschiedliche Auslegungen des VIG und unterschiedliche Vorgehensweisen: Der Experte erwähnte in diesem Zusammenhang die Auslegung des § 5 Abs. 1 und 2 VIG, da sich Pankow „sehr weit aus dem Fenster gelehnt hätten“, bei dem Experten aber Zweifel aufkamen, ob dies mit dem Gesetzesmaßstab vereinbar wäre.
4. Kein scharfer Unterschied zwischen VIG und § 40 LFGB: Ein Unternehmensverband sah in diesem Punkt ein Kernproblem des VIG. Während der § 40 LFGB nach Meinung des Exper-

ten für eine präventive proaktive Information der gesamten Öffentlichkeit zur Gefahrenabwehr steht, sei das VIG eine nachträgliche Auskunfts- und Informationsrecherche einzelner oder auch mehrerer Verbraucher. Beim VIG drohe aber keine akute Handlungsgefahr. Durch die Vermengung dieser Gesetze würde man den Eindruck erschaffen, dass Informationen zu langsam herausgegeben werden, weil ein Handlungsdruck bestünde. Das sei aber nicht der Fall, da nach dem VIG Fälle abgehandelt werden, die Informationsrecherchen sind und auch ein gewisses Gewicht auf Schutz- und Verfahrensrecht der Wirtschaft gelegt werden, da kein schnelles Handeln erforderlich sei.

Seitens eines anderen Unternehmensverbandes wurde das Thema Anhörung/Stellungnahme kritisiert. Als Betroffener erfahre man in einer ersten Nachricht, dass ein Antrag vorliege. In der Stellungnahme beziehe man sich auf inhaltliche Fragestellungen und versucht, das Ermessen der Behörde zu beeinträchtigen. Die Erfahrungen hätten nach Meinung des Experten aber gezeigt, dass auf die Stellungnahmen nicht eingegangen wurde, sondern in einem nächsten Schritt bekannt gegeben wird, ob die Information herausgegeben wird und wie oder ob nicht. Insbesondere die Herausgabe von Informationen, in denen das Verfahren noch nicht abgeschlossen war, sei sehr riskant, da auch falsche Informationen herausgegeben werden könnten.

Direkte Erfahrungen mit dem VIG lagen bei Vertretern von Herstellerunternehmen nur in geringem Maße vor. So teilte ein Experte mit, dass das Unternehmen in zweierlei Hinsicht durch das VIG betroffen sei. Zum einen aus Seiten der Gesetzgebung (Entwicklung VIG) und zum anderen aus Seite der Praxis (in 2-3 Fällen durch Anfragen bei den Behörden und durch Rückfrage der Behörde beim Hersteller). Der Experte eines zweiten Unternehmens wies ferner darauf hin, dass es schon immer Anfragen gegeben hat – auch außerhalb des VIG. Diese bezogen sich teils auf Produkte und teils auf Werbung. Bei diesen Anfragen wurden Nährwerttabellen sowie Informationsblätter für Personen mit bestimmten Unverträglichkeiten und Allergien herausgegeben. Das persönliche Gespräch mit dem Verbraucher wäre dabei wichtig, um diesen umfassend aufzuklären, was insbesondere bei Allergien von hoher Bedeutung sei.

Auf Seiten der Rechtsanwaltskanzleien wurden recht unterschiedliche Problematiken in Bezug auf das VIG aufgedeckt, da eine Rechtsanwaltskanzlei auf Seiten der Unternehmen und die andere auf Seiten der Verbraucher tätig ist. So stellte die eine Rechtsanwaltskanzlei auf der Unternehmensseite massive Probleme im Bereich des Rechtsschutzes und auch der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der Rechtsmittel fest. Das VIG wurde in diesem Zusammenhang auch als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für Rechtsanwälte umschrieben, da viele Fragen offen wären. So würde das VIG weder dem Antragsteller helfen noch sei es für die Behörde leicht zu handhaben. Das Interesse der Rechtsanwaltskanzlei würde zudem nicht darauf liegen, übereilte oder vorschnelle Aus-

kunftsgewährung zu erhalten, sondern die Drittbetroffenen sollten auch ihre Rechte wahrnehmen können. Der Vertreter der Rechtsanwaltskanzlei, der auf der Verbraucherseite tätig ist, erwähnte als einzigen positiven Aspekt, dass es neben bestehenden Informationsgesetzen (UIG, IFG) ein spezielles Gesetz zu Lebensmittelfragestellungen gibt. Dennoch wurden negativ der erschwerte Zugang in der Praxis sowie die nicht eingehaltenen Fristen erwähnt. Das Ziel, Informationen im Lebensmittelbereich schnell und aktuell zu erhalten, wurde nach Meinung des Experten verfehlt. Als Grund hierfür wurden die Ausschlussgründe genannt, die im Vergleich zum UIG weitergehend sind. So erschweren neben den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auch sonstige wettbewerbsrelevante Informationen den Zugang und unter letzteres genannten falle alles, was kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstelle. Einen weiteren Kritikpunkt wurde in den Gebühren und Auslagen gesehen. Die Regelung, dass diese kostendeckend erhoben werden sollten, stelle ein europarechtliches Problem dar, da das Kostendeckungsprinzip keine Anwendung finden dürfe. Auch würde bei der Recherche nach der zuständigen Behörde ein großer Aufwand für den Antragsteller entstehen, der beispielsweise durch die Entwicklung eines speziellen Organigramms über die Zuständigkeiten reduziert werden könnte. Dem Argument, die Behörden seien aufgrund der unspezifischen Anträge überlastet, entgegnete der Rechtsanwalt damit, dass die Behörde die Möglichkeit habe, den Antragsteller darauf hinzuweisen, den Antrag zu konkretisieren, da sonst ein enormer Aufwand entstehen würde.

Die Befragungszielgruppen im Bereich Medienunternehmen hatten nur zum Teil direkte Erfahrungen mit dem VIG. Ein Experte teilte mit, dass negative Erfahrungen nur dann gemacht wurden, wenn sich jemand beschwert hat, dass die Auskunftserteilung zu lang gedauert habe oder zu kostenintensiv war. Von einem anderen Medienunternehmensvertreter wurden hingegen VIG-Anträge gestellt. Auch hier kritisierte der Experte, dass die Zuständigkeit der Behörden unklar gewesen ist, wodurch eine zeitliche Verzögerung der Auskunftserteilung entstanden ist. Auch waren die Antworten der Behörden nicht zufrieden stellend: so konnte die Behörde zu einer Frage keine Antwort geben, da die Testergebnisse nicht vorlagen oder der endgültige Bescheid erging erst Monate später. Ein weiterer Kritikpunkt des Experten war die unterschiedliche Auslegung der Rechtsgrundlagen für die Auskunftserteilung: während in Niedersachsen nach zehn Monaten ein Bescheid erging, eine Auskunft könne aufgrund sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen nicht erteilt werden wurde von Nordrhein-Westfalen die gesamte Datei teils auch mit Nennung des Herstellers und Ort übermittelt.

3.12.3. Zwischenfazit

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Das Gesamturteil über das VIG fiel zwiespältig aus. So wurde insbesondere seitens der Verbraucherorganisationen als Informationsnachfrager Kritik am VIG geübt und die mit dem VIG verbundenen Erwartungen bei dieser Befragungszielgruppe fielen eher enttäuschend aus. Das VIG habe den Zweck verfehlt, eine Steigerung der Transparenz und eine Verhinderung oder Eindämmung von Skandalen zu erzielen.¹⁵⁷ Die Berücksichtigung von Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen im VIG stand besonders unter Kritik. Von vielen Experten wurde aber zugleich darauf hingewiesen, dass sich Verbraucher auch schon vor dem Gesetz an Behörden und Unternehmen wandten, um Informationen zu beziehen; das Gesetz würde mehr von NGOs als von Verbrauchern selbst in Anspruch genommen. In diesem Zusammenhang kritisierten die Behörden als Informationsanbieter die so genannten Ausforschungsanträge, die eine unnötige Belastung darstellen und eine schnelle Auskunftserteilung erschweren. Dass mit dem VIG der Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen verbunden wurde, fand bei den Befragten leichte Zustimmung.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Die Erfahrungen der Experten konnten während der Interviews genauer dargestellt werden. Als positiven Aspekt wurde das Bestehen des Gesetzes erwähnt. Problematisch wäre aber, eine Balance zwischen dem Informationsinteresse des Verbrauchers und dem Schutzinteresse des Unternehmens herzustellen. So wurde aus Verbraucherseite geschildert, dass die Beantwortung der Anfrage zu lange dauern würde und eine Unsicherheit über die anfallenden Kosten bestehen würde. Aus Unternehmenssicht würde nur dann um eine Stellungnahme gebeten, wenn die Information zuvor als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet werde. Aber selbst dann würde zum Teil von einer Stellungnahme des Unternehmens abgesehen werden. Die Behörden als Informationsanbieter bemängelten die unterschiedliche Auslegung des VIG hinsichtlich der Informationserteilung nach § 5 VIG, dem Anhörungserfordernis nach § 4 VIG und der Rechtsbegriffe wie „Verstoß“ und „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ sowie „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“.

3.13. Kritik und Verbesserungsvorschläge

In die folgenden Ausführungen fließen mit Ausnahme der Erkenntnisse aus der Auswertung der Kleinen Anfragen alle Quellen hinein.

¹⁵⁷ Vgl. zu Verhinderung oder Eindämmung von Skandalen den Abschnitt 4.2. im 3. Teil des Gutachtens.

3.13.1. Behördenabfrage BMELV

Die Behörden hatten im Fragebogen des BMELV die Möglichkeit, Vorschläge für eine Änderung des VIG/VIGGebV zu machen. Diese Möglichkeit wurde von einigen Behörden genutzt.¹⁵⁸ Die Vorschläge bildeten auch Grundlage für die Erstellung des Fragebogens in Stufe 1 und für den Leitfaden für das Experteninterview in Stufe 2.

Baden Württemberg¹⁵⁹:

- „Nach hiesiger Einschätzung und Erfahrung wird das VIG nahezu ausschließlich seitens Journalisten und Mitbewerbern verwendet. Der beabsichtigte Zweck Verbraucherinformation wird nicht erreicht. Vorschlag: Ersatzlose Streichung.
- Wir halten es in Einzelfällen für sinnvoll, eine Auskunftserteilung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG, z.B. durch Veröffentlichung im Internet vorzunehmen. Die Verurteilung eines Weinbauers und Weinhändlers in unserem Zuständigkeitsbereich hat in der Weinbauregion ein großes öffentliches Interesse ausgelöst, worauf 28 Antragsteller entsprechende Information nach dem VIG beantragt haben. Wir haben deshalb zu dem Grundverfahren ein Parallelverfahren mit Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit eingeleitet. Da ein unserer Auffassung nach berechtigtes öffentliches Interesse an der Auskunftserteilung bestand und mit weiteren Anträgen zu rechnen war, wurde nach § 5 VIG die Erteilung der gewünschten Information in Form einer Internetveröffentlichung auf unserer Homepage verfügt und nach Bestätigung durch das Verwaltungsgericht Stuttgart dort eingestellt.
- Die uneingeschränkte Auskunftsberechtigung nach § 1 Abs. 1 VIG, die insbesondere für Verbände, Verbraucherorganisationen und die Presse keine weiteren Voraussetzungen erfordert, kann in den zuständigen Behörden zur einer erheblichen Arbeitsbelastung führen, wenn zu einer Vielzahl von Fällen („Angaben zu allen festgestellten Verstößen im Zeitraum...“) Auskünfte – zumal mit Drittbeteiligung und entsprechenden Rechtsmittelverfahren – erhoben, aufbereitet und dargestellt werden müssen. Dieses birgt die Gefahr, dass Behörden „lahmgelegt“ werden könnten. Daher sollte hier im Gesetz ein Korrektiv im Sinne eines „berechtigten Interesses“ eingefügt werden, vor allem solange das Verfahren nach den „umständlichen“ Vorgaben des Verwaltungsverfahrenrechtes geführt werden muss, wie es das VIG derzeit vorsieht. Zu bedenken ist weiterhin, ob für diese Fälle auch die Möglichkeit einer Inrechnungstellung von Kosten geschaffen werden sollte, ohne dass ein Rechtsverstoß vorliegt. Grund: Es kann nicht Aufgabe der Vollzugsbehörden sein, sozusagen kostenlose „Recherchearbeit“ für diese VIG-Antragsteller mit publizistischem oder sonstigem kommerziellen Interesse zu betreiben.
- Gebührenfreie Auskünfte nur für Betroffene.
- Regelung, ob der Auskunftssuchende für den Dritten kenntlich sein darf/muss.
- Unbestimmte Rechtsbegriffe, wie beispielsweise „wettbewerbsrelevante Informationen“ einschränken bzw. genau deklarieren.

¹⁵⁸ Die folgend genannten Vorschläge können mehrfach genannt sein, da es sich um die wortlautgetreuen Anmerkungen verschiedener Behörden und Bundesländer handelt. Seitens der Behörden aus Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie der Bundesbehörden BMELV, BfR und BVL sind keine Änderungsvorschläge gemacht worden.

¹⁵⁹ Die Ausführungen von Baden-Württemberg sind sehr umfassend, da die Bietergemeinschaft die Fragebögen der einzelnen Regierungspräsidien, Landratsämtern und CVUAs erhalten hat. Mehrfachnennungen sind daher nicht auszuschließen.

- Verwaltungsverfahren vereinfachen und beschleunigen.
- Ist es sinnvoll, dass Auskünfte über Rechtsverstöße nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG gebührenfrei sind?
- Verfahren so stark vereinfachen, damit die Lebensmittelüberwachung nicht durch Anfragen lahm gelegt werden kann! Bei geschickt gestellten Anfragen sind wir sonst nur noch damit beschäftigt, Auskünfte zu erteilen und können unserer eigentlichen Arbeit nicht mehr nachkommen.
- Zudem sollten Überlegungen zur Vorgehensweise von Berlin-Pankow angestellt werden, da dies sicherlich für mehr Transparenz für den Verbraucher sorgen würde, als Anfragen nach dem VIG, mit dessen Ergebnis der Verbraucher u.U. erst in Monaten rechnen darf.
- Der Auskunftsanspruch muss in konkreter Form gestellt werden. Pauschale Anfragen (wie z.B. alle Betriebe im Landkreis) sollten unzulässig sein. Ebenso Anfragen, die darauf abzielen, eine gesamte Verwaltung lahm zu legen. § 3 Abs. 1 bzw. Abs. 4 VIG wäre hier zu konkretisieren.
- Die Verlängerung der Frist nach § 4 Abs. 3 VIG um einen Monat im Falle der Beteiligung Dritter ist nicht ausreichend um Auskunftsanträge fristgerecht abarbeiten zu können. Auch die einzuhaltenden Rechtsmittelfristen sprechen gegen eine fristgerechte Auskunftserteilung.
- Die verfahrensmäßigen Zwänge, die die Behörden durch das VIG erfüllen müssen, führen (trotz knapper Fristvorgaben) nicht zu schnellen Antworten.
- Erwartungen, die der Verbraucher in Bezug auf das Verbraucherinformationsgesetz hat, können durch dieses komplizierte Verfahren mit den mannigfaltigen Ausschluss- und Beschränkungsgründen nicht erfüllt werden. Die Antragsteller müssen zwangsläufig von den Behörden auf Grund der gesetzlichen Vorgaben enttäuscht werden.
- Es liegt im Allgemeinen nicht am Willen der Behörden Informationen herauszugeben, sondern das Verfahren dazu ist so aufwändig, dass die Behörden sich vor diesem an sich scheuen. Dies ist eine Situation, die sowohl für die Antragsteller als auch Behörden unbefriedigend ist. Aus unserer Sicht sollte daher eine praxis- und vollzugsgerechte Änderung des ganzen Gesetzes erfolgen.
- Bei „Pauschal“-Anträgen sollte eine stärkere Beschränkung erfolgen, damit die Anzahl der zu beteiligten Dritten nicht ausufert.
- Nach unserer Einschätzung ist das VIG nach wie vor bei den Verbrauchern kaum bekannt. Dies ist auch der Grund, dass so gut wie keine Anfragen eingegangen sind.
- Derzeit gewünschte Vorgehensweise birgt einen sehr hohen Verwaltungsaufwand.
- Bei größeren Anfragen (Statistik) mit Drittbeteiligung kann bei der derzeit gewünschten Vorgehensweise ein komplettes Lebensmittelüberwachungsamt längerfristig beschäftigt werden.
- Durch lange Verfahrensabläufe eher Verbraucherunfreundlich, da keine kurzfristige Auskunft, bei Drittbeteiligung, möglich.
- Verfahrensablauf vereinfachen: Die geringe Anzahl von Auskunftsersuchen lässt darauf schließen, dass das VIG das Ziel, die Position des Verbrauchers bei seinen Konsumententscheidungen durch einen Zugewinn an Transparenz gegenüber den Anbietern von Waren und Dienstleistungen zu stärken, verfehlt. Es wird schlichtweg nicht angenommen. Dies liegt u.E. an dem durch das VIG entstehenden bürokratischen Verfahren, das dem Verbraucher wie eine Mauer erscheinen muss. Es ist völlig unrealistisch, dass ein Verbraucher Kaufentscheidungen auf Grundlage einer Auskunft nach dem VIG trifft, wenn ihm diese Information i.d.R. erst nach 4 bzw. 8 Wochen vorliegt. Auf der anderen Seite bindet das Verfahren

auch in den Behörden nennenswerte Ressourcen. Insofern sollte eine Vereinfachung Vorteile sowohl für die Verbraucher als auch für die Behörden bringen. Echte Transparenz und damit Schutz des Verbrauchers vor „Schwarzen Schafen“ könnte nach unserer Auffassung erreicht werden, wenn Betriebe verpflichtet würden, Mängelberichte der Behörde für die Kunden gut sichtbar auszuhängen. Das neue Heimrecht könnte hierfür Vorbild sein. Diese Vorgehensweise würde keinen zusätzlichen Aufwand in den Behörden verursachen und könnte somit sogar noch gebührenfrei sein. Voraussetzung für ein in diesem Sinne funktionierendes System wäre allerdings, dass die Lebensmittelüberwachungsbehörden entsprechend des Dänemarker Modells personell so ausgestattet wären, dass flächendeckende Erst- wie Nachkontrollen in zeitlich kurzen Abständen gewährleistet wären.

- Einheitliche Gebühren- und Auslagenregelung: Für den Verbraucher unverständlich ist, dass die Gebühren für Auskünfte von jeder UVB¹⁶⁰ individuell festgelegt werden. Durch eine landeseinheitliche Gebührenfestlegung könnte auch an dieser Stelle ein Zugewinn an Transparenz erreicht werden.
- Fortschreibung des Leitfadens zum Vollzug des Verbraucherinformationsgesetzes vom 03.03.2008 zur Unterstützung der UVB's einschl. Angebot aktualisierter Fortbildungen: Das VIG wird seit mehr als einem Jahr in der Praxis angewandt. Die landesweit gemachten Erfahrungen sollten in den Leitfaden eingearbeitet werden sowie Niederschlag in zentral anzubietenden Fortbildungsangeboten finden.“

Bayern¹⁶¹:

- „Bezüglich der Antragstellung sollte gefordert werden, dass der Zeitraum des Informationsbegehrens sowie die Produktbezeichnung und/oder der Betrieb genau bezeichnet werden muss, um Rundumanfragen einzuschränken.
- Rundumanfragen sollten auch bei Anfragen nach § 1 Satz 1 Nr. 1 VIG kostenpflichtig sein, wenn nicht individuelle Verbraucher nachfragen, sondern Verbände, Unternehmen und sonstige Organisationen sowie die Presse, da diese Anfragen einen erheblichen Aufwand bedeuten.
- Die Missbrauchstatbestände sollten näher konkretisiert werden.
- Verlängerung der Bearbeitungsfristen, insbesondere bei Anfragen, die sich auf mehrere Jahre und Großbetriebe beziehen.
- Erarbeiten von Ausführungsbestimmungen.
- Die Antragsteller sollten den konkreten Anfragegrund angeben müssen (Interessenabwägung und Gewichtung vor der „Informationsgewährung“ zwischen Informationsinteresse und den Interessen des ggf. beteiligten und angehörten Dritten).
- Konkretisierung der Ablehnungsmöglichkeiten wegen missbräuchlicher Antragstellung, da auch die Gesetzgebungsmaterialien außer für den Fall der bereits vorhandenen Informationen keine weiteren Hinweise hierzu enthalten.“

Berlin:

- „Fortentwicklung von § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG.
- Verhinderung der konkurrierenden/parallelen Anträge an verschiedene Behörden.

¹⁶⁰ UVB steht für Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V.

¹⁶¹ Da es sich bei den folgenden Ausführungen um die Änderungsvorschläge der einzelnen Regierungsbezirke von Bayern handelt, sind Mehrfachnennungen nicht ausgeschlossen.

- Möglichkeit für Antragstellung bei Unternehmen.“

Brandenburg:

- „Angleichung des Schutzes von personenbezogenen Daten an den des geistigen Eigentums bzw. der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, d.h. auch letztere sind der Abwägung mit dem Interesse des Antragstellers zugänglich.
- Aufhebung des Schriftformerfordernisses und damit Ermöglichung der Kommunikation mittels einfacher E-Mail.
- Einfügung einer Regelung zu nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anzuerkennenden Daten analog § 22 Abs. 3 ChemG.“

Hamburg:

- „§ 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG: Klarstellung, wann ein „Verstoß“ i.S. des VIG vorliegt (vgl. Diskussion zur Abgrenzung zur Beanstandung; mögliche Definitionen Verstoß = Feststellung einer Normabweichung durch Behörde im Verwaltungsverfahren oder Verstoß = Nichteinhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts).
- § 2 Nr. 2 c VIG: Streichung „oder sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind“, da Abgrenzung zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht eindeutig; Einfügung einer Interessenabwägung analog wie Nr. 2 a; wenn eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse an Information und dem Interesse am Schutz personenbezogener Daten möglich ist, sollte dies ebenfalls bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gelten.
- § 2 Satz 3 VIG: Ausweitung der Ausnahmetatbestände durch Einführung eines Katalogs, der regelt, wann eine Berufung auf das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nicht möglich ist (vgl. § 22 ChemG).
- § 4 Abs. 1 VIG: Schaffung eindeutiger Anhörungsregeln: die Vorschrift, dass Dritte anzuhören sind, deren Belange betroffen sind sowie die Einführung von drei Regelbeispielen führt nicht zu einer einheitlichen Rechtsanwendung in den Bundesländern (entweder wird der Schwerpunkt auf Satz 1 gelegt: Anhörung in fast jeden Fall oder auf die Regelbeispiele); es sollten konkrete Tatbestände aufgenommen werden, bei denen von einer Anhörung abgesehen werden kann (so auch § 28 Abs. 2 VwVfG); die Frist von einem Monat sollte zur Beschleunigung des Verfahrens gestrichen werden (ist auch im § 40 LFGB nicht vorgesehen).
- § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG: das Verhältnis zu § 40 ist unklar; die Voraussetzungen sind unterschiedlich; hier sollte eine Vereinheitlichung erfolgen.
- § 6 Abs. 1 VIG: Streichung des Wortes „kostendeckende“ und damit Angleichung an Regelungen im IFG; es ist nicht vermittelbar, dass u.U. eine Information nach dem VIG höhere Gebühren verursacht als eine Anfrage nach dem IFG.“

Mecklenburg-Vorpommern:

- „Die Einschränkung von Anträgen zu pauschalen Datenmengen durch Organisationen wird wegen des großen Arbeitsaufwandes bemängelt. Eine Konkretisierung des Auskunftersuchens wäre wünschenswert.
- Der fehlende Informationsanspruch gegen Unternehmen (jede natürliche oder juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts, die Erzeugnisse im Sinne des Gesetzes gewerbsmäßig hergestellt, be-

handelt oder in den Verkehr bringt) wird bemängelt, da diese i.d.R. über verbraucherrelevante Informationen verfügen.

- Eingrenzung von Pauschalanfragen durch Forderung nach Konkretisierung des Informationszweckes.“

Saarland:

- „Die Entscheidungsfrist nach § 4 III VIG bei Drittbeteiligung sollte auf mind. 3 Monate verlängert werden.“

Sachsen:

- „§ 1 Abs. 1 Ziffer 1: Eine klare Definition des Begriffes „Verstoß gegen das LFGB“ im VIG unter Beachtung der Legaldefinition in der VO (EG) Nr. 882/2004 einerseits und andererseits der Feststellungskompetenz der Überwachungsbehörden (vgl. Pkt. 5. a. Ergebnisprotokoll vom 02.06.09, Az.: 215-25302/0024, § 39 LFGB), würde Antragstellern und den auskunftspflichtigen Stellen gleichermaßen Rechtssicherheit geben.
- § 3 Abs. 3: Ausforschungsanträge definiert in den Katalog der Ausschluss- und Beschränkungsgründe aufnehmen.
- § 4: Angleichung der Fristen an die VwGO oder die in § 4 benannten Fristen streichen.“

Schleswig-Holstein:

- „Vereinfachung des Entscheidungsverfahrens: Informationsgewährung als Realakt (ohne förmlichen Bescheid), Ablehnung durch Bescheid, Verzicht auf die Frist in § 4 Abs. 3 S. 3 VIG. Neuregelung soll sich an § 7 Abs. 1 und 2 IFG-SH orientieren.“

3.13.2. Empirische Befunde aus veröffentlichten Reporten

Der **Vz bv** hatte in seinem veröffentlichten Bericht ein sog. 10-Punkte-Programm aufgestellt, das folgende Forderungen umfasste:

„Forderungen gegenüber dem Gesetzgeber:¹⁶²

- Es ist klarzustellen, dass jede Beanstandung durch die Lebensmittelüberwachung wegen Nichtbeachtung lebensmittelrechtlicher Vorschriften einen unverzüglichen und kostenlosen Informationszugang ermöglicht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG).
- Die Anhörung der „betroffenen“ Unternehmen (§ 4 Abs. 1 VIG) darf nicht der Regelfall sein, sondern muss im ausdrücklichen Ermessen der Behörde liegen. Zumindest bei bereits festgestellten Verstößen muss der Informationszugang auch ohne Anhörung der betroffenen Unternehmen möglich sein, wenn das Informationsinteresse überwiegt. Anders ist eine zügige Information der Öffentlichkeit nicht möglich.
- Das Verfahren ist abzukürzen. Die Gewährung des Informationszugangs darf nicht pauschal von der Bestandskraft der Entscheidung über den Informationszugang abhängig gemacht werden (§ 4 Abs. 3 Satz 3 VIG). Zumindest bei Ordnungswidrigkeiten und Straftaten muss der Informationszugang vor Bestandskraft der Regelfall sein und auch auf langwierige Anhörungen verzichtet werden. Damit könnte das Verfahren um gut zwei Monate verkürzt werden. Das gegenwärtig durchgängig praktizierte Abwar-

¹⁶² Im Folgenden vz bv (2009), S. 3-4.

ten der Bestandskraft gibt den betroffenen Unternehmen zu viele Möglichkeiten, sich gegenüber der Behörde zu äußern, während der Verbraucher weiterhin auf den Informationszugang warten muss.

- Auch bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen muss zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Unternehmen und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit abgewogen werden. Eine solche Abwägung ist im VIG derzeit nicht vorgesehen. Wenn die Behörde der Auffassung ist, dass Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen betroffen sein könnten, ist der Informationszugang im Regelfall ausgeschlossen.
- Die Verpflichtung gegenüber Behörden, „kostendeckende Gebühren“ zu verlangen, ist zu streichen (§ 6 Abs. 1 VIG). Anstelle von kostendeckenden Gebühren ist eine Schutzgebühr einzuführen, die Missbrauch verhindert, aber Verbraucher nicht vom Informationszugang abhalten darf.
- Forderungen gegenüber Ländern und Behörden:
- Die Bundesländer müssen einheitliche Ansprechpartner für alle Verbraucheranfragen zum VIG einrichten. Die Behörden müssen dafür sorgen, dass den Verbrauchern der Zugang zu den gewünschten Informationen so unkompliziert wie möglich gestattet wird. Es entspricht nicht einer modernen bürgernahen Behörde, sich mit unregelmäßigen Zuständigkeiten um die Herausgabe von Informationen heranzureden.
- Der Datenaustausch und der Datenzugriff der Behörden untereinander muss besser organisiert werden. Eine Behörde, die zum Schutz vor gesundheitlichen Gefahren und vor Täuschung im Interesse der Verbraucher kontrolliert und untersucht, darf sich nicht darauf zurückziehen, sie verfüge selbst nicht oder nur teilweise über die entsprechenden Informationen oder sei für Auskünfte über Verstöße nicht zuständig.
- Soweit Gebühren erhoben werden, müssen Behörden angewiesen werden, Verbraucher rechtzeitig auf die voraussichtliche Höhe hinzuweisen und die Kosten präziser zu beziffern. Das gleiche gilt für die Verpflichtung, Verbraucher auf die Möglichkeit einer kostenlosen Auskunft über Verstöße hinzuweisen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 VIG). Mit unkonkreten Kostenandrohungen von bis zu 500 Euro für eine simple Anfrage über Kontrollergebnisse von Kinderspielzeug wird jedes Verbraucherinteresse im Keim erstickt.
- Die Behörden müssen die Anfragen der Verbraucherinnen und Verbraucher ernster nehmen und gewissenhafter beantworten. Häufig drängt sich der Verdacht auf, dass unbequeme Anträge durch kleinliche Präziserungsanforderungen abgewimmelt werden sollen.
- Über Beanstandungen der Aufsichtsbehörden muss konsequent kostenlos informiert werden. Verbraucherunfreundliche Differenzierungen zwischen Beanstandungen, Verdacht eines Verstoßes, festgestellten Verstößen und Ordnungswidrigkeiten widersprechen dem Gesetzesziel, Verbraucher besser über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung zu informieren.“

Auch **foodwatch e.V.** hat in seinem Bericht Anforderungen an ein wirksames VIG definiert:

„Die Bekanntgabe von Informationen muss Vorrang haben vor Ausschlussgründen. Nicht die Veröffentlichung, sondern die Geheimhaltung von Informationen muss begründungspflichtig sein. Das bedeutet:

1. Schutz der Verbraucher und Schaffung von Transparenz als Gesetzeszweck
2. Interessenabwägung auch bei Ermittlungsverfahren
3. Begründungspflicht bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen
4. Abwägungspflicht bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen
5. Mess-, Analyse- und Kontrollergebnisse sind keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse und keine schutzwürdigen personenbezogenen Daten
6. Kein Schutz 'sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen'
7. Zügige Übermittlung von Informationen und Sofortvollzug behördlicher Bescheide
8. Gebühren in angemessener Höhe und nur bei Informationsübermittlung
9. Informationsanspruch gegenüber privaten Unternehmen“¹⁶³

Greenpeace e.V. bewertete nach seinen gestellten Anträgen das VIG folgendermaßen:

„Das VIG erfüllt nach diesem Test bisher nicht das selbstgesteckte Ziel, den Verbrauchern auf einfache, schnelle und kostengünstige Weise Informationen der Behörden zugänglich zu machen. Es erweist sich leider im Praxistest als völlig unzureichend. Probleme zeigen sich gleich auf mehreren Ebenen:

- Die Anträge werden gar nicht oder erst nach Erinnerung bearbeitet (Berlin, Bund).
- Es fehlt nach wie vor an der gesetzlichen Grundlage für eine Auskunft, obwohl das VIG nach siebenjähriger Vorarbeit bereits vor einem Jahr vom Bundestag verabschiedet worden ist (München).
- Es ist schwierig, die zuständigen Ämter ausfindig zu machen, weil die Lebensmittelüberwachung von Land zu Land unterschiedlich geregelt ist (Brandenburg verweist z.B. an die 18 Veterinärämter des Landes).
- Es dauert sehr lange, bis Antworten vorliegen, vor allem wg. der Anhörung der betroffenen Firmen.
- Werden Auskünfte erteilt, kann es zu durchaus erheblichen Gebühren kommen. So berechnet die Stadt Hamburg für die lapidare Auskunft, es seien keine Verstöße gegen die Gentechnikkennzeichnungsverordnung festgestellt worden, eine Gebühr von 96 Euro.

Fazit: Das VIG ist in seiner jetzigen Form leider eine Mogelpackung. Es sollte zügig überarbeitet werden, damit die Verbraucher tatsächlich von ihrem Recht auf Information Gebrauch machen können.“¹⁶⁴

3.13.3. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Angesichts der unterschiedlich vorhandenen Expertise der Befragten erhielten die Befragungszielgruppen unterschiedliche Fragen und Aussagen zu Verbesserungsvorschlägen.

¹⁶³ Hierzu und im Folgenden und vgl. für genauere Angaben foodwatch e.V. (2008), S. 27 ff.

¹⁶⁴ Hierzu und im Folgenden Greenpeace e.V. (2008), S. 5.

Unternehmen und Medienunternehmen erhielten eine offene Fragestellung und wurden um Stellungnahme zu der Aussage „*das VIG ist überarbeitungsbedürftig*“ gebeten. Zwei Unternehmen und ein Medienunternehmen stimmten dieser Aussage zu. Das Unternehmen, welches durch eine Stellungnahme vom VIG betroffen war, hielt sogar eine umfassende Überarbeitung des VIGs in allen Bereichen für notwendig. Das Medienunternehmen sah Verbesserungspunkte hinsichtlich der folgenden Punkte: schnellere Auskunftserteilung, Nennung von Ross und Reiter, Wegfall von Gebühren als Hemmschwelle und Offenlegung von Betriebsgeheimnissen zum Schutz der Verbraucher.

Des Weiteren konnten die Aussagen zu fünf Verbesserungsvorschlägen zusammengefasst werden:

1. Einführung einer Ausschlussfrist und Lösungsverpflichtung

Aufgrund der benötigten Expertise wurden nur die 17 Behörden zu der bestehenden Ausschlussfrist befragt. Diese beträgt nach § 2 Abs.1 Satz 1e VIG bei Informationen über Verstöße gegen das Lebensmittelrecht i.d.R. fünf Jahre. Diese Frist hielten fünf Behörden für angemessen und eine solche Frist sollte auch nicht für alle Informationen eingeführt werden. Eine Behörde spezifizierte ihre Aussage: „Die Frist nach § 2 Abs. 1 Satz 1e VIG sei angemessen. Eine Frist für alle Informationen sollte aus Verbrauchersicht nicht eingeführt werden, aus rechtlicher und behördlicher Sicht aber schon insbesondere bezüglich solcher in § 1 Abs. 1 Nr. 2 und 5 VIG genannten Informationen, die Überschneidungen mit Nr. 1 aufweisen (insbesondere Beschaffenheit). Die Antwort sei zunächst aber abhängig von der Definition von 'Verstoß'.“¹⁶⁵ Zehn Behörden waren nicht der Auffassung, dass „*die aktuelle Ausschlussfrist von fünf Jahren angemessen sei und eine solche Frist für alle Informationen eingeführt werden sollte*“. Jeweils drei Behörden waren der Meinung, dass Informationen, die älter als 36 bzw. 24 Monate sind, nicht mehr herausgegeben werden sollten. Vier Behörden bevorzugten sogar eine Frist von zwölf Monaten.

Alle 34 im Rahmen der schriftlichen Befragung einfließenden Experten wurden zu der Einführung einer Lösungsverpflichtung von Informationen befragt. Die Aussage „*eine Lösungsverpflichtung von vorhandenen Unternehmensinformationen aus der Vergangenheit (ähnlich den Regelungen zum Schuldnerverzeichnis) halte ich für sinnvoll*“ fand bei Rechtsanwaltskanzleien (durchschnittliche Angabe „6“), Unternehmensverbänden (durchschnittliche Angabe „5,3“) und Unternehmen (durchschnittliche Angabe „4,8“). Zustimmung. Insbesondere Medienunternehmen

¹⁶⁵ Dieses bildet ein Kommentar einer Behörde im Fragebogen.

(durchschnittliche Angabe „2,5“), aber auch Verbraucherorganisationen (durchschnittliche Angabe „3“) und Behörden (durchschnittliche Angabe „3,5“) teilten diese Meinung nicht.

2. Definition von Rechtsbegriffen

Für eine Stellungnahme zu Aussagen über die im Gesetz verankerten Rechtsbegriffe wurde auf eine Befragung der Medienunternehmen und der Unternehmen abgesehen. Da ein Unternehmensverband dazu keine Angaben gemacht hatte, bestand die Beurteilungsstichprobe hier aus 27 Befragten.¹⁶⁶

Dem Verbesserungsvorschlag, *„die Verwendung des Begriffs „Verstoß“ muss im VIG definiert sein“*, stimmten alle Befragungszielgruppen zu (durchschnittliche Angabe „5,3“). Insbesondere die Verbraucherorganisationen vertraten diese Meinung (durchschnittliche Bewertung „7“). Dass *„eine Beanstandung wie beispielsweise ein auffälliger Befund im VIG als Verstoß behandelt werden sollte“*, wurde nur von den Verbraucherorganisationen vertreten (durchschnittliche Bewertung „6,4“). Über alle Gruppen hinweg fand die Aussage eine eher ablehnende Haltung (durchschnittliche Angabe „3,6“). Die Aussage *„wenn eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Information und dem Interesse am Schutz personenbezogener Daten möglich ist, sollte diese Interessenabwägung ebenfalls bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gelten (§ 2 Nr. 2 a VIG)“*, fand über alle Gruppen hinweg nur eine geringe Zustimmung (durchschnittliche Angabe „4,2“). Innerhalb der Gruppen Verbraucherorganisationen und Behörden gab es sowohl eindeutige Ablehnungen (Bewertung „1“) als auch maximale Zustimmungen (Bewertung „7“).

Das Unternehmen, das den Fragebogen aufgrund zu geringer Erfahrungen nicht ausgefüllt hat, wies in einem separaten Schreiben darauf hin, dass zur Wahrung der Gleichbehandlung und aus Transparenzgründen es sinnvoll wäre, wenn bestimmte Begriffe im VIG (z.B. wettbewerbsrelevante Informationen) legal definiert würden.

3. Ausschluss- und Beschränkungsgründe

Verbraucherorganisationen waren gegen die *„Aufnahme so genannter Ausforschungsanträge in den Katalog der Ausschluss- und Beschränkungsgründe (§ 3 Abs. 3 VIG)“* (durchschnittliche Angabe „2“).¹⁶⁷ Behörden, Rechtsanwaltskanzleien und Unternehmensverbände bevorzugten eine derartige Erweiterung der Ausschluss- und Beschränkungsgründe (durchschnittliche Angabe dieser Befragungszielgruppen „4,9“). Die *„Beschränkung der Anzahl der zu beteiligenden Dritten*

¹⁶⁶ Es handelte sich hierbei um fünf Verbraucherorganisationen, 17 Behörden, drei Rechtsanwaltskanzleien und zwei Unternehmensverbände.

¹⁶⁷ Zu dieser und der folgenden Aussage wurde auf eine Befragung von Unternehmen und Medienunternehmen abgesehen. Eine Verbraucherorganisation äußerte sich nicht zu dieser Aussage.

bei *'Pauschal'-Anträgen*“ fand innerhalb der Gruppen Behörden und Rechtsanwaltskanzleien sowohl Zustimmung (Bewertung „1“) als auch Ablehnung (Bewertung „7“).¹⁶⁸ Verbraucherorganisationen und Unternehmensverbände waren entweder für eine Beschränkung oder haben eine indifferente Meinung. Die Evaluierung der Aussage belief sich insgesamt auf eine leicht zustimmende durchschnittliche Angabe von „4,5“.

Eine Behörde wies unter „Sonstige Anmerkungen“ im Fragebogen darauf hin, dass die zahlreichen Beschränkungs- und Ausschlussgründe dem eigentlichen Zweck der Auskunftserteilung für den Verbraucher entgegenstehen. Behörden müssten genau prüfen, ob sie überhaupt Auskünfte – sofern Dritte betroffen sind – geben können. Diese Prüfung bedeute einen erheblichen Aufwand, der ohne zusätzliches Personal geleistet werden muss, sodass insgesamt die Bearbeitung der Anträge personelle Ressourcen bindet, die dann für andere wichtige Vollzugsmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen.

4. Antragsverfahren

Für eine *„Antragstellung und Auskunftserteilung per E-Mail“* sprachen sich Verbraucherorganisationen und Rechtsanwaltskanzleien aus (durchschnittliche Angabe „5,5“).¹⁶⁹ Behörden und ein Unternehmensverband¹⁷⁰ waren hier in zehn Fällen gegen und in acht Fällen für eine derartige Neuregelung.¹⁷¹ Über alle 26 Experten hinweg belief sich das Urteil auf im Durchschnitt „4,2“. Genau umgekehrt sah die Stellungnahme der Befragten (n = 27) bei der Aussage aus, dass *„in Einzelfällen eine Auskunftserteilung z.B. durch Veröffentlichung im Internet vorzunehmen ist, um doppelte Anträge zu vermeiden“*. Hier waren Verbraucherorganisationen mit einer durchschnittlichen Angabe von „6“ für eine Veröffentlichung im Internet. Die weiteren Befragungszielgruppen nahmen hier eine tendenziell eher ablehnende Haltung ein (durchschnittliche Angabe dieser Gruppen von „3,9“).¹⁷²

Unter „Sonstige Anmerkungen“ im Fragebogen äußern einige Behörden Kritik an dem derzeitigen Antragsverfahren. So wurde harte Kritik seitens einer Behörde geäußert, „das VIG hat m.E. in keiner Weise zur Verbesserung der Verbrauchersituation beitragen können, jedoch die für den Verbraucherschutz zuständigen Behörden derart belastet, dass ihm vielmehr ein negativer Einfluss auf die Verbrauchersicht bescheinigt werden muss. Worüber sollen wir informieren, wenn wir

¹⁶⁸ Eine Behörde äußerte sich nicht zu dieser Aussage.

¹⁶⁹ Auch zu dieser und der folgenden Aussage wurden Unternehmen sowie Medienunternehmen nicht befragt.

¹⁷⁰ Ein weiterer Unternehmensverband machte zu dieser Aussage keine Angabe.

¹⁷¹ Die Bewertung gegen diese Neuregelung lag im Bereich „1“ bis „2“ und dafür im Bereich „5“ bis „7“.

¹⁷² Insgesamt wurde der Aussage mit „4,3“ geringfügig zugestimmt.

keine Zeit mehr zum Kontrollieren haben?“ Ähnliche Kritik kam von einer anderen Behörde, „es erhöht den Verbraucherschutz nicht, Informationen über die Vergangenheit herauszugeben – im Gegenteil könnte die Zeit, die dafür aufgewendet wird, dem Verbraucherschutz zugute kommen.“ Von einer Behörde wurde das VIG als „wenig verbraucherfreundlich, für den durchschnittlichen Verbraucher kaum verständlich“ beschrieben. Sie befürchtete zudem, dass bei einer Nachbesserung des VIG noch mehr Ausnahmen und Regelungen getroffen werden, die das VIG verkomplizieren. „Auch schon vor dem VIG haben die Behörden Anfragen und Beschwerden der Verbraucher bearbeitet und tun dies nach wie vor – ohne, dass Verbraucher das formale Antragsverfahren nach dem VIG beachten.“ Ein weiterer Punkt, der von einer Behörde unter „Sonstige Anmerkungen“ genannt wurde, betraf die Verfahrensvorschriften, die nach Meinung der Behörde angepasst werden müssen. So sollten z.B. die Vorlage der Akten zu den Gerichten entsprechend § 111 GWB geregelt werden, sodass das Gericht über die Einsicht der Beteiligten bestimmt. Nach Meinung einer anderen Behörde erschien auch klärungsbedürftig zu sein, ob und inwieweit juristische Personen des Privatrechts unter dem Aspekt „personenbezogene Daten“ (Stichwort „Ein-Mann-Gesellschaft“) angehört werden müssen.

5. Auskunftsanspruch gegen Unternehmen

In Anlehnung an den Abschnitt 2.1. im 3. Teil des Gutachtens wurden alle 34 Experten um Stellungnahme zu folgender Aussage gebeten: *„Wenn ein Unternehmen Informationen freiwillig und in einem akkreditierten Verfahren veröffentlicht, sollte Ihrer Meinung nach ein Auskunftsanspruch für Informationen über dieses Unternehmen nicht erforderlich sein?“* Vier Verbraucherorganisationen stimmten dieser Aussage nicht zu, eine Verbraucherorganisation beurteilte diese Ergänzung als sehr sinnvoll. Eine weitere Verbraucherorganisation war nach eigenen Angaben in dem Bereich Nährwerte nicht tätig und bezog zu dieser Aussage keine Stellung. Sechs der 17 Behörden, zwei Rechtsanwaltskanzleien sowie jeweils ein Medienunternehmen und ein Unternehmensverband waren hingegen der Meinung, dass ein Auskunftsanspruch für Informationen über ein Unternehmen nicht erforderlich sei, wenn dieses folgende Maßnahmen erfüllt:

- *„Offenlegung der relevanten Informationen über Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen hinsichtlich der ethischen und sozialen Umstände der Herstellung“*: durchschnittliche Angabe „5,8“
- *„Darstellung der Maßnahmen zur Qualitätssicherung“*: durchschnittliche Angabe „5,7“
- *„Darstellung der Beanstandungen einschließlich der Dokumentation, welche Maßnahmen ergriffen wurden“*: durchschnittliche Angabe „6,1“

3.13.4. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Die Vorschläge zu Verbesserungen des Gesetzes waren bei der Befragungszielgruppe Verbraucherorganisationen recht breit gefächert.

- Zwei Organisationen sprachen sich für eine Änderung der Kostenstruktur aus, die ähnlich wie im UIG geregelt sein sollte.
- Eine weitere Organisation plädierte zudem für eine Schaffung klarer Zuständigkeiten.
- Zwei Verbraucherorganisationen waren außerdem für eine Ausweitung des Anwendungsbereiches auf Dienstleistungen, eine dritte Organisation weiter auf technische Produkte, Telekommunikation, Internet und Verkehr.
- Eine Verbraucherorganisation brachte den Vorschlag eines Auskunftsanspruchs gegenüber Unternehmen ein.
- Auch sollte nach Meinung einer Organisation eine Klarstellung zu Funden der Gesetzesverstöße, eine eindeutige Fassung der Konkurrenzregelung und eine Abwägungsklausel bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie die Streichung der sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen erfolgen.
- Eine weitere Organisation vertrat die Auffassung, dass es sinnvoller sei, ein allgemeines Informationszugangsgesetz zu erschaffen und die bestehenden Regelungen zu bündeln.
- Eine aktive Informationspflicht sollte nach Auffassung einer Organisation im Internet erfolgen.
- Eine Verbraucherorganisation sprach sich für eine Verkürzung der Verfahrensdauer aus. Eine weitere teilte hierzu mit, dass „insbesondere der Vollzug des Gesetzes geändert werden [sollte]. Sofern die Behörde Voraussetzungen zur Auskunftserteilung bejaht, sollte ein betroffener Unternehmer das Rechts erhalten, unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von einem Monat beim zuständigen Gericht die aufschiebende Wirkung seines Rechtsbehelfs gegen die Auskunftserteilung zu beantragen“.

Auch den Experten der interviewten Behörden konnten einige Verbesserungsvorschläge aufzählen.

- Eine Behörde sprach sich zunächst für eine Abschaffung der Formerfordernisses aus, da es dieses in anderen Gesetzen auch nicht gäbe
- Die Definition von unbestimmten Rechtsbegriffen wie 'sonstige wettbewerbsrelevante Informationen' aber auch von 'Verstoß' wurden ebenfalls von einer Behörde genannt.
- Dieselbe Behörde sprach sich weiter gegen eine Einschränkung der Pauschalanfragen aus, da sich derartige Anträge bei Verbrauchern mit schweren Allergien nicht vermieden lie-

ßen. Ein anderer Experte merkte aber an, dass mit den Pauschalanfragen die größten Probleme entstehen würden, weil eine Art 'subjektive Betroffenheit' des Antragstellers nicht vorausgesetzt wird.

- Von einer Behörde kam die Anmerkung, dass die Ausschluss- und Beschränkungsgründe zu weit reichen würden und somit vielmehr von einem Verbraucherinformationsverhinderungsgesetz die Rede sein könne. Der Experte aus einem Ministerium schlug hier vor, einen Positiv-/Negativkatalog festzulegen, was unter diese Ausschluss- und Beschränkungsgründe fiele.
- Für einen Experten sei der einzige Lichtblick des Gesetzes § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG, der aber bedauerlicherweise von vielen überlesen wurde. Der Experte sprach sich somit für eine aktivere Veröffentlichung von Informationen aus, die im Rahmen von Kontrollberichten den Behörden bereits vorliegen würden.
- Relativ rigoros war die Meinung eines Experten aus einem Ministerium. Dieser sprach sich für eine Streichung des VIGs aus.

Der Experte eines Unternehmensverbandes sprach sich für eine klare Definition des Begriffs Verstoß und für eine Begrenzung so genannter Ausforschungsanträge aus. Zudem müsste seiner Meinung nach die 'Veröffentlichungseuphorie' in Frage gestellt werden: die Behörden stünden vor dem Dilemma, dass früher eine Geheimhaltungspflicht bestand und heute eine Herausgabe von Informationen verlangt wird. Aber nicht jeder sollte seiner Ansicht nach jede Information erhalten können und eine öffentliche Prangerstellung sei zudem zu vermeiden. Seitens des Experten eines zweiten Unternehmensverbandes wurden weitere Vorschläge genannt. Neben der Forderung nach einer Definition für 'Verstoß' sprach er sich für eine hinreichende Bestimmtheit des Antrags aus. Die Vertreter eines anderen Verbandes konkretisierten diese Forderungen: Unter einem Verstoß sei ein rechtskräftiges abgeschlossenes Verfahren zu verstehen. Ferner müsse ein Antrag hinsichtlich einer der beiden Dimensionen 'Zeitpunkt' oder 'Sachverhalt' konkret sein. Nach Meinung des dritten interviewten Verbandes wäre auch ein durchgängiger Schutz der laufenden Verwaltungsverfahren wünschenswert, da kritische Fälle nicht über das VIG, sondern über das LFGB laufen. Kritisch müsste zudem gesehen werden, dass die inhaltliche Richtigkeit von Seiten der Behörden nicht überprüft werden muss. Eine Offenlegung zusätzlicher Daten von Unternehmen könnten daneben auch dem Verbraucher ein umfassendes Bild ermöglichen.

Von Unternehmensseite aus vertrat ein Experte die Meinung, dass die Behörde keine Auskunft herausgeben dürfe, solange keine rechtskräftige Entscheidung vorliege. Ein weiterer Experte stellte zunächst das Ziel von Pauschalfragen in Frage. Derartige Anfragen würden zunächst nicht von einem Verbraucher gestellt werden. Sie würden aber dazu führen, dass die Behörden mit der Be-

antwortung der Fragen beschäftigt seien und weniger Zeit mit Kontrollen von Betrieben hätten, die den Verbraucher schützen. Der Bestandsschutz des Unternehmens (sonstige wettbewerbsrelevante Informationen) sollte auch weiterhin bestehen bleiben.

Der Experte einer Rechtsanwaltskanzlei vertrat die Meinung, dass Pauschalanfragen gestellt werden, weil zu wenig Öffentlichkeitsarbeit betrieben würde. Er sprach sich daher für mehr Jahrespressekonferenzen aus, bei denen Informationen bekannt gegeben werden. Wenn es um die Herausgabe von Werten geht, bei denen der Befunde unterhalb der Höchstgrenze liegt, konnte sich der Experte vorstellen, dass diese Angaben nicht von der Behörde herausgegeben werden. Schließlich gäbe es in diesen Fällen nur 'über dem Grenzwert' oder 'in Ordnung'. Die Praxis müsse sich dabei aber an den gesetzgeberischen Grenzwerten orientieren und nicht an Werten, die beispielsweise von Stiftung Warentest festgelegt werden. Der Experte einer anderen Rechtsanwaltskanzlei übermittelte nach dem Interview ein Schreiben mit den wesentlichen Kritikpunkten bzw. Änderungsvorschlägen:¹⁷³

- „Unter § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG muss aus unserer Sicht eine Klarstellung erfolgen, dass der Begriff des Verstoßes ausschließlich der endgültig und rechtskräftig festgestellte Verstoß ist. Lediglich Rechtsansichten von einzelnen Untersuchungsämtern oder bloße Verdachtsmomente dürfen nicht als Verstoß im Sinne dieser Norm gelte. Auf Grund der „Prangerwirkung“, die durch eine Informationsgewährung über Verstöße im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG hervorgerufen wird, können an das Vorliegen eines Verstoßes nicht geringere Anforderungen gestellt werden, als in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren.
- § 2 S. 3 VIG, wonach ein Verstoß im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG nicht unter den Ausschlussgrund des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses oder der sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen fallen kann, ist ebenfalls äußerst bedenklich. Nach der obergerichtlichen Rechtsprechung fallen nämlich selbst einfache Rechtsverstöße unter den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses. Zudem ist nach unserer Auffassung eine Regelung, wonach der Ausschlussgrund des Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnisses in keinem Fall gegen die Informationsgewährung im Zusammenhang mit Verstößen geltend gemacht werden kann, in verfassungsrechtlicher Hinsicht bedenklich. Ohne eine Interessenabwägung im Einzelfall, bei der die Schwere eines Verstoßes gegen das Informationsinteresse des Verbrauchers abzuwägen ist, ist eine solche Regelung unverhältnismäßig.
- In § 3 Abs. 1 VIG sollten eindeutigere Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit eines Informationsantrages aufgenommen werden. Insoweit regelt bereits § 5 Abs. 2 VIG, dass ein Antrag über ein „konkret bezeichnetes Erzeugnis“ vorliegen muss. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll das VIG nämlich nicht der umfassenden Informationsbeschaffung von Verbraucherschutzorganisationen oder Journalisten über ganze Produktgruppen dienen, vielmehr ist das VIG erschaffen worden, damit Verbraucher sich über die sie konkret interessierenden Lebensmittel informieren können. Die Angabe

¹⁷³

Die folgenden Ausführungen entsprechen dem Wortlaut des Schreibens der Rechtsanwaltskanzlei.

lediglich von Produktgruppen, insbesondere ohne Eingrenzung auf einen bestimmten Hersteller/Inverkehrbringer erfüllt aus unserer Sicht nicht die Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot des VIG.

- Um das Recht eines Drittbetroffenen auf effektiven Rechtsschutz umfassend zu gewährleisten, ist es zwingend erforderlich, in sämtlichen Fällen mit Drittbetroffenheit ein Anhörungsverfahren durchzuführen, indem der Drittbetroffene Gelegenheit zur Stellungnahme erhält. Eine Beschränkung des Anhörungsverfahrens lediglich auf die im § 4 Abs. 1 Ziffer 1 bis 3 genannten Fälle reicht nicht aus, um die Grundrechte eines Drittbetroffenen effektiv zu berücksichtigen.
- Schließlich ist es dringend erforderlich, spezielle Verfahrensvorschriften, insbesondere Vorschriften über die Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, in das VIG mit aufzunehmen. Dies ergibt sich am Beispiel der Beiladung im Sinne des § 65 VwGO. Bei wortlautgetreuer Anwendung dieser Vorschrift wäre der Antragsteller zu einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren beizuladen, in dem der Drittbetroffene gegen einen stattgebenden Auskunftsbekleid Klage erhebt. Geht es in dem Informationsantrag aber auch um die Gewährung von Informationen über die Identität des Drittbetroffenen, würde der Antragsteller bereits durch die Beiladung zumindest teilweise die begehrten Informationen erhalten, ohne dass das Verwaltungsgericht zu diesem Zeitpunkt darüber entschieden hat, ob überhaupt ein Auskunftsanspruch besteht. Dies würde zwangsläufig zu einer (teilweisen) Erledigung der Hauptsache führen, was auch hier den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes zu Gunsten des Drittbetroffenen unterläuft. Zudem verstößt eine derartige Verfahrensweise gegen die Vorschrift des § 4 Abs. 3 S. 3 VIG, worin eindeutig bestimmt wird, dass der Informationszugang erst dann erfolgen darf, wenn die Entscheidung über den Informationsantrag bestandskräftig ist.
- Bemerkenswert ist letztlich noch die Praxis einzelner Bundesländer, sich über zwingende Vorgaben des VIG hinwegzusetzen. Wie bereits berichtet, werden teilweise in Nordrhein-Westfalen trotz Vorliegen der Voraussetzung des § 4 Abs. 1 VIG keine Anhörungsverfahren durchgeführt. Das Land Baden-Württemberg hat in seinem Ausführungsgesetz zum Verbraucherinformationsgesetz unter § 3 weitere Ausnahmen zur Erforderlichkeit einer Anhörung geschaffen. Darüber hinaus wurde in § 4 des Ausführungsgesetzes abweichend von § 4 Abs. 3 S. 3 VIG geregelt, dass bei Anordnung des Sofortvollzugs ein Informationszugang unmittelbar erfolgen kann, ohne dass die im VIG vorgesehene Zweiwochenfrist abgewartet werden muss. Derartige Vorschriften sind nach unserer Auffassung wegen Verstoßes gegen höherrangiges Bundesrecht eindeutig rechtswidrig.“

Der Experte einer dritten Rechtsanwaltskanzlei brachte ebenfalls eine Bandbreite von Kritikpunkten und Verbesserungsvorschlägen hervor:

- Das Antragsverfahren sei im Wesentlichen zu vereinfachen und die Fristen müssten zudem verkürzt werden.
- Änderung der derzeitigen Kostenregelung
- Engere Formulierung der Ausschluss- und Beschränkungsgründe und eine Streichung der 'sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen'.
- Die Regel sollte die Informationsherausgabe sein und der Unternehmer habe die Möglichkeit, gegen diese Rechtsmittel einzulegen – nicht anders herum.

- Ein Verstoß liege vor, wenn die Höchstmenge überschritten wurde und ob das geahndet wurde, sei eine zweite Frage.
- Pauschale Anträge sollten konkreter gestellt werden und von Behördenseite aus sollte ggf. nachgefragt werden. Ihr käme schließlich die kooperative und beratende Rolle zu.
- Durch das Erstellen eines Organigramms könnte zudem die Frage der Zuständigkeit für den Verbraucher einfacher sein.

Nach Meinung des Redakteurs eines Medienunternehmens sollte der Anfragende seine Frage konkreter stellen und zudem auch eine Begründung liefern, damit die Behörde weiß, warum er die Information erhalten möchte. Der Experte eines weiteren Medienunternehmens sah eine Verbesserung in der Regelung der Zuständigkeiten. Seiner Meinung nach sollte zudem eine zentrale Datenbank erstellt werden, in der auch Testergebnisse aus ganz Europa zusammengelegt werden.

3.13.5. Zwischenfazit

Erkenntnisse aus der Behördenabfrage BMELV

Als Verbesserungsvorschläge ließen sich folgende fünf Punkte zusammenfassen:

1. So genannte „Pauschal-Anträge“ sollten beschränkt werden. Als Möglichkeit wurde hier die Angabe eines berechtigten Interesses genannt.
2. Definition von unbestimmten Rechtsbegriffen wie Verstoß, Betriebs- und Geheimhaltungsinteressen sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen.
3. Es wurde die Frage gestellt, warum Informationen über Verstöße kostenfrei sind.
4. Das Antragsverfahren ist derzeit zu aufwändig. Als mögliche Verbesserungspunkte wurde zum einen die Antragstellung per Email genannt. Zum anderen müsste auch das Verfahren bei einer Drittbeteiligung verändert werden, da der zusätzliche Monat für die Antragsbearbeitung nicht ausreicht und auch eindeutige Anhörungsregeln geschaffen werden müssten. Denkbar wäre hier eine Antragstellung beim Unternehmen.
5. Einheitliche Gebühren- und Auslagenregelung.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung¹⁷⁴

Zusammenfassend lassen sich folgende zentrale Punkte herausfiltern:

1. Definition von Rechtsbegriffen und Differenzierung der Begriffe Verstoß und Beanstandung.
2. Aufnahme so genannter Ausforschungsanträge in den Katalog der Ausschluss- und Beschränkungsgründe wurde mit Ausnahme der Verbraucherorganisationen zugestimmt.

¹⁷⁴ Die Erkenntnisse aus den veröffentlichten Reporten lassen sich den zuvor aufgezählten Punkten entnehmen.

3. Für eine Antragstellung und Auskunftserteilung per E-Mail sprachen sich Verbraucherorganisationen und Rechtsanwaltskanzleien aus. Behörden waren hier in neun Fällen gegen und in acht Fällen für eine derartige Neuregelung.
4. Die Experten sprachen sich dagegen aus, dass wenn ein Unternehmen Informationen freiwillig und in einem akkreditierten Verfahren veröffentlicht, ein Auskunftsanspruch für Informationen über dieses Unternehmen nicht erforderlich sein soll.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Während den Interviews wurden die zuvor genannten Verbesserungsvorschläge genannt. So sollten bestimmte Begriffe definiert und eine transparente Kostenregelung ähnlich dem IFG eingeführt werden. Hinzu kam, dass eine konkrete Anfragenstellung von den Experten gewünscht wurde, sodass sowohl der administrative Aufwand bei Behörden und Unternehmen reduziert werden könnte als auch dem Verbraucher eine brauchbare Information bereitgestellt werden könnte, die er zügig und eventuell auch kostenfrei erhalten könnte.

Insgesamt wiesen die Verbesserungsvorschläge folgende Gemeinsamkeiten auf:

1. Das derzeitige Antragsverfahren ist zu vereinfachen und zu beschleunigen. Als Ansatzpunkte wurde ein einheitlicher Ansprechpartner genannt und eindeutige Anhörungsregeln bei Dritteteiligungen. Eine Antragstellung per E-Mail wurde nur bei der Hälfte der befragten Behörden in der schriftlichen Befragung kritisch gesehen.
2. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind zu definieren.
3. Einheitliche Gebühren- und Auslagenregelung. Die Herausgeber von veröffentlichten Reporten sprachen sich für eine angemessene Höhe bzw. für die Einführung einer Schutzgebühr aus. In der schriftlichen Befragung wurde diese Einführung ebenfalls von 16 der 34 befragten Experten als ein Verbesserungsvorschlag bewertet.
4. Konkrete Anfragenstellung: Ist die Anfrage zu ungenau und unspezifisch formuliert, sollte die Behörde gemeinsam mit dem Antragsteller die Anfrage umformulieren.

3.14. Status quo Verbraucherschutz

3.14.1. Beurteilung des derzeit geltenden Verbraucherschutzes gemäß der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

32 Expertenurteile (vier Verbraucherorganisationen, 16 Behörden, vier Unternehmen, drei Rechtsanwaltskanzleien, zwei Medienunternehmen und drei Unternehmensverbände) flossen in

die Beurteilung des Status quo des Verbraucherschutzes ein.¹⁷⁵ Die Frage nach einer Verbesserung des derzeit geltenden Verbraucherschutzes teilte die Befragungszielgruppen in fast zwei gleich große Gruppen: 17 Experten befürworteten eine Verbesserung, 15 Experten teilten diese Meinung nicht, da beispielsweise nach Angabe eines Experten ein konsequenter Vollzug des vorhandenen Rechts ausreichen würde.

Als Punkte für einen verbesserten Verbraucherschutz wurden folgende genannt:¹⁷⁶

- Verbesserung der Lebensmittelkennzeichnung (einheitlich und verbraucherfreundlich)
- Herkunftskennzeichnung von Monoprodukten und von Hauptbestandteilen
- Erweiterung der Informationszugangsrechte auch auf den technischen und wirtschaftlichen Verbraucherschutz
- Verbesserung Verbraucherschutz auf Finanz- und Energiemärkten
- Erhöhung der Lebensmittelkontrollen durch die Lebensmittel-Untersuchungsämter
- mehr aktive Informationspflichten der Behörden
- Verpflichtung der Unternehmer zur Selbstauskunft

Die Aussage „die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erfüllen die von Verbrauchern geforderten Informationen über Produkte oder die Zuverlässigkeit von Herstellern und Händlern“ fand bei den Befragungszielgruppen einstimmig eher Ablehnung (durchschnittliche Angabe „3“; vgl. Abbildung 17). Insbesondere die Verbraucherorganisationen lehnten diese Aussage mit einer durchschnittlichen Angabe von „1,8“ stark ab. Die Aussage „die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erlauben eine gute Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte“ fand insgesamt eher Ablehnung (durchschnittliche Angabe „3,2“). Dass „die Verbraucher nicht immer wissen, was die Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen über Produkte oder Hersteller/Händler aussagen“, wurde über alle Befragungszielgruppen hinweg mit durchschnittlich „5,7“ bewertet und fand somit Zustimmung. Die Experten waren zudem der Auffassung, dass „die Erläuterungen zu Gütesiegeln o.ä. standardisierte Kennzeichnungen nicht ausreichend gegeben sind“ (durchschnittlichen Angabe „5,1“). Die befragten Gruppen stimmten mit Ausnahme der Verbraucherorganisationen der Aussage zu, dass sich „Verbraucher selbst zu wenig über Produkte informieren und zu viel von Herstellern und Händlern erwarten“ (durchschnittliche Bewertung „5,4“). Eine Behörde wies zudem darauf hin, dass die Aussage von anderen Faktoren wie soziales Milieu, Einkommensverhältnissen und Bildungsstand abhängig

¹⁷⁵ Eine Verbraucherorganisation sowie eine Behörde hatten zu den in diesem Abschnitt enthaltenen Aussagen keine Angaben gemacht.

¹⁷⁶ Da es sich hierbei um Angaben der Befragten handelte, können diese aufgrund fehlender Informationen nicht weiter ausgeführt werden.

sei. Verbraucherorganisationen lehnten diese Aussage mit einer durchschnittlichen Angabe von „3“ eher ab.

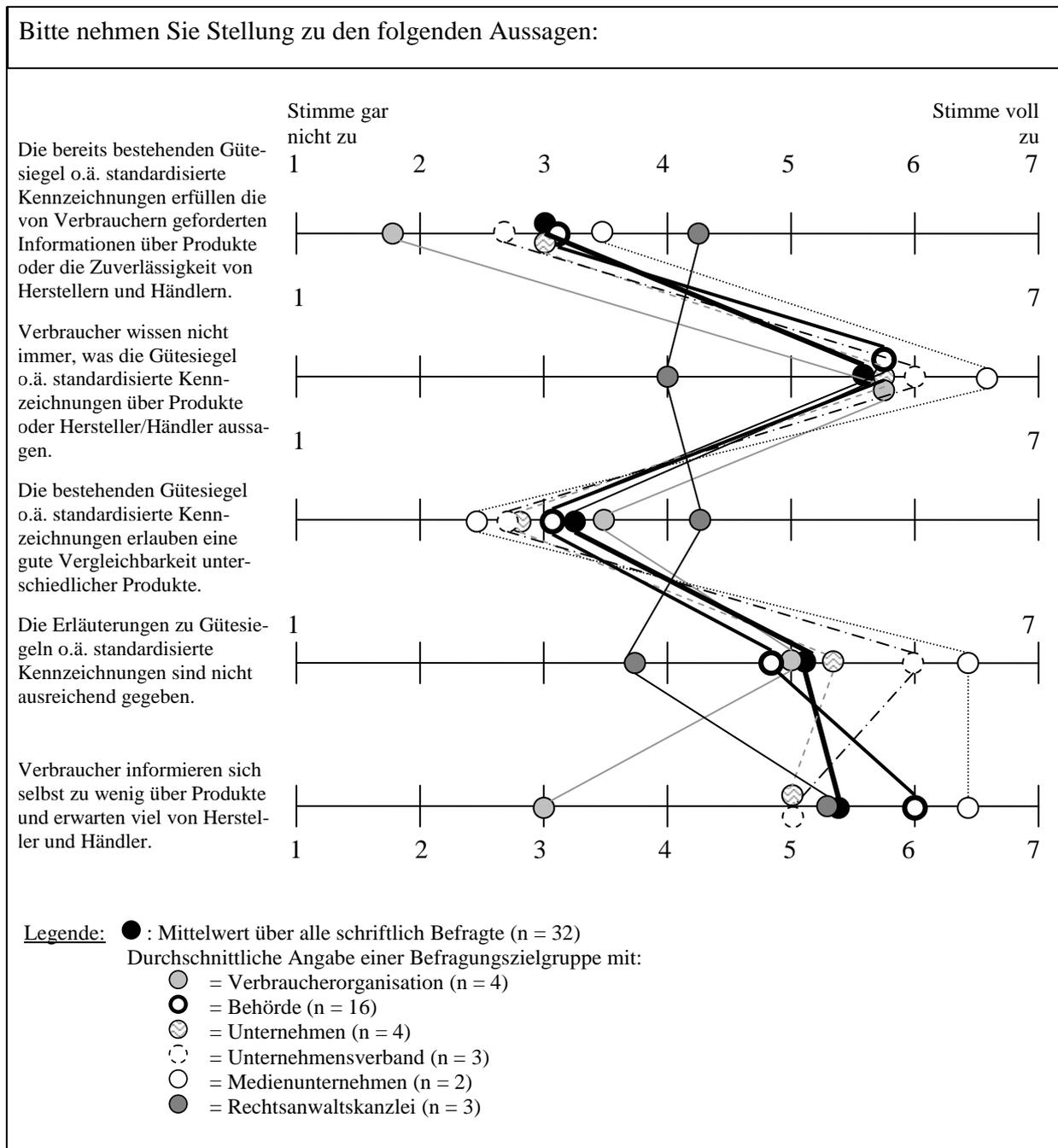


Abbildung 17: Stellungnahmen der Befragten zu Aussagen über den derzeitigen Verbraucherschutz

3.14.2. Beurteilung bestehender Projekte/Initiativen zur Erhöhung des Verbraucherschutzes

3.14.2.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Die Experten wurden zudem befragt, ob die folgenden vier in der (Fach-)Öffentlichkeit diskutierten Projekte/Initiativen den Verbraucherschutz erhöhen und ob diese Projekte/Initiativen weiter ausgebaut werden sollten (vgl. Abbildungen 18 und 19).

GDA-System (Angabe von Fett, Zucker und Salz pro 100g)

Verbraucherorganisationen (durchschnittliche Angabe „2“) und Behörden (durchschnittliche Angabe „2,6“) vertraten nicht die Meinung, dass die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch das von der Industrie entwickelte GDA-System den Verbraucherschutz erhöht. Dementsprechend zurückhaltend wurde auch ein Ausbau dieses Systems beurteilt. Unternehmen, Rechtsanwaltskanzleien, Medienunternehmen und Unternehmensverbände sahen in dem GDA-System eine, wenn auch geringe Möglichkeit (durchschnittliche Angabe dieser Befragungszielgruppen „4,9“), den Verbraucherschutz zu erhöhen. Ein Projektausbau wurde daher auch nur mit durchschnittlich knapp „4,8“ empfohlen.

Ampelkennzeichnung (Einteilung von Fett, Zucker und Salz in ein rot-gelb-grünes Farbschema)

Die Ampelkennzeichnung wurde von Verbraucherorganisationen, Unternehmen und Medienunternehmen als geeignet angesehen, den Verbraucherschutz zu erhöhen (durchschnittliche Angabe dieser Gruppen „6“). Zwei der vier Verbraucherorganisationen waren zugleich auch Teilnehmer/Unterstützer dieser Initiative. Ein Unternehmen war mit einer Bewertung von „1“ strikt gegen die Ampelkennzeichnung. Die Beurteilung für den Projektausbau fand bei diesen Befragungszielgruppen insgesamt Zustimmung. Behörden, Rechtsanwaltskanzleien und Unternehmensverbände lehnten die Aussage eher ab, dass eine Ampelkennzeichnung den Verbraucherschutz erhöhen würde (durchschnittliche Angabe der drei Gruppen „3,5“). Sie votierten infolgedessen eher nicht für einen Projektausbau (durchschnittliche Angabe „3,7“).

Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants im Rahmen herkömmlicher hygiene- und lebensmittelrechtlicher Überprüfungen (z.B. Smiley-Projekt in Nordrhein-Westfalen)

Eine Vergabe von Gütesiegeln wurde von Verbraucherorganisationen, Unternehmen¹⁷⁷ und Medienunternehmen als geeignet bewertet, den Verbraucherschutz zu erhöhen (durchschnittliche Angabe dieser Gruppen „5,7“). Diese Initiative wurde folglich auch als ausbaufähig beurteilt

¹⁷⁷ Ein Unternehmen nahm nach eigener Angabe an dem Smiley-Projekt teil.

(durchschnittliche Angabe „5,5“). Behörden, Unternehmensverbände und insbesondere Rechtsanwaltskanzleien vertraten nicht die Meinung der anderen Befragungszielgruppen, die Vergabe von Gütesiegeln erhöhe den Verbraucherschutz (durchschnittliche Angabe dieser Gruppen „3,5“). Sie lehnten einen Ausbau der Initiative eher ab (durchschnittliche Bewertung „3,8“).

Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet

Die Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet (z.B. im Bezirk Pankow, Berlin) wurden von allen Verbraucherorganisationen (eine Organisation unterstützt diese Initiative) und mit jeweils einer Ausnahme in den Befragungszielgruppen Unternehmen, Medienunternehmen und Unternehmensverbände als geeignet angesehen, den Verbraucherschutz zu erhöhen (durchschnittliche Bewertung „5,7“).¹⁷⁸ Nach Meinung dieser Teilgruppe sollten derartige Projekte weiter ausgebaut werden (durchschnittliche Bewertung „5,4“). Behörden und Rechtsanwaltskanzleien vertraten nicht die Meinung, dass Positiv- und Negativlisten den Verbraucherschutz erhöhen (durchschnittliche Bewertung „3,2“). Sie stimmten auch gegen eine Erweiterung dieser Initiative (durchschnittliche Bewertung „2,8“).

¹⁷⁸ Vgl. für die Beurteilung der Positiv-/Negativlisten auch die Ausführungen der Teilnehmer der Fokusgruppen in Oertel et al. (2010), S. 92 ff.

Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Projekte/Initiativen geeignet sind, den Verbraucherschutz zu erhöhen:

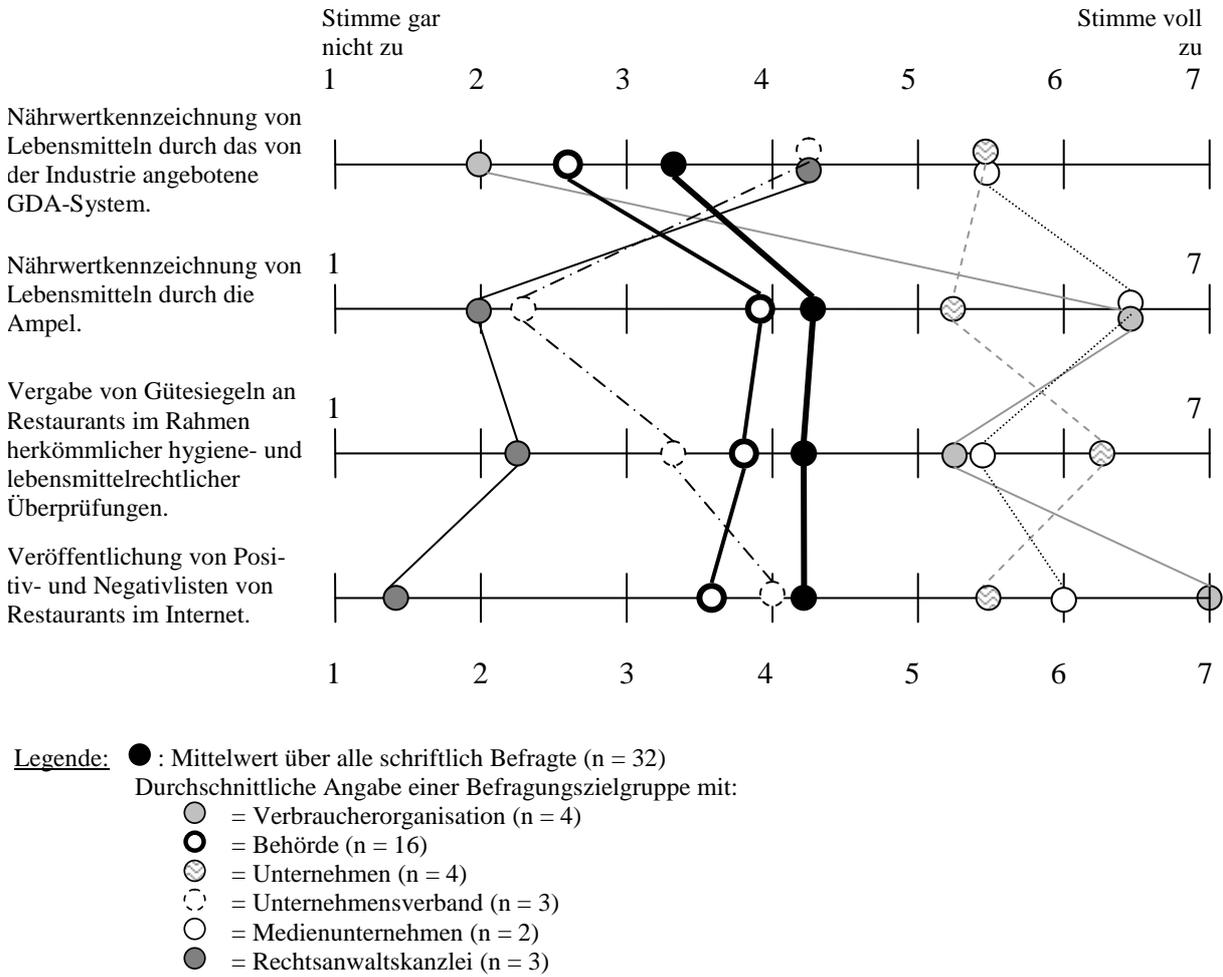


Abbildung 18: Beurteilung ausgewählter Projekte/Initiativen zur Erhöhung des Verbraucherschutzes

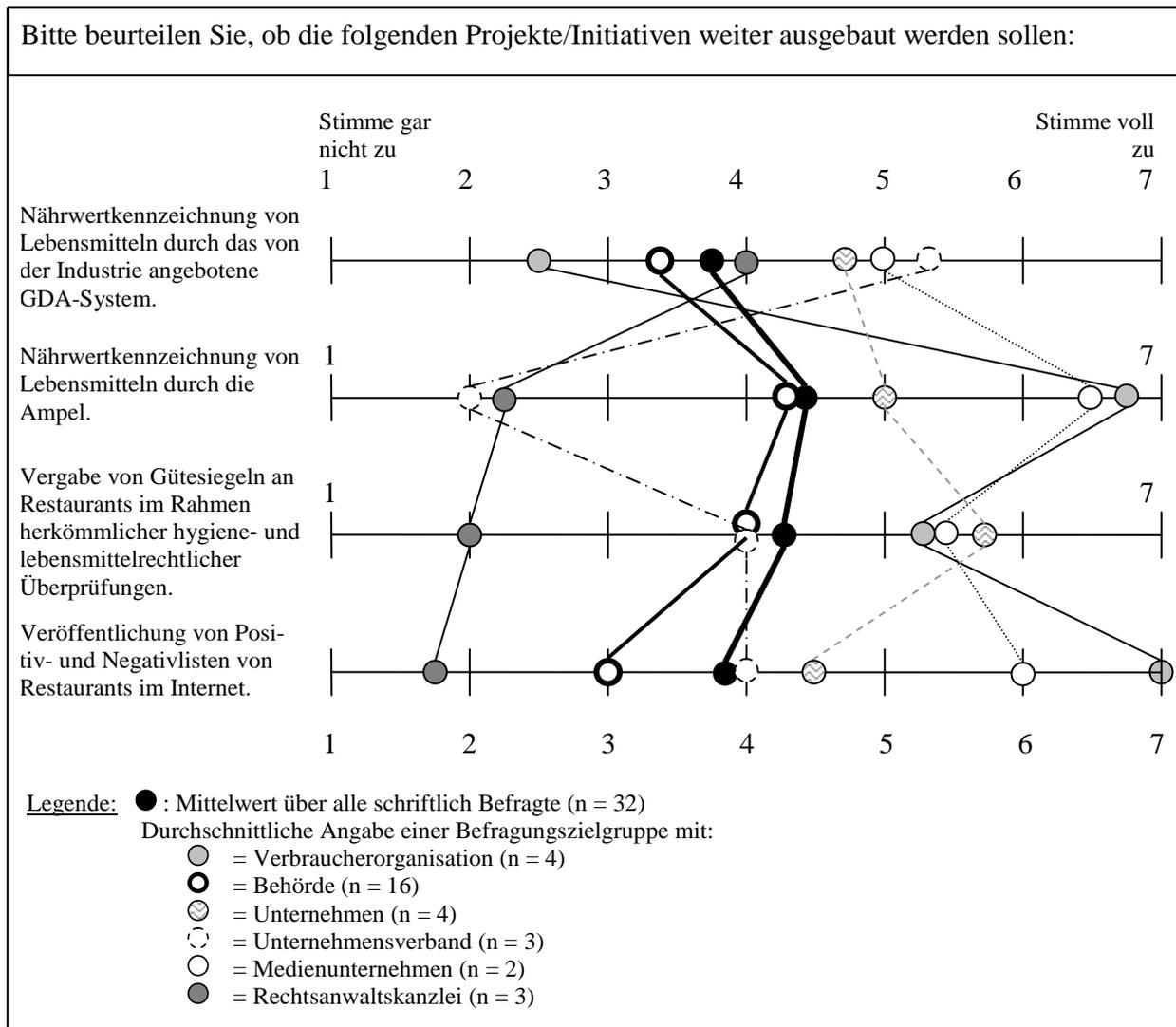


Abbildung 19: Beurteilung eines Ausbaus ausgewählter Projekte/Initiativen

3.14.2.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Der Experte eines Unternehmens warf Bewertungssystemen wie dem Smiley-System eine Scheingenauigkeit vor.¹⁷⁹ Aufgrund der Frage nach der Objektivität bei einer Bewertung von Restaurants stoßen diese Systeme an ihre Grenzen. Hier bevorzugte der Experte eine Unterstützung der Lebensmittelkontrolleure, da in diesem Bereich und insbesondere in dem der Gaststätten zu wenig Kontrolleure tätig seien.

3.14.2.3. Zwischenfazit

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

¹⁷⁹ Die Experten der anderen Herstellerunternehmen bezogen zu der Fragestellung keine Stellung.

Nach Meinung der Experten sollten, wenn erforderlich, die Ampelkennzeichnung oder die Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants weiter ausgebaut werden. Die Zustimmung zu einem Ausbau war aber sehr zurückhaltend. Es wurde zudem eine bessere Vergleichbarkeit der bestehenden Gütesiegel gefordert aber auch an den Verbraucher appelliert, sich mehr zu informieren, da diese nicht immer wissen, was die Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen über Produkte oder Hersteller/Händler aussagen.

Erkenntnisse aus der Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Mit der Stellungnahme eines Unternehmens zum aktuellen Verbraucherschutz wurde aufgezeigt, dass anstelle von einer subjektiven Bewertung von Betrieben durch ein Smiley-System mehr Kontrollen in die Betriebe geschickt werden sollten.

3.15. Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme

3.15.1. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 1: Schriftliche Befragung

Angesichts der benötigten Expertise im Bereich der Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme wurden nur Verbraucherorganisationen (n = 5), Unternehmen (n = 4), Rechtsanwaltskanzleien (n = 3) und Unternehmensverbände (n = 3) hierzu befragt. Drei Verbraucherorganisationen, ein Unternehmen und alle Rechtsanwaltskanzleien haben sich mit diesem Bereich im Rahmen des VIGs befasst und nahmen zu den im jeweiligen Fragebogen enthaltenen Aussagen Stellung.

Verbraucherorganisationen und das Unternehmen stimmten der Aussage zu, dass *„bei rein produktbezogenen Informationen (ähnlich den Angaben auf dem Etikett) ein Rechtsschutz für das einzelne Unternehmen nicht erforderlich ist“* (durchschnittliche Angabe dieser Gruppen „6,5“). Rechtsanwaltskanzleien stimmten dieser Aussage nicht zu (durchschnittliche Angabe „2,3“). Bis auf Ausnahme bei dem Unternehmen und einer Rechtsanwaltskanzlei bewerteten die Gruppen *„die Veröffentlichung des Qualitätssicherungskonzeptes eines Unternehmens mit der Möglichkeit der Kommentierung durch das Unternehmen als sinnvoll“* (durchschnittliche Angabe „5,1“). Das befragte Unternehmen und die Rechtsanwaltskanzleien hielten einen *„Rechtsschutz hinsichtlich einer Veröffentlichungspflicht des Qualitätssicherungskonzeptes eines Unternehmens für erforderlich“* (durchschnittliche Bewertung dieser Gruppen „5,8“). Verbraucherorganisationen vertraten diese Meinung nicht (durchschnittliche Bewertung „2,7“). Die Aussage, *„Qualitätssiegel, die extern vergeben und überwacht werden, tragen zur Qualitätssicherung bei und erlauben eine*

leichte Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte“ fand bei jeder Gruppe Zustimmung (durchschnittliche Bewertung „5,3“).¹⁸⁰ *„Die Mitteilung rechtskräftiger oder bestandskräftiger Beanstandungen ist sinnvoll“* wurde nur von Verbraucherorganisationen (durchschnittliche Bewertung „6,7“) vertreten. Unternehmen und Rechtsanwaltskanzleien stimmten in diesem Punkt nicht zu (durchschnittliche Bewertung der beiden Gruppen „2,8“). Dass *„ein Rechtsschutz hinsichtlich einer solchen Mitteilungspflicht nicht erforderlich ist“*, wurde von den Verbraucherorganisationen eher zustimmend bewertet (durchschnittliche Bewertung „5“) und von Unternehmen und Rechtsanwaltskanzleien eher abgelehnt (durchschnittliche Bewertung „2“).¹⁸¹ Die Aussage *„der bloße Umstand einer Beanstandung ist nicht aussagekräftig, solange ihre Berechtigung nicht geklärt ist“* fand über alle Gruppen hinweg Zustimmung (durchschnittliche Bewertung „5,3“). Auch waren sich die Befragungszielgruppen hinsichtlich folgender Aussage einig: *„Die erhaltenen Informationen sollten nur zur persönlichen Information und nicht zu einer kommerziellen Nutzung verwendet werden dürfen“* (durchschnittliche Angabe „5,2“).¹⁸² Differenzen ergaben sich weiter bei der folgenden Stellungnahme: *„Wäre auf Seiten des Antragbearbeiters das Auskunftsinteresse des Antragstellers bekannt, so wäre ein Abwägungsprozess mit Geheimhaltungsinteressen des Unternehmens leichter möglich“*. Rechtsanwaltskanzleien stimmten dieser Aussage mit einer durchschnittlichen Angabe von „6“ zu und das befragte Unternehmen mit einer Angabe von „1“ eindeutig nicht. Die Verbraucherorganisationen hatten hierzu sehr unterschiedliche Meinungen, welche die ganze Bandbreite der Ratingskala abdeckten (durchschnittliche Angabe „3,3“).

3.15.2. Primärforschung der Bietergemeinschaft – Stufe 2: Experteninterviews

Von den interviewten Experten bezogen lediglich drei Stellung zu der Thematik Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme.

Von dem Experten eines Ministeriums wurden das Anhörungserfordernis und die damit verbundenen Rechtsschutzmöglichkeiten als „Totengräber für eine effektive Verbraucherinformation“ umschrieben. Die Praxis hätte gezeigt, dass automatisch nach einer Anhörung diese Rechtsschutzmöglichkeiten ergriffen werden, was dazu führt, dass Zeiträume verstreichen, bis die Information gewährt werden kann. Für den Verbraucher sei diese verspätete Nachricht unzureichend aber auch für den anfallenden Aufwand bei Behörden und Unternehmen sei die Situation unerfreulich.

¹⁸⁰ Eine Verbraucherorganisation bezog zu dieser Aussage keine Stellung.

¹⁸¹ Eine Rechtsanwaltskanzlei hatte diese Aussage nicht bewertet.

¹⁸² Eine Verbraucherorganisation bewertete die Aussage mit „4“ und erläuterte weiter, dass „eine an Verbraucherorganisationen abgegebene und dann veröffentlichte Information nicht 'kommerziell' genutzt wird, sondern den Verbraucherschutz verbessert. Eine zweite Verbraucherorganisation gibt keine Bewertung ab, sondern weist darauf hin, dass es um Verbraucherinformationen geht“.

Ein Unternehmensverband bewertete im Interview die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten als recht gut ausgestattet. Zugleich äußerte der Experte, dass neben den Anhörungsrechten auch die Möglichkeit bestehen sollte, vor einer aktiven Offenlegung der Information dem Betroffenen einen gerichtlichen Rechtsschutz zu ermöglichen.

Teil 3: Anwendungserfahrungen und juristische Bewertung

1. Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG

1.1. Einführung

Teilprojekt 3.1. behandelt die Frage, ob sich eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG auf weitere Produkte und Dienstleistungen empfiehlt. Bei der Befragung der einzelnen Experten wurden dazu sehr unterschiedliche Auffassungen geäußert. Während verbrauchernahe Experten eine Ausweitung auf andere Branchen für richtig hielten, wurde bei den eher unternehmensnahen Experten eine Ausdehnung teils befürwortet, teils abgelehnt.

Im Folgenden soll eine Ausdehnung für die Bereiche Arzneimittel, Medizinprodukte, Chemikalien, Maschinen, Geräte und Werkzeuge, Bauprodukte, Pyrotechnik und Dienstleistungen untersucht werden. Es handelt sich dabei um die Problembereiche, die auch in der Entstehungsphase des VIG diskutiert wurden. Im Hinblick auf die aktuelle Diskussion wird im Fazit auch kurz auf den Bereich der Finanzdienstleistungen eingegangen.

Als Grundlage für die Frage der Ausweitung des VIG werden zunächst für die einzelnen Produktgruppen die wichtigsten bereits jetzt geltenden Informationsregelungen nach dem nationalen Recht und dem Gemeinschaftsrecht dargestellt. Dabei beschränken sich die Ausführungen auf die wichtigsten Bereiche und Regelungen. Auf besondere Regelungen für Produkte innerhalb der Produktgruppen – etwa durch die Elektronikrichtlinie oder die Niederspannungsgeräte richtlinie – wird im Interesse der Übersichtlichkeit nicht eingegangen.

In einem ersten Schritt wird ein Überblick über die Materien gegeben, die bereits heute vom VIG erfasst werden. Dabei empfiehlt sich angesichts der unterschiedlichen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen eine gesonderte Behandlung der einzelnen Produktgruppen. § 1 Satz 1 Nr. 1 VIG knüpft an einen Verstoß gegen Regelungen im Anwendungsbereich des LFGB an. Soweit in § 1 Satz 1 Nr. 2 bis Nr. 5 VIG der Begriff des Erzeugnisses verwendet wird, bezieht sich dieser auf die Definition in § 2 Abs. 1 LFGB.

Bezogen auf die Produktgruppen geht es damit um folgende Bereiche: Lebensmittel, Futtermittel, kosmetische Mittel und Spielzeug. Die Entscheidung, diese Produkte im LFGB zusammenzufassen, ist eine des deutschen Gesetzgebers. Gemeinschaftsrechtlich liegen diesen Gruppen unterschiedliche Regelungen zugrunde, die hier kurz zusammengestellt werden.

1.2. Erzeugnisse im Anwendungsbereich des LFGB

Im Bereich der Lebens- und Futtermittel ist gemeinschaftsrechtlich in erster Linie auf die VO EG 178/2002 (BasisVO) hinzuweisen. Weitere wichtige Regelungen des Gemeinschaftsrechts – die Information der Verbraucher betreffend – finden sich für Lebensmittel in der Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG und in zahlreichen Sonderregelungen etwa über die Kennzeichnung von Produkten des ökologischen Landbaus (VO EG 843/2007 mit ÖkoKennzVO), genetisch veränderter Lebensmittel (VO EG 1829/2003 – GentechnikVO mit GenTG) und neuartiger Lebensmittel (VO EG 258/97 – Novel-Food-VO).

1.2.1. Besonderheiten für Futtermittel nach VO EG 767/2009

Bei den Futtermitteln wird die Frage der Kennzeichnung durch die neue VO EG 767/2009 geregelt. Obwohl die Futtermittel bereits vom Anwendungsbereich des VIG umfasst sind, lohnt sich ein Blick in diese Verordnung insbesondere wegen zweier Punkte: Zum einen wird dort die Frage eines Gemeinschaftsverzeichnisses der Futtermittel geregelt, das Informationen im Internet zur Verfügung stellt, zum anderen trifft die VO eine Regelung über die behördliche Bekanntgabe der genauen Zusammensetzung eines Futtermittels.

Die Beteiligung am Gemeinschaftskatalog ist nach Art. 24 der VO EG 767/2009 für den Unternehmer freiwillig. Beteiligt er sich an dem System, so muss er folgende Angaben in das Internet einstellen: a) die Bezeichnung; b) die Kennnummer; c) eine Beschreibung des Einzelfuttermittels einschließlich gegebenenfalls Angaben zum Herstellungsverfahren; d) Angaben, die die obligatorischen Angaben nach Art. 16 Abs. 1 b ersetzen, und e) ein Glossar der Definitionen der verschiedenen genannten Verfahren und Fachausdrücke.

Ergänzt wird dieser Gemeinschaftskatalog durch zwei Kodizes zur Frage der guten Kennzeichnungspraxis. Auch insoweit sind die Hersteller in ihrer Entscheidung über eine Beteiligung frei. Die Kodizes werden unter Einbeziehung der beteiligten Wirtschaftskreise und der beteiligten Verwenderkreise erstellt.

Auch hinsichtlich der Frage, ob Behörden Auskunft über die ihnen bekannte Zusammensetzung des Produkts geben dürfen, enthält die neue VO eine Regelung. Es heißt dort in Art. 17 VO EG 767/2009:

(3) Im Falle einer Dringlichkeit in Bezug auf die menschliche Gesundheit, die Tiergesundheit oder den Umweltschutz und unbeschadet der Richtlinie 2004/48/EG kann die zuständige Behörde dem Käufer Informationen übermitteln, die bei ihr gemäß Art. 5 Abs. 2 vorhanden sind, nachdem sie nach Abwägung der legitimen Interessen der Hersteller und der Käufer zu dem Schluss kommt, dass eine solche Übermittlung von Informationen gerechtfertigt ist. Gegebenenfalls übermittelt die zuständige Behörde

diese Informationen vorbehaltlich der Unterzeichnung einer Vertraulichkeitserklärung durch den Käufer.

Diese Regelung zeigt, dass für die Futtermittel auf Gemeinschaftsebene hinsichtlich dieses Punktes eine Abwägung zwischen den Interessen des Herstellers und des Verwenders getroffen wurde. Eine Auskunftserteilung, welche die Zusammensetzung des Futters ohne die in dieser Bestimmung geregelte Eingangsvoraussetzung erlaubt, wäre mit dieser Bestimmung nicht zu vereinbaren. Bei den Vorschlägen zur Weiterentwicklung des VIG muss deshalb im Futtermittelbereich diese Regelung berücksichtigt werden. Eine Regelung, die derartige Informationen auf Anfrage eines Verbrauchers preisgibt, ohne dass die Voraussetzung der Dringlichkeit im Sinne des Art. 17 Abs. 3 VO EG 767/2009 gegeben ist, würde den gemeinschaftsrechtlich gewährten Geheimnisschutz unterlaufen.

1.2.2. Besonderheiten für Lebensmittel im Hinblick auf die geplante InformationsVO

Für Lebensmittel ist eine Überführung der Etikettierungsrichtlinie in eine InformationsVO geplant (KOM 2008/40).¹⁸³ Ziel dieser VO ist es unter anderem, das Kennzeichnungsrecht in einem Bottom-Up-Prozess für die Unternehmen durch innovative Kennzeichnungslösungen zu flexibilisieren.¹⁸⁴ Wie Art. 3 Abs. 1 und die Erwägungsgründe 17 ff. zeigen, will die geplante VO gerade eine bewusste Kaufentscheidung des Verbrauchers ermöglichen. Dabei sieht Art. 4 folgende Informationen als erforderlich an: a) Informationen zu Identität und Zusammensetzung, Eigenschaften oder sonstigen Merkmalen des Lebensmittels; sowie b) Informationen zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher und zur sicheren Verwendung eines Lebensmittels. Hierunter fallen insbesondere Informationen zu i) seiner Zusammensetzung, die für die Gesundheit bestimmter Gruppen von Verbrauchern schädlich sein könnte; ii) Haltbarkeit, Lagerung und sicherer Verwendung; iii) den Auswirkungen auf die Gesundheit, insbesondere zu den Risiken und Folgen eines schädlichen und gefährlichen Konsums von Lebensmitteln; c) Informationen zu ernährungsphysiologischen Besonderheiten, damit die Verbraucher – auch diejenigen mit besonderen Ernährungsbedürfnissen – bewusste Kaufentscheidungen treffen können.

Die geplante VO wird dem nationalen Gesetzgeber im Bereich der Information über Lebensmittel nur einen sehr eingeschränkten Spielraum belassen. Nach Art. 37 des Entwurfs sind nationale Regelungen auch aus Gründen des Verbraucherschutzes nur noch dann zulässig, wenn diese spezielle Arten oder

¹⁸³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vom 30.1.2008, KOM (2008) 40 endg.; vgl. dazu auch den Berichtsentwurf der Berichterstatterin Sommer vom 11.11.2009,

¹⁸⁴ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/pr/795/795512/795512de.pdf.
KOM (2008) 40, S. 8.

Kategorien von Lebensmitteln betreffen. Generelle Informationspflichten können nicht auferlegt werden. Dies wird bei der Frage eines Auskunftsanspruchs gegen den Lebensmittelunternehmer zu berücksichtigen sein.

1.2.3. Kosmetika

Kosmetika sind Produkte, die den Regelungen des LFGB unterliegen, wie § 1 Nr. 1, § 2 Abs. 1, 5 LFGB zeigen. Gemeinschaftsrechtlich werden diese Produkte weder von der BasisVO noch von der geplanten InformationsVO erfasst. Maßgebend ist hier die am 22. Dezember 2009 im Amtsblatt veröffentlichte KosmetikVO 1223/2009.¹⁸⁵

In Art. 21 dieser Verordnung wird der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen wie folgt geregelt:

Zugang der Öffentlichkeit zur Information

Ungeachtet des Schutzes vor allem der Geschäftsgeheimnisse und der Rechte am geistigen Eigentum gewährleistet die verantwortliche Person, dass die qualitative und quantitative Zusammensetzung des kosmetischen Mittels und bei Riech- und Aromastoffen die Bezeichnung und die Code-Nummer dieser Zusammensetzung und Angaben zur Identität des Lieferanten sowie vorhandene Daten über unerwünschte Wirkungen und schwere unerwünschte Wirkungen, die durch das kosmetische Mittel bei seiner Anwendung hervorgerufen werden, der Öffentlichkeit mit geeigneten Mitteln leicht zugänglich gemacht werden.

Die öffentlich zugänglich zu machenden quantitativen Angaben über die Zusammensetzung des kosmetischen Mittels beschränken sich auf gefährliche Stoffe im Sinne von Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008.

Diese Regelung zeigt einen differenzierten Ansatz: Zum einen wird ein voraussetzungslos gewährter Zugang sichergestellt. Andererseits wird der Schutz der Geschäftsgeheimnisse hervorgehoben. Insbesondere quantitative Angaben über Inhaltsstoffe können nur bei solchen Stoffen verlangt werden, die als besonders gefährlich eingestuft werden. Dies kann bei der Auskunftsgewährung über Untersuchungsergebnisse von Kosmetika nicht außer Acht gelassen werden. Besonders problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die Bekanntgabe von Informationen im Internet, soweit diese über die Angaben hinausgehen, die nach den Grundsätzen der KosmetikVO in dieser Form veröffentlicht werden.

¹⁸⁵ ABl. L 342/59 vom 22.12.2009.

Besteht der Verdacht, dass ein Kosmetikum ernste unerwünschte Wirkungen hat, so sieht Art. 23 VO EG 1223/2009 einen abschließenden Katalog der von den Behörden zu ergreifenden Maßnahmen vor. Dabei wird der Begriff der ernsten unerwünschten Wirkung in Art. 2 Abs. 1 folgendermaßen definiert:

o) "unerwünschte Wirkung": eine negative Auswirkung auf die menschliche Gesundheit, die auf den normalen oder vernünftigerweise vorhersehbaren Gebrauch eines kosmetischen Mittels zurückführbar ist;

p) "ernste unerwünschte Wirkung": eine unerwünschte Wirkung, die zu vorübergehender oder dauerhafter Funktionseinschränkung, Behinderung, einem Krankenhausaufenthalt, angeborenen Anomalien, unmittelbarer Lebensgefahr oder zum Tod führt;

Weiterhin gibt Art. 25 VO EG 1223/2009 den nationalen Behörden Befugnisse, bei einer ernsten Gesundheitsgefahr einzuschreiten. Dabei findet ein Informationsaustausch über das Schnellwarnsystem RAPEX statt, Art. 25 Abs. 7 VO EG 1223/2009.

1.2.4. Spielzeug

Auch Spielwaren und Scherzartikel zählen nach § 2 Abs. 6 Nr. 5 LFGB zu den Bedarfsgegenständen und damit zu den Erzeugnissen, die in den Anwendungsbereich des LFGB fallen. Gemeinschaftsrechtlich wird Spielzeug durch die neue Richtlinie 2009/48/EG geregelt, die an die Stelle der bisherigen Richtlinie 88/378/EWG getreten ist. Ergänzend sind die Richtlinie über die Produktsicherheit 2001/95/EG und die Marktüberwachungsverordnung (EG) 765/2008 anzuwenden.¹⁸⁶

In der neuen Richtlinie werden detaillierte Vorgaben darüber gemacht, welche chemischen Stoffe in Spielzeug verwendet werden dürfen. Bestimmte Stoffe dürfen nur bei entsprechender Kennzeichnung verwendet werden (Anhang II). Weiterhin enthält die Richtlinie Vorgaben für Warnhinweise (Anhang V).

In dem hier interessierenden Zusammenhang ist zu beachten, dass durch die Richtlinie 2009/48/EG gerade die Frage der chemischen Stoffe in Spielzeugen neu geregelt wird und die Grenzwerte angepasst wurden.¹⁸⁷ Die Richtlinie verpflichtet zur Beifügung von Gebrauchsanweisungen und regelt die Notwendigkeit von Warnhinweisen. Maßnahmen zur Gefahrenabwehr sind in Art. 42 geregelt; sie entsprechen denen der MarktüberwachungsVO. Der Informationsaustausch erfolgt über das Schnellwarnsystem RAPEX, Art. 44. Dabei sind Spielwaren im europäischen Schnellwarnsystem mit 28%

¹⁸⁶ Vgl. Erwägungsgrund 39 der Richtlinie 2009/48/EG.

¹⁸⁷ Vgl. Erwägungsgründe 21, 22 der Richtlinie 2009/48/EG.

aller Warnmeldungen die am meisten genannten gefährlichen Produkte.¹⁸⁸ Hinsichtlich der Transparenz und der Vertraulichkeit bei Erlass von Maßnahmen verweist Art. 49 RL 2009/48/EG auf Art. 16 RL 2001/95EG. Im Übrigen ist eine allgemeine Veröffentlichung der Zusammenfassung der Tätigkeitsberichte vorgesehen, Art. 48 RL 2009/48/EG.

Die Expertenkommission, die von der Kommission als Reaktion auf die Produktrückrufe Maßnahmen zur Verbesserung der Produktsicherheit vorgeschlagen hat, schlägt keine Information der Verbraucher über Produktrisiken unterhalb der Sicherheitsschwelle und keine Benennung von Unternehmen vor, deren Produkte chemische Stoffe unterhalb der zugelassenen Grenzwerte enthalten.¹⁸⁹

In Art. 16 RL 2001/95/EG heißt es dazu:

(1) Die den Behörden der Mitgliedstaaten oder der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen über von Produkten ausgehende Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher werden im Allgemeinen gemäß den Anforderungen der Transparenz und unbeschadet der für die Überwachung und Untersuchung erforderlichen Einschränkungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Insbesondere hat die Öffentlichkeit Zugang zu Informationen über die Produktidentifizierung, die Art des Risikos und die getroffenen Maßnahmen.

Die Mitgliedstaaten und die Kommission treffen jedoch die erforderlichen Maßnahmen, um ihre Beamten und Bediensteten zu verpflichten, die aufgrund dieser Richtlinie gesammelten Informationen, die ihrem Wesen nach in hinreichend begründeten Fällen dem Geschäftsgeheimnis unterliegen, geheim zu halten, es sei denn, bestimmte Informationen über sicherheitsrelevante Eigenschaften von Produkten müssen unter Berücksichtigung der Gesamtumstände veröffentlicht werden, um den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher zu gewährleisten.

(2) Der Schutz des Geschäftsgeheimnisses darf der Weitergabe von Informationen, die für die Gewährleistung der Wirksamkeit der Überwachungsmaßnahmen und der Marktüberwachung relevant sind, an die zuständigen Behörden nicht entgegenstehen. Erhalten die Behörden Informationen, die unter das Geschäftsgeheimnis fallen, so schützen sie deren Vertraulichkeit.

Diese Regelung zeigt Mechanismen, die sich auch bei vielen anderen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zeigen: Eine Erweiterung der öffentlichen Information, ein Zurücktreten der Betriebsgeheimnisse bei Gefahren für Gesundheit und Sicherheit und eine Einschränkung des Geheimnisschutzes gegenüber den Überwachungsbehörden unter gleichzeitiger Verschwiegenheitspflicht dieser Behörde. Die Umsetzung der Spielzeugrichtlinie erfolgte durch die 2. GPSGV und § 10 GPSG. Diese Normen enthalten einen Katalog der Informationen, die dem Produkt beigefügt sein müssen (§ 5 2. GPSGV),

¹⁸⁸ RAPEX-Bericht 2009, S. 17 (472 Meldungen).

¹⁸⁹ Evaluating Business safety measures in the toy supply chain – Final report., http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/docs/2009_rapex_report_de.pdf.

über welche Umstände die Öffentlichkeit bei Gesundheitsrisiken informiert werden muss und welche Grenzen dabei zu beachten sind (§ 10 GPSG). Die Weitergabe anderer, über diese Umstände hinausgehender Information auf der Grundlage einer Fortentwicklung des VIG wird im Bereich der Spielwaren nur unter Berücksichtigung dieser Grundsätze gemeinschaftsrechtlich zulässig sein. Sollten etwa Informationen über das Ausnutzen zulässiger Toleranzen bei bestimmten, namentlich benannten Anbietern durch staatliche Behörden in das Internet eingestellt werden, so könnte die von Art. 16 RL 2001/95/EG geforderte Balance zwischen Information und Geheimnisschutz unterlaufen werden. Zum anderen könnte auch der freie Warenverkehr durch mitgliedstaatliche Maßnahmen beeinträchtigt werden, wenn der Staat durch die Veröffentlichung derartiger Informationen trotz der Verkehrsfähigkeit des Produkts Einfluss auf die Kaufentscheidung des Verbrauchers nimmt. Dies gilt zunächst nur für aktive Veröffentlichungen durch den Staat selbst; nicht anders wird man aber entscheiden können, wenn diese Informationen vom Staat auf Anfrage einer Organisation mitgeteilt werden, welche durch ihre Veröffentlichung auf das Kaufverhalten der Verbraucher Einfluss nehmen will.¹⁹⁰ Da die empirische Untersuchung gezeigt hat, dass die Anträge zu einem ganz wesentlichen Teil direkt oder indirekt von Verbraucherorganisationen mit dem Ziel der Veröffentlichung gestellt wurden, erscheint eine Differenzierung zwischen einer aktiven Information durch den Staat und der Weitergabe auf Anfrage problematisch. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Weiterverwendung der Information mit dem Ziel der Veröffentlichung nicht ausgeschlossen ist. Werden etwa Untersuchungsergebnisse einer Organisation mitgeteilt, die diese veröffentlichen möchte, und sieht man zugleich in der Veröffentlichung derartiger Ergebnisse die Beeinträchtigung des Handelsverkehrs mit verkehrsfähigen Produkten, so wird der Staat sich nicht darauf berufen können, die Information nur auf Anfrage und damit „passiv“ herausgegeben zu haben.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Spielzeugrichtlinie – ebenso wie die später zu behandelnde Maschinenrichtlinie – Teil des Regelungskonzepts des New Approach ist. Dieses Regelungskonzept verfolgt das Ziel, unter Verzicht auf zu detaillierte Regelungen,¹⁹¹ durch die Formulierung grundlegender Anforderungen an Produkte und durch die einheitliche CE-Kennzeichnung die Verkehrsfähigkeit innerhalb der Gemeinschaft abschließend zu regeln.¹⁹² In dem Beschluss 768/2008/EG wird zugleich ein Muster für künftige Regelungen festgelegt, die sich an diesem Konzept orientieren. Darin werden auch Regelungen für den Fall getroffen, dass ein Mitgliedsstaat Bedenken gegen die Sicherheit eines Produkts hat. Diese dann festzulegenden Maßnahmen unterscheiden sich je nach dem, ob nach Auffassung des Mitgliedsstaats das Produkt trotz der Einhaltung der Konformitätsanforderungen Gefahren für die Gesundheit oder Sicherheit mit sich bringt, oder ob das Pro-

¹⁹⁰ Vgl. zur Wahrnehmung von Informationsansprüchen durch Nichtregierungsorganisationen statt des Bürgers, *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, § 23 Rn. 90.

¹⁹¹ Vgl. Erwägungsgrund 8 Beschluss 768/2008/EG.

¹⁹² Vgl. Erwägungsgrund 29 Beschluss 768/2008/EG.

dukt die Konformitätsanforderungen verfehlt und deshalb Gefahren für die Gesundheit oder Sicherheit ausgehen.

Ziel dieses Ansatzes ist es, außerhalb dieser Verfahren Handelshemmnisse für Produkte zu vermeiden, die nach den Regeln der Konformitätsbewertung verkehrsfähig sind. Dieses Ziel wird auch in der zeitgleich mit dem Beschluss 768/2008/EG veröffentlichten MarktüberwachungsVO EG 765/2008 deutlich. Wie der Erwägungsgrund 1 dieser Verordnung zeigt, dient diese zum einen zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus, zum anderen will sie aber Handelshemmnisse ausschließen.¹⁹³ Dabei werden die Maßnahmen der Mitgliedsstaaten im Rahmen der Marktüberwachung abschließend bestimmt. Nach Art. 19 VO EG 765/2008 werden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, bei einer festgestellten Gefahr die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher zu treffen. Unterhalb der Schwelle der Gefahr kommt aber nach Art. 19 Abs. 5 VO EG 765/2008 dem Schutz der Vertraulichkeit eine erhebliche Bedeutung zu, die auch durch den Erwägungsgrund 31 VO EG 765/2008 deutlich wird. Dort wird ausdrücklich auf die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten hingewiesen, den Ruf der Wirtschaftsakteure nicht zu beschädigen.

Beschränkende Maßnahmen der Mitgliedsstaaten sind nur nach Maßgabe des Art. 21 VO EG 765/2008 zulässig. Damit wird durch den Ordnungsgeber ein geschlossenes System geschaffen, das für weitergehende Maßnahmen der Mitgliedsstaaten keinen Raum lässt.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass der deutsche Gesetzgeber mit § 10 GPSG eine Norm geschaffen hat, die Informationen über Verstöße nur nach strengen Maßstäben erlaubt. Die dort geregelten Voraussetzungen werden unterlaufen, wenn Verstoßinformationen auf der Grundlage des VIG voraussetzungslos bekannt gegeben werden.

Weiterhin ist hervorzuheben, dass nach dem Erwägungsgrund 52 des Beschlusses 768/2008/EG das Kennzeichnungsrecht auf der Grundlage einer eingehenden Analyse der dem Verbraucherschutz dienenden Kennzeichnungen verbessert werden soll. Hier wird der richtige Ansatz verfolgt, dem Verbraucher die erforderlichen Informationen mittels der Kennzeichnung zu gewähren, weil diese ihm im Augenblick der Kaufentscheidung auch zur Verfügung steht. Entsprechendes gilt nach dem Erwägungsgrund 36 der VO EG 765/2008, der die Kommission zur Analyse des Kennzeichnungssystems und ggf. zu Legislativvorschlägen auffordert.

¹⁹³ Erwägungsgrund 1 VO EG 765/2008.

1.3. Produkte außerhalb des Anwendungsbereichs des LFGB

Nach diesem knappen Überblick über Produktbereiche, die bereits vom VIG erfasst sind, sollen im Folgenden einige Eckpunkte für andere Produktbereiche zusammengestellt werden. Erst auf dieser Grundlage kann zur Frage der Ausdehnung des VIG auf solche Produkte Stellung genommen werden. Außer Betracht bleiben dabei die Besonderheiten des Weinrechts. Wein fällt wegen § 4 Abs. 1 Nr. 4 LFGB nicht unter die Regelungen des LFGB, so dass das VIG keine unmittelbare Anwendung findet. Diese Lücke hat der Gesetzgeber durch § 52a WeinG geschlossen. Obwohl Wein also nicht dem Anwendungsbereich des LFGB unterfällt, stellt sich hier die Frage einer Ausweitung der bisherigen Regelungen nicht.

Die Ausführungen folgen jeweils folgendem Aufbau: Nationale Bestimmungen, gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen, Stand der Produktinformation, Vorschriften über Warnungen vor Gefahren und Sicherheitsrisiken, Informationssysteme unterhalb der Gefahrenschwelle, Informationen im Schadensfall, Zugang zu Informationen außerhalb eines Schadensfalls; besondere Informationen über die Qualitätssicherung.

1.3.1. Arzneimittel

1.3.1.1. Nationale und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen

Das Arzneimittelrecht ist in dem hier interessierenden Zusammenhang im AMG geregelt. Gemeinschaftsrechtlich sind insbesondere die Richtlinie 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel sowie die Verordnung EG 726/2004 zu nennen. Geplant ist eine Änderung des Kodex im Hinblick auf die Informationsmöglichkeiten über verschreibungspflichtige Arzneimittel durch den Zulassungsinhaber. Nach einem Vorschlag der Kommission sollen die Informationsmöglichkeiten durch den Unternehmer insbesondere im Internet vereinheitlicht und gegenüber der derzeitigen Rechtslage in Deutschland erweitert werden.¹⁹⁴ Das weitere Schicksal dieses Vorschlags im Wege einer Richtlinie ist noch nicht absehbar; er ist wohl nicht mehr auf der politischen Agenda.¹⁹⁵

1.3.1.2. Stand der Pflichtinformationen

Die Information des Patienten über Arzneimittel und ihre Risiken erfolgt in erster Linie durch die Packungsbeilage, deren Inhalt gesetzlich in § 11 AMG verbindlich vorgeschrieben ist. Sie enthält unter

¹⁹⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel in Bezug auf die Information der breiten Öffentlichkeit über verschreibungspflichtige Arzneimittel, KOM (2008) 663 endg.

¹⁹⁵ <http://www.aerzteblatt.de/v4/news/news.asp?id=36972>.

anderem Angaben zur Identifizierung des Arzneimittels, zur Stoff- und Indikationsgruppe oder zur Wirkungsweise, zu den Anwendungsgebieten, sowie Informationen, die vor der Einnahme des Arzneimittels bekannt sein müssen (Gegenanzeigen, Vorsichtsmaßnahmen, Wechselwirkungen, Warnhinweise). Weiterhin werden die zur ordnungsgemäßen Anwendung erforderlichen Anleitungen (Dosierung, Art der Anwendung, Häufigkeit, Dauer, Hinweise bei unterlassener Einnahme, Überdosierung, eigenmächtiges Absetzen) gegeben und auf Nebenwirkungen und das Verfalldatum hingewiesen.

Ihre heutige Form erhielt die Regelung im Zuge der 14. AMG-Novelle. Durch diese Novelle wurden die Pflichtinformationen den Vorgaben der Art. 54 ff. RL 2001/83/EG angepasst. Nach diesen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben müssen auf der Umhüllung bzw. auf der Primärverpackung eines Arzneimittels Angaben enthalten sein, die gesetzlich sehr genau festgelegt sind. Weiterhin werden auch die Angaben, die in der Packungsbeilage enthalten sein müssen, sehr detailliert festgelegt. Insbesondere sind anzugeben: Der Name des Arzneimittels, die Zusammensetzung, pharmazeutische Form und Inhalt, Name und Anschrift des Herstellers, Heilanzeigen, eine Aufzählung von Informationen, die vor der Einnahme des Arzneimittels bekannt sein müssen (Gegenanzeigen, Vorsichtsmaßnahmen, Wechselwirkungen, besondere Warnhinweise für bestimmte Verbrauchergruppen (Kinder, Schwangere oder stillende Frauen, Personen mit besonderen Erkrankungen), Auswirkungen auf die Fähigkeit zur Bedienung von Maschinen oder zum Führen von Kraftfahrzeugen, Dosierungshinweise und die Beschreibung der unerwünschten Wirkungen, die bei normaler Anwendung beobachtet werden können.

Auf eventuelle Abweichungen zwischen Richtlinie und dem AMG ist hier nicht näher einzugehen, da es hier allein um die Grundzüge der Patienteninformation geht. Insoweit reicht es aus festzuhalten, dass im Arzneimittelbereich ein Kanon von Pflichtangaben besteht.

Weiterhin ist zu beachten, dass dieser in Art. 59 RL 2001/83/EG genannte Katalog insofern abschließend ist, als nach Art. 60 die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Arzneimitteln nicht aus Gründen, die mit der Etikettierung oder der Packungsbeilage zusammenhängen, untersagen oder verhindern dürfen, wenn die Arzneimittel den Anforderungen der Richtlinie genügen. Es wäre also wegen der Richtlinie 2001/83/EG nicht möglich, den Katalog von Pflichtangaben auf dem Arzneimittel oder in der Packungsbeilage auf nationaler Ebene zu erweitern.

Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 AMG sind aber freiwillig erläuternde Angaben nach den dort genannten Maßgaben zulässig. Dies betrifft jedoch allein freiwillige Angaben, so dass sich der Spielraum für eine gesetzliche Regelung nicht erweitert.

Ähnliche Regelungen über die Pflichtangaben gelten in dem Bereich von Arzneimitteln, die in einem zentralen Zulassungsverfahren nach der VO EG 726/2004 zugelassen wurden. Hier erklären Art. 19, 20 VO EG 726/2004 die Grundsätze der Richtlinie 2001/83/EG für anwendbar.

Erweitert wird die Patienteninformation durch Fachinformationen und Informations- und Beratungsangebote durch den Arzt und den Apotheker.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Pflichtangaben im Bereich der stationären Versorgung weitgehend leer laufen, weil dort Packungsbeilagen den Patienten nicht zur Verfügung stehen. Aber auch im ambulanten Bereich ist zu bedenken, dass die Pflichtangaben eine bewusste Kaufentscheidung nicht ermöglichen können. Der Patient kann sie erst nach Erhalt des Arzneimittels zur Kenntnis nehmen. Im Übrigen ist ihm die Entscheidung durch die Verordnung des Arztes und die Substitutionsmöglichkeiten des Apothekers ohnehin aus der Hand genommen.

1.3.1.3. Warnungen vor Gefahren und Sicherheitsrisiken

Das Arzneimittelrecht verfügt über ein sehr ausgeprägtes System zur Warnung bei Gefahren, die von Arzneimitteln ausgehen. Neben den bereits in der Patienteninformation und der Fachinformation gegebenen Warnhinweisen wird mit § 69 Abs. 4 AMG die Grundlage für eine öffentliche Warnung durch die zuständige Bundesoberbehörde geschaffen, sofern 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 (§ 69 Abs. 1 Nr. 4 AMG), ein Tätigwerden zur Abwehr von Gefahren für die Gesundheit von Mensch oder Tier durch Arzneimittel geboten ist und ein Zusammenhang der Warnung mit einem Tätigwerden der Behörde nach den §§ 28, 30, 31 Abs. 4 Satz 2 oder § 32 Abs. 5 AMG erfolgt.

Bei gemeinschaftsrechtlichen Zulassungen wird die Befugnis zur Warnung durch die Behörden des Mitgliedstaates durch § 69 Abs. 1a AMG abweichend ausgestaltet. Vorrangig ist hier die EMEA als zuständige Behörde der Gemeinschaft zu informieren. Nationale Behörden können nur in dringenden Fällen das Ruhen der Zulassung oder den Rückruf des Arzneimittels anordnen.

Diese Grundsätze konkretisieren die Vorgaben des Art. 107 RL 2001/83/EG und des Art. 20 Abs. 4 und 5 VO EG 726/2004. Sind die Voraussetzungen erfüllt, so wird man auch eine Warnung seitens der nationalen Behörde zulassen, auch wenn Art. 20 Abs. 5 VO EG 726/2004 eine solche Kompetenz nicht eigens nennt. Vielmehr wird dort die Information auf die Angehörigen der Gesundheitsberufe beschränkt. Man wird aber annehmen können, dass die nach Art. 20 Abs. 4 VO EG 726/2004 zulässi-

ge Aussetzung der Verwendung eines Arzneimittels auch die Warnung vor seiner Anwendung und die Aufforderung zu seiner Rückgabe umfasst.¹⁹⁶

Im Vorfeld einer solchen Warnung wird nach dem in § 63 AMG geregelten Stufenplanverfahren vorgegangen. Dort werden Dokumentations- und Meldepflichten nach § 63b AMG ausgelöst. Eine Information der Öffentlichkeit durch den Inhaber der Zulassung ist nur zulässig, wenn zuvor oder zugleich die Behörde informiert wird, § 63b Abs. 5b AMG; Art. 24 VO EG 726/2004.

Bei zentral zugelassenen Arzneimitteln verweist § 63b Abs. 8 AMG auf die Regelungen des Gemeinschaftsrechts. Weiterhin sind dort Sonderregelungen für Arzneimittel getroffen, die im Wege der gegenseitigen Anerkennung zugelassen wurden.

1.3.1.4. Informationssysteme unterhalb der Gefahrenschwelle

Unterhalb der Schwelle einer Warnung der Öffentlichkeit gibt es im Arzneimittelrecht vor allem im gemeinschaftsrechtlich geprägten Bereich zahlreiche Informationspflichten, wobei zum Teil auch öffentlich zugängliche Informationen geregelt werden. Die Regelungen betreffen zunächst die Veröffentlichung endgültiger Entscheidungen nach Art. 20 Abs. 7 VO EG 726/2004. Danach informiert die Agentur auf entsprechenden Antrag jede betroffene Person über die endgültige Entscheidung hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen, wenn die Überwachungsbehörden oder die Behörden eines anderen Mitgliedstaats der Auffassung sind, dass der Hersteller die in der Richtlinie 2001/83/EG festgelegten Verpflichtungen nicht erfüllt oder wenn die Behörden der Auffassung sind, dass eine Überwachungsmaßnahme nach Titel IX und XI der Richtlinie 2001/83/EG angewendet werden sollte. Weiterhin werden nach Art. 22 VO EG 726/2004 Gutachten gemäß Art. 5 der VO EG 726/2004 öffentlich zugänglich gemacht. Dies gilt auch für Gutachten nach Art. 5 Abs. 3 der VO EG 726/2004.

Wichtigstes Element der öffentlichen Information wird aber eine Datenbank sein, die von der EMEA auf Grundlage der VO EG 726/2004 aufgebaut wird. Nach Art. 57 VO EG 726/2004 hat die EMEA die Aufgabe, eine der Öffentlichkeit zugängliche Datenbank über Arzneimittel zu errichten, die die Suche nach Informationen, die schon in der Packungsbeilage enthalten sind, ermöglicht. Weiterhin soll die EMEA nach Art. 26, 57 Abs. 1 f auch angemessene Pharmakovigilanzinformationen der Öffentlichkeit zugänglich machen. Auch hinsichtlich der Daten über Nebenwirkungen soll die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang Zugang erhalten, Art. 57 Abs. 1 d. Die EMEA führt derzeit ein Konsultationsverfahren durch, in welchem die Ausgestaltung dieses Informationszugangs erarbeitet

¹⁹⁶ *Rehmann*, Arzneimittelgesetz, § 69 Rn. 11.

werden soll. Dazu liegt ein Strategiepapier vor, das sich zurzeit in der Diskussion befindet.¹⁹⁷ Weiterhin wird nach Art. 126b RL 2001/83/EG und nach Art. 80 VO EG 726/2004 derzeit die Frage des Zugangs zu Dokumenten, die der EMEA vorliegen, diskutiert.¹⁹⁸ Dabei wird in Art. 73 VO EG 726/2004 auf die VO EG 1049/2001 verwiesen, wobei die Dokumente in einem Register veröffentlicht werden, Art. 73 VO EG 726/2004.

Bei der Diskussion ist zu beachten, dass sich die Meldepflichten gegenüber der EMEA nach § 63b AMG auf Verdachtsfälle und Nebenwirkungen beschränken. So sind einfache behördliche Beanstandungen nicht ohne weiteres der EMEA mitzuteilen. Dies gilt auch nach Art. 16 VO EG 726/2004. Damit können solche Verstöße auch nicht Gegenstand der Veröffentlichung sein.

Weiterhin erlaubt es auch das IFG, Informationsbegehren über Arzneimittel bei Bundesbehörden zu stellen. So wurden beim Paul-Ehrlich-Institut bereits im Jahr 2007 Anfragen zu den gemeldeten Verdachtsfällen über Impfkomplicationen gestellt und beantwortet.¹⁹⁹

1.3.1.5. Informationen im Schadensfall

Befürchtet ein Patient, durch ein Arzneimittel geschädigt zu sein, so räumt § 84a AMG besondere Auskunftsansprüche ein. Diese setzen voraus, dass Tatsachen die Annahme begründen, ein Arzneimittel habe den Schaden verursacht. Der Geschädigte kann dann vom pharmazeutischen Unternehmer selbst Auskünfte über Wirkungen, Nebenwirkungen, Wechselwirkungen, einschließlich der entsprechenden Verdachtsfälle, verlangen.

Weiterhin besteht nach § 84a Abs. 2 AMG ein entsprechender Informationsanspruch gegen Behörden, die für die Zulassung und Überwachung von Arzneimitteln zuständig sind. Beide Ansprüche stehen unter dem Vorbehalt, dass ein überwiegendes Interesse des pharmazeutischen Unternehmers oder des Dritten die Geheimhaltung der Information erfordert. Seit der 15. AMG-Novelle ist klargestellt, dass Ansprüche auf Informationsgewährung nach dem IFG unberührt bleiben. Damit wird über den Anwendungsbereich des AMG hinaus klargestellt, dass die Ansprüche nach dem IFG auch mit dem Ziel der Anspruchsdurchsetzung geltend gemacht werden können.

1.3.1.6. Besondere Informationen zur Qualitätssicherung

Neben vielen Regeln über die Qualitätssicherung ist hier besonders auf § 64 Abs. 3 AMG hinzuweisen. Danach wird über die Einhaltung der Regeln über gute Herstellungspraxis ein Zertifikat ausge-

¹⁹⁷ <http://www.emea.europa.eu/pdfs/human/transparency/23203709en.pdf>.

¹⁹⁸ <http://www.emea.europa.eu/pdfs/general/direct/62310708en.pdf>.

¹⁹⁹ <http://www.impfkritik.de/pressespiegel/2007041104.htm> (nur über cache-Funktion verfügbar); vgl. auch <http://www.gesundheitswirtschaft.info/content/view/2333/417/>.

stellt. Damit hat der Gesetzgeber hier ein Beispiel gegeben, an das im Rahmen einer Weiterentwicklung des VIG in Richtung auf ein positives Smiley-System angeknüpft werden kann.

1.3.2. Medizinprodukte

1.3.2.1. Nationale und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen

Das Medizinprodukterecht ist weitgehend von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben geprägt. Durch die Richtlinien 98/79/EG, 90/385/EWG (aktiv implantierbare medizinische Geräte) und 93/42/EWG (Medizinprodukte) sowie 98/8/EG (Biozid-Produkte) ist eine weitgehende Harmonisierung des Medizinprodukterechts erreicht worden. Durch die Richtlinie 2007/47/EG sind noch einmal Angleichungen der Regelungen vorgenommen worden. Dabei wurden Art. 8 bis 15 RL 90/385/EWG geändert, welche die Erfassung von Risiken bei Medizinprodukten durch die Überwachungsbehörden regeln. Diese Neuregelung dient, ausweislich des Erwägungsgrundes 16 der RL 2007/47/EG, nicht nur dem Gesundheitsschutz, sondern auch zur Verstärkung des Transparenzgedankens. Dabei wird ein Informationsbedürfnis, insbesondere hinsichtlich der Registrierungsinformationen, der Vorkommismeldungen und der Informationen über Bescheinigungen, anerkannt.

Diese Richtlinien werden in Deutschland in den hier interessierenden Fragen durch das Medizinproduktegesetz (MPG), die MedizinprodukteVO, die Medizinprodukte-SicherheitsplanVO (MPSV) sowie die DIMDI-VO umgesetzt.

Derzeit ist eine Überarbeitung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen beabsichtigt. Entsprechende Konsultationen wurden 2008 durchgeführt.²⁰⁰ Ziel der Initiative ist es, die Regelung in eine Verordnung zu überführen und dabei den Rechtsrahmen neu zu ordnen. Dabei sind Neuregelungen unter anderem in den Bereichen Medizinprodukte-Vigilanz, Marktüberwachung und Transparenz vorgesehen.

In seiner Stellungnahme hat das BMG unter anderem auf die Möglichkeit von Zertifikaten über die Arbeit der benannten Stellen hingewiesen, die in die Datenbank EUDAMED eingestellt werden könnten.²⁰¹ In anderen Stellungnahmen werden derartige Datensammlungen insgesamt nicht als sinnvoll angesehen.²⁰²

²⁰⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/medical-devices/regulatory-framework/index_de.htm#h2-%C3%A4nderung-des-rechtsrahmens.

²⁰¹ http://ec.europa.eu/enterprise/medical_devices/recast_docs_2008/responses/008-r-1.pdf; vgl. auch http://ec.europa.eu/enterprise/medical_devices/recast_docs_2008/responses/010-r-1.pdf.

²⁰² http://ec.europa.eu/enterprise/medical_devices/recast_docs_2008/responses/011-r-1.pdf.

Eine umfassende Zusammenfassung aller Beanstandungen in einem Informationssystem ist derzeit nicht vorgesehen.

1.3.2.2. Stand der Pflichtinformationen

Die Pflichtinformationen gehören als Kennzeichnungsbestimmungen zu den grundlegenden Anforderungen nach § 7 MPG. Nach § 11 Abs. 2 MPG dürfen Medizinprodukte nur an den Anwender abgegeben werden, wenn die für ihn bestimmten Informationen in deutscher Sprache abgefasst sind. Davon sind Ausnahmen in dieser Bestimmung vorgesehen.

Der Umfang der Pflichtinformationen ergibt sich aus dem Anhang I Abschnitt 13 der RL 93/42/EWG i.d.F. der RL 2007/47/EG und den entsprechenden Bestimmungen in den besonderen Richtlinien.

1.3.2.3. Warnung bei Gefahren

Auch das Medizinproduktrecht kennt eine Warnbefugnis der Behörden. Sie ist in § 28 Abs. 4 MPG geregelt und knüpft an eine von dem Medizinprodukt ausgehende Gefahr an. Bei der Frage des Adressatenkreises differenziert § 28 Abs. 4 MPG: Während die Behörde ohne weitere Voraussetzungen veranlassen kann, dass diejenigen, die der Gefahr ausgesetzt sein könnten, auf die Gefahr hingewiesen werden, ist eine Warnung der Öffentlichkeit nur zulässig, wenn bei Gefahr im Verzug andere ebenso wirksame Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden können.

Weiterhin wird durch § 28 Abs. 3 MPG die Information mit den auf Gemeinschaftsebene zuständigen Behörden sichergestellt, sofern die Behörde Maßnahmen mit dem Ziel trifft, das Medizinprodukt vom Markt zu nehmen oder das Inverkehrbringen oder die Inbetriebnahme zu verbieten oder einzuschränken. Es ist dann ein Schutzklauselverfahren einzuleiten, um so eine Entscheidung der Kommission herbeizuführen. Kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass eine Gefahr nicht besteht, so greift die allgemeine Pflicht der Mitgliedstaaten, das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme der Medizinprodukte nicht zu behindern (vgl. nur Art. 4 RL 90/385/EWG).

1.3.2.4. Informationssysteme unterhalb der Gefahrenschwelle

Durch das Gesetz zur Änderung medizinproduktrechtlicher Vorschriften vom 29.7.2009 hat der Gesetzgeber die Regelungen zur Marktüberwachung und zur Information über Medizinprodukte umges-

taltet. Dies diene zur Umsetzung der Richtlinie 2007/47/EG und zur Anpassung an die bereits oben erwähnte VO EG 765/2008.²⁰³ Es tritt zum 21.3.2010 in Kraft.

Durch diese Neuregelung werden die Meldepflichten nach § 3 MPSV erweitert und eine zentrale Zuständigkeit des BfArM bzw. – bei In-vitro-Diagnostika des Paul-Ehrlich-Instituts – geschaffen, § 29 MPG. Erweitert wurde in diesem Zusammenhang unter anderem die Regelung in § 33 MPG, die das nationale Informationssystem betrifft. Waren bislang nur Behörden zur Einsicht in diese Daten befugt, kann nun auch nicht öffentlichen Stellen der Zugang gewährt werden.

Betrieben wird die deutsche Datenbank vom Deutschen Institut für medizinische Dokumentation und Information. Diese DIMDI-Datenbank war Vorläufer der EUDAMED. Anders als EUDAMED kann das DIMDI auf der Grundlage einer noch zu erlassenden Verordnung auch anderen als öffentlichen Stellen Informationen bereitstellen, wobei nach § 33 Abs. 3 MPG das Institut zum Ergreifen der notwendigen Maßnahmen verpflichtet, damit die Daten nur dazu befugten Personen übermittelt werden. Offenbar ist also auch hier nicht an allgemein zugängliche Informationen gedacht.

Auch nach der Neuregelung wird die Veröffentlichung korrektiver Maßnahmen im Internet möglich sein, § 24 MPSV. Nach dieser Bestimmung informiert die Behörde über durchgeführte korrektive Maßnahmen, Empfehlungen und Ergebnisse der wissenschaftlichen Aufarbeitung nach § 23 (wissenschaftliche Aufarbeitung der Risikobewertung). Veröffentlicht werden insbesondere die Angaben nach § 14 Abs. 2 S. 2 MPSV. Dieser lautet:

Diese Maßnahmenempfehlungen haben für mögliche Rückfragen eine Kontaktperson oder eine Kontaktstelle mit Hinweisen zur Erreichbarkeit anzugeben, die betroffenen Produkte und Produktchargen klar und eindeutig zu bezeichnen, den festgestellten Mangel oder die festgestellte Fehlfunktion und, soweit bekannt, deren Ursache zu beschreiben, das von den Produkten ausgehende Risiko und die der Bewertung zugrunde liegenden Tatsachen und Überlegungen hinreichend ausführlich darzustellen und die erforderlichen korrektiven Maßnahmen unmissverständlich vorzugeben.

Bei der Bestimmung ist zu beachten, dass erst die korrektive Maßnahme selbst im Internet zu veröffentlichen ist. Dagegen sind Feststellungen, die möglicherweise eine solche Maßnahme erforderlich machen, nicht zu veröffentlichen. Auch Beanstandungen, die keine korrektive Maßnahme erforderlich machen, werden nicht veröffentlicht.

²⁰³ Gesetzgebung BT-Drucks. 16/12258, S. 1.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die gemeinschaftsrechtliche Regelung der öffentlichen Information hinzuweisen. Auf Gemeinschaftsebene wird derzeit das System EUDAMED aufgebaut (Art. 14a RL 93/42/EWG i.d.F der RL 2007/47/EG). Das System ist noch nicht funktionsfähig.²⁰⁴ Zugang haben derzeit nur Mitgliedstaaten, aber nicht die Öffentlichkeit. Sie profitiert bislang nur durch die veröffentlichten Berichte der Vigilance Reports durch EUDAMED.²⁰⁵ Erfasst werden in EUDAMED neben allgemeinen Angaben zum Hersteller, zum Produkt (einschließlich Gebrauchsanweisungen) und Bescheinigungen, die ausgestellt, geändert, ergänzt, ausgesetzt, zurückgezogen oder verweigert wurden, nur Vorkommnisse und Beinahe-Vorkommnisse, wie sie sich aus Art. 14a Abs. 1 c i.V.m. Art. 10 der Richtlinie ergeben.

Für die Relevanz der Datenbank ist der Begriff des Vorkommnisses von zentraler Bedeutung. Art. 10 definiert das Vorkommnis als

a) jede Funktionsstörung oder jede Änderung der Merkmale und/oder der Leistung sowie jede Un-sachgemäßheit der Kennzeichnung oder der Gebrauchsanweisung eines Produkts, die zum Tode oder zu einer schwerwiegenden Verschlechterung des Gesundheitszustands eines Patienten oder eines Anwenders führen kann oder geführt hat; b) jeder Grund technischer oder medizinischer Art, der aufgrund der unter Buchstabe a) genannten Ursachen durch die Merkmale und Leistungen des Produkts bedingt ist und zum systematischen Rückruf von Produkten desselben Typs durch den Hersteller geführt hat.

Folgenlos gebliebene Zwischenfälle oder Beanstandungen werden nicht in diesem System erfasst.

Für die Beurteilung der Informationsgewährung unterhalb der Schwelle des Vorkommnisses und des Beinahe-Vorkommnisses ist Art. 20 RL 93/42/EWG i.d.F. der RL 2007/47/EG von Bedeutung. Dort heißt es

Vertraulichkeit

(1) Die Mitgliedstaaten gewährleisten unbeschadet der bestehenden einzelstaatlichen Bestimmungen und Praktiken in Bezug auf die ärztliche Schweigepflicht, dass alle an der Anwendung dieser Richtlinie Beteiligten verpflichtet sind, alle bei der Durchführung ihrer Aufgaben erhaltenen Informationen vertraulich zu behandeln.

²⁰⁴ <http://www.dimdi.de/static/de/mpg/europa/index.htm>.
²⁰⁵ <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2256/5637>.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der benannten Stellen zur gegenseitigen Unterrichtung und Verbreitung von Warnungen sowie die strafrechtlichen Auskunftspflichten der betreffenden Personen werden davon nicht berührt.

(2) Die nachstehenden Informationen werden nicht als vertraulich behandelt:

a) Informationen über die Meldung der für das Inverkehrbringen verantwortlichen Personen gemäß Artikel 14;

b) an den Anwender gerichtete Informationen des Herstellers, des Bevollmächtigten oder des Vertreibers in Bezug auf eine Maßnahme nach Artikel 10 Absatz 3;

c) Angaben in Bescheinigungen, die ausgestellt, geändert, ergänzt, ausgesetzt oder widerrufen wurden.

(3) Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung durch Ergänzung, die die Festlegung der Bedingungen betreffen, unter denen andere Informationen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können, insbesondere die Verpflichtung der Hersteller von Produkten der Klasse IIb und der Klasse III, eine Zusammenfassung der Informationen und Angaben über das Produkt der Öffentlichkeit bereitzustellen, werden nach dem in Artikel 7 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Diese Regelung zeigt, dass auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene ein Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit durchaus hinsichtlich der produktrelevanten und der sicherheitsrelevanten Informationen anerkannt wird, dass aber auf der anderen Seite ein Geheimhaltungsinteresse geschützt wird, soweit die Informationen für diese Zwecke nicht benötigt werden. Parallele Bestimmungen enthält Art. 15 RL 90/385/EWG i.d.F. der RL 2007/47/EG für aktive implantierbare medizinische Geräte.

1.3.2.5. Informationen im Schadensfall

Anders als das Arzneimittelrecht in § 84a AMG kennt das Medizinproduktrecht keinen Auskunftsanspruch, der an eine vermutete und durch Tatsachen erhärtete Schädigung anknüpft. Ist der Produktfehler und seine Kausalität nachgewiesen, kommen dem Geschädigten aber Beweisvorteile nach § 1 ProdHG zugute. Bei deliktsrechtlichen Ansprüchen können ihm die Beweislastumkehr nach den Grundsätzen der Produzentenhaftung und die sekundäre Darlegungslast die Durchsetzung erleichtern.

1.3.2.6. Qualitätssicherung

Im Bereich der Medizinprodukte gibt es ein umfangreiches Qualitätssicherungssystem. Ob besondere Qualitätskennzeichen durch Gütesiegel auf dem Produkt oder seiner Verpackung gekennzeichnet werden sollten, wurde lange diskutiert. Gegner befürchteten eine Entwertung der CE-Kennzeichnung und

eine Marktabstottung durch derartige Siegel und Sonderprüfzeichen.²⁰⁶ Nach § 9 Abs. 1 S. 3 MPG sind solche Zeichen zulässig.

1.3.3. Chemikalien

1.3.3.1. Nationale und gemeinschaftsrechtliche Regelungen

Das Chemikalienrecht ist durch die VO EG 1907/2006 (REACH-VO) auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene weitgehend harmonisiert worden. Ergänzt wird diese durch die VO EG 1272/2008 (CLP-VO) zur Einstufung und Kennzeichnung. Für Biozid-Produkte hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über Biozid-Produkte vorgelegt, KOM (2009) 267, auf den unter 1.3.3.7. eingegangen wird. Auf nationaler Ebene ist insbesondere das Chemikaliengesetz zu nennen.

1.3.3.2. Stand der Pflichtinformation

Die Kennzeichnung von Chemikalien ist zunächst in §§ 13 f. ChemG geregelt, wobei diese Regelung Kennzeichnungspflichten nach anderen Gesetzen und der EG-VO unberührt lässt (§ 13 Abs. 4 ChemG). Die Pflichtinformationen bei Chemikalien sind auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene durch die VO EG 1272/2008 neu geregelt worden. Diese VO dient ausweislich der Erwägungsgründe 18 und 19 dem Schutz des Verbrauchers; dabei sollen diesem der Zugang zu den erforderlichen Informationen über Kennzeichnungsetiketten, im Internet und durch kostenlose Telefonnummern erleichtert werden (Erwägungsgrund 40 und 41).

Das Kennzeichnungsetikett enthält nach Art. 17 VO EG 1272/2008 Gefahrenhinweise mit entsprechenden Piktogrammen sowie Sicherheitshinweise. Diese sind unverzüglich zu aktualisieren, Art. 30 VO EG 1272/2008. Informationen über Internet und Telefon sind über den CLP-Helpdesk der BAuA eingerichtet.

Weiterhin wird jeder Lieferung eines Produkts ein Sicherheitsdatenblatt beigelegt (Art. 31 VO EG 1907/2006) das sehr umfangreiche Informationen zu Hersteller, Produkt, Erste-Hilfe-Maßnahmen und sonstigen sicherheitsrelevanten Fragen enthält. Bei Abgabe an die breite Öffentlichkeit ist ein solches Sicherheitsdatenblatt nicht erforderlich, wenn das Produkt mit ausreichenden Informationen versehen ist, die es dem Anwender ermöglichen, die erforderlichen Schutz- und Gefahrenabwehrmaßnahmen zu ergreifen, Art. 31 Abs. 4 VO EG 1907/2006.

²⁰⁶ Hill, in: *Anhalt/Dieners*, Medizinproduktrecht, § 8 Rn. 70 ff.

Hervorzuheben ist weiter der in Art. 33 Nr. 2 VO EG 1907/2006 geregelte Anspruch des Verbrauchers gegen den Lieferanten auf kostenlose Information zu besonders gefährlichen Stoffen nach Art. 57, soweit diese nach Art. 59 VO EG 1907/2006 ermittelt wurden. Dies sind z.B. krebserzeugende Stoffe, erbgutverändernde Stoffe, fortpflanzungsgefährdende Stoffe und toxische Stoffe.

Dieser Anspruch knüpft nicht an das tatsächliche Vorhandensein oder die Vermutung des Vorhandenseins eines solchen Stoffes an, sondern an seine Feststellung in einem förmlichen Verfahren nach Art. 59 VO EG 1907/2006. Es handelt sich also um eine Produktinformation, nicht um einen allgemeinen Auskunftsanspruch bei vermuteter Schädlichkeit des Produkts.

Ergänzt wird die Regelung durch einen sehr guten Navigator der ECHA, in welchem man sich produktbezogen über die Pflichten als Hersteller, Händler, Umverpacker etc. informieren kann. Dieser Navigator eignet sich nicht nur für die Hersteller, Händler, Umverpacker, sondern auch für Verbraucher.

1.3.3.3. Warnung bei Gefahren

Die Warnung bei Produktgefahren ist in der VO EG 1907/2006 als solche nicht geregelt. Festgelegt werden dort zunächst nur die Grundsätze für eine gemeinschaftsweite Verkehrsbeschränkung bei solchen Produkten. Den Mitgliedstaaten bleibt aber nach dem Schutzklauselverfahren die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, wenn sofortiges Handeln erforderlich ist, um die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu schützen.

Im Chemikaliengesetz wird diese Befugnis durch § 23 ChemG den Landesbehörden zugewiesen, wobei Maßnahmen nach § 23 Abs. 2 ChemG ergriffen werden, wenn ein nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse begründeter Verdacht dafür vorliegt, dass von dem Stoff eine erhebliche Gefahr für Leben oder Gesundheit des Menschen ausgeht. Die Maßnahmen dürfen im Grundsatz nur drei Monate gelten, wobei eine Verlängerung auf ein Jahr möglich ist. Angesichts der Vollharmonisierung im Chemikalienrecht darf die Maßnahme nach § 23 Abs. 2 S. 4 ChemG nur ergehen, wenn dies gemeinschaftsrechtlich zulässig ist.

Im Vorfeld der Gefahrenwarnung ordnet § 16e ChemG Mitteilungspflichten der Ärzte bei Erkrankungen an, bei denen der Verdacht besteht, dass diese auf Einwirkungen gefährlicher Stoffe oder Biozid-Produkten beruhen. Diese Angaben sind vertraulich zu behandeln, § 16e Abs. 4 ChemG; sie dürfen nur zur Beantwortung von Anfragen medizinischen Inhalts verwendet werden. Dabei besteht diese Vertraulichkeit nicht etwa – wie man zunächst vermuten könnte – im Hinblick auf die ärztliche

Schweigepflicht, denn die Angaben werden ohnehin nach § 16e Abs. 2 S. 2 ChemG in anonymisierter Form weitergegeben. Die Vertraulichkeit dient vielmehr den Interessen der Wirtschaftsakteure.

1.3.3.4. Informationssysteme unterhalb der Gefahrenschwelle

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 ChemG nimmt die Bundesstelle für Chemikalien unter anderem auch die Aufgaben wahr, die Öffentlichkeit über die Gefahren von Chemikalien zu informieren.

Wie der Erwägungsgrund 117 der VO EG 1907/2006 zeigt, dient diese Information dazu, den Bürgern eine bewusste Verwendungsentscheidung zu ermöglichen, so dass hier ein ähnliches Ziel wie im deutschen VIG verfolgt wird. Zu diesem Zweck sollen Basisdaten und Informationen nach den Regeln der Umweltinformationen gegeben werden. Zugleich wird auf die TransparenzVO EG 1049/2001 hinsichtlich der Unterlagen verwiesen, die bei der zuständigen Stelle auf Gemeinschaftsebene vorhanden sind.

Weiterhin sind die Zusammenfassungen der Entscheidungen der Kommission über die Zulassung in einer Datenbank öffentlich zugänglich zu machen, Art. 64 Nr. 9 VO EG 1907/2006. Auch Dossiers von Mitgliedstaaten, die für einen Stoff eine Einschränkung der Zulassung fordern, werden nach Art. 69 Abs. 6 VO EG 1907/2006 veröffentlicht. Weiterhin wird eine Datenbank mit Informationen zu allen registrierten Stoffen mit dem Einstufungs- und Kennzeichnungsverzeichnis und mit der entsprechenden Liste veröffentlicht.

Grundlage der öffentlichen Bereitstellung weiterer Informationen ist Art. 119 VO EG 1907/2006. Dabei wird zwischen Informationen unterschieden, die ohne Weiteres oder nur bei Fehlen eines Widerspruchs im Internet zugänglich sind, und solchen, die nur auf Anfrage auf der Grundlage der TransparenzVO mitgeteilt werden. Bei letzteren wird wiederum bei bestimmten Informationen vermutet, dass geschäftliche Interessen berührt sind, so dass in der Regel die Auskunft zu versagen ist.

Ohne Weiteres zugänglich sind die in Art. 119 Abs. 1 VO EG 1907/2006 aufgeführten, allgemeinen Produktinformationen. Es geht dabei um die Bezeichnung der Stoffe und die Grundlagen für ihre Zulassung (physikalisch-chemische Angaben zum Stoff, Angaben über Verbleib und Verhalten in der Umwelt; Ergebnisse der toxikologischen und ökotoxikologischen Studien, DNEL-Werte, sowie die Angaben über die sichere Verwendung des Stoffes sowie ggf. Analysemethoden zur Ermittlung eines in die Umwelt freigesetzten gefährlichen Stoffes sowie zur Bestimmung der unmittelbaren Exposition des Menschen).

All diese Informationen beziehen sich auf das Produkt selbst, nicht auf Verunreinigungen oder Produktfehler.

Eine zweite Kategorie von Informationen behandelt Art. 119 Abs. 2 VO EG 1907/2006. Sie werden nur dann im Internet bekannt gemacht, wenn nicht ein Beteiligter eine Begründung vorlegt, die von der Agentur als stichhaltig akzeptiert wird und aus der hervorgeht, warum die Veröffentlichung den geschäftlichen Interessen des Registranten oder eines anderen Beteiligten schaden könnte.

Damit wird einerseits eine Begründungslast ausgelöst, andererseits aber ein recht weicher Maßstab angeordnet, der eine Veröffentlichung im Internet ausschließt. Es reicht aus, dass geschäftliche Interessen – keine Geheimnisse – des Beteiligten oder eines Dritten verletzt sein könnten. Damit reicht eine geringe Wahrscheinlichkeit aus; die Beeinträchtigung braucht nicht festzustehen. Auf der anderen Seite muss die Begründung der Agentur stichhaltig erscheinen. Die Möglichkeit einer Beeinträchtigung muss also plausibel gemacht werden.

Zu diesen Informationen gehören folgende Angaben:

Die Identität von Verunreinigungen und/oder Zusätzen, die als gefährlich bekannt sind, falls diese für die Einstufung und Kennzeichnung wesentlich sind. Der Gesamtmengenbereich, innerhalb dessen ein bestimmter Stoff registriert wurde, die einfachen oder qualifizierten Studienzusammenfassungen, andere Informationen, die im Sicherheitsdatenblatt genannt werden, aber über die allgemein zugänglichen hinausgehen, die Handelsbezeichnung des Stoffes sowie die Bezeichnung gemäß der IUPAC-Nomenklatur.

Auch hier handelt es sich also um relativ allgemeine, produktbezogene und konkret sicherheitsrelevante Informationen. Sie sind unter den genannten Voraussetzungen im Internet kostenlos zugänglich zu machen. Dies geschieht durch die ECHA (Art. 77 Abs. 2 e VO EG 1907/2006).

Weiterhin unterliegen die Unterlagen der ECHA nach Art. 118 VO EG 1907/2006 dem Zugangsrecht auf der Grundlage der TransparenzVO. Diese Verordnung gewährleistet den Zugang zu Dokumenten, die bei einem Organ der Europäischen Union verfügbar sind. Sie wird durch Art. 118 VO EG 1907/2006 auch für die Dokumente für anwendbar erklärt, die sich im Besitz der ECHA befinden. Dieses im Grundsatz sehr weite Zugangsrecht steht aber unter Vorbehalt entgegenstehender geschäftlicher Interessen. Dabei vermutet Art. 118 VO EG 1907/2006 bei bestimmten Informationen ein entgegenstehendes geschäftliches Interesse, so dass diese Angaben in der Regel nicht weitergegeben werden dürfen.

In Art. 118 Abs. 2 VO EG 1907/2006 heißt es dazu:

Bei folgenden Informationen ist in der Regel davon auszugehen, dass ihre Offenlegung den Schutz der geschäftlichen Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt:

- a) Einzelheiten der vollständigen Zusammensetzung einer Zubereitung;*
- b) unbeschadet des Art. 7 Abs. 6 und Art. 64 Abs. 2 die genaue Verwendung, Funktion oder Anwendung eines Stoffes oder einer Zubereitung einschließlich genauer Angaben über die Verwendung als Zwischenprodukt;*
- c) die genaue Menge, in der der Stoff oder die Zubereitung hergestellt oder in Verkehr gebracht wird;*
- d) Beziehungen zwischen einem Hersteller oder Importeur und seinen Händlern oder nachgeschalteten Anwendern.*

Ist sofortiges Handeln erforderlich, um die menschliche Gesundheit, die Sicherheit oder die Umwelt, etwa in Notfallsituationen, zu schützen, kann die Agentur die in diesem Absatz genannten Informationen offen legen.

3. Der Verwaltungsrat erlässt bis zum 1. Juni 2008 die Durchführungsbestimmungen für die Verordnung EG 1049/2001 einschließlich der Widerspruchs- oder Rechtsmittelverfahren gegen eine partielle oder vollständige Ablehnung eines Antrags auf vertrauliche Behandlung.

4. Gegen die Entscheidungen der Agentur gemäß Art. 8 der Verordnung EG 1049/2001 kann Beschwerde beim Bürgerbeauftragten oder Klage beim Gerichtshof nach Maßgabe des Art. 195 bzw. 230 des Vertrags erhoben werden.

Werden bei der ECHA Anfragen nach nicht veröffentlichten Dokumenten nach Maßgabe der TransparenzVO gestellt, so wird bei Dokumenten, die Geheimhaltungsinteressen betreffen könnten, ein Versagungsgrund nach Art. 4 VO EG 1049/2001 geprüft. Sofern nicht auf die Geheimhaltung verzichtet wurde oder offensichtlich ist, dass Interessen nicht verletzt werden, ist stets der Dritte zunächst mit einer Frist von mindestens 5 Werktagen anzuhören.²⁰⁷ Will die Agentur entgegen dem Willen des Dritten die Angaben weitergeben, so ist ihm die Absicht mitzuteilen, nach 10 Werktagen die Information offenzulegen, um ihm so die Möglichkeit zu geben, Rechtsschutz gegen die Offenlegung zu begehren.²⁰⁸ Ohne Weiteres zugänglich sind nur die in Art. 8 der Verfahrensordnung genannten Dokumente, also insbesondere Verfahrensregelung und endgültige Entscheidungen oder endgültige Stellungnahmen. Als Kosten werden bei umfangreicheren Dokumenten (mehr als 20 Seiten) 10 Cent pro Seite zuzüglich Versandkosten, bei Fax 20 Cent, erhoben.²⁰⁹

²⁰⁷ Art. 5 der Entscheidung des Verwaltungsrats zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001, MB/12/2008 final vom 25.03.2009, http://echa.europa.eu/doc/about/organisation/mb/mb_12_2008_final_implementing_rules_access_to_documents.pdf.

²⁰⁸ Art. 5 Abs. 6 der Entscheidung.

²⁰⁹ Art. 6 Nr. 3 der Entscheidung i.V.m. Anhang.

Diese Regelungen zeigen also ein sehr differenziertes Bild. Keineswegs sind alle Informationen, die der ECHA vorliegen, im Internet oder auf Anfrage zugänglich.

Daneben wird durch Art. 123 VO EG 1907/2006 eine Informationsbefugnis für die Behörden der Mitgliedstaaten begründet. Sie sollen die breite Öffentlichkeit über die Risiken im Zusammenhang mit Stoffen informieren, wenn dies zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt für erforderlich erachtet wird.

Auch bei den Informationen nach Art. 123 VO EG 1907/2006 geht es um die spezifischen Risiken, die den Stoffen als solche anhaften, also nicht um die Bewältigung von Risiken durch fehlerhafte Stoffe. Nach Art. 123 VO EG 1907/2006 informieren die Behörden der Mitgliedstaaten die breite Öffentlichkeit über die Risiken im Zusammenhang mit Stoffen, wenn dies zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt für erforderlich erachtet wird. Dies erfolgt in Deutschland durch die Bundesstelle für Chemikalien, § 5 Abs. 2 Nr. 5 ChemG. Diese ist auch Auskunftsstelle i.S.d. Art. 124 VO EG 1907/2006; die Auskünfte sind gebührenfrei, § 8 ChemG.

Für die Information über derartige Risiken wird ein Konsultationsverfahren der Agentur mit den zuständigen Behörden und den interessierten Kreisen durchgeführt.

Außerhalb der in der VO genannten Voraussetzungen dürfen die Mitgliedstaaten die Herstellung, die Einfuhr, das Inverkehrbringen oder die Verwendung eines unter die VO EG 1907/2006 fallenden und mit deren Vorgaben übereinstimmenden Stoffes weder untersagen noch beschränken oder behindern, Art. 128 VO EG 1907/2006. Nur außerhalb der harmonisierten Anforderungen können Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer, der menschlichen Gesundheit und der Umwelt auf nationaler Ebene beibehalten oder eingeführt werden.

1.3.3.5. Informationen im Schadensfall

Einen dem § 84a AMG vergleichbaren Auskunftsanspruch bei einer Gesundheitsschädigung, die auf eine Chemikalie zurückgeführt wird, enthält das Chemikalienrecht nicht.

1.3.3.6. Qualitätssicherung

Ähnlich wie im Arzneimittelrecht kennt auch das Chemikalienrecht behördliche Bescheinigungen über die Beachtung der Grundsätze guter Laborpraxis. Derartige GLP-Bescheinigungen werden nach § 19b ChemG i.V.m. RL 2004/9/EG erteilt.

1.3.3.7. Anhang: Biozid-Produkte

Die geplante Biozid-VO (KOM 2009/0267)²¹⁰ verfolgt unter anderem das Ziel, dem Verbraucher eine Entscheidungshilfe für die Verwendung von Biozid-Produkten zu geben (Erwägungsgrund 47). Hinsichtlich der Informationsweitergabe heißt es im Erwägungsgrund 54:

Es sind Vorschriften für die wirksame Weitergabe von Informationen über die mit Biozidprodukten verbundenen Risiken und die Risikomanagementmaßnahmen erforderlich, da dies ein wesentlicher Teil des mit dieser Verordnung eingeführten Systems ist. Die zuständigen Behörden, die Agentur und die Kommission sollten zwar den Zugang zu Informationen erleichtern, dabei aber den Grundsatz der Vertraulichkeit beachten und keine Informationen weitergeben, wenn dies den Handelsinteressen der betreffenden Person schaden könnte.

Die Pflichtinformationen auf dem Produkt ergeben sich aus Art. 58 Abs. 2. Dort sind umfangreich sowohl die Gebrauchsinformationen wie auch die Warnhinweise geregelt.

Neben einem allgemeinen Bericht der Behörden gegenüber der Kommission mit Angaben zu den Ergebnissen der durchgeführten amtlichen Kontrollen nach Art. 54 enthält die geplante Biozid-VO eine sehr differenzierte Regelung zur Informationsgewährung auf elektronischem Weg in Art. 56. Diese Regelung führt ganz ähnlich dem Konzept der VO EG 1907/2006 zunächst die Informationen auf, die kostenlos öffentlich zugänglich gemacht werden: Bezeichnung der Wirkstoffe, Gefahrenklassen, Einstufung und Kennzeichnung der Wirkstoffe, physikalisch-chemische Angaben zum Wirkstoff sowie Angaben über Verbleib und Verhalten in der Umwelt, PNEC-Wert, Leitlinien über die sichere Verwendung, ggf. Analysemethoden zur Ermittlung eines in die Umwelt freigesetzten Stoffes.

Weitere Informationen werden im Internet kostenlos zugänglich gemacht, wenn nicht ein Beteiligter eine Begründung vorlegt, dass geschäftliche Interessen berührt sein könnten, und diese von der Agentur, der Kommission oder der Behörde als stichhaltig angesehen wird. Diese in Art. 56 Abs. 2 aufgeführten Informationen entsprechen denen der VO EG 1907/2006.

Über die Regelungen der VO EG 1907/2006 hinaus geht Art. 56 Abs. 3. Danach sind bestimmte Informationen nach der Zulassung des Biozids von der Vertraulichkeit ausgenommen. Es sind:

Angaben zum Antragsteller, Hersteller des Biozidprodukts und der Wirkstoffe, Anteil des oder der Wirkstoffe, physikalische und chemische Daten zum Biozidprodukt, alle Verfahren, mit denen der

²¹⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Biozidprodukten vom 12.6.2009, KOM (2009) 267 endg.

Wirkstoff oder das Biozidprodukt unschädlich gemacht werden kann, die Zusammenfassung der nach Art. 18 verlangten Ergebnisse zum Nachweis der Wirksamkeit sowie der Auswirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt, Methoden und Vorsichtsmaßnahmen, die zur Verringerung der Risiken bei dem Umgang, der Lagerung, dem Transport und der Verwendung sowie bei Feuer oder anderen Gefahren empfohlen werden, die Sicherheitsdatenblätter, Analysemethoden, Methoden zur Beseitigung des Produkts und seiner Verpackung, die im Fall eines Verschüttens oder Auslaufens zu treffenden Maßnahmen und einzuhaltenden Verfahren, Erste Hilfe und ärztliche Ratschläge im Verletzungsfall.

Die Kommission schlägt hier also einen relativ umfangreichen Katalog an Informationen vor, die von vornherein vom Geheimnisschutz ausgenommen sind. Dabei handelt es sich um Informationen, die für die Zulassung des Produkts oder zur Abwehr konkreter Risiken, die mit dem Produkt verbunden sind, wichtig sind. Allgemeine Informationen, etwa über Rückstände unterhalb der zugelassenen Höchstwerte oder über festgestellte Verstöße, werden hier nicht genannt.

Als Besonderheit ist auf die Giftinformationszentren nach Art. 63 zu verweisen, die aber einer besonderen Vertraulichkeitsbindung unterliegen. Sie geben im Fall des Verdachts auf Vergiftung durch Biozidprodukte Informationen, um bei medizinischem Bedarf, insbesondere in Notfällen, vorbeugende und heilende Maßnahmen zu nennen. Weiterhin ermitteln sie auf Anfrage von Mitgliedstaaten anhand einer statistischen Analyse den Bedarf an verbesserten Risikomanagementmaßnahmen.

1.3.4. Maschinen und Geräte, Werkzeuge

1.3.4.1. Nationale und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen

Die Produktgruppe „Maschinen, Geräte und Werkzeuge“ ist sehr heterogen. Es kann deshalb nur ein grober Überblick über die gesetzlichen Regelungen gegeben werden. Zu beachten ist, dass Bedarfsgegenstände im Sinne des § 2 Abs. 6 LFGB nicht zu den hier behandelten Produkten gehören. Auch für Bauprodukte gibt es eine eigene Regelung. Auch auf viele sondergesetzliche Bestimmungen, wie etwa das Elektroggesetz, kann hier nicht eingegangen werden.

Allgemeine Grundlage im nationalen Recht ist das Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, das auf die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit 2001/95/EG zurückgeht. Diese Richtlinie erfasst Produkte, die für den Verbraucher bestimmt sind oder unter vernünftigerweise vorhersehbaren Bedingungen von Verbrauchern benutzt werden können, selbst wenn sie nicht für den Verbraucher bestimmt sind (Art. 1 Abs. 2 RL 2001/95/EG). Daneben ist die Richtlinie 2006/42/EG zu nennen, welche die Maschinenrichtlinie 1998/37/EG ersetzt hat. Die Richtlinie 2006/42/EG betrifft auch Verbraucherprodukte (Erwägungsgrund 15). Die Maschinenrichtlinie folgt dem bereits oben dargestellten New Ap-

proach, legt also grundlegende Anforderungen für eine Konformitätsbewertung fest. Dabei gibt es neben der Maschinenrichtlinie mehr als 20 produktspezifische Richtlinien (z.B. Niederspannungs-Richtlinie, Sportboote-Richtlinie), auf die hier im Interesse der Übersichtlichkeit nicht eingegangen werden soll. Hinsichtlich der Marktüberwachung gilt für diese Produkte die neue VO EG 765/2008.

1.3.4.2. Stand der Pflichtinformation

Die Informationen, die dem Verbraucherprodukt bei der Inverkehrgabe beigelegt werden müssen, ergeben sich aus § 5 GPSG, der zur Umsetzung des Art. 8 RL 2001/95/EG dient. Die Regelung verpflichtet in Abs. 1 den Hersteller zu Informationen über Gefahren und zu Angaben zum Hersteller sowie zur Produktbeobachtung durch Untersuchungen von Stichproben, durch das Führen eines Beschwerdebuchs (soweit erforderlich) und durch die Verpflichtung zur Unterrichtung der Händler.

Entsprechende Regelungen über Pflichtinformationen enthält zum Beispiel auch Art. 5 RL 2006/42/EG (Maschinenrichtlinie). Danach ist das Inverkehrbringen von Maschinen nur gestattet, wenn die Produkte mit Informationen einschließlich Betriebsanleitung versehen und die Anforderungen an Sicherheit und Gesundheitsschutz sichergestellt sind.

1.3.4.3. Warnung bei Gefahren

Im Vorfeld der Gefahrwarnung verpflichtet § 5 Abs. 1 c GSPG die Hersteller zur Errichtung eines Rückrufsystems. Weiterhin werden Hersteller und Händler zur Information der Behörde verpflichtet, § 5 Abs. 2 GSPG. Nach § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG kann die Behörde auch eine öffentliche Warnung aussprechen, wenn der Hersteller andere ebenso wirksame Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig ergreift. Dabei reicht es nach § 8 Abs. 4 S. 1 GPSG aus, wenn die Behörde den begründeten Verdacht hat, dass das Produkt den Anforderungen nach § 4 GPSG nicht entspricht. Mit dieser Regelung erweitert das deutsche Recht die Befugnisse der Behörden über das Gemeinschaftsrecht hinaus. In der Literatur werden Bedenken an die Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht geäußert.²¹¹ Ob diese zutreffen, kann hier dahinstehen; sie geben aber Anlass, bei einer weiteren Erweiterung der Befugnisse die Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht genau zu prüfen.

Auch im Übrigen stehen die Maßnahmen der Behörde unter dem Vorbehalt, dass der für das Inverkehrbringen des Produkts Verantwortliche nicht selbst durch eigene Maßnahmen die Gefahr abwendet, § 8 Abs. 4 S. 3 GPSG.

²¹¹ *Klindt*, GPSG, § 8 Rn. 40.

Weiterhin ordnet § 9 GPSG ein Meldeverfahren an die Behörden des Gemeinschaftsrechts an. Auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts geht dieses Verfahren auf Art. 11 ff. RL 2001/95/EG zurück. Dabei ordnet die Richtlinie auch dann Vorgaben an, wenn der Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass sich die Gefahr auf sein Hoheitsgebiet beschränkt. Auch in diesem Fall verfährt der Mitgliedstaat nach Art. 11 unter Berücksichtigung der in Anhang II Ziff. 8 vorgeschlagenen Kriterien, Art. 12 Abs. 1 RL 2001/95/EG.

Zentrales Instrument zur Warnung auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts ist das RAPEX-Schnellwarnsystem. Dieses System steht Mitgliedstaaten, aber auch Drittländern und internationalen Organisationen zur Information offen, Art. 12 Abs. 4 RL 2001/95/EG, wobei die Vertraulichkeit gewährleistet sein muss, Art. 12 Abs. 4 S. 2 RL 2001/95/EG.

Voraussetzung für eine Meldung in dieses System ist das Bestehen einer ernststen Gefahr. In der Literatur wird kritisiert, dass auch unterhalb dieser Schwelle Informationen in das Schnellwarnsystem eingestellt werden.²¹² In den Leitlinien der Europäischen Kommission zur Anwendung des RAPEX-Systems werden die Anforderungen näher konkretisiert. Dabei wird die Risikoschwere auf die potenzielle Auswirkung auf Gesundheit und Sicherheit bezogen. Sehr gravierende Folgen, die sich nur dann realisieren, wenn man sich sehr unwahrscheinliche Umstände ausmalt, werden dabei aus der Risikobewertung ausgeblendet. Die Einschätzung sollte sich nach dem Leitfaden auf angemessene Belege stützen, dass die zur Kennzeichnung des Risikos angeführten Auswirkungen bei absehbarem Gebrauch des Produkts tatsächlich eintreten können, etwa durch Heranziehen von Erfahrungen mit ähnlichen Produkten.²¹³

In der neueren Maschinenrichtlinie wird in Art. 11 RL 2006/42/EG ein Schutzklauselverfahren eingeführt und so das Verfahren nach Art. 12 RL 2001/95/EG weiterentwickelt. Dieses Schutzklauselverfahren differenziert zwischen Fällen, in denen ein Produkt nicht die Anforderungen an die CE-Kennzeichnung erfüllt, und denen, in denen ein Mitgliedstaat trotz der Erfüllung der Anforderungen Sicherheitsbedenken hat. Während im ersten Fall die Mitgliedstaaten im Ergreifen der Maßnahmen relativ frei sind (vgl. Art. 11 Abs. 5 RL 2006/42/EG) wird im zweiten Fall ein wesentlich strengeres System angelegt, was erreichen soll, dass letztlich auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts entschieden wird, ob die CE-Kennzeichnung zu Unrecht erteilt wurde. Dieses System ist aus dem Medizinprodukterecht bekannt und wird dort auch vom EuGH durchgesetzt, indem Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die das Produkt wirtschaftlich entwerten, beanstandet werden, wenn sie nicht mit dem Schutzklausel-

²¹² Klindt, GPSG, § 9 Rn. 12; Lenz/Laschet, Leitfaden zum GPSG 2004, S. 48.

²¹³ Vgl. Entscheidung der Kommission vom 16. Dezember 2009 zur Festlegung von Leitlinien für die Verwaltung des gemeinschaftlichen Systems zum raschen Informationsaustausch „RAPEX“ gemäß Artikel 12 und des Meldeverfahrens gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit, K (2009) 9843; ABl. 26.1.2010 L 22/1; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:022:0001:0064:DE:PDF>.

verfahren übereinstimmen. So wurde der Ausschluss eines Produkts in einem Ausschreibungsverfahren beanstandet, wenn dieser auf Sicherheitsmängel gestützt wurde, aber kein Verfahren zur Überprüfung der CE-Kennzeichnung eingeleitet wurde.²¹⁴ Die Maschinenrichtlinie folgt damit den bereits oben dargestellten Regeln des New Approach und des dort bekannten und durch den Beschluss 768/2008/EG weiterentwickelten Schutzklauselverfahrens.²¹⁵

1.3.4.4. Informationssysteme unterhalb der Gefahrenschwelle

Nach dem derzeit geltenden Recht enthält § 10 GPSG eine ausführliche Regelung zur Veröffentlichung von Informationen. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen Informationen über Anordnungen nach § 8 Abs. 4 S. 2 Nr. 2, 5 und 6 und sonstigen Informationen über Gefahren von Verbraucherprodukten. Informationen über Anordnungen werden bekannt gegeben, wenn die Anordnung unanfechtbar geworden ist oder deren sofortige Vollziehung angeordnet wurde.

Andere Informationen können nach § 10 Abs. 2 auch auf elektronischem Weg gewährt werden; dabei sind nach § 10 Abs. 2 S. 3 GPSG Lösungsfristen vorzusehen sowie Vorschriften die sicherstellen, dass die Veröffentlichungen unversehrt, vollständig und aktuell bleiben.

Weiterhin dürfen personenbezogene Daten nur nach Maßgabe des § 10 Abs. 3 GPSG übermittelt werden. Die Abwägung zu den Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen wird in § 10 Abs. 4 GPSG geregelt. Dort heißt es:

(4) Informationen nach Abs. 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

²¹⁴ EuGH Urteil vom 19.3.2009 – Rs. C-489/06 (chirurgisches Nahtmaterial).

²¹⁵ Vgl. Erwägungsgrund 47, Anhang 1 Art. R 32 Beschluss 768/2008/EG.

Sicherheit und Gesundheit der Verwender zu gewährleisten; dabei ist eine Abwägung entsprechend Abs. 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.

In der Regelung wird zwischen dem Schutz von geistigem Eigentum (Nr. 3) und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (Nr. 4) differenziert. Dabei werden die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nur eingeschränkt geschützt; auch die Anhörung wird in S. 2 nur beim geistigen Eigentum zwingend angeordnet. In der Literatur wird diese Regelung kritisiert. Auch wenn Betriebsgeheimnisse in Rede stehen, soll eine Anhörung in analoger Anwendung des Abs. 4 S. 2 zwingend erforderlich sein.²¹⁶

Unabhängig von dieser Frage ist aber darauf hinzuweisen, dass nach § 10 Abs. 4 eine Information nur zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit veröffentlicht werden darf. Unterhalb dieser Schwelle gibt es keine Offenlegung.

Weiterhin gewährt § 10 Abs. 5 GPSG einen Richtigstellungsanspruch:

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.

Zu beachten ist, dass die Richtigstellung nur auf Antrag erfolgt, um so eine erneute Nennung des Betroffenen von dessen Entscheidung abhängig zu machen. Wichtig ist weiterhin, dass der Anspruch die Unrichtigkeit voraussetzt und nicht schon dann eingreift, wenn der beanstandete Zustand abgestellt wurde.

Die Veröffentlichung von Untersagungsverfügungen erfolgt über die BAuA im Internet. Dabei ist die Zahl sehr überschaubar, so wurden 2008 insgesamt 13 Meldungen veröffentlicht.

Besonders positiv hervorzuheben ist das über die Homepage der BAuA öffentlich zugängliche Informationssystem ICSMS, das euroweit für die unterschiedlichen Rechtsgebiete nicht nur die zuständigen Behörden ausweist, sondern auch Mitarbeiter mit deren Kontaktdaten nennt. An der Ausgestaltung der

²¹⁶ Klindt, GPSG, § 10 Rn. 19; Geiß/Doll, GPSG, § 10 Rn. 25.

dort vorhandenen Behördensuchfunktion könnten sich auch künftige deutsche Informationssysteme orientieren.

Derzeit ist ein zentrales Portal der BAuA unter anderem für Verbraucherinformationen im Aufbau.²¹⁷

Auch die neueren gemeinschaftsrechtlichen Regelungen enthalten Bestimmungen über das Verhältnis von Information und Geheimnisschutz. Hinzuweisen ist hier zunächst auf Art. 18 RL 2006/42/EG. Danach müssen insbesondere Geschäfts, Berufs- und Handelsgeheimnisse vertraulich behandelt werden, es sei denn, ihre Weitergabe ist im Interesse der Sicherheit und Gesundheit von Personen geboten. Dabei bleibt nach Abs. 2 die Befugnis der Mitgliedstaaten und der benannten Stellen zum Austausch von Informationen und zu Warnmeldungen unberührt. Meldungen unterhalb der Schwelle einer Warnung dürfen aber nicht ergehen.

Auch im Bereich der RL 2006/42/EG werden Entscheidungen nach Art. 9 (Besondere Maßnahmen für Maschinen mit besonderem Gefahrenpotential) und Art. 11 (Schutzklausel) veröffentlicht, Art. 18 Abs. 3. Weiterhin findet auch hier eine Information durch die Kommission über die Durchführung der Richtlinie statt, Art. 21.

Einen sehr wichtigen Einschnitt in das Recht der Marktüberwachung und die Maßnahmen der Behörden auf diesem Feld markiert die Verordnung EG 765/2008. Sie regelt mit Wirkung ab dem 1.1.2010 das Recht der Marktüberwachung in wesentlichen Bereichen neu. Diese Verordnung zur Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten gilt subsidiär bzw. ergänzend zu spezielleren Marktüberwachungsregelungen (z.B. Arzneimittel, Medizinprodukte; Kraftfahrzeuge, Luftfahrt), tritt aber neben die Befugnisse der RL 2001/95/EG. Auch nach der Verordnung EG 765/2008 erfolgt die Warnung über das RAPEX-System, Art. 22 Abs. 4.

Die Information der Öffentlichkeit nimmt in dieser Verordnung breiten Raum ein. Sie wird in Art. 16 Abs. 2 VO EG 765/2008 näher geregelt. Dort ist nicht nur vorgesehen, dass Produkte, welche die Gesundheit oder Sicherheit der Benutzer gefährden oder mit den Anforderungen der Harmonisierungsrechtsvorschriften nicht übereinstimmen, vom Markt genommen werden, sondern es wird auch vorgesehen, dass die Öffentlichkeit ordnungsgemäß informiert wird. Weiterhin wird die Öffentlichkeit darüber informiert, wie die Mitgliedstaaten ihre Überwachungstätigkeit überprüfen und bewerten, Art. 18 Abs. 6.

²¹⁷ Vgl. BAuA, Eckpunkte für eine „Gemeinsame Strategie des Bundes und der Länder zur Stärkung der Marktüberwachung im Bereich des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes (GPSG)“, S. 9, <http://www.baua.de/cae/servlet/contentblob/740856/publicationFile/49456/Eckpunkte.pdf>.

Soweit der Schutz der Verbraucher vor einer Gefahr einer Verletzung oder eines anderen Schadens eine Information erfordert, wird diese nach Art. 19 Abs. 2 VO EG 765/2008 veröffentlicht. Die Frage eines gegenläufigen Geheimhaltungsinteresses wird in Art. 19 Abs. 5 VO EG 765/2008 behandelt:

(5) Die Marktüberwachungsbehörden wahren erforderlichenfalls die Vertraulichkeit, um Betriebsgeheimnisse oder personenbezogene Daten im Rahmen des nationalen Rechts zu schützen, vorbehaltlich der Verpflichtung, im Rahmen dieser Verordnung Informationen so umfassend zu veröffentlichen, wie es zum Schutz der Interessen der Verwender in der Gemeinschaft erforderlich ist.

Dieser Regelung entspricht Erwägungsgrund 31 der VO EG 765/2008, in welchem unter anderem ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass der Ruf der Akteure nicht geschädigt werden dürfe.

Um die Bedeutung dieser Verordnung richtig einordnen zu können, ist ein kurzer Exkurs in ihre Entstehungsgeschichte und ihre Hintergründe erforderlich.

Als Grund für den Entwurf einer solchen Verordnung weist die Kommission auf die bestehenden Bestimmungen hin und führt aus:²¹⁸

Die Erfahrungen mit der Durchführung dieser Vorschriften haben jedoch Folgendes gezeigt:

- eine Gefahr der Wettbewerbsverzerrung durch abweichende Praktiken bei der Benennung von Konformitätsbewertungsstellen durch die nationalen Behörden und eine Ungleichbehandlung von nicht-konformen oder gefährlichen Produkten, die in Verkehr gebracht wurden, aufgrund enormer Unterschiede bei den Strukturen, Regelungen und Ressourcen für die Marktüberwachung auf nationaler Ebene,*
- einen Mangel an Vertrauen in die Konformitätskennzeichnung,*
- eine uneinheitliche Durchführung und Durchsetzung.*

Wie diese Begründung zeigt, liegt der VO EG 765/2008 der Gedanke einer einheitlichen Marktüberwachung zugrunde. Bereits in diesem Entwurf der VO finden sich Bestimmungen über den Vertraulichkeitsschutz.²¹⁹ Dagegen werden die heutigen Bestimmungen zur Information der Öffentlichkeit und zum Rechtsschutz der Unternehmer erst später eingefügt. Dabei hat das Parlament Änderungen vorgeschlagen, welche die Marktüberwachung noch strenger vereinheitlichen und die Information der Öffentlichkeit sicherstellen,²²⁰ zugleich wurde die Schwelle für solche Maßnahmen an die verschärfte

²¹⁸ Begründung zum Entwurf VO 765/2008, KOM (2007) 37 endg.

²¹⁹ Begründung zum Entwurf VO 765/2008, KOM (2007) 37 endg. Nr. 31, Art. 21 Nr. 140.

²²⁰ Änderungsanträge Nr. 66, 67, 84, 92; vgl. auch Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten vom 4.12.2007, A6-0490/2007.

Voraussetzung einer ernststen Gefahr geknüpft.²²¹ Weiterhin wurde der Rechtsschutz der Unternehmer ausdrücklich geregelt.²²²

Das Zusammenspiel von Vertraulichkeitsschutz und Warnschwelle wird dabei auch in den Änderungsanträgen 74 und 75 des Berichtsentwurfs²²³ deutlich, wenn dort gefordert wird, der Schutz der Vertraulichkeit sei auf ein Minimum zu reduzieren, gleichzeitig aber als Voraussetzung für eine Information eine ernste Gefahr verlangt wird.

Im Zuge dieser Einigung zwischen Parlament und Kommission wurde eine Reihe von Änderungen in die Verordnung aufgenommen, die für die Veröffentlichung relevant sind. So wurden Art. 9 Abs. 5, Art. 16 Abs. 5, Art. 17 Abs. 3, Art. 18 und Art. 19 geändert. Vor allem aber wurde auch erst in diesem Verfahrensstadium die Grundlage für eine gemeinsame, öffentlich zugängliche Datenbank geschaffen, Art. 23 Abs. 2c VO EG 765/2008.

Die VO EG 765/2008 steht in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Beschluss 768/2008/EG, welcher einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Produkten schafft. Wie eng dieser Zusammenhang ist, zeigt bereits der Umstand, dass die VO EG 765/2008 und der Beschluss 768/2008/EG in einem gemeinsamen Dokument von der Kommission vorgeschlagen und begründet wurden.

In der Begründung der VO EG 765/2008 heißt es dazu:²²⁴

Der Beschluss hat folgenden Inhalt:

- *Er gibt für künftige Rechtsvorschriften einen allgemeinen Rahmen und eine Anleitung vor, wie die einheitlichen Elemente einzusetzen sind, damit in künftigen Rechtsakten soviel Kohärenz wie politisch und technisch machbar gewährleistet ist.*
- *Er enthält harmonisierte Begriffsbestimmungen, einheitliche Verpflichtungen für die Wirtschaftsakteure, Kriterien für die Auswahl der Konformitätsbewertungsstellen, Kriterien für die nationalen notifizierenden Behörden und Vorschriften für das Notifizierungsverfahren. Unterstützt werden diese Elemente durch die Bestimmungen zur Akkreditierung. Er gibt auch die Regeln für die Auswahl der Konformitätsbewertungsverfahren vor und gibt an, welche harmonisierten Verfahren zur Verfügung stehen.*

²²¹ Änderungsanträge Nr. 96, 100.

²²² Änderungsanträge des Parlaments Nr. 22, 102, 103.

²²³ Vgl. auch Bericht, Änderungsantrag Nr. 98.

²²⁴ Begründung zum Entwurf VO 765/2008, KOM (2007) 37 endg., S. 6.

- In dem Beschluss wird die CE-Kennzeichnung einheitlich definiert; es wird geregelt, wer für ihre Anbringung zuständig ist, und sie erhält den Schutz einer Gemeinschaftskollektivmarke in den Fällen, in denen sie bereits in Richtlinien vorgesehen ist.

- Er schafft ein echtes Informations- und Marktüberwachungsverfahren in Erweiterung des durch die Produktsicherheitsrichtlinie eingeführten Systems, das der wirksamen Durchsetzung der Harmonisierungsrechtsvorschriften der Gemeinschaft dient und eine Verbindung zu den Schutzklauseln in solchen Rechtsvorschriften herstellt.

- In ihm werden die harmonisierten Bestimmungen für künftige Schutzklauselmechanismen als Ergänzung zu den Marktüberwachungsverfahren festgelegt.

Wie insbesondere die Erwägung 52 des Beschlusses 768/2008/EG zeigt, geht es in diesem Beschluss um die Verwirklichung des Verbraucherschutzes durch eine Verbesserung der Produktkennzeichnung. Dem entsprechen die umfangreichen Verpflichtungen zur Produktinformation und zu Sicherheitsblättern, die im Anhang R 3 Abs. 7 aufgestellt werden.

Auch wenn dieser Beschluss nicht zwingend zu übernehmen ist, wenn spezifische Systeme bereits entsprechende Marktüberwachungsregelungen bereithalten (Futter- und Nahrungsmittel, Kosmetik, Tabak, Landwirtschaftsprodukte, Pflanzengesundheit, Pflanzenschutz, menschliches Blut und Gewebe, Human- und Tierarzneimittel, Chemikalien; Medizinprodukte, Bauprodukte, Schiffsausrüstungen), so enthält dieser Beschluss doch ein detailliertes Programm für zukünftige Rechtssetzungsakte der Gemeinschaft, das bei der Ausgestaltung nationaler gesetzlicher Regelungen zu beachten ist.

1.3.4.5. Informationen im Schadensfall

Ein dem § 84a AMG entsprechender erweiterter Auskunftsanspruch bei einer Gesundheitsschädigung findet sich im Bereich der Geräte und Produkte nicht.

1.3.5. Bauprodukte

Hinsichtlich der Bauprodukte soll hier lediglich kurz auf den geänderten Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten (KOM (2009) 579) eingegangen werden, weil sich hier ein weiteres Beispiel des gemeinschaftsrechtlichen Ansatzes zur Verbesserung der Produktinformation findet.

Interessant an diesem geänderten Vorschlag ist zunächst, dass die Kommission die vom Parlament geforderte Erweiterung der Informationen über gefährliche Stoffe ablehnt. Es soll allein bei der Angabe der Stoffe bleiben, die nach der REACH-VO als gefährlich eingestuft werden.

1.3.5.1. Stand der Pflichtinformation

Während nach dem derzeit noch geltenden § 12 Abs. 2 BauPG i.V.m. RVO nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 BauPG lediglich die CE-Kennzeichnung mit Basisangaben erforderlich sind, soll nach den Vorstellungen der Kommission eine Leistungserklärung vom Hersteller erstellt und im Internet veröffentlicht werden (Art. 6 KOM (2008) 311). Weiterhin sollen in den Mitgliedstaaten Produktinfostellen benannt werden (Art. 9 KOM (2008) 311).

1.3.5.2. Warnung bei Gefahren:

Für die Warnung bei Gefahren enthält das BauPG keine Regelung, so dass diese sich nach dem GPSG und künftig nach der MarktüberwachungsVO bestimmt. Nach dem Kommissionsentwurf wird eine Informationspflicht gegenüber den Behörden eingeführt (Art. 10 Nr. 6, Art. 12 Nr. 5 KOM (2008) 311). Bei einer Gefährdung von Sicherheit und Gesundheit richten sich die Maßnahmen nach Art. 48, 49 KOM (2008) 311.

1.3.6. Pyrotechnik

1.3.6.1. Nationale und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen

Gemeinschaftsrechtlich ist auf die Richtlinie 93/15/EWG hinzuweisen. Die in den Erwägungsgründen dieser Richtlinie erwähnte besondere Richtlinie für Pyrotechnik findet sich in Richtlinie 2007/23/EG.

1.3.6.2. Stand der Pflichtinformation

Nach Art. 4 Abs. 4 RL 2007/23/EG müssen pyrotechnische Gegenstände vom Hersteller mit einer CE-Kennzeichnung und einer entsprechenden Etikettierung versehen werden. Nach Art. 5 dürfen nur solche Gegenstände auf den Markt gebracht werden. Der Inhalt der Pflichtinformationen beschränkt sich nach Art. 12 auf Basisangaben, die über eventuell schädliche Inhaltsstoffe keine Informationen enthalten. Weiterhin sind Informationen über den sicheren Umgang mit dem pyrotechnischen Gegenstand in der jeweiligen Amtssprache anzubringen. Dies wird als Teil der grundlegenden Anforderungen im Rahmen der CE-Konformitätsprüfung überwacht (Anhang I Nr. 3 h).

1.3.6.3. Warnung bei Gefahren

Bei ernststen Gefahren kann der Mitgliedstaat nach Art. 14 Abs. 6 RL 2007/23/EG alle geeigneten vorläufigen Maßnahmen ergreifen. Die Kommission unterrichtet nach Art. 14 Abs. 7 öffentlich, wenn ein

Produkt vom Markt genommen wird, verboten wird oder Verkehrsbeschränkungen angeordnet werden. Weiterhin ist eine Information der Kommission und der Mitgliedstaaten nach Art. 15 vorgesehen. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten können in einem Schutzklauselverfahren von der Kommission überprüft und korrigiert werden, Art. 16 RL 2007/23/EG. Der Rechtsschutz der Unternehmer wird bei Produktrückrufen oder bei Verkehrsbeschränkungen durch Art. 17 RL 2007/23/EG garantiert.

1.3.6.4. Qualitätssicherung

Im Rahmen der Konformitätsbewertung wird ein umfangreiches Qualitätssicherungssystem verlangt, dessen Einzelheiten im Anhang II genannt werden.

Ergänzend soll hier auf die Regelungen in der Richtlinie 93/15/EWG hingewiesen werden, auch wenn diese allein auf Explosionsstoffe, nicht auf pyrotechnische Produkte, anzuwenden ist. Dort ist nach Art. 9 Abs. 5 ein Dokument mit allen Angaben auszuhändigen; ggf. ergänzende Informationen können nach Art. 9 Abs. 7 eingeholt werden. Art. 12 sieht ein Informationssystem für Mitgliedstaaten vor, wobei die Regelungen über die Vertraulichkeit sich nach VO EWG 1468/81 bestimmten. Dort heißt es:

Artikel 19

(1) Die Auskünfte, die im Rahmen der Durchführung dieser Verordnung in irgendeiner Form übermittelt werden, haben vertraulichen Charakter. Sie fallen unter das Berufsgeheimnis und genießen den Schutz, den das innerstaatliche Recht des Mitgliedstaats, der sie erhalten hat, für Auskünfte dieser Art gewährt ebenso wie denjenigen, den die entsprechenden Vorschriften, die auf die Gemeinschaftsinstitutionen Anwendung finden, vorsehen.

Die Auskünfte nach Unterabsatz 1 dürfen insbesondere keinen anderen Personen als denjenigen übermitteln werden, die in den Mitgliedstaaten oder den Institutionen der Gemeinschaft aufgrund ihrer Funktion befugt sind, sie zu kennen. Sie dürfen auch zu keinem anderen als dem in dieser Verordnung vorgesehenen Zweck verwendet werden, es sei denn, die Auskunft erteilende Behörde billigt dies ausdrücklich und der Weitergabe oder Verwendung stehen die Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Empfängerbehörde ihren Sitz hat, nicht entgegen.

(2) Absatz 1 steht nicht der Verwendung der aufgrund dieser Verordnung erhaltenen Auskünfte im Rahmen gerichtlicher Verfahren oder von Ermittlungsverfahren entgegen, die in der Folge wegen Nichtbeachtung der Zoll- oder der Agrarregelung eingeleitet worden sind.

Die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, die diese Auskünfte erteilt hat, wird von einer derartigen Verwendung unverzüglich unterrichtet.

Diese Bestimmung wurde durch die VO EG 515/97 aufgehoben. Maßgebend sind damit die Art. 30 bis 41, 45 dieser Verordnung, weil Verweise auf die VO EWG 1468/81 als Verweise auf die

VO EG 515/97 anzusehen sind (vgl. Art. 52 Abs. 2 VO EG515/97). In dieser VO werden sehr restriktive Anforderungen an die Weitergabe von Informationen gestellt. So heißt es in Art. 45:

(1) Die Auskünfte, die im Rahmen der Durchführung dieser Verordnung in beliebiger Form übermittelt werden, einschließlich der im ZIS nach Art. 23 gespeicherten Daten sind vertraulich. Sie fallen unter das Berufsgeheimnis und genießen den Schutz, den das innerstaatliche Recht des Mitgliedstaats, der sie erhalten hat, für Auskünfte dieser Art gewährt ebenso wie denjenigen, den die entsprechenden Vorschriften, die auf die Gemeinschaftsinstitutionen Anwendung finden, vorsehen. Die Auskünfte nach Unterabsatz 1 dürfen insbesondere nur Personen übermittelt werden, die in den Mitgliedstaaten oder den Organen der Gemeinschaft aufgrund ihrer Funktion befugt sind, sie zu kennen oder auszuwerten. Sie dürfen auch zu keinen anderen als den in dieser Verordnung vorgesehenen Zwecken verwendet werden, es sei denn, der Mitgliedstaat oder die Kommission, der/die sie geliefert oder in das ZIS eingegeben hat, billigt dies ausdrücklich, wobei die von diesem Mitgliedstaat oder der Kommission festgelegten Bedingungen einzuhalten sind und die Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem die Empfängerbehörde ihren Sitz hat, der Weitergabe oder Verwendung nicht entgegenstehen dürfen.

(2) Unbeschadet der Vorschriften der Titel V und Va werden Informationen über natürliche und juristische Personen nach Maßgabe dieser Verordnung nur insoweit übermittelt, als es zur Verhinderung, Ermittlung oder Verfolgung von der Zoll- oder der Agrarregelung zuwiderlaufenden Vorgängen unbedingt notwendig ist.

(3) Die Absätze 1 und 2 stehen der Verwendung der gemäß dieser Verordnung eingeholten Auskünfte im Rahmen von Gerichts- oder Ermittlungsverfahren wegen Nichteinhaltung der Zoll- oder der Agrarregelung nicht entgegen.

Die zuständige Behörde, die diese Auskünfte erteilt hat, wird von einer solchen Verwendung unverzüglich unterrichtet.

(4) Teilt ein Mitgliedstaat der Kommission mit, dass sich in einer ergänzenden Untersuchung erwiesen hat, dass eine natürliche oder juristische Person, die ihr aufgrund dieser Verordnung namentlich genannt wurde, nicht in eine Zuwiderhandlung verwickelt war, so unterrichtet die Kommission unverzüglich diejenigen, denen aufgrund dieser Verordnung personenbezogene Daten übermittelt worden sind. Die betreffende Person wird dann nicht mehr aufgrund der ersten Mitteilung als in eine Zuwiderhandlung verwickelt betrachtet. Befinden sich personenbezogene Daten über eine solche Person im ZIS, so müssen sie gelöscht werden.

1.4. Dienstleistungen

Da die Regelungen über Dienstleistungen höchst heterogen sind, beschränkt sich die folgende Darstellung zunächst auf die Informationen nach der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG, weil diese den Rechtsrahmen für die Regelungen einzelner Dienstleistungen bildet (Erwägungsgrund 7). Ausgenommen bleiben die in Art. 2 Abs. 2 Richtlinie 2006/123/EG genannten Materien, also insbesondere Fi-

nanzdienstleistungen und Versicherungen, Leiharbeitsagenturen, Gesundheitsdienstleistungen und soziale Dienstleistungen.

Hinsichtlich der Informationsrechte kann Art. 7 außer Betracht bleiben, weil dieser nicht die Information über die Dienstleistung, sondern die Information über die Bedingungen für den Zugang als Dienstleister betrifft.

Als Basisinformationen, deren Gewährung vom Dienstleistungserbringer an den Empfänger vom Mitgliedstaat sicherzustellen ist, nennt Art. 22:

Name, Rechtsform, Anschrift des Dienstleistungserbringers, bei Eintragung in ein Handelsregister der Name des Registers, Angaben zu einer ggf. vorhandenen Genehmigungsbehörde, Steuernummer bei mehrwertsteuerpflichtigen Tätigkeiten, ggf. den Berufsverband bei reglementierten Berufen, die allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Vertragsklauseln über das anwendbare Recht und/oder den Gerichtsstand, das Vorliegen einer gesetzlich nicht vorgeschriebenen nachvertraglichen Garantie, den Preis der Dienstleistung, falls der Preis für eine bestimmte Art von Dienstleistung im Vorhinein vom Dienstleistungserbringer festgelegt wurde, die Hauptmerkmale der Dienstleistung, wenn diese nicht bereits aus dem Zusammenhang hervorgehen, Angaben zur Versicherung oder zu Sicherheiten, soweit diese für die Dienstleistung nach Art. 23 vorgeschrieben sind.

Weiterhin werden durch Art. 22 Abs. 3 die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass der Dienstleistungserbringer auf Anfrage folgende Zusatzinformationen mitteilt:

Die Berechnungsfaktoren, wenn der Preis der Dienstleistung noch nicht angegeben werden kann oder einen hinreichend ausführlichen Kostenvoranschlag, bei reglementierten Berufen einen Verweis auf die im Niederlassungsstaat geltenden berufsrechtlichen Regeln und wie diese zugänglich sind, Informationen über multidisziplinäre Tätigkeiten und Partnerschaften, die in direkter Verbindung zu der Dienstleistung stehen und über die Maßnahmen, die die Dienstleistungserbringer ergriffen haben, um Interessenkonflikte zu vermeiden; Verhaltenskodizes, ggf. Informationen über außergerichtliche Verfahren der Streitbeilegung.

Weiterhin sieht die Richtlinie in Art. 26 Maßnahmen zur Qualitätssicherung vor. Dabei werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Verbraucherverbände zu Zusammenschlüssen zu ermuntern, damit diese die zur Einschätzung der Qualität erforderlichen Informationen geben können. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten vergleichende Qualitätsuntersuchungen durch Verbraucherverbände oder unabhängige Stellen und die Veröffentlichung der Ergebnisse fördern, Art. 26 Abs. 4. Hinsichtlich der Information über die Dienstleistung regt Art. 26 Abs. 5 die Einführung freiwilliger Standards an.

Im Zusammenhang mit der Frage, ob Kontrollergebnisse auf Anfrage bekannt gegeben werden dürfen, ist auf die Regelung in Art. 28 hinzuweisen. Danach müssen im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander Ersuche um Informationen und um die Durchführung von Überprüfungen, Kontrollen und Untersuchungen ordnungsgemäß begründet werden. Es ist anzugeben, warum die betreffenden Informationen angefordert werden und die ausgetauschten Informationen dürfen nur im Zusammenhang mit der Angelegenheit verwendet werden, für die sie angefordert wurden.

Ähnlich wie im Produktbereich sieht auch die Dienstleistungsrichtlinie eine Mitteilung an die Mitgliedstaaten und die Kommission vor, wenn von der Tätigkeit eines Dienstleistungserbringers eine Gefahr ausgeht, Art. 29 Abs. 3. Aber auch hier wird die Grenze erst bei einer ernsten Gefahr für die Gesundheit oder die Sicherheit von Personen oder für die Umwelt gezogen.

Unterhalb dieser Schwelle sieht Art. 32 einen Vorwarnmechanismus vor, der an die Kenntnis eines Mitgliedstaats von bestimmten Handlungen oder Umständen anknüpft, die einen schweren Schaden für die Gesundheit oder Sicherheit von Personen oder für die Umwelt verursachen könnten.

Weiterhin werden nach Art. 33 Informationen über die Zuverlässigkeit von Dienstleistungserbringern ausgetauscht. Auch hier sind aber die Schwellen recht hoch: Übermittelt werden Informationen über Disziplinar- oder Verwaltungsmaßnahmen oder strafrechtliche Sanktionen und Entscheidungen wegen Insolvenz oder Konkurs mit betrügerischer Absicht, die von den zuständigen Behörden gegen einen Dienstleistungserbringer verhängt wurden und die von direkter Bedeutung für die Kompetenz oder berufliche Zuverlässigkeit des Dienstleistungserbringers ist. Dieser ist über die Informationsweitergabe zu informieren. Weiterhin ist nach Abs. 2 die Informationsweitergabe über Sanktionen und Maßnahmen erst dann zulässig, wenn eine endgültige Entscheidung ergangen ist. Hinsichtlich anderer vollstreckbarer Maßnahmen ist auch eine Mitteilung vor der endgültigen Entscheidung zulässig, wobei sich auch hier die Mitteilung auf Maßnahmen im Zusammenhang mit Insolvenz oder betrügerischem Konkurs beschränkt. Soweit diese Informationen öffentlich zugänglich sind, müssen sie auch den Verbrauchern zugänglich sein.

1.5. Fazit

Die Übersicht hat gezeigt, dass auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts sehr vielfältige produktspezifische Regelungen vorhanden sind. Diese Regelungen beziehen sich zum Teil auf die Veröffentlichung von Informationen im Internet und auf die Gewährung von Informationen auf Anfrage.

Wie die Experteninterviews gezeigt haben, sind diese Informationssysteme in Deutschland außerhalb von Behörden und spezialisierten Kanzleien noch nicht ausreichend bekannt. Selbst Informationssysteme über Produkte, die wegen einer Gesundheitsgefahr zurückgerufen wurden oder bei denen Behör-

den Warnungen ausgesprochen haben, werden von Verbrauchern wenig oder nicht genutzt. Dies gilt auch für die Datenbanken, in denen das Produkt und sein Hersteller konkret benannt werden, wie dies im RAPEX-System der Fall ist. Auch das ICSMS, das Angaben über Produktrückrufe im Bereich des GPSG enthält, ist weitgehend unbekannt.

Um den Informationszugang zu verbessern, sollte eine Internetplattform mit einem Wegweiser zu den jeweiligen Informationsquellen eingerichtet werden. Dort sollte nach Eingabe eines Produkts ein Link den Verbraucher zu den gemeinschaftsweiten und nationalen Informationsportalen führen.

Dieser Vorschlag entspricht auch den Erfahrungen und dem Vorgehen in anderen Ländern. Wie die rechtsvergleichende Studie der Universität Heidelberg gezeigt hat, ist ein dem VIG vergleichbarer Auskunftsanspruch anderen Ländern fremd. Insbesondere der Bericht aus Frankreich zeigt sehr deutlich, dass dort nach eigener Einschätzung ein hohes Schutzniveau erreicht wird,²²⁵ zugleich wird dort aber klargestellt, dass sich die Information auf die Produktsicherheit und die Gefahrenabwehr beschränkt. Nur bei Gesundheitsgefahren oder Sicherheitsrisiken werden dort die Unternehmen mit den konkreten Produkten benannt.²²⁶ Daneben wird dort – wie auch bei dem Projekt „Scores on the Doors“ in Großbritannien²²⁷ auf die freiwillige Mitwirkung an Bewertungen oder Gütesiegeln gesetzt.²²⁸ Dabei muss – wie der Bericht aus Irland betont²²⁹ – die Richtigkeit der von den Unternehmen selbst gegebenen Informationen sichergestellt werden (dazu vgl. hier Teilprojekt 3.2.). Neben den Informationen, die auf der Grundlage des nationalen oder des Gemeinschaftsrechts zur Verfügung stehen, kommt den Bewertungen durch nichtstaatliche Stellen eine große Bedeutung zu. Diese Informationsquelle wurde in den Experteninterviews als die wichtigste Information für eine Kaufentscheidung angegeben. Dagegen waren auch verbrauchernahe Experten der Auffassung, der Auskunftsanspruch VIG eigne sich als Grundlage für eine Kaufentscheidung. Unterstrichen wird die überragende Bedeutung nichtstaatlicher Bewertungsportale durch den Länderbericht aus den USA. Auch dort wird dieser Informationsquelle eine herausragende Stellung eingeräumt.²³⁰

Will man dennoch über diese bereits zugänglichen Informationen hinaus Behörden zur Auskunft verpflichten, so darf ein solcher Anspruch die sehr differenzierten Vorgaben des Gemeinschaftsrechts zur Balance zwischen Auskunftsinteresse und Geheimnisschutz nicht außer Acht lassen. Diese Abwägung hat insbesondere im Bereich des Chemikalienrechts zu einer sehr ausführlichen Regelung geführt. So sollten die Informationen, die nach den Regeln der VO EG 1907/2006 (REACH-VO) nicht im Internet

225 *Rohlfing-Dijoux*, in: Pfeiffer et al., Anhang 4 E.1.1.

226 *Rohlfing-Dijoux*, in: Pfeiffer et al., Anhang 4 B.II.3.b. – Öffentliche Datenbanken, III.1. – Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, VI.1. – Mindestinformationen.

227 *Birkinshaw*, in: Pfeiffer et al., Anhang 5, S. 83 – „Scores on the Doors“.

228 *Rohlfing-Dijoux*, in: Pfeiffer et al., Anhang 4 B.VI.1. (positives Bewertungssystem für Hotels).

229 *Kelly*, in: Pfeiffer et al., Anhang 6 A.I.1.

230 *Allen*, in: Pfeiffer et al., Anhang 8 E.1.

veröffentlicht werden, nicht in Deutschland in das Internet eingestellt werden. Andernfalls wäre nicht nur die Regelung inkonsistent, sondern es könnte auch ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht in Betracht kommen. Derartige gemeinschaftsrechtliche Vorgaben finden sich nicht nur im Chemikalienrecht, sondern auch bei einer Reihe anderer Produkte. Die neueren gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen enthalten regelmäßig Regelungen über den Informationszugang.

Zum Teil werden auch Regelungen über die Weitergabe von Informationen über Verstöße aufgestellt. Ein Beispiel ist die Regelung in der Dienstleistungsrichtlinie. Auch hier zeigen sich auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene die Grenzen der Informationsgewährung. Auch wenn sich diese Regelungen unmittelbar nur auf die Informationsgewährung auf Anfrage eines Mitgliedsstaates beziehen, spricht doch viel dafür, dass voraussetzungslos gewährte Auskunftsansprüche einzelner Verbraucherinnen und Verbraucher nicht weiter reichen sollten. Ansonsten würde die gemeinschaftsrechtlich gefundene Balance zwischen Information und Geheimnisschutz durch einen allgemeinen Auskunftsanspruch nach nationalem Recht durchbrochen.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die aktuelle Diskussion über die Verbraucherinformation bei Finanzprodukten, so muss die Ausweitung der Produktinformation im Vordergrund stehen. Der Verbraucher muss über Risiken eines Finanzprodukts für sein Vermögen in gleicher Weise informiert werden, wie dies bei anderen Produkten, von denen erhebliche Risiken ausgehen, auch der Fall ist. Dabei ist aus dem allgemeinen Produkthaftungsrecht der Grundsatz bekannt, dass gerade bei Gefahren, die für den Verbraucher selbst nicht erkennbar sind oder die er erkennbar unterschätzt, eine Warnung auch unter Hinweis auf die besondere Gefahr erforderlich ist.

Diese Informationen müssen sich auf die Eigenheiten des Finanzprodukts und die ihm konzeptionell innewohnenden Gefahren beziehen. Ebenso wie im Produktsicherheitsrecht die Sicherstellung bestimmter Informationen als Teil der grundlegenden Anforderungen verlangt wird, sind auch entsprechende Informationen im Bereich der Finanzprodukte erforderlich. Dabei können – wie im Versicherungsrecht bereits geschehen – Beratungspflichten mit Dokumentationspflichten verknüpft werden.

Dagegen ist eine Ausweitung des VIG auf diese Produkte nicht sinnvoll. Auch hier sollte aus Sicht der Systemtreue zum Gemeinschaftsrecht die Regulierung der Produkte und der Anforderungen an die Vertreiber oder Vermittler vorangetrieben werden. Parallel sollte über die Tätigkeit der Finanzaufsicht in allgemeiner Form berichtet und über festgestellte Probleme bei einzelnen Finanzprodukten informiert werden. Eine Ausweitung allgemeiner Auskunftsansprüche nach dem VIG erscheint demgegenüber systemfremd, zumal das IFG auch auf Finanzprodukte anzuwenden ist.²³¹

²³¹ Vgl. dazu unter 4.4.

2. Die Einbeziehung von Unternehmen in die verbraucherpolitische Verantwortung

2.1. Auskunftsansprüche gegen Unternehmen

Im Folgenden wird die Frage behandelt, ob ein Auskunftsanspruch des Verbrauchers nicht nur gegen Behörden, sondern auch gegen Unternehmer eingeführt werden sollte. Dazu wird zunächst eine Übersicht über die bereits bestehenden Informationspflichten der Unternehmer und ggf. korrespondierende Auskunftsansprüche der Verbraucher gegeben, um auf dieser Grundlage zu bewerten, ob sich eine Ausweitung derartiger Ansprüche im Wege einer Ausweitung des VIG empfiehlt. Die in der Literatur geäußerten Zweifel an der Kompetenz des Bundesgesetzgebers an der Einführung eines solchen Anspruchs²³² werden nicht behandelt. Sie erscheinen nicht berechtigt, weil ein Verwaltungsverfahren hier nicht in Rede steht.

2.1.1. Übersicht

Das Ziel eines informierten Verbrauchers wird zivilrechtlich auf vielfältige Weise verfolgt. Grundlage für wesentliche Teile der Informationspflichten ist nach dem derzeit noch geltenden Recht die BGB-InformationspflichtenVO (BGB-InfoV). Durch das Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherkreditrichtlinie, des zivilrechtlichen Teils der Zahlungsdienstrichtlinie sowie zur Neuordnung der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht vom 29.7.2009²³³ wird die Rechtslage umgestaltet, weil weite Teile der Informationspflichten nun wieder in das BGB selbst aufgenommen werden. Der folgenden Darstellung liegt die Rechtslage ab dem 11.6.2010 zugrunde, so wie diese sich nach dem Gesetz vom 29.7.2009 darstellt. Der Vorschlag der Kommission zur Zusammenfassung der Verbraucherrechte in einer neuen Richtlinie über die Rechte der Verbraucher²³⁴ wird in einem Exkurs behandelt. Obwohl diese Richtlinie noch in der Diskussion ist, sollen die dort in Kapitel II und III vorgeschlagenen Informationsrechte der Verbraucher zumindest knapp dargestellt werden.

Ergänzt werden diese Pflichtinformationen durch verschiedene Instrumentarien, die darauf abzielen, die Richtigkeit einer vom Unternehmer gegebenen Information abzusichern. Diese Mechanismen greifen unabhängig davon ein, ob eine Information auf der Grundlage einer Informationspflicht oder ohne eine solche Verpflichtung gegeben wurde. Wie sichergestellt wird, dass diese Informationen richtig sind und welche Folgen unrichtige oder unvollständige Informationen nach sich ziehen, wird unter 2.1.5. behandelt.

²³² Borchert, in: Beyerlein/Borchert, VIG, Einf. Rn. 24.

²³³ Gesetz vom 29.7.2009, BGBl. I, S. 2355.

²³⁴ KOM (2008) 614 endg.

In einem dritten Schritt sind unter 2.1.6. Informationsquellen aufzuzeigen, die im Fall einer behaupteten Schädigung des Verbrauchers eingreifen. Diese sind systematisch von den voraussetzungslos gewährten Informationsrechten nach dem VIG zu trennen. Sie werden dennoch behandelt, weil – auch in den Experteninterviews – Forderungen nach mehr Information zum Teil auch mit Problemen bei der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen begründet werden.

2.1.2. Umfang der vertraglichen Aufklärungspflichten

Eine allgemeine Verpflichtung zur Informationsgewährung kennt das BGB nicht. Es ist im Grundsatz Sache jedes Vertragspartners – und damit auch des Verbrauchers – sich selbst über die Leistung und Zuverlässigkeit der Vertragsgegenseite zu informieren.²³⁵ Nur bei besonderen Gefahren besteht nach den unter 2.1.5. dargestellten Grundsätzen eine besondere Hinweispflicht. Aber auch diese Hinweispflicht ist auf Gefahren beschränkt und bezieht sich nicht auf Qualitätsunterschiede gegenüber den Produkten anderer Anbieter oder auf Informationen über die eigene Unzulänglichkeit. So wird beispielsweise ein Krankenhaus nicht für verpflichtet gehalten, den Patienten über bessere apparative Bedingungen in einem anderen Krankenhaus aufzuklären, sofern die eigenen Apparate noch dem medizinischen Standard genügen und für den konkreten Patienten die neuen Geräte nicht wegen besonderer Umstände zu einem besonderen Vorteil führen. Im Leitsatz des BGH heißt es dazu:²³⁶

„Solange dem Patienten im Krankenhaus eine Behandlung geboten wird, die dem jeweils zu fordernden medizinischen Standard genügt, ist er nicht darüber aufzuklären, dass dieselbe Behandlung andernorts mit besseren personellen und apparativen Mitteln und deshalb mit einem etwas geringeren Komplikationsrisiko möglich ist. Anderes gilt, sobald neue Verfahren sich weitgehend durchgesetzt haben und dem Patienten entscheidende Vorteile bieten.“

Der Gedanke, dass innerhalb eines Korridors der ordnungsgemäßen Erfüllung nicht über eine Aufklärungspflicht eine Leistung herabzumindern ist, die zwar qualitativ schlechter als andere ist, die aber durchaus in der Norm liegt, wird vom BGH also auch bei gesundheitsrelevanten Leistungen angenommen. Erst wenn der Korridor überschritten ist und damit die Leistung dem medizinischen Standard nicht mehr genügt oder wenn besondere Umstände dies rechtfertigen, wird eine Aufklärungspflicht angenommen. Parallele Wertungen finden sich im Versicherungsrecht, also einer Materie, in der die Informations- und Beratungspflichten jüngst ausgeweitet wurden. Weder nach dem VVG noch nach dem Gemeinschaftsrecht ist ein Versicherer ohne konkreten Anlass verpflichtet, über die Unter-

²³⁵ Vgl. nur *Grüneberg/Sutschet*, in: Bamberger/Roth, Band 1, § 311 BGB Rn. 70; *Pohlmann*, Die Haftung wegen Verletzung von Aufklärungspflichten, 2002.

²³⁶ BGHZ 102, 17.

schiede seiner Bedingungen zu denen der Konkurrenz aufzuklären, auch wenn seine eigenen Bedingungen einen geringeren Schutz bieten als die anderer Versicherer. Die gesetzlich eigens normierte Beratungspflicht, die über eine Informationspflicht hinausgeht, endet bei dem Vergleich mit Produkten anderer Anbieter.

Von der eingeschränkten Verpflichtung zur ungefragten Aufklärung ist die Verpflichtung zur wahrheitsgemäßen Beantwortung von Fragen zu unterscheiden. Fragt der Verbraucher beim Vertragspartner nach, so hat er zwar keinen Anspruch auf eine Antwort, wohl aber kann er erwarten, dass eine gegebene Antwort richtig ist. Dabei wird das Vertrauen in die Richtigkeit der Angaben auf der Ebene der Mängelrechte, außerhalb der Angaben über Mängel auf der Ebene von Schadensersatzansprüchen geschützt. Die Sollbeschaffenheit richtet sich nach der vertraglichen Vereinbarung bzw. nach dem vertraglichen Gebrauch und hilfsweise nach dem, was man üblicherweise erwarten kann. Bei der apparativen Ausstattung wird eine Behandlung innerhalb des medizinischen Standards geschuldet. Ist die Ausstattung noch im Standard, so ist die Behandlung als solche nicht fehlerhaft, und es wird auch kein Aufklärungsmangel angenommen.

Wird etwa die Frage nach der apparativen Ausstattung eines Krankenhauses schuldhaft unrichtig beantwortet und hätte der Patient bei richtiger Beantwortung den Vertrag nicht geschlossen sowie seine Einwilligung in die Operation nicht erteilt, so ist die Behandlung widerrechtlich. Dies kann zum Schadensersatz – im Einzelfall auch zum Ersatz des immateriellen Schadens – führen. Denkt man in anderen Fällen daran, dass durch die unrichtig beantwortete Frage Einfluss auf die Entscheidung für ein besonders teures Produkt genommen wurde – etwa durch Hinweis auf ein Bio-Produkt oder ein fair gehandeltes Produkt –, so wird der Schaden zumeist im Mehrpreis bestehen, den der Käufer im Vergleich zu einem Produkt aufwenden musste, das nicht diese Eigenschaften besitzt. Dies wird in der Regel bereits im Wege der Minderung durchsetzbar sein.

Darüber hinaus kann die vorsätzlich unrichtige Beantwortung von Fragen im Zusammenhang mit einem geplanten Vertragsschluss strafrechtlich als Betrug zu werten sein. Weiterhin kann der systematische Verstoß gegen die Verpflichtung zur wahrheitsgemäßen Beantwortung von Fragen auch wettbewerbsrechtlich zu Konsequenzen führen.²³⁷

2.1.3. Pflichtangaben

Der Grundsatz, dass es Sache des Verbrauchers ist, sich über die Leistung zu informieren, und auch den unternehmerischen Vertragspartner *im Grundsatz* keine Verpflichtung trifft, von sich aus Angaben zu dem Produkt zu machen, wird vielfach modifiziert. So werden für viele Produkte durch das Kenn-

²³⁷ Näher unter 2.1.3.7.

zeichnungsrecht oder durch die Verpflichtung zur Beifügung einer Bedienungsanleitung Informationen vorgeschrieben. Diese Informationspflichten wurden für einige Produktgruppen bereits im Teilprojekt 3.1. dargestellt. Auch auf den in der REACH-VO gewährten Anspruch, über bestimmte, als besonders gefährdend eingestufte Stoffe auf Anfrage Auskunft zu erhalten, wurde dort bereits hingewiesen (Teilprojekt 3.1., dort 3.3.2.). Auch im Lebensmittelrecht gibt es umfangreiche Regelungen über die Kennzeichnung von Zutaten, Zusatzstoffen usw. Im Folgenden soll es nicht um diese Pflichtangaben gehen, sondern es interessieren allein die Angaben, die nach zivilrechtlichen Grundsätzen zu erhalten sind.

Die zivilrechtlichen Informationsregelungen knüpfen zum Teil an bestimmte Rechtsgeschäfte an; zum Teil greifen sie immer dann ein, wenn ein Rechtsgeschäft auf einem bestimmten Weg zustande kommt – etwa im Wege des Fernabsatzes –, sofern dieser Weg nach Auffassung des Gesetzgebers oder des gemeinschaftsrechtlichen Verordnungsgebers für den Verbraucher besondere Risiken mit sich bringt. Eine weitere Ausdehnung der zivilrechtlichen Informationsregelungen wird bei der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie erforderlich sein. Auch auf diese wurde bereits oben, im Rahmen des Teilprojekts 3.1. eingegangen (dort 4.).

Nicht behandelt werden im Folgenden Informationspflichten, die sich auf Rechtspositionen und nicht auf Produkte oder Hersteller beziehen. So ist die Verpflichtung in § 312 Abs. 2 BGB, über das Widerrufs- oder Rückgaberecht bei einem Haustürgeschäft zu informieren, keine Informationspflicht, die sich auf Produkt, Hersteller oder Vertragspartner bezieht. Sie kann im Folgenden außer Betracht bleiben.

Der folgende Überblick gibt eine Übersicht über die gesetzlich verankerten besonderen Informationspflichten:

2.1.3.1. Fernabsatzverträge

Die Pflichtangaben bei Fernabsatzverträgen bestimmen sich derzeit nach § 1 BGB-InfoVO, künftig nach Art. 246 §§ 1 ff. EGBGB. Danach müssen bei Fernabsatzverträgen dem Verbraucher rechtzeitig vor dessen Vertragserklärung folgende Informationen übermittelt werden:

Die Identität des Unternehmers einschließlich Unternehmensregister und Registernummer,
ggf. die Identität eines Vertreters des Unternehmers in dem Mitgliedstaat, in dem der Verbraucher seinen Wohnsitz hat,
die ladungsfähige Anschrift des Unternehmers oder seines Vertreters,
die wesentlichen Merkmale der Ware oder Dienstleistung,

Informationen darüber, wie der Vertrag zustande kommt,
ggf. eine Mindestlaufzeit des Vertrages,
einen Vorbehalt, eine in Qualität und Preis gleichwertige Leistung zu erbringen, oder einen Vorbehalt,
die versprochene Leistung im Fall ihrer Nichtverfügbarkeit nicht zu erbringen,
den Gesamtpreis der Ware oder Dienstleistung einschließlich aller damit verbundenen Preisbestandteile oder, wenn kein genauer Preis angegeben werden kann, seine Berechnungsgrundlage, die dem Verbraucher eine Überprüfung des Preises ermöglicht,
ggf. zusätzlich anfallende Liefer- und Versandkosten sowie ein Hinweis auf mögliche weitere Steuern und Kosten,
die Einzelheiten der Zahlung, der Lieferung oder der Erfüllung,
das Bestehen oder Nichtbestehen eines Widerrufs- oder Rückgaberechts sowie die Bedingungen, Einzelheiten der Ausübung,
alle spezifischen Kosten, die der Verbraucher für die Benutzung eines Fernkommunikationsmittels zu tragen hat, wenn solche zusätzlichen Kosten durch den Unternehmer in Rechnung gestellt werden,
eine Befristung der Gültigkeitsdauer der Informationen, insbesondere hinsichtlich des Preises.

Weitergehende Informationspflichten werden nach Art. 246 § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1 Nr. 1 EGBGB ausgelöst, wenn es sich um Fernabsatzverträge über Finanzdienstleistungen handelt.

2.1.3.2. Verbraucherdarlehensverträge, entgeltliche Finanzierungshilfen und Darlehensvermittlungsverträge (verbundene Geschäfte)

Hinsichtlich der Verbraucherdarlehensverträge regelt der neu eingeführte § 491a BGB die Information des Verbrauchers. Dabei wird nicht nur ein Anspruch auf Information eingeräumt, sondern auch ein solcher auf Erläuterung der Informationen und der vertragstypischen Risiken. Für die Pflichtinformationen verweist § 491a auf den Katalog des Art. 247 EGBGB.

- Nach Art. 247 § 3 EGBGB sind folgende Informationen zu geben:
- Name und Anschrift des Darlehensgebers,
- Art des Darlehens,
- effektiver Jahreszins,
- Nettodarlehensbetrag,
- Sollzinssatz,
- Vertragslaufzeit,
- Betrag,
- Zahl und Fälligkeit der einzelnen Teilzahlungen,
- Gesamtbetrag,
- Auszahlungsbedingungen,

- alle sonstigen Kosten,
- Verzugszinssatz und Kosten,
- Warnhinweis zu den Folgen ausbleibender Zahlungen, Bestehen oder Nichtbestehen eines Widerrufsrechts,
- Recht zur vorzeitigen Rückzahlung,
- Rechte nach § 491a Abs. 2 BGB und aus § 29 Abs. 7 BDSG.

Weitergehende vorvertragliche Informationen hängen nach Art. 247 § 4 EGBGB davon ab, ob diese für den Vertragsschluss erheblich sind. Auch dieser Informationskanon beschränkt sich aber auf bestimmte, im Einzelnen aufgeführte Angaben. Dies sind:

- ein Hinweis, dass der Darlehensnehmer infolge des Vertragsabschlusses Notarkosten zu tragen hat,
- Sicherheiten, die der Darlehensgeber verlangt,
- den Anspruch auf Vorfälligkeitsentschädigung und dessen Berechnungsmethode, soweit der Darlehensgeber diesen Anspruch geltend macht, falls der Darlehensnehmer das Darlehen vorzeitig zurückzahlt,
- gegebenenfalls den Zeitraum, für den sich der Darlehensgeber an die übermittelten Informationen bindet.

Neben den vorvertraglichen Informationsrechten verlangt Art. 247 § 7 EGBGB Angaben, die nicht vor dem Vertragsschluss gegeben werden, sondern im Vertrag selbst klar und verständlich enthalten sein müssen. Auch diese Angaben dienen der Information des Verbrauchers, weil er sie bei Abgabe der Vertragserklärung durch Unterschrift auf dem Vertrag zur Kenntnis nehmen kann.

Informationen nach § 7 sind u.a.:

- Hinweise auf die Übernahme der Notarkosten,
- Sicherheiten,
- Berechnungsmethode der Vorfälligkeitsentschädigung,
- Zugang zu außergerichtlichen Beschwerde- und Rechtsbehelfsverfahren.

Diese Informationspflichten sind im Zusammenhang mit dem neuen § 491a Abs. 2 BGB zu sehen. Nach dieser Regelung kann der Darlehensnehmer vom Darlehensgeber den Entwurf des Verbraucherdarlehensvertrags verlangen. Darüber hinaus besteht die Verpflichtung des Darlehensgebers, dem Darlehensnehmer vor Abschluss des Verbraucherdarlehensvertrages angemessene Erläuterungen zu geben, damit der Darlehensnehmer in die Lage versetzt wird zu beurteilen, ob der Vertrag dem von ihm verfolgten Zweck und seinen Vermögensverhältnissen gerecht wird. Dabei hat der Darlehensgeber die Merkmale der Informationen nach Art. 247 EGBGB, die Hauptmerkmale der angebotenen Verträge

sowie die vertragstypischen Auswirkungen auf den Darlehensnehmer einschließlich der Folgen bei Zahlungsverzug zu erläutern.

Die praktisch sehr wichtigen verbundenen Verträge und entgeltlichen Finanzierungshilfen werden in Art. 247 § 12 EGBGB eigens geregelt. Auch hier werden entsprechende Informationspflichten angeordnet.

Eine weitere Verbesserung der Informationspflichten wird durch das Gesetz vom 29.7.2009 eintreten: An die Stelle der bisher geltenden § 492 Abs. 1 S. 2 und 5 BGB, einer Regelung, die den Inhalt der Erklärung des Darlehensnehmers betrifft, treten nun eine Informationspflicht einerseits und Vorgaben zum Vertragsinhalt andererseits. Damit wird der Verbraucherschutz in einem wichtigen Punkt vorverlagert.

Auch die Bestimmungen zur Information während des Vertragsverhältnisses (§ 492a a.F. BGB) werden neu geregelt. § 493 Abs. 2 sichert die Information des Darlehensnehmers, indem dort auf die Regelung über die Pflichtangaben nach § 491a Abs. 1 verwiesen wird. Nur wenn diese Unterrichtung erfolgt ist, wird die Anpassung eines Sollzinssatzes nach § 493 Abs. 3 BGB wirksam.

Wesentlich erweitert wurden auch die Informationspflichten des Darlehensvermittlers. Dieser ist nach § 665a Abs. 2 BGB verpflichtet, den Verbraucher über die sich aus Art. 247 § 13 EGBGB ergebenden Einzelheiten zu unterrichten. In diesem Punkt nähern sich die Regelungen dem Versicherungsrecht an, wobei hier – anders als im VVG – keine Pflicht zur Beratung hinsichtlich des Bedarfs des Verbrauchers besteht. Weiterhin werden Darlehensvermittler im Sinne des § 665a BGB nach Art. 247 § 13 Abs. 2 verpflichtet, unter anderem Provision und Umstände offenzulegen, die zur Beurteilung seiner Unabhängigkeit erforderlich sind.

2.1.3.3. Zahlungsdienste

Neu eingeführt werden durch das Gesetz vom 29.7.2009 Regelungen über Zahlungsdienste. Diese werden systematisch im Recht der Geschäftsbesorgung geregelt. Zugleich werden Informationspflichten gegenüber dem Zahlungsdienstnutzer kodifiziert. Dazu verweist § 675d Abs. 1 BGB auf die Informationen nach Art. 248 §§ 1 bis 16 EGBGB.

Bemerkenswert im Zusammenhang mit der Reform des VIG ist die in § 675d Abs. 4 BGB vorgesehene Kostenregelung: Im Grundsatz ist die Unterrichtung durch den Zahlungsdienstleister kostenfrei; wird aber auf Verlangen des Zahlungsdienstnutzers die Information häufiger erbracht als in Art. 248 §§ 1 bis 16 EGBGB vorgesehen, oder werden Informationen verlangt, die über die in Art. 248 EGBGB vorgesehenen hinausgehen, oder wird die Information mit Hilfe anderer als im Zahlungs-

dienstrahmenvertrag vereinbarten Kommunikationsmittel erbracht, so kann ein Entgelt verlangt werden. Dieses muss angemessen und an den tatsächlichen Kosten des Zahlungsdienstleisters ausgerichtet sein (§ 675d Abs. 3 BGB). Diese Regelung beruht auf Art. 32 Abs. 2 RL 2007/64/EG. Er räumt dem Zahlungsdienstleister die Möglichkeit ein, für weitergehende Informationen Entgelte zu vereinbaren. Den Mitgliedsstaaten dürfte es deshalb verwehrt sein, derartige Auskunftsansprüche als kostenlose Ansprüche auszugestalten. Ob diese Sperrwirkung des Gemeinschaftsrechts auf Auskünfte zum Vertragsinhalt beschränkt werden kann, so dass kostenfreie Ansprüche hinsichtlich Verstößen des Zahlungsdienstleisters gemeinschaftsrechtlich zulässig wären, kann erwogen werden, erscheint aber letztlich zweifelhaft. Da die Richtlinie Angaben auch zum Vertragspartner und ggf. seiner Vertretung im Inland verlangt, spricht einiges dafür, dass auch weitergehende Angaben zum Unternehmer von Art. 32 Abs. 2 RL 2007/64 erfasst sind.

Zum Teil sehen die Neuregelungen Sanktionen für die Verletzung von Informationspflichten selbst vor. So kann der Zahlungsdienstleister Entgelte vom Empfänger nur dann abziehen, wenn dies mit dem Empfänger vereinbart wurde und diesem die erforderlichen Informationen nach Art. 248 §§ 8 und 15 EGBGB übermittelt wurden, § 675q Abs. 2 BGB.

Auch hinsichtlich der Zahlungsdienstleistungsverträge enthält Art. 248 EGBGB eine Aufzählung der Informationspflichten. Diese entspricht ihrer Struktur nach den bereits dargestellten Informationsregelungen.

Man sieht hier sehr deutlich, dass zum einen die Informationen des Verbrauchers über das Produkt deutlich verbessert wurden. Auf der anderen Seite beschränkt sich aber die Information auf Produkteigenschaften, Preistransparenz und vertragliche Bestimmungen. Auskünfte über Verstöße oder Beanstandungen oder über eine gegenüber anderen Produkten geringere Qualität wird weder vom nationalen Recht noch vom Gemeinschaftsrecht verlangt.

2.1.3.4. Teilzeitwohnrechte

Bei Verträgen über Teilzeitwohnrechte richten sich die Pflichtinformationen im Prospekt auch über den 10.6.2010 hinaus nach § 2 BGB-InfoV. Dieser enthält in Ergänzung zu § 482 BGB einen Katalog von Pflichtangaben, der in seiner Struktur dem bereits dargestellten Muster entspricht. Auch hier werden vorrangig Angaben zur Identität des Vertragspartners, zum angebotenen Produkt, seinem Preis einschließlich aller Nebenkosten und zu Widerrufsrechten verlangt.

2.1.3.5. Reiserecht

Der Abschnitt 3 der BGB-InfoV, der die Informations- und Nachweispflichten bei Reiseveranstaltern regelt, wird durch das Gesetz vom 29.7.2009 ebenfalls nicht aufgehoben, so dass die dort geregelten Grundsätze nach dem 10.6.2010 fortbestehen.

2.1.3.6. Exkurs: Versicherungsvertrag

Als weiteres, bereits sehr ausführlich geregeltes Beispiel für die Informationspflichten des Unternehmers gegenüber dem Verbraucher kann das Versicherungsrecht dienen. Dieses ist 2008 umfassend novelliert worden. Dabei wurden auch die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen des Versicherungsrechts umgesetzt.

§ 7 VVG regelt die Informationspflichten des Versicherers, wobei die VVG-Informationspflichtenverordnung (VVG-InfoV) weitere Bestimmungen zum Umfang der Informationspflicht enthält. Auch die – ebenfalls auf Gemeinschaftsrecht beruhende – VVG-InfoV folgt dem bereits wiederholt beschriebenen Muster: Zu informieren ist über Name, Adresse, Ansprechpartner des Unternehmers, über Produkt und Preis einschließlich aller Nebenkosten sowie über Grundsätze zur Geltendmachung von Rechten. Hinzu kommen einige hier nicht interessierende Angaben wie die zum anwendbaren Recht.

Auch bei § 6 und § 7 VVG herrscht Einigkeit darüber, dass sich die Beratungs- und Informationspflicht im Grundsatz auf das eigene Produkt beschränkt.²³⁸ Auskünfte über Unterschiede im Versicherungsschutz gegenüber Produkten anderer Unternehmen können zwar vom Versicherungsmakler, nicht aber vom Versicherer verlangt werden. Informationen über Beschwerden anderer Versicherter anlässlich der Schadensabwicklung oder über die Zahl der anhängigen Verfahren, in denen Versicherungsleistungen von Versicherten gerichtlich geltend gemacht werden, können nicht nach § 6 und § 7 VVG beansprucht werden.

2.1.3.7. Sicherung der Richtigkeit der Informationen durch Wettbewerbsrecht

Die genannten Verpflichtungen zur Informationsgewährung werden auch durch das Wettbewerbsrecht durchgesetzt. So sind nach § 5 Abs. 1 UWG geschäftliche Handlungen unlauter, wenn sie unwahre oder sonstige zur Täuschung geeignete Angaben über wesentliche Merkmale der Ware oder Dienstleistung enthalten. Dies betrifft unter anderem die Zusammensetzung, die Risiken sowie das Verfahren

²³⁸ Vgl. Schwintowski, in: Bruck/Möller, VVG, § 6 Rn. 24.

zur Herstellung der Ware. Ergänzt wird diese Regelung durch § 5a Abs. 2 UWG, der in Umsetzung des Art. 7 RL 2005/29/EG in das UWG aufgenommen wurde. Danach verhält sich unlauter, wer die Entscheidungsfähigkeit von Verbrauchern dadurch beeinflusst, dass er eine Information vorenthält, die im konkreten Fall unter Berücksichtigung aller Umstände einschließlich der Beschränkungen des Kommunikationsmittels wesentlich ist. Ob man aus dieser wettbewerbsrechtlichen Regelung ein Informationsrecht des Verbrauchers ableiten kann, erscheint schon angesichts der systematischen Stellung zweifelhaft; die Frage kann aber hier dahinstehen. Ein solches Recht besteht jedenfalls nur zugunsten der Verbraucher, mit denen der Unternehmer in Vertragsbeziehungen treten will. Auch wenn ein solches Recht bejaht wird, so beschränkt es sich auf die Angaben, deren Vorenthaltung nach § 5a Abs. 3 und 4 UWG unlauter wäre.

Verstößt der Unternehmer gegen die Grundsätze der §§ 5, 5a UWG, so kann der in § 8 Abs. 3 UWG genannte Anspruchstellerkreis Unterlassung des unlauteren Verhaltens verlangen. § 10 UWG ermöglicht unter weiteren Voraussetzungen auch die Abschöpfung des auf diese Weise erzielten Gewinns. Für beide Ansprüche sind auch die in die Liste nach § 8 Abs. 3 UWG eingetragenen Verbraucherverbände klagebefugt, so dass diese eine wichtige Rolle zur Sicherstellung einer wahrheitsgemäßen und vollständigen Information des Verbrauchers einnehmen. Damit relativiert sich auch die Bedeutung der Frage, ob aus § 5a UWG ein Informationsrecht des einzelnen Verbrauchers zu entnehmen ist, denn die Verbraucher können mittels der Verbraucherschutzorganisationen die Lauterkeit der Werbung sicherstellen.

Diese Grundsätze gelten auch dann, wenn ein Unternehmen auf die Einhaltung eines Verhaltenskodexes hinweist, zu dessen Beachtung es sich verbindlich verpflichtet hat, denn auch hier ist nach § 5 Abs. 1 Nr. 6 UWG ein Verstoß als unlauter anzusehen.

Werden etwa auf Anfrage eines Verbrauchers nach dem Einsatz von Kinderarbeit im Herstellungsprozess unrichtige Angaben gemacht oder wird auf einen für das Unternehmen verbindlichen Verhaltenskodex hingewiesen, so kann ein Kodexverstoß wettbewerbsrechtlich geahndet werden. Ein effektiver Verbraucherschutz kann deshalb in der Aufforderung bestehen, bei der Kaufentscheidung Unternehmen zu bevorzugen, die sich einem Kodex unterworfen haben, der die für den Verbraucher relevanten Punkte umfasst – etwa die Einhaltung bestimmter Regeln des fairen und nachhaltigen Handels. Werden die wettbewerbsrechtlichen Mechanismen von Konkurrenten oder auch von Verbraucherverbänden genutzt, so kann die Einhaltung der Kodexbestimmungen überwacht und angesichts des Gewinnabschöpfungsanspruchs auch sehr effektiv sanktioniert werden.

2.1.3.8. Kein allgemeiner Grundsatz des Gemeinschaftsrechts

Versucht man diese sehr breit gefächerten Regelungen auf einige Grundaussagen zusammenzufassen, so kann man feststellen, dass der Verbraucher vom Unternehmer in einer sehr großen Zahl von Konstellationen Informationen erhält, es aber keine allgemeine und umfassende Verpflichtung zur Information des Verbrauchers gibt. Soweit Informationspflichten angeordnet werden, beschränken sich diese auf die Identität des Herstellers bzw. des Vertragspartners, auf Angaben zur genaueren Kennzeichnung des Produkts, auf genaue Angaben zum Preis und zu eventuell anfallenden Nebenkosten sowie auf die Information über Widerrufs- und Rücktrittsrechte.

Weiterhin wird in einigen Regelungen die Information über mögliche Interessenkonflikte gefordert, wenn diese für den Verbraucher nicht ohne weiteres erkennbar sind. Derartige Regelungen betreffen vor allem die Offenlegung von Provisionen oder Abhängigkeiten von Vermittlern. Hintergrund dafür ist, dass der Verbraucher nicht ohne weiteres erkennen kann, in welchem Maß die Vertriebsperson am Abschluss des Vertrages selbst wirtschaftlich interessiert ist.

Daneben werden Verbraucher vor Irreführung geschützt, indem unrichtige Informationen oder das Verschweigen maßgeblicher Umstände nicht nur bei der Beurteilung der Mangelhaftigkeit der Ware, sondern auch wettbewerbsrechtlich relevant ist.

Dagegen finden sich in den untersuchten Regelungen keine Informationspflichten hinsichtlich behördlicher Beanstandungen oder früherer Probleme bei Produkten.

Bestätigt wird die Einschätzung, dass es keine allgemeine zivilrechtliche Informationspflicht gibt, dadurch, dass solche Pflichten weder in der Verbrauchsgüterkaufrechtsrichtlinie noch im Entwurf eines Gemeinsamen Rechtsrahmens (DCFR, weder im allgemeinen Obligationenrecht noch im Kaufrecht) aufgenommen wurden. Solche Pflichten bestehen vielmehr auch auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene produktspezifisch oder werden in Abhängigkeit von der Vertriebsform angeordnet.

2.1.3.9. Exkurs: Vorschlag der Kommission zur Schaffung einer Richtlinie über die Rechte der Verbraucher

Diese Einschätzung wird durch den Vorschlag der Kommission zur Schaffung einer Richtlinie über die Rechte der Verbraucher (KOM 2008, 614) bestätigt. Diese Richtlinie strebt eine Vollharmonisierung der Informationsrechte der Verbraucher an, um so ein einheitliches Schutzniveau zu gewährleisten und Vorbehalte der Verbraucher gegenüber einem grenzüberschreitenden Vertragsschluss abzu-

bauen.²³⁹ Zugleich sollen auch die Unternehmer von einer einheitlichen Regelung profitieren. Die Neuregelung soll einerseits die Information des Verbrauchers sicherstellen, andererseits aber den Unternehmer von weitergehenden Informationspflichten freistellen. So wird betont, dass der Unternehmer nicht über Umstände informieren muss, die sich bereits aus dem Kontext selbst ergeben.²⁴⁰ Die Einzelheiten der Informationen enthält der Katalog des Art. 5 des Kommissionsvorschlags. Dieser folgt dem aus anderen Produktbereichen bereits bekannten Muster. Zu informieren ist über folgende Punkte:

- a) die wesentlichen Merkmale des Produkts in dem für den Träger und das Produkt angemessenen Umfang;
- b) Anschrift und Identität des Gewerbetreibenden, wie sein Handelsname und gegebenenfalls Anschrift und Identität des Gewerbetreibenden, für den er handelt;
- c) der Preis einschließlich aller Steuern und Abgaben oder in den Fällen, in denen der Preis aufgrund der Beschaffenheit des Produkts vernünftigerweise nicht im Voraus berechnet werden kann, die Art der Preisberechnung sowie gegebenenfalls alle zusätzlichen Fracht-, Liefer- oder Zustellkosten oder in den Fällen, in denen diese Kosten vernünftigerweise nicht im Voraus berechnet werden können, die Tatsache, dass solche zusätzliche Kosten anfallen können;
- d) die Zahlungs-, Liefer- und Leistungsbedingungen sowie das Verfahren zum Umgang mit Beschwerden, falls diese Bedingungen von den Erfordernissen der beruflichen Sorgfalt abweichen;
- e) gegebenenfalls das Bestehen eines Widerrufsrechts;
- f) gegebenenfalls das Bestehen und die Bedingungen von Kundendienstleistungen und gewerblichen Garantien;
- g) gegebenenfalls die Laufzeit des Vertrags oder die Bedingungen der Kündigung unbefristeter Verträge;
- h) gegebenenfalls die Mindestdauer der Verpflichtungen, die der Verbraucher mit dem Vertrag eingeht;
- i) die Tatsache, dass der Gewerbetreibende vom Verbraucher die Stellung einer Kautionsleistung oder die Leistung anderer finanzieller Sicherheiten verlangen kann, sowie deren Bedingungen.

Auch hier beschränken sich die Angaben auf allgemeine, dem Produkt innewohnenden Angaben. Eine Informationspflicht über Beanstandungen oder frühere Produktprobleme besteht nicht. Auch ein weitergehender Informationsanspruch wird dem Verbraucher durch diesen Vorschlag nicht eingeräumt.

²³⁹ Erwägungsgründe 6 bis 8 KOM (2008) 614.

²⁴⁰ Erwägungsgrund 17.

Die auf der Grundlage des Art. 5 gegebenen Informationen werden Vertragsbestandteil (Art. 5 Abs. 3) und prägen so die Beschaffenheit, die der Verbraucher erwarten kann. Wird die Beschaffenheit verfehlt, so kann der Verbraucher Mängelrechte geltend machen.

Nach Art. 4 des Entwurfs ist es den Mitgliedsstaaten nicht erlaubt, von der Richtlinie abweichende Vorschriften zu schaffen oder aufrecht zu erhalten. Dies gilt auch dann, wenn diese zur Erreichung eines anderen Verbraucherschutzniveaus dienen sollen. Damit ist bei Inkrafttreten der Verordnung in dieser Formulierung auch aus diesem Grund die Einführung eines weitergehenden Informationsanspruchs gegenüber den Unternehmen ausgeschlossen. Aber auch wenn vom Ziel der Vollharmonisierung abgerückt werden sollte, kann eine Ausweitung der Informationsrechte immer nur nach Maßgabe der produktspezifischen Regeln erfolgen, soweit diese abschließend sind.

Eine ähnlich umfassende Informationspflicht findet sich bereits in der Dienstleistungsrichtlinie, in der Richtlinie über die Zahlungsdienste oder auch in den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für Versicherungsverträge. Auch hier beschränkt aber das Gemeinschaftsrecht die Informationen auf den bereits beschriebenen Kreis.

2.1.4. Warn- und Gefahrenhinweispflichten

Neben den unter I. dargestellten Informationspflichten treffen den Unternehmer Warn- und Gefahrenhinweispflichten. Ihre Grundlage finden sie zum einen in vertraglichen Nebenpflichten nach § 241 Abs. 2 BGB, zum anderen bestehen sie über die vertragliche Sonderverbindung hinaus nach dem Deliktsrecht und der Haftung nach dem Produkthaftungsgesetz.

Dabei begründen auch die vertraglichen Warn- und Gefahrenhinweispflichten keinen einklagbaren Anspruch des Verbrauchers auf Information.²⁴¹ Gleiches gilt für die vorvertraglichen Informationspflichten nach § 311 BGB und die deliktsrechtlichen und produkthaftungsrechtlichen Pflichten.

Soweit sich vorvertragliche Informationspflichten auf die Beschaffenheit der Kaufsache beziehen, bestimmen sich die Folgen einer unrichtigen Information in der Regel nach den kaufrechtlichen Mängelrechten (näher unter 2.1.5.1).²⁴² Gehen dagegen von der gekauften Sache Gefahren für den Käufer oder für einen Dritten aus, so begründet ein schuldhafter Verstoß gegen diese Pflichten unabhängig von den Mängelrechten Schadensersatzansprüche. Deliktsrechtlich wird dies umgesetzt, indem die Warnpflicht als Verkehrspflicht angesehen wird, deren Verletzung die deliktsrechtliche Haftung aus-

²⁴¹ Vgl. nur *Grüneberg/Sutschet*, in: Bamberger/Roth, Band 1, § 241 Rn. 77.

²⁴² Vgl. nur BGHZ 114, 263, 266; *Grüneberg/Sutschet*, in: Bamberger/Roth, Band 1, § 311 Rn. 70 ff.

löst;²⁴³ aus Sicht des Produkthaftungsrechts wird die Warnpflicht bei der Feststellung relevant, ob ein Produkt sicher im Sinne des § 3 ProdHG ist, denn diese Frage bestimmt sich nach der Darbietung des Produkts und dem Gebrauch, mit dem billigerweise gerechnet werden kann. Dabei sind die Gebrauchs- und Warnhinweise des Herstellers einzubeziehen.

Die Verpflichtung zur Information über Risiken endet zumindest deliktsrechtlich nicht mit der Inverkehrgabe des Produkts. Der Unternehmer muss auch später sein Produkt am Markt beobachten und den Verbraucher vor solchen Gefahren warnen, die ihm bei ordnungsgemäßer Erfüllung dieser Produktbeobachtungspflicht bekannt sein müssen.²⁴⁴

Die zivilrechtlichen Warnpflichten verpflichten den Unternehmer zum Tätigwerden, wenn der begründete Verdacht einer Gefahr besteht. Dies setzt – bei allen Abgrenzungsproblemen im Einzelfall – voraus, dass ernstzunehmende Stimmen einen Zusammenhang zwischen dem Produkt und einer Schädigung behaupten.²⁴⁵ Ein bloßes Fürmöglichhalten wird allenfalls dann ausreichen, wenn die Gefahr sehr groß ist. Dabei schließen die Beachtung der öffentlich-rechtlichen Anforderungen und – im Fall eines Arzneimittels – die Zulassung die zivilrechtliche Haftung nicht aus.²⁴⁶ Gerade bei Produkten, die ohne weiteres verkehrsfähig sind, werden die Warnpflichten relevant, während bei nicht verkehrsfähigen Produkten in der Regel bereits eine deliktsrechtliche Haftung nach § 823 Abs. 2 BGB anzunehmen ist.

In einer aktuellen Entscheidung hat der BGH die Grundsätze der Warnpflicht zusammengefasst und in einem wichtigen Punkt präzisiert.²⁴⁷ Es geht dabei um die Frage, ob der Unternehmer über Risiken seines Produkts informieren muss, wenn ihm diese aus der Produktentwicklung oder der Produktbeobachtung bekannt sind, er aber glaubt, diese durch eine Verbesserung seines Produkts oder der Überwachung des Herstellungsprozesses ausgeschlossen zu haben. Im konkreten Fall ging es um die Herstellung von Airbags, bei welchen es unter bestimmten Rahmenbedingungen zu Fehlauflösungen kommen konnte. Der Hersteller kannte das Problem aus der Entwicklungsphase, hatte aber geglaubt, dieses Problem beseitigt zu haben, und berief sich auf einen nicht vermeidbaren Entwicklungsfehler. Der BGH hält diese Gefahr für warnpflichtig, auch wenn keine konkreten Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie fortbesteht, sofern der Hersteller nicht davon ausgehen darf, sie sicher ausgeschlossen zu haben.

²⁴³ Vgl. nur BGHZ 106, 273, 283; BGHZ 116, 60, 65; *Spindler*, in: Bamberger/Roth, Band 2, § 823 Rn. 502.

²⁴⁴ *Spindler*, in: Bamberger/Roth, Band 2, § 823 Rn. 514.

²⁴⁵ BGHZ 80, 186, 192; *Spindler*, in: Bamberger/Roth, Band 2, § 823 Rn. 514.

²⁴⁶ Vgl. § 25 Abs. 10 AMG.

²⁴⁷ BGH NJW 2009, 2952 ff.

Damit geht der BGH über die bisherigen Grundsätze hinaus, weil hier Warnpflichten bejaht werden, ohne dass konkrete Anhaltspunkte für eine Gefahr bestehen. Umgekehrt bestätigt die Entscheidung aber auch, dass über bereits sicher ausgeräumte Probleme und Gefahren nicht zu informieren ist. Dabei wird man die Frage, welche Anforderungen an die Überzeugung des Herstellers, den Fehler ausgeschlossen zu haben, nur in Abhängigkeit vom Umfang des Risikos beantworten können. Drohen ganz erhebliche Gesundheitsgefahren, die nicht sicher ausgeschlossen sind, so wird der Hersteller vielfach schon durch die Inverkehrgabe des Produkts gegen Verhaltenspflichten verstoßen. Hat etwa der Hersteller einer Glaskonserve Anhaltspunkte für einen Glasbruch, so wird er Produkte aus derselben Charge nur dann auf den Markt bringen dürfen, wenn er mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ausschließen kann, dass sich in den anderen Konserven weitere Glasscherben befinden. Dagegen ist er nicht verpflichtet bei den Produkten, die auf einer anderen Produktionslinie hergestellt werden, vor dem Risiko eines Glasbruchs hinzuweisen, nur weil die theoretische Möglichkeit besteht, dass auch dort Glasbruch entsteht.

Nicht zu informieren ist auch über Umstände, die bei ordnungsgemäßem Gebrauch oder vorhersehbarem Fehlgebrauch nicht als gefährlich einzustufen sind. So muss etwa nach allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen über den Rückstand eines Pestizids, das die Höchstmengen nicht übersteigt, nicht informiert werden, sofern nicht konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass dieser Rückstand – wenn auch nur für bestimmte Personengruppen – Gefahren für die Gesundheit mit sich bringt.

2.1.5. Sicherstellung der Richtigkeit freiwillig gegebener Informationen

2.1.5.1. Kaufrechtliche Mängelansprüche

Bei der Beurteilung der geschuldeten Beschaffenheit einer gekauften Sache wird nicht nur einbezogen, was konkret vertraglich vereinbart wurde und was der Verbraucher nach der Werbung des Verkäufers von dem Produkt einbezogen hat, sondern es wird im Grundsatz auch berücksichtigt, welche Angaben der Hersteller in der Werbung gemacht hat. Maßgebend sind dabei alle Angaben, die sich auf eine konkrete Beschaffenheit beziehen und so über bloße allgemeine Anpreisungen hinausgehen. Diese auf der Verbrauchsgüterkaufrechtsrichtlinie beruhende Regelung des § 434 Abs. 1 S. 3 BGB schützt das Vertrauen des Käufers in die Richtigkeit dieser Angaben, so dass dieser Mängelrechte geltend machen kann, wenn die gekaufte Sache nicht den Angaben in den öffentlichen Äußerungen des Verkäufers oder des Herstellers entspricht. Dabei knüpft der kaufrechtliche Mangelbegriff an die Beschaffenheit der Sache an und gibt die früher geltende Voraussetzung der Wertminderung oder der Beeinträchtigung zum vertraglich vorausgesetzten Gebrauch auf. Entspricht die gekaufte Sache nicht der vereinbarten oder vorausgesetzten Beschaffenheit, so bestehen die Mängelrechte auch dann, wenn sich dies auf den Wert und die Tauglichkeit der Sache nicht auswirkt. Deshalb kann der Käufer Mängelrechte geltend machen, wenn etwa Angaben zu Kinderarbeit im Herstellungsprozess unrichtig sind, auch

wenn der Hersteller zu derartigen Angaben nicht verpflichtet ist und sich der Umstand, dass dieses Produkt oder ein Rohstoff in Kinderarbeit gefertigt wurde, auf seinen Wert oder die Tauglichkeit nicht auswirkt. Dabei ist eine besondere Zusicherung dieser Eigenschaft – anders als nach dem früheren Kaufrecht – nicht erforderlich. Dies gilt in gleicher Weise für Umstände, die der Verkäufer durch Gütesiegel für sein Produkt in Anspruch nimmt. Insofern ist das Vertrauen des Käufers in die Beschaffenheitsangaben des Verkäufers über die Beschaffenheit eines Produkts bereits nach geltendem Recht umfassend geschützt.

Es darf allerdings nicht verkannt werden, dass der Schutz der Käufererwartung häufig leerläuft, weil der einzelne Käufer diese Rechte nicht durchsetzen wird. Gerade bei geringem Kaufpreis wird der einzelne Käufer die Mühen scheuen, die mit der Geltendmachung der Mängelrechte verbunden sind. Außerdem werden sich seine Mängelrechte häufig in der Rückabwicklung des Geschäfts erschöpfen. Dagegen werden Minderung und Schadensersatz in den Fällen unrichtiger Angaben zum Herstellungsprozess ausscheiden, weil es an einem Minderwert der Sache und an einer Vermögensbeeinträchtigung fehlt, die nicht bereits durch die Rückabwicklung ausgeglichen wird. Diesem Problem kann möglicherweise durch eine Erweiterung des Gewinnabschöpfungsanspruchs Rechnung getragen werden, so dass es unattraktiv wird, auf diese Weise Gewinne zu erwirtschaften. Dagegen sind weitergehende Informationsrechte zur Lösung des Problems nicht geeignet, denn damit wird das Problem des fehlenden Interesses an der Rechtsdurchsetzung nicht gelöst.

2.1.5.2. Deliktsrecht und Produkthaftungsrecht

Das Delikts- und Produkthaftungsrecht kann ebenfalls – wenn auch in geringem Umfang – zur Sicherstellung der Richtigkeit einer vom Unternehmer gegebenen Information beitragen. Dies gilt aber nur mit erheblichen Einschränkungen, weil sowohl die deliktische Haftung nach § 823 Abs. 1 BGB wie auch die Haftung nach dem Produkthaftungsrecht reine Vermögensinteressen nicht schützt. Nicht geschützt wird damit das Interesse des Verbrauchers daran, nicht durch täuschende oder unvollständige Angaben zum Vertragsschluss verleitet zu werden.

Der Schutz durch das Deliktsrecht und das Produkthaftungsrecht greift vielmehr nur dann ein, wenn ein geschütztes Rechtsgut – in dem hier interessierenden Bereich Leben und Gesundheit – verletzt wurde. Anderes gilt nur dann, wenn die Grenze zum Betrug, § 823 Abs. 2 BGB iVm. § 263 StGB, oder zur sittenwidrigen Schädigung nach § 826 BGB überschritten ist.

Soweit allerdings die genannten Rechtsgüter verletzt sind, wird eine unrichtige Information auch in diesem Rahmen relevant. So kann deliktsrechtlich die Verletzung der Instruktionspflicht zur Haftung des Herstellers nach § 823 Abs. 1 BGB führen; produkthaftungsrechtlich ist die Sicherheit des Produkts nach dem Gebrauch zu bestimmen, mit welchem nach seiner Darstellung zu rechnen ist.

2.1.5.3. Wettbewerbsrechtliche Ansprüche

Wie bereits unter 2.1.3.7 ausgeführt, können unrichtige oder entstellende Informationen zu einem unlauteren Eingriff in den Wettbewerb führen, der von Wettbewerbern, Wirtschaftsverbänden und Verbraucherschutzverbänden nach dem UWG unterbunden werden kann. Dies betrifft aber nur unrichtige Informationen oder das Weglassen von Informationen, zu deren Weitergabe der Unternehmer verpflichtet ist. Fehlende Informationen über eigene Verstöße des Vertragspartners gegen Lebensmittelrecht oder über Beanstandungen seitens der Lebensmittelkontrolle können auf diese Weise nicht gerügt werden.

2.1.5.4. Aufsichtsrecht

Unterliegt das Unternehmen der Aufsicht etwa nach dem VAG oder dem KWG, so können täuschende oder entstellende Informationen auch Gegenstand einer Beanstandung im Wege der Rechtsaufsicht sein. Auch hier kann nicht beanstandet werden, wenn Informationen nicht gegeben werden, zu denen der Unternehmer nicht verpflichtet ist.

2.1.6. Auskunftsansprüche und prozessuale Erleichterungen im Rahmen der Anspruchsdurchsetzung

Von den allgemeinen, jedermann und voraussetzungslos gewährten Informationsrechten der Verbraucher sind solche Informationsrechte zu unterscheiden, die nur zum Zweck der Anspruchsdurchsetzung gewährt werden. Der maßgebende Unterschied liegt darin, dass hier auf der Seite des Anspruchstellers ein gesteigertes Informationsinteresse besteht, weil es nicht um künftige Kaufentscheidungen, sondern um den Ausgleich erlittener Schäden geht. Diese sind bereits eingetreten, so dass der Verbraucher – anders als bei einer anstehenden Kaufentscheidung – nicht beim Ausbleiben der Information auf das Produkt eines anderen – möglicherweise auskunftsfreudigeren – Herstellers ausweichen kann.

Im Folgenden ist zwischen Auskunftsansprüchen und prozessualen Erleichterungen der Darlegungs- oder der Beweislast zu unterscheiden.

2.1.6.1. Ansprüche zur Anspruchsdurchsetzung

Mit § 84a AMG hat der Gesetzgeber einen Auskunftsanspruch gegen Unternehmer geschaffen, der diese zu einer umfassenden Auskunft über Probleme ihrer Produkte in der Konzeptionsphase und auch in der Produktbeobachtungsphase verpflichtet. Sämtliche bekannten schädlichen Wirkungen müssen hier vom Unternehmer benannt werden.

§ 84a AMG Auskunftsanspruch

(1) Liegen Tatsachen vor, die die Annahme begründen, dass ein Arzneimittel den Schaden verursacht hat, so kann der Geschädigte von dem pharmazeutischen Unternehmer Auskunft verlangen; es sei denn, dies ist zur Feststellung, ob ein Anspruch auf Schadensersatz nach § 84 besteht, nicht erforderlich. Der Anspruch richtet sich auf dem pharmazeutischen Unternehmer bekannte Wirkungen, Nebenwirkungen und Wechselwirkungen sowie ihm bekannt gewordene Verdachtsfälle von Nebenwirkungen und Wechselwirkungen und sämtliche weiteren Erkenntnisse, die für die Bewertung der Vertretbarkeit schädlicher Wirkungen von Bedeutung sein können. Die §§ 259 bis 261 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sind entsprechend anzuwenden. Ein Auskunftsanspruch besteht insoweit nicht, als die Angaben auf Grund gesetzlicher Vorschriften geheim zu halten sind oder die Geheimhaltung einem überwiegenden Interesse des pharmazeutischen Unternehmers oder eines Dritten entspricht.

(2) Ein Auskunftsanspruch besteht unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 auch gegenüber den Behörden, die für die Zulassung und Überwachung von Arzneimitteln zuständig sind. Die Behörde ist zur Erteilung der Auskunft nicht verpflichtet, soweit Angaben auf Grund gesetzlicher Vorschriften geheim zu halten sind oder die Geheimhaltung einem überwiegenden Interesse des pharmazeutischen Unternehmers oder eines Dritten entspricht. Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz bleiben unberührt.

Dieser umfassende Auskunftsanspruch wird jedoch nicht voraussetzungslos gewährt, sondern dient zur Durchsetzung eines Schadensersatzanspruchs nach § 84 AMG. Nur wenn ein solcher Schadensersatzanspruch in Betracht kommt, kann Auskunft verlangt werden. So wird nach § 84a AMG vom Anspruchsteller der Nachweis von Tatsachen verlangt, die die Annahme nahelegen, dass das Arzneimittel einen Schaden verursacht hat. Dabei müssen die Tatsachen feststehen, nicht nur überwiegend wahrscheinlich sein.²⁴⁸

Weiterhin gewährt der Auskunftsanspruch nach § 84a AMG im Unterschied zu anderen Auskunftsansprüchen nur dann einen Anspruch, wenn dies zur Durchsetzung des Schadensersatzanspruchs erforderlich ist. Steht die generelle Schadenseignung des Arzneimittels fest oder wird sie vom Unternehmer nicht bestritten, so ergibt sich aus § 84a AMG kein Auskunftsanspruch. Damit wird klar, dass es sich hier nicht um ein Informationsrecht des Geschädigten handelt, sondern um ein Mittel zur prozessualen Rechtsdurchsetzung. Über einen allgemeinen Informationsanspruch sagt § 84a AMG deshalb nichts aus.

²⁴⁸ Zum Umfang der Darlegungslast vgl. BGH, NJW 2008, 2994 ff. (VIOXX); vgl. auch *Moelle*, in: Dieners/Reese (Hrsg.), Handbuch des Pharmarechts, § 13 Rn. 58 ff.; *Voit*, in: Festschrift für Axel Sander, S. 367, 383; a.A. OLG Brandenburg, A&R 2010, 46 mit abl. Anm. *Heinemann/Ruhwinkel*.

Vergleichbare Auskunftsansprüche wurden 2008 im Zuge der Umsetzung der Enforcement-Richtlinie in das Recht des geistigen Eigentums eingefügt. Als Beispiel kann § 140c PatG dienen.

§ 140c PatG

(1) Wer mit hinreichender Wahrscheinlichkeit entgegen den §§ 9 bis 13 eine patentierte Erfindung benutzt, kann von dem Rechtsinhaber oder einem anderen Berechtigten auf Vorlage einer Urkunde oder Besichtigung einer Sache, die sich in seiner Verfügungsgewalt befindet, oder eines Verfahrens, das Gegenstand des Patents ist, in Anspruch genommen werden, wenn dies zur Begründung von dessen Ansprüchen erforderlich ist. Besteht die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer in gewerblichem Ausmaß begangenen Rechtsverletzung, erstreckt sich der Anspruch auch auf die Vorlage von Bank-, Finanz- oder Handelsunterlagen. Soweit der vermeintliche Verletzer geltend macht, dass es sich um vertrauliche Informationen handelt, trifft das Gericht die erforderlichen Maßnahmen, um den im Einzelfall gebotenen Schutz zu gewährleisten.

(2) Der Anspruch nach Absatz 1 ist ausgeschlossen, wenn die Inanspruchnahme im Einzelfall unverhältnismäßig ist.

(3) Die Verpflichtung zur Vorlage einer Urkunde oder zur Duldung der Besichtigung einer Sache kann im Wege der einstweiligen Verfügung nach den §§ 935 bis 945 der Zivilprozessordnung angeordnet werden. Das Gericht trifft die erforderlichen Maßnahmen, um den Schutz vertraulicher Informationen zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die einstweilige Verfügung ohne vorherige Anhörung des Gegners erlassen wird.

(4) § 811 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie § 140b Abs. 8 gelten entsprechend.

(5) Wenn keine Verletzung vorlag oder drohte, kann der vermeintliche Verletzer von demjenigen, der die Vorlage oder Besichtigung nach Absatz 1 begehrt hat, den Ersatz des ihm durch das Begehren entstandenen Schadens verlangen.

Auch hier wird kein allgemeiner Auskunftsanspruch begründet, sondern ein Anspruch geschaffen, der an die Notwendigkeit der Information zum Zweck der Rechtsdurchsetzung anknüpft.²⁴⁹ Hinzuweisen ist auch auf die Regelung in Absatz 5, die einen Schadensersatzanspruch gewährt, wenn keine Verletzung vorlag oder drohte. Damit wird noch einmal deutlich, dass der Anspruch gerade nicht auf den Erhalt einer Information zur Befriedigung eines allgemeinen Informationsinteresses oder darauf abzielt, sein künftiges Verhalten entsprechend einzurichten, sondern ausschließlich zur Rechtsdurchsetzung dient. Erweist sich, dass keine Verletzung vorlag oder drohte, wird deshalb Schadensersatz geschuldet, weil der Anspruchsteller gerade durch die Vorspiegelung einer solchen Verletzung Informationen verschafft hat, auf die er an sich keinen Anspruch hat.

²⁴⁹

Kritisch zur Umsetzung im Wege eines materiellen Anspruchs *Stadler*, in: Festschrift für Dieter Leipold, S. 201 ff.

2.1.6.2. Beweiserleichterungen und sekundäre Darlegungslast

Im Grundsatz hat im Zivilprozess jede Partei die Voraussetzungen der Norm nachzuweisen, aus der sie eine für sich günstige Rechtsfolge ableitet. Die für das Klagevorbringen erforderlichen Tatsachen und Beweismittel hat sich der Kläger zu verschaffen. Eine allgemeine prozessuale Mitwirkungs- oder Auskunftspflicht wird in der zivilprozessualen Literatur zwar diskutiert, aber von der überwiegenden Auffassung und der Rechtsprechung abgelehnt. Der BGH hat dazu in einer Entscheidung aus dem Jahr 1990 ausgeführt:²⁵⁰

„Die Lehre von der allgemeinen prozessualen Aufklärungspflicht hat sich nicht durchsetzen können (Nachweise). Daß im Zivilprozeß die Wahrheitspflicht wesentliche Bedeutung hat, erlaubt nicht den Schluß, die Parteien seien generell zu dem Verhalten verpflichtet, das am besten der Wahrheitsfindung dient. Weder die Aufgabe der Wahrheitsfindung noch das Rechtsstaatsprinzip hindern den Gesetzgeber daran, den Zivilprozeß der Verhandlungsmaxime zu unterstellen und es in erster Linie den Parteien zu überlassen, die notwendigen Tatsachenbehauptungen aufzustellen und die Beweismittel zu benennen. Darauf beruht auch die Regelung der Behauptungs- und Beweislast im Zivilprozeß. Ob eine Partei Ansprüche gegen die andere auf Erteilung von Auskünften, Rechnungslegung, Herausgabe von Unterlagen usw. hat, ist eine Frage des materiellen Rechts (Nachweise). Dieses enthält darüber eine Reihe ausdrücklicher Vorschriften; zudem kann je nach dem Inhalt des Rechtsverhältnisses und der Interessenlage der Gesichtspunkt von Treu und Glauben solche Pflichten rechtfertigen (Nachweise). Eine allgemeine Auskunftspflicht kennt das materielle Recht jedoch nicht, und es ist nicht Aufgabe des Prozeßrechts, sie einzuführen (Nachweise). Es bleibt vielmehr bei dem Grundsatz, daß keine Partei gehalten ist, dem Gegner für seinen Prozeßsieg das Material zu verschaffen, über das er nicht schon von sich aus verfügt (Nachweise)“

Die Beweisnot, in die der Verbraucher bei der Durchsetzung von Ansprüchen gegen Unternehmen geraten kann, wird in bestimmten Konstellationen abgemildert. Dies kann zunächst durch Beweislastregelungen geschehen. So wird nach § 84 Abs. 2 AMG unter bestimmten Voraussetzungen vermutet, dass ein schadensgeeignetes Arzneimittel den eingetretenen Schaden auch verursacht hat.²⁵¹

Im ProdHG hat der Anspruchsteller zwar nach § 1 Abs. 4 ProdHG den Fehler des Produkts, den Schaden und die Kausalität zu beweisen, er braucht aber nicht zu beweisen, dass das Produkt den Einflussbereich des Herstellers bereits fehlerhaft verlassen hat. Diese Beweislastverteilung ist gemeinschaftsrechtlich bindend vorgegeben und einer Veränderung durch den nationalen Gesetzgeber entzogen.²⁵²

Im Rahmen der deliktsrechtlichen Produzentenhaftung wird dem Geschädigten der Beweis der Um-

²⁵⁰ BGH, NJW 1990, 3151.

²⁵¹ BGH, NJW 2008, 2994; Voit, in: Dieners/Reese (Hrsg.), Handbuch des Pharmarechts; Wagner, PharmR 2008, 370.

²⁵² Wagner, in: MünchKommBGB, § 1 ProdHG Rn. 68 ff.

stände abgenommen, die im Bereich des Produzenten liegen und deshalb dem Geschädigten unver- schuldet unbekannt sind. Dies sind grundsätzlich die objektive Pflichtwidrigkeit, das Verschulden und die Kausalität zwischen Pflichtwidrigkeit und Produktfehler, nicht aber hinsichtlich Produktfehler und Schädigung des Anspruchstellers.²⁵³

Diese Beweiserleichterungen zeigen Ansätze zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung. Dem Verbraucher wird die Beweisführung erleichtert, wenn er zur Rechtdurchsetzung auf Informationen angewiesen ist, die ihm ohne sein Verschulden unbekannt sind, weil sie sich auf Umstände aus dem Bereich des Klagegegners beziehen und diesem die Bekanntgabe zumutbar ist.²⁵⁴ Wie Beweisproble- me insbesondere aus dem Bereich der Finanzdienstleistungen zeigen, mögen diese Beweiserleichte- rungen nicht immer ausreichen, um dem Verbraucher die Rechtsdurchsetzung zu ermöglichen. Diese prozessualen Schwierigkeiten können eine Verbesserung des Verbraucherschutzes in der Phase der Anspruchsdurchsetzung rechtfertigen, sie legitimieren aber nicht die Einführung eines anlassunabhän- gigen Auskunftsanspruchs.

2.1.6.3. Zwischenergebnis

Wie diese wenigen Beispiele zeigen, wird ein allgemeiner zivilprozessualer Auskunftsanspruch abge- lehnt. Nur soweit materiellrechtlich ein Auskunftsanspruch besteht, kann auch prozessual die Aus- kunft verlangt werden. Dabei setzen die materiellrechtlichen Auskunftsansprüche gegen den Unter- nehmer auch bei Informationen, die eine Rechtsverletzung betreffen (Gesundheitsschädigung durch Arzneimittel, Verletzung geistigen Eigentums), den Nachweis von Tatsachen voraus, die einen durch- setzbaren Anspruch gegen den Unternehmer begründen können.

Soweit ein besonderes Schutzbedürfnis des Verbrauchers anerkannt wird, kann dies zu Beweiserleich- terungen oder dazu führen, dass die Anforderungen an die Substantiierung der anspruchsbegründenden Behauptungen reduziert werden. Da der Verbraucher die Kenntnisse nur zur Anspruchsdurchsetzung benötigt, ist seinen Interessen durch eine Modifikation der Darlegungs- und Beweislast ausreichend Rechnung getragen. Den Unternehmer zur Auskunft zu zwingen, wäre deshalb ein unverhältnismäÙiger, weil nicht erforderlicher Eingriff in seine Rechte. Die abweichende Entscheidung des Gesetzge- bers bei der Umsetzung der Enforcement-Richtlinie ist den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ge- schuldet, die einen Auskunftsanspruch unter den genannten Voraussetzungen verlangen.

²⁵³ *Spindler*, in: Bamberger/Roth, Band 2, § 823 Rn. 552, 556 ff.
²⁵⁴ Vgl. auch dazu BGH, NJW 1990, 3151.

Will man die Situation der Verbraucher bei der Rechtsdurchsetzung verbessern, so muss ein anderer Weg gegangen werden. Der Schlüssel liegt dann in einer Änderung der Zivilprozessordnung. Wird hier ein Verfahren eingeführt, in dem Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in einem In-Camera-Verfahren nur gegenüber dem Gericht, nicht aber gegenüber der Gegenpartei offenzulegen sind, so kann die Berufung auf diese Geheimnisse der Anspruchsdurchsetzung nicht mehr entgegengesetzt werden. Damit fällt auch die Frage, ob dem nicht beweisbelasteten Unternehmer die Offenbarung des Geheimnisses zugemutet werden kann, anders und für den Verbraucher günstiger aus. Den Weg zu einem solchen Verfahren und seine grundsätzliche Vereinbarkeit mit dem rechtlichen Gehör hat das Bundesverfassungsgericht gewiesen.²⁵⁵ Es hat betont, dass die beweisbelastete Partei nicht vor die Wahl gestellt werden darf, entweder das Geheimnis oder den Prozess zu verlieren.²⁵⁶ Diese Wertung kann auch für die Frage fruchtbar gemacht werden, in welchem Umfang eine Partei trotz einer sie treffenden sekundären Darlegungslast die Preisgabe der Information verweigern darf. Dogmatischer Ansatzpunkt könnte hier der Verzicht der beweisbelasteten Partei auf die Kenntnis der ihr sonst nicht zugänglichen Information sein, so dass diese allein dem Gericht und nicht ihr selbst zur Kenntnis gegeben wird.²⁵⁷

2.1.6.4. Fazit

Es wird empfohlen, von einem Auskunftsanspruch gegen den Unternehmer abzusehen und die Einführung eines In-camera-Verfahrens im Zivilprozess zu prüfen. Das Fehlen eines Anspruchs gegen den Unternehmer entspricht unserer Rechtstradition und es entspricht auch der Rechtslage in den anderen, von der Studie der Universität Heidelberg befragten Staaten. Hinzu kommt, dass die Verbraucher bereits in weitem Umfang durch Pflichtangaben über das Produkt informiert werden. Diese Angaben stehen dem Verbraucher im Zeitpunkt der Kaufentscheidung oder – soweit sie in der Gebrauchsanleitung enthalten sind – im Zeitpunkt der Verwendung des Produkts zur Verfügung. Vielfach geben Unternehmen auf freiwilliger Basis weitergehende Informationen. Das Vertrauen der Verbraucher in ihre Richtigkeit wird vertragsrechtlich und wettbewerbsrechtlich geschützt. Weitere verlässliche Informationen können erreicht werden, wenn Verhaltenskodizes am Markt eingeführt werden und dort Marktgeltung erhalten. Diese Informationen stehen dem Verbraucher im Zeitpunkt der Kaufentscheidung unmittelbar zur Verfügung. Zugleich haben die Verbraucherverbände die Möglichkeit, ihre Einhaltung über das Wettbewerbsrecht klageweise geltend zu machen und unlauter erwirtschaftete Gewinne abzuschöpfen.

²⁵⁵ BVerfGE 115, 205, insbes. S. 239.

²⁵⁶ Vgl. *Stadler*, in: Festschrift für Dieter Leipold, S. 201, 216 ff.

²⁵⁷ Vgl. *Sawang*, Geheimnisschutz, Diss. Marburg.

Ob und in welchem Umfang die Unternehmen die Auskunft verweigern, wurde in dieser Studie nicht geklärt. Nach Angaben des vzbv ist dies häufig der Fall, während die befragten unternehmensnahen Experten übereinstimmend auf eine hohe Zahl freiwillig gegebener Auskünfte verwiesen. Ein Unternehmen nannte die Zahl von mehr als 500.000 Anfragen pro Jahr, die freiwillig beantwortet wurden. Werden derartige Anfragen nicht beantwortet, so wird dies auf das Kaufverhalten der Verbraucher und die Kaufempfehlungen der Verbraucherorganisationen erheblichen Einfluss haben, so dass zumindest faktisch ein Druck zur Erteilung derartiger Auskünfte besteht.

Vor Gefahren, die von einem Produkt ausgehen, muss der Unternehmer nach deliktsrechtlichen und produkthaftungsrechtlichen Grundsätzen warnen, so dass insoweit keine Änderung erforderlich ist.

Beruhende Probleme der Rechtsdurchsetzung auf Informationsdefiziten, so kann dem durch gesteigerte Darlegungslasten innerhalb des Zivilprozesses Rechnung getragen werden. Stoßen Darlegungslasten an ihre Grenzen, weil die Informationsgewährung Betriebsgeheimnisse berührt, sollte geprüft werden, ob die Rechtsdurchsetzung durch die Anerkennung eines In-camera-Verfahrens im Zivilprozess erleichtert werden kann.

Soweit darüber hinaus Auskunftsansprüche gewährt werden, knüpfen die bisherigen Regelungen an die Darlegung einer konkreten Rechtsbeeinträchtigung an. Daran sollte festgehalten werden. Ein Auskunftsanspruch gegen Unternehmer kann sinnvoll nur dann eingeführt werden, wenn der Unternehmer die Vollständigkeit und Richtigkeit der Information versichert und die Informationen für den Anspruchsteller aufbereitet. Damit sind erhebliche Aufwendungen seitens der Unternehmer erforderlich. Ihm diese aufzuerlegen kann berechtigt sein, wenn für die Informationsgewährung ein erhebliches Interesse der Gegenseite streitet, so wie dies bei § 84a AMG der Fall ist. Bei einem allgemeinen und voraussetzungslos gewährten Informationsanspruch stehen diese Aufwendungen angesichts der Informationen, die ohnehin zur Verfügung stehen oder freiwillig gegeben werden, in keinem Verhältnis zu dem Informationsgewinn für den Verbraucher. In Bereichen, in denen der Katalog der vom Unternehmen zu gebenden Informationen gemeinschaftsrechtlich abschließend festgelegt ist, bestehen gegen einen zusätzlichen umfassenden Auskunftsanspruch auch gemeinschaftsrechtliche Bedenken.

2.2. Verpflichtung versus Freiwilligkeit

Im Rahmen dieser Studie ist zu klären, wie eine Verbesserung des Zugangs der Verbraucher zu den bei Unternehmen vorliegenden Informationen durch Einbeziehung von Unternehmen in die verbraucherpolitische Verantwortung erreicht werden kann. Neben der Frage, ob unmittelbare Informations-

ansprüche gegen Unternehmen eingeräumt werden sollten,²⁵⁸ ist nunmehr insoweit zu untersuchen, ob freiwillige Lösungen wie insbesondere Selbstverpflichtungen ein denkbare Mittel wären und wie diese angesichts der spezifischen Informationsbedürfnisse der Verbraucher ggf. formuliert sein müssten, um objektiv nachprüfbar Verbesserungen der Informationssituation der Verbraucher zu bewirken. Außerdem soll dazu Stellung genommen werden, wie auf praktikable Weise eine rechtlich verbindliche Wirkung gegenüber der Vielzahl der einzelnen Wirtschaftssubjekte erzielt werden könnte.

Als Instrumente einer freiwilligen Information durch Unternehmer kommen neben Selbstverpflichtungen im engeren Sinne auch Gütesiegel und Qualitätssicherungsmanagementsysteme in Betracht. Nachfolgend wird zunächst auf Selbstverpflichtungen im engeren Sinn eingegangen. Dieses Instrument ist bislang insbesondere im Umweltrecht verbreitet. Auf die dort gewonnenen Erfahrungen wird eingegangen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Abschlusses von Selbstverpflichtungen werden vorgestellt. Neben verfassungs- und wettbewerbsrechtlichen Vorgaben ist insoweit auch das EG-Recht zu beachten. Dort werden auch die Voraussetzungen diskutiert, die es erlauben würden, europarechtliche Vorgaben im Wege von Selbstverpflichtungen umzusetzen.

In einem weiteren Abschnitt wird auf Gütesiegel und Qualitätssicherungsmanagementsysteme eingegangen. Aktuelle Beispiele werden behandelt. Am Ende stehen eine Zusammenfassung der Ergebnisse sowie eine Stellungnahme.

2.3. Freiwillige Informationsangebote

2.3.1. Selbstverpflichtungen

2.3.1.1. Begriff

Unter Selbstverpflichtungen versteht man Absprachen zwischen Unternehmen oder Wirtschaftsverbänden über bestimmte Vorgehensweisen bzw. Ziele. Teilweise sind staatliche Stellen direkt in die Absprachen eingebunden. Meist handelt es sich dabei um eine Regierung oder ein Ministerium, regelmäßig auf Bundesebene. Bekannt ist das Instrument insbesondere aus dem Bereich des Umweltrechts, wo seit mittlerweile über 20 Jahr Erfahrungen mit sog. normabweichenden oder

²⁵⁸ Eine entsprechende Regelung sah der Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Verbraucherinformationsgesetz vor, s. BT-Drucks. 16/199, S. 5.

normvertretenen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft gemacht werden konnten.²⁵⁹ Selbstverpflichtungen werden regelmäßig mit der Zielsetzung eingegangen, dass auf eine Regelung durch Normsetzung zumindest vorläufig verzichtet wird. Grundsätzlich könnten im Rahmen einer Selbstverpflichtung auch der Zugang zu bei Unternehmen vorliegenden Verbraucherinformationen festgelegt werden.

2.3.1.2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Selbstverpflichtungen kann grundsätzlich nur eine eingeschränkte rechtliche Verbindlichkeit zukommen. Insbesondere aus verfassungsrechtlicher Sicht werden insoweit Grenzen gesetzt.²⁶⁰ Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, auf den Erlass von Normen zu verzichten, wäre mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar. Schon gar nicht könnte sich eine Regierung oder ein Ministerium zu einem entsprechenden Unterlassen der Regelsetzung verpflichten. Selbstverpflichtungen können insoweit nur faktisch wirken. Verwaltungsrechtlicher Drittschutz kann insoweit ebenfalls nicht geltend gemacht werden.

Im Übrigen wird davon ausgegangen, dass Selbstverpflichtungen am Maßstab des Kartellrechts zu messen sind.²⁶¹ Aus europarechtlicher Sicht wird diskutiert, ob Vorgaben des Gemeinschaftsrechts im Wege von Selbstverpflichtungen umgesetzt werden können. In der inter-institutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtssetzung“ 2003/C321/01 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission werden insoweit Vorgaben zur sog. Co- und Selbstregulierung gesetzt. Grundsätzlich sind entsprechende Absprachen nur in einem relativ engen Rahmen möglich.

2.3.1.3. Anwendungserfahrungen

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat sich in seinem Umweltgutachten 1998 ausführlich mit Selbstverpflichtungen der Wirtschaft als Instrument der Umweltpolitik auseinandergesetzt.²⁶² Der Umweltrat ging dabei davon aus, dass seit Anfang der 80er Jahre insgesamt über 100 Selbstverpflichtungen der deutschen Wirtschaft abgegeben wurden, meist auf der Ebene des Bundes. Vielfach wurden dabei produkt- bzw. produktionsspezifische Absprachen getroffen. Schon 1995 gab es auch bei Erklärungen der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge.²⁶³ Das

²⁵⁹ Vgl. nur *Helberg*, in: Koch (Hrsg.), *Umweltrecht*, § 3 Rn. 134 ff. m.w.Nachw.

²⁶⁰ Vgl. nur Umweltrat, BT-Drucks. 13/10195, S. 144 ff. m.w.Nachw.; ausführlich zum Ganzen *Köpp*, Normvermeidende Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft, insbes. S. 191 ff.

²⁶¹ S. nur Umweltrat, BT-Drucks. 13/10195, S. 139 ff.

²⁶² Vgl. BT-Drucks. 13/10195, S. 130 ff.

²⁶³ Der Text findet sich unter www.bma.de/files/pdfs/allgemein/applications/pdfbsv_47.pdf.

zuständige Ministerium war daran im Regelfall jedenfalls nicht formell beteiligt, spielte jedoch in aller Regel im Vorfeld eine gewichtige Rolle. Hintergrund der Selbstverpflichtungen war der Wunsch, kooperativen Absprachen den Vorrang vor ordnungsrechtlichen Lösungen zu geben. Auch erhoffte man sich, durch dieses Mittel Ziele zu erreichen, die man ansonsten für politisch nicht durchsetzbar hielt. Im Ergebnis zeigte sich der Umweltrat zurückhaltend und empfahl einen vorsichtigen, eher restriktiven Einsatz des Instruments der Selbstverpflichtung wegen der bestehenden erheblichen ordnungspolitischen Bedenken.²⁶⁴ Im Schnittfeld Umwelt- und Lebensmittelrecht wurde beispielsweise 1996 eine Selbstverpflichtung des Industrieverbands Körperpflege- und Waschmittel zur detaillierten Informationsweitergabe an Verbraucher- oder Umweltorganisationen bezüglich gentechnisch hergestellter Enzyme abgeschlossen.²⁶⁵

Eine Selbstverpflichtung, der sich insgesamt 11 große Lebensmittelunternehmen angeschlossen haben hat zum Ziel, die Werbung für Kinder zu ändern.²⁶⁶ Unterzeichner der Selbstverpflichtung sind u.a. Burger King Europe, Coca-Cola, Danone, Ferrero, Kelloggs, Kraft, Mars und Nestlé. Die Unternehmen wollen sich dadurch für eine ausgeglichene Ernährung und ein ausgeglicheneres Leben einsetzen.

Im Übrigen sind jedoch in Deutschland im Lebensmittelbereich eher rein unternehmensbezogene Selbstverpflichtungen wie beispielsweise Selbstverpflichtungen bei Eigenmarken üblich.²⁶⁷

2.3.2. Gütesiegel und Qualitätsmanagementsicherungssysteme

2.3.2.1. Anwendungsbereich

²⁶⁴ Zurückhaltend bezüglich der Wirksamkeit auch *Schomerus*, NVwZ 2009, 418, 422 f. m.w.Nachw. Eine Bestandsaufnahme von Umweltvereinbarungen in den EU-Staaten findet sich bei *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtssetzung, § 22 Rn. 8 ff. m.w.Nachw. Beispiele für Selbstverpflichtungen finden sich außerdem auf der Homepage des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit www.bmu.de/wirtschaft_und_umwelt/selbstverpflichtungen/doc/36514.php (Stand 2007); zu Selbstverpflichtungen und Autonomie am Beispiel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vgl. *Goerlich/Meier*, ZUM 2007, 889 ff.; zum „Negotiated Rulemaking“ in den USA und normvertretenden Absprachen in Deutschland bei *Schnöckel* in gleichnamiger Veröffentlichung; *Schendel*, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 24. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., S. 93 ff.; *Di Fabio*, JZ 1997, 969 ff.

²⁶⁵ Genannt ohne Textwiedergabe unter www.bmu.de (s. vorherige Fn.); Vorgaben zur Verbesserung von Information und Kommunikation finden sich z.B. in einer Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber, s. unter www.izmf.de/html/de/37426.html#subhd1, die Einhaltung der Verpflichtung wird jährlich überprüft.

²⁶⁶ S. www.eu-pledge.eu.

²⁶⁷ Vgl. dazu unter 2.3.2.4.

Ein Zugang zu Informationen kann auch durch Gütesiegel und/oder im Rahmen von Qualitätsmanagementsicherungssystemen gewährt werden. Unterschiedliche Ausgestaltungen sind dabei möglich. So könnten beide Instrumente entweder nach Maßgabe rechtlicher Bestimmungen in freiwilliger oder verpflichtender Form vorgegeben werden. Daneben kommt auch eine unabhängig von rechtlichen Vorgaben stehende freiwillige Verwendung in Betracht.

2.3.2.2. Rechtlich reglementierte Gütesiegel und Managementsysteme

Sowohl für Gütesiegel als auch für Qualitätssicherungsmanagementsysteme gibt es eine Reihe rechtlich reglementierter Beispiele.

Das älteste und bekannteste deutsche Gütesiegel dürfte der sog. blaue Engel²⁶⁸ sein. Seine Verleihung wird durch die Jury Umweltzeichen vorgenommen. Auf Grundlage der EG-Ökokennzeichnungsverordnung können Produkte, die bestimmten Anbaukriterien genügen, ausgezeichnet werden.²⁶⁹ Eine Art Qualitätssicherungsmanagementsystem stellt die EG-Umwelt-Audit-Verordnung dar, in der ein freiwilliges Umweltmanagementsystem bereitgestellt wird. Insbesondere in Deutschland lassen sich viele Unternehmen nach Maßgabe der Verordnung zertifizieren. Im Anhang II der EMAS-Novelle 2009²⁷⁰ finden sich auch Vorgaben zur Informationspolitik. Nach Ziffer A.2g muss die Umweltpolitik der Organisation für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Nach Ziffer A.4.3 muss ein Kommunikationssystem aufgebaut werden. Die jeweilige Organisation muss danach entscheiden, ob sie über ihre bedeutenden Umweltaspekte extern kommunizieren will. Sie muss diese Entscheidung dokumentieren. Wenn die Organisation sich für eine externe Kommunikation entscheidet, muss sie Methoden für diese einführen und verwirklichen. Als zusätzlich anzugehende Frage wird unter B.5. festgehalten, dass die Organisationen nachweisen können müssen, dass sie mit der Öffentlichkeit und anderen interessierten Kreisen über die Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeit, Produkte und Dienstleistungen im offenen Dialog stehen, um die Belange der Öffentlichkeit und anderer interessierter Kreise in Erfahrung zu bringen. Ausdrücklich genannt werden dabei Lokalgemeinschaften und Kunden. Offenheit, Transparenz und regelmäßige Bereitstellung von Umweltinformationen sollen dabei helfen, bei interessierten Kreisen Vertrauen aufzubauen. Es können danach sämtliche Informationen denjenigen Personen zur Verfügung gestellt werden, die sie benötigen. Für den Gaststättenbereich könnte als Modell das

²⁶⁸ www.blauer-engel.de; zu Güte- und Kontrollsiegeln in anderen Ländern vgl. Pfeiffer/Heinke/Portugall, in: Pfeiffer et al., B.II.6. – Güte- und Kontrollsiegel.

²⁶⁹ S. VO EG 834/2007 und VO EG 889/2008; vgl. auch www.bio-siegel.de.

²⁷⁰ VO EG 1221/2009 vom 25.11.2009, ABl. L 342/1 vom 22.12.2009.

sog. Dänische Smiley-System herangezogen werden.²⁷¹ Durch das Smiley-System soll am Ort des Verkaufs oder Verzehrs eine Information über die Einhaltung bestimmter Vorgaben ermöglicht werden. Die Funktionsfähigkeit und Aussagekraft einer derartigen Kennzeichnung setzt allerdings einen flächendeckenden Vollzug und eine zeitnahe Zeitkontrolle voraus. In Dänemark werden Nachkontrollen beispielsweise spätestens nach zwei Monaten durchgeführt.²⁷² Das Smiley-System könnte auch auf freiwilliger Basis eingeführt werden und könnte dann wie ein Qualitätssiegel wirken. Ähnliche Systeme gibt es in Belgien.²⁷³ Verwiesen werden kann auch auf das englische Internetbewertungssystem „Scores on the Doors“²⁷⁴.

Vorstöße zur Einführung eines freiwilligen Smiley-System gab es z.B. in Nordrhein-Westfalen. Auch das Smiley-System in Berlin-Pankow beruht – anders als die flankierende Veröffentlichung bestimmter Gaststätten, die gegen lebensmittel – oder gaststättenrechtliche Vorschriften mindestens im Rang einer Ordnungswidrigkeit verstoßen haben, im Internet - auf Absprachen zwischen Gaststätteninhabern und Verwaltung. Auch ein freiwilliges System ist allerdings nur dann funktionsfähig und aussagekräftig, wenn der Auszeichnung angemessene Kriterien zugrunde liegen, deren Einhaltung regelmäßig überprüft wird. Will man erreichen, dass für eine Vielzahl von Wirtschaftssubjekten bindende Vorgaben gesetzt werden, so ist die Festlegung rechtlicher Rahmenbedingungen sinnvoll.

Seitens der Verbraucher gibt es jedenfalls den Wunsch, möglichst am Ort der Leistung die für eine Konsumentenscheidung maßgeblichen Informationen zu erhalten.

2.3.2.3. Freiwillige „private“ Standards

Daneben gibt es eine Reihe von „staatlich – rechtlich“ jedenfalls nicht unmittelbar verbindlichen, ggf. auf vertraglichen Vereinbarungen beruhenden Qualitätsstandards.

Genannt werden können z.B.:²⁷⁵

²⁷¹ Vgl. insbes. *Møgelvang-Hansen*, in: Pfeiffer et al., Anhang 3 7.1.

²⁷² Zum dänischen Smiley-System vgl. *Møgelvang-Hansen*, in: Pfeiffer et al., Anhang 3 7.1.

²⁷³ Vgl. *Terryn/Hostens*, in: Pfeiffer et al., Anhang 2 B.VI. – Product labeling and quality control.

²⁷⁴ Vgl. *Birkinshaw*, in: Pfeiffer et al., Anhang 5, S. 83. – „Scores on the Doors“.

²⁷⁵ Vgl. dazu den Beitrag des Hauptverbandes des deutschen Einzelhandels (HDE) auf dem BMELV Symposium „Zugang zu Unternehmensinformationen“ am 12./13.5.2009 in Berlin. Zu zertifizierten Siegeln vgl. auch *Oertel et al.*, 6.5. – Die Sicht von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden.

- IFS – International Food Standard
- QS Qualität und Sicherheit (Fleisch und Geflügel)
- Global GAP (Obst und Gemüse)
- KAT (Eier)
- MSC (nachhaltige Fischerei)

Relativ verbreitet sind mittlerweile eine Reihe von nationalen und internationalen Standards, mit denen die Einhaltung bestimmter Managementziele sichergestellt werden soll. Genannt werden kann insoweit insbesondere der internationale Standard SA8000 (Social Accountability). In dem Standard werden insbesondere Vorgaben gesetzt zur Verhinderung von Kinderarbeit sowie Gesundheits- und Sicherheitsstandards. Bei SAI (Social Accountability International) handelt es sich um eine internationale Beratungseinrichtung, die es sich zur Aufgabe gesetzt hat, entsprechende Standards zu entwickeln. Beteiligt sind Repräsentanten von Gewerkschaften, Menschenrechtsorganisationen, Wissenschaftler und Unternehmen.²⁷⁶ Auch in der Bundesrepublik ist die soziale Verantwortlichkeit von Unternehmen ein Thema, das sowohl die Verwaltung als auch die Unternehmen und – natürlich - NGO's beschäftigt.²⁷⁷

Ein Qualitätssystem wird auch in der ISO 9001 beschrieben. ISO-Normen und Standards sollen einheitliche Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen vorgeben, um so den weltweiten Handel zu erleichtern und eine Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und technischen Bereichen zu fördern. Die International Organization for Standardization (ISO) wurde schon 1961 gegründet und hat ihren Sitz in der Schweiz.²⁷⁸ Derzeit wird der Versuch unternommen, mit der ISO 26000 Vorgaben über die soziale Verantwortlichkeit von Unternehmen zu setzen. Eine rechtliche Verpflichtung zur Orientierung an ISO-Normen besteht nicht. Gleichwohl lassen sich viele Unternehmen nach Maßgabe der ISO-Standards zertifizieren. Die ISO 14001 über Anforderungen an Umweltmanagementsysteme ist selbst in der Europäischen Union verbreiteter als das von der Gemeinschaft zur Verfügung gestellte freiwillige Öko-Audit-System.

Teilweise wird auch in rechtlichen Normen auf private nationale oder internationale Normen und Standards verwiesen. Erfolgt dies in Form einer sog. statischen Verweisung auf eine genau definierte und datierte feststehende und veröffentlichte Regelung, wird dies auch rechtlich als unbe-

²⁷⁶ S. im Einzelnen unter www.sa-intl.org. Zur Erteilung von SA8000-Zertifikaten s. auch www.dnv.de.

²⁷⁷ Beispiele finden sich insbesondere unter <http://www.csr-germany.de>. Vgl. außerdem <http://www.csr-in-deutschland.de>; <http://www.csr-weltweit.de>; <http://www.nachhaltigwirtschaften.net>; <http://www.cosore.com> sowie <http://www.einzelhandel.de>.

²⁷⁸ S. www.iso.org.

denklich angesehen.²⁷⁹ Etwas anderes gilt für sog. dynamische Verweise, d.h. den Verweis auf bestimmte außerrechtliche Normen in ihrer jeweils geltenden Fassung. Durch dynamische Verweise wird nicht ausreichend sichergestellt, dass der Gesetzgeber bestimmte Norminhalte bewusst in das Rechtssystem aufgenommen hat.

Auch das Deutsche Institut für Normung (DIN) hat einen Leitfaden zur Corporate Social Responsibility herausgegeben, der eine Handlungsanleitung zur Umsetzung von gesellschaftlicher Verantwortung vorgeben soll.

Die genannten Normen und Standards befassen sich in erster Linie mit internen Verbesserungen von Qualitätsmanagementsystemen. Grundsätzlich können in entsprechenden Standards auch Vorgaben für die Informationspolitik von Unternehmen festgelegt werden. Eine Ausweitung der vorhandenen freiwilligen Gütesiegel- und Qualitätsmanagementsysteme kann durch einzelne Unternehmen bzw. Unternehmensverbände in Angriff genommen werden. Auch hier lassen sich jedoch Beispiele einer Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft finden. Verwiesen sei insoweit nur auf die Bemühungen von Bundesumweltministerium, Umweltbundesamt, Ökoinstitut und Teilen der privaten Wirtschaft, einen Leitfaden für Unternehmen zu erstellen, die die Co²-Bilanz ihrer Produkte und Dienstleistungen verdeutlichen möchten (sog. Co²-Fußabdruck).²⁸⁰

2.3.2.4. Freiwillige Informationssysteme einzelner Unternehmen

Eine Reihe von Einzelhandelsunternehmen haben mittlerweile eigenständige Informationsangebote eingeführt. Neben allgemeinen Verbraucher- und Produktinformationen gibt es auch Klimaschutzinitiativen. So informiert beispielsweise FRoSTA über eine Initiative des Unternehmens, verantwortungsbewusst mit Energie umzugehen.²⁸¹ Im Übrigen hat FRoSTA ein eigenständiges Reinheitsgebotssiegel eingeführt. Die gekennzeichneten Produkte verzichten auf:

Farbstoff- und Aromazusätze,
den Zusatz von Geschmacksverstärkern,
Emulgatoren- und Stabilisatorzusätze sowie
chemisch modifizierte Stärken und gehärtete Fette.²⁸²

²⁷⁹ Vgl. nur BVerfGE 47, 285, 311 ff.
²⁸⁰ www.pcf-project.de (product carbon footprints).
²⁸¹ www.frosta.de/anspruch/nachhaltigkeit.
²⁸² www.frosta.de/anspruch/reinheitsgebot.

Außerdem werden auf den Verpackungen alle Zutaten zu 100 % aufgeschlüsselt und benannt. Sammelbegriffe wie „Kräuter und Gewürze“ werden ebenso wenig verwendet wie versteckte Zusätze. Darüber hinaus werden Herkunftsangaben verzeichnet.²⁸³

EDEKA benutzt ein Siegel für Fisch aus nachhaltiger Fischerei, das in Kooperation mit dem World Wide Fund For Nature (WWF) entwickelt worden ist.²⁸⁴ Nachdem die Supermarktkette von Greenpeace wegen Pestizidwerten von Obst und Gemüse in die Schlagzeilen gebracht wurde, verabschiedete EDEKA eine Risikoliste für besonders bedenkliche Pestizide, die sich an der von Greenpeace vorgestellten Liste der Pestizide orientierte.²⁸⁵ Damit ist aber keine Verpflichtung zum Verzicht auf diese Pestizide verbunden. Erläuterungen zu der genannten Initiative finden sich allerdings nicht auf der Internetseite von EDEKA.

Ein Siegel „Reinheitsversprechen“ verwendet auch tegut bei seinen Eigenmarken. Damit werden Produkte gekennzeichnet, die ohne Farbstoffe, ohne Geschmacksverstärker und ohne Einsatz gentechnisch veränderter Organismen hergestellt werden.²⁸⁶ Außerdem informiert tegut auf seinen Internetseiten ausführlich über Initiativen des Unternehmens für nachhaltiges Wirtschaften.²⁸⁷ Unterstützt wurde beispielsweise eine Studie, in der verglichen wurde, wie viel Kilogramm Co² durch Produktion, Transport und Verkauf von Bauernschinken aus der Rhön und Serranoschinken aus Spanien freigesetzt werden. Einbezogen wurden dabei Herstellungsprozess, Verarbeitung und Verkauf.²⁸⁸

Ein Zertifizierungssystem für den Klimaschutz bietet auch die aus der Universität Göttingen heraus gegründete Agrar- und Umwelttechnik GmbH (Agrar-TEG) an. Gekennzeichnet werden können danach sog. klimaneutrale Produkte. Immissionsquellen der Produktion und des Handels werden ermittelt und bilanziert. Das Gütezeichen setzt die Erfüllung einer Reihe von Standards voraus.²⁸⁹

Zum Teil werden Zertifikate im Handelsverkehr als Voraussetzung für Geschäftsbeziehungen vereinbart. Auf diese Weise kann z.B. Druck auf Lieferanten ausgeübt werden, nur Waren einer

²⁸³ www.frosta.de/anspruch/transparenz.

²⁸⁴ www.edeka.de/edeka/content/engagement/fischerei/index.jsp.

²⁸⁵ www.greenpeace.de/themen/chemie/nachrichten/artikel/rote_pestizidliste_bei_edeka.

²⁸⁶ www.tegut.de/qualitaet/reinheitsversprechen.php.

²⁸⁷ www.tegut.de/qualitaet/co2_bewertung.php.

²⁸⁸ Vgl. im Einzelnen www.tegut.de/qualitaet/co2_bewertung.php.

²⁸⁹ Vgl. im Einzelnen www.agrar-teg.de/scc.de/downloads/scc_standards_vs.pdf.

bestimmten Qualität oder Herstellungsweise zu liefern. Nach außen hin können sich bestimmte Unternehmen damit positiv von Wettbewerbern abgrenzen.

2.3.2.5. Freiwillige Informationen über Verstöße

Während sich bezüglich der Kennzeichnung und von Produktinformationen ein relativ breites Engagement der Unternehmen verzeichnen lässt, fehlen Informationen über Verstöße weitgehend. Da sich derartige Informationen nur sehr bedingt für Webezwecke eignen, ist dies nicht weiter verwunderlich. Grundsätzlich ließen sich auch insoweit Modelle vorstellen, die den Unternehmen eine Option einräumen, von den Behörden festgestellte Verstöße gegen das Lebensmittelrecht selbst bekannt zu machen und ggf. in einen Referenzrahmen zu stellen. Derartige Vorschläge werden jedoch, wie dies die Studie ergeben hat, von den Unternehmen selbst abgelehnt. Insoweit werden vorrangig die Behörden in der Pflicht gesehen. Gerade diese sehen jedoch zum Teil eine zumindest ergänzende Stellungnahme von Unternehmen durchaus als sinnvoll an. Beispielsweise könnten der Pestizidreport²⁹⁰ bzw. der Gentechnikreport Nordrhein Westfalen, die Befunde auch unternehmensbezogen enthalten, mit entsprechenden Internetangeboten der jeweiligen Unternehmen verbunden werden.

2.4. Zusammenfassung und Stellungnahme

Unternehmen können durch unterschiedliche freiwillige Instrumente auf Informationsbedürfnisse der Verbraucher eingehen. Zum einen sind Selbstverpflichtungen möglich, beispielsweise kann vereinbart werden, auf bestimmte Produkte oder Stoffe zu verzichten. Auch die Einhaltung von Qualitätsstandards kann vereinbart werden. Die rechtlichen Wirkungen von Selbstverpflichtungen sind begrenzt. Will man insoweit bindende Vorgaben für eine Vielzahl einzelner Wirtschaftssubjekte setzen, so ist die Festlegung gesetzlicher Vorgaben sinnvoll.

Gütesiegel und Qualitätssicherungsmanagementsysteme können durch Gesetz modellhaft bereitgestellt oder auf freiwilliger Basis eingeführt werden. Dies gilt auch für ein sog. Smiley-System. Klare Vorgaben sind insoweit erforderlich, um eine transparente Information der Verbraucher

²⁹⁰ www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/lebensmittel/pestizidreport/index.php. Der Gentechnikreport findet sich unter www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/lebensmittel/gentechnik/index.php.

sicherzustellen, ebenso eine möglichst flächendeckende, regelmäßige Überprüfung der Einhaltung der maßgeblichen Standards.

3. Allgemeine Transparenzgrundsätze

3.1. Aufgabenstellung

Nachfolgend wird untersucht, ob allgemeine Transparenzgrundsätze zugunsten der Verbraucher aus den existierenden Informations- und Auskunftsregelungen abgeleitet werden können und ob es sinnvoll ist, diese in einen allgemeinen Teil des Verbraucherinformationsrechts zu integrieren.

In diesem Rahmen wird auch darauf eingegangen, inwieweit aus dem Verfassungsrecht allgemeine Transparenzgrundsätze abgeleitet werden können. Transparenzvorgaben der Europäischen Union für die Mitgliedstaaten werden einbezogen, ebenso Ergebnisse der Heidelberger Studie zu ausländischen Informations- und Transparenzvorgaben.²⁹¹ Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse wird schließlich erörtert, inwieweit eine Regelung zu allgemeinen Transparenzgrundsätzen in das VIG aufgenommen werden sollte.

3.2. Vom Amtsgeheimnis zur gläsernen Verwaltung?

Im deutschen Recht stellt sich die Einräumung von voraussetzungslosen Auskunftsansprüchen als neuere Entwicklung dar. Das deutsche Verwaltungsrecht, zu dem die neuartigen Auskunftsansprüche gehören, kannte ursprünglich nur eine beschränkte Aktenöffentlichkeit. Nur diejenigen konnten sich auf Akteneinsichts- und Anhörungsrechte berufen, die unmittelbar an einem Verwaltungsverfahren zu beteiligen waren.²⁹² Eine tatsächliche und rechtliche Betroffenheit war grundlegende Voraussetzung für einen derartigen Anspruch, bloße Interessen vermochten entsprechende Rechte nicht zu begründen. Gesetze, die den Zugang zu bestimmten Informationen regelten, stellten sich in nicht unerheblichem Umfang als Gesetze zur Beschränkung eben diesen Zugangs dar. Dies gilt insbesondere für die Archivgesetze von Bund und Ländern. So bestehen beispielsweise nach dem BArchG Einsichtsrechte zunächst nur für Betroffene. Grundsätzlich erst nach 30 Jahren steht jedermann das Recht zu, auf Antrag Archivgut des Bundes einzusehen, § 5 BArchG. Auch nach 30 Jahren ist die Benutzung bei Vorliegen bestimmter Ausschlussgründe nicht zulässig. Zugangsbeschränkungen finden sich auch im StaULG²⁹³. Relativ umfangreiche Auskunfts-

²⁹¹ Pfeiffer *et al*, Rechtsvergleichende Untersuchung.

²⁹² S. nur §§ 28 und 29 VwVfG zum Kreis der danach zu Beteiligten, Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28 Rn. 22 und § 29 Rn. 19 ff.

²⁹³ Zum Aktenzugang zu Stasi-Unterlagen Birthler, in: Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, S. 123 ff.

pflichten der Behörden werden dagegen in den Pressegesetzen von Bund und Ländern festgelegt.²⁹⁴

Geändert hat sich der ansonsten deutlich eingeschränkte Informationszugang 1994 mit der Einführung des ersten Umweltinformationsgesetzes (UIG).²⁹⁵ Das auf die Richtlinie 90/313/EWG des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt²⁹⁶ beruhende Gesetz gewährte – gestützt auf angelsächsische Vorbilder – erstmals einen für jedermann zugänglichen voraussetzungslosen Anspruch auf bestimmte, bei den Behörden vorhandene Informationen über die Umwelt.

Die Verabschiedung des Gesetzes wurde als Bruch mit den geltenden Grundsätzen des deutschen Verwaltungsverfahrens empfunden.²⁹⁷ Bei der Umsetzung der Richtlinie tat sich die Bundesrepublik Deutschland dann auch schwer. Mehrfach wurde sie vom EuGH zu Nachbesserungen verurteilt.²⁹⁸

Gab es ursprünglich nur ein Umweltinformationsgesetz des Bundes, wurden nach Überarbeitung der Umweltinformationsrichtlinie²⁹⁹ Umweltinformationsgesetze des Bundes³⁰⁰ und der Länder³⁰¹ verabschiedet. Ebenfalls getrennt für Bundes- und Landesbehörden wurden allgemeine Informationsansprüche in den sog. Informationsfreiheitsgesetzen eingeräumt.³⁰² Verabschiedet wurde mittlerweile auch ein Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)³⁰³ und schließlich das Verbraucherinformationsgesetz, das im November 2007 verkündet und am 1. Mai 2008 in Kraft getreten ist.³⁰⁴

Auch in der verfassungsrechtlichen Literatur hat diese Entwicklung ihren Niederschlag gefunden. Mittlerweile werden Informationsansprüche nicht nur aus den Verfassungsgeboten der Rechtsstaatlichkeit und des Demokratieprinzips abgeleitet. Sie werden vielmehr auch als Grundrechtsvoraus-

²⁹⁴ Vgl. z.B. § 3 HPresseG.

²⁹⁵ BGBl. I 1994, S. 1490.

²⁹⁶ Richtlinie vom 7.6.1999, ABl. L 158/56 vom 23.6.1990.

²⁹⁷ Vgl. nur *Helberg*, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, § 3 Rn. 130 m.w.Nachw.

²⁹⁸ Vgl. nur EuGH Slg. 1998, I-3809 und Slg. 1999, I-5087 (Informationsansprüche in Verwaltungsverfahren); außerdem EuGH ZUR 2000, 16 ff. m. Anm. v. *Schomerus* (Kostenregelung).

²⁹⁹ Vgl. Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen.

³⁰⁰ Vgl. Gesetz vom 14.2.2005, BGBl. I, S. 3704.

³⁰¹ Vgl. die Nachw. bei Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Bd. 1 C.

³⁰² S. bei Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Bd. 1 C.

³⁰³ Gesetz vom 13.12.2006, BGBl. I 2006, S. 2913.

³⁰⁴ BGBl. I 2007, S. 2558.

setzung angesehen.³⁰⁵ In anderthalb Jahrzehnten wurde ein bedeutender Schritt vom Amtsgeheimnis hin zu einer gläsernen Verwaltung gegangen. Welche Zwecke werden damit verfolgt?

3.3. Zielsetzung der Informationsgesetze

3.3.1. UIG

Das Umweltinformationsrecht ist in weiten Teilen durch europäisches Recht vorgezeichnet. Schon mit der Umweltinformationsrichtlinie 90/313/EWG sollte ein Öffnungsprozess in Bezug auf Umweltinformationen in Gang gesetzt werden. Dadurch sollte eine wirksamere Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Entscheidungen ermöglicht und auf diese Weise ein Beitrag zum Umweltschutz geleistet werden.³⁰⁶ Erwartet wurde mehr Transparenz und Bürgernähe der Verwaltung, gleichzeitig sollte durch das „Herstellen von Öffentlichkeit“ für die an sich „vollzugsschwache“ Europäische Kommission ein Instrument geschaffen werden, die nationalen Verwaltungen im Umweltbereich stärker zu kontrollieren. Durch die Novellierung der Richtlinie im Jahr 2003 sollte außerdem das Gemeinschaftsrecht an die Aarhus-Konvention über den Zugang zu Umweltinformationen angepasst werden. Die Begründung des Regierungsentwurfs zur Neufassung des Umweltinformationsrechts des Bundes nennt im Übrigen die Schaffung größerer Transparenz und Klarheit als Zweck des Gesetzes.³⁰⁷

3.3.2. IFG

Anders als beim UIG gab es keine unmittelbare europarechtlich vorgegebene Pflicht zur Schaffung von allgemeinen Informationsansprüchen. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird darauf abgestellt, dass der Zugang zu Informationen und die Transparenz behördlicher Entscheidungen wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten sei.³⁰⁸ Angesichts der wachsenden Informationsmacht des Staates gelte dies heute mehr denn je. Lebendige Demokratie verlange, dass die Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen und versuchen könnten, auf sie Einfluss zu nehmen. Das Informationsfreiheitsge-

³⁰⁵ Vgl. nur *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 41 m.w.Nachw.

³⁰⁶ Vgl. den ersten Erwägungsgrund der Präambel der Richtlinie 2003/4/EG; zu Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz s. *Redelfs*, in: *Kloepfer* (Hrsg.), *Die transparente Verwaltung*, S. 85 ff.; zum UIG als Instrument zur Aufdeckung von Mängeln bei der Anwendung und Umsetzung des europäischen Umweltrechts s. *Albin*, *Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts*, S. 134 ff., dort auch zu Erfahrungen mit den tatsächlichen Anwendungen des UIG; zur Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-VO s. *Claus/Bouteiller/Schrader*, *UBA-Texte* 32/06.

³⁰⁷ BT-Drucks. 15/3406, S. 11 ff.

³⁰⁸ Vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 6 ff., Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

setz wurde als erforderlich angesehen, um entsprechend innerstaatlichen, europäischen und internationalen Tendenzen die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken. Es sollte damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung dienen. Außerdem wurde das IFG als Antwort auf ein sich wandelndes Verwaltungsverständnis verstanden. Neben das autoritative Handeln des Staates tritt demnach zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, was eine gleichgewichtige Informationsverteilung erfordere. Außerdem wurde erwartet, dass die Kontrolle staatlichen Handelns verbessert werde. Informationsrechte wurden insofern auch als Mittel zur Korruptionsbekämpfung verstanden. Schließlich wurde davon ausgegangen, dass eine öffentliche Partizipation dazu beitragen werde, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken. Auf vergleichbare Gesetze in anderen EU-Mitgliedstaaten sowie auf EU-Ebene selbst wurde verwiesen.

3.3.3. IWG

Das IWG geht auf die Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zurück.³⁰⁹ Ziel der Richtlinie war es, zu einem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen und hierdurch die einwandfreie Entwicklung der Informationsgesellschaft in der Gemeinschaft sicher zu stellen.³¹⁰ Die bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationsbestände wurden nach der Begründung des Gesetzentwurfs³¹¹ als bedeutendes Wirtschaftspotential angesehen. Vor diesem Hintergrund bezweckte die Richtlinie, europaweit gleiche Bedingungen zu schaffen.³¹² Ein diskriminierungsfreier Zugang sollte sichergestellt werden. Als Grundpfeiler der Richtlinie wurden Transparenz und fairer Wettbewerb angesehen. Der Informationszugang selbst wird durch das IWG nicht geregelt. Das Gesetz baut vielmehr auf bestehende Informationszugangsregelungen auf und wird deshalb im Folgenden nicht mehr gesondert berücksichtigt.

3.3.4. VIG

Beim VIG wiederum gab es keinen unmittelbaren europarechtlichen Anlass zur Verabschiedung des Gesetzes. Hintergrund waren vielmehr eine Reihe von Skandalen, insbesondere die BSE-Krise, durch die das Vertrauen der Konsumenten in die Sicherheit der Lebensmittel erschüttert worden war. Schon unter der rot-grünen Bundesregierung wurden zwei Anläufe zur Schaffung

³⁰⁹ Richtlinie vom 17. November 2003, ABl. L 345/90 vom 31.12.2003.

³¹⁰ Erwägungsgründe 1 und 6.

³¹¹ BT-Drucks. 16/2453, S. 7 ff.

³¹² Vgl. Erwägungsgrund 8.

eines VIG unternommen, ein Gesetz wurde aber letztlich nicht verabschiedet.³¹³ Anlass für die Wiedervorlage des Gesetzes durch den seinerzeitigen Bundesminister Seehofer im Jahre 2006 war u.a. das Ziel der Vorbeugung und Eindämmung von Lebensmittelskandalen. Reagiert wurde damit auf den sog. Gammelfleischskandals von November 2005. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs³¹⁴ sollte einem gesteigerten Interesse der Verbraucher an Informationen Rechnung getragen und die Markttransparenz erhöht werden. Die vorhandenen Vorschriften, insbesondere zur Kennzeichnung von Lebensmitteln, wurden als ergänzungsbedürftig angesehen. Strukturelle Informationsasymmetrien zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher sollten abgebaut werden. Die Möglichkeit, Informationen aktiv bei den Produzenten nachzufragen, wurde als unzureichend angesehen. Ziel des Gesetzes war in erster Linie die Vorbeugung und rasche Eindämmung von Lebensmittelskandalen. Zu diesem Zweck sollte neben der Eröffnung des Zugangs zu behördlichen Informationen nach der Gesetzesbegründung auch das bereits im September 2005 durch Schaffung des § 40 LFGB konstituierte Recht der Behörden, die Öffentlichkeit unter Namensnennung zu informieren, weiter verbessert werden (u. a. Umwandlung von einer „Kann“- in eine „Soll-Vorschrift“).³¹⁵ Ausdrücklich wurde schließlich auch auf die Notwendigkeit eines verbesserten Informationsflusses zwischen Behörden hingewiesen. Beklagt wurde insoweit, dass in Fällen, in denen die Staatsanwaltschaft ermittelte, eine Information der Lebensmittelüberwachung ausblieb.

3.3.5. Zwischenergebnis

Festgehalten werden kann, dass mit den Informationsgesetzen neuer Art ein ganzes Bündel von Zielen verfolgt wird:

Transparenz als Voraussetzung zur Wahrnehmung von Bürgerrechten, zur Meinungs- und Willensbildung

Bürgernähe - konsensualer Staat

Kontrolle staatlichen Handelns und Korruptionsbekämpfung

Akzeptanz durch Partizipation

Erhöhung der Markttransparenz

Vorbeugung und Eindämmung von Skandalen

³¹³ Vgl. den Referentenentwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes vom 12.4.2002 sowie den Entwurf des Verbraucherinformationsgesetzes vom 8.3.2002, dazu *Künast*, in: Kloepfer (Hrsg.), *Die transparente Verwaltung*, S. 33 ff., der Entwurf ist ebd., S. 186 ff. abgedruckt; vgl. außerdem den Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 13.12.2005, BT-Drucks. 16/199. Vgl. auch bei *Hahn/Wellmann*, VIG, S. 24 f.

³¹⁴ BT-Drucks. 16/5404, S. 14 ff.

³¹⁵ BT-Drucks. 16/5404, S. 7.

Inwieweit eine Abstimmung der unterschiedlichen Ausrichtungen der einzelnen Informationsgesetze sinnvoll ist, wird noch näher zu behandeln sein.

Die Erwartungen an die Wirkungskraft von Informationen sind hoch. Das Bild der Verwaltung hat sich umfassend gewandelt.

3.3.6. Die Informationsgesetze in der Praxis

Vom Grundsatz her werden nach den Ergebnissen dieser Studie die neuen Informationsansprüche nicht mehr in Frage gestellt. Ob sie aber auch die an sie gestellten Erwartungen zu erfüllen vermögen, wird meist nicht näher problematisiert.³¹⁶

Dabei ist der Wirkungskreis schon von der Konstruktion des Gesetzes her begrenzt. Wegen der Rückwärtsgerichtetheit des VIG können z.B. Kaufentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger nur begrenzt beeinflusst werden. Dem insoweit bestehenden konkreten Informationsbedarf kann mit einer möglicherweise erst nach Wochen oder Monaten zur Verfügung stehenden Information nicht Rechnung getragen werden. Die Markttransparenz wird deshalb durch das VIG eher abstrakt erhöht. Hilfreich können dagegen Informationen bei der Abwicklung von Schadensfällen sein. Mangelnde Tatsachenkenntnisse wirken sich nämlich regelmäßig negativ auf etwaige Prozesschancen aus. Das Gesetz dient im Übrigen auch der öffentlichen Kontrolle der Behörden, indem nämlich deren Tätigkeit auf den Prüfstand gestellt wird.

Für die Verbraucher ist es sicherlich sinnvoll, (Kauf-)Entscheidungen auf Grundlage möglichst umfassender Informationen treffen zu können. Ob Entscheidungen aber tatsächlich immer auf einer derart „vernünftigen“ Grundlage getroffen werden, ist fraglich. Selbst Rückrufaktionen werden offenbar nur bedingt wahrgenommen. So sah sich beispielsweise der ADAC veranlasst, dazu aufzurufen, den Rückruf von Toyota wegen fehlerhafter Gaspedale nicht zu ignorieren.³¹⁷

3.4. Transparenz und Verfassung

³¹⁶ Zu Chancen und Grenzen staatlicher Informationstätigkeit s. *Schneider*, Staatliche Informationstätigkeit als Steuerungsmittel im Umweltrecht, Kapitel 2 mit Beispielen zum Wahlverhalten von Konsumenten bei Öko-Labeln m.w.Nachw. Vgl. außerdem *Wiemers*, ZLR 2009, 413 ff. und *Wustmann*, DLR 2008, 71 ff.

³¹⁷ Meldung in www.heute.de am 24.2.2010; der ADAC kritisiert allerdings im Allgemeinen auch, dass Hersteller-rückrufe oft verharmlosend verfasst seien, s. www.adac.de/auto/_motorrad/pannenstatistik/maengelforum/Rueckrufe/default.asp.

3.4.1. Funktionen voraussetzungsloser Informationsansprüche – die staatsrechtliche Sicht

Herrschte früher die Tradition einer nur beschränkten Aktenöffentlichkeit, so lässt sich mittlerweile nicht nur einfachgesetzlich, sondern auch auf der Ebene des Verfassungsrechts ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel beobachten. In der staatsrechtlichen Literatur wird die Forderung nach umfassender gesellschaftlicher Teilhabe an staatlichem Wissen und eine allgemeine Öffnung der Verwaltung sowohl staats- und demokratietheoretisch als auch grundrechtlich untermauert.³¹⁸ Der Informationszugangsfreiheit werden dabei mehrere Funktionen zugeschrieben. Zunächst einmal ist als eher klassische Zielsetzung die Wahrung und Verteidigung eigener subjektiver Rechte zu nennen.³¹⁹ Ein Anspruch auf Zugang zu Informationen besteht danach, soweit diese erforderlich sind, um gegen etwaige eigene Rechtsverletzungen vorzugehen. Die klassische Abwehrfunktion der Grundrechte wird ergänzt durch eine Kontroll- und Partizipationsfunktion sowie einen Grundrechtsvoraussetzungsschutz.³²⁰ Dadurch soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass nur der informierte Bürger seine Grundrechte angemessen wahrnehmen kann.

Durch voraussetzungslose Informationsansprüche soll jeder einzelne zur Kontrolle der öffentlichen Verwaltung und deren Machtausübung beitragen können.³²¹ Diese Öffentlichkeitskontrolle wird zum einen als Mittel der Korruptionsbekämpfung angesehen.³²² Durch den freien Zugang zu Informationen soll außerdem die Teilhabe des Bürgers am Staatsgeschehen verbessert werden. Information wird insoweit als unabdingbare Voraussetzung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung verstanden.³²³ Schließlich wird die Gewährung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen als Voraussetzung für die Wahrnehmung von Grundrechtspositionen angesehen. Nach der herrschenden Meinung wird allerdings ein unmittelbarer grundrechtlicher Anspruch auf Informationszugang abgelehnt.³²⁴

³¹⁸ Vgl. ausführlich *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 289 ff.; ausführlich auch *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht; vgl. auch *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, aus europarechtlicher Perspektive; *Gurlit*, Die Verwaltungsöffentlichkeit im Umweltrecht; jeweils mit umfangreichen Nachw.; zu weit *Wegener*, Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, S. 412 ff., 498 ff., der einen individuellen Anspruch auf Informationsfreiheit aus dem GG ableitet; kritisch dazu z.B. *Bull*, DÖV 2007, 894 f.; *Scherzberg*, DV 2008, 127 ff.

³¹⁹ *Kloepfer*, in: ders. (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, S. 9, 18.

³²⁰ Vgl. nur *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 36 ff.

³²¹ S. z.B. *Kloepfer*, in: ders. (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, S. 9, 19 f.

³²² *Kugelmann*, DÖV 2005, 851, 857; vgl. auch *Rohde-Liebenau*, in: *Kloepfer* (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, 2003, S. 109 ff.

³²³ Vgl. *Bull*, ZG 2002, 201, 208 f.

³²⁴ Vgl. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 52 m.w.Nachw.

Auch das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass ein Grundrecht auf Eröffnung einer Informationsquelle nicht besteht.³²⁵ Begründet wurde dies weitgehend mit dem Abwehrcharakter des entsprechenden Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 GG.³²⁶

Die Frage nach der Ableitung eines verfassungsrechtlichen Anspruchs ist von der Frage nach dem Bestehen von Informationskompetenzen des Staates zu trennen. Nur letztere war Gegenstand der sog. Glykolwein-Entscheidung des BVerfG. Die Entscheidung spielt auch im Zusammenhang mit etwaigen Gegenrechten betroffener Unternehmen eine Rolle und wird deshalb in diesem Rahmen behandelt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mittlerweile aus der Verfassung Transparenzgebote abgeleitet werden. Soweit nicht unmittelbar subjektive Rechte betroffen sind, werden Informationsansprüche allgemein als Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung staatsbürgerschaftlicher Rechte angesehen. Verfassungsrechtliche Ansprüche Einzelner sind damit regelmäßig nicht verbunden. Transparenz wird als allgemeines Ziel, nicht aber als einklagbarer Anspruch verstanden. Als allgemeine Zielsetzung und Richtschnur allen staatlichen Handelns haben sich gesteigerte Transparenzanforderungen jedoch durchgesetzt.

3.4.2. Gegenrechte

3.4.2.1. Grundstruktur

Den allgemein aus der Verfassung abgeleiteten Transparenzgeboten stehen verfassungsrechtlich verankerte Gegenrechtspositionen gegenüber. Neben individuellen Rechten ist insoweit auch öffentlichen Interessen und Rechtsgütern Rechnung zu tragen. Diese Sachlage kommt auch in den Informationsgesetzen neuerer Art zum Ausdruck, wenn den voraussetzungslosen Informationsansprüchen jeweils Ausschlussstatbestände zum Schutz privater und öffentlicher Belange entgegengestellt werden. Vom Grundsatz her ist diese Ausgestaltung verfassungsgeboden.

Dies gilt zum einen für individuelle Rechte Privater. Maßgeblich ist insoweit zum einen das informationelle Selbstbestimmungsrecht, das das Bundesverfassungsgericht als Ausprägung und

³²⁵ BVerfG, NJW 2001, 1633, 1634 zu Art. 5; zu einem Grundrecht der Informationsfreiheit *Schoch*, JURA 2008, 25 ff.

³²⁶ Ebenso *Schoch*, JURA 2008, 25, 30 m.w.Nachw.; a.A. *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 336 ff., der die Entscheidung über die Widmung staatlicher Datenbestände zu allgemein zugänglichen Quellen als vom Regelungsbereich der grundrechtlichen Vorsorgefunktion des Art. 5 Abs. 1 S. 1, 2. HS GG umfasst ansieht.

Konkretisierung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V. mit Art. 1 Abs. 1 GG entwickelt hat.³²⁷ Dieses Recht verleiht dem Einzelnen die Befugnis, selbst über die Preisgabe und Verwendung von Daten zu entscheiden, die ihn betreffen.³²⁸ Der Datenschutz begrenzt damit auch die Informationsansprüche neuerer Art.

Auch die Weitergabe von Daten kann einen Eingriff darstellen und zwar insbesondere dann, wenn es um nicht anonymisierte personenbezogene Daten geht und eine Einwilligung des Betroffenen fehlt. Eine Herausgabe entsprechender Daten ist vor diesem Hintergrund nur aufgrund einer gesetzlichen Grundlage möglich, die auf einem überwiegenden Allgemeininteresse beruht und das Übermaßverbot wahrt.³²⁹

Der Weitergabe von Informationen können auch die Eigentums- und die Berufsfreiheit entgegenstehen. Eine Veröffentlichung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist deshalb grundsätzlich unzulässig, es sei denn, Rechte Dritter oder gewichtige öffentlichen Interessen erfordern gerade eine Bekanntgabe. Außerdem muss eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden sein.³³⁰

Neben privaten Rechtspositionen sind öffentliche Interessen zu wahren. Zu nennen sind insbesondere die innere und äußere Sicherheit, die nationalen Beziehungen sowie die Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung.³³¹ Alle Informationszugangsgesetze weisen entsprechende Ausnahmeregelungen auf, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung. Darauf wird unter dem Gliederungspunkt Abstimmung und Systematisierung der gesetzlichen Informationsrechte noch zurückzukommen sein.

3.4.2.2. Insbesondere: Die Glykolweinentscheidung des BVerfG

Staatliche Informationstätigkeit ist nach der Glykol-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls dann an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, wenn sie in ihrer Zielsetzung und in ihren Wirkungen Ersatz für eine staatliche Maßnahme ist, die ihrerseits als Grundrechtseingriff zu qualifizieren wäre.³³² Die Entscheidung hatte die Informationstätigkeit der Bundesregierung im Bereich des Verbraucherschutzes zum Gegenstand. Im Zusammenhang mit dem Glykol-Skandal 1985

³²⁷ Vgl. insbes. BVerfGE 65, 1, 41 ff.; 76, 77, 84.

³²⁸ BVerfGE 80, 3; 67, 3; 70.

³²⁹ BVerfGE 65, 1, 44 ff.

³³⁰ Vgl. im Einzelnen *Scherzberg*, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Bd. 1 A I, Rn. 58

³³¹ Vgl. nur *Scherzberg* in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Bd. 1 A I, Rn. 32 ff.

³³² BVerfGE 105, 252, 273; zu Umfang und Grenzen staatlicher Informationstätigkeit vgl. auch die am gleichen Tag ergangene Osho-Entscheidung, BVerfGE 105, 279, 292 ff., die in der Begründung aber jeweils auf die vorausgegangene Glykolwein-Entscheidung verweist.

hatte der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit eine Liste von Weinen herausgegeben, bei denen Diethylenglykol festgestellt worden war. Die Beimischung verstieß gegen das Weingesetz. Die betroffenen Weinkellereien wurden in der Liste namentlich genannt. Einige von ihnen klagten in allen Instanzen erfolglos gegen die Listenveröffentlichung. Die Entscheidung wurde als zentral für die Reichweite der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG angesehen sowie für den zulässigen Umfang des Informationshandelns der Bundesregierung. Eine ausdrückliche Ermächtigung für die Veröffentlichung der Liste gab es zum damaligen Zeitpunkt nicht. In der Entscheidung wurde der Bundesregierung aber auf Grund ihrer Aufgabe der Staatsleitung auch eine Informationskompetenz zuerkannt. Auf dieser Grundlage durfte auch die Liste von Weinen veröffentlicht werden, bei denen Verstöße gegen das Weinrecht festgestellt worden waren. Die Entscheidung befasst sich nicht mit Informationsansprüchen Privater. Im Hinblick auf den Schutz privater Gegenrechte spielt sie aber auch bei diesem eine Rolle.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts vermittelt Art. 12 Abs. 1 GG kein Recht des Unternehmens, nur so von anderen dargestellt zu werden, wie es selber gesehen werden möchte. Ausdrücklich wird festgestellt, dass Art. 12 Abs. 1 GG Marktteilnehmer nicht vor der Verbreitung zutreffender und sachlich gehaltener Informationen am Markt schützt. Auch der Staat dürfe marktbezogene Informationen verbreiten. Dabei wurde die inhaltliche Richtigkeit einer wettbewerbsrelevanten Information grundsätzlich als Voraussetzung dafür angesehen, dass die Transparenz des Marktes und damit dessen Funktionsfähigkeit gefördert werden.

Die Verbreitung der Glykolwein-Liste wurde vom Bundesverfassungsgericht als Maßnahme der Krisenbewältigung angesehen und sollte das Vertrauen am Weinmarkt wieder herstellen.

In der Literatur ist die Entscheidung teils auf Zustimmung, teils aber auch auf deutliche Kritik gestoßen.³³³ Kritik wurde zum einen an der ungenauen Wortwahl des BVerfG geübt, dass nicht auf einen Eingriff in den Schutzbereich abstellte, sondern auf eine Beeinträchtigung des Gewährleistungsrechts. Ob das Gericht von einer Eröffnung des Schutzbereichs ausgeht, bleibt dabei unklar. Auch wird es nicht als überzeugend angesehen, dass sachliche und richtige Informationen aus dem Schutzbereich des Art. 12 GG ausgenommen werden. Insoweit wird davon ausgegangen, dass auch derartige Informationen einen Grundrechtseingriff darstellen können.

³³³ Vgl. nur *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 ff. und *Hellmann*, NVwZ 2005, 163 ff.; *Bethge*, Jura 2003, 327 ff; *Huber*, JZ 2003, 290 f.

Abgesehen von diesen Kritikpunkten ist aber auch zu beachten, dass der Anwendungsbereich der Glykolweinscheidung des BVerfG begrenzt ist. Sie bezieht sich auf ein Informationshandeln der Bundesregierung in einer Gefährdungslage, in der zu Recht eine Information der Öffentlichkeit als zulässig angesehen wurde. Im Übrigen wird die Bedeutung öffentlicher Kommunikation hervorgehoben. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu beachten ist. Ausdrücklich hervorgehoben wird die föderale Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern, gerade auch bei der staatsleitenden Informationstätigkeit. Soweit nicht Bundes- und Landesregierungen betroffen sind, ist eine Informationstätigkeit der Behörden ohnehin nur auf einer gesetzlichen Grundlage möglich.³³⁴ Umfang und Grenzen staatlicher Kompetenzen zu Informationen, Empfehlungen und Warnungen sind darin durch den Gesetzgeber ebenso festzulegen wie ggf. Informationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger. Im Übrigen hebt das BVerfG ausdrücklich hervor, dass die staatliche Informationstätigkeit eine Beeinträchtigung im Gewährleistungsbereich des Art. 12 GG sein kann, wenn sie in der Zielsetzung und in ihren Wirkungen Ersatz für eine staatliche Maßnahme ist, die als Grundrechtseingriff zu qualifizieren wäre.

3.4.3. Zusammenfassung

Mittlerweile kann jedenfalls vom Grundsatz her davon ausgegangen werden, dass aus der Verfassung allgemeine Transparenzgrundsätze abgeleitet werden können.³³⁵ Ihre Ausgestaltung bewegt sich jedoch im Spannungsfeld unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Gewährleistungen. Gegenläufigen privaten Rechten und öffentlichen Interessen ist in den gesetzlichen Regelungen Rechnung zu tragen.

3.5. Transparenz und Europa

3.5.1. Vorgaben für die Mitgliedstaaten

Wie schon dargestellt, gehen das UIG und das IWG unmittelbar auf europäische Richtlinien zurück. Beim IFG liegt eine entsprechende europäische Vorgabe nicht vor. Gleiches gilt für das VIG. Dies bedeutet jedoch nicht, dass insofern europarechtliche Vorgaben nicht zu beachten wären. Bezogen auf das IFG finden sich insoweit nur sehr allgemeine Vorgaben. Bezüglich des VIG sind dagegen durchaus konkrete europarechtliche Vorgaben zu beachten.

³³⁴ Vgl. dazu nur *Böhm*, JA 1997, 794 ff., dort auch zu einigen eng begrenzten eigenständigen Kompetenzen auf kommunaler Ebene.

³³⁵ Vgl. z.B. *Engelbert/Kutscha*, NJW 1993, 1233, 1246; *Trute*, VVDStRL 57 (1998) 216, 251 f.; enger z.B. *Schoch*, VVDStRL 57 (1998) 158, 202 f.

3.5.2. Allgemeine Transparenzvorgaben

Nach Art. 255 des EG-Vertrages besteht grundsätzlich ein Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Eine entsprechende Regelung enthält auch Art. 42 der EU-Grundrechte-Charta. Der Grundsatz der Offenheit soll dabei weitmöglichst beachtet werden. Jedes der genannten Organe muss demnach die Transparenz seiner Tätigkeit gewährleisten. Den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission reglementiert im Übrigen die VO EG 1049/2001.³³⁶ Die Verordnung gewährleistet grundsätzlich einen voraussetzungsfreien Informationsanspruch, enthält jedoch auch umfassende Ausnahmeregelungen. Der Zugang zu einem Dokument kann nach Art. 4 der Verordnung verweigert werden wegen des Schutzes öffentlicher Interessen, der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen sowie dem Schutz von geschäftlichen Interessen, von Gerichtsverfahren und Rechtsberatung sowie von Zwecken von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten.

3.5.3. Insbesondere: Vorgaben im Lebensmittelrecht

Im Bereich des Lebensmittelrechts ist insbesondere Art. 7 der Verordnung EG 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz zu beachten.³³⁷ In der Regelung werden Vorgaben für Transparenz und Vertraulichkeit der Behörden im Hinblick auf ihre Kontrolltätigkeit festgelegt. Nach Art. 7 Abs. 1 KontrollVO haben die zuständigen Behörden zu gewährleisten, dass sie ihre Tätigkeit mit einem hohen Maß an Transparenz ausüben. Ihnen vorliegende Informationen haben sie deshalb der Öffentlichkeit so schnell wie möglich zugänglich zu machen. Ein genereller Zugang wird insbesondere zu Informationen über die Kontrolltätigkeiten der zuständigen Behörden und ihre Wirksamkeit festgelegt. Fraglich ist nun, ob mit den Informationen über die Kontrolltätigkeiten Einzelinformationen gemeint sind und damit z.B. Angaben über bestimmte konkrete Lebensmittelproben. Gemeint sein könnten auch eher allgemeine Angaben über Umfang und Ergebnisse der behördlichen Kontrolle in Form etwa von Monitoringergebnissen bei der Lebensmittelüberwachung sowie statistische Angaben.

Für die letztgenannte Interpretation könnte jedenfalls Art. 7 Abs. 3 KontrollVO sprechen. In der Regelung wird festgeschrieben, dass bestimmte Informationen der Geheimhaltungspflicht unter-

³³⁶ ABl. L, 145/43 vom 31.5.2001, die Verordnung wird derzeit neu gefasst, vgl. dazu KOM (2008)0229-CG-0184/2008-2008/0090 (COD), dazu Bericht des Europäischen Parlaments AG-0077/2009 vom 19.2.2009.

³³⁷ Verordnung vom 29.4.2004, ABl. L 191/1 vom 28.5.2004, geändert durch VO EG 776/2006 vom 23.5.2006, ABl. L 136/3 vom 24.5.2006.

liegen. Ausdrücklich genannt wird dabei die Vertraulichkeit von Voruntersuchungen bei laufenden rechtlichen Verfahren. Für die insoweit geschützten Informationen dürfen wegen des Vorrangs des Europarechts Informationsansprüche nach dem VIG nicht zugestanden werden. Unklar ist aber, wann von Voruntersuchungen gesprochen werden kann.³³⁸ Mittlerweile haben mehrere Instanzgerichte entschieden, dass eine amtliche Untersuchung spätestens mit einer Beanstandung als der Bewertung des Untersuchungsergebnisses beendet ist.³³⁹

Eine Informationspflicht besteht außerdem nach Art. 10 der sog. EG-Basisverordnung 178/2002.³⁴⁰ Nach Art. 10 der BasisVO haben die Behörden bei Vorliegen eines hinreichenden Verdachts, dass ein Lebensmittel oder Futtermittel Gefahren für die Gesundheit von Mensch oder Tier mit sich bringen kann, die geeigneten Schritte zu ergreifen, um die Öffentlichkeit aufzuklären.³⁴¹ Art, Schwere und Ausmaß des Risikos sind dabei zu berücksichtigen.

Den Schutz der Verbraucherinteressen bezweckt auch Art. 8 der BasisVO. Das Lebensmittelrecht hat danach den Zweck, die Verbraucherinteressen zu schützen sowie den Verbrauchern die Möglichkeit zu bieten, in Bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, eine sachkundige Wahl zu treffen. Verhindert werden sollen Praktiken des Betrugs oder der Täuschung, die Verfälschung von Lebensmitteln sowie alle sonstigen Praktiken, die den Verbraucher irreführen können. Besondere Informationsansprüche werden in der Regelung nicht vorgegeben. Zu ihrer Verwirklichung dienen im Wesentlichen die lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungspflichten.

3.6. Rechtsvergleich

Wie die Ergebnisse der Heidelberger Studie gezeigt haben, sind in anderen Ländern eigenständige Verbraucherinformationsgesetze unbekannt.³⁴² Ansprüche können aber regelmäßig im Rahmen der allgemeinen Informationsgesetze geltend gemacht werden.

In England wurden eigenständige Environmental Information Regulations erlassen.³⁴³

³³⁸ Vgl. dazu unter Systematisierung, 4.7.2.4.

³³⁹ Vgl. nur BayVGH, 22.12.2009, Az.: G 09.1, Rz. 25; OVG NRW, 27.05.2009, Az.: 13 F 13/03, Rz. 29.

³⁴⁰ Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, zuletzt geändert durch VO EG 292/2008.

³⁴¹ Vgl. dazu *Seemann*, Behördliche Produktinformation im europäischen und deutschen Lebensmittelrecht, S. 23 ff.

³⁴² Oft wird jedoch zwischen allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen und Umweltinformationsgesetzen unterschieden, *Pfeiffer/Heinke/Portugall*, in: *Pfeiffer et al.*, B.II.1. – Informationspflichten und -rechte im Verhältnis Behörde – Bürger; vgl. außerdem *Garstka*, in: *Kloepfer* (Hrsg.) *Die transparente Verwaltung*, S. 67 ff.; *Duschanek*, ebd., S. 73 ff.; *Strohmeier*, *Das europäische Umweltinformationszugangsrecht als Vorbild eines nationalen Rechts der Aktenöffentlichkeit*, S. 210 ff. m.w.Nachw.

3.7. Sollte eine Grundsatzregelung in das VIG bzw. in ein allgemeines Verwaltungsinformationsgesetz aufgenommen werden?

Laut Arbeitsauftrag soll die Frage beantwortet werden, ob eine Grundsatzregelung zur Transparenz in das VIG bzw. in ein allgemeines Verwaltungsinformationsgesetz aufgenommen werden soll. In der Koalitionsvereinbarung 2009³⁴⁴ zwischen CDU/CSU und FDP wird als Ziel die Reformierung des VIG angegeben. Die Ansprüche des Verbrauchers auf Informationen sollen in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche des Bürgers zusammengefasst werden.

Als Arbeitsergebnis lässt sich bislang festhalten, dass sowohl durch die deutschen als auch durch die europäischen Regelungen vielfach schon umfassende Transparenzgebote festgeschrieben werden.

Transparenz wird dabei auf unterschiedliche Weise verwirklicht. Im Lebensmittelrecht bestehen schon lange vielfältige Kennzeichnungspflichten. Im Übrigen lässt sich jedoch ein allgemeiner Trend zur Gewährung voraussetzungsloser Informationsansprüche feststellen. In anderen Ländern gibt es schon länger eine Tradition von allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen (Freedom of Information Acts). Besondere Gesetze über Informationsansprüche von Verbrauchern gibt es demgegenüber nicht. Entsprechende Ansprüche können aber auf Grundlage der allgemeinen Gesetze geltend gemacht werden.

Auch für Deutschland ist ein umfassendes Informationsfreiheitsgesetz denkbar. Wegen der unterschiedlichen Durchdringung des deutschen Rechts durch europarechtliche Vorgaben ist aber zu überlegen, woran sich diese Regelungen orientieren sollten. Wollte man einheitliche Regelungen verwirklichen, wäre es nahe liegend, sich an den UIGen zu orientieren, deren Vorschriften ohnehin nach der Umweltinformationsrichtlinie zu erlassen waren. Allerdings wäre dann das deutsche Informationsfreiheitsrecht bei weiteren Änderungen der Umweltinformationsrichtlinie ebenfalls anzupassen.

Will man dies vermeiden, müsste man dagegen sektorenspezifische Informationsregelungen festschreiben bzw. beibehalten. Diesen könnte jedoch ein allgemeiner Teil vorangestellt werden.

³⁴³ *Roll*, Zugang zu Umweltinformationen und Freedom of Information – Überschießende Tendenzen des europäischen Rechts am Beispiel der Umsetzung der EG-Umweltinformationsrichtlinie in das englische und deutsche Recht.

³⁴⁴ Koalitionsvertrag vom 26.10.2009, s. unter www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf.

Welche Regelungen darin aufgenommen werden sollten, wird im Abschnitt Abstimmung und Systematisierung der gesetzlichen Informationsrechte beschrieben.

4. Abstimmung und Systematisierung der gesetzlichen Informationsrechte

4.1. Aufgabenstellung

Nach der Aufgabenstellung sollen die vorhandenen Informationsrechte abgestimmt und systematisiert werden. Zu prüfen ist dabei auch, ob die Schaffung eines einheitlichen Informationszugangsgesetzes sinnvoll wäre.

Unmittelbar mit dem VIG vergleichbar sind die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern sowie die Umweltinformationsgesetze von Bund und Ländern. Diese stehen deshalb im Zentrum des nachfolgenden Vergleichs. Das IWG unterscheidet sich insofern von den genannten Gesetzen, als nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes ein Anspruch auf Zugang zu Informationen nicht begründet wird. Das Vorliegen derartiger Ansprüche wird vielmehr vorausgesetzt. Im Übrigen gibt es eine ganze Reihe bereichsspezifischer Bestimmungen über den Zugang zu amtlichen Informationen. Genannt seien das Registerrecht, das Archivrecht, das Stasi-Unterlagen-Gesetz sowie die Auskunftsansprüche der Medien gegenüber Behörden nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts.³⁴⁵

Das VIG und die Umweltinformations- sowie die Informationsfreiheitsgesetze gehören demgegenüber schon von ihrem Entstehungshintergrund her enger zusammen. Sie stehen deshalb im Zentrum dieser Untersuchung. Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Gesetze werden der Übersichtlichkeit halber im Wesentlichen anhand des Bundesrechts dargestellt.³⁴⁶

4.2. Zielsetzung

Auf die Zielsetzung von VIG, IFG und UIG wurde schon im Rahmen der Frage eingegangen, inwieweit aus den vorhandenen Regelungen allgemeine Transparenzgrundsätze zugunsten der Verbraucher abgeleitet werden können. Voraussetzungslosen Informationsansprüchen werden demnach grundsätzlich folgende Funktionen zugeschrieben.³⁴⁷

³⁴⁵ Vgl. dazu z.B. B. *Schoch*, IFG, Einl. Rn. 18 ff.

³⁴⁶ Einen Vergleich zwischen UIG und IFG nimmt *Schrader*, ZUR 2005, 568 ff. vor; zu Informationsfreiheit als Auskunftsaufgabe vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 8.1.2010, BT-Drucks. 17/412.

³⁴⁷ Vgl. oben bei 3.4.1.

- Transparenz als Voraussetzung zur Wahrnehmung von Bürgerrechten, zur Meinungs- und Willensbildung
- Bürgernähe - konsensualer Staat
- Kontrolle staatlichen Handelns und Korruptionsbekämpfung
- Akzeptanz durch Partizipation
- Erhöhung der Markttransparenz
- Vorbeugung und Eindämmung von Skandalen

Das VIG soll, wie die anderen Informationsgesetze auch, größere Transparenz schaffen. Ein zusätzlicher Aspekt kommt aber hinzu. Anlass für die schnelle Wiedervorlage des VIG durch Verbraucherschutzminister Seehofer im Jahre 2006 war die Bekämpfung von Skandalen. Ausdrücklich heißt es dazu unter dem Punkt Problem und Ziel des Gesetzentwurfs in der Gesetzesbegründung:³⁴⁸

„Die Anzahl der in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Unregelmäßigkeiten bei der Herstellung, Lagerung und Lieferung von Lebensmitteln und Futtermitteln ist in der letzten Zeit gestiegen. Die jüngsten Machenschaften, Umetikettierungen und Handel mit verdorbenem Fleisch, haben die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland verunsichert und das Vertrauen in die Sicherheit der Lebensmittel erschüttert.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist ein zentraler Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen.“

Zugleich wird das VIG aber auch als Teil einer modernen Verbraucherpolitik gesehen und soll Verbraucherinnen und Verbraucher besser befähigen, Kaufentscheidungen eigenverantwortlich zu treffen.

Im Rahmen der empirischen Erhebungen dieser Studie ist immer wieder in Frage gestellt worden, ob das VIG die genannten Zielsetzungen erreichen kann.³⁴⁹ Will man Skandale verhindern oder zumindest schnell und wirkungsvoll auf etwaige Missstände reagieren, so ist zunächst einmal ein wirkungsvolles ordnungsrechtliches Handeln der zuständigen Behörden erforderlich. Dies wiederum setzt eine systematische und flächendeckende Überwachung und die Bereitstellung der entsprechenden behördlichen Überwachungskapazitäten voraus. Überdies muss die Zusammenar-

³⁴⁸ BT-Drucks. 16/5404, S. 1; die Bekämpfung von Skandalen sowie der Informationszugang als Teil einer modernen Verbraucherpolitik war auch Zielsetzung des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 13.12.2005, BT-Drucks. 16/199, S. 1.

³⁴⁹ Vgl. Teil 2 unter 3.5.

beit zwischen den zuständigen Behörden sichergestellt sein. Gerade hier gibt es nicht selten Verbesserungsbedarf. In der Gesetzesbegründung des VIG wird dies auch ausdrücklich aufgegriffen.³⁵⁰ Dort wird ein Fall geschildert, in dem die Staatsanwaltschaft in Vorfällen um die Umdeklaration von Geflügelabfällen zu Lebensmitteln ermittelt hatte, ohne die Lebensmittelüberwachung zu informieren. Die Überwachung erhielt erst Kenntnis von den Vorgängen, als die meisten Lebensmittel bereits verzehrt und ein Rückruf der Lebensmittel sowie eine Information oder Warnung der Öffentlichkeit nicht mehr möglich waren. Derartige Defizite können mit nachträglichen Informationsansprüchen der Bürger nicht ausgeglichen werden. Das Ziel, in einer Skandalsituation dem Verbraucher Informationen zu geben, kann daher mit dem Gesetz nur bedingt erreicht werden. Gerade in einem derartigen Fall dürfte aber auch gar nicht auf Fragen der Verbraucher gewartet werden. Erforderlich ist vielmehr ein abgestimmtes und effektives behördliches Handeln. Soweit es um Gesundheitsgefahren geht, gibt es dafür in § 40 LFGB auch die erforderlichen Instrumente. Selbst wenn es an einer Gesundheitsgefahr fehlt, ist auf Grundlage des VIG eine rasche Entscheidungshilfe für den Verbraucher in Skandalsituationen nicht möglich, da die Informationsansprüche nur stark verzögert zur Geltung kommen. Ein wirkungsvolles ordnungsrechtliches Handeln der zuständigen Behörden ist dafür Voraussetzung. Dies wiederum setzt eine systematische und flächendeckende Überwachung und die Bereitstellung der entsprechenden behördlichen Überwachungskapazitäten voraus.

Außerdem ist es erforderlich, dass sachgerechte ordnungsrechtliche Vorgaben für die überwachten Bereiche bestehen. Insoweit gibt es auffällige Unterschiede. Während bei bestimmten Berufen eine umfassende Vorbildung erforderlich ist, ist dies in ganz ähnlichen Bereichen nicht der Fall. Ein Meisterzwang besteht beispielsweise für Bäcker und Konditoren. Im Gaststättengewerbe fehlen entsprechende Vorgaben. Dass dadurch die Einhaltung der vorhandenen, insbesondere hygienerechtlichen, Vorschriften zumindest erschwert werden, konnte auch im Rahmen der Tiefeninterviews belegt werden. Dazu kommt, dass Ordnungsgeldern häufig wegen ihrer relativ geringen Höhe nur sehr eingeschränkt abschreckende Wirkung zukommt. Umfassende rechtliche Vorgaben, wie sie beispielsweise auch für die industrielle Produktion gelten, gibt es jedoch gerade im Gaststättenbereich nur bedingt.

Nachträglichen Informationen können insoweit durchaus indirekte Wirkungen zukommen. Durch die Veröffentlichung wird eine Prangerwirkung erzeugt, die Kunden abschreckt und deshalb zumindest mittelbar dazu führen kann, dass Unternehmen und Behörden in Zukunft auf stärkere

³⁵⁰ BT-Drucks. 16/5404, S. 14 ff.

Rechtskonformität achten. In den empirischen Erhebungen im Rahmen dieser Studie wurde aber bemängelt, dass auch bei zügiger Informationserteilung unmittelbar kaufrelevante Informationen kaum in einem zeitlich angemessenen Rahmen zur Verfügung stehen.³⁵¹ Das Gesetz weckt insoweit Erwartungen, die es in der Praxis nur bedingt erfüllen kann. Bei der Neufassung sollte dies im Rahmen der nachfolgend erörterten Punkte berücksichtigt werden.

4.3. Anwendungsbereich

4.3.1. UIG

Das UIG gilt für alle informationspflichtigen Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Gewährt wird ein voraussetzungsloser Anspruch auf Zugang zu den bei diesen Stellen vorhandenen Informationen, § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG. Andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen bleiben unberührt. Der Begriff der Umweltinformation wird in § 2 Abs. 3 definiert. Umfasst werden danach Informationen über den Zustand der Umwelt, über Stoffe, Emissionen und sonstige Faktoren, die sich auf die Umwelt auswirken können, Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder ihren Schutz bezwecken sowie Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts. Außerdem Kosten-Nutzen- und sonstige Analysen sowie den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit und der Lebensumwelt der Menschen. Ausdrücklich erwähnt wird in § 2 Abs. 3 Nr. 6 UIG die Kontamination der Lebensmittelkette.

Der Informationsanspruch ist nach § 2 Abs. 4 auf Informationen beschränkt, die bei den informationspflichtigen Stellen vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Damit werden auch die Fälle erfasst, in denen eine Information zwar nicht bei einer Behörde vorliegt, diese Behörde aber einen Anspruch auf Übermittlung der einschlägigen Informationen hat.

4.3.2. IFG

Nach § 1 Abs. 1 IFG wird ebenfalls ein voraussetzungsloser Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen festgeschrieben.³⁵² Allerdings verlangt § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG bei Zugang zu be-

³⁵¹ Vgl. Teil 2 unter 3.5.

³⁵² Eine Bilanz der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes für das Jahr 2007 findet sich in BT-Drucks. 16/8004. Zu Einschränkungen bei Ansprüchen, die von der Behörde nicht wiederbeschafft werden können, obwohl sie trotz Kenntnis von Informationsanfragen weitergegeben wurden s. VG Berlin, 20.11.2008, Az.: 2 A 57.06; kritisch dazu *Hartleb*, NVwZ 2009, 825 ff. sowie die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 16.12.2009, BT-Drucks. 17/297; zum Informationszugang bei Verschlussachen BVerwG, 29.10.2009, Az.: 7 C 21.08; zu aktuellen Fragen des Informationsfreiheitsrechts *Schoch*, NJW 2009, 2987 ff.

stimmten Daten Dritter eine Antragsbegründung. Auf diese Weise soll der informationspflichtigen Stelle eine Interessenabwägung ermöglicht werden.³⁵³ Das Gesetz ist auf Behörden des Bundes beschränkt. Nach § 1 Abs. 3 gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme von § 29 VwVfG und § 25 SGB X vor. Als amtliche Information im Sinne des Gesetzes wird nach § 2 Nr. 1 jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung angesehen. Entwürfe und Notizen gehören nicht dazu. Welche Informationen im Einzelnen in Betracht kommen, wird im Gesetz – anders als im UIG oder VIG – nicht näher festgelegt. Schon hier wird deutlich, dass es einen einheitlichen Informationsbegriff in den Informationsgesetzen neuer Art nicht gibt. In den Landesgesetzen finden sich zudem jedenfalls zum Teil abweichende Begriffsbestimmungen.³⁵⁴ Die Rechtslage wird insoweit nicht zu Unrecht als unübersichtlich bezeichnet.³⁵⁵

Unbestritten war demgegenüber, dass schon vor Inkrafttreten des VIG Zugang zu Informationen im Geltungsbereich des Lebensmittelrechts über die IFGe verlangt werden konnte. In diesem Sinn ordnete etwa das OVG Schleswig-Holstein ein Informationsbegehren des Verbraucherzentrale Bundesverbands über Beanstandungen bei Füllmengenkontrollen der Eichbehörden grundsätzlich dem IFG zu. Im konkreten Fall ging das Gericht jedoch davon aus, dass der Anspruch letztlich an entgegenstehenden schutzbedürftigen Belangen Dritter scheitert, da es sich bei den beanstandeten Füllmengenunterschreitungen um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Unternehmen handele, an deren Geheimhaltung ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse der beanstandeten Unternehmen bestehe.³⁵⁶ Neuere Gerichtsentscheidungen zum VIG sind in dem zuletzt genannten Punkt allerdings mittlerweile zu einem anderen Ergebnis gekommen.³⁵⁷

4.3.3. VIG

Das VIG definiert die Informationen, zu denen Zugang gewährt wird, zugleich in § 1 Abs. 1 des Gesetzes. Gemäß der Zielsetzung des Gesetzes, nämlich der Vorbeugung und Eindämmung von Lebensmittelskandalen, wird an erster Stelle der freie Zugang zu allen Daten über Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht eingeräumt. Unter Nr. 2 werden von Erzeugnissen ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit genannt. Nach Nr. 3 besteht Zugang

³⁵³ S. *Fluck*, in: *Fluck/Theuer*, § 7 IFG Rn. 86 ff.

³⁵⁴ Einige Landesgesetze beziehen sich nicht auf Informationen, sondern gewähren Zugang zu Akten und definieren folgerichtig den Aktenbegriff. Vgl. z.B. § 3 Abs. 2 BlnIFG und § 3 Satz 1 BbgAIG.

³⁵⁵ Vgl. *Schoch*, IFG, § 2 Rn. 10.

³⁵⁶ OVG SchlHol, 22.6.2005, Az.: 42B30/04, S. 7 ff. Die Beschwerde der Kläger gegen die Nichtzulassung der Revisionsbeschwerde wurde vom BVerwG verworfen, s. BVerwG, 9.1.2006, Az.: 3B126.05. Vgl. dazu und zum folgenden auch unten unter 4.7.4.

³⁵⁷ Vgl. VG Stuttgart, 21.1.2009, Az.: 4 K 4 605/08 und OVG NRW, 27.9.2009, Az.: 13a F 13/09, VGH München, 22.12.2009, Az.: G 09.1, G 09.2; G 09.3.

zu Informationen über Erzeugnisse, deren Kennzeichnung, Herkunft, Beschaffenheit, Herstellung und Behandlung von Erzeugnissen sowie über Abweichungen von Rechtsvorschriften über diese Merkmale und Tätigkeiten. Nach Nr. 4 ist über Ausgangsstoffe und die bei ihrer Gewinnung verwendeten Verfahren Auskunft zu geben, nach Nr. 5 schließlich über Überwachungsmaßnahmen und sonstige behördliche Tätigkeiten erfasst.

Ebenso wie beim UIG wird beim VIG damit ein ausdifferenzierter Katalog der Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, festgelegt. Entsprechend der Zielsetzung des Gesetzes kommt der Eröffnung des Zugangs zu Informationen über Verstöße eine besondere Bedeutung zu. Diese sind gegenüber anderen Informationen doppelt privilegiert. Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VIG sind sie kostenfrei. Nach § 2 Satz 1 Nr. 1 b sind sie auch während laufender Verwaltungsverfahren nicht ausgeschlossen.

4.4. Ausweitung von Informationsansprüchen?

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde um den beschränkten Anwendungsbereich des VIG gestritten. Dabei ging es um technische Produkte, Chemikalien, Arzneimittel, Pyrotechnik, Werkzeuge und Dienstleistungen, insbes. Finanzdienstleistungen.³⁵⁸ Auch im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen für diese Studie tauchte immer wieder die Forderung auf, dass der Anwendungsbereich des VIG ausgeweitet werden sollte.

Als lückenhaft wird insbesondere der Bereich der Finanzdienstleistungen angesehen.³⁵⁹ Bis vor kurzem galt für die Tätigkeit der BaFin allein § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz. Akteneinsicht konnte demnach nur beanspruchen, wer als Beteiligter eines Verwaltungsverfahrens die Einsicht zur Wahrung seiner rechtlichen Interessen bedurfte. Nunmehr unterfallen entsprechende Informationsansprüche jedoch jedenfalls vom Grundsatz her dem IFG.³⁶⁰ Entsprechende Ansprüche sind mittlerweile auch gerichtlich anerkannt.³⁶¹ Dies wirft Konflikte auf, soweit davon auch Informati-

³⁵⁸ S. die Entschließungsanträge von Bündnis 90/Die Grünen vom 4.7.2007, BT-Drucks. 16/5976, der FDP vom 4.7.2007, BT-Drucks. 16/5977 und der Linken vom 4.7.2007, BT-Drucks. 16/5975. Vgl. außerdem die Stellungnahmen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 11.6.2007, AS-Drucks. 16(10)439-F, der Verbraucherzentrale Bundesverband vom 8.6.2007, AS-Drucks. 16(10)439-D, die Stellungnahme der Stiftung Warentest vom 8.6.2007, AS-Drucks. 16(10)439-C sowie die Stellungnahme von foodwatch vom 1.6.2007, AS-Drucks. 16(10)439-A. S. auch Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe vom 23.5.2006 bereits zum VIG Entwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD.

³⁵⁹ Vgl. dazu insbes. Stellungnahme von *Rotter* auf dem BMELV Symposium „Zugang zu Unternehmensinformationen“ am 12./13.5.2009, ebenso *Westphal*, ebd.

³⁶⁰ Vgl. dazu ausführlich *Gurlit*, WM 2009, 773 ff.

³⁶¹ Vgl. VG Frankfurt, 17.06.2009, Az.: 7 K 2282/08.F(3) und VGH Kassel, 2.3.2010, Az.: 6 A 1684/08, der der Klage einer Privatperson, die einem Institut Spekulationsgeschäfte zu ihren Lasten vorwarf, ein Recht auf Einsicht in die Unterlagen zugestand und es als hinnehmbaren Aufwand ansah, Geschäftsgeheimnisse auf 7500 Seiten zu schwär-

onen betroffen sind, die der BaFin von Dritten zur Verfügung zu stellen sind.³⁶² In diesem Rahmen wird auch die Geltung bereichsspezifischer Verschwiegenheitspflichten bestätigt, durch die die Ausnahmebestimmungen des IFG ergänzt werden. Insoweit vorgetragene verfassungsrechtliche Bedenken sind deshalb gegenstandslos.³⁶³ Bereichsausnahmen für die BaFin und die Deutsche Bundesbank, die vom Bundesrat gefordert worden waren,³⁶⁴ wurden vom Bundestag abgelehnt,³⁶⁵

Wie schon in Teil 3 unter 1. dargestellt, gibt es im Übrigen nicht nur im Bereich der Finanzdienstleistungen derzeit schon Informationsansprüche. Auch im Übrigen werden durch das deutsche und das europäische Recht umfassende Pflichtinformationen und Kennzeichnungsvorgaben festgelegt. Daneben gibt es Warn- und Rückrufpflichten. Außerdem gelten die allgemeinen Regelungen des Vertragsrechts sowie der Delikts- und Produkthaftung. Darüber hinaus gehende gesetzliche Informationsansprüche erscheinen nicht zweckmäßig. Im Übrigen wird empfohlen, die vorhandenen gesetzlichen Informationsrechte abzustimmen und zu systematisieren. Die derzeit bestehenden Gesetze überschneiden sich und treffen in Teilbereichen unterschiedliche Regelungen. Sachliche Gründe dafür gibt es nur zum Teil. Soweit sie fehlen, führen die Unterschiede zu Unsicherheit und Intransparenz. Eine Zusammenfassung der vorhandenen Ansprüche, ergänzt durch Sonderregelungen für sachspezifische Besonderheiten wäre vorzuziehen.

Im Übrigen wäre eine Einbeziehung weiterer Informationsansprüche in das VIG schon deshalb nicht sachgerecht, weil das VIG selbst ein Spezialgesetz gegenüber den allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen darstellt. Vor dem Erlass des VIG wurden, wie schon erwähnt, auch Informationsanfragen aus dem Bereich des Lebensmittelrechts auf Grundlage der IFGe beantwortet.³⁶⁶ Das deutsche Recht nimmt auch international eine Sonderrolle ein. Zwar kennen viele Länder allgemeine Informationszugangs- bzw. -freiheitsgesetze. Spezielle Gesetze zur Verbraucherinformation sind aber nicht bekannt.³⁶⁷ Aus systematischer Sicht spricht vieles dafür, eine Ausweitung des Zugangs zu Informationen in Deutschland, sollten insoweit in den oben genannten Berei-

zen; vgl. außerdem VG Berlin, 3.12.2008, Az.: 2 A 132.07 zum Zugang zu Informationen durch das Bundesministerium der Finanzen.

³⁶² VG Frankfurt, NVwZ 2008, 1384 ff.

³⁶³ S. insoweit *Scholz*, BKR 2008, 485 ff., a.A. *Gurlit*, WM 2009, 773 ff.

³⁶⁴ BR-Drucks. 827/08.

³⁶⁵ Vgl. *Tolkmitt/Schomerus*, NVwZ 2009, 568 ff.

³⁶⁶ Vgl. nur OVG SchlHol., 22.6.2005, Az.: 42B30/04; *Pfeiffer/Heinke/Portugall*, in: Pfeiffer et al., B.II.1.a. - Rechtsgrundlagen und sachlicher Anwendungsbereich der Informationspflichten und -rechte.

³⁶⁷ Oft wird jedoch zwischen allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen und Umweltinformationsgesetzen unterschieden, *Pfeiffer/Heinke/Portugall*, in: Pfeiffer et al., B.II.1. - Informationspflichten und -rechte im Verhältnis Behörde – Bürger.

chen tatsächlich Lücken bestehen, grundsätzlich im Rahmen der allgemeinen Bestimmungen vorzunehmen, nicht aber in einem Gesetz, das sich ohnehin schon auf eine Spezialmaterie bezieht.

4.5. Gesetzgebungskompetenz

Bei UIG und IFG gibt es getrennte Bundes- und Landesgesetze, beim VIG handelt es sich demgegenüber um ein einheitliches Gesetz des Bundes.³⁶⁸ Warum hier unterschiedlich verfahren wurde, ist nicht recht nachvollziehbar. Der Streit um Bundes- bzw. Landeskompetenzen beim Zugang zu amtlichen Informationen wurde bereits bei der Verabschiedung des ersten UIG ausgetragen.³⁶⁹ Hintergrund ist die Frage, welchen Gesetzgebungskompetenzen die Informationsansprüche zugeordnet werden. Man könnte sie als Teil des Verwaltungsverfahrens ansehen und demzufolge die Auffassung vertreten, dass die Gesetzgebungskompetenzen jeweils bei demjenigen liegen, der für die Verwaltungsverfahren zuständig ist. Grundsätzlich regeln die Länder die Einrichtung ihrer Behörden und das Verwaltungsverfahren, Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG. Der Bund ist nur für seine eigenen Behörden zuständig. Oder die Kompetenzen werden aus der jeweiligen Sachkompetenz für ein bestimmtes Aufgabenfeld abgeleitet.

Das erste UIG wurde nach längeren Auseinandersetzungen mit den Ländern schließlich als umfassendes Bundesgesetz verabschiedet. Gestützt wurde es auf die Sachkompetenzen, die die Beschaffenheit der im Gesetz genannten Umweltgüter betreffen. Weil durch die staatliche Informationsgewährung das öffentliche Umweltbewusstsein gestärkt werden sollte, wurde der Anspruch als Teil der umweltrelevanten Materien angesehen, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz oblag.³⁷⁰ Auch bei den Bereichen, die zum damaligen Zeitpunkt noch der Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Nr. 3 und 4 GG oblagen, wurde eine (punktuelle) Vollregelung wegen des starken und legitimen Interesses an einer einheitlichen Regelung als erforderlich angesehen.

Bei der Umsetzung der ersten Umweltinformationsrichtlinie wurde also auf die insoweit vorhandenen Bundeskompetenzen abgestellt und ein einheitliches Bundesumweltinformationsgesetz erlassen.³⁷¹ Erst nachdem im Zuge einer Neuordnung der Umweltinformationsrichtlinie eine Anpassung des deutschen Rechts erforderlich wurde, wurden getrennte Regelungen für den Bund und die Länder erlassen. In der Begründung des UIG des Bundes wurde insoweit darauf abge-

³⁶⁸ Zu den neueren Informationsgesetzen in Hessen, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes vgl. *Tolkmitt*, LKRZ 2009, 166 ff.; ein Überblick über alle Landes-UIG findet sich bei *Schomerus/Tolkmitt*, NVwZ 2007, 1119 ff.

³⁶⁹ Vgl. dazu nur *Schomerus*, in: *Schomerus/Schrader/Wegener*, Hk-UIG, § 2 Rn. 47 ff.

³⁷⁰ S. BT-Drucks. 12/7138, S. 9 ff.

³⁷¹ Ausführlich zu den entsprechenden Kompetenzen *Strohmeyer*, Das europäische Umweltinformationszugangsrecht als Vorbild eines nationalen Rechts der Aktenöffentlichkeit, S. 156 ff. m.w.Nachw.

stellt, dass die Neufassung des Gesetzes ausschließlich den Zugang zu Umweltinformationen gegenüber Stellen der öffentlichen Verwaltung des Bundes regele und diese der alleinigen Gesetzgebung des Bundes unterliege.³⁷²

Bei der Schaffung von allgemeinen Informationsfreiheitsansprüchen wurden von Anfang an unterschiedliche Gesetze für den Bund und in einigen Bundesländern erlassen. In der Gesetzesbegründung zum IFG des Bundes wurde darauf abgestellt, dass der Bund hinsichtlich aller Materien, für die ihm die Sachkompetenz zukommt, das Verwaltungsverfahren als Annex mitregeln könne. Dazu gehöre auch die Frage des Zugangs zu Informationen, bei denen die entsprechenden Verfahren durchgeführt würden. Für Bundesbehörden bestehe dabei die Gesetzgebungskompetenz des Bundes.³⁷³

Das Bundesverwaltungsgericht hat 2007 festgestellt, dass voraussetzungslose Informationsansprüche unabhängig von einem anhängigen Verfahren bestehen.³⁷⁴ Derartige Informationsansprüche gestalten danach keine Verwaltungsverfahren aus. Ihre Erfüllung sei vielmehr selbst materielles Ziel eines eigenen Verwaltungsverfahrens und unterfalle deshalb nicht den im Grundgesetz festgeschriebenen Regelungskompetenzen für Verwaltungsverfahren. In der Folge wurde eine Auskunftspflicht der IHK nach dem IFGNRW bejaht. Eine solche war insbesondere nicht wegen vorrangiger Bundeskompetenz für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Nr. 11 GG ausgeschlossen.

In der Lit. wird argumentiert, dass voraussetzungslose Informationsansprüche als Annex dem jeweiligen materiellen Recht zugehören.³⁷⁵ Legt man also die konkurrierende Gesetzeskompetenz für das Lebensmittelrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG zugrunde, so könnte man insoweit als Annex von Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sowohl für das UIG als auch für das VIG ausgehen. Für diese greift die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG.

Entsprechend wurde beim Erlass des VIG eine bundesgesetzliche Regelung im Bereich des Lebensmittelrechts als erforderlich angesehen, um unterschiedliche Regelungen und sich daraus ergebenden unterschiedlichen Vermarktungschancen in den einzelnen Bundesländern entgegenzuwirken.³⁷⁶ Ansonsten würden sich störende Grenzen im deutschen Wirtschaftsgebiet errichten,

³⁷² BT-Drucks. 15/3406, S. 11.

³⁷³ BT-Drucks. 15/4493, S. 6 ff.

³⁷⁴ BVerwG, 5.10.2007, Az.: 6 7B 9.07, S. 5 ff.

³⁷⁵ S. Schoch, IFG, Einl. Rn. 48 f.; vgl. auch Kopp/Ramsauer, VwVfG, Einf. Rn. 15 f.

³⁷⁶ BT-Drucks. 16/5404, S. 14 ff.

was zu sinkendem Verbrauchervertrauen in die Qualität und Sicherheit von Erzeugnissen führen und damit das im gesamtstaatlichen Interesse liegende Ziel einer funktionierenden Marktwirtschaft gefährden würde. Beim UIG wurde im ersten Gesetzesanlauf entsprechend verfahren, bei der Neufassung des Gesetzes wurde dann allerdings nicht mehr auf die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung abgestellt.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass im Bereich der voraussetzungslosen Informationszugangsansprüche sowohl einheitliche Bundeskompetenzen (VIG, UIG in der ersten Fassung) als auch geteilte Kompetenzen (UIG in Neufassung und IFG) zu Grunde gelegt wurden. Strebt man als Ziel eine Zusammenfassung der vorhandenen Informationsgesetze an, wird man auf eine einheitliche Handhabung insoweit nicht verzichten können.

Grundsätzlich erscheint es dabei sehr zweifelhaft, ob ein einheitliches Informationsgesetz auf das Zusammenspiel einer Reihe einzelner Annexkompetenzen gestützt werden könnte. Vorzugswürdig erscheint es, darauf abzustellen, für welche Behörden Regelungen erlassen werden. Entsprechend wurde beim IFG und im zweiten Anlauf auch beim UIG verfahren. Etwas anderes sollte nur gelten, soweit sachgesetzliche Besonderheiten und Erfordernisse geregelt werden sollen.

Sachgerecht wäre es vor diesem Hintergrund, allgemeine Regelungen zur Verbraucherinformation insbesondere zum Antragsverfahren jeweils getrennt für Bundes- und Landesbehörden in eigenen Gesetzen bzw. als Teil eines allgemeinen Informationsgesetzes niederzulegen. Inwieweit daneben bundeseinheitliche Informationsregelungen auf die Kompetenz für das Lebensmittelrecht nach Art. 74 Nr. 20 GG gestützt werden könnten, wird im Zusammenhang mit der antragsunabhängigen aktiven Informationstätigkeit der Behörden noch zu erörtern sein.³⁷⁷ Vorab kann aber schon festgehalten werden, dass eine umfassende Regelung für die aktive Auskunftserteilung einschließlich Nennung von Personen und Unternehmen im Lebensmittelrecht des Bundes sachgerecht sein könnte. Bezüglich öffentlicher Warnungen und Rückrufe ist dies mit § 40 LFGB bereits der Fall. Diese Bestimmung könnte entsprechend erweitert werden und sollte dann Voraussetzungen für Informationen unterhalb der Warnschwelle enthalten.³⁷⁸

³⁷⁷ Vgl. dazu unter 4.11; *Pfeiffer et al.* lehnen dagegen eine einheitliche Lösung ab, da das IFG nur für Bundesbehörden gelte, vgl. *Pfeiffer/Heinke/Portugall*, in: *Pfeiffer et al.*, H.I.1.b. – Kodifikation eines Informationsfreiheitsgesetzbuches.

³⁷⁸ Landesrechtliche Sonderregelungen für Teilbereiche können aber zulässig sein, wenn und soweit das Grundgesetz den Ländern Kompetenzen einräumt. Dies ist nach der Föderalismusreform mittlerweile nach Art. 74 Nr. 11 GG auch für das Gaststättenrecht der Fall.

Für die Reglementierung der allgemeinen Voraussetzungen von Informationsansprüchen sowie zum Antragsverfahren könnte einem allgemeinen Bundes-Informationsgesetzes der Charakter eines „Modellgesetzes“ auch für die Länder zukommen.

4.6. Zuständige Behörden

Auf die unterschiedliche Geltung der Gesetze für Bundes- und Landesbehörden wurde schon hingewiesen. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass nach § 2 Abs. 2 VIG nur solche Behörden sowie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts auskunftspflichtig sind, die öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnehmen, die der Erfüllung der in § 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannten Zwecke dienen. Im UIG findet sich diese Einschränkung nicht. Im Umweltbereich sind deshalb auch alle die Stellen informationspflichtig, die nicht unmittelbar für das Umweltrecht zuständig sind, deren Tätigkeiten dem Schutz der Umwelt aber dienen. In diesem Zusammenhang hat deshalb auch das Bundesverwaltungsgericht einen Anspruch auf Informationen in einem Subventionsverfahren zuerkannt.³⁷⁹ In dem Verfahren waren nicht Umwelt-, sondern Wirtschaftsbehörden zuständig. Die nachgefragten Informationen waren im Subventionsverfahren zu erteilen. Dabei spielte es keine Rolle, dass entsprechende Daten auch in einem parallelen Genehmigungsverfahren hätten eingeholt werden können.

Ähnlich weit ist der Behördenbegriff beim IFG. Zugang wird zwar nur zu amtlichen Informationen gewährleistet, für sonstige Bundesorgane und Einrichtungen gilt das Gesetz nur, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Eine Einschränkung auf bestimmte Arten von Verwaltungsaufgaben sowie bestimmte Sachbereiche wird in § 1 IFG jedoch nicht vorgenommen. Nach der gesetzlichen Legaldefinition in § 2 Nr. 1 IFG werden durch den Begriff der amtlichen Informationen alle Formen von festgehaltenen und gespeicherten Informationen erfasst. Deshalb unterfallen – wie schon erwähnt – dem IFG grundsätzlich auch Informationsansprüche im Bereich des Lebensmittelrechts sowie bei Finanzdienstleistungen.³⁸⁰ Dieser Tatbestand wird in der öffentlichen Diskussion häufig übersehen. Das VIG geht nunmehr in seinem Anwendungsbereich allerdings als speziellere Regelung vor.

Das VIG bezieht sich sowohl auf Bundes- als auch auf Landesbehörden sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts, die aufgrund bundes- oder landesrechtlicher Regelungen öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich des Lebensmittelrechts wahrnehmen und die der Auf-

³⁷⁹ BVerwG, JZ, 1999, 1166 ff.

³⁸⁰ Vgl. dazu ausführlich *Gurlit*, WM 2009, 773 ff.

sicht einer Behörde unterstellt sind. Die Geltung für Gemeinden und Gemeindeverbände muss durch Landesrecht übertragen werden.³⁸¹ Ob eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt überhaupt nach § 1 Abs. 1 VIG antragsberechtigt ist, hält das OVG Lüneburg für klärungsbedürftig.³⁸² Ebenso, ob Untersuchungsämter zu den nach dem VIG zuständigen auskunftspflichtigen Stellen gehören.³⁸³ Grundsätzlich wird man davon ausgehen müssen, dass die Durchführung von Untersuchungen durch staatliche Untersuchungsämter sich im Regelfall als internes Verwaltungshandeln darstellt. Erst die sachlich für Entscheidungen zuständige Stelle sollte daher informationspflichtig sein. Insgesamt empfiehlt es sich, im VIG klarer festzulegen, welche Behörden auskunftspflichtig sind. Zweifelhaft erscheint, ob durch einen einheitlichen Ansprechpartner, wie er zum Teil gefordert wird, eine Verbesserung erreicht würde. Vorteilhaft wäre sicherlich, dass ein Ansprechpartner einfacher zu finden wäre. Allerdings besteht die Gefahr, dass er nicht über die erforderlichen Daten verfügt. Eine etwaige Beschaffung birgt wiederum die Gefahr von Zeitverzögerung und Übertragungsfehlern. Sinnvoller erscheint es deshalb, im Bund und den Bundesländern auf Internetseiten über die Zuständigkeiten nach dem VIG zu informieren. Etwaige Informationslücken könnten ggf. durch einen Informationsbeauftragten geschlossen werden. Dieser könnte auch die Behörden beraten und jedenfalls im jeweiligen Zuständigkeitsbereich ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen.

4.7. Ausschlussstatbestände

4.7.1. Übersicht

Alle Informationsfreiheitsgesetze enthalten Ausschlussstatbestände. Grob lassen sich diese untergliedern in solche, die öffentliche Interessen schützen sollen³⁸⁴ und solche, die den Schutz privater Rechte gewährleisten sollen.

³⁸¹ Im ursprünglichen Gesetzentwurf wurden die Gemeinden als zuständige Behörden *expressis verbis* erwähnt. Der Bundespräsident wollte deshalb das Gesetz nicht ausfertigen, weil er von einem Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG ausging. Vgl. Schreiben des Bundespräsidenten an den Präsidenten des Bundestages vom 8.12.2006, BT-Drucks. 16/3866. Die Regelungen wurden daraufhin geändert.

³⁸² OVG Lüneburg, 21.9.2009, Az.: 14 PS 2/09.

³⁸³ Dagegen *Hartwig/Memmler*, ZLR 2009, 53, 57 ff. u.a. unter Verweis auf BayVGH, LRE 45, 353, Rn. 11, Beschluss vom 5.3.2003, wonach das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit allein fachwissenschaftliche Hilfsdienste für die Vollzugsbehörde ausführe und ihre Tätigkeit daher ein reines Behördeninternum darstelle. Auch in der hessischen Verwaltung wird davon ausgegangen, dass das Vorliegen eines Verstoßes erst durch die zuständige Verwaltungsbehörde festgestellt wird, nicht aber durch die Begutachtung von Proben durch eine Untersuchungseinrichtung, vgl. *Neuß*, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz, S. 23, 26; ebenso *Girnau*, ebd., S. 29, 31.

³⁸⁴ Vgl. dazu *Eifert*, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz, S. 66 ff. sowie *Kugele*, ebd., S. 102 ff. Kritisch Greenpeace, Stellungnahme vom 23.4.2008.

Es werden dabei im Wesentlichen die gleichen Belange aufgegriffen, die Systematik unterscheidet sich jedoch nicht unerheblich. Im VIG werden Ausschluss- und Beschränkungsgründe an sich in § 2 zusammengefasst. Weitere Gründe für die Ablehnung von Anträgen finden sich aber auch in § 3 Abs. 3. Im IFG werden besondere öffentliche Belange in § 3 erfasst, der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses in § 4. Private Belange werden in §§ 5 und 6 aufgegriffen. Im UIG ist der Schutz öffentlicher Belange in § 8, der Schutz sonstiger Belange in § 9 geregelt.

Auffällig ist, dass die Reichweite der Belange unterschiedlich bestimmt wird. Einige sind – zum Teil wie im UIG auf Grund EU-rechtlicher Vorgaben - gegen Belange der Informationssuchenden abzuwägen, bei anderen ist ein Informationszugang nur bei Einwilligung des Betroffenen möglich. Eine klare Systematik der unterschiedlichen Belange ist dabei weitgehend nicht erkennbar. Darauf wird im Zusammenhang mit der Beteiligung betroffener Dritter noch zurückzukommen sein.

Im Übrigen wird auch die Reichweite einiger Belange unterschiedlich bestimmt.

Im Folgenden konzentriert sich der Vergleich auf die Tatbestände, die sich im Rahmen der tatsächlichen Erhebungen als besonders bedeutsam erwiesen haben.

4.7.2. Insbesondere: Auskunftsansprüche in Verwaltungsverfahren

4.7.2.1. Begriff des Verwaltungsverfahrens

Nach § 2 Nr. 1b VIG sind Informationsansprüche während eines Verwaltungsverfahrens grundsätzlich ausgeschlossen. Etwas anderes gilt aber für Informationen über Verstöße gegen das Lebensmittelrecht sowie bei Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VIG. In der Praxis hat die Vorschrift zu schwierigen Abgrenzungsproblemen geführt. Fraglich ist zunächst, was unter einem Verwaltungsverfahren i.S.d. VIG zu verstehen ist. Legt man das allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht zu Grunde, so versteht man nach § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz darunter die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist.

Der Begriffsbestimmung können ganz unterschiedlich ausgestaltete Verfahren unterfallen. Als große Gruppen lassen sich präventive und repressive Verfahren unterscheiden. Zu den präventi-

ven Verfahren gehören Zulassungsverfahren, beispielsweise für Lebensmittelzusatzstoffe nach § 7 LMFG. Genannt werden kann auch die Genusstauglichkeitsbescheinigung nach § 14 Abs. 1 Satz 1 LMFG. Zu den repressiven Verfahren gehören insbesondere Anordnungen und Maßnahmen im Rahmen der behördlichen Aufsicht und Überwachung.

Der Zugang zu Informationen in Verwaltungsverfahren ist in den Informationsgesetzen unterschiedlich ausgestaltet.

4.7.2.2. **UIG**

Nach dem UIG können Auskunftsansprüche in Verwaltungsverfahren geltend gemacht werden. Ein Informationsantrag ist nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 UIG nur dann ausgeschlossen, soweit das bekannt geben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen. Überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, so sind auch diese grundsätzlich geschützten Informationen auf Antrag zugänglich zu machen. Nicht abgelehnt werden kann der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen. Darunter versteht man die von einer Anlage ausgehenden Luftverunreinigung, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Erscheinungen.³⁸⁵

Ein Ausschluss während des Verwaltungsverfahrens kommt im Umweltrecht also grundsätzlich nicht in Betracht. Ursprünglich war das anders. Ein Anspruch in „verwaltungsbehördlichen Verfahren“ war nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG a.F. ausgeschlossen. Das deutsche Gesetz wollte damit an den in der Umweltinformationsrichtlinie der EG enthaltenen Begriff des „Vorverfahrens“ anknüpfen.³⁸⁶ Die deutsche Regelung wurde aber vom EuGH als mit der Richtlinie nicht vereinbar angesehen.³⁸⁷ Der Gerichtshof stellte insoweit darauf ab, dass die Richtlinie den Begriff des Vorverfahrens ausschließlich im Zusammenhang mit gerichtlichen sowie mit straf- und disziplinarrechtlichen Ermittlungsverfahren verwenden würde. Die Verweigerung von Auskünften in jedem verwaltungsbehördlichen Verfahren stellte nach Auffassung des EuGH eine unzulässig weite Auslegung eines Ausnahmetatbestandes der Richtlinie dar. Das deutsche Gesetz wurde geändert. In umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren besteht deshalb nunmehr grundsätzlich ein umfassender Informationsanspruch. Dieser ergänzt die in den wesentlichen umweltrechtlichen Genehmigungsver-

³⁸⁵ Vgl. die Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 3 BImSchG.

³⁸⁶ S. BT-Drucks. 12/7138, S. 13.

³⁸⁷ Vgl. EuGH Slg. 1998, I-3809 ff. und Slg. 1999, I-5087 ff.

fahren ohnehin vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung. Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG schreibt ausdrücklich vor, dass die in der Umweltinformationsrichtlinie normierten Ausnahmetatbestände eng auszulegen sind.

4.7.2.3. IFG

Grundsätzlich besteht nach dem IFG ein Anspruch auch während laufender Verwaltungsverfahren. Etwas anderes gilt nach § 3 Nr. 1 g IFG aber dann, wenn das bekannt werden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen. Gleiches gilt nach § 3 Nr. 3 b IFG, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 IFG besteht ein Anspruch auch nicht hinsichtlich vorübergehend beigezogener Informationen einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen.

Nach § 4 IFG ist außerdem ein Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses vorgeschrieben. Der Antrag auf Informationszugang soll danach abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung unterfallen nach der Regelung regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter. Nach § 4 Abs. 2 soll der Antragsteller über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden. Nach der Gesetzesbegründung sollen die Ausnahmetatbestände eng ausgelegt werden.³⁸⁸ In der Literatur wird eine enge Auslegung als auch deshalb erforderlich angesehen, um den Informationsanspruch zur größtmöglichen Wirksamkeit zu verhelfen.³⁸⁹

Die Regelung des IFG entspricht im Wesentlichen dem UIG. Auch die meisten Landesinformationsfreiheitsgesetze sind entsprechend ausgestaltet.³⁹⁰ Nach § 1 Abs. 3 Nr. 5 HbgIF wird der Anspruchsausschluss dagegen auf alle Informationen aus laufenden Verfahren erstreckt.³⁹¹

³⁸⁸ S. BT-Drucks. 15/4493, S. 9.

³⁸⁹ Vgl. z.B. *Kugelmann*, NJW 2005, 3609, 3611; *Schrader*, ZUR 2005, 568, 572.

³⁹⁰ Vgl. im Einzelnen die Nachweise bei *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 72.

³⁹¹ Vgl. dazu OVG, NVwZ-RR 2008, 9, 10 bezogen auf ein anhängiges beihilferechtliches Prüfungsverfahren der EU-Kommission.

4.7.2.4. VIG

Anders als beim UIG und beim IFG ist nach § 2 Satz 1 Nr. 1 b VIG während eines Verwaltungsverfahrens ein Informationsanspruch grundsätzlich ausgeschlossen. Ebenso während eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eines Disziplinarverfahrens, eines Gnadenverfahrens oder eines ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens hinsichtlich der Informationen, die Gegenstand des Verfahrens sind. Der Ausschluss für die Dauer eines Verwaltungsverfahrens greift, wie bereits erwähnt, nach der gesetzlichen Regelung nicht, soweit es sich um in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2 VIG genannte Informationen handelt.

Zugang ist also zu gewähren zu allen Daten über Verstöße gegen das Lebensmittelrecht sowie über von dem Lebensmittelrecht unterfallenden Erzeugnissen ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern. In den genannten Fällen besteht ein Informationsanspruch auch im Verwaltungsverfahren. Da im Sanktionsverfahren selbst nach § 2 Nr. 1 b Informationen ausgeschlossen sind, stellt sich allerdings die Frage, wie hier abgegrenzt werden soll. Gerade wenn es um Verstöße des Lebensmittelrechts und Sicherheitsrisiken geht, kann natürlich ein Sanktionsverfahren folgen. Warum dann aber im eigentlichen Sanktionsverfahren ein Informationsanspruch nicht geltend gemacht werden kann, wohl aber in dessen Vorfeld, leuchtet nicht ein und wirft Abgrenzungsprobleme auf.³⁹²

In der Lit. wird davon ausgegangen, dass jedenfalls kein „hinreichender Tatverdacht“ dergestalt vorliegen darf, dass ein Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften wahrscheinlicher ist als sein Nichtvorliegen und deshalb eine Einleitung eines strafrechtlichen oder ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens droht.³⁹³ Gerade bei schweren Verstößen aber wird regelmäßig die Einleitung eines Ordnungswidrigkeiten-/Strafverfahrens angezeigt sein, das dann seinerseits gem. § 2 S. 1 Nr. 1 b einen eigenen Ausschlussstatbestand bildet. In der Praxis wird z.T. die Einleitung von Verwaltungs- und Sanktionsverfahren hinausgezögert, um vorab Informationen über Irregularien herausgeben zu können. Der Druck der Namensnennung wird dabei als wirksamer empfunden, als die Festsetzung von Ordnungsgeldern.

In den Bundesländern wird zudem uneinheitlich verfahren. In manchen Bundesländern wird die Feststellung von Untersuchungsergebnissen durch die staatlichen Untersuchungsstellen schon als Verstoß angesehen, andere gehen davon aus, dass die bloße Feststellung nur als Beanstandung gilt

³⁹² Für eine einschränkende Interpretation *Grube/Weyland*, VIG, § 2 Rn. 4 m.w.Nachw.; kritisch auch *Wustmann*, ZLR 2007, 242, 248 f.; vgl. *Domeier*, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz, S. 84 ff.

³⁹³ *Domeier*, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz, S. 95.

und ein Verstoß erst von der zuständigen Verwaltungsstelle festgestellt werden muss.³⁹⁴ Die Problematik überschneidet sich mit der Frage, ob die Untersuchungsämter überhaupt als auskunftspflichtige Verwaltungsbehörde anzusehen sind oder ihre Tätigkeit lediglich als verwaltungsintern zu qualifizieren ist.³⁹⁵

In der Gesetzesbegründung zum VIG wird darauf abgestellt, dass bei Daten über Rechtsverstöße sowie Gefahren und Risiken die informationspflichtige Stelle nicht dazu verpflichtet werden soll, in jedem Fall den Abschluss des Verwaltungsverfahrens abzuwarten.³⁹⁶

Daran ist richtig, dass insbesondere bei Sicherheitsrisiken für Verbraucher eine zügige Information der Öffentlichkeit erforderlich ist. In derartigen Fällen darf allerdings nicht auf eine entsprechende Anfrage gewartet werden. Die Behörden sind vielmehr verpflichtet, in einem derartigen Fall von sich aus die Bürgerinnen und Bürger zu informieren. Dies ergibt sich auch aus § 40 LFGB sowie Art. 10 der EG-Basisverordnung.³⁹⁷ Gerade was die aktive Informationserteilung durch die Behörde nach § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG angeht erscheint es jedenfalls zumindest in gesetssystematischer Hinsicht wenig überzeugend, dass die Information der Öffentlichkeit nach § 40 LFGB von einer Reihe von Voraussetzungen abhängig ist, während dies bei aktiven Informationen nach dem VIG nicht der Fall ist. Aber auch rechtlich bestehen bezüglich der unterschiedlichen Behandlung der Fälle Bedenken.

Nach der Glykolweinentcheidung des Bundesverfassungsgerichts war es zwar zulässig, dass die Bundesregierung unter namentlicher Nennung von Wein und Kellerei die Öffentlichkeit über Verstöße gegen das Weingesetz informiert hat.³⁹⁸ Ein Eingriff in Art. 12 GG wurde insoweit – wie dargestellt – abgelehnt. Wie immer man die Entscheidung bewertet, zu berücksichtigen ist jedenfalls, dass sie sich auf ein Informationshandeln der Bundesregierung bezog, für das es eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage nicht gab. Die Entscheidung kann im Übrigen nicht ohne weiteres auf das Handeln einfacher Verwaltungsbehörden bei der Herausgabe von Informationen übertragen werden. Bei diesen wird auf jeden Fall eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage als

³⁹⁴ Vgl. dazu *Oertel et al.* unter 5. – Proaktive Informationen im Internet in Folge des VIG, S. 53 ff.

³⁹⁵ Vgl. dazu 4.7.2.4. am Ende.

³⁹⁶ BT-Drucks. 16/5404, S. 11.

³⁹⁷ Die Vorschrift lautet: Besteht ein hinreichender Verdacht, dass ein Lebensmittel oder Futtermittel ein Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier mit sich bringen kann, so unternehmen die Behörden unbeschadet der geltenden nationalen oder Gemeinschaftsbestimmungen über den Zugang zu Dokumenten je nach Art, Schwere und Ausmaß des Risikos geeignete Schritte, um die Öffentlichkeit über die Art des Gesundheitsrisikos aufzuklären; dabei sind möglichst umfassend das Lebensmittel oder Futtermittel oder die Art des Lebensmittels oder Futtermittels, das möglicherweise damit verbundene Risiko und die Maßnahmen anzugeben, die getroffen wurden oder getroffen werden, um dem Risiko vorzubeugen, es zu begrenzen oder auszuschalten.

³⁹⁸ BVerfGE 105, 252 ff.

erforderlich angesehen. Grundsätzlich besteht insoweit ein Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wie er die Voraussetzungen für ein eigenständiges Informationshandeln der Verwaltung näher festlegt. Wenn allerdings entsprechende Informationsansprüche und Ermächtigungen für eine aktive Informationstätigkeit der Behörden eingeräumt werden, wie dies nunmehr im VIG und in § 40 LFGB geschehen ist, dann wird man zumindest in rechtspolitischer Hinsicht eine Abstimmung der vorhandenen Instrumente fordern müssen.

Dies gilt insbesondere, weil § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG den zuständigen Behörden nicht nur die Möglichkeit eröffnen sollte, auf öffentlich zugängliche Daten zu verweisen und insoweit von aufwändigen Einzelinformationen abzusehen. Die Gesetzesbegründung macht insoweit deutlich, dass durch die Regelung der auskunftspflichtigen Stelle gerade auch unabhängig von einem Antrag ermöglicht werden sollte, Informationszugang über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise zu gewähren.³⁹⁹

Insoweit überzeugt es nicht, dass § 40 LFGB strengere Vorgaben setzt, als dies bei einer aktiven staatlichen Informationstätigkeit nach § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG der Fall ist. Zwar bestehen bei beiden Normen unterschiedliche Handlungsspielräume der Behörden. Auf Grundlage des VIG „kann“, auf Grundlage des LFGB „soll“ informiert werden. Nach § 40 LFGB muss demnach nach Maßgabe der allgemeinen Ermessensregeln⁴⁰⁰ bei Vorliegen der einzelnen Tatbestandsvoraussetzungen eine Information der Öffentlichkeit erfolgen. Das Wort „soll“ lässt nach Maßgabe der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze lediglich in atypischen Fällen Spielraum für eine andere Vorgehensweise. Bei § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG ist der Spielraum der Behörden dagegen größer. In der Praxis wird die Vorschrift sehr unterschiedlich angewendet.⁴⁰¹ Als extensives Beispiel kann insoweit auf die sog. Pankower Negativliste verwiesen werden. Von den Betroffenen wird die Nennung im Internet dabei als durchaus härter empfunden, als die Verhängung eines Bußgeldes. Wenn aber eine Informationserteilung Wirkungen hat, die denen eines ordnungsrechtlichen Instruments entspricht, so ist dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Grundrechtseingriff zu qualifizieren.⁴⁰² Dies wiederum hat zur Konsequenz, dass Voraussetzungen und Umfang des Eingriffs im Einzelnen durch Gesetz festzulegen sind. Etwas anderes gilt

³⁹⁹ BT-Drucks. 16/5404, S. 13.

⁴⁰⁰ Vgl. dazu nur Maurer, § 7 Rn. 9 ff.

⁴⁰¹ Vgl. dazu die bei *Oertel et al.* aufgeführten Beispiele unter 5. – Proaktive Informationen im Internet in der Folge des VIG, S. 53 ff.

⁴⁰² BVerfGE 105, 252, 273.

lediglich für das Handeln der Bundesregierung - und entsprechend der Landesregierungen -, soweit diese im Rahmen ihrer Aufgabe der Staatsleitung informierend tätig werden.⁴⁰³

Jedenfalls Informationen, die sich als Grundrechtseingriffe im oben genannten Sinne darstellen, dürfen also von Behörden unterhalb der Regierungsebene nur nach Maßgabe gesetzlich festgelegter Voraussetzungen herausgegeben werden. Vor diesem Hintergrund überzeugt die unterschiedliche Ausgestaltung des § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG und des § 40 LFGB weder aus rechtssystematischer noch aus rechtspolitischer Sicht. Die Voraussetzungen für eine aktive Informationserteilung nach dem VIG sollten deshalb modifiziert werden. Vorzugswürdig erscheint es, im VIG lediglich eine Grundlage für die aktive Information ohne Nennung konkreter Namen und Vorgänge festzulegen und im LFGB einheitlich die Voraussetzungen für aktives Informationshandeln der Behörden unter Nennung von Namen und Unternehmen zu regeln.

Im Übrigen sind auch die Vorgaben des Europarechts zu beachten. Ein Ausschluss des Informationsanspruchs könnte sich aus Art. 7 der Verordnung EG 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmung über Tiergesundheit und Tierschutz ergeben.⁴⁰⁴ In Art. 7 Abs. 3 wird vorgeschrieben, dass bestimmte Informationen der Geheimhaltungspflicht unterliegen. Ausdrücklich hervorgehoben wird dabei die Vertraulichkeit von Voruntersuchungen oder laufenden rechtlichen Verfahren. Das OVG Münster legt die Vorschrift allerdings dahingehend aus, dass von Voruntersuchungen i.S. der Vorschrift nicht mehr gesprochen werden könne, wenn Kontrollmaßnahmen ihren Abschluss gefunden haben und praktisch ein Ergebnis derselben festgestellt worden ist. Ein Schutzrecht der von Kontrollen betroffenen Firmen oder Personen werde von der Vorschrift nicht begründet.⁴⁰⁵

Das OVG Lüneburg sieht die Frage, ob ein staatliches Untersuchungsamt im Rahmen der Lebensmittelüberprüfung lediglich als vorbereitende Untersuchung i.S.d. Art. 7 Abs. 3 der VO EG 882/2004 anzusehen ist, dagegen noch als klärungsbedürftig an.⁴⁰⁶ Insoweit würde der Auskunftserteilung § 1 Abs. 4 VIG entgegenstehen. Es wird jedoch angedeutet, dass die Lage derjenigen in Nordrhein-Westfalen entsprechen dürfte.⁴⁰⁷ Danach kann von „Voruntersuchungen“ nicht mehr gesprochen werden, wenn Kontrollmaßnahmen ihren Abschluss gefunden haben und praktisch ein Ergebnis derselben festgestellt worden ist. Bei den Kontrollen in Nordrhein-

⁴⁰³ BVerfGE 105, 252, 270.

⁴⁰⁴ ABl. L 191/1 vom 28.5.2004, geändert durch VO EG 776/2006 vom 23.5.2006, ABl. L 136/3 vom 24.5.2006.

⁴⁰⁵ OVG NRW, 27.5.2009, Az.: 13a F 13/09, Rz. 33.

⁴⁰⁶ OVG Lüneburg, 21.9.2009, Az.: 14 PS 2/09.

⁴⁰⁷ So das OVG Lüneburg, 21.9.2009, Az.: 14 PS 2/09 unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das OVG Münster, 27.5.2009, Az.: 13aF 13/09.

Westfalen war dies der Fall. Allerdings hielt es das Gericht zu Recht für fraglich, ob die Lebensmittelüberprüfung nur intern, nicht aber nach außen hin tätig wird und deshalb nicht Behörde i.S.d. des § 1 Abs. 2 Satz 1 VIG i.V.m. § 1 Abs. 4 VwVfG ist. Dies hätte dann die Konsequenz, dass jedenfalls die Untersuchungsämter nicht von sich aus Informationen herausgeben dürfen. Dafür zuständig wäre die jeweilige Fachbehörde.⁴⁰⁸

4.7.2.5. Stellungnahme

IFG, VIG und UIG sind bezüglich des Zugangs von Auskunftsansprüchen im Verwaltungsverfahren unterschiedlich ausgestaltet. Im VIG sind Ansprüche in laufenden Verwaltungsverfahren ausgeschlossen, während dies beim UIG und IFG nicht der Fall ist. Die im VIG vorgesehenen Rückausnahmen für Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften machen schwierige Abgrenzungen zu den Verfahren nach § 2 Nr. 1 b VIG erforderlich, während deren Dauer ein Informationsanspruch wiederum nicht besteht (insbes. Ermittlungsverfahren und ordnungswidrigkeitsrechtliche Verfahren).

Außerdem überzeugt es nicht, die Bekanntgabe von Informationen nach § 40 LFGB an enge Voraussetzungen zu knüpfen, während entsprechende Kriterien beim VIG nicht vorgesehen sind. Eine aufeinander abgestimmte Regelung ist insoweit sinnvoll.

Zu überlegen ist auch, ob man in Anlehnung an die Vorschriften des UIG zu Emissionen nicht auf Verstöße gegen das Lebensmittelrecht abstellt, sondern ausdrücklich festlegt, dass über gesicherte Erkenntnisse aus der Lebensmittelüberwachung informiert werden darf. Dabei sollten die Daten, die herausgegeben werden, aufbereitet und erläutert werden. Sinnvoll erscheint auch eine Mitteilung, soweit Verstöße nach Feststellung abgestellt wurden.

4.7.3. Insbesondere: Schutz von behördlichen Entscheidungsprozessen

Neben dem Verwaltungsverfahren werden nach § 3 Abs. 3 VIG auch behördliche Entscheidungsprozesse geschützt. Die Bestimmung taucht im Rahmen der Regelung des Antrags auf. Dies ist unsystematisch, besser wäre es zum einen den Schutz öffentlicher und zum anderen den Schutz privater Belange jeweils zusammengefasst zu regeln.

⁴⁰⁸ Vgl. dazu auch unter 4.7.2.4. am Anfang.

4.7.4. Insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

4.7.4.1. Rechtsverstöße als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse?

4.7.4.1.1. Gesetzliche Regelungen

In der Praxis wird darüber gestritten, ob Rechtsverstößen der Status eines Betriebsgeheimnis oder zumindest einer sonstigen wettbewerbsrelevanten Information zukommen soll.

Das Gesetz selbst legt in § 2 S. 3 ausdrücklich fest, dass Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 nicht unter ein in Satz 1 Nr. 2 c genanntes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis oder eine dort genannte sonstige wettbewerbsrelevante Information fallen. Demnach sind Verstöße gegen das Lebensmittelrecht gerade nicht als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis anzusehen. Die vom Gesetzgeber als zentraler Zweck des Gesetzes angesehene und kostenfrei gestellte Information über Verstöße würde praktisch ad absurdum geführt, wenn man ebendiese Verstöße als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse ansehen würde.

In der Gesetzesbegründung wird davon ausgegangen, dass dem durch Art. 12 und Art. 14 GG gebotenen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Untersuchungsergebnisse, die Rechtsverstöße feststellen, „in der Regel“ nicht unterliegen würden.⁴⁰⁹ Es soll demnach regelmäßig kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse geltend gemacht werden können, Rechtsverstöße nicht zu offenbaren. Ein Ausschluss des Informationsanspruchs greift insoweit grundsätzlich nicht.

Auf der anderen Seite kann aber nicht in Abrede gestellt werden, dass die Herausgabe von Informationen über Verstöße Auswirkungen auf den Wettbewerb hat. In der Praxis hat sich immer wieder gezeigt, dass die Bekanntgabe tatsächlicher oder vermeintlicher Regelwidrigkeiten einen nachhaltigen Einbruch der Nachfrage nach den betroffenen Produkten zur Folge hatte. Die Gesetzesbegründung stellt dann auch darauf ab, dass andere für das betroffene Unternehmen ungünstige Untersuchungsergebnisse, wie z.B. Qualitätsunterschiede oder die Ausnutzung von Toleranzen, im Einzelfall wettbewerbsrelevante Informationen darstellen, die einen Ausschluss zur Folge haben könnten.⁴¹⁰

4.7.4.1.2. Wettbewerbsrecht

⁴⁰⁹ BT-Drucks. 16/5404, S. 12.

⁴¹⁰ BT-Drucks. 16/5404, S. 12.

In der Begründung des Regierungsentwurfs zum VIG wird auch auf § 17 UWG Bezug genommen. Insoweit wird ausgeführt, dass nach allgemeiner Auffassung ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis dann vorliegt, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit dem Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem Willen des Unternehmens geheim gehalten werden sollen. Darüber hinaus sei ein berechtigtes Interesse des Unternehmers an der Geheimhaltung erforderlich. Insoweit wird eine sorgfältige Abwägung der betroffenen Interessen, nicht zuletzt aufgrund der vorgesehenen Beteiligung Dritter im Rahmen des VIG als geboten angesehen. Dass Untersuchungsergebnisse, die Rechtsverstöße feststellen, nicht dem Buchstaben c des § 2 unterliegen, wird damit begründet, dass regelmäßig kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse bestehe, derartige Rechtsverstöße nicht zu offenbaren. Sie könnten deshalb grundsätzlich keinen Ausschluss des Informationsanspruchs zur Folge haben, was § 2 Satz 3 ausdrücklich klarstelle.

In der wettbewerbsrechtlichen Kommentierung ist umstritten, ob ein Interesse an der Geheimhaltung rechtswidriger Verhaltensweisen oder Sachverhalte schützenswert ist. Die Diskussion um den Inhalt von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen wird insbesondere im Rahmen von § 17 UWG geführt. Die Regelung stellt den Verrat von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen durch Arbeitnehmer eines Unternehmens unter Strafe.

Teilweise wird insoweit davon ausgegangen, dass an der Geheimhaltung sittenwidriger oder strafbarer Geheimnisse kein berechtigtes Interesse besteht.⁴¹¹ Ausdrücklich verwiesen wird dabei beispielsweise auf die Herstellung von falsch ausgezeichneten Lebensmitteln oder Medikamenten oder die verbotene Ableitung von Chemikalien.

Andere dagegen stellen darauf ab, dass das Geheimhaltungsinteresse immer dann zu bejahen ist, wenn die Geheimhaltung einer Tatsache eine spürbare Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens hat oder haben kann. Ob ein Geheimnis sich auf ein rechtswidriges Verhalten bezieht, soll dabei ohne Belang sein.⁴¹² Sowohl rechts- oder sittenwidrige Geheimnisse wie die Dokumentation kartellrechtswidriger Absprachen als auch Verstöße gegen das Steuer- oder Umweltrecht sollen demnach dem Geheimhaltungsinteresse des Betriebsinhabers unterfallen.

⁴¹¹ Diemer, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze - UWG, § 17 UWG Rn. 16.

⁴¹² Vgl. Harte, in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG, § 17 Rn. 6 m.w.Nachw.; Ohly, in: Piper/Ohly/Sosnitza, UWG, § 17 Rn. 12; Köhler, in: Hefermehl/Köhler/Bornkamm, UWG, § 17 Rn. 9.

Diese Wertung wurde auch für das IFG übernommen. So hat das OVG Schleswig⁴¹³ einen Anspruch auf Auskunft über Informationen abgelehnt, die sich auf einen Verstoß gegen das Eichgesetz und die Füllmengen VO bezogen. Die Erkenntnisse der Behörde über eine Unterfüllung bezögen sich auf den Abfüllvorgang und damit auf Betriebsgeheimnisse. Diese seien trotz des behaupteten Verstoßes gegen das Eichgesetz geschützt, weil diese Regelungen nicht als tragende Grundsätze der Rechtsordnung anzusehen seien und von dem Verstoß auch keine Gesundheitsgefahr ausgehe.⁴¹⁴

Im Gegensatz dazu entschied das OVG Münster in einem Auskunftsbegehren, das noch nach dem IFG gestellt war, dass der Bekanntgabe von Untersuchungsergebnissen über Chemikalienbestandteile in Getränke-Kartonverpackungen Betriebsgeheimnisse des Unternehmers nicht entgegenstehen, auch wenn diese die Verkehrsfähigkeit der Produkte nicht beeinträchtigen und kein Rechtsverstoß zugrunde liegt.⁴¹⁵

Gerade im Hinblick auf den Schutz der Berufsfreiheit durch Art. 12 Abs. 1 GG könnten im Markt befindliche Produkte nur in dem Umfang dem Schutzbereich unterfallen, der durch einschlägige Normwerte und -vorgaben bestimmt werde. Sachverhalte, denen eine strafrechtliche Relevanz zukomme, seien demnach z.B. keine Geschäftsgeheimnisse. Es könne deshalb auch kein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse im Hinblick auf Produkte bestehen, bei denen Normvorgaben nicht beachtet worden seien. Zwar könne das Bekanntwerden eines derartigen Sachverhalts Einfluss auf das Kaufverhalten von Verbrauchern haben und zu Absatzeinbußen der betroffenen Firmen führen. Diese seien aber im Falle der Überschreitung dem Verbraucherschutz dienender Normen nicht schutzwürdig. Dass das Gericht davon ausging, dass auch aus Art. 7 Abs. 3 der EG-Verordnung 882/2004 kein Schutzrecht zu Gunsten der von Kontrollen betroffenen Firmen oder Personen abgeleitet werden kann, wurde schon erörtert.⁴¹⁶

Durch die ausdrückliche Regelung des § 2 Satz 3 VIG wird nunmehr vorgegeben, dass Verstöße weder als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse noch als sonstige wettbewerbsrelevanten Informationen anzusehen sind. So entschied der VGH München, dass Verstoßinformationen vom Geheimnisschutz freigestellt werden.⁴¹⁷ Deshalb seien Informationen über Etikettierungsfehler nach dem VIG herauszugeben, ohne dass schützwürdige Unternehmensbelange entgegenstünden.

⁴¹³ OVG Schleswig, 22.6.2005, Az.: 4 LB 30/04.

⁴¹⁴ Zustimmend *Jastrow/Schlatmann*, § 8 IFG Rn. 5.

⁴¹⁵ OVG Münster, 27.5.2009, Az.: 13a F 13/09; a.A. *Albers/Ortler*, *GewArch* 2009, 225, 228.

⁴¹⁶ OVG Münster, 27.5.2009, Az.: 13a F 13/09, Rz. 33.

⁴¹⁷ VGH München, 22.12.2009, Az.: G 09.1; vgl. auch VG Ansbach, 26.1.2009, Az.: AN 16K 08.01750 und 09.00087.

Selbst wenn man einen Verstoß verneine, so sei doch das Abweichen von Etikett und Inhalt keine schutzwürdige Information.

Auch das VG Stuttgart ging davon aus, dass strafrechtlich relevante Sachverhalte, wie z.B. eine Falschdeklaration, nicht als Geschäftsgeheimnis einzustufen seien.⁴¹⁸

4.7.4.1.3. Qualifizierung als Verstoß

Wenn Verstöße aus dem Schutzbereich der Unternehmensgeheimnisse ausgenommen werden, so spricht vieles dafür, eine solche Ausnahme auf Verstöße zu beschränken, die feststehen.⁴¹⁹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass erst die Beurteilung des Umstands als widerrechtlicher Verstoß die durch die Wertung des Gesetzgebers für das VIG vorgegebene Ausnahme vom Geheimnisschutz legitimiert. Deshalb spricht viel dafür, dass erst nach einer entsprechenden Bewertung durch die zuständige Behörde Informationen bekannt gemacht werden sollten.⁴²⁰

In der derzeitigen Praxis wird im Übrigen häufig nicht danach differenziert, ob ein Rechtsverstoß gravierend ist und in welchem Umfang er die Belange der Verbraucher berührt.⁴²¹ Das Fehlen einer solchen Abwägungsklausel wird auch in der Literatur zum VIG kritisiert. So weist Zilkens darauf hin, ein bedingungsloses Zurücktreten des Unternehmensschutzes werfe gravierende verfassungsrechtliche Probleme auf.⁴²²

Die Problematik verschärft sich aus Sicht der Unternehmen, weil die Gefahr besteht, dass die näheren Umstände eines Verstoßes nicht mitgeteilt oder nicht ausreichend wahrgenommen werden. So berichtete ein unternehmensnaher Experte über Fälle, in denen die Schreibweise eines Inhaltsstoffs beanstandet wurde, wobei nach einer Änderung der Schreibweise von den Behörden anderer Bundesländer die geänderte Schreibweise Gegenstand von Beanstandungen war. Derartige Fälle als Verstoß gegen das Kennzeichnungsrecht einzuordnen und als solche bekannt zu geben, wäre kaum sachgerecht, zumal dann, wenn allein der Umstand, das Unternehmen habe wiederholt gegen Kennzeichnungsrecht verstoßen, kommuniziert würde.

⁴¹⁸ VG Stuttgart, 21.1.2009, Az.: 4 K 4605/08.

⁴¹⁹ *Beyerlein*, in: Borchert/Beyerlein, VIG, § 2 Rn. 138.

⁴²⁰ Damit reduzieren sich die Bedenken von *Wustmann*, ZLR 2007, 242, 247, der an die Verfügungsberechtigung der Behörde und nicht an das Vorliegen der Information anknüpfen will; gegen ein enges Verständnis des Begriffs der Verfügungsberechtigung *Fluck*, DVBl 2006, 1406, 1410.

⁴²¹ Kritisch deswegen auch *Wustmann*, ZLR 2007, 242, 254 f.; vgl. außerdem *Wiemers*, StoffR 2009, 126 ff.

⁴²² *Zilkens*, NVwZ 2009, 1465, 1469; *Wustmann*, ZLR 2007, 242, 254 f.; zur Bedeutung des Geheimnisschutzes vgl. auch BVerfG, NVwZ 2006, 1041 (in-camera-Entscheidung).

Von den Wirkungen stellt sich die Bekanntgabe von Informationen über Verstöße für die Betroffenen außerdem häufiger als schwerwiegender dar als ordnungsrechtliche Maßnahmen. Auch aus diesem Grund spricht vieles dafür, bei der Information über Verstöße klare Vorgaben vor der Bekanntgabe zu setzen. Es kann insbesondere daran gedacht werden, Auskünfte über Verstöße nur dann zu erteilen, wenn diese bestandskräftig festgestellt worden sind. Derartige Auskünfte könnten dann auch ohne nachträgliche Anhörung des betroffenen Unternehmens gewährt werden, ggf. unter Abwägung der Schwere des Verstoßes mit dem Informationsinteresse des Antragstellers. Das Instrument der vorläufigen Vollziehung kann, soweit erforderlich, genutzt werden. Denkbar ist auch, den Informationsanspruch auf wiederholte Verstöße mit einer gewissen Gesundheitsrelevanz zu begrenzen. Informationen sollten grundsätzlich gerade wenn es um Verstöße geht, in einem angemessenen Referenzrahmen gestellt werden. Nur auf diese Weise kann ihre Bedeutung angemessen eingeschätzt werden.

4.7.4.1.4. Exkurs: Geheimnisschutz und Whistleblowing

Zur Abgrenzung soll noch auf eine arbeitsrechtliche Sonderfrage des Geheimnisschutzes eingegangen werden. Dort wird die Frage, ob ein rechtswidriges Verhalten des Unternehmers einer Geheimhaltungsverpflichtung unterliegt, im Zusammenhang mit Anzeigen eines Arbeitnehmers gegenüber Staatsanwaltschaft oder Aufsichtsbehörde diskutiert. Die überwiegend vertretene Auffassung meint hier, ein solches Verhalten unterfalle nicht dem Geheimnisschutz, so dass eine Kündigung des Arbeitgebers, die sich auf eine Verletzung der Geheimhaltungspflicht stütze, unwirksam sei.

Auf den ersten Blick scheint im Arbeitsrecht also der Schutzbereich der Geheimhaltungspflichten enger gefasst zu sein, indem Rechtsverstöße des Unternehmers ausgenommen werden. Hier ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Diskussion im Arbeitsrecht nur gravierende Rechtsverstöße betrifft. Außerdem sind die Zielrichtung und der Adressatenkreis anders als in den Fällen des § 17 UWG: Beim Whistleblowing wird das Geheimnis nicht öffentlich bekannt gegeben, sondern den zuständigen Behörden angezeigt. Dabei geht es auch darum, dass der Arbeitnehmer keine andere Möglichkeit sieht, seine eigene Beteiligung an solchen widerrechtlichen Handlungen zu vermeiden. Deshalb wird auch von denjenigen, die einen Verstoß gegen die Geheimhaltungspflichten verneinen, die Anzeige als ultima ratio angesehen. Zunächst muss der Arbeitnehmer betriebsintern versuchen, den Umstand abzustellen. Erst wenn dies nicht gelingt, kann eine Anzeige an die Behörde ohne Verstoß gegen arbeitsvertragliche Pflichten möglich sein.

Diese Differenzierung zwischen einem Geheimnisverrat und der Informationsweitergabe an Staatsanwaltschaft und Überwachungsbehörden wird auch in § 8 WpHG gesetzlich klar geregelt.

Wie diese Regelung bestätigt, kann aus einer Mitteilungspflicht gegenüber einer staatlichen Stelle gerade nicht geschlossen werden, dass dieser Umstand auch beliebigen Dritten mitgeteilt werden darf. Der Umstand bleibt vielmehr geheimhaltungsbedürftig. Diese Regelung wäre nicht sinnvoll, wenn die Informationsweitergabe über ein widerrechtliches Geheimnis ohnehin vom Schutzbereich des Unternehmensgeheimnisses ausgenommen wäre. Es wäre dann auch nicht zu erklären, warum die Auskunftsberechtigten nach dieser Regelung gerade besonderen Verschwiegenheitsverpflichtungen unterliegen müssen.

Diese Wertung wird durch § 2 Nr. 2 d VIG bestätigt, wenn dort die Weitergabe von Informationen ausgeschlossen wird, die zur Erfüllung gesetzlicher Meldepflichten an die Behörde gegeben wurden. Diese Meldepflichten werden in aller Regel durch Umstände ausgelöst, die nicht im Einklang mit der Rechtsordnung stehen. Sähe man derartige Informationen generell nicht als schutzwürdig an, so wäre kaum zu erklären, warum diese Informationen als geheimhaltungsbedürftig anzusehen sind.

4.7.4.2. Sonstige wettbewerbsrelevante Informationen

Nach § 2 Nr. 2 c VIG werden auch sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind, als schützenswerter privater Belang eingestuft. Eine entsprechende Bestimmung findet sich weder im IFG noch im UIG. Nach der Gesetzesbegründung sollte damit im Einzelfall ein Ausschluss des Informationsanspruchs bei für ein Unternehmen ungünstigen Untersuchungsergebnissen wie z.B. über Qualitätsunterschiede oder die Ausnutzung von Toleranzen fallen.⁴²³ Gerade nicht erfasst werden sollten von dem Begriff aber Rechtsverstöße nach § 2 Satz 3 VIG.

In den Interviews wurde seitens der verbrauchernahen Experten eine Streichung des Begriffs der wettbewerbsrechtlich relevanten Informationen gefordert. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, der Begriff sei unklar und der Geheimnisschutz gehe über den des IFG und des UIG hinaus. Von Seiten der unternehmensnahen Experten wurde dagegen eine Beibehaltung des Ausschlussgrundes als sachgerecht angesehen.

⁴²³ BT-Drucks. 16/5404, S. 1 ff.

4.7.5. Abwägung

Eine Abwägung ist grundsätzlich immer dann erforderlich, wenn einem Anspruch rechtlich geschützte Belange anderer entgegenstehen. Alle Informationsgesetze sehen entsprechende Abwägungen vor, allerdings in durchaus unterschiedlicher und nicht immer konsistenter Form. Rechtlich geboten ist eine Berücksichtigung von Belangen jedenfalls immer dann, wenn sich diese auch auf Grundrechte stützen lassen. Der Gesetzgeber ist insoweit davon ausgegangen, dass § 2 Nr. 2 a VIG dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geschuldet ist, der Schutz des geistigen Eigentums in Nr. 2 b GG, dem Art. 14 und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Art. 12 und Art. 14 GG.⁴²⁴ Gleichwohl finden sich bei der Abwägung Unterschiede. Da sich die entsprechenden Vorschriften im Wesentlichen bei der Beteiligung Dritter finden, werden nachfolgend diese Punkte gemeinsam behandelt. Dabei wird auch darauf eingegangen, dass schon der Gesetzgeber eine Abwägung dergestalt vornehmen kann, dass er bei Betroffensein bestimmter Belange eine Information immer zulässt oder ganz im Gegenteil nur dann, wenn die Betroffenen ausdrücklich in die Bekanntgabe einwilligen. Eine Abwägung kann dann aber auch bei Betroffensein öffentlicher Belange erforderlich sein. Das VIG sieht allerdings entsprechende Regelungen ebenso wie das IFG und anders als § 8 UIG nicht vor.

4.7.6. Zusammenfassung und Stellungnahme

Es hat sich gezeigt, dass zwischen den vorhandenen Informationsgesetzen gerade bei den Ausschlussstatbeständen nicht unerhebliche Unterschiede bestehen. Ob diese von der Sache her gerechtfertigt sind, ist dabei in vielen Punkten zweifelhaft.

Auf einem anderen Blatt steht, dass es für die betroffenen Informationssuchenden durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Gesetze schwerer wird, die Strukturen im Einzelnen zu durchschauen. Rechtstreitigkeiten über unterschiedliche Auslegungen sind vorprogrammiert. Und auch den Behörden wird ihre Arbeit nicht unerheblich erschwert. Für sie hätten weitgehend einheitliche Regelungen den Vorteil, mehr oder weniger direkt auf einschlägige Rechtsprechung zurückgreifen zu können.

4.8. Beteiligung Dritter (Anhörung/Abwägung/Einverständnis)

4.8.1. VIG

⁴²⁴ BT-Drucks. 16/5404, S. 1 ff.

4.8.1.1. Gesetzliche Regelungen

Nach § 4 Abs. 1 VIG gibt die zuständige Behörde Dritten, deren Belange durch einen Informationsantrag betroffen sind, vor ihrer Entscheidung schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats.⁴²⁵ Von einer Betroffenheit ist nach der gesetzlichen Regelung auszugehen bei personenbezogenen Daten und bei Daten, die als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Damit werden die in § 2 Nr. 2 a) und c) VIG genannten Ausschlussgründe aufgegriffen. Nicht genannt werden der unter b) ebenfalls aufgeführte Schutz des geistigen Eigentums, die unter c) genannten sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen sowie die unter d) erfassten meldepflichtigen Angaben. Die genannten Informationen fallen aber unter § 4 Abs. 1 Satz 1 VIG. Warum die Belange in § 4 Abs. 1 VIG unterschiedlich behandelt werden, wird in der Gesetzesbegründung nicht aufgegriffen.

Ausdrücklich von einer Betroffenheit auszugehen ist dagegen bei Daten, die vor dem Inkrafttreten des VIG am 1. Mai 2008 erhoben worden sind. Die Regelung für Daten soll sicherstellen, dass auch Daten als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis deklariert werden können, die vor Inkrafttreten des Gesetzes erhoben worden sind. Zum damaligen Zeitpunkt bestand für etwaige Betroffene noch keine Veranlassung zu einer entsprechenden Einordnung.⁴²⁶

Die Regelung des § 4 Abs. 1 VIG greift auch in den Fällen der aktiven Informationserteilung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG. Wenn ein Betroffener nicht Stellung nimmt oder die Akteneinsicht ablehnt, hat die Behörde nach § 4 Abs. 1 Satz 3 VIG unter Abwägung der Interessen zu entscheiden. Zusätzlich ist eine Abwägung nach § 2 Nr. 2 a VIG bei personenbezogenen Daten festgeschrieben. Danach sollen insoweit private Belange nicht entgegenstehen, wenn das Informationsinteresse der Verbraucher das schutzwürdige Interesse der betroffenen Dritten überwiegt oder der Dritte zugestimmt hat. Entsprechende Vorgaben finden sich bei den in § 2 Nr. 2 b, c und d VIG genannten privaten Belangen nicht. Warum bei personenbezogenen Daten letztlich zweimal eine Abwägung durchzuführen ist, bei den anderen Belangen aber nicht, wird in der Gesetzesbegründung ebenso wenig erläutert wie die Nichtnennung der durch b und d geschützten Belange in § 4 Abs. 1 Satz 2.

Wenn Dritte zu beteiligen sind, verlängert sich die Bearbeitungsfrist nach § 4 Abs. 3 VIG auf 2 Monate. In diesen Fällen darf der Informationszugang erst dann erfolgen, wenn die Entscheidung

⁴²⁵ Zum Rechtsschutz bei Beeinträchtigung privater Belange *Grote*, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz, S. 113 ff.

⁴²⁶ S. auch BT-Drucks. 16/5404, S. 12 f.

über den Antrag bestandskräftig ist oder zwei Wochen nach Anordnung der sofortigen Vollziehung. Wird von den Dritten Rechtsschutz in Anspruch genommen oder sind umfangreichere Abklärungen erforderlich, kann nicht die 2-Monatsfrist für den Informationszugang in vielen Fällen eingehalten werden.

Der Bundesrat hatte im Gesetzgebungsverfahren gefordert, die Regelung um die Berechtigung der Behörde zu ergänzen, auf Nachfrage des Dritten, Name und Anschrift des Antragstellers weiterzugeben. Damit sollte Transparenz auch gegenüber betroffenen Unternehmen sichergestellt werden.⁴²⁷ In ihrer Gegenäußerung lehnte die Bundesregierung die Weitergabe der entsprechenden Daten ab. Begründet wurde dies damit, dass interessierte Verbraucherinnen und Verbraucher aus Sorge vor der Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten von der Wahrnehmung ihrer Informationsrechte abgehalten werden könnten. Die Bundesregierung wollte dagegen einen „möglichst niedrighschwellig“ Informationszugang sicherstellen.⁴²⁸

4.8.1.2. Empirische Ergebnisse

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Anhörung von Betroffenen nach dem VIG eine Reihe von Problemen aufwirft und so zum Teil zu deutlich zeitlichen Verzögerungen der Informationserteilung führt. Zum einen werden die Fälle, in denen eine Anhörung zu erfolgen hat, von den informationspflichtigen Stellen unterschiedlich bestimmt. Besonders deutlich zeigt sich dies im Rahmen von einigen „Großverfahren“. So wurden beispielsweise die Betroffenen vor der Veröffentlichung des Pestizidreports in Nordrhein-Westfalen zwar informiert, nicht aber förmlich angehört. In Niedersachsen wurde dagegen in Reaktion auf eine Anfrage des SWR eine Anhörung von 290 Betroffenen vorgenommen. Da diverse sich daran anknüpfende Rechtsstreitigkeiten über eine Informationserteilung noch nicht abgeschlossen sind, wurde bislang eine Veröffentlichung nicht vorgenommen.⁴²⁹ Bei der Pankower-Negativliste werden Verstöße veröffentlicht, bei denen mindestens der Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit vorliegt.⁴³⁰ Genauere Voraussetzungen für die Veröffentlichung und insbesondere auch Möglichkeiten einer Revision des Urteils des handelnden Veterinärarnantes werden dabei nicht festgelegt.

Unstreitig ist, dass durch die Anhörung eine Verlängerung der Verfahren stattfindet und die gesetzlich vorgegebenen Fristen häufig nicht eingehalten werden konnten. Im Übrigen wurde in den

⁴²⁷ BT-Drucks. 16/5723, S. 7.

⁴²⁸ BT-Drucks. 16/5723, S. 11.

⁴²⁹ Vgl. dazu auch OVG Lüneburg, 21.9.2009, Az.: 14 PS 2/09.

⁴³⁰ S. www.berlin.de/ba-pankow/verwaltung/Ordnung/smiley/html.

Interviews bemängelt, dass die Abwägung im Einzelfall durchzuführen sei und insoweit eindeutige Vorgaben des Gesetzgebers vorzuziehen wären.

4.8.2. IFG

Nach § 8 Abs. 1 IFG gibt die Behörde Dritten, deren Belange durch einen Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats.⁴³¹ Die Belange werden dabei nicht ausdrücklich erwähnt, ergeben sich aber aus § 5 (Schutz personenbezogener Daten) und § 6 (Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) IFG. Abgestellt wird dabei darauf, ob Anhaltspunkte für ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationsanspruchs vorliegen. Der Informationszugang darf nach Abs. 2 der Vorschrift erst erfolgen, wenn die Entscheidung darüber dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder ihre sofortige Vollziehung angeordnet wurde und ihm mindestens 2 Wochen vorher bekannt gegeben wurde. Im Regierungsentwurf wurde darauf abgestellt, dass im Zweifel der Dritte zu beteiligen ist, auch wenn die Behörde im Einzelfall der Ansicht ist, dass sein Geheimhaltungsinteresse das Informationsinteresse des Antragstellers nicht überwiegt, weil es durchaus möglich sei, dass die Behörde die Interessenlage des Dritten nicht umfassend kenne oder der Dritte selbst mit der Offenbarung der in betreffenden Information einverstanden ist.⁴³²

Die Abwägung wird nicht in § 8 IFG angesprochen. Sie ist aber nach § 5 IFG beim Schutz personenbezogener Daten vorzunehmen. Bestimmte personenbezogene Daten dürfen nur bei ausdrücklicher Einwilligung eines betroffenen Dritten herausgegeben werden. Ausnahmslos ausgeschlossen ist der Anspruch auf Informationszugang, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf nur bei Einwilligung des Betroffenen der Informationszugang gewährt werden. In der Lit. sind Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit dieses absoluten Geheimnisschutzes geltend gemacht worden.⁴³³

Das IFG sieht außerdem in § 7 Abs. 1 Satz 3 vor, dass immer dann, wenn ein Antrag bestimmte Daten Dritter (personenbezogene Daten, sowie beim Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen) betrifft, dieser begründet werden muss. Durch die Regelung soll die zuständige Behörde die für eine Interessenabwägung erforderlichen Informationen

⁴³¹ In der Kommentierung wird zur Ausfüllung des Begriffs der Belange auf die Ausschlussgründe nach §§ 5 und 6 IFG verwiesen. Von den §§ 3 und 4 IFG erfasste Ausschlussgründe sollen dagegen nicht umfasst sein, auch soweit diese den Schutz privater Interessen mit umfassen, vgl. nur *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 22 m.w.Nachw.

⁴³² BT-Drucks. 15/4493, S. 15.

⁴³³ Vgl. dazu die Nachweise bei *Schoch*, IFG; § 6 R. 76 ff., der die Norm im Ergebnis für verfassungsgemäß, wenn auch verfassungspolitisch kritikwürdig ansieht.

erhalten.⁴³⁴ Auf den ersten Blick verwundert im Übrigen die Nennung der von § 6 IFG umfassten Belange, bei denen schließlich eine Abwägung gar nicht stattfinden soll. Es wird aber davon ausgegangen, dass auch bei der danach erforderlichen Entscheidung nach Einwilligung des betroffenen Dritten die Interessen des Antragstellers von Bedeutung sein können.⁴³⁵

4.8.3. UIG

Das UIG sieht in § 9 Abs. 1 vor, dass bei betroffen sein privater Belange ein Antrag abzulehnen ist, es sei denn, dass die Betroffenen zugestimmt haben oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.⁴³⁶ Die Abwägungsklausel beruht zum Teil auf EU-rechtlichen Vorgaben.

Als Belange werden dabei genannt:

- personenbezogene Daten, wenn dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt werden,
- Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte,
- Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, sowie Steuer- und Statistikgeheimnisse⁴³⁷.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wurde dabei ausdrücklich auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung abgestellt.⁴³⁸

Nicht möglich ist es, den Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen anzulehnen. Eine Anhörungspflicht wird festgelegt. Bei Informationen, die ohne rechtliche Verpflichtung an eine informationspflichtige Stelle gegeben wurden, darf nach § 9 Abs. 2 UIG eine Veröffentlichung ebenfalls nur bei Einwilligung oder überwiegendem öffentlichen Interesse erfolgen. Die Regelung greift nicht bei Informationen über Emissionen. Eine Abwägung hat auch bei Schutz öffentlicher Belange nach § 8 Abs. 1 und 2 UIG zu erfolgen.

⁴³⁴ Vgl. dazu *Fluck*, in: *Fluck/Theuer*, § 7 IFG Rn. 86 ff.

⁴³⁵ *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 25 m.w.Nachw.

⁴³⁶ Kritisch zu etwaigen Einwilligungspflichten *Kloepfer/Lewinski*, DVBl. 2005, 1277, 1283 f., die es für verfassungsrechtlich bedenklich halten, wenn ökonomische Interessen stärker als persönlichkeitsrechtliche Rechtsgüter geschützt werden.

⁴³⁷ Vgl. dazu z.B. § 16 BStatistikG.

⁴³⁸ BT-Drucks. 15/3406, S. 19 f.

4.8.4. Zusammenfassung und Regelungsvorschlag

Letztlich lässt sich nunmehr festhalten, dass in allen Informationsgesetzen die Anhörung betroffener Dritter vorgeschrieben ist. Die Regelungen folgen im Wesentlichen den in den jeweiligen Gesetzen vorgesehenen Gründen für die Ablehnung von Informationsverlangen. Die Ausgestaltung im Einzelnen weist jedoch deutliche Unterschiede auf, die in sich nicht immer schlüssig erscheinen. Für die künftigen Regelungen ist insoweit eine einheitliche Gestaltung sinnvoll. Grundsätzlich sollte immer dann, wenn private Belange betroffen sein können, eine Anhörung stattfinden. Die Vorgaben für die Abwägungen der Belange, die eine Informationserteilung rechtfertigen, sollten ebenfalls grundsätzlich einheitlich festgelegt werden. Die im IFG vorgeschriebene Begründungspflicht könnte der Behörde dabei im Einzelfall hilfreich sein. Der Gesetzgeber kann bestimmte Abwägungen direkt selbst vornehmen und insofern gerade auch festlegen, dass bestimmte Informationen nur mit Einverständnis der Betroffenen herausgegeben werden können. Festgelegt werden kann auch, dass bestimmte Informationen immer herauszugeben sind. Damit die Betroffenen allerdings nicht erst aus der Zeitung erfahren, dass Informationen über sie herausgegeben wurden, sollte in diesen Fällen automatisch die Informationserteilung nachrichtlich den Betroffenen mitgeteilt werden. Soweit lediglich über bestandskräftig festgestellte Verstöße informiert werden würde, wie dies oben vorgeschlagen wurde, könnte auf eine Anhörung Dritter verzichtet werden.

4.9. Bestimmtheitsgrundsatz

4.9.1. VIG

Die Regelung im VIG ist sehr knapp gehalten. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 muss der Antrag auf Information hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist. Bezieht man allerdings die Regelung des § 5 Abs. 2 VIG ein, wonach die informationspflichtige Stelle es dem Antragsteller mitteilt, wenn keine Erkenntnisse über konkret bezeichnetes Erzeugnis vorliegen, könnte daraus abzulesen sein, dass der Gesetzgeber grundsätzlich von näher konkretisierten Anträgen ausgegangen ist.⁴³⁹ Jedenfalls in der einleitenden Gesetzesbegründung wird außerdem davon gesprochen, dass ein gesteigertes Interesse an Informationen über bestimmte Erzeugnisse bestehe.⁴⁴⁰ Bei der Begründung zu § 3 findet sich dagegen keine nähere Erläuterung. Wo die Grenze zwischen noch bestimmt und nicht mehr bestimmt genug zu ziehen ist, lässt sich aus dem Gesetz nicht unmittelbar ablesen. Missbräuchliche Anträge sind nach § 3 Abs. 4 VIG abzulehnen. Damit sollte eine Grundlage dafür geschaffen werden, überflüssige oder

⁴³⁹ In diesem Sinne *Hartwig/Memmler*, ZLR 2009, 51, 53 ff.

⁴⁴⁰ BT-Drucks. 16/5404, S. 1.

querulatorische Anträge abzulehnen.⁴⁴¹ In der Praxis haben insbesondere sog. Ausforschungsanträge, mit denen insbesondere umfassende Informationen über Verstöße nachgefragt werden, die Frage nach den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes aufgeworfen.

4.9.2. UIG

Im § 4 Abs. 2 UIG heißt es, dass der Antrag erkennen lassen muss, zu welchen Umweltinformationen Zugang gewünscht wird. Soweit der Antrag zu unbestimmt ist, ist der antragstellenden Person dies innerhalb eines Monats mitzuteilen. Ihr ist Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Nach der Präzisierung beginnt die Bearbeitungsfrist für die Behörde erneut zu laufen.⁴⁴² Bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen sind die Informationssuchenden zu unterstützen. Die Regelung im UIG geht auf Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 1c der Richtlinie 2003/4/EG zurück. Danach können Anträge, die zu allgemein formuliert sind, abgelehnt werden.

Die Regelung wird in § 8 Abs. 2 Nr. 5 UIG übernommen. Danach sind Anträge, die zu unbestimmt sind und auf Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 4 Abs. 2 UIG nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert worden sind, abzulehnen. Etwas anderes gilt nur dann, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

In der Literatur wird z.T. davon ausgegangen, dass durch die Regelung zu allgemein formulierte Anträge ausgeschlossen werden und „Ausforschungsanträge“ verhindert werden sollen.⁴⁴³ Andere halten dagegen derartige Anträge nicht für schlechthin unbeachtlich, weil durch sie dem gesetzlichen Anliegen einer Verbesserung der öffentlichen Kontrolle der staatlichen Aufgabenerfüllung im Umweltschutz gerade in besonderer Weise Rechnung getragen werden könne.⁴⁴⁴ Allerdings wird auch insoweit vorausgesetzt, dass aus dem Antrag jedenfalls deutlich werden muss, auf welchen Themenkomplex sich ein Auskunftsbegehren bezieht. Als zu unspezifisch wird auf dieser Grundlage z.B. ein Antrag auf „alle Informationen über Anlagen und Maßnahmen des Unternehmens XY am Standort Z, die die Umwelt beeinträchtigen“ angesehen.⁴⁴⁵ In der Rechtsprechung wurde u.a. ein Informationsantrag zur Mitbenutzung eines Standortübungsplatzes durch Private,

⁴⁴¹ BT-Drucks. 16/5404, S. 12; vgl. dazu auch *Krüger*, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz, S. 41, 54 f.

⁴⁴² Nach § 3 Abs. 3 beträgt die Frist grundsätzlich 1 Monat, bei umfangreichen und komplexen Umweltinformationen 2 Monate.

⁴⁴³ So *Bieber*, DÖV 1991, 857 ff.; vgl. auch *Schoch*, DV 2002, 149, 169 unter Hinweis auf Art. 6 Abs. 3 der VO EG 1040/2001 ;vgl. auch *Gassner*, UIG, § 4 Erl. 2.1. und § 8 Erl. 3.5.

⁴⁴⁴ So *Scherzberg*, in: Fluck/Theuer, zu § 4 UIG Rn. 21 ff.

⁴⁴⁵ *Scherzberg*, in: Fluck/Theuer, zu § 4 UIG Rn. 23 m.w.Nachw., eine gestufte Vorgehensweise soll danach aber möglich sein (zunächst Frage zu welchen Umweltauswirkungen an bestimmten Standort Informationen vorliegen, sodann Frage nach bestimmten Umweltauswirkungen).

der sich auf die Lärmbelastung ausgewirkt hat, als hinreichend spezifisch angesehen.⁴⁴⁶ Ebenso ein Antrag auf Einsicht in Subventionsunterlagen, bei der sich der Antrag zwar auf ein bestimmtes Unternehmen bezog, der Förderungsvorgang aber nicht näher bekannt war und deshalb auch nicht genauer benannt werden konnte.⁴⁴⁷

Hingewiesen wird außerdem darauf, dass das Bestimmtheitsgebot auch in Zusammenhang mit der Gebührenerhebung zu sehen ist.⁴⁴⁸

4.9.3. IFG

Das IFG enthält keine ausdrückliche Bestimmung zur Bestimmtheit des Antrags. Der Gesetzgeber hielt eine solche wegen § 25 VwVfG, in der eine behördliche Beratungspflicht festgeschrieben ist, für entbehrlich.⁴⁴⁹ Insoweit ergeben sich Bestimmtheitsanforderungen aber daraus, dass immer dann, wenn Daten Dritter durch einen Informationsantrag betroffen sind, eine Antragsbegründung erforderlich ist. Ob eine solche Regelung auch im VIG übernommen wird, sollte überlegt werden. Im Übrigen besteht nach § 7 Abs. 2 S. 1 IFG ein Anspruch nur, soweit ein Informationszugang ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist.

4.9.4. Schlussfolgerungen

Unmittelbar oder mittelbar gelten Anforderungen zur Bestimmtheit eines Informationsantrags für alle untersuchten gesetzlichen Informationsansprüche. In der Praxis gab es allerdings insbesondere beim VIG eine Vielzahl so genannter Ausforschungsanträge bzw. Globalanfragen. Einige Verbraucherschutzorganisationen wollten auf diese Weise gerade die informationspflichtigen Stellen „testen“. Ob die jeweiligen Anfragen hinreichend bestimmt waren, lässt sich dabei bezweifeln. Im Sinne eines angemessenen Ausgleichs zwischen Aufwand und Nutzen erscheint eine Übernahme der IFG-Vorgaben sachgerecht.

⁴⁴⁶ Vgl. BVerwG, DVBl. 2006, 182, 183.

⁴⁴⁷ BVerwGE 108, 369, 371.

⁴⁴⁸ *Scherzberg*, in: Fluck/Theuer, zu § 4 UIG Rn. 25.

⁴⁴⁹ BT-Drucks. 15/4493, S. 14. Kritisch dazu *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 19 ff. m.w.Nachw.

4.10. Richtigkeit

4.10.1. Empirische Ergebnisse

Es wurde im Rahmen der Erhebungen zu dieser Studie immer wieder darauf hingewiesen, dass die Richtigkeit einer Information wegen der Auswirkungen der Bekanntgabe von besonderer Bedeutung ist. Sollte sich eine Meldung im Nachhinein als falsch herausstellen, sei der Schaden nicht mehr rückgängig zu machen. In der Lit. wird insoweit auch von „schlicht unternehmensgefährdenden“ Informationen gesprochen.⁴⁵⁰ In der Vergangenheit hat u.a. der Fall Birkel großes Aussehen erregt, in dem das Land Baden-Württemberg vor (vermeintlich) verunreinigten Teigwaren gewarnt hatte und später zur Leistung von Schadensersatz in Millionenhöhe verurteilt wurde.⁴⁵¹

In der Praxis war die Zahl der Fälle, bei denen Zweifel an der Richtigkeit einer Information bestanden, aber offenbar gering. Allerdings wurde auch wiederholt darauf verwiesen, dass es sinnvoll sei, Informationen der besseren Verständlichkeit halber in einen angemessenen Referenzrahmen zu stellen. Dabei wurde auch eine Einbeziehung der Stellungnahmen von Unternehmen vorgeschlagen.

4.10.2. Gesetzliche Regelungen

Nach § 5 Abs. 3 VIG ist die informationspflichtige Stelle nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit einer Information zu überprüfen.⁴⁵² Etwas anderes gilt nur bei personenbezogenen Daten. Im Übrigen hat die informationspflichtige Stelle bekannte Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit mitzuteilen.⁴⁵³

Nach § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG ist die Behörde nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit erteilter Informationen zu überprüfen. Nach § 7 Abs. 3 UIG gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Umweltinformationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf

⁴⁵⁰ So Britz/Eifert/Groß, DÖV 2007, 717, 718.; zu Informationsaufbereitung und Richtigkeit der Information nach § 5 VIG s. Jesse-Allgöwer, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz, S. 55 ff. Zu § 5 vgl. auch Domeier/Matthes, VIG, S. 41 ff.

⁴⁵¹ Vgl. LG Stuttgart, NJW 1989, 2257 ff. und OLG Stuttgart, NJW 1990, 2690 ff.; zu gemeinschaftsrechtlichen Haftungsansprüchen bei staatlicher Informationstätigkeit vgl. nur Weiß, EuZW 2008, 74 ff., der sich insbesondere mit der A.G.M-COS.MET-Entscheidung des EuGH, EuZW 2007, 480 ff. beschäftigt.

⁴⁵² Zu Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit der Norm Hartwig/Memmler, ZLR 2009, 53, 62 ff. und Girmau, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz, S. 29, 35.

⁴⁵³ Ob das Fehlen einer Gegenprobe i.S.d. Art. 11 Abs. 5 und 6 VO EG 882/2004 bereits nach europäischem Recht der Auskunftserteilung entgegensteht, oder aber nach § 2 Satz 1 Nr. 2 c VIG oder ggf. nur zu einem ergänzenden Hinweis nach § 5 Abs. 3 Satz 2 VIG verpflichtet, hält das OVG Lüneburg für klärungsbedürftig vgl. OVG Lüneburg, 21.9.2009, Az.: 14 PS 2/09.

dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind. In der Begründung des Regierungsentwurfs wird darauf hingewiesen, dass die Regelung auf Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2003/04/EG zurückgeht.⁴⁵⁴ Beim IFG und beim VIG wird die jeweils getroffene Regelung nicht näher begründet. Weitergehende Berichtigungspflichten werden in den genannten Gesetzen nicht festgelegt.

4.10.3. Sonstige Vorgaben zur Datenrichtigkeit

Berichtigungspflichten finden sich dagegen in § 40 Abs. 4 LFGB und in § 10 Abs. 5 GPSG. Bei Warnungen im Bereich des Lebensmittelrechts ist es unverzüglich öffentlich bekannt zu machen, wenn sich nachträglich herausstellt, dass Informationen falsch oder die zugrunde liegenden Umstände unrichtig wiedergegeben worden sind. Die Berichtigung erfolgt auf Antrag des Betroffenen oder wenn dies zur Wahrung erheblicher öffentlicher Belange erforderlich ist. Im Geräte- und Produktsicherheitsrecht hat die Behörde die Öffentlichkeit ebenfalls auf Antrag des Betroffenen oder soweit dies zur Wahrung erheblicher Interessen des Gemeinwohls erforderlich ist, in gleicher Art und Weise zu informieren wie über die ursprüngliche Information. Im Gegensatz dazu sieht das AMG in § 69 Abs. 4 zwar eine Ermächtigung zu öffentlichen Informationen, aber keine Berichtigungspflicht vor.

Im Übrigen wird davon ausgegangen, dass der in § 24 VwVfG niedergelegte Amtsermittlungsgrundsatz über den Bereich des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts hinaus einen objektiven auch im Rechtsstaatsprinzip verankerten Richtigkeitsanspruch beinhaltet.⁴⁵⁵ Darüber hinaus werden Anforderungen an die Informationsrichtigkeit insbesondere aus der durch Art. 12 GG garantierten Berufsfreiheit abgeleitet. Auch das BVerfG hat in seiner Glykolweinentcheidung die besondere Bedeutung der inhaltlichen Richtigkeit von Informationen betont. Abstriche bedürfen insofern der besonderen Rechtfertigung:⁴⁵⁶

„Die inhaltliche Richtigkeit einer Information ist grundsätzlich Voraussetzung dafür, dass sie die Transparenz am Markt und damit dessen Funktionsfähigkeit fördert. Der Träger der Staatsgewalt kann allerdings zur Verbreitung von Informationen unter besonderen Voraussetzungen auch dann berechtigt sein, wenn ihre Richtigkeit noch nicht abschließend geklärt ist. In solchen Fällen hängt die Rechtmäßigkeit der staatlichen Informationstätigkeit davon ab, ob der Sachverhalt vor seiner Verbreitung im Rahmen des Möglichen sorgsam und unter Nutzung verfügbarer Informationsquellen, gegebenenfalls auch unter Anhörung Betroffener, sowie in den Bemühungen um die nach den Umständen erreichbare Verlässlichkeit aufgeklärt worden ist. Verbleiben dennoch Unsicherheiten in tatsächlicher Hinsicht, ist der Staat an der Verbreitung der Informationen gleichwohl jeden-

⁴⁵⁴ BT-Drucks. 15/3406, S. 17 f.

⁴⁵⁵ Vgl. Britz/Eifert/Groß, DÖV 2007, 717, 719; zum Anwendungsbereich s.a. Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 24 Rn. 4.

⁴⁵⁶ BVerfGE 105, 252, 272 f.

falls dann nicht gehindert, wenn es im öffentlichen Interesse liegt, dass die Marktteilnehmer über einen für ihr Verhalten wichtigen Umstand, etwa ein Verbraucherrisiko, aufgeklärt werden. In solchen Fällen wird es angezeigt sein, die Marktteilnehmer auf verbleibende Unsicherheiten über die Richtigkeit der Information hinzuweisen, um sie in die Lage zu versetzen, selbst zu entscheiden, wie sie mit der Ungewissheit umgehen wollen.“

Weiter heißt es:

„Ebenfalls wird der Gewährleistungsbereich beeinträchtigt, wenn eine Information sich im Nachhinein als unrichtig erweist und dennoch weiterverbreitet oder nicht korrigiert wird, obwohl sie für das Marktverhalten weiter von Belang ist.“

Das BVerfG verdeutlicht insoweit das Erfordernis einer sachangemessenen und verhältnismäßigen Abwägung bei Erteilung behördlicher Informationen. Je größer eine Gefahr, desto eher darf auch auf ungesicherter Tatsachengrundlage informiert bzw. gewarnt werden. Im Gegenzug ist dann aber auch eine öffentliche Richtigstellung angezeigt, sollte sich im Nachhinein herausstellen, dass die angenommene Gefährdungslage gar nicht bestand.

Im Anschluss daran wird man fordern können, dass gerade bei Informationen über Verstöße zeitnah auch darüber zu informieren ist, wenn die zugrunde liegenden Missstände behoben worden sind. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die objektiven Anforderungen bei der aktiven Unterrichtung „deutlich höher“ sind als bei den bloßen Auskunftsansprüchen. Bei unrichtigen Informationen wird insoweit ein Folgenbeseitigungsanspruch zuerkannt sowie ggfs. auch in Anlehnung an medienrechtliche Grundsätze ein Gegendarstellungsrecht.

Dies soll jedenfalls dann gelten, wenn eine Information Breitenwirkung entfaltet.⁴⁵⁷ Letzteres ist nach den Ergebnissen des empirischen Teils der Regelfall, weil der überwiegende Teil der Anträge von Verbraucherorganisationen gestellt wurde.

Amtshaftungsansprüche sollen nur bei aktiven Unterrichtungspflichten entstehen können.⁴⁵⁸

4.10.4. Stellungnahme

Angesichts der weit reichenden Folgen von (falschen) Informationen erscheint es unangemessen, wenn nach dem VIG keinerlei Pflicht besteht, die inhaltliche Richtigkeit einer Information zu

⁴⁵⁷ Albers/Ortler, GewArch 2009, 225, 229; Kube, ZLR 2007, 165, 191.

⁴⁵⁸ Britz/Eifert/Groß, DÖV 2007, 717, 720 ff.

überprüfen. Da die Auswirkungen nicht selten über diejenigen ordnungsrechtlicher Maßnahmen hinausgehen, sollten Vorgaben zur Richtigkeit der erteilten Auskünfte festgelegt werden.⁴⁵⁹ Insofern erscheint es auch hier systematisch verfehlt, wenn sich zwar bei öffentlichen Warnungen im Bereich des Lebensmittelrechts Berichtungspflichten in § 40 Abs. 4 LFGB finden, nicht aber bei weniger sicherheitsrelevanten Informationen.

4.11. Aktive Auskunftserteilung ohne Antrag

4.11.1. Empirische Ergebnisse

Die aktive Auskunftserteilung ohne Antrag wurde insbesondere im Rahmen der Tiefeninterviews ausführlich und kontrovers behandelt. Anlass hierfür waren unterschiedliche Vorgehensweisen einiger Bundesländer und Kommunen. Bundesweit diskutiert wurde insbesondere die sog. Pankower-Negativliste.⁴⁶⁰ Exemplarisch kann daneben der nordrhein-westfälische Pestizidreport genannt werden. Bei beiden Veröffentlichungen wurden, allerdings in ganz unterschiedlichem Rahmen, konkrete Unternehmen benannt. Ein Unterschied liegt darin, dass bei der Pankower-Negativliste das staatliche Untersuchungsamt handelt, in Nordrhein-Westfalen dagegen mit dem zuständigen Ministerium die oberste Verwaltungsebene des Landes. Die Situation entspricht insofern vom Grundsatz her derjenigen, die der Glykolwein-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Grunde lag. Unterschiedlich ist auch die Art der Darstellung. Während in Pankow Namen und Bilder ohne größere Erläuterung ins Internet gestellt werden, werden in Nordrhein-Westfalen die Informationen in einen breiten Referenzrahmen gestellt. Beim Pestizidreport besteht überdies die Möglichkeit, über einen link Erläuterungen der dargestellten Unternehmen einzubeziehen. In Pankow ist dies nicht der Fall. Ebenso fehlen klare Vorgaben darüber, wann bestimmte Aussagen – etwa nach einer Nachkontrolle – zu revidieren sind.

Während insbesondere von Seiten der Unternehmen eine namentliche Nennung als nur unter engen Voraussetzungen angemessen angesehen wurde, sahen in erster Linie die Verbraucherschutzverbände umfassende Veröffentlichungen unter Nennung von konkreten Unternehmen als unabdingbar an. Dabei wurde aber auch das Recht auf eine zeitnahe Nachkontrolle angemahnt und

⁴⁵⁹ Vgl. dazu auch *Pfeiffer/Heinke/Portugall*, Länderbericht Deutschland, in: Pfeiffer et al., Anhang 1 E. – Abschließende Würdigung und Wertungsfragen.

⁴⁶⁰ Vgl. dazu auch *Pfeiffer/Heinke/Portugall*, Länderbericht Deutschland, in: Pfeiffer et al., Anhang 1 E. – Abschließende Würdigung und Wertungsfragen und *Oertel et al.* unter 5. – Proaktive Informationen im Internet in der Folge des VIG, S. 53 ff.

gefordert, dass angesichts der möglichen wirtschaftlichen Schäden die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben müsse.⁴⁶¹

4.11.2. Gesetzliche Regelungen

Eine gesetzliche Regelung zur aktiven Auskunftserteilung findet sich in § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG. Danach kann die informationspflichtige Stelle Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, auch unabhängig von einem Antrag über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise zugänglich machen. Der Umfang der Informationen, die danach aktiv veröffentlicht werden können, ist damit spiegelbildlich zu den auf Antrag zugänglich zu machenden Informationen. Die Regelung des § 4 Abs. 1 VIG zur Anhörung betroffener Dritter ist anzuwenden. Wozu die Bestimmung im Einzelnen ermächtigt, ist auch rechtlich umstritten. Darauf wird noch zurückzukommen sein. Die Regelung wird ergänzt durch § 40 LFGB.

Eine aktive Unterrichtung der Öffentlichkeit sieht entsprechend EU-rechtlichen Vorgaben auch § 10 UIG vor. Die Regelung knüpft allerdings anders als das VIG nicht an den Informationsanspruch an, sondern legt den informationspflichtigen Stellen auf, die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang systematisch über die Umweltinformationen zu unterrichten, die für ihre Aufgaben von Bedeutung zu. Ein (Mindest-)Katalog der danach zu verbreitenden Umweltinformationen wird in § 10 UIG festgelegt. Dazu gehört nicht nur der Wortlaut von völkerrechtlichen Vorschriften und europarechtlichen Regelungen, sondern auch politische Konzepte, Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt, Überwachungsdaten, Zulassungsentscheidungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen. Informationspflichten bei unmittelbarer Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt legt § 10 Abs. 5 UIG fest. In § 11 UIG wird außerdem festgeschrieben, dass die Bundesregierung mindestens alle vier Jahre einen Bericht über den Zustand der Umwelt im Bundesgebiet veröffentlicht.

Veröffentlichungspflichten werden auch in § 11 IFG festgelegt. Danach sollen die Behörden zum einen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und –zwecke erkennen lassen. Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind grundsätzlich allgemein zugänglich zu machen. Zum anderen sind weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich zu machen. Auch im IFG sind die aktiven Informationsmöglichkeiten nicht an den Informationsanspruch gekoppelt.

⁴⁶¹ Vgl. zu beiden Informationsangeboten *Oertel et al.*, 5.2.2. – Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen im Internet und 5.3.2. – Das Smiley Projekt im Bezirk Berlin-Pankow.

4.11.3. Rechtliche Streitfragen

Nicht nur bei den von der Veröffentlichung von Informationen Betroffenen, sondern auch in rechtlicher Hinsicht ist umstritten, wie weit die aktiven Informationsmöglichkeiten der Behörden im Rahmen des VIG reichen.⁴⁶²

Grundsätzlich kann die aktive Information durch die Verwaltung auf Grundlage des VIG nicht weiter reichen, als die Auskunftserteilung auf Antrag. Die insoweit bestehenden Streitfragen insbesondere im Hinblick auf die Veröffentlichung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die Definition von Verstößen unterscheiden sich insoweit nicht. Unklar ist, in welcher Form eine Veröffentlichung erfolgen kann und wann sie ggfs. zurückzunehmen ist.

Ausdrückliche Vorgaben zum Referenzrahmen aktiv veröffentlichter Informationen fehlen in allen Gesetzen, ebenso zur Löschung von Daten. Aus der Vorgabe des § 5 Abs. 1 Satz 3 VIG, wonach die Informationen für die Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich dargestellt werden sollen, wird man allerdings ableiten können, dass eine gewisse Erläuterung bekannt gegebener Daten erforderlich ist. Im Übrigen erscheint es jedoch nicht nur bezüglich der Information auf Anfrage, sondern auch bezüglich der aktiven Veröffentlichungspflicht in rechtssystematischer Sicht unbefriedigend, dass im Rahmen von § 40 LFGB insoweit Vorschriften vorhanden sind, im VIG jedoch nicht. Auf diese Weise ist zwar bei Informationen über ein gesteigertes Gefährdungsmaß ein schrittweises Vorgehen vorgeschrieben, dass zunächst eine Information durch die betroffenen Unternehmen selbst vorsieht und erst in zweiter Linie durch die Verwaltung. Außerdem werden Vorgaben für den Fall festgelegt, dass sich eine Information im Nachhinein als falsch herausstellt. Bedenkt man, dass auch Informationen unterhalb des danach erforderlichen Gefährdungsmaßes sich nachhaltig auf die betroffenen Unternehmen auswirken können, überzeugt es nicht, dass im VIG entsprechende Vorgaben nicht enthalten sind. Die unterschiedliche Auslegung durch einzelne Behörden führt zudem in der Praxis zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit.

4.11.4. Stellungnahme

Die aktive Auskunftserteilung ohne Antrag geht im VIG deutlich über die Festlegung von IFG und UIG hinaus. Während in beiden Gesetzen lediglich Vorgaben zu allgemeinen Information

⁴⁶² Vgl. nur Voit, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Information und Kommunikation von Unternehmen und Behörden (*im Erscheinen*); außerdem oben unter 4.7.2.4.

gesetzt werden, gestaltet das VIG die antragslose Information parallel zu den Informationsansprüchen. Bestimmte Informationen sind allerdings lediglich nach Maßgabe von § 40 LFGB zu veröffentlichen. Systematisch überzeugt dies nicht. Insofern sollte zunächst einmal in Angleichung an das UIG und das IFG die aktive Auskunftserteilung für allgemeine Informationen festgelegt werden. Die ausdrückliche Nennung von Produkten und Namen sollte dagegen zusammengefasst und in sich stimmig geregelt werden, z.B. in einer erweiterten Form des § 40 LFGB.

4.12. Gebühren und Auslagen

4.12.1. Rechtliche Regelungen und empirische Ergebnisse

Nach § 6 VIG ist die Erteilung von Informationen grundsätzlich kostenpflichtig. Davon ausgenommen sind nach § 6 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 nur die Fälle, in denen Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften festgestellt wurden. Insoweit wollte der Gesetzgeber den Zugang zu den betreffenden Informationen erleichtern.⁴⁶³ Der Bundesrat hatte sich gegen die generelle Kostenfreiheit bei Anfragen über Rechtsverstöße ausgesprochen und für diesen Bereich, in dem mit dem größten Mehraufwand gerechnet wurde, kostendeckende Gebühren verlangt, um die Länderhaushalte nicht zusätzlich zu belasten.⁴⁶⁴

Gebühren und Auslagen sollen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 kostendeckend erhoben werden. Genauere Vorgaben fehlen, durch das Gesetz wird die Bundesregierung ermächtigt, gebührenpflichtige Tatbestände und Gebührenhöhe durch Rechtsverordnung zu bestimmen, soweit Informationen bei Bundesbehörden nachgefragt werden. Die Verordnung über Gebühren nach dem VIG (VIGGebV) wurde am 24. April 2008 erlassen.⁴⁶⁵ Erhoben werden können nach der VIGGebV Gebühren bis zu 250 €. Zusätzlich können Auslagen nach § 10 VerwKostG erhoben werden. Wird durch eine Anfrage ein außergewöhnlicher Verwaltungsaufwand verursacht, kann die Gebühr ausnahmsweise bis auf 500 € erhöht werden. Wann von einem außergewöhnlichen Verwaltungsaufwand auszugehen ist, wird dabei nicht näher festgelegt. Die VIGGebV sieht außerdem vor, dass die Gebühr aus Gründen der Billigkeit oder aus öffentlichem Interesse um bis zu 50 % ermäßigt, in besonderen Fällen sogar ganz erlassen werden kann. Im Übrigen werden die kostenpflichtigen Tatbestände durch Landesrecht bestimmt. Dabei liegt die Höchstgrenze i.d.R. bei bis zu 600 €. Teilweise

⁴⁶³ BT-Drucks. 16/5404, S. 14 und BT-Drucks. 16/5723, S. 11. Dazu *Grube/Weyland*, VIG, § 6 Rn. 1.

⁴⁶⁴ BT-Drucks. 16/5723, S. 8.

⁴⁶⁵ BGBl. I 2008, S. 762.

wird in den Bundesländern überlegt, ob bei der Kostenerhebung entweder auf Fallpauschalen abgestellt oder aber eine Gebührenerhebung nach Zeitaufwand erfolgen soll.⁴⁶⁶

Bei der Anwendung des VIG gab es bislang immer wieder Diskussionen über die Höhe der anfallenden Kosten. Den Gebühren wird z.T. eine abschreckende Wirkung zugeschrieben. So hat beispielsweise foodwatch einen Report über einen Praxistest des VIG überschrieben mit „abschrecken, abservieren, abkassieren“. Beklagt wurden darin Gebührenforderungen von bis zu 1000 € auf eine Anfrage von foodwatch nach den Ergebnissen der amtlichen Lebensmittelüberwachung im Fleischbereich.⁴⁶⁷ Greenpeace gab demgegenüber an, dass Gebühren zwischen 34,30 € und 96 € in Rechnung gestellt wurden.

In der Praxis lässt sich der generelle Vorwurf überhöhter Gebühren nicht bestätigen. Nach den empirischen Ergebnissen dieser Studie lässt sich festhalten, dass bei den zum Untersuchungszeitpunkt abgeschlossenen Verfahren in knapp 80 % aller Fälle überhaupt keine Gebühren erhoben wurden. Insgesamt 104 Anfragen bezogen sich dabei auf Informationen über Rechtsverstöße, die ohnehin schon nach dem Gesetz kostenfrei gestellt sind. Bei 185 weiteren Anfragen entstand nur geringer Verwaltungsaufwand. Dieser wurde von den zuständigen Behörden nicht geltend gemacht. In den verbliebenen 73 Verfahren lag die Höhe der Gebühr in 15 Fällen bei bis zu 25 €, in 52 Fällen bei bis zu 250 € und nur in 6 Fällen über 250 €.⁴⁶⁸

Ob die erhobenen Gebühren insgesamt kostendeckend waren, lässt sich dabei bezweifeln. So sind beispielsweise in Niedersachsen bei der Bearbeitung von insgesamt 23 VIG-Anträgen im Laufe von 14 Monaten Sach- und Personalkosten von über 163 000 € entstanden.⁴⁶⁹ Allein 1/3 dieser Kosten entfielen auf einen einzigen Antrag (SWR).⁴⁷⁰

Insgesamt konnte als Ergebnis der empirischen Untersuchungen festgestellt werden, dass die erhobenen Gebühren und Auslagen weder für Organisationen noch für Privatpersonen besonders hoch waren. Insbesondere bei den sog. Globalanfragen von Verbraucherschutzorganisationen und Medien wurden kostendeckende Gebühren nicht erhoben. Die anfallenden Kosten wurden insoweit im Wesentlichen über den allgemeinen Steuerhaushalt subventioniert. Der mögliche Gebüh-

⁴⁶⁶ Neuß, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz, S. 23, 24.

⁴⁶⁷ Vgl. foodwatch-Report, S. 19 ff.

⁴⁶⁸ Vgl. dazu Teil 2 unter 2.3.

⁴⁶⁹ Vgl. Schreiben des Niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit vom 04.11.2009.

⁴⁷⁰ Zur Frage, inwieweit öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als Antragssteller auftreten dürfen vgl. *Sitsen*, S. 80 ff.

renrahmen, auf den sogleich noch einzugehen sein wird, wurde dabei offenbar bei weiten nicht ausgeschöpft.

Ob die Gebühren angesichts des Umfangs der gestellten Anfragen tatsächlich immer angemessen waren oder ob nicht z.T. deutlich höhere Gebühren zu erheben gewesen wären, erscheint vor diesem Hintergrund fraglich. Grundsätzlich hatte der Gesetzgeber jedenfalls das Ziel, den durch Informationsanfragen verursachten Mehraufwand der Behörden in personeller und sachlicher Hinsicht über § 6 VIG rückzufinanzieren.⁴⁷¹

Auf der anderen Seite wird man aber auch festhalten müssen, dass die nicht eben übersichtlichen Regelungen zur Gebührenerhebung auf Bundes- und Länderebene jedenfalls auf den einfachen Verbraucher durchaus eine abschreckende Wirkung gehabt haben könnten.⁴⁷² Anlaufschwierigkeiten bei den zuständigen Behörden und damit verbundene Unsicherheiten bei Auskünften zu anfallenden Gebühren, wie sie bei Inkrafttreten neuer gesetzlicher Regelungen durchaus normal sind, dürften sich mittlerweile aber erledigt haben. Im Übrigen sollte man nicht außer acht lassen, dass sowohl vor als auch nach Inkrafttreten des VIG eine Vielzahl von Verbraucheranfragen ohne förmliches Verfahren und ohne Kostenerhebung einfach beantwortet worden sind und auch weiter beantwortet werden.

4.12.2. Die Regelungen des VIG vor dem Hintergrund der allgemeinen Kostenerhebungsgrundsätze

Die Inanspruchnahme von Leistungen der Verwaltung ist nach Maßgabe der jeweils einschlägigen Regelungen häufig mit Kosten verbunden. Das VIG geht insoweit keinen Sonderweg. Gebühren sind z.B. zu zahlen für die Ausstellung eines Personalausweises und für die Erteilung einer Baugenehmigung. Daneben sind die anfallenden Auslagen und Aufwendungen zu tragen.

Dem Gebührenbegriff unterfallen dabei alle öffentlich-rechtlichen Geldleistungen, die für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen zu zahlen sind. Grundsätzlich sollen die Kosten der Leistungen mit der Gebühr ganz oder teilweise gedeckt werden.⁴⁷³ Es kann zwischen Verwaltungsgebühren und Benutzungsgebühren unterschieden werden. Verwaltungsgebühren sind z.B. nach § 13 Nr. 1 Verwaltungskostengesetz von demjenigen zu zahlen, der eine Amtshandlung veranlasst oder zu dessen Gunsten sie vorgenommen wird. Benutzungsgebühren fallen z.B. auf

⁴⁷¹ Vgl. BT-Drucks. 16/5404, S. 2.

⁴⁷² Vgl. dazu auch die Ergebnisse bei *Oertel et al.*, 4.1. – Ergebnisse der Analyse von Internetauftritten zum VIG.

⁴⁷³ Vgl. nur BVerfGE 93, 319, 344 sowie E 108, 1, 13 (= NVwZ 2003, 715).

kommunaler Ebene für Abfall und Abwasser an. Maßgeblich sind jeweils die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen, die Grundstruktur ist jedoch weitgehend einheitlich.

Bei der Festlegung von Gebühren sind grundsätzlich die folgenden Prinzipien zu beachten:

- Kostendeckungsprinzip
- Äquivalenzprinzip
- Gleichheitssatz

Das Kostendeckungsprinzip schreibt vor, dass das Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der jeweiligen Einrichtung decken soll,⁴⁷⁴ und wirkt insoweit als Obergrenze einer Gebühr. Daneben greifen die Regelungen der Verwaltungskostengesetze. Das Äquivalenzprinzip erfordert ein angemessenes Verhältnis der zu entrichtenden Gebühr zur erbrachten Leistung.⁴⁷⁵ Durch das Äquivalenzprinzip wird damit auch die Höhe der Gebühr insgesamt begrenzt. Die Verwaltung ist insoweit auch gehalten, durch eine adäquate Bearbeitungsstruktur übermäßige Kosten zu vermeiden. Der Gleichheitssatz schließlich erfordert, dass für Differenzierungen bei der Gebührenhöhe ein sachlicher Grund vorliegt. Die Verwaltungspraktikabilität und der Grundsatz der Typengerechtigkeit erlauben im gewissen Umfang Ausnahmen.⁴⁷⁶ Dem Gesetzgeber kommt bei der Ausgestaltung der jeweiligen Regelungen ein Spielraum zu. Eine Kostendeckung kann, muss aber nicht festgelegt werden.⁴⁷⁷ So schreibt beispielsweise § 3 Abs. 1 HVwKostG vor, dass grundsätzlich bei der Bemessung der Gebühr von dem mit der Amtshandlung verbundenen Verwaltungsaufwand aller an der Amtshandlung Beteiligten auszugehen ist. Es wird außerdem ein Kostenunterschreitungsverbot festgelegt. Die Gebühr darf danach den Verwaltungsaufwand nur dann unterschreiten, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit erforderlich ist oder wenn die Amtshandlung für den Empfänger belastend wirkt.

Neben Gebühren können nach allgemeinem Kostenrecht auch Auslagen insbesondere für Kopien etc. erhoben werden.

⁴⁷⁴ Grundlegend BVerwGE 12, 162, 166.

⁴⁷⁵ S. nur BVerwG, DÖV 1975, 856.

⁴⁷⁶ BVerwG, DVBl. 1982, 76 f.; BVerwG, KStZ 1995, 54, 55.

⁴⁷⁷ Vgl. auch § 3 VwKostG.

4.12.3. Kostenerhebung nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG)

4.12.3.1. Rechtliche Bestimmungen

Die folgenden Ausführungen beziehen sich exemplarisch auf die Vorschriften des UIG des Bundes.

Nach § 12 Abs. 1 UIG werden für die Übermittlung von Informationen aufgrund des Gesetzes Gebühren und Auslagen erhoben. Ausgenommen hiervon ist die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort, die von den Behörden ausgehende Informationstätigkeit nach §§ 10 und 11 UIG sowie Maßnahmen zur Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen nach § 7 UIG. Nach § 12 Abs. 2 UIG sind die Gebühren unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationsanspruch wirksam in Anspruch genommen werden kann.

Das Gesetz enthält weiterhin eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung über kostenpflichtige Amtshandlungen und dehnt die Kostenpflicht auch auf private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 UIG aus.

Das UIG unterscheidet sich somit in zwei wesentlichen Punkten vom VIG. Es wird zum einen nicht auf das Kostendeckungsprinzip abgestellt. Zum anderen wird hervorgehoben, dass eine wirksame Inanspruchnahme des Anspruchs auch durch die Bemessung der Gebühren sicherzustellen ist. Im Übrigen sind im UIG rein zahlenmäßig mehr Ausnahmen von der Kostenpflicht vorgesehen, als dies beim VIG der Fall ist. Allerdings wird man hier berücksichtigen müssen, dass die gebührenfrei gestellten Tatbestände des UIG im VIG teilweise gar nicht vorhanden sind bzw. jedenfalls nicht ausdrücklich genannt werden. Dies gilt beispielsweise für die in § 7 UIG genannte Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen. Eine Kostenfreistellung für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte sowie die Einsichtnahme in Informationen sind demgegenüber nur im UIG, nicht aber im VIG vorgesehen.

Auch in den Anfangsjahren des UIG gab es Unklarheiten und Auseinandersetzungen über die Höhe der zu erhebenden Kosten sowie ein uneinheitliches Handeln der zuständigen Behörden.⁴⁷⁸

⁴⁷⁸ Vgl. *Redelfs*, in: Kloepfer (Hrsg.), *Die transparente Verwaltung*, S. 85, 91 ff., dort auch zur Problematik der „Strohmann-Aufträge“ sowie zu den Bearbeitungsfristen und zu Ausnahmen von Informationsansprüchen; *Albin*, *Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts*, S. 138 ff.

Schon unter dem UIG vom 08. Juli 1994⁴⁷⁹, das sich sowohl auf die Informationstätigkeit von Bundes- als auch von Landesbehörden bezog, wurde jedoch eine Umweltinformationskostenverordnung (UIGKostV) erlassen, durch die klare Grenzen gesetzt wurden. Nach der Neuordnung des Umweltinformationsrechts durch Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder wurden die Bestimmungen modifiziert.⁴⁸⁰ Folgende Regelungen der UIGKostV sind hervorzuheben.

- Auch bei Vorliegen mehrere gebührenpflichtiger Tatbestände dürfen die Gebühren insgesamt 500 € nicht übersteigen.
- Eine Befreiung bzw. Ermäßigung der Kostenerhebung ist vorgesehen, wenn dies im Einzelfall aus Gründen des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit geboten ist.
- Keine Kosten werden erhoben insbesondere bei der Rücknahme von Informationsanträgen sowie bei deren Ablehnung.

Der UIG-Kostenverordnung ist eine Anlage beigelegt, in der sowohl für Gebühren als auch für Auslagen Regelungen getroffen werden. Im Regelfall dürfen die Kosten für die Erteilung einer Auskunft 250 € nicht überschreiten. Sind im Einzelfall außergewöhnlich aufwendige Maßnahmen zur Zusammenstellung von Unterlagen, insbesondere zum Schutz öffentlicher oder privater Belange betroffen, sind Gebühren bis 500 € möglich. Die Kosten insgesamt sind damit überschaubar und für diejenigen, die Informationsansprüche in Anspruch nehmen wollen, auch kalkulierbar. Ob sie immer kostendeckend sind, darf bezweifelt werden. Dies wird vom Gesetz in Übereinstimmung mit der Umweltinformationsrichtlinie jedoch auch nicht verlangt.

4.12.3.2. Rechtsprechung und EG-Recht

Nach der Umweltinformationsrichtlinie dürfen Kosten nur für die Übermittlung (alte Fassung) bzw. Bereitstellung (neue Fassung) von Umweltinformationen erhoben werden.

Vorgaben zur Kostenerhebung finden sich in Art. 5 der Richtlinie 2003/4/EG. Danach können die nationalen Behörden für die Bereitstellung von Umweltinformationen eine Gebühr erheben, die jedoch eine angemessene Höhe nicht überschreiten darf. Der Zugang zu bestimmten öffentlichen Verzeichnissen oder Listen sowie die Einsichtnahme in die beantragten Informationen an Ort und Stelle ist gebührenfrei zu stellen. Grundsätzlich dürfen im Rahmen der Gebühr für die Erteilung

⁴⁷⁹ Grundlage war die Richtlinie 90/313/EWG vom 7.6.1990, ABl. L 158/56 vom 23.6.1990.
⁴⁸⁰ In Folge der neu gefassten Richtlinie 2003/4/EG, ABl. L 41/26 vom 14.2.2003.

von Umweltinformationen die Personalkosten für alle Behördentätigkeiten berücksichtigt werden, die unmittelbar zur Erfüllung des Umweltinformationsanspruchs erforderlich sind. Dazu können nach der Rechtsprechung auch Rechtsprüfungen gehören, die wegen einer Drittbetroffenheit notwendig werden.⁴⁸¹ Nach der Rechtsprechung des EuGH ist bei Ablehnung des Informationszugangs eine Gebührenerhebung nicht erlaubt.⁴⁸² Das deutsche Recht wurde entsprechend angeglichen. Soweit Umweltinformationen kommerziell genutzt werden sollen, darf eine marktübliche Gebühr verlangt werden.⁴⁸³ Im Bundesrecht wurde von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht.

4.12.4. Kostenerhebung nach dem IFG

4.12.4.1. Rechtliche Regelungen

Auch beim IFG erfolgt exemplarisch eine Beschränkung auf die Regelungen des Bundes.⁴⁸⁴ Generell wird davon ausgegangen, dass das Kostenrecht im Umweltinformationsrecht für die Antragsteller günstiger ausgestaltet ist als beim IFG.⁴⁸⁵

Nach § 10 IFG werden Gebühren und Auslagen erhoben, allerdings nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte. Nach der Gesetzesbegründung sollen darunter insbesondere mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand fallen.⁴⁸⁶ Da das Gesetz insoweit eine Einschränkung aber nicht vorschreibt, kann auch eine schriftliche oder elektronische Auskunft eine solche einfacher Art sein. Berücksichtigt werden soll dabei auch, dass der Aufwand für die Gebührenfestsetzung unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten angemessen ist.⁴⁸⁷

Die Gebühren sind nach Abs. 2 der Regelung auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Das Gesetz enthält im Übrigen eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung über die Gebührentatbestände und Gebührensätze. Ausnahmen sieht § 10 IFG nicht vor. Die Regelung ist demnach weniger großzügig als die des UIG. Das IFG ist nicht abschließend, das allgemeine

⁴⁸¹ S. OVG Münster, NVwZ-RR 2007, 648 f.

⁴⁸² Vgl. EuGH, NVwZ 1999, 1209 ff. mit Anmerkungen *Becker*, NVwZ 1999, 1187 ff.

⁴⁸³ BVerwG, NVwZ 2000, 913 ff.; Erwägungsgrund 18 der Richtlinie 2003/4/EG.

⁴⁸⁴ Ein Nachweis zu den einschlägigen Landesregelungen findet sich bei *Schoch*, IFG, Übersicht bei § 10.

⁴⁸⁵ Zu Unterschieden zwischen UIG und IFG vgl. auch *Schoch*, IFG, § 10, Rn. 77 f. m.w.Nachw.; *Berger*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 10 Rn. 1 ff.

⁴⁸⁶ BT-Drucks. 15/4493, S. 16.

⁴⁸⁷ *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 16 f. m.w.Nachw.

Verwaltungskostenrecht des Bundes kommt subsidiär zur Anwendung.⁴⁸⁸ Dies betrifft insbesondere das Verwaltungskostengesetz, ausgenommen ist lediglich § 15 Abs. 2 dieses Gesetzes und damit die dort getroffene Festlegung für Gebühren in besonderen Fällen.

Das IFG wird ergänzt durch die Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) vom 2. Januar 2006⁴⁸⁹. Folgende Bestimmungen sind hervorzuheben:

- Aus Gründen der Billigkeit und des öffentlichen Interesses kann die Gebühr um bis zu 50 % ermäßigt werden bzw. kann von der Erhebung einer Gebühr abgesehen werden.
- Aus dem Gebühren- und Anlagenverzeichnis ergibt sich eine Gebührenhöhe von bis zu 500 €. Auch hier ist bei der Gebührenhöhe der Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen. Anders als im UIG findet sich jedoch keine allgemeine Differenzierung von Gebühren bis 250 € sowie von 250 bis 500 €. Beim IFG soll es keine Rolle spielen, ob durch die Gebührenfestsetzung nennenswerte Einkünfte erzielt werden.⁴⁹⁰

4.12.4.2. Tatsächliche Inanspruchnahme

Nach der Jahresstatistik 2006 zum IFG haben die Behörden bei 1379 positiv beschiedenen Anträgen nur in 114 Fällen Gebühren erhoben. In 50 Fällen betrug die Gebühr dabei weniger als 50 €.⁴⁹¹ Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz konnte in seinem ersten Tätigkeitsbericht zum IFG überhöhte Gebührenforderungen nur in Einzelfällen feststellen. Als problematisch sah er jedoch die Forderung nach Gebührenvorauszahlungen an und die behördliche Vorabinformation, dass eine überdurchschnittlich hohe Gebührenforderung zu erwarten sei.⁴⁹² Insgesamt wird zum IFG-Kostenrecht eine positive Bilanz gezogen. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird es allerdings für sinnvoll gehalten, zumindest in der IFGGebV einen Höchstbetrag ausdrücklich anzugeben. Bislang ergibt sich dieser nur indirekt aus der Gebührentabelle. Die Übernahme der UIG-Bestimmung einer einheitlichen Kostengrenze auch für mehrere gebührenpflichtige Tatbestände wird angeregt.⁴⁹³

⁴⁸⁸ S. *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 9 m.w.Nachw.

⁴⁸⁹ BGBl. 2006 I, S. 6.

⁴⁹⁰ In diesem Sinne *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 8; vgl. aber auch *Brütigam*, DVBl. 2006, 950, 955.

⁴⁹¹ Zitiert nach *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 103 m.w.Nachw.

⁴⁹² Zitiert nach *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 103; Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Erster Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (2006/2007), S. 19 f. Positiv vermerkt wurde dort, dass durch die Vorabinformation eine Abstimmung des Informationsbegehrens zwischen den Behörden und der Verwaltung erfolgen könnte.

⁴⁹³ *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 104 f.

4.12.5. Sonstige Kostenregelungen

Werden Informationen von öffentlichen Stellen als Ausgangsmaterial für eigene Geschäftstätigkeiten verwendet, gelten hierfür nach § 3 Abs. 2 IWG die gleichen Entgelte und Bedingungen wie für sonstige Dritte. Vorgaben setzt auch die Richtlinie 2003/98/EG („PSI-Richtlinie“). Danach wird auch die Gebührenerhebung für die Bereitstellung und Gestattung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors festgelegt. Angestrebt wird nach Art. 6 eine Kostendeckung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne.⁴⁹⁴

4.12.6. Zusammenfassung und Stellungnahme

Zwischen den einzelnen Informationsgesetzen bestehen bezüglich der Kostenerhebung jedenfalls von den gesetzlichen Regelungen her nicht unerhebliche Unterschiede. Das VIG folgt dem Kostendeckungsprinzip. Das UIG und das IFG richten die Gebührenerhebung demgegenüber danach aus, dass die Informationsansprüche wirksam in Anspruch genommen werden können. In der Praxis wirken sich diese Unterschiede jedoch kaum aus. Dies gilt zum einen für die Ausgestaltung der Gebührenordnungen zu den jeweiligen Informationsgesetzen. Zum anderen aber auch für die tatsächliche Inanspruchnahme, wie dies die empirischen Erhebungen zum VIG gezeigt haben. Welche Ausgestaltung gewählt wird, bleibt grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen. Dieser kann jedoch durch vorrangige EG-Regelungen gebunden sein. Dies ist beim UIG der Fall. Das IFG nimmt einfache Auskünfte von der Gebührenpflicht aus.

Im Übrigen wird die Frage aufgeworfen, inwieweit voraussetzungslose Informationszugangsansprüche überhaupt kostenpflichtig sein sollten.

Bei den empirischen Erhebungen zum VIG im Rahmen dieser Studie wurden wirklich kostendeckende Gebühren von keiner Seite gefordert. In der Lit. ist teilweise angeregt worden, den allgemeinen Zugang zu amtlichen Informationen und die damit verbundene Erhöhung der Transparenz der Verwaltung aus Steuermitteln zu finanzieren.⁴⁹⁵ Demgegenüber wird jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass auf diese Weise die Informationssuchenden von der übrigen steuerzahlenden Bevölkerung subventioniert würden.⁴⁹⁶ Auch die EG-Kommission hat sich aus diesem Grund

⁴⁹⁴ Vgl. dazu Mitteilung KOM (2009) 212 vom 7.5.2009, zur Überprüfung der Richtlinie 2003/98/EG sowie deren Bewertung durch das Centrum für Europäische Politik vom 13.7.2009.

⁴⁹⁵ Vgl. *Dix*, DuD 2002, 291, 294; *Angelov*, Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs, S: 212, 248.

⁴⁹⁶ *Schoch*, IFG, § 10 Rn. 13; *Guckelberger*, in: *Fluck/Theuer*, § 10 IFG Rn. 11.

ausdrücklich dafür ausgesprochen, für den Zugang zu Informationen Gebühren zu verlangen.⁴⁹⁷ Es kann allerdings nicht verkannt werden, dass nach der derzeitigen Gestaltung eine nicht unerhebliche Subventionierung der Inanspruchnahme von Informationsansprüchen nach dem VIG jedenfalls bezüglich der so genannten Globalanfragen erfolgt. Empfohlen wird, einfache Ansprüche weitgehend gebührenfrei zu stellen. Ab einem bestimmten Aufwand könnte eine weitere Informationserteilung von der Zahlung angemessener Vorschüsse abhängig gemacht werden.⁴⁹⁸ Außerdem sollte eine Beratungspflicht der Behörden zur Stellung möglichst konkreter Anträge festgelegt werden.

4.13. Antrag und Rechtsschutz

4.13.1. Antragsverfahren

Bemängelt wurde das als zu förmlich angesehene Antragsverfahren. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 VIG ist ein schriftlicher Antrag erforderlich.⁴⁹⁹ In § 7 IFG findet sich dagegen keine ausdrückliche Regelung, dass das Verfahren hier auf Antrag eingeleitet wird. Konkludent wird aus dem Gesetz jedoch abgeleitet, dass ein Verfahren formlos eingeleitet werden kann.⁵⁰⁰ Nach § 4 Abs. 1 UIG werden Umweltinformationen auf Antrag zugänglich gemacht. Besondere Formvorschriften bestehen auch hier nicht. Betont werden sollte an dieser Stelle noch einmal, dass die Zahl der Informationsanfragen nur sehr bedingt einen Rückschluss auf die tatsächliche Informationsgewährung gegenüber den Verbrauchern zulässt. Insbesondere im Rahmen der für diese Studien durchgeführten Tiefeninterviews konnte festgestellt werden, dass eine große Zahl von Informationsanfragen auf nicht förmlichem Weg einfach bearbeitet und beantwortet wird, wie es übrigens auch schon vor Inkrafttreten des VIG der Fall war. In den Statistiken tauchen die entsprechenden Anfragen aber gar nicht als solche nach dem VIG auf. Im Übrigen werden Informationen auch vielfach bei Unternehmen nachgefragt.⁵⁰¹

Grundsätzlich sollte der Zugang zu Informationen einfach und nicht übermäßig formalisiert ausgestaltet sein, um die Zugangsschranke für Verbraucherinnen und Verbraucher niedrig zu halten.

⁴⁹⁷ Grünbuch über die Information des öffentlichen Sektors, KOM (1998) 585, Rn. 94.

⁴⁹⁸ Zu den englischen Kostenregelungen vgl. *Birkinshaw*, Länderbericht Großbritannien, in: Pfeiffer et al., Anhang 5 C. – Cost burdens for the parties involved; außerdem *Strohmeier*, Das europäische Umweltinformationszugangsrecht als Vorbild eines nationalen Rechts der Aktenöffentlichkeit, S. 228 ff. zu Erfahrungen in den USA, Kanada und Schweden.

⁴⁹⁹ Zur Art und Weise des Informationszugangs vgl. *Walz*, DÖV 2009, 623 ff.; vgl. außerdem *Mühlbauer*, DVBl. 2009, 354 ff.

⁵⁰⁰ S. nur *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 14 ff.

⁵⁰¹ Vgl. zum Ganzen auch *Oertel et al.*, 4.1.3. – Informationen über Rechte und Verfahren des VIG im Internet.

Anträge sollten insbesondere auch per E-Mail gestellt werden dürfen, was letztlich auch ihre Beantwortung erleichtert.

4.13.2. Bearbeitungsfristen

Die Bearbeitungsfristen betragen nach § 4 Abs. 2 UIG grundsätzlich 1 Monat, bei Beteiligung Dritter 2 Monate. Bei Beteiligung Dritter darf der Informationszugang allerdings erst erfolgen, wenn die Entscheidung bestandskräftig ist oder zwei Wochen nach Anordnung der sofortigen Vollziehung. Werden Rechtsbehelfe in Anspruch genommen, ist die 2-Monatsfrist häufig nicht einzuhalten. Nach § 3 Abs. 3 UIG sind Informationen ebenfalls grundsätzlich innerhalb eines Monats, bei umfangreichen und komplexeren Informationen spätestens mit Ablauf von zwei Monaten zugänglich zu machen. Das IFG regelt in § 7 Abs. 5, dass Informationen unverzüglich bzw. jedenfalls innerhalb eines Monats erfolgen sollen. Bei Beteiligung Dritter darf der Informationszugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder nach etwaiger Anordnung der sofortigen Vollziehung mindestens zwei Wochen verstrichen sind. Schon von Gesetzes wegen kann es demnach deutlich häufiger als zwei Monate bis zum Informationszugang dauern.

Die empirischen Erhebungen im Rahmen dieser Studie haben ergeben, dass in mehr als 73 % der Fälle die gesetzlich vorgegebenen Fristen eingehalten werden konnten. In den Fällen, in denen die Frist nicht eingehalten wurde, waren überdurchschnittlich häufig Dritte zu beteiligen. Sicherlich wird man hier in Zukunft jedenfalls teilweise Verbesserungen schon dadurch erreichen können, dass Streitfragen und Unsicherheiten, wie sie für die Anfangsphase neuer Gesetze typisch sein dürften bei der Auslegung des Gesetzes, im Laufe der Zeit durch die Gerichte geklärt werden. Im Gesetz selbst angelegte Unsicherheiten und Unklarheiten sollten beseitigt werden. Dies gilt insbesondere für die Definition von „Verstößen“ im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 UIG. Klarer festgelegt werden sollte auch, wann von der Vorlage von Ausschlussgründen auszugehen ist. Ebenso sollten einheitliche Vorgaben zur Abwägung festgelegt werden. Auf diese Weise dürfte sich die Zahl der Fälle mit Zeitverlängerungen bei Drittbeteiligung deutlich senken lassen. Im Übrigen wäre es aber nicht – wie in den Tiefeninterviews teilweise gefordert – zulässig, auf die Drittbeteiligung einfach zu verzichten. Die im Gesetz festgelegten Ausschluss- und Beschränkungsgründe zum Schutz privater Belange sind weitgehend grundrechtsgebunden und daher zwingend zu berücksichtigen. Bei den insoweit noch verbleibenden Fällen dürfte es nicht selten schwierig sein, die vom Gesetz vorgegebene 2-Monats-Frist einzuhalten. Man sollte insoweit überlegen, an der Frist für Regelfälle festzuhalten. Gleichzeitig scheint es angesichts der Komplexität mancher Anfragen und in Fäl-

len der aufwändigen Einbeziehung von Dritten sinnvoll, keine feste Frist festzulegen, sondern vielmehr eine zügige Bearbeitung zu verlangen.

Im Moment jedenfalls verlangt das Gesetz teilweise Unmögliches von den zuständigen Behörden, insbesondere, wenn eine bestandskräftige Entscheidung gegenüber Dritten nach § 4 Abs. 3 VIG vor Gewährung des Informationszugangs vorliegen muss. Angesichts der durchschnittlichen Dauer etwaiger Widerspruchs- und Klageverfahren kann hier auch bei zügiger Bearbeitung die Frist von zwei Monaten nicht eingehalten werden.

4.13.3. Rechtsbehelfe

Grundsätzlich gelten die allgemeinen Regeln der VwGO. Die Informationsgesetze enthalten daneben nur zum Teil eigenständige Regelungen zu Rechtsbehelfen. Nach § 4 Abs. 4 VIG findet bei einer Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang ein Vorverfahren nach § 68 VwGO auch bei Entscheidungen einer obersten Bundesbehörde statt. Diese ist dann auch Widerspruchsbehörde. Nach § 9 Abs. 4 IFG ist gegen die Ablehnung des Informationsanspruchs Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Auch hier wird das Widerspruchsverfahren auf Entscheidungen von obersten Bundesbehörden erweitert. Eine Regelung zum Rechtsschutz enthält § 6 UIG. Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs wird ausdrücklich festgeschrieben. Gegenüber den informationspflichtigen Stellen wird ein Anspruch auf nochmalige Überprüfung festgelegt.

4.14. Einsatz von Informationsbeauftragten

Weder das VIG noch das UIG sehen die Möglichkeit vor, einen Informationsfreiheitsbeauftragten anzurufen.⁵⁰² Eine entsprechende Regelung enthält dagegen § 12 IFG. Nach der Regelung kann jeder den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang als verletzt ansieht. Die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz in Personalunion wahrgenommen. Das Gesetz stellt auf diese Weise eine Möglichkeit zur Verfügung, außerhalb aufwendiger Gerichtsverfahren in Konfliktfällen unbürokratisch und unentgeltlich eine Einigung zu versuchen. Das IFG räumt damit allen Bürgerinnen und Bürgern ein spezifisches Petitionsrecht ein.⁵⁰³ Der Bundesbeauftragte nimmt die Funktion einer Ombudsperson wahr. Die ausdrückliche Einrichtung des Amtes ist nicht vorgeschrieben, seine Existenz wird vielmehr vom Gesetz vorausgesetzt. In dem

⁵⁰² Vgl. aber den Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes, BT-Drucks. 16/199.

⁵⁰³ Vgl. dazu *Schoch*, IFG, § 12 Rn. 1 m.w.Nachw.

Amt wird eine institutionelle Stärkung der Informationszugangsfreiheit gesehen. Der subjektive Rechtsschutz soll gestärkt, die konsensuale Streitbeilegung erleichtert und damit eine Entlastung von Verwaltung und Gerichten erreicht werden. Offenbar hat sich die Institution in der Praxis bewährt.⁵⁰⁴

Ihre Übernahme in das VIG sollte überlegt werden. Eine derartige Ombudsperson könnte auch eine Alternative sein zur Einführung der teilweise geforderten einheitlichen Ansprechstelle, weil damit u.a. eine einheitliche Anwendung des VIG gefördert werden könnte, ohne auf die Vorteile der Bürgernähe und der Vermeidung eines übermäßigen Koordinationsaufwands zu verzichten. Den im Rahmen der empirischen Untersuchung vorgebrachten Bewertungen könnte so weitgehend Rechnung getragen werden. Die Ombudsperson könnte außerdem bei der Suche nach den richtigen Ansprechpartnern helfen.

4.15. Ist Systematisierung und Vereinheitlichung sinnvoll?

Grundsätzlich erscheint eine Systematisierung und Vereinheitlichung der vorhandenen Informationsgesetze sinnvoll.

In einem allgemeinen Teil eines umfassenden Informationsgesetzes sollten insbesondere geregelt werden:

- Form des Antrags einschließlich Bestimmtheitsanforderungen
- Form der Informationsgewährung sowie Richtigkeit der Informationen
- Ausschlussstatbestände
- Beteiligung Dritter
- Aktive Auskunftserteilung ohne Antrag
- Gebühren und Auslagen
- Rechtsschutz.

Bislang wurden die vorhandenen Informationsgesetze auf unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen gestützt. Für das VIG wird eine Bundeskompetenz für das Lebensmittelrecht geltend gemacht und damit auf eine Sachkompetenz abgestellt. UIGe und IFGe von Bund und Ländern stellen dagegen darauf ab, das Verfahren für die jeweiligen Behörden geregelt werden. Will man ein

⁵⁰⁴ Vgl. dazu Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Erster Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (2006/2007), S. 20 f.

einheitliches Gesetz verabschieden bzw. zumindest einen allgemeinen Teil eines Informationsgesetzes, muss an einheitliche Kompetenzen angeknüpft werden. Denkbar wäre auch der Erlass eines Modellgesetzes auf Bundesebene, welches als Vorbild für Regelungen der Länder dienen könnte.

Das VIG weist gegenüber den Regelungen von IFG und UIG eine Reihe von Besonderheiten auf, deren Erhalt bzw. Ausweitung auf alle Informationsansprüche im Rahmen eines einheitlichen Informationszugangsgesetzes bedacht werden sollte. Eine Besonderheit des VIG besteht darin, dass anders als im UIG und im IFG Informationsansprüche während laufender Verwaltungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen sind. Zugänglich zu machen sind allerdings Informationen über Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften sowie über von einem Erzeugnis ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher. Der Zugang zu Informationen über Verstöße ist außerdem kostenfrei.

Im VIG werden Auskunftsansprüche vollkommen voraussetzungslos gewährt, während nach dem IFG immer dann, wenn ein Antrag bestimmte Daten Dritter betrifft, eine Begründung erforderlich ist. Durch diese soll die zuständige Behörde die für eine Interessenabwägung erforderlichen Informationen erhalten. Während im VIG verlangt wird, dass der Antrag auf Information hinreichend bestimmt sein und erkennen lassen muss, auf welche Informationen er gerichtet ist, wird im UIG eine Präzisierung des Antrags ausdrücklich angesprochen. Berichtigungspflichten finden sich derzeit nur in § 40 LFGB. Eine Besonderheit des VIG besteht im Übrigen darin, dass nicht nur Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sondern auch sonstige wettbewerbsrelevante Informationen als schützenswerter privater Belang eingestuft werden. Die aktiven Informationsbefugnisse der Behörden nach dem VIG gehen über diejenigen des IFG und des UIG hinaus. Insoweit sollte überlegt werden, Regelungen über antragslose Informationen der Behörden unter ausdrücklicher Nennung von Namen und Unternehmen in § 40 LFGB zusammen zu fassen.

Teil 4: Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Das Verbraucherinformationsgesetz wurde im November 2007 verabschiedet und ist am 1. Mai 2008 in Kraft getreten.
2. Anlass für die Wiedervorlage des Gesetzes durch den seinerzeitigen Bundesminister Seehofer im Jahre 2006 war u.a. das Ziel der Vorbeugung und Eindämmung von Lebensmittelskandalen. Die Notwendigkeit eines eigenständigen Gesetzes wurde mit den speziellen Erfordernissen des Lebensmittel- und Futtermittelrechts und der Praxis der Lebensmittelkontrolleure begründet.
3. Im Gesetzgebungsverfahren gab es eine Reihe von Streitpunkten. Kritisiert wurde zum einen der beschränkte Anwendungsbereich des Gesetzes. Gefordert wurde die Einbeziehung technischer Produkte sowie von Chemikalien, Arzneimitteln, Pyrotechnik, Werkzeugen und von Dienstleistungen, insbesondere von Finanzdienstleistungen. Außerdem wurde ein eigenständiger Auskunftsanspruch gegen Unternehmen diskutiert. Die Regelungen zur Verfahrens- und Gebührenerhebung wurden als undurchsichtig kritisiert. Ebenso, dass eine Einrichtung zur außergerichtlichen Streitbeilegung fehle.
4. Die Bundesregierung wurde von Bundestag und Bundesrat aufgefordert, das VIG zu evaluieren und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Informationsansprüche unterbreiten. Zu diesem Zweck sollten die Erfahrungen mit den Regelungen des VIG analysiert sowie praktikable und juristisch tragfähige Lösungen zur Bewältigung etwaiger Probleme entwickelt werden. Der Forschungsgemeinschaft wurde ein entsprechender Auftrag erteilt
5. In einem ersten Teil des Projekts wurde eine im Frühjahr 2009 vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) durchgeführte bundesweite Erhebung bei Behörden ausgewertet und durch Rückfragen abgerundet. Ergänzend wurden eigene empirische Erhebungen der Forschungsgemeinschaft (schriftliche Befragungen und Tiefeninterviews) durchgeführt. In juristischer Hinsicht wurden drei große Themenblöcke bearbeitet. Zunächst wurde untersucht, inwieweit der Anwendungsbereich des VIG ausgeweitet werden sollte. Daneben wurde auf die Einbeziehung von Unternehmen in die verbraucherpolitische Verantwortung eingegangen. Schließlich wurde eine gegenseitige Abstimmung und Systematisierung aller gesetzlichen Informationsrechte vorgenommen.
6. In der Praxis wurde das Gesetz insbesondere von einigen Verbraucherschutzorganisationen stark kritisiert. Ein „Praxistest“ von Greenpeace beurteilte die Wirkungen des VIG mit „abschrecken, abservieren, abkassieren“. Die Verbraucherzentrale Bundesverband kam bei einem „bundesweiten Behördentest“ zu dem Ergebnis, dass das VIG bei den Verbrauchern durchgefallen sei.

7. Nach den im Rahmen dieser Studie durchgeführten und ausgewerteten Erhebungen kann diese Beurteilung nicht aufrechterhalten werden.
8. Zwar war die Zahl der innerhalb eines Jahres gestellten Anträge mit 487 nicht besonders hoch. Allerdings war das VIG nicht die alleinige Informationsquelle der Verbraucherinnen und Verbraucher. Wie schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes wurde eine große Zahl nicht förmlicher Anfragen von den Behörden, aber auch von Unternehmen beantwortet. Eine große Zahl der Informationsanträge nach dem VIG wurde im Übrigen von den Verbraucherorganisationen selbst gestellt. Allein die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) hat bundesweit 105 Anträge mit zum Teil sehr umfassenden Fragestellungen (Globalanfragen) gestellt.
9. Gefragt wurde schwerpunktmäßig nach Rechtsverstößen. Außerdem nach Überwachungsmaßnahmen, der Beschaffenheit von Lebensmitteln, Gefahren und Ausgangsstoffen. Bei 324 Anträgen wurde pauschal nach größeren Datenbeständen gefragt. Nur knapp ein Drittel der Anträge bezog sich konkret auf bestimmte Produkte.
10. Zum Stichtag der Untersuchung war der Informationszugang in 187 Fällen ganz und in 48 Fällen teilweise gewährt worden. In 143 Fällen war er abgelehnt worden. Die restlichen Anträge waren noch nicht abschließend bearbeitet. Dies war mit erforderlichen Rückfragen sowie laufenden Widerspruchs- und Klageverfahren zu erklären. Ablehnungsgründe waren neben öffentlichen Belangen insbesondere die Wahrung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie von personenbezogenen Daten und geistigem Eigentum.
11. Die Bearbeitungsdauer soll nach dem Gesetz in der Regel innerhalb einer Frist von einem Monat erfolgen, bei Drittbeteiligung zwei Monate. Diese Frist wurde in 301 Fällen eingehalten. Zu Fristüberschreitungen kam es insbesondere bei umfangreichen Globalanträgen mit Drittbeteiligung. Insoweit erscheint allerdings die vom Gesetz gesetzte Frist angesichts der ebenfalls nach den gesetzlichen Vorschriften erforderlichen Verfahrensschritte als zu kurz bemessen. Eine offenere Vorgabe wäre insoweit zweckmäßig. Bei Beibehaltung der Regelfrist von einem Monat könnte im Übrigen eine zügige Bearbeitung vorgegeben werden.
12. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle wurde keine Gebühr erhoben, in 15 Fällen bis zu 25 €, in 52 Fällen bis zu 250 € und in 6 Fällen über 250 €. Von einer überhöhten Gebührenerhebung kann damit keine Rede sein. Eher ist zu bezweifeln, dass wie vom Gesetz gefordert kostendeckende Gebühren erhoben wurden. Es dürfte in vielen Fällen vielmehr zu einer deutlichen Subventionierung der Informationsgewährung durch die öffentliche Hand gekommen sein. Dies gilt insbesondere für die Beantwortung umfassender Globalanfragen.

13. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher dürfte sich jedoch die Gebührenerhebung durchaus als wenig transparent dargestellt haben. Erst nach und nach lagen Regelungen für die einzelnen Bundesländer vor. Diese waren nicht immer unmittelbar zugänglich und nachvollziehbar, so dass sich das Kostenrisiko nicht abschätzen ließ.
14. Im Rahmen der Studie wurde sodann untersucht, ob der Anwendungsbereich des VIG ausgeweitet werden sollte. Im Ergebnis wird dies abgelehnt. Zum einen finden sich bereits jetzt spezielle Informations- und Kennzeichnungspflichten in einer Reihe von Spezialgesetzen sowie auf der Ebene des europäischen Rechts. Die insoweit bestehenden Einschränkungen z.B. zum Geheimnisschutz sind zu beachten.
15. Außerdem wird in der Diskussion häufig verkannt, dass auf Grundlage des geltenden Rechts bereits jetzt Informationsansprüche geltend gemacht werden können. Dies gilt insbesondere für die derzeit im Fokus stehenden Informationsansprüche bei Finanzdienstleistungen. Derartige Ansprüche können, abgesichert durch die Rechtsprechung, auf Grundlage des IFG geltend gemacht werden. Im Übrigen konnten vor Inkrafttreten des VIG auch auf Lebensmittel bezogene Informationen auf Grundlage des IFG nachgefragt werden.
16. Es wäre im Übrigen auch in systematischer Hinsicht nicht zweckmäßig, in einem Spezialgesetz wie dem VIG Regelungen für noch speziellere Bereiche einzufügen. Ziel sollte nicht die weitere Diversifizierung der Informationsansprüche sein, sondern ihre Vereinheitlichung und Zusammenfassung in einem Gesetz. Die deutsche Aufteilung zwischen IFG und VIG ist auch im internationalen Vergleich ein einmaliger Sonderweg.
17. Die Einräumung von voraussetzungslosen Auskunftsansprüchen stellt sich im deutschen Recht als neuere Entwicklung dar. Ursprünglich kannte das deutsche Verwaltungsrecht Akteneinsichts- und Anhörungsrechte nur für diejenigen, die wegen tatsächlicher und rechtlicher Betroffenheit unmittelbar an einem Verwaltungsverfahren zu beteiligen waren.
18. Mittlerweile wurde jedoch nicht nur das VIG, sondern zuvor schon Umweltinformationsgesetze sowie Informationsfreiheitsgesetze erlassen. Informationsansprüche und allgemeine Transparenzgrundsätze werden auch aus den Verfassungsgeboten der Rechtsstaatlichkeit und dem Demokratieprinzip abgeleitet. Auf der anderen Seite sind die Grundrechte derjenigen zu beachten, über die informiert wird. Diesen ist durch die Gestaltung von Ausschlussstatbeständen Rechnung zu tragen. Gleiches gilt, soweit öffentliche Belange durch Informationsbegehren betroffen sind.
19. Vom Grundsatz her wird die Einräumung voraussetzungsloser Informationsansprüche nicht mehr in Frage gestellt. Die vorhandenen Informationsgesetze stehen aber mitunter zumindest in einem gewissen Gegensatz zu weiteren Gesetzen, die Informationsansprüche

regeln, aber zugleich in nicht geringem Ausmaß auch beschränken, wie dies z.B. in Archivgesetzen der Fall ist.

20. Bei der Einbeziehung von Unternehmen in die verbraucherpolitische Verantwortung ist zu unterscheiden zwischen gesetzlichen Auskunftsansprüchen gegen Unternehmen und freiwilligen Maßnahmen.
21. Schon jetzt werden durch das deutsche und das europäische Recht umfassende Pflichtinformationen und Kennzeichnungsvorgaben festgelegt. Daneben gibt es Warn- und Rückrufpflichten. Außerdem gelten die allgemeinen Regelungen des Vertragsrechts sowie der Delikt- und Produkthaftung. Darüber hinausgehende gesetzliche Informationsansprüche erscheinen nicht zweckmäßig.
22. Als sinnvoll erscheint es aber, die bereits vorhandenen Ansätze freiwilliger Gütesiegel, Selbstverpflichtungen und Qualitätsmanagementsicherungssystemen weiter auszubauen. Insoweit wäre auch die Vorgabe eines gesetzlichen Rahmens in Anlehnung an die EG-Umweltaudit-Verordnung denkbar. Herangezogen werden können aber auch national und international anerkannte Standards wie der internationale Standard SA8000 (Social Accountability), in dem insbesondere Vorgaben zur Verhinderung von Kinderarbeit sowie Gesundheits- und Sicherheitsstandards gesetzt werden. Nicht selten wird die Einhaltung derartiger Standards zur Voraussetzung im Handelsverkehr gemacht. Unternehmen, die sich selbst zur Einhaltung hoher Standards verpflichten, können sich insoweit selbst positiv von ihren Mitbewerbern abgrenzen.
23. Außerdem können öffentliche Informationen durch Informationen und Stellungnahmen von Unternehmen ergänzt werden. Möglich ist beispielsweise eine Verlinkung von Internetseiten, wie sie z.B. im Pestizidreport von Nordrhein-Westfalen praktiziert wird.
24. Im Übrigen wird empfohlen, die vorhandenen gesetzlichen Informationsrechte abzustimmen und zu systematisieren. Die bestehenden Gesetze überschneiden sich und treffen in Teilbereichen unterschiedliche Regelungen. Sachliche Gründe dafür gibt es nur zum Teil. Soweit sie fehlen, führen die Unterschiede zu Unsicherheit und Intransparenz. Eine Zusammenfassung der vorhandenen Ansprüche, ergänzt durch Sonderregelungen für sachspezifische Besonderheiten, wäre vorzuziehen.
25. In einen allgemeinen Teil eines umfassenden Informationsgesetzes sollten insbesondere geregelt werden:
 - Form des Antrags einschließlich Bestimmtheitsanforderungen
 - Form der Informationsgewährung sowie Richtigkeit der Informationen
 - Ausschlussstatbestände
 - Beteiligung Dritter
 - Aktive Auskunftserteilung ohne Antrag

- Gebühren und Auslagen
- Rechtsschutz

26. Bislang werden die vorhandenen Informationsgesetze auf unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen gestützt. Für das VIG wird eine Bundeskompetenz für das Lebensmittelrecht geltend gemacht und damit auf eine Sachkompetenz abgestellt. UIGe und IFGe von Bund und Ländern stellen dagegen darauf ab, dass Verfahren für die jeweiligen Behörden geregelt werden. Will man ein einheitliches Gesetz verabschieden bzw. zumindest einen allgemeinen Teil eines Informationsgesetzes, muss an einheitliche Kompetenzen angeknüpft werden. Denkbar wäre auch der Erlass eines „Modellgesetzes“ auf Bundesebene, das als Vorbild für Regelungen der Länder dienen könnte.
27. Die vorhandenen Informationsgesetze verfolgen jedenfalls zum Teil unterschiedliche Zwecke. Während beim UIG und beim IFG Zugang zu amtlichen Informationen gewährt wird, steht beim VIG die Information über Verstöße im Zentrum. Diese Ausrichtung erscheint einseitig und dürfte zur Erreichung der verfolgten Ziele auch nur bedingt geeignet sein.
28. Anlass für den Erlass des VIG war die Bekämpfung von Skandalen. Will man diese verhindern oder zumindest schnell und wirkungsvoll auf etwaige Missstände reagieren, so ist zunächst einmal ein wirkungsvolles ordnungsrechtliches Handeln der zuständigen Behörden erforderlich. Dies wiederum setzt eine systematische und flächendeckende Überwachung und die Bereitstellung der entsprechenden behördlichen Überwachungskapazitäten voraus.
29. Außerdem ist es erforderlich, dass sachgerechte ordnungsrechtliche Vorgaben für die überwachten Bereiche bestehen. Insoweit gibt es auffällige Unterschiede. Für das Gaststättengewerbe fehlen wirksame Vorgaben weitgehend. Etwas anderes gilt nur für die Betriebe, für die (noch) ein Meisterzwang herrscht, wie dies z.B. bei Bäckern und Konditoren der Fall ist. Auch für die industrielle Produktion gibt es umfassende rechtliche Vorgaben.
30. Nachträgliche Informationen können nur indirekte Wirkungen haben. Die durch die Veröffentlichung von Informationen erzeugte Prangerwirkung kann Einfluss darauf haben, dass Unternehmen und Behörden in Zukunft auf stärkere Rechtskonformität achten. Auch bei zügiger Informationserteilung können unmittelbar kaufrelevante Informationen aber nicht in einem zeitlich angemessen Rahmen zur Verfügung stehen.
31. Um eine direkte Information vor Kaufentscheidungen zu ermöglichen, wird z.T. die Einführung eines sog. Smiley-Systems befürwortet. Mit diesem soll am Ort des Verkaufs oder Verzehrs eine Information über die Einhaltung bestimmter Vorgaben ermöglicht werden. Die Funktionsfähigkeit und Aussagekraft einer derartigen Kennzeichnung setzt allerdings einen flächendeckenden Vollzug und eine zeitnahe Nachkontrolle voraus. Denkbar

ist auch eine rein positive Auszeichnung für mehrfach beanstandungsfreie Untersuchungen. Ein Smiley-System kann auch auf freiwilliger Basis eingeführt werden und könnte dann wie ein Qualitätssiegel wirken.

32. Im VIG sollte klarer festgelegt werden, welche Behörden auskunftspflichtig sind. Die Durchführung von Untersuchungen durch staatliche Untersuchungsämter stellt sich im Regelfall als interne Verwaltungshandlung dar. Erst die sachlich für Entscheidungen zuständige Stelle sollte daher informationspflichtig sein.
33. Grundsätzlich sollte der Zugang zu Informationen einfach und nicht übermäßig formalisiert ausgestaltet sein, um die Zugangsschranke für die Verbraucherinnen und Verbraucher niedrig zu halten. Anfragen sollten formlos, u.a. per eMail gestellt werden dürfen, was letztlich auch ihre Beantwortung erleichtert. Auf der anderen Seite sollte ein Mindestmaß an Bestimmtheit des Antrags vorgeschrieben werden. Soweit dies für etwaige Abwägungen mit öffentlichen oder privaten Belangen erforderlich ist, sollte auch eine Begründung für das Informationsbegehren nachgefragt werden können. Nur so können alle abwägungserheblichen Belange erkannt und berücksichtigt werden. Eine entsprechende Regelung ist im IFG schon enthalten.
34. Wegen der Auswirkungen der Informationen, die nicht selten über diejenigen ordnungsrechtlicher Maßnahmen hinausgehen, sind Vorgaben zur Richtigkeit der erteilten Auskünfte zu setzen. Bei akuten Gesundheitsgefährdungen sind Informationen ggfs. auch auf ungesicherter Erkenntnisgrundlage erforderlich. Dieser Umstand ist bei der Bekanntgabe der Information deutlich zu machen.
35. Bei der aktiven Auskunftserteilung ohne Antrag sollte zwischen Auskünften mit und ohne Namensnennung unterschieden werden. Wie im UIG für die Umwelt sollte für den Bereich des VIG festgelegt werden, dass allgemein über den Zustand von Lebensmitteln informiert wird. Entsprechende Vorgaben setzt auch das europäische Recht. Bei der Nennung von Namen ist eine Abstimmung der einschlägigen Vorschriften erforderlich. Die derzeitige Regelung, die für die Bekanntmachung gerade schwerer Verstöße und Gefährdungen klare und enge Vorgaben in § 40 LFGB setzt, nicht aber bei darunter liegenden „leichteren“ Fällen, erscheint systematisch verfehlt.
36. Von den Wirkungen stellt sich die Bekanntgabe entsprechender Informationen für die Betroffenen häufig als schwerwiegender dar als ordnungsrechtliche Maßnahmen. Auch aus diesem Grund sind insbesondere bei der Information über Verstöße klare Vorgaben vor der Bekanntgabe zu erfüllen. Es kann daran gedacht werden, Auskünfte über Verstöße nur dann zu erteilen, wenn diese bestandskräftig festgestellt worden sind. Derartige Auskünfte könnten dann ohne nachträgliche Anhörung des betroffenen Unternehmens gewährt werden, ggfs. unter Abwägung der Schwere des Verstoßes mit dem Informationsinteresse des

Antragstellers. Das Instrument der vorläufigen Vollziehung kann soweit erforderlich genutzt werden. Denkbar ist auch, den Informationsanspruch auf wiederholte Verstöße mit einer gewissen Gesundheitsrelevanz zu begrenzen.

37. Informationen sollten grundsätzlich in einen angemessenen Referenzrahmen gestellt werden, um ihre Bedeutung einschätzen zu können.
38. Gebühren und Auslagen sollten in möglichst transparenter und nachvollziehbarer Form festgelegt und öffentlich zugänglich gemacht werden (z.B. auf gemeinsamer Internetseite von Bund und Ländern). Die derzeit gesetzlich festgelegte kostendeckende Gebührenerhebung findet nicht statt. Stattdessen werden gerade umfassende Informationsanfragen im Ergebnis staatlich nicht unerheblich subventioniert. Empfohlen wird, einfache Auskünfte weitgehend gebührenfrei zu stellen. Ab einem bestimmten Aufwand sollte eine weitere Informationserteilung ähnlich wie in England von der Zahlung angemessener Vorschüsse abhängig gemacht werden. Eine Beratungspflicht der Behörden zur Stellung möglichst konkreter Anträge sollte festgelegt werden.
39. Eine einheitliche Anwendung des Gesetzes könnte durch den Einsatz eines Informationsbeauftragten, wie sie z.B. das IFG des Bundes vorsieht, gefördert werden.
40. In der Öffentlichkeit sollte auf eine angemessene Darstellung von Umfang und Grenzen der Informationsfreiheitsgesetze hingewiesen werden. Sie sind ein wichtiges, aber keinesfalls das einzige Mittel, für einen angemessenen Schutz der Bürgerinnen und Bürger. Auf nationaler und vor allem auch auf europäischer Ebene bestehen vielfältige Regelungen, die ebendieses Ziel verfolgen und die auch bei der Ausgestaltung der voraussetzungslosen Informationsansprüche zu beachten sind.

Literaturverzeichnis

- Albers, Marion/
Ortler, Bettina** Verbraucherschutz und Markttransparenz im Recht der Verbraucherinformation, GewArch 2009, 225 ff.
- Albin, Silke** Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, Berlin 1999.
- Allen, Anita** Länderbericht der Vereinigten Staaten von Amerika, in: Pfeiffer et al., Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2010.
- Angelov, Jean** Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs, Frankfurt am Main 2000.
- Anhalt, Ehrhard/
Dieners, Peter** Handbuch des Medizinproduktrechts, München 2003.
- Bamberger, Heinz Georg/
Roth, Herbert** Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 2. Aufl., München 2007.
- Becker, Florian** Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum deutschen Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1999, 1187 ff.
- Berger, Sven/
Roth, Jürgen/
Scheel, Christopher (Hrsg.)** Informationsfreiheitsgesetz: Kommentar, Köln u.a. 2006.
- Bethge, Herbert** Zur verfassungsrechtlichen Legitimation informalen Staatshandelns der Bundesregierung, Jura 2003, 327 ff.
- Beyerlein, Thorsten/
Borchert, Günter** Verbraucherinformationsgesetz: Kommentar, München 2010.
- Bieber, Roland** Informationsrechte Dritter im Verwaltungsverfahren, DÖV 1991, 857 ff.
- Birkinshaw, Patrick** Länderbericht Großbritannien, in: Pfeiffer et al., Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2010.
- Birthler, Marianne** Vergangenheitsbewältigung durch Informationszugang, in: Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, 123 ff.
- Böhm, Monika** Information, Empfehlung und Warnung als Instrumente des Umweltrechts, JA 1997, 794 ff.

- Böhm, Monika/
Freund, Georg/
Voit, Wolfgang (Hrsg.)** Verbraucherinformationsgesetz – 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, Marburger Schriften zum Lebensmittelrecht, Baden-Baden 2009.
- Böhm, Monika/
Freund, Georg/
Voit, Wolfgang (Hrsg.)** Information und Kommunikation von Unternehmen und Behörden – 3. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, Marburger Schriften zum Lebensmittelrecht, Baden-Baden 2010 (im Erscheinen).
- Bortz, Jürgen** Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, 6. Aufl., Heidelberg 2005.
- Bräutigam, Tobias** Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, DVBl. 2006, 950 ff.
- Britz, Gabriele/
Eifert, Martin/
Groß, Thomas** Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit, DÖV 2007, 717 ff.
- Bruck/Möller** Versicherungsvertragsrecht, Großkommentar, Hrsg. von H. Baumann/M. Beckmann/K. Johannsen/R. Johannsen, 9. Aufl., Berlin 2008.
- Bull, Hans Peter** Informationsfreiheitsgesetze - wozu und wie?, ZG 2002, 201 ff.
- Claus, Frank/
Bouteiller, Michael/
Schrader, Christian** Risikokommunikation im Anwendungsbereich der Störfall-Verordnung; Teil III Gender Mainstreaming und Risiko, UBA-Texte Nr. 32/06.
- Deutsche Umwelthilfe** Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation der Fraktionen CDU/CSU und SPD (BT-Drucksache 16/1408), v. C. Ziehm, Berlin 23.5.2006.
- Dieners, Peter/
Reese, Ulrich** Handbuch des Pharmarechts, München 2010.
- DiFabio, Udo** Selbstverpflichtungen der Wirtschaft - Grenzgänger zwischen Freiheit und Zwang, JZ 1997, 969 ff.
- Dix, Alexander** Akteneinsicht und Informationszugang in Brandenburg, DuD 2002, 291 ff.
- Domeier, Danja** Die Weitergabe von Informationen über Verstöße gegen das Lebensmittelrecht im Verwaltungsverfahren und bei drohendem Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz – 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, 84 ff.
- Domeier, Danja/
Matthes, Robert** Verbraucherinformationsgesetz, Wiesbaden 2008.

- Duschaneck, Alfred** Der Zugang zu Verwaltungsinformationen in Österreich, in: Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, 73ff.
- Eifert, Martin** Öffentliche Interessen als Grenze des Auskunftsanspruchs nach VIG, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz – 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, 66 ff.
- Engelbert, Anke/
Kutscha, Martin** Staatliche Öffentlichkeitsarbeit und Demokratieprinzip, NJW 1993, 1233 ff.
- Erbs, Georg/
Kohlhaas, Max** Strafrechtliche Nebengesetze: Kommentar, Loseblattwerk (4 Ordner), hrsg. v. F. Ambs, Stand: 177. Aufl., München 2009.
- Fluck, Jüger/
Theuer, Andreas (Hrsg.)** Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht – Kommentar, Loseblattwerk (2 Ordner), Stand: 25. Aktualisierung, Heidelberg 2009.
- Fluck, Jürgen** Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl. 2006, 1406 ff.
- foodwatch e.V.** abschrecken, abservieren, abkassieren – Der foodwatch-Report über den Praxistest des Verbraucherinformationsgesetzes: wenig Informationen, lange Fristen, hohe Gebühren, Berlin 2008.
- Garstka, Hansjürgen** Internationale Entwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes, in: Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, 67 ff.
- Gassner, Ulrich M.** Umweltinformationsgesetz: Kommentar, Wiesbaden 2006.
- Geiß, Joachim/
Doll, Wolfgang** Geräte- und Produktsicherheitsgesetz: Kommentar, Stuttgart 2004.
- Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.)** Dokumentation zur 24. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (2000), Berlin 2001.
- Girna, Marcus** Erste Erfahrungen mit Auskunftsbegehren aus der Sicht der Lebensmittelwirtschaft, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz – 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, 29 ff.
- Goerlich, Helmut/
Meier, Anne-Kristin** Selbstverpflichtungen und Autonomie am Beispiel des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 2007, 889 ff.
- Greenpeace e.V.** Anträge von Greenpeace e.V. nach dem Informationsgesetz, Stand der Zusammenfassung: 29.7.2008, Hamburg 2008.

- Greenpeace e.V. (Hrsg.)** Das Verbraucherinformationsgesetz unter der Lupe, Rechtliche Stellungnahme zum Verbraucherinformationsgesetz, v. M. John, Hamburg 23.4.2008.
- Grote, Henner** Rechtsschutz bei Beeinträchtigung privater Belange, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz – 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, 113 ff.
- Grube, Markus/
Weyland, Gerd** VIG Kommentar, BoD 2008.
- Gurlit, Elke** Die Verwaltungsöffentlichkeit im Umweltrecht, Düsseldorf 1989.
- Gurlit, Elke** Gläserne Banken- und Kapitalmarktaufsicht?, WM 2009, 773 ff.
- Gusy, Christoph** Informationsbeziehungen zwischen Staat und Einzelnen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Informationsordnung – Verwaltungsverfahren – Handlungsformen, München 2008.
- Hahn, Peter/
Wellmann, Eva** Verbraucherinformationsgesetz, Hamburg 2008.
- Harte-Bavendamm, Henning/
Henning-Bodewig, Frauke (Hrsg.)** UWG Kommentar, 2. Aufl., München 2009.
- Härtel, Ines** Handbuch Europäische Rechtssetzung, Berlin u.a. 2006.
- Hartleb, Torsten** Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, NVwZ 2009, 825 ff.
- Hartwig, Stefanie/
Memmler, Imke** Das Verbraucherinformationsgesetz in der Praxis - Handhabung, Auslegung, Streitfragen, ZLR 2009, 51 ff.
- Hefermehl, Wolfgang/
Köhler, Helmut/
Bornkamm, Joachim** UWG Kommentar, 27. Aufl., München 2009.
- Helberg, Andreas** Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2. Aufl., Köln 2007.
- Hellmann, Vanessa** Eine Warnung vor dem Bundesverfassungsgericht, NVwZ 2005, 163 ff.
- Huber, Peter Michael** Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand - ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?, JZ 2003, 290 ff.
- Jastrow, Serge-Daniel/
Schlatmann, Arne** IFG Kommentar, Heidelberg 2006.

- Jesse-Allgöwer, Donald** Informationsaufbereitung und Richtigkeit der Information nach § 5 VIG, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz – 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, 55 ff.
- Kelly, Cliona** Länderbericht Irland, in: Pfeiffer et al., Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2010.
- Klindt, Thomas** Geräte- und Produktesicherheitsgesetz: Kommentar, München 2007.
- Kloepfer, Michael** Die öffentliche Verwaltung in der Informationsgesellschaft, in: ders. (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, 9 ff.
- Kloepfer, Michael (Hrsg.)** Die transparente Verwaltung – Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen, Berlin 2003.
- Kloepfer, Michael/
Lewinski, Kai von** Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl. 2005, 1277 ff.
- Koch, Hans-Joachim (Hrsg.)** Umweltrecht, 2. Aufl., Köln 2007.
- Kopp, Ferdinand O./
Ramsauer, Ulrich** VwVfG Kommentar, 11. Aufl., München 2010.
- Köpp, Tobias** Normvermeidende Absprachen zwischen Staat und Wirtschaft, Berlin 2001.
- Krüger, Carsten** Auskunftsberechtigte – Auskunftsverpflichtete – Auskunftsanspruch, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz – 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, 41 ff.
- Kube, Hanno** Die Macht der Information - Konsultation, Information, Rechte der Betroffenen, ZLR 2007, 165 ff.
- Kugele, Dieter** Schutz privater und geschäftlicher Interessen im Verwaltungsprozess, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz – 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, 102 ff.
- Kugelman, Dieter** Informationsfreiheit als Element moderner Staatlichkeit, DÖV 2005, 851 ff.
- Kugelman, Dieter** Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, 3609 ff.
- Künast, Renate** Verbraucherschutz durch Informationszugang – Das Verbraucherinformationsgesetz, in: Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, 33 ff.

- Lenz, Tobias/
Laschet, Carsten** Leitfaden zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, Berlin 2004.
- Masing, Johannis** Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, Berlin 1997.
- Møgelvang-Hansen, Peter** Länderbericht Dänemark, in: Pfeiffer et al., Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2010.
- Mühlbauer, Bernhard** Rechtsschutz gegen behördliche Entscheidungen nach dem Verbraucherinformationsgesetz, DVBl. 2009, 354 ff.
- Münchener Kommentar** Kommentar zum BGB, hrsg. von F. J Sacker und R. Rixecker, 5. Aufl., München 2009.
- Murswiek, Dietrich** Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe, NVwZ 2003, 1 ff.
- Neuß, Viola** Erste Erfahrungen mit dem Auskunftsbegehren in Hessen, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Verbraucherinformationsgesetz – 2. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, 23 ff.
- Oertel, Britta/
Schimke, Daniel
Ulmer, Frank/
Karig, Friedemann** Untersuchung der Veränderung der Informationskultur der für die Lebensmittel und Futtermittelüberwachung zuständigen Behörden sowie der in diesem Bereich tätigen Unternehmen durch das Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG), Berlin/Stuttgart 2010.
- Pfeiffer, Thomas/
Heinke, Theresa/
Portugall, Philipp** Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2010.
- Pfeiffer, Thomas/
Heinke, Theresa/
Portugall, Philipp** Länderbericht Deutschland, in: Pfeiffer et al., Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2010.
- Piper, Henning/
Ohly, Ansgar/
Sosnitza, Olaf** UWG Kommentar, 5. Aufl., München 2009.
- Pohlmann, André,** Die Haftung wegen Verletzung von Aufklärungspflichten, Berlin 2002.
- Redelfs, Manfred** Umweltschutz durch Informationszugang: Erfahrungen mit dem UIG, in: Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, 85 ff.

- Rehmann, Wolfgang A.** Kommentar zum Arzneimittelgesetz, 3. Aufl., München 2008.
- Rohde-Liebenau, Björn** Korruptionsprävention durch Informationszugang, in: Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, 109 ff.
- Rohlfing-Dijoux, Stephanie** Länderbericht Frankreich, in: Pfeiffer et al., Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2010.
- Roll, Sebastian** Zugang zu Umweltinformationen und Freedom of Information – Überschießende Tendenzen des europäischen Rechts am Beispiel der Umsetzung der EG-Umweltinformationsrichtlinie in das englische und deutsche Recht, Berlin 2003.
- Rossi, Matthias** Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004.
- Sawang, Judith** Geheimhaltung und rechtliches Gehör im Schiedsverfahren nach deutschem Recht, Diss. Marburg (in Drucklegung).
- Schendel, Frank Andreas** Selbstverpflichtung der Industrie als Steuerungsinstrument im Umweltschutz, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 24. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (2000).
- Scherzberg, Arno** Buchbesprechung „Wegener, Der geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheit“, Die Verwaltung 41 (2008), 127 ff.
- Scherzberg, Arno** Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000.
- Schneider, Imke** Staatliche Informationstätigkeit als Steuerungsmittel im Umweltrecht, Diss. Marburg, Manuskript, 2010.
- Schnöckel, Stefan** "Negotiated Rulemaking" in den USA und normvertretende Absprachen in Deutschland, Berlin 2005.
- Schoch, Friedrich** Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Die Verwaltung 35 (2002), 149 ff.
- Schoch, Friedrich** Das Grundrecht der Informationsfreiheit, Jura 2008, 25 ff.
- Schoch, Friedrich** Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, 2987 ff.
- Schoch, Friedrich** IFG Kommentar, München 2009.
- Schoch, Friedrich** Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), 158 ff.

Scholz, Rupert	Informationsfreiheitsgesetz (IFG) als verfassungswidriger Systembruch zu staatlichen Finanz- und Wirtschaftsaufsichten?, BKR 2008, 485 ff.
Schomerus, Thomas	Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Energienutzung, NVwZ 2009, 418 ff.
Schomerus, Thomas	Zur Vereinbarkeit des UIG mit der EWGRL 313/90, ZUR 2000, 19 ff.
Schomerus, Thomas/ Schrader, Christian/ Wegener, Bernhard W.	Umweltinformationsgesetz Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2002.
Schomerus, Thomas/ Tolkmitt, Ulrike	Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, 1119 ff.
Schrader, Christian	UIG und IFG - Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, 568 ff.
Seemann, Jan	Behördliche Produktinformation im europäischen und deutschen Lebensmittelrecht, Baden-Baden 2008.
Sitsen, Michael	Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Hamburg 2009.
Stadler, Astrid	"Was drei wissen, das erfahren hundert" - Auskunftspflichten und Geheimnisschutz im Zivilprozess nach Umsetzung der Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, in: Festschrift für Dieter Leipold, Tübingen 2009, 201 ff.
Strohmeyer, Jochen	Das europäische Umweltinformationszugangsrecht als Vorbild eines nationalen Rechts der Aktenöffentlichkeit, Berlin 2003.
Terryn, Evelyn/ Hostens, Mathias	Länderbericht Belgien, in: Pfeiffer et al., Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2010.
Tolkmitt, Ulrike	Neue Informationsfreiheit in Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, LKRZ 2009, 166 ff.
Tolkmitt, Ulrike/ Schomerus, Thomas	Finanzmarktstabilisierung contra Informationsfreiheit?, NVwZ 2009, 568 ff.
Trute, Hans-Heinrich	Rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), 216 ff.

- Voit, Wolfgang** Voraussetzungen und Grenzen der Informationsgewährung im Internet, in: Böhm/Freund/Voit (Hrsg.), Information und Kommunikation von Unternehmen und Behörden – 3. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht (im Erscheinen).
- Voit, Wolfgang** Beweisfragen im Arzneimittelhaftungsrecht – Erste Erfahrungen mit der Kausalitätsvermutung in § 84 Abs. 2 AMG und dem Auskunftsanspruch nach § 84a AMG, in: Festschrift für Axel Sander zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 2008, 367 ff.
- vzbv** VIG – Bei den Verbrauchern durchgefallen, Ergebnisse eines bundesweiten Behördentests zur Anwendung des Verbraucherinformationsgesetzes, Herausgabe: 14.1.2009, Berlin 2009.
- Wagner, Gerhard** Die reformierte Arzneimittelhaftung im Praxistest, PharmaR 2008, 370 ff.
- Walz, Sarah** Zur Art und Weise des Informationszuganges, DÖV 2009, 623 ff.
- Wegener, Bernhard W.** Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, Göttingen 2006.
- Weiß, Holger Tobias** Gemeinschaftsrecht als Determinante staatlicher Informationsstätigkeit, EuZW 2008, 74 ff.
- Wiemers, Matthias** Zwischen Smiley und Pranger – Zwei Aspekte des Rechtsstaats im Lebensmittelrecht, StoffR 2009, 126 ff.
- Wiemers, Matthias** Quo vadis, Verbraucherinformationsgesetz?, ZLR 2009, 413 ff.
- Wustmann, Ulrich** "VIG - Klappe - die Vierte" Dauerbrenner Verbraucherinformation, ZLR 2007, 242 ff.
- Wustmann, Ulrich** Das Verbraucherinformationsgesetz – Erste Praxiserfahrungen, DLR 2008, 71 ff.
- Zilkens, Martin** Bereichsspezifisches Informationszugangsrecht im Verbraucherschutzrecht: Das neue Verbraucherinformationsgesetz, NVwZ 2009, 1465 ff.

Anlage 1: Überblick über die Berücksichtigung unterschiedlicher Quellen im Gutachten

Abschnitt	Behördenabfrage BMELV	Kleine Anfragen	Veröffentlichte Reports	Stufe 1: Schriftliche Befragung	Stufe 2: Tiefeninterviews
2. Auswirkungen der Bearbeitungsfristen nach dem VIG					
2.1. Gesamtanzahl VIG-Anträge	✓	✓	✓	✓	✓
2.2. Einhaltung der Frist	✓	✓	✓	✓	✓
2.3. Beteiligung Dritter	✓			✓	✓
3. Inanspruchnahme des Auskunftsanspruchs					
3.1. Antragsteller	✓		✓	✓	✓
3.2. Schwerpunktthemen	✓	✓	✓	✓	✓
3.3. Anfragenart	✓	✓	✓	✓	✓
3.4. Auskunftserteilung ohne Antrag	✓				
3.5. Motive für die Inanspruchnahme des Informationsanspruchs					
3.5.1. Gründe für die Inanspruchnahme des Informationsanspruchs				✓	✓
3.5.2. Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs aus Sicht der Befragungszielgruppen				✓	✓
3.5.3. Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Informationsanspruchs aus Verbrauchersicht				✓	✓
3.6. Bearbeitungsergebnisse					
3.6.1. Offene Anträge	✓				
3.6.2. Gewährter Informationszugang	✓		✓		
3.6.3. Ablehnungsgründe	✓				
3.7. Gebühren und Auslagen	✓	✓	✓	✓	✓
3.8. Rechtsbehelfe	✓				
3.9. Bewertung des Antragsverfahrens					
3.9.1. Antragsbearbeitung aus Sicht der Befragten				✓	✓
3.9.2. Antragsverfahren aus Nachfragersicht				✓	✓
3.10. Qualität der Informationen					
2.10.1. Beurteilung der Informationsqualität aus Sicht der Behörden				✓	✓
3.10.2. Beurteilung der Informationsqualität aus Sicht der Antragsteller				✓	✓
3.11. Veröffentlichung von Informationen				✓	✓
3.12. Erwartungen an das VIG				✓	✓
3.13. Kritik und Verbesserungsvorschläge	✓		✓	✓	✓
3.14. Status quo Verbraucherschutz					
3.14.1. Beurteilung des derzeit geltenden Verbraucherschutzes				✓	✓
3.14.2. Beurteilung bestehender Projekte/initiativen zur Erhöhung des Verbraucherschutzes				✓	✓
3.15. Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme				✓	✓

Anlage 2: Der bei der Behördenabfrage eingesetzte Fragebogen

Gesamtbewertung VIG

Institution/Land: _____	
I. Kurzstatistik:	
1. Gesamtanzahl Anträge: _____, davon:	
Privat	Presse / Verbände
II. Schwerpunktthemen - Gegenstand der Anfragen (aus Sicht des Antragstellers)	
§1 Abs. 1 Nr. 1: Rechtsverstöße	Anzahl
§1 Abs. 1 Nr. 2: Gefahren	
§1 Abs. 1 Nr. 3: Beschaffenheit	
§1 Abs. 1 Nr. 4: Ausgangsstoffe	
§1 Abs. 1 Nr. 5: Überwachungsmaßnahmen	
III. Art der Anfragen	
konkret auf ein Produkt bezogen	Anzahl
pauschal nach größerem Datenbestand (z. B. Rechtsverstöße in den Jahren 2005 bis 2008)	

IV. Einhaltung der Fristen	
Frist eingehalten	Frist nicht eingehalten
	Ohne Drittbeteiligung
	Mit Drittbeteiligung
V. Vorschläge für eine Änderung VIG/VIGG/bV	
VI. Auskunftserteilung ohne Antrag (gem. § 5 Abs. 1 Satz 2)	

Erstantrag												
Bearbeitungsergebnis					Gebühr erhoben				Auslagen erhoben			
Zahl VIG-Anträge	Informationszugang gewährt	Informationszugang teilweise gewährt	Informationszugang abgelehnt*	Rechtsverstöß	nein		ja		nein	ja		
					geringer Verwaltungsaufwand	bis 25 €	bis 250 €	bis 5 €		bis 10 €	≥ 10 €	
BW												
BY												
BE												
BB												
HB												
HE												
HH												
MV												
NI												
NW												
RP												
SL												
SN												
ST												
SH												
TH												
BMELV												
BfR												
BVL												
BLE												
GESAMT												

Anmerkungen:

* Erfassung auch von Ablehnungen mangels Informationen

	Widerspruch										Sofortvollzug von Behörde angeordnet					Klage						
	Widerspruch durch		Widerspruchslaufend			Widerspruchsverfahren abgeschlossen			Widerspruchsg Gebühr		von Gericht bestätigt	von Ge-richt auf-gehoben	Klage durch		Klage ohne Widerspruch		an-hängig	abgeschlossen				
	Antrag-steller	Dritte	in Bear-beitung	Abhilfe	Teilweise Abhilfe	Zurück-weisung	sonstige Erledi-gung*	bis 25 €	bis z 250 €	Antrag-steller			Dritte	ja	nein	Statt-gabe		teilweise Stattgabe	Ab-weisung	sonstige Erledi-gung*		
	Gesamt										Gesamt											
BW																						
BY																						
BE																						
BB																						
HB																						
HE																						
HH																						
MV																						
NI																						
NW																						
RP																						
SL																						
SN																						
ST																						
SH																						
TH																						
BMELV																						
BfR																						
BVL																						
BLE																						
GESAMT																						

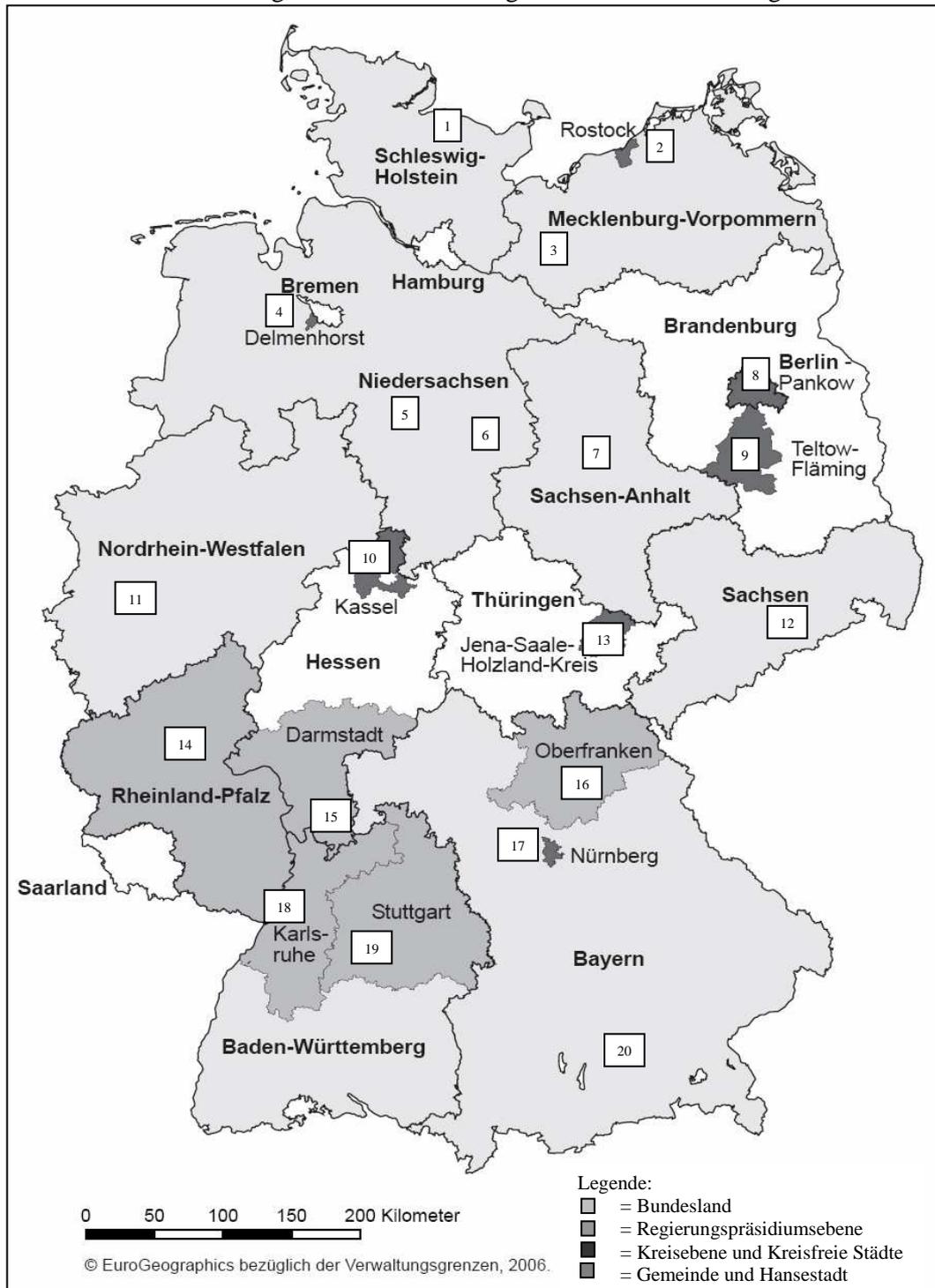
Anmerkungen:

* umfasst z. B. Rücknahmen, Einstellung von Amts wegen bzw. (im Fall der Klage) Vergleich

	Weiterleitung an zuständige Behörde, da Information nicht im Angebot	Ablehnung des Antrags (ggf. auch mehrere Ablehnungsgründe angeben)				Beteiligte Dritte		
		Öffentliche Belange § 2 S. 1 Nr. 1, z.B. laufendes Verwaltungsverfahren	Private Belange, § 2 S. 1 Nr. 2 davon Ablehnungsgründe gem. § 2 S. 1 Nr. 2 c (Betriebs- oder Geschäftsig- heimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen)	davon sonstige private Belange gem. § 2 S. 1 Nr. 2 a, b, d (z. B. personenbezogene Daten, geistiges Eigentum, Unterrichtungspflicht)	Sonstige Gründe § 3, z.B. formale Fehler	0-1	2-10	11-100
BW								
BY								
BE								
BB								
HB								
HE								
HH								
MV								
NI								
NW								
RP								
SL								
ST								
SN								
SH								
TH								
BMELV								
BfR								
BVL								
BLE								
GESAMT								

Anlage 3: Die geographische Verteilung der in Stufe 1 und Stufe 2 befragten Institutionen

Anhand dieser Karte ist zu erkennen, dass mit Ausnahme weniger Regionen eine deutschlandweite Abdeckung erreicht wurde.⁵⁰⁵ Zu den Ausnahmen gehören die Bundesländer Hamburg, Bremen, Saarland. In Brandenburg, Hessen und Thüringen wurden einzelne Regionen fokussiert.



⁵⁰⁵ Die Zahlen in der Karte zeigen die Standorte der befragten Behörden aus Stufe 1 und Stufe 2. Siehe für die Erläuterung die Tabelle auf folgender Seite.

Erläuterungen zur Graphik in Anlage 3

Nr.	Behörde
1	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (Schleswig-Holstein)
2	Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt der Hansestadt Rostock (Mecklenburg-Vorpommern)
3	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (Mecklenburg-Vorpommern)
4	Stadt Delmenhorst (Niedersachsen)
5	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
	Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
6	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)
7	Ministerium für Gesundheit und Soziales (Sachsen-Anhalt)
8	Deutscher Landkreistag
	Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsamt Berlin – Pankow (Berlin)
9	Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz Landkreis Teltow-Fläming (Brandenburg)
10	Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz – Kassel (Hessen)
11	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Nordrhein-Westfalen)
12	Sächsisches Staatsministerium für Soziales
13	Zweckverband Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt Jena-Saale-Holzland (Thüringen)
14	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz
15	Regierungspräsidium Darmstadt (Hessen)
16	Regierung von Oberfranken (Bayern)
17	Ordnungsamt Lebensmittelüberwachung Nürnberg (Bayern)
18	Regierungspräsidium Karlsruhe (Baden-Württemberg)
19	Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Stuttgart (Baden-Württemberg)
	Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum (Baden-Württemberg)
20	Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

Anlage 4: Der bei der schriftlichen Befragung (Stufe 1) eingesetzte Fragebogen

Anlage 4.1: Fragebogen für Behörden

Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes

Mit der Beantwortung der folgenden Fragen tragen Sie zum Erfolg des Forschungsvorhabens „Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG)“ bei. Herzlichen Dank!

Alle Befragten werden als Dialogpersonen im Gutachten aufgeführt. Daher ist eine vollständige Wahrung der Anonymität Ihrer Institution nicht gewährleistet. Ihre individuellen Antworten zu einzelnen Fragen werden NICHT offen gelegt, da es sich bei zahlreichen Auswertungen um Mittelwertauswertungen handelt.

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens

Hinweis 1: Die Fragen des Fragebogens werden Ihnen überwiegend in nachstehender Form gestellt:

Wenn Sie eine solche Skala vorfinden, ...

... dann zeigen Sie bitte durch Ankreuzen einer Zahl den Grad Ihrer Zustimmung bzw. Ablehnung an, gemäß den Aussagen, die Sie über den Kästchen finden.

Beispiel: Ich lese gerne Krimis. 1 2 3 4 5 6 7

Aus Platzgründen werden im Fragebogen jedoch nur die beiden äußeren Antwortalternativen beschriftet.

Ich lese gerne Krimis. Stimmt gar nicht zu Stimmt voll zu

Hinweis 2: Einige Fragen des Fragebogens werden Ihnen als „offene Fragen“ gestellt. Hierbei haben Sie die Möglichkeit, bisher unberücksichtigte Aspekte zu nennen bzw. Ihre persönliche Meinung detaillierter zu schildern.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Teil I: Angaben zur Institution und zur Person

Angaben zur Institution/Person

Genaue Bezeichnung der Behörde, in der Sie arbeiten: _____

Welche Position nehmen Sie ein? _____

Auf welcher Ebene befindet sich Ihre Behörde?

Bundesebene Landesebene Regierungspräsidiumsebene Kreisebene

Gemeindeebene Sonstiges, bitte angeben: _____

Sofern sich Ihre Behörde einem Bundesland zurechnen lässt, in welchem Bundesland befindet sich diese?

Baden-Württemberg Bayern Berlin Brandenburg
 Bremen Hamburg Hessen Mecklenburg-Vorpommern
 Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Saarland
 Sachsen Sachsen-Anhalt Schleswig-Holstein Thüringen

Teil II: Erfahrungen mit dem VIG

1. Haben Sie oder ein Mitarbeiter Ihrer Behörde einen oder mehrere Anfragen im Rahmen des VIGs bearbeitet?

Ja Nein Wenn „Nein“, beantworten Sie bitte die folgenden Fragen nach Ihren Einschätzungen/Kennnissen.

2. Kurzstatistik über gestellte Anfragen.

Wie viele Anfragen wurden bisher im Rahmen des VIGs gestellt? _____

In wie vielen Fällen wurden dabei unbestimmte Anfragen gestellt? _____

Welcher Personenkreis stellt solche unbestimmten Anfragen (bitte stichwortartig beschreiben)? _____

In welchen Punkten/Inhalten sind die Anfragen unbestimmt (bitte stichwortartig beschreiben)? _____

Wie viele der bisher gestellten Auskunftsbegehren zielen dabei auf ...

... eine unmittelbare Produktinformation ab?

... soziale, ethische Belange bei der Herstellung eines Produktes oder bei seinem Vertrieb ab?

... Informationen zum Produzenten/Händler und seine Zuverlässigkeit in der Vergangenheit ab?

Sonstiges (bitte angeben): _____

Wie viele der bisher gestellten Auskunftsbegehren zielen dabei auf Informationen über den Bereich ...

... Lebensmittel ab?

... Kosmetika ab?

... Bedarfsgüter ab?

3. Die aktuelle Ausschlussfrist beträgt bei Informationen über Verstöße gegen das Lebensmittelrecht i.d.R. 5 Jahre (§ 2, Satz 1e VIG). Halten Sie diese Frist für angemessen und sollte eine solche Frist für alle Informationen eingeführt werden?

Ja Nein
 → Meiner Meinung nach sollen Informationen, die älter als _____ Monate sind, nicht mehr herausgegeben werden.

4. Gab es Ihrer Meinung nach Anträge, die auf die Kontrolle des Vollzugs abzielen, um so eine Gegenüberstellung von Beanstandungen/Verstößen und Rückrufen zu erreichen?

Ja Nein
 Gab es Änderungen des Vollzugs im Hinblick auf Auskunftsbegehren?
 Wenn „Ja“, welche?
 - _____
 - _____
 - _____
 → Ja Nein

5. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig bekannt.		1	2	3	4	5	6	7	
Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch.		1	2	3	4	5	6	7	
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragstellung vorab verworfen wird.		1	2	3	4	5	6	7	
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.		1	2	3	4	5	6	7	
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.		1	2	3	4	5	6	7	
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt beträchtlich bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Auskunftsfrist der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt beträchtlich bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.		1	2	3	4	5	6	7	
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____		1	2	3	4	5	6	7	

6. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Für eine adäquate Bearbeitung der Verbraucherfragen ...		1	2	3	4	5	6	7	
... wurden zusätzliche Stellen in der Behörde geschaffen.		1	2	3	4	5	6	7	
... wurde eine Schulung der Mitarbeiter organisiert.		1	2	3	4	5	6	7	
... wurden neuen Anschaffungen getätigt (z.B. materielle Anschaffungen wie PCs, Software etc.).		1	2	3	4	5	6	7	
... wurden Leitlinien o.ä. Materialien für die Anfragenbearbeitung entwickelt und bereitgestellt.		1	2	3	4	5	6	7	
... wurde speziell ein für das VIG zuständiger Ansprechpartner festgelegt.		1	2	3	4	5	6	7	

7. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen hinsichtlich der möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen (im Folgenden als „Kosten“ bezeichnet).

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Die Höhe der anfallenden Kosten ist vor Antragstellung bekannt.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Höhe der anfallenden Kosten kann erst nach Antragseingang bestimmt werden.		1	2	3	4	5	6	7	
Auf die Höhe der anfallenden Kosten wird nach Antragseingang hingewiesen.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Höhe der anfallenden Kosten wird nur auf Anfrage hin mitgeteilt.		1	2	3	4	5	6	7	
In wie viel Prozent der Fälle wurde der Antrag aufgrund der anfallenden Kosten zurückgenommen? _____ %		1	2	3	4	5	6	7	

8. Bitte beurteilen Sie die Zusammenarbeit der Behörden untereinander.

	Sehr unzufrieden	1	2	3	4	5	6	7	Sehr zufrieden
Haben Sie im Zuge einer Anfrage Kontakt zu einer oder mehreren anderen Behörden aufgenommen, da Ihnen die erfragte Information nicht vorlag?		1	2	3	4	5	6	7	
→ <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein		1	2	3	4	5	6	7	
Wie zufrieden sind Sie mit der Zusammenarbeit der Behörde ... den behördeninternen Informationsaustausch?		1	2	3	4	5	6	7	
→ <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein		1	2	3	4	5	6	7	
War Ihnen bekannt, dass die angefragte Information bei einer anderen Behörde vorliegt?		1	2	3	4	5	6	7	
→ <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein		1	2	3	4	5	6	7	
Haben Sie den Antragsteller darauf hingewiesen, damit er sich an die entsprechende Behörde wenden kann?		1	2	3	4	5	6	7	
→ <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein		1	2	3	4	5	6	7	
Diese Information lag mir nicht vor.		1	2	3	4	5	6	7	

9. Bitte beurteilen Sie den zeitlichen Aufwand, der im Rahmen der Bearbeitung von Antragstellungen anfällt.

	Sehr niedrig	1	2	3	4	5	6	7	Sehr hoch
Wie hoch schätzen Sie den durchschnittlichen zeitlichen Aufwand ein für ...		1	2	3	4	5	6	7	
... die Auftragsbearbeitung der Anfragen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die zur Verfügungstellung/Aufbereitung der erfragten Informationen ohne eine Drittbeteiligung von Unternehmen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Beschaffung der erfragten Informationen mit einer Drittbeteiligung von Unternehmen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Veröffentlichung/Bekanntmachung der erfragten Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	

10. Bitte beurteilen Sie den finanziellen Aufwand, der im Rahmen der Bearbeitung von Antragstellungen anfällt.

	Sehr niedrig	1	2	3	4	5	6	7	Sehr hoch
Wie hoch schätzen Sie den durchschnittlichen finanziellen Aufwand ein für ...		1	2	3	4	5	6	7	
... die Auftragsbearbeitung der Anfragen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die zur Verfügungstellung/Aufbereitung der erfragten Informationen ohne eine Drittbeteiligung von Unternehmen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Beschaffung der erfragten Informationen mit einer Drittbeteiligung von Unternehmen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Veröffentlichung/Bekanntmachung der erfragten Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	

11. Bitte nennen Sie Vor- und Nachteile der folgenden zwei unterschiedlichen organisatorischen Möglichkeiten, mit den Anträgen umzugehen. Welches Verfahren ist Ihrer Meinung nach das bessere (bitte durch Ankreuzen markieren)?

<input type="checkbox"/> Bisheriges Antragsverfahren: Der Antragsteller sucht z.B. über das Internet die zuständige Behörde und reicht bei dieser seinen Antrag ein. Die Behörde bearbeitet den Antrag nach dem für zur Verfügung stehenden Informationen bzw. mit die Informationen der beteiligten Dritten ein. Vorteile: _____ _____ _____ _____ Nachteile: _____ _____ _____ _____	<input type="checkbox"/> Alternatives Antragsverfahren: In jedem Bundesland wird ein Ansprechpartner für das VIG festgelegt, an den alle Anträge zu richten sind. Aufgrund seiner Kenntnisse oder durch Informieren bei den Behörden übermittelt er den Antrag der zuständigen Behörde. So kann der Ansprechpartner einen Pool mit Anträgen und den eingeholten Informationen von Dritten verwalten. Vorteile: _____ _____ _____ _____ Nachteile: _____ _____ _____ _____
---	--

12. Bitte bezeichnen Sie Stellung zum bisherigen Antragsverfahren im Rahmen des VIGs.

Das Antragsverfahren sollte verbessert werden. Ja Nein

Wenn „Ja“, in welchem Bereich und wie?

13. Bitte bezeichnen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die Informationen zu den Anträgen enthalten ausreichende Erläuterungen.										
Die Informationen zu den Anträgen enthalten zusätzliche, über die eigentliche Anfrage hinausgehende Informationen (bspw. Angaben über gesundheitsschädliche Mengen).	1	2	3	4	5	6	7			
Vor der Informationsgewährung werden zusätzliche Überprüfungen durchgeführt / ergänzende Informationen eingeholt, um die Richtigkeit der Informationen zu gewährleisten.	1	2	3	4	5	6	7			
Vor der allgemeinen Veröffentlichung werden zusätzliche Überprüfungen durchgeführt / ergänzende Informationen eingeholt, um die Richtigkeit der Informationen zu gewährleisten.	1	2	3	4	5	6	7			

14. Bitte beurteilen Sie die Qualität der Informationen.

Gab es Fälle, in denen an den Verbraucher weitergegebene Informationen sich als unrichtig herausgestellt haben?

Ja Nein

Wenn „Ja“, wie?

Wurde in solchen Fällen die Information korrigiert?
 Ja Nein

Wenn „Ja“, wie?

15. Bitte beurteilen Sie die Qualität der Informationen.

Gab es Fälle, in denen Zweifel an der Richtigkeit der Information bestand?

Ja Nein

Wenn „Ja“, wie?

Wurde auf diese Zweifel hingewiesen?
 Ja Nein

Wenn „Ja“, wie?

16. Bitte beurteilen Sie die Qualität der Informationen.

Gab es Fälle, in denen eine Ungewissheit im Verfahrensstand bestand?

Ja Nein

Wenn „Ja“, wie?

Wurde auf diese Ungewissheit hingewiesen?
 Ja Nein

Wenn „Ja“, wie?

17. Bitte beurteilen Sie die Qualität der Informationen.

Gab es Fälle, in denen Zweifel bei der Behörde durch die Stellungnahme der betroffenen Unternehmer geweckt wurde?

Ja Nein

Wurde auf diese Zweifel hingewiesen?

Wenn „Ja“, wie?

Ja Nein

Ja Nein

Teil III: Beteiligung Dritter (Unternehmen)

Nach § 4 Abs.1 VIG haben Unternehmen, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind, die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme innerhalb eines Monats.
Sofern es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen handelt, ist ein Auskunftsanspruch ausgeschlossen, sofern die Information nicht einen Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen betrifft (§ 2 S. 1 Nr. 2 Buchst. 1, S. 2 VIG).

1. Bitte beziehen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Mit der Drittbeilegung von Unternehmen wird die Auskunftserteilung in Einzelfällen unnötig verzögert.														
Auf die Fristverlängerung von einem Monat bei einer Drittbeilegung von Unternehmen sollte verzichtet werden.														
Der Ausschluss des Auskunftsanspruchs soll weiterhin bestehen bleiben.														
Bei Anfragen, die sich auf Unterlagen beziehen, die vom Unternehmen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet sind, sollte den Unternehmen nur dann Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, wenn die Kennzeichnung plausibel ist.														
Unternehmen sollten gezwungen werden, auch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen offen zu legen, wenn die Gesundheit der Verbraucher „auf dem Spiel steht“.														
Überwiegend das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, müssen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden.														
Die Begriffe „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ müssen genauer definiert werden, um ein Zurückweisen des Informationsanspruches durch dieses Gesetz zu begrenzen.														
Der Ausschussbestand des Schutzes „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist genauer zu definieren.														
Der Ausschussbestand des Schutzes „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist aus dem VIG ersatzlos zu streichen.														

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgender Frage.

Gab es Fälle, in denen eine Anhörung des Unternehmens aus dessen Sicht sachwidrig unterblieben ist?

Ja Nein

Würden rechtliche Schritte vom Unternehmen eingeleitet?

Wenn „Ja“, mit welchem Erfolg?

Ja Nein

Ja Nein

3. Bitte beurteilen Sie die Beteiligung von Unternehmen als Dritte im Rahmen des VIG.

Haben Sie bisher Unternehmen um Stellungnahme gebeten?

Ja Bitte hier weiter. Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil IV.

Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit der Unternehmen in Bezug auf ...

	Sehr unzufrieden					Sehr zufrieden								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
... die Zusammenarbeit mit ihm?														
... die fachliche Kompetenz im Sinne der Beantwortung Ihrer Rückfragen?														
... die soziale Kompetenz / Freundlichkeit bei Rückfragen?														
... die Kooperationsbereitschaft bei Rückfragen?														

Die Zusammenarbeit mit Unternehmen als Dritte ist verbesserungsbedürftig. Ja Nein

Wenn „Ja“, wie?

Ja Nein

Teil IV: Bewertung des VIGs

1. Welche Erwartungen haben Sie mit dem VIG verbunden?

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.														
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.														
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände <i>eingedämmt</i> werden.														
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.														
Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen.														
Schnelle Auskunftserteilung.														
Sonstiges (bitte angeben):														

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Das VIG hält, was es verspricht.									
Das VIG stellt konsequent Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen über das Bedürfnis der Verbraucher nach Informationen.									
Mit dem VIG werden Ross und Reiter genannt und Unternehmen an den Pranger gestellt.									
Das geltende VIG leistet keinen Beitrag, um weitere Lebensmittelskandale zu verhindern oder einzudämmen.									
Die Höhe der Gebühren darf sich nicht nach dem Kostendeckungsprinzip richten, sondern ist so anzusetzen, dass der Informationszugang im Vordergrund steht.									
Die Verpflichtung der Behörden, „kostendeckende Gebühren“ zu verlangen, ist zu streichen. Stattdessen ist eine Schutzgebühr einzuführen, die einen Missbrauch verhindert.									
<input type="checkbox"/> Wenn Sie eine Schutzgebühr bevorzugen, wie hoch sollte Ihrer Meinung nach diese angesetzt werden? _____ Euro.									

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Da es sich um ein Verbrauchernormengesetz handelt, ist der Antragstellerkreis auf den Verbraucher zu beschränken.									
Antragsteller im Rahmen des VIG sollen auch Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbände sein.									
Die Kosten für Anträge von Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbänden müssen auch von diesen getragen werden.									
Eine Lösungsverpflichtung von vorhandenen Unternehmensinformationen aus der Vergangenheit (ähnlich den Regelungen zum Schuldnerverzeichnis) halte ich für sinnvoll.									

4. Bewertung von Testberichten über das VIG.

Sind Ihnen Testberichte von Verbraucherorganisationen oder anderen Medien über das VIG bekannt?

Ja Bitte hier weiter. Nein Bitte weiter mit Frage 5.

Beziehen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Die veröffentlichten Testberichte über das VIG sind überspitzt.									
Die veröffentlichten Testberichte schockieren Verbraucher aufgrund der negativen Darstellung der Ergebnisse vor einer Antragsstellung ab.									
Durch so genannte „Ausforschungsanträge“ werden Behördenmitarbeiter unnötig belastet.									
Mit so genannten „Ausforschungsanträgen“ können Defizite beim Vollzug des Lebensmittelrechts aufgedeckt und behoben werden.									

5. Inwieweit wurden Ihre Erwartungen mit dem VIG erfüllt?

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.									
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.									
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.									
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.									
Erhalt von zuverlässigen richtigen Informationen.									
Schnelle Auskunftserteilung.									
Sonstige (bitte angeben): _____									

6. Bitte nehmen Sie Stellung zu Verbesserungsvorschlägen für das VIG.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Die Verwendung des Begriffs „Verstoß“ muss im VIG definiert sein.									
Eine Beanstandung wie bspw. ein auffälliger Befund sollte im VIG als Verstoß behandelt werden.									
Wenn eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Information und dem Interesse am Schutz personenbezogener Daten möglich ist, sollte diese Interessenabwägung ebenfalls bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gelten (§ 2 Nr. 2a VIG).									
So genannte Ausforschungsanträge sind in den Katalog der Ausschluss- und Beschränkungsgründe aufzunehmen (§ 3 Abs. 3 VIG).									
In Einzelfällen ist eine Auskunftserteilung z.B. durch Veröffentlichung im Internet vorzunehmen, um doppelte Anträge zu vermeiden.									
Die Antragsstellung und Auskunftserteilung sollte auch per Email möglich sein.									
Bei „Pauschal“-Anträgen ist die Anzahl der zu befragenden Dritten zu beschränken.									
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____									

Teil V: Erweiterung Verbraucherschutz

1. Bitte nehmen Sie Stellung zum derzeit geltenden Verbraucherschutz.

Der derzeit geltende Verbraucherschutz muss verbessert werden.

Ja Nein

Wenn „Ja“, in welchem Bereich und wie? _____

Anlage 4.2: Fragebogen für Verbraucherorganisationen

Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes

Mit der Beantwortung der folgenden Fragen tragen Sie zum Erfolg des Forschungsvorhabens „Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG)“ bei. Herzlichen Dank!

Alle Befragten werden als Dialogpersonen im Gutachten aufgelistet. Daher ist eine vollständige Wahrung der Anonymität Ihrer Institution nicht gewährleistet. Ihre individuellen Antworten zu einzelnen Fragen werden NICHT offen gelegt, da es sich bei zahlreichen Auswertungen um Mittelwertauswertungen handelt.

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens

Hinweis 1:
Die Fragen des Fragebogens werden Ihnen überwiegend in nachstehender Form gestellt:

Wenn Sie eine solche Skala vorfinden, ...

Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Stimme in Gänze nicht zu								
Stimme in Gänze zu								
Weder Zustimmung noch Ablehnung				<input checked="" type="checkbox"/>				
Stimme gar nicht zu								
Stimme in Gänze zu								

Beispiel: Ich lese gerne Krimis. 1 2 3 4 5 6 7

Aus Platzgründen werden im Fragebogen jedoch nur die beiden äußeren Antwortalternativen beschriftet.

Ich lese gerne Krimis.								
Stimme gar nicht zu								
Stimme voll zu								

Hinweis 2:
Einige Fragen des Fragebogens werden Ihnen als „offene Fragen“ gestellt. Hierbei haben Sie die Möglichkeit, bisher unberücksichtigte Aspekte zu nennen bzw. Ihre persönliche Meinung detaillierter zu schildern.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Teil I: Angaben zur Institution und zur Person

Angaben zur Institution/Person

Vollständiger Name der Verbraucherorganisation: _____

Welche Position nehmen Sie ein? _____

Teil II: Erfahrungen mit dem VIG

Haben Sie oder ein Mitarbeiter Ihrer Institution das durch das VIG gegebene Recht auf Information bereits in Anspruch genommen?

Ja Wenn „Ja“, bitte weiter mit Teil II A.
 Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil II B, Seite 4.

Teil II A

1. Kurzstatistik über gestellte Anfragen.

Wie viele Anträge haben Sie bisher im Rahmen des VIGs gestellt? _____

In wie vielen Anträgen sind Sie dabei als Verbraucherorganisation aufgetreten? _____

Wie viele Anträge haben Sie über Privatpersonen stellen lassen? _____

2. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig bekannt.									
Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch.									
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragstellung vorab verworfen wird.									
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.									
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.									
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.									
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.									
Die Auskunftsfähigkeit der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.									
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____									

3. Was waren die Gründe, Informationen nach dem VIG zu beziehen?

Das Recht auf Informationen wurde in Anspruch genommen, um ...	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... Informationen zu sammeln und damit Verbraucher zu informieren und zu beraten.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... Informationen für die Vorbereitung einer Stellungnahme bezüglich des VIGs zu sammeln.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... Informationen für die Anfertigung einer Pressemitteilung/eines Erfahrungsberichts über das VIG zu sammeln.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die Auskunftsfähigkeit der Behörden zu überprüfen und somit zu gewährleisten, dass der Verbraucher Informationen beziehen kann, auf die er gemäß dem VIG einen Anspruch hat.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die Qualität der Behördenauskünfte zu überprüfen und somit zu gewährleisten, dass der Verbraucher aussagekräftige Informationen beziehen kann.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die Bearbeitungsfrist der Behörde zu überprüfen, die gemäß dem VIG einen Monat bzw. bei Drittbeteiligung zwei Monate beträgt.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... Informationen für einzelne Mitarbeiter unserer Verbraucherorganisation (persönliches Interesse) zu erhalten.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): ...	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7

4. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen über das Antragsverfahren im Rahmen des VIGs aus Ihrer Sicht.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Das Antragsverfahren verläuft nach einem klaren Schema ab.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Suche nach der zuständigen Behörde erweist sich als unkompliziert.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Suche nach der zuständigen Behörde nimmt viel Zeit in Anspruch.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Vorgaben für eine hinreichende Bestimmtheit des Antrags sind genau definiert.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Vorgaben für die Zulässigkeit des Antrags sind leicht zu erfüllen.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7

5. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen hinsichtlich der möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen (im Folgenden als „Kosten“ bezeichnet).

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Höhe der anfallenden Kosten ist vor Antragstellung bekannt.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Höhe der anfallenden Kosten kann erst nach Antragseingang bestimmt werden.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Auf die Höhe der anfallenden Kosten wird nach Antragseingang hingewiesen.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Höhe der anfallenden Kosten wird nur auf Anfrage hin mitgeteilt.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
In wie viel Prozent der Fälle wurde der Antrag aufgrund der anfallenden Kosten zurückgenommen? _____ %															

6. Bitte beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Behörden bei Rückfragen bezüglich der Antragstellung.

Haben Sie vor oder während der Antragstellung Kontakt mit der Behörde aufgenommen, um Fragen vorab zu klären?	Nein					Wenn „Nein“, bitte weiter mit Frage 7.					Sehr zufrieden				
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Ja <input type="checkbox"/> Bitte hier weiter.															
Nein <input type="checkbox"/> Wenn „Nein“, bitte weiter mit Frage 7.															
Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit der Behörde in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden										Sehr zufrieden				
... das Auffinden des richtigen Ansprechpartners?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die Erreichbarkeit des richtigen Ansprechpartners?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die fachliche Kompetenz im Sinne der Beantwortung Ihrer Fragen?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die soziale Kompetenz / Freundlichkeit?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die unterstützende beratende Kompetenz?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die Kooperationsbereitschaft?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7

7. Bitte beziehen Sie Stellung zum bisherigen Antragsverfahren im Rahmen des VIGs.

Das Antragsverfahren sollte verbessert werden.	Ja					Nein									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Wenn „Ja“, in welchem Bereich und wie?															

8. Bitte beurteilen Sie die Qualität der Antwort auf die gestellte Anfrage. Wenn Sie mehrere Anfragen gestellt haben, beurteilen Sie bitte die durchschnittliche Antwortqualität.

Wie zufrieden sind Sie mit der Beantwortung Ihrer Anfragen in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden										Sehr zufrieden				
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die Beachtung Ihrer inhaltlichen Fragestellung?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die Schnelligkeit der Bearbeitung?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die Verständlichkeit der erhaltenen Informationen?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... weitere/ genauere Erläuterungen zu den erhaltenen Informationen?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... die von Ihnen wahrgenommene Zuverlässigkeit hinsichtlich der Richtigkeit der erhaltenen Informationen?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
... den Umfang der erhaltenen Informationen?	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7

9. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Das ersuchende Antragsverfahren wird von Behörden ernst genommen.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Verbraucher werden bei Bedarf schnell an den richtigen Ansprechpartner durch die Behörde weitergeleitet.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Behörden nehmen Anfragen von Verbänden ernster als von Privatpersonen.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Behörden halten strikt am Grundsatz des Amts- und Aktengeheimnisses fest. Daher werden wichtige, die Gesundheit betreffende Informationen zurückgehalten.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die Behörden nutzen kaum ihre Möglichkeit, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7

Bitte weiter mit Teil III, Seite 5.

Teil II B

1. Bitte beurteilen Sie aus Ihrer Sicht, ob die folgenden Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG relevant waren.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ich habe mich bisher nicht intensiv mit dem VIG auseinandergesetzt.										
Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch.										
Die möglicherweise anfallenden Gebühren und Auslagen sind mir vor einer Antragstellung unklar und ich habe mich daher nicht weiter mit dem Thema befasst.										
Die Gebühren und Auslagen, die möglicherweise anfallen, sind mir bekannt und zu hoch.										
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist für mich generell uninteressant.										
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist mir zu lang.										
Vor Antragstellung konnte mir die Behörde keine ausreichenden Informationen über das Antragsverfahren geben, sodass ich mein Vorhaben verworfen habe.										
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____										

2. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig verbreitet.										
Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch.										
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragstellung vorab verworfen wird.										
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.										
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.										
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.										
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.										
Die Auskunftsfähigkeit der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.										
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____										

3. Was könnten die Gründe sein, Informationen nach dem VIG zu beziehen?

Teil III: Beteiligung Dritter (Unternehmen)

Nach § 4 Abs. 1 VIG haben Unternehmen, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind, die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme innerhalb eines Monats. Sofern es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen handelt, ist ein Auskunftsanspruch ausgeschlossen, sofern die Information nicht einen Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen betrifft (§ 2 S. 1 Nr. 2 Buchst. 1, S. 2 VIG).

Bitte beziehen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mit der Drittbeteiligung von Unternehmen wird die Auskunftserteilung in Einzelfällen unnötig verzögert.										
Auf die Fristverlängerung von einem Monat bei einer Drittbeteiligung von Unternehmen sollte verzichtet werden.										
Der Ausschluss des Auskunftsanspruchs soll weiterhin bestehen bleiben.										
Bei Anfragen, die sich auf Unterlagen beziehen, die von Unternehmen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet sind, sollte den Unternehmen nur dann Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, wenn die Kennzeichnung plausibel ist.										
Unternehmen sollten gezwungen werden, auch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen offen zu legen, wenn die Gesundheit der Verbraucher „auf dem Spiel steht“.										
Überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, müssen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden.										
Die Begriffe „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse“ sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen müssen genauer definiert werden, um ein Zurückweisen des Informationsanspruches durch dieses Gesetz zu begrenzen.										
Der Ausschlussabstand des Schutzes „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist genauer zu definieren.										
Der Ausschlussabstand des Schutzes „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist aus dem VIG ersatzlos zu streichen.										

Teil IV: Bewertung des VIGs

1. Welche Erwartungen haben Sie mit dem VIG verbunden?

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.										
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.										
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.										
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.										
Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen.										
Schnelle Auskunftserteilung.										
Sonstiges (bitte angeben): _____										

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Das VIG hält, was es verspricht.										
Das VIG stellt konsequent Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen über das Bedürfnis der Verbraucher nach Informationen.										
Mit dem VIG werden Ross und Reiter genannt und Unternehmen an den Pranger gestellt.										
Das geltende VIG leistet keinen Beitrag, um weitere Lebensmittelskandale zu verhindern oder einzudämmen.										
Die Höhe der Gebühren darf sich nicht nach dem Kostendeckungsprinzip richten, sondern ist so anzusetzen, dass der Informationszugang im Vordergrund steht.										
Die Verpflichtung der Behörden, „kostendeckende Gebühren“ zu verlangen, ist zu streichen. Stattdessen ist eine Schutzgebühr einzuführen, die einen Missbrauch verhindert.										
↳ Wenn Sie eine Schutzgebühr bevorzugen, wie hoch sollte Ihrer Meinung nach diese angesetzt werden? _____ Euro.										

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Da es sich um ein Verbraucherinformationsgesetz handelt, ist der Antragstellerkreis auf den Verbraucher zu beschränken.										
Antragsteller im Rahmen des VIG sollen auch Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbände sein.										
Die Kosten für Anträge von Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbänden müssen auch von diesen getragen werden.										
Eine Lösungsverpflichtung von vorhandenen Unternehmensinformationen aus der Vergleichbarkeit (ähnlich den Regelungen zum Schuldnerverzeichnis) halte ich für sinnvoll.										

4. Bewertung von Testberichten über das VIG.

Sind Ihnen Testberichte von Verbraucherorganisationen oder anderen Medien über das VIG bekannt?

Ja Bitte hier weiter. Nein Bitte weiter mit Frage 5.

Beziehen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die veröffentlichten Testberichte über das VIG sind überspitzt.										
Die veröffentlichten Testberichte schockieren Verbraucher aufgrund der negativen Darstellung der Ergebnisse vor einer Antragsstellung ab.										
Durch so genannte „Ausforschungsanträge“ werden Behördenmitarbeiter unnötig belastet.										
Mit so genannten „Ausforschungsanträgen“ können Defizite beim Vollzug des Lebensmittelrechts aufgedeckt und behoben werden.										

5. Inwieweit wurden Ihre Erwartungen mit dem VIG erfüllt?

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.										
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.										
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.										
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.										
Erhalt von zuverlässigen richtigen Informationen.										
Schnelle Auskunftserteilung.										
Sonstige (bitte angeben): _____										

6. Bitte nehmen Sie Stellung zu Verbesserungsvorschlägen für das VIG.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die Verwendung des Begriffs „Verstoß“ muss im VIG definiert sein.										
Eine Beanstandung wie bspw. ein auffälliger Befund sollte im VIG als Verstoß behandelt werden.										
Wenn eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Information und dem Interesse am Schutz personenbezogener Daten möglich ist, sollte diese Interessenabwägung ebenfalls bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gelten (§ 2 Nr. 2a VIG).										
So genannte Ausforschungsanträge sind in den Katalog der Ausschluss- und Beschränkungsgründe aufzunehmen (§ 3 Abs. 3 VIG).										
In Einzelfällen ist eine Auskunftserteilung z.B. durch Veröffentlichung im Internet vorzunehmen, um doppelte Anträge zu vermeiden.										
Die Antragstellung und Auskunftserteilung sollte auch per Email möglich sein.										
Bei „Pauschal“-Anträgen ist die Anzahl der zu befragenden Dritten zu beschränken.										
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____										

Teil V: Erweiterung Verbraucherschutz

1. Bitte nehmen Sie Stellung zum derzeit geltenden Verbraucherschutz.

Der derzeit geltende Verbraucherschutz muss verbessert werden. Ja Nein

Wenn „Ja“, in welchem Bereich und wie? _____

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erfüllen die von Verbrauchern geforderten Informationen über Produkte oder die Zuverlässigkeit von Herstellern und Händlern.	1	2	3	4	5	6	7			
Verbraucher wissen nicht immer, was die Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen über Produkte oder Hersteller/Handler aussagen.	1	2	3	4	5	6	7			
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erlauben eine gute Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte.	1	2	3	4	5	6	7			
Die Erläuterungen zu Gütesiegeln o.ä. standardisierte Kennzeichnungen sind nicht ausreichend gegeben.	1	2	3	4	5	6	7			
Verbraucher informieren sich selbst zu wenig über Produkte und erwarten viel von Hersteller und Händler.	1	2	3	4	5	6	7			

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

Wenn ein Unternehmen Informationen freiwillig und in einem akkreditierten Verfahren veröffentlicht, sollte ihrer Meinung nach ein Auskunftsanspruch für Informationen über dieses Unternehmen nicht erforderlich sein?

Ja Bitte hier weiter. Nein Bitte weiter mit Frage 4.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
Ein Auskunftsanspruch für Informationen über ein Unternehmen ist nicht erforderlich, wenn es ...	1	2	3	4	5	6	7			
... die relevanten Informationen über Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen hinsichtlich der ethischen und sozialen Umstände der Herstellung offenlegt.	1	2	3	4	5	6	7			
... Maßnahmen zur Qualitätssicherung darstellt.	1	2	3	4	5	6	7			
... Beanstandungen einschließlich der Dokumentation, welche Maßnahmen ergriffen wurden, darstellt.	1	2	3	4	5	6	7			
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7			

4. Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Projektinitiativen geeignet sind, den Verbraucherschutz zu erhöhen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch das von der Industrie angebotene GDA-System (Angabe von Fett, Zucker und Salz pro 100g).	1	2	3	4	5	6	7			
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch die Ampel (Einteilung von Fett, Zucker und Salz in ein rot-gelb-grünes Farbschema).	1	2	3	4	5	6	7			
Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants im Rahmen herkömmlicher hygiene- und lebensmittelrechtlicher Überprüfungen (z.B. Smiley-Projekt in Nordrhein-Westfalen).	1	2	3	4	5	6	7			
Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet (z.B. im Bezirk Pankow, Berlin).	1	2	3	4	5	6	7			

5. Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Projektinitiativen weiter ausgebaut werden sollen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu							
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch das von der Industrie angebotene GDA-System (Angabe von Fett, Zucker und Salz pro 100g).	1	2	3	4	5	6	7						
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch die Ampel (Einteilung von Fett, Zucker und Salz in ein rot-gelb-grünes Farbschema).	1	2	3	4	5	6	7						
Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants im Rahmen herkömmlicher hygiene- und lebensmittelrechtlicher Überprüfungen (z.B. Smiley-Projekt in Nordrhein-Westfalen).	1	2	3	4	5	6	7						
Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet (z.B. im Bezirk Pankow, Berlin).	1	2	3	4	5	6	7						
Nehmen Sie an einm der genannten Projektinitiativen teil?													
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Und zwar (bitte angeben): _____													
<input type="checkbox"/> Nein													

Teil VI: Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme

1. Haben Sie oder ein Mitarbeiter Ihrer Institution sich mit der Rechtsdurchsetzung und/oder Rechtsschutzproblemen im Rahmen des VGSt befasst?

Ja Wenn „Ja“, bitte weiter mit Frage 2.
 Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil VII.

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
Bei rein produktbezogenen Informationen (ähnlich den Angaben auf dem Etikett) ist ein Rechtsschutz für das einzelne Unternehmen nicht erforderlich.	1	2	3	4	5	6	7			
Die Veröffentlichung des Qualitätssicherungskonzeptes eines Unternehmens mit der Möglichkeit der Kommentierung durch das Unternehmen ist sinnvoll.	1	2	3	4	5	6	7			
Ein Rechtsschutz ist hinsichtlich einer Veröffentlichungspflicht des Qualitätssicherungskonzeptes eines Unternehmens erforderlich.	1	2	3	4	5	6	7			
Qualitätsiegel, die extern vergeben und überweicht werden, tragen zur Qualitätssicherung bei und erlauben eine leichte Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte.	1	2	3	4	5	6	7			
Die Mitteilung rechtskräftiger oder bestandskräftiger Beanstandungen ist sinnvoll.	1	2	3	4	5	6	7			
Ein Rechtsschutz ist hinsichtlich einer solchen Mitteilungspflicht nicht erforderlich.	1	2	3	4	5	6	7			
Der bloße Umstand einer Beanstandung ist nicht aussagekräftig, solange Ihre Berechtigung nicht geklärt ist.	1	2	3	4	5	6	7			
Die erhaltenen Informationen sollten nur zur persönlichen Information und nicht zu einer kommerziellen Nutzung verwendet werden dürfen.	1	2	3	4	5	6	7			
Wäre auf Seiten des Antragbearbeiters das Auskunftsinteresse des Antragstellers bekannt, so wäre ein Abwägungsprozess mit Geheimhaltungsinteressen des Unternehmens leichter möglich.	1	2	3	4	5	6	7			

Anlage 4.3: Fragebogen für Unternehmen

Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes

Mit der Beantwortung der folgenden Fragen tragen Sie zum Erfolg des Forschungsvorhabens „Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG)“ bei. Herzlichen Dank!

Alle Befragten werden als Dialogpersonen im Gutachten aufgelistet. Daher ist eine vollständige Wahrung der Anonymität Ihrer Institution nicht gewährleistet. Ihre individuellen Antworten zu einzelnen Fragen werden NICHT offen gelegt, da es sich bei zahlreichen Auswertungen um Mittelwertauswertungen handelt.

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens

Hinweis 1: Die Fragen des Fragebogens werden Ihnen überwiegend in nachstehender Form gestellt:

Wenn Sie eine solche Skala vorfinden, ...

1	2	3	4	5	6	7
---	---	---	---	---	---	---

... dann zeigen Sie bitte durch Ankreuzen einer Zahl ☒ den Grad Ihrer Zustimmung bzw. Ablehnung an, gemäß den Aussagen, die Sie über den Kästchen finden.

Beispiel: Ich lese gerne Krimis.

Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Stimme im Großen und Ganzen nicht zu								
Weder Zustimmung noch Ablehnung								
Stimme voll zu								
Stimme im Großen und Ganzen nicht zu								
Stimme gar nicht zu								
Stimme im Großen und Ganzen nicht zu								
Stimme voll zu								

Aus Platzgründen werden im Fragebogen jedoch nur die beiden äußeren Antwortalternativen beschriftet.

Ich lese gerne Krimis.

Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu

Hinweis 2: Einige Fragen des Fragebogens werden Ihnen als „offene Fragen“ gestellt. Hierbei haben Sie die Möglichkeit, bisher unberücksichtigte Aspekte zu nennen bzw. Ihre persönliche Meinung detaillierter zu schildern.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

1

Teil I: Angaben zur Institution und zur Person

Angaben zur Institution/Person
In welchem Unternehmen arbeiten Sie? _____

In welchem Wirtschaftszweig ist Ihr Unternehmen hauptsächlich tätig?
 Handel
 Gastgewerbe
 Verarbeitendes Gewerbe, und zwar speziell im Bereich:
 Wie viele Mitarbeiter sind in Ihrem Unternehmen tätig?
 1-9
 10-49
 50-249
 mehr als 250
 Das Angebot Ihres Unternehmens liegt auf dem Schwerpunkt:
 Lebensmittel
 Futtermittel
 Bedarfsgegenstände
 Sonstiges, bitte angeben: _____
 In welchem Bereich (Sparte, Funktion etc.) des Unternehmens sind Sie tätig?

 Welche Position nehmen Sie ein?

Teil II: Erfahrungen mit dem VIG

Haben Sie oder ein Mitarbeiter Ihrer Institution das durch das VIG gegebene Recht auf Information bereits in Anspruch genommen?

Ja
 Nein
 Wenn „Ja“, bitte weiter mit Teil II A.
 Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil II B, Seite 4.

Teil II A

1. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu	
	1	2	3	4
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig bekannt.	1	2	3	4
Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch.	1	2	3	4
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragsleitung vorab verworfen wird.	1	2	3	4
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.	1	2	3	4
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.	1	2	3	4
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.	1	2	3	4
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.	1	2	3	4
Die Auskunftsfähigkeit der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.	1	2	3	4
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____	1	2	3	4

2. Was waren die Gründe, Informationen nach dem VIG zu beziehen?

Das Recht auf Informationen wurde in Anspruch genommen, um ...	Stimmte gar nicht zu	Stimmte voll zu
... allgemeine Informationen über aktuelle Geschäftspartner zu erhalten.	1	2 3 4 5 6 7
... Informationen über einen Geschäftspartner zu erhalten, der von einem Skandal (z.B. über Gemisellbesitz) betroffen ist.	1	2 3 4 5 6 7
... Informationen über potentielle Geschäftspartner zu erhalten.	1	2 3 4 5 6 7
... Informationen über ein konkurrierendes Unternehmen zu erhalten.	1	2 3 4 5 6 7
... Informationen zu sammeln und damit Verbraucher über die Herkunft von Lebens-, Futtermittel- und Bedarfsgegenständen zu informieren, die über Dritte bezogen werden.	1	2 3 4 5 6 7
... Informationen für einzelne Mitarbeiter unseres Unternehmens (persönliches Interesse) zu erhalten.	1	2 3 4 5 6 7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): ...	1	2 3 4 5 6 7

3. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen über das Antragsverfahren im Rahmen des VIGs aus Ihrer Sicht.

	Stimmte gar nicht zu	Stimmte voll zu
Das Antragsverfahren verläuft nach einem klaren Schema ab.	1	2 3 4 5 6 7
Die Suche nach der zuständigen Behörde erweist sich als unkompliziert.	1	2 3 4 5 6 7
Die Suche nach der zuständigen Behörde nimmt viel Zeit in Anspruch.	1	2 3 4 5 6 7
Die Vorgaben für eine hinreichende Bestimmtheit des Antrags sind genau definiert.	1	2 3 4 5 6 7
Die Vorgaben für die Zulässigkeit des Antrags sind leicht zu erfüllen.	1	2 3 4 5 6 7

4. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen hinsichtlich der möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen (im Folgenden als „Kosten“ bezeichnet).

	Stimmte gar nicht zu	Stimmte voll zu
Die Höhe der anfallenden Kosten ist vor Antragsstellung bekannt.	1	2 3 4 5 6 7
Die Höhe der anfallenden Kosten kann erst nach Antragsseingang bestimmt werden.	1	2 3 4 5 6 7
Auf die Höhe der anfallenden Kosten wird nach Antragsseingang hingewiesen.	1	2 3 4 5 6 7
Die Höhe der anfallenden Kosten wird nur auf Anfrage hin mitgeteilt.	1	2 3 4 5 6 7
In wie viel Prozent der Fälle wurde der Antrag aufgrund der anfallenden Kosten zurückgenommen? _____ %		

5. Bitte beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Behörden bei Rückfragen bezüglich der Antragstellung.

Haben Sie vor oder während der Antragstellung Kontakt mit der Behörde aufgenommen, um Fragen vorab zu klären?	Ja <input type="checkbox"/> Bitte hier weiter. <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Wenn „Nein“, bitte weiter mit Frage 6.					
Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit der Behörde in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden					Sehr zufrieden
... das Auffinden des richtigen Ansprechpartners?	1	2	3	4	5	6 7
... die Erreichbarkeit des richtigen Ansprechpartners?	1	2	3	4	5	6 7
... die fachliche Kompetenz im Sinne der Beantwortung Ihrer Fragen?	1	2	3	4	5	6 7
... die soziale Kompetenz / Freundlichkeit?	1	2	3	4	5	6 7
... die unterstützende beratende Kompetenz?	1	2	3	4	5	6 7
... die Kooperationsbereitschaft?	1	2	3	4	5	6 7

6. Bitte beziehen Sie Stellung zum bisherigen Antragsverfahren im Rahmen des VIGs.

Das Antragsverfahren sollte verbessert werden.	Ja <input type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>
Wenn „Ja“ in welchem Bereich und wie?		
-		
-		
-		

7. Bitte beurteilen Sie die Qualität der Antwort auf die gestellte Anfrage. Wenn Sie mehrere Anfragen gestellt haben, beurteilen Sie bitte die durchschnittliche Antwortqualität.

Wie zufrieden sind Sie mit der Beantwortung Ihrer Anfrage/n in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden					Sehr zufrieden
... die Beachtung Ihrer inhaltlichen Fragestellung?	1	2	3	4	5	6 7
... die Schnelligkeit der Bearbeitung?	1	2	3	4	5	6 7
... die Verständlichkeit der erhaltenen Informationen?	1	2	3	4	5	6 7
... weitere/ genauere Erläuterungen zu den erhaltenen Informationen?	1	2	3	4	5	6 7
... die von Ihnen wahrgenommene Zuverlässigkeit hinsichtlich der Richtigkeit der erhaltenen Informationen?	1	2	3	4	5	6 7
... den Umfang der erhaltenen Informationen?	1	2	3	4	5	6 7

8. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.

	Stimmte gar nicht zu	Stimmte voll zu
Das Ersuchen/ die Anfrage von Verbrauchern wird von Behörden ernst genommen.	1	2 3 4 5 6 7
Verbraucher werden bei Bedarf schnell an den richtigen Ansprechpartner durch die Behörde weitergeleitet.	1	2 3 4 5 6 7
Die Behörden nehmen Anfragen von Verbänden ernst als von Privatpersonen.	1	2 3 4 5 6 7
Die Behörden halten strikt am Grundsatz des Amts- und Aktengeheimnisses fest. Daher werden wichtige, die Gesundheit betreffende Informationen zurückgehalten.	1	2 3 4 5 6 7
Die Behörden nutzen kaum ihre Möglichkeit, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.	1	2 3 4 5 6 7

Bitte weiter mit Teil III, Seite 5.

Teil II B

1. Bitte beurteilen Sie aus Ihrer Sicht, ob die folgenden Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG relevant waren.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Ich habe mich bisher nicht intensiv mit dem VIG auseinandergesetzt.														
Der zeitliche Aufwand für die Antragsstellung ist zu hoch.														
Die möglicherweise anfallenden Gebühren und Auslagen sind mir vor einer Antragstellung unklar und ich habe mich daher nicht weiter mit dem Thema befasst.														
Die Gebühren und Auslagen, die möglicherweise anfallen, sind mir bekannt und zu hoch.														
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist für mich generell uninteressant.														
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist mir zu lang.														
Vor Antragstellung konnte mir die Behörde keine ausreichenden Informationen über das Antragsverfahren geben, sodass ich mein Vorhaben verworfen habe.														
Sonstiges, und zwar (bitte angeben):														

2. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig verbreitet.														
Der zeitliche Aufwand für die Antragsstellung ist zu hoch.														
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragstellung vorab verworfen wird.														
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.														
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.														
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.														
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.														
Die Auskunftsleistung der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.														
Sonstiges, und zwar (bitte angeben):														

3. Was könnten die Gründe sein, Informationen nach dem VIG zu beziehen?

Teil III: Beteiligung Dritter (Unternehmen)

Nach § 4 Abs. 1 VIG haben Unternehmen, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind, die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme innerhalb eines Monats. Sofern es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen handelt, ist ein Auskunftsanspruch ausgeschlossen, sofern die Information nicht einen Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen betrifft (§ 2 S. 1 Nr. 2 Buchst. 1, S. 2 VIG).

1. Bitte beziehen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die vergangene Zeit von einem Monat für die schriftliche Stellungnahme von Unternehmen ist genau richtig.														
Der Ausschluss des Auskunftsanspruchs soll weiterhin bestehen bleiben.														
Unternehmen sollten gezwungen werden, auch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen offen zu legen, wenn die Gesundheit der Verbraucher „auf dem Spiel steht“.														
Überwiegend das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, müssen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden.														
Die Begriffe „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ müssen genauer definiert werden, um ein Zurückweisen des Informationsanspruches durch dieses Gesetz zu begrenzen.														
Der Ausschlussbestand des Schutzes „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist genauer zu definieren.														
Der Ausschlussbestand des Schutzes „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist aus dem VIG ersatzlos zu streichen.														

2. Bitte beurteilen Sie die Beteiligung von Ihnen als Dritte im Rahmen des VIG.

	Nein					Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil IV.					Sehr zufrieden				
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	
Wurden Sie bisher um Stellungnahme durch eine Behörde gebeten?															
Ja <input type="checkbox"/> Bitte hier weiter. <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil IV.															
Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit der Behörde in Bezug auf ...															
... die Zusammenarbeit mit ihr?															
... die fachliche Kompetenz im Sinne der Beantwortung Ihrer Rückfragen?															
... die soziale Kompetenz / Freundlichkeit bei Rückfragen?															
... die unterstützende beratende Kompetenz bei Rückfragen?															
... die Kooperationsbereitschaft bei Rückfragen?															
Die Zusammenarbeit mit der Behörde ist verbesserungsbedürftig.															
Wenn „Ja“, wie?															

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgender Frage.

Gab es Fälle, in denen eine Anhörung durch die Behörde aus Ihrer Sicht sachwidrig unterblieben ist?

Ja Würden von Ihnen rechtliche Schritte eingeleitet?
 Wenn „Ja“, mit welchem Erfolg?

 Ja _____
 Nein _____
 Nein _____

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu			
Da es sich um ein Verbraucherschutzgesetz handelt, ist der Antragstellerkreis auf den Verbraucher zu beschränken.	1	2	3	4	5	6	7
Antragsteller im Rahmen des VIG sollen auch Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbände sein.	1	2	3	4	5	6	7
Die Kosten für Anträge von Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbänden müssen auch von diesen getragen werden.	1	2	3	4	5	6	7
Eine Löschungsverpflichtung von vorhandenen Unternehmensinformationen aus der Vergangenheit (ähnlich den Regelungen zum Schutzensverzeichnis) halte ich für sinnvoll.	1	2	3	4	5	6	7

4. Bewertung von Testberichten über das VIG.

Sind Ihnen Testberichte von Verbraucherorganisationen oder anderen Medien über das VIG bekannt?
 Ja Bitte weiter. Nein Bitte weiter mit Frage 5.

	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu			
Beziehen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.	1	2	3	4	5	6	7
Die veröffentlichten Testberichte über das VIG sind überspitzt.	1	2	3	4	5	6	7
Die veröffentlichten Testberichte schrecken Verbraucher aufgrund der negativen Darstellung der Ergebnisse vor einer Antragsstellung ab.	1	2	3	4	5	6	7
Durch so genannte „Ausforschungsanträge“ werden Behördenmitarbeiter unnötig belastet.	1	2	3	4	5	6	7
Mit so genannten „Ausforschungsanträgen“ können Defizite beim Vollzug des Lebensmittelrechts aufgedeckt und behoben werden.	1	2	3	4	5	6	7

5. Inwieweit wurden Ihre Erwartungen mit dem VIG erfüllt?

	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu			
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.	1	2	3	4	5	6	7
Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen.	1	2	3	4	5	6	7
Schnelle Auskunftserteilung.	1	2	3	4	5	6	7
Sonstige (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7

6. Bitte nehmen Sie Stellung zum derzeit geltenden VIG im Rahmen des VIG.

Das VIG ist überarbeitungsbedürftig. Ja Nein

 Wenn „Ja“, in welchen Bereichen und wie?

Teil IV: Bewertung des VIGs

1. Welche Erwartungen haben Sie mit dem VIG verbunden?

	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu			
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.	1	2	3	4	5	6	7
Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen.	1	2	3	4	5	6	7
Schnelle Auskunftserteilung.	1	2	3	4	5	6	7
Sonstige (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu			
Das VIG hält, was es verspricht.	1	2	3	4	5	6	7
Das VIG stellt konsequent Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen über das Bedürfnis der Verbraucher nach Informationen.	1	2	3	4	5	6	7
Mit dem VIG werden Ross und Reiter genannt und Unternehmen an den Pranger gestellt.	1	2	3	4	5	6	7
Das geltende VIG leistet keinen Beitrag, um weitere Lebensmittelskandale zu verhindern oder einzudämmen.	1	2	3	4	5	6	7
Die Höhe der Gebühren darf sich nicht nach dem Kostendeckungsprinzip richten, sondern ist so anzusetzen, dass der Informationszugang im Vordergrund steht.	1	2	3	4	5	6	7
Die Verpflichtung der Behörden, Kostendeckende Gebühren zu verlangen, ist zu streichen. Stattdessen ist eine Schutzgebühr einzuführen, die einen Missbrauch verhindert.	1	2	3	4	5	6	7

↳ Wenn Sie eine Schutzgebühr bevorzugen, wie hoch sollte Ihrer Meinung nach diese angesetzt werden? _____ Euro.

Teil V: Erweiterung Verbraucherschutz

1. Bitte nehmen Sie Stellung zum derzeit geltenden Verbraucherschutz.

Der derzeit geltende Verbraucherschutz muss verbessert werden. Ja Nein

Wenn „Ja“, in welchem Bereich und wie?

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erfüllen die von Verbrauchern geforderten Informationen über Produkte oder die Zuverlässigkeit von Herstellern und Händlern.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Verbraucher wissen nicht immer, was die Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen über Produkte oder Hersteller/Handler aussagen.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erlauben eine gute Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die Erläuterungen zu Gütesiegeln o.ä. standardisierte Kennzeichnungen sind nicht ausreichend gegeben.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Verbraucher informieren sich selbst zu wenig über Produkte und erwarten viel von Hersteller und Händler.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

Wenn ein Unternehmen Informationen freiwillig und in einem akkreditierten Verfahren veröffentlicht, sollte Ihrer Meinung nach ein Auskunftsanspruch für Informationen über dieses Unternehmen nicht erforderlich sein?

Ja Bitte hier weiter. Nein Bitte weiter mit Frage 4.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Ein Auskunftsanspruch für Informationen über ein Unternehmen ist nicht erforderlich, wenn es ...	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
... die relevanten Informationen über Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen hinsichtlich der ethischen und sozialen Umstände der Herstellung offenlegt.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
... Maßnahmen zur Qualitätssicherung darstellt.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
... Beanstandungen einschließlich der Dokumentation, welche Maßnahmen ergriffen wurden, darstellt.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben):	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

4. Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Projektinitiativen geeignet sind, den Verbraucherschutz zu erhöhen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch das von der Industrie angebotene GDA-System (Angabe von Fett, Zucker und Salz pro 100g).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch die Ampel (Einteilung von Fett, Zucker und Salz in ein rot-gelb-grünes Farbschema).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants im Rahmen herkömmlicher hygiene- und lebensmittelrechtlicher Überprüfungen (z.B. Smiley-Projekt in Nordrhein-Westfalen).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet (z.B. im Bezirk Pankow, Berlin).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

5. Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Projekte/initiativen weiter ausgebaut werden sollen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch das von der Industrie angebotene GDA-System (Angabe von Fett, Zucker und Salz pro 100g).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch die Ampel (Einteilung von Fett, Zucker und Salz in ein rot-gelb-grünes Farbschema).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants im Rahmen herkömmlicher hygiene- und lebensmittelrechtlicher Überprüfungen (z.B. Smiley-Projekt in Nordrhein-Westfalen).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet (z.B. im Bezirk Pankow, Berlin).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Nehmen Sie an einem/der genannten Projekte/initiativen teil?														
<input type="checkbox"/> Ja Und zwar (bitte angeben): _____														
<input type="checkbox"/> Nein														

Teil VI: Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme

1. Haben Sie oder ein Mitarbeiter Ihrer Institution sich mit der Rechtsdurchsetzung und/oder Rechtsschutzproblemen im Rahmen des VIGS befasst?

Ja Wenn „Ja“, bitte weiter mit Frage 2.
 Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil VII.

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Bei rein produktbezogenen Informationen (ähnlich den Angaben auf dem Etikett) ist ein Rechtsschutz für das einzelne Unternehmen nicht erforderlich.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die Veröffentlichung des Qualitätssicherungskonzepts eines Unternehmens mit der Möglichkeit der Kommentierung durch das Unternehmen ist sinnvoll.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Ein Rechtsschutz ist hinsichtlich einer Veröffentlichungspflicht des Qualitätssicherungskonzepts eines Unternehmens erforderlich.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Qualitätsiegel, die extern vergeben und überwacht werden, tragen zur Qualitätssicherung bei und erlauben eine leichte Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die Mitteilung rechtskräftiger oder bestandskräftiger Beanstandungen ist sinnvoll.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Ein Rechtsschutz ist hinsichtlich einer solchen Mitteilungspflicht nicht erforderlich.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Der bloße Umstand einer Beanstandung ist nicht aussagekräftig, solange eine Berechtigung nicht geklärt ist.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die erhaltenen Informationen sollen nur zur persönlichen Information und nicht zu einer kommerziellen Nutzung verwendet werden dürfen.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Wäre auf Seiten des Antragbearbeiters das Auskunftsinteresse des Antragstellers bekannt, so wäre ein Abwägungsprozess mit Geheimhaltungsinteressen des Unternehmens leichter möglich.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

Teil VII: Fallbezogene Darstellung der Anfragen

Beteiligung von Unternehmen als Dritte

Würden Sie bisher um eine Stellungnahme durch eine Behörde im Rahmen des VIG gebeten?

- Ja Wenn „Ja“, bitte weiter mit der fallbezogenen Darstellung der Anfragen auf Seite 11.
- Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil VIII.

Als Unternehmen können Sie als so genannte Dritte um Stellungnahme gebeten werden. In der folgenden Tabelle werden daher folgende Informationen abgefragt:

- Status der Stellungnahme
- Ablehnungsgrund
- Bearbeitungszeit

Bitte füllen Sie die Tabelle auf der folgenden Seite für jede Anfrage, in der Sie als Dritte um Stellungnahme gebeten wurden aus.

Unter „Anmerkungen“ können Sie genauere Angaben machen, wenn bspw. auffällige oder problematische Anfragen aufgetreten sind.

Nr.	Status der Stellungnahme			Anmerkungen
	Auskunft erteilt	offen	Auskunft nicht erteilt ← (Bitte stichwortartig skizzieren bspw. wegen Betrabs- und Geschäftsgeheimnis)	
1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
6	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
8	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
9	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
10	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
11	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
12	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
13	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
14	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
15	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Übersicht über die Stellungnahmen von Dritten bei Anfragen durch Behörden

Anlage 4.4: Fragebogen für Unternehmensverbände

Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes

Mit der Beantwortung der folgenden Fragen tragen Sie zum Erfolg des Forschungsvorhabens „Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG)“ bei. Herzlichen Dank!

Alle Befragten werden als Dialogpersonen im Gutachten aufgeführt. Daher ist eine vollständige Wahrung der Anonymität Ihrer Institution nicht gewährleistet. Ihre individuellen Antworten zu einzelnen Fragen werden NICHT offen gelegt, da es sich bei zahlreichen Auswertungen um Mittelwertauswertungen handelt.

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens

Hinweis 1:
Die Fragen des Fragebogens werden Ihnen überwiegend in nachstehender Form gestellt:

Wenn Sie eine solche Skala vorfinden, ...

Stimme im Genaßen nicht zu	2	3	4	5	6	7
Stimme im Genaßen voll zu	1	2	3	4	5	6

... dann zeigen Sie bitte durch Ankreuzen einer Zahl den Grad Ihrer Zustimmung bzw. Ablehnung an, gemäß den Aussagen, die Sie über den Kästchen finden.

Beispiel: Ich lese gerne Krimis. 1 2 3 4 5 6 7

Aus Platzgründen werden im Fragebogen jedoch nur die beiden äußeren Antwortalternativen beschriftet.

Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7
Stimme voll zu	1	2	3	4	5	6	7

Ich lese gerne Krimis.

Hinweis 2:
Einige Fragen des Fragebogens werden Ihnen als „offene Fragen“ gestellt. Hierbei haben Sie die Möglichkeit, bisher unberücksichtigte Aspekte zu nennen bzw. Ihre persönliche Meinung detaillierter zu schildern.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Teil I: Angaben zur Institution und zur Person

Angaben zur Institution/Person

Vollständiger Name des Unternehmensverbands: _____

In welchem Wirtschaftszweig ist Ihr Verband hauptsächlich tätig? (Mehrfachnennungen möglich.)

Handel Gastgewerbe

Verarbeitendes Gewerbe, und zwar speziell im Bereich: _____

Welche Position nehmen Sie ein? _____

Teil II: Erfahrungen mit dem VIG

Haben Sie oder ein Mitarbeiter Ihrer Institution das durch das VIG gegebene Recht auf Information bereits in Anspruch genommen?

Ja Wenn „Ja“, bitte weiter mit Teil II A.

Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil II B, Seite 4.

Teil II A

1. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu	Stimme gar voll zu
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig bekannt.	1	2 3 4 5 6 7
Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch.	1	2 3 4 5 6 7
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragstellung vorab verworfen wird.	1	2 3 4 5 6 7
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.	1	2 3 4 5 6 7
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.	1	2 3 4 5 6 7
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.	1	2 3 4 5 6 7
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.	1	2 3 4 5 6 7
Die Auskunftsfähigkeit der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.	1	2 3 4 5 6 7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____	1	2 3 4 5 6 7

2. Was waren die Gründe, Informationen nach dem VIG zu beziehen?

Das Recht auf Informationen wurde in Anspruch genommen, um ...	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
... Informationen zu sammeln und damit Verbraucher zu informieren und zu beraten.		1	2	3	4	5	6	7	
... Informationen für die Vorbereitung einer Stellungnahme bezüglich des VIGs zu sammeln.		1	2	3	4	5	6	7	
... Informationen für die Antwortung einer Pressemitteilung/eines Erfahrungsberichts über das VIG zu sammeln.		1	2	3	4	5	6	7	
... Informationen für die eigene Interessenvertretung zu sammeln und so Einfluss auf die Politik oder die öffentliche Meinung zu nehmen.		1	2	3	4	5	6	7	
... die Auskunftsfähigkeit der Behörden zu überprüfen und somit zu gewährleisten, dass der Verbraucher Informationen beziehen kann, auf die er gemäß dem VIG einen Anspruch hat.		1	2	3	4	5	6	7	
... die Qualität der Behördenauskünfte zu überprüfen und somit zu gewährleisten, dass der Verbraucher aussagekräftige Informationen beziehen kann.		1	2	3	4	5	6	7	
... die Bearbeitungsfrist der Behörde zu überprüfen, die gemäß dem VIG einen Monat bzw. bei Drittbeteiligung zwei Monate beträgt.		1	2	3	4	5	6	7	
... Informationen für einzelne Mitarbeiter unseres Unternehmensverbandes (persönliches Interesse) zu erhalten.		1	2	3	4	5	6	7	
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): ...		1	2	3	4	5	6	7	

3. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen über das Antragsverfahren im Rahmen des VIGs aus Ihrer Sicht.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Das Antragsverfahren verläuft nach einem klaren Schema ab.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Suche nach der zuständigen Behörde erweist sich als unkompliziert.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Suche nach der zuständigen Behörde nimmt viel Zeit in Anspruch.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Vorgaben für eine hinreichende Bestimmtheit des Antrags sind genau definiert.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Vorgaben für die Zulässigkeit des Antrags sind leicht zu erfüllen.		1	2	3	4	5	6	7	

4. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen hinsichtlich der möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen (im Folgenden als „Kosten“ bezeichnet).

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Die Höhe der anfallenden Kosten ist vor Antragstellung bekannt.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Höhe der anfallenden Kosten kann erst nach Antragseingang bestimmt werden.		1	2	3	4	5	6	7	
Auf die Höhe der anfallenden Kosten wird nach Antragseingang hingewiesen.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Höhe der anfallenden Kosten wird nur auf Anfrage hin mitgeteilt.		1	2	3	4	5	6	7	
In wie viel Prozent der Fälle wurde der Antrag aufgrund der anfallenden Kosten zurückgenommen? _____%		1	2	3	4	5	6	7	

5. Bitte beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Behörden bei Rückfragen bezüglich der Antragstellung.

Ja <input type="checkbox"/> Bitte hier weiter. <input type="checkbox"/> Wenn „Nein“, bitte weiter mit Frage 6.	Nein <input type="checkbox"/> Wenn „Nein“, bitte weiter mit Frage 6.								
Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit der Behörde in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden	1	2	3	4	5	6	7	Sehr zufrieden
... das Auffinden des richtigen Ansprechpartners?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Erreichbarkeit des richtigen Ansprechpartners?		1	2	3	4	5	6	7	
... die fachliche Kompetenz im Sinne der Beantwortung Ihrer Fragen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die soziale Kompetenz / Freundlichkeit?		1	2	3	4	5	6	7	
... die unterstützende beratende Kompetenz?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Kooperationsbereitschaft?		1	2	3	4	5	6	7	

6. Bitte beziehen Sie Stellung zum bisherigen Antragsverfahren im Rahmen des VIGs.

Das Antragsverfahren sollte verbessert werden. Ja Nein

Wenn „Ja“, in welchem Bereich und wie? _____

7. Bitte beurteilen Sie die Qualität der Antwort auf die gestellte Anfrage. Wenn Sie mehrere Anfragen gestellt haben, beurteilen Sie bitte die durchschnittliche Antwortqualität.

Wie zufrieden sind Sie mit der Beantwortung Ihrer Anfragen in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden	1	2	3	4	5	6	7	Sehr zufrieden
... die Beachtung Ihrer inhaltlichen Fragestellung?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Schnelligkeit der Bearbeitung?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Verständlichkeit der erhaltenen Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	
... weitere/ genauere Erläuterungen zu den erhaltenen Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die von Ihnen wahrgenommene Zuverlässigkeit hinsichtlich der Richtigkeit der erhaltenen Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	
... den Umfang der erhaltenen Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	

8. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.

Das ersuchende Antragsverfahren wird von Verbrauchern ernst genommen. Verbraucher werden bei Bedarf schnell an den richtigen Ansprechpartner durch die Behörde weitergeleitet.	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Die Behörden nehmen Anfragen von Verbrauchern ernst als von Privatpersonen.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Behörden halten strikt am Grundsatz des Amts- und Aktengeheimnisses fest. Daher werden wichtige, die Gesundheit betreffende Informationen zurückgehalten.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Behörden nutzen kaum ihre Möglichkeit, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.		1	2	3	4	5	6	7	

Teil IIB

1. Bitte beurteilen Sie aus Ihrer Sicht, ob die folgenden Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG relevant waren.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Ich habe mich bisher nicht intensiv mit dem VIG auseinandergesetzt.														
Der zeitliche Aufwand für die Antragsstellung ist zu hoch.														
Die möglicherweise anfallenden Gebühren und Auslagen sind mir vor einer Antragstellung unklar und ich habe mich daher nicht weiter mit dem Thema befasst.														
Die Gebühren und Auslagen, die möglicherweise anfallen, sind mir bekannt und zu hoch.														
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist für mich generell uninteressant.														
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist mir zu lang.														
Vor Antragstellung konnte mir die Behörde keine ausreichenden Informationen über das Antragsverfahren geben, sodass ich mein Vorhaben verworfen habe.														
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____														

2. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig verbreitet.														
Der zeitliche Aufwand für die Antragsstellung ist zu hoch.														
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragstellung vorab verworfen wird.														
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.														
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.														
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.														
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.														
Die Auskunftsfähigkeit der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.														
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____														

3. Was könnten die Gründe sein, Informationen nach dem VIG zu beziehen?

Teil III: Beteiligung Dritter (Unternehmen)

Nach § 4 Abs. 1 VIG haben Unternehmen, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind, die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme innerhalb eines Monats. Sofern es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen handelt, ist ein Auskunftsanspruch ausgeschlossen, sofern die Information nicht einen Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen betrifft (§ 2 S. 1 Nr. 2 Buchst. 1, S. 2 VIG).

1. Bitte beziehen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu								
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Mit der Drittbeteiligung von Unternehmen wird die Auskunftserteilung in Einzelfällen unumgänglich verzögert.														
Auf die Fristverlängerung von einem Monat bei einer Drittbeteiligung von Unternehmen sollte verzichtet werden.														
Der Ausschluss des Auskunftsanspruchs soll weiterhin bestehen bleiben.														
Bei Anfragen, die sich auf Unterlagen beziehen, die vom Unternehmen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet sind, sollte den Unternehmen nur dann Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, wenn die Kennzeichnung plausibel ist.														
Unternehmen sollten gezwungen werden, auch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen offen zu legen, wenn die Gesundheit der Verbraucher „auf dem Spiel steht“.														
Überweigt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, müssen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden.														
Die Begriffe „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ müssen genauer definiert werden, um ein Zurückweisen des Informationsanspruchs durch dieses Gesetz zu begrenzen.														
Der Ausschlussbestand des Schutzes sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist genauer zu definieren.														
Der Ausschlussbestand des Schutzes sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist aus dem VIG ersatzlos zu streichen.														

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgender Frage.

Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen eine Anhörung der Unternehmen aus deren Sicht sachwidrig unterblieben ist?

Ja Nein

Wenn „Ja“, mit welchem Erfolg?

Ja Nein

Teil IV: Bewertung des VIGs

1. Welche Erwartungen haben Sie mit dem VIG verbunden?

	Stimme gar nicht zu							Stimme voll zu						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Schnelle Auskunftserteilung.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Sonstiges (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu							Stimme voll zu						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Das VIG hält, was es verspricht.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Das VIG stellt konsequent Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen über das Bedürfnis der Verbraucher nach Informationen.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Mit dem VIG werden Ross und Reiter genannt und Unternehmen an den Pranger gestellt.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Das geltende VIG leistet keinen Beitrag, um weitere Lebensmittelskandale zu verhindern oder einzudämmen.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die Höhe der Gebühren darf sich nicht nach dem Kostendeckungsprinzip richten, sondern ist so anzusetzen, dass der Informationszugang im Vordergrund steht.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die Verpflichtung der Behörden, kostendeckende Gebühren zu verlangen, ist zu streichen. Stattdessen ist eine Schutzgebühr einzuführen, die einen Missbrauch verhindert.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
→ Wenn Sie eine Schutzgebühr bevorzugen, wie hoch sollte Ihrer Meinung nach diese angesetzt werden? _____ Euro.														

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu							Stimme voll zu						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Da es sich um ein Verbraucherschutzgesetz handelt, ist der Antragstellerkreis auf den Verbraucher zu beschränken.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Antragsteller im Rahmen des VIG sollen auch Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbände sein.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die Kosten für Anträge von Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbänden müssen auch von diesen getragen werden.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Eine Lösungsverpflichtung von vorhandenen Unternehmensinformationen aus der Vergangenheit (ähnlich den Regelungen zum Schuldnerverzeichnis) halte ich für sinnvoll.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

4. Bewertung von Testberichten über das VIG.

Sind Ihnen Testberichte von Verbraucherorganisationen oder anderen Medien über das VIG bekannt?

Ja Bitte hier weiter. → Nein Bitte weiter mit Frage 5.

	Stimme gar nicht zu							Stimme voll zu						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Beziehen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die veröffentlichten Testberichte über das VIG sind überspitzt.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die veröffentlichten Testberichte schrecken Verbraucher aufgrund der negativen Darstellung der Ergebnisse vor einer Antragsstellung ab.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Durch so genannte „Ausforschungsanträge“ werden Behördenmitarbeiter unnötig belastet.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Mit so genannten „Ausforschungsanträgen“ können Defizite beim Vollzug des Lebensmittelrechts aufgedeckt und behoben werden.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

5. Inwieweit wurden Ihre Erwartungen mit dem VIG erfüllt?

	Stimme gar nicht zu							Stimme voll zu						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Erhalt von zuverlässigen richtigen Informationen.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Schnelle Auskunftserteilung.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Sonstige (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

6. Bitte nehmen Sie Stellung zu Verbesserungsvorschlägen für das VIG.

	Stimme gar nicht zu							Stimme voll zu						
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die Verwendung des Begriffs „Verstoß“ muss im VIG definiert sein.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Eine Beanstandung wie bspw. ein auffälliger Befund sollte im VIG als Verstoß behandelt werden.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Wenn eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Information und dem Interesse am Schutz personenbezogener Daten möglich ist, sollte diese Interessenabwägung ebenfalls bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gelten (§ 2 Nr. 2a VIG).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
So genannte Ausforschungsanträge sind in den Katalog der Ausschluss- und Beschränkungsgründe aufzunehmen (§ 3 Abs. 3 VIG).	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
In Einzelfällen ist eine Auskunftserteilung z.B. durch Veröffentlichung im Internet vorzunehmen, um doppelte Anträge zu vermeiden.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Die Antragsstellung und Auskunftserteilung sollte auch per Email möglich sein.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Bei „Pauschal“-Anträgen ist die Anzahl der zu befragenden Dritten zu beschränken.	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7

Teil V: Erweiterung Verbraucherschutz

1. Bitte nehmen Sie Stellung zum derzeit geltenden Verbraucherschutz.

Der derzeit geltende Verbraucherschutz muss verbessert werden. Ja Nein

Wenn „Ja“, in welchem Bereich und wie?

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erfüllen die von Verbrauchern geforderten Informationen über Produkte oder die Zuverlässigkeit von Herstellern und Händlern.		1	2	3	4	5	6	7	
Verbraucher wissen nicht immer, was die Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen über Produkte oder Hersteller/Händler aussagen.		1	2	3	4	5	6	7	
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erlauben eine gute Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Erläuterungen zu Gütesiegeln o.ä. standardisierte Kennzeichnungen sind nicht ausreichend gegeben.		1	2	3	4	5	6	7	
Verbraucher informieren sich selbst zu wenig über Produkte und erwarten viel von Hersteller und Händler.		1	2	3	4	5	6	7	

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

Wenn ein Unternehmen Informationen freiwillig und in einem akkreditierten Verfahren veröffentlicht, sollte Ihrer Meinung nach ein Auskunftsanspruch für Informationen über dieses Unternehmen nicht erforderlich sein?

Ja Bitte hier weiter. Nein Bitte weiter mit Frage 4.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Ein Auskunftsanspruch für Informationen über ein Unternehmen ist nicht erforderlich, wenn es ...		1	2	3	4	5	6	7	
... die relevanten Informationen über Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen hinsichtlich der ethischen und sozialen Umstände der Herstellung offenlegt.		1	2	3	4	5	6	7	
... Maßnahmen zur Qualitätssicherung darstellt.		1	2	3	4	5	6	7	
... Beanstandungen einschließlich der Dokumentation, welche Maßnahmen ergriffen wurden, darstellt.		1	2	3	4	5	6	7	
Sonstiges, und zwar (bitte angeben):		1	2	3	4	5	6	7	

4. Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Projektinitiativen geeignet sind, den Verbraucherschutz zu erhöhen.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch das von der Industrie angebotene GDA-System (Angabe von Fett, Zucker und Salz pro 100g).		1	2	3	4	5	6	7	
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch die Ampel (Einteilung von Fett, Zucker und Salz in ein rot-gelb-grünes Farbschema).		1	2	3	4	5	6	7	
Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants im Rahmen herkömmlicher hygiene- und lebensmittelrechtlicher Überprüfungen (z.B. Smiley-Projekt in Nordrhein-Westfalen).		1	2	3	4	5	6	7	
Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet (z.B. im Bezirk Pankow, Berlin).		1	2	3	4	5	6	7	

5. Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Projekte/initiativen weiter ausgebaut werden sollen.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch das von der Industrie angebotene GDA-System (Angabe von Fett, Zucker und Salz pro 100g).		1	2	3	4	5	6	7	
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch die Ampel (Einteilung von Fett, Zucker und Salz in ein rot-gelb-grünes Farbschema).		1	2	3	4	5	6	7	
Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants im Rahmen herkömmlicher hygiene- und lebensmittelrechtlicher Überprüfungen (z.B. Smiley-Projekt in Nordrhein-Westfalen).		1	2	3	4	5	6	7	
Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet (z.B. im Bezirk Pankow, Berlin).		1	2	3	4	5	6	7	
Nehmen Sie an einem/der genannten Projekte/initiativen teil?									
<input type="checkbox"/> Ja Und zwar (bitte angeben): _____									
<input type="checkbox"/> Nein									

Teil VI: Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme

1. Haben Sie oder ein Mitarbeiter Ihrer Institution sich mit der Rechtsdurchsetzung und/oder Rechtsschutzproblemen im Rahmen des VGS befasst?

Ja Wenn „Ja“, bitte weiter mit Frage 2.
 Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil VI.

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Bei rein produktbezogenen Informationen (ähnlich den Angaben auf dem Etikett) ist ein Rechtsschutz für das einzelne Unternehmen nicht erforderlich.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Veröffentlichung des Qualitätssicherungskonzeptes eines Unternehmens mit der Möglichkeit der Kommentierung durch das Unternehmen ist sinnvoll.		1	2	3	4	5	6	7	
Ein Rechtsschutz ist hinsichtlich einer Veröffentlichungspflicht des Qualitätssicherungskonzeptes eines Unternehmens erforderlich.		1	2	3	4	5	6	7	
Qualitätsiegel, die extern vergeben und überwacht werden, tragen zur Qualitätssicherung bei und erlauben eine leichte Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Mitteilung rechtskräftiger oder bestandkräftiger Beanstandungen ist sinnvoll.		1	2	3	4	5	6	7	
Ein Rechtsschutz ist hinsichtlich einer solchen Mitteilungspflicht nicht erforderlich.		1	2	3	4	5	6	7	
Der bloße Umstand einer Beanstandung ist nicht aussagekräftig, solange eine Berechtigung nicht geklärt ist.		1	2	3	4	5	6	7	
Die erhaltenen Informationen sollen nur zur persönlichen Information und nicht zu einer kommerziellen Nutzung verwendet werden dürfen.		1	2	3	4	5	6	7	
Wäre auf Seiten des Antragbearbeiters das Auskunftsinteresse des Antragstellers bekannt, so wäre ein Abwägungsprozess mit Geheimhaltungsinteressen des Unternehmens leichter möglich.		1	2	3	4	5	6	7	

Anlage 4.5: Fragebogen für Medienunternehmen

Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes

Mit der Beantwortung der folgenden Fragen tragen Sie zum Erfolg des Forschungsvorhabens „Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG)“ bei.
Herzlichen Dank!

Alle Befragten werden als Dialogpersonen im Gutachten aufgelistet. Daher ist eine vollständige Wahrung der Anonymität Ihrer Institution nicht gewährleistet.
Ihre individuellen Antworten zu einzelnen Fragen werden NICHT offen gelegt, da es sich bei zahlreichen Auswertungen um Mittelwertauszählungen handelt.

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens

Hinweis 1:
Die Fragen des Fragebogens werden Ihnen überwiegend in nachstehender Form gestellt:

Wenn Sie eine solche Skala vorfinden, ...

1	2	3	4	5	6	7
---	---	---	---	---	---	---

... dann zeigen Sie bitte durch Ankreuzen einer Zahl den Grad Ihrer Zustimmung bzw. Ablehnung an, gemäß den Aussagen, die Sie über den Kästchen finden.

Stimme im Genauesten nicht zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu	Weder Zustimmung noch Ablehnung	Stimme eher zu	Stimme voll zu
1	2	3	4	5	6

Beispiel: Ich lese gerne Krimis. 1 2 3 4 5 6 7

Aus Platzgründen werden im Fragebogen jedoch nur die beiden äußeren Antwortalternativen beschriftet.

Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu
1	2 3 4 5 6 7

Ich lese gerne Krimis.

Hinweis 2:
Einige Fragen des Fragebogens werden Ihnen als „offene Fragen“ gestellt. Hierbei haben Sie die Möglichkeit, bisher unberücksichtigte Aspekte zu nennen bzw. Ihre persönliche Meinung detaillierter zu schildern.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

1

Teil I: Angaben zur Institution und zur Person

Angaben zur Institution/Person

Vollständiger Name des Medienunternehmens, in dem Sie arbeiten: _____

In welcher Kategorie ist Ihr Unternehmen tätig? (Mehrfachnennungen möglich.)

Printmedien Onlinemedien TV

Welche Position nehmen Sie ein? _____

Teil II: Erfahrungen mit dem VIG

Haben Sie oder ein Mitarbeiter Ihrer Institution das durch das VIG gegebene Recht auf Information bereits in Anspruch genommen?

Ja Wenn „Ja“, bitte weiter mit Teil II A.

Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil II B, Seite 4.

Teil II A

1. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu	Stimme gar voll zu
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig bekannt.	1	2 3 4 5 6 7
Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch.	1	2 3 4 5 6 7
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vornab auf Antragstellung vorab verworfen wird.	1	2 3 4 5 6 7
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.	1	2 3 4 5 6 7
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Fullmittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.	1	2 3 4 5 6 7
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.	1	2 3 4 5 6 7
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.	1	2 3 4 5 6 7
Die Auskunftsfähigkeit der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.	1	2 3 4 5 6 7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____	1	2 3 4 5 6 7

2. Was waren die Gründe, Informationen nach dem VIG zu beziehen?

Das Recht auf Informationen wurde in Anspruch genommen, um ...	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
... Informationen zu sammeln und damit Verbraucher zu informieren und zu beraten.		1	2	3	4	5	6	7	
... Informationen für die Vorbereitung einer Stellungnahme bezüglich des VIGs zu sammeln.		1	2	3	4	5	6	7	
... Informationen für eine Berichterstattung über Skandale (z.B. Gemmefleisch, Analog-Käse etc.) zu sammeln.		1	2	3	4	5	6	7	
... eingeholte Informationen über ein Unternehmen aus der Vergangenheit für potentielle Unternehmensskandale in der Zukunft schneller verfügbar zu haben.		1	2	3	4	5	6	7	
... die Auskunftsfähigkeit der Behörden zu überprüfen.		1	2	3	4	5	6	7	
... die Qualität der Behördenskandale zu überprüfen.		1	2	3	4	5	6	7	
... die Bearbeitungsfrist der Behörden zu überprüfen.		1	2	3	4	5	6	7	
... Informationen für einzelne Mitarbeiter unseres Medienunternehmens (persönliches Interesse) zu erhalten.		1	2	3	4	5	6	7	
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): ...		1	2	3	4	5	6	7	

3. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen über das Antragsverfahren im Rahmen des VIGs aus Ihrer Sicht.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Das Antragsverfahren verläuft nach einem klaren Schema ab.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Suche nach der zuständigen Behörde erweist sich als unkompliziert.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Suche nach der zuständigen Behörde nimmt viel Zeit in Anspruch.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Vorgaben für eine hinreichende Bestimmtheit des Antrags sind genau definiert.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Vorgaben für die Zulässigkeit des Antrags sind leicht zu erfüllen.		1	2	3	4	5	6	7	

4. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen hinsichtlich der möglicherweise erhobenen Gebühren und Ausgaben (im Folgenden als „Kosten“ bezeichnet).

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Die Höhe der anfallenden Kosten ist vor Antragstellung bekannt.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Höhe der anfallenden Kosten kann erst nach Antragseingang bestimmt werden.		1	2	3	4	5	6	7	
Auf die Höhe der anfallenden Kosten wird nach Antragseingang hingewiesen.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Höhe der anfallenden Kosten wird nur auf Anfrage hin mitgeteilt.		1	2	3	4	5	6	7	
In wie viel Prozent der Fälle wurde der Antrag aufgrund der anfallenden Kosten zurückgenommen?		_____ %							

5. Bitte beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Behörden bei Rückfragen bezüglich der Antragstellung.

Haben Sie vor oder während der Antragstellung Kontakt mit der Behörde aufgenommen, um Fragen vorab zu klären?	Ja	Nein	Wenn „Nein“, bitte weiter mit Frage 6.						
Ja <input type="checkbox"/> Bitte hier weiter. \rightarrow									
Nein <input type="checkbox"/> Wenn „Nein“, bitte weiter mit Frage 6.									
Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit der Behörde in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden	1	2	3	4	5	6	7	Sehr zufrieden
... das Auffinden des richtigen Ansprechpartners?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Erreichbarkeit des richtigen Ansprechpartners?		1	2	3	4	5	6	7	
... die fachliche Kompetenz im Sinne der Beantwortung Ihrer Fragen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die soziale Kompetenz / Freundlichkeit?		1	2	3	4	5	6	7	
... die unterstützende beratende Kompetenz?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Kooperationsbereitschaft?		1	2	3	4	5	6	7	

6. Bitte bezeichnen Sie Stellung zum bisherigen Antragsverfahren im Rahmen des VIGs.

Das Antragsverfahren sollte verbessert werden.	Ja	Nein
Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/>		
Wenn „Ja“, in welchem Bereich und wie?		

7. Bitte beurteilen Sie die Qualität der Antwort auf die gestellte Anfrage. Wenn Sie mehrere Anfragen gestellt haben, beurteilen Sie bitte die durchschnittliche Antwortqualität.

Wie zufrieden sind Sie mit der Beantwortung Ihrer Anfragen in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden	1	2	3	4	5	6	7	Sehr zufrieden
... die Beachtung Ihrer inhaltlichen Fragestellung?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Schnelligkeit der Bearbeitung?		1	2	3	4	5	6	7	
... die Verständlichkeit der erhaltenen Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	
... weitere/genaue Erläuterungen zu den erhaltenen Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	
... die von Ihnen wahrgenommene Zuverlässigkeit hinsichtlich der Richtigkeit der erhaltenen Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	
... den Umfang der erhaltenen Informationen?		1	2	3	4	5	6	7	

8. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu	1	2	3	4	5	6	7	Stimme voll zu
Das ersuchte Anfrage von Verbrauchern wird von Behörden ernst genommen.		1	2	3	4	5	6	7	
Verbraucher werden bei Bedarf schnell an den richtigen Ansprechpartner durch die Behörde weitergeleitet.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Behörden nehmen Anfragen von Verbänden ernst als von Privatpersonen.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Behörden halten strikt am Grundsatz des Amts- und Aktengeheimnisses fest. Daher werden wichtige, die Gesundheit betreffende Informationen zurückgehalten.		1	2	3	4	5	6	7	
Die Behörden nutzen kaum ihre Möglichkeit, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.		1	2	3	4	5	6	7	

Bitte weiter mit Teil III, Seite 5.

Teil II B

1. Bitte beurteilen Sie aus Ihrer Sicht, ob die folgenden Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG relevant waren.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Ich habe mich bisher nicht intensiv mit dem VIG auseinandergesetzt.							
Der zeitliche Aufwand für die Antragsstellung ist zu hoch.							
Die möglicherweise anfallenden Gebühren und Auslagen sind mir vor einer Antragsstellung unklar und ich habe mich daher nicht weiter mit dem Thema befasst.							
Die Gebühren und Auslagen, die möglicherweise anfallen, sind mir bekannt und zu hoch.							
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist für mich generell uninteressant.							
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist mir zu lang.							
Vor Antragsstellung konnte mir die Behörde keine ausreichenden Informationen über das Antragsverfahren geben, sodass ich mein Vorhaben verworfen habe.							
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____							

2. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VIG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VIG ist in der Bevölkerung noch zu wenig verbreitet.							
Der zeitliche Aufwand für die Antragsstellung ist zu hoch.							
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragsstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragsstellung vorab verworfen wird.							
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.							
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.							
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.							
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.							
Die Auskunftsfähigkeit der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei antragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.							
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____							

3. Was könnten die Gründe sein, Informationen nach dem VIG zu beziehen?

Teil III: Beteiligung Dritter (Unternehmen)

Nach § 4 Abs. 1 VIG haben Unternehmen, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind, die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme innerhalb eines Monats. Sofern es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen handelt, ist ein Auskunftsanspruch ausgeschlossen, sofern die Information nicht einen Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen betrifft (§ 2 S. 1 Nr. 2 Buchst. 1, S. 2 VIG).

Bitte beziehen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Mit der Drittbeteiligung von Unternehmen wird die Auskunftserteilung in Einzelfällen unmäßig verzögert.							
Auf die Fristverlängerung von einem Monat bei einer Drittbeteiligung von Unternehmen sollte verzichtet werden.							
Der Ausschluss des Auskunftsanspruchs soll weiterhin bestehen bleiben.							
Bei Anfragen, die sich auf Unterlagen beziehen, die von Unternehmen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet sind, sollte den Unternehmen nur dann Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, wenn die Kennzeichnung plausibel ist.							
Unternehmen sollten gezwungen werden, auch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen offen zu legen, wenn die Gesundheit der Verbraucher „auf dem Spiel steht“.							
Überwiegend das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, müssen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden.							
Die Begriffe „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ müssen genauer definiert werden, um ein Zurückweisen des Informationsanspruches durch dieses Gesetz zu begrenzen.							
Der Ausschlussbestand des Schutzes sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist genauer zu definieren.							
Der Ausschlussbestand des Schutzes sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist aus dem VIG ersatzlos zu streichen.							

Teil IV: Bewertung des VIGs

1. Welche Erwartungen haben Sie mit dem VIG verbunden?

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.							
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.							
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.							
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.							
Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen.							
Schnelle Auskunftserteilung							
Sonstiges (bitte angeben): _____							

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Das VIG hält, was es verspricht.															
Das VIG stellt konsequent Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen über das Bedürfnis der Verbraucher nach Informationen.															
Mit dem VIG werden Ross und Reiter genannt und Unternehmen an den Pranger gestellt.															
Das geltende VIG leistet <i>keinen</i> Beitrag, um weitere Lebensmittelskandale zu verhindern oder einzudämmen.															
Die Höhe der Gebühren darf sich nicht nach dem Kostendeckungsprinzip richten, sondern ist so anzusetzen, dass der Informationszugang im Vordergrund steht.															
Die Verpflichtung der Behörden, „kostendeckende Gebühren“ zu verlangen, ist zu streichen. Stattdessen ist eine Schutzgebühr einzuführen, die einen Missbrauch verhindert.															
↳ Wenn Sie eine Schutzgebühr bevorzugen, wie hoch sollte Ihrer Meinung nach diese angesetzt werden? _____ Euro.															

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Da es sich um ein Verbraucherinformationsgesetz handelt, ist der Antragstellerkreis auf den Verbraucher zu beschränken.															
Antragsteller im Rahmen des VIG sollen auch Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbände sein.															
Die Kosten für Anträge von Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbänden müssen auch von diesen getragen werden.															
Eine Lösungsverpflichtung von vorhandenen Unternehmensinformationen aus der Vergangenheit (ähnlich den Regelungen zum Schuldnerverzeichnis) halte ich für sinnvoll.															

4. Bewertung von Testberichten über das VIG.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Sind Ihnen Testberichte von Verbraucherorganisationen oder anderen Medien über das VIG bekannt?															
Ja <input type="checkbox"/> Bitte hier weiter. ↳ Nein <input type="checkbox"/> Bitte weiter mit Frage 5.															
Beziehen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.															
Die veröffentlichten Testberichte über das VIG sind überspitzt.															
Die veröffentlichten Testberichte schockieren Verbraucher aufgrund der negativen Darstellung der Ergebnisse vor einer Antragsstellung ab.															
Durch so genannte „Ausforschungsanträge“ werden Behördenmitarbeiter unnötig belastet.															
Mit so genannten „Ausforschungsanträgen“ können Defizite beim Vollzug des Lebensmittelrechts aufgedeckt und behoben werden.															

5. Inwieweit wurden Ihre Erwartungen mit dem VIG erfüllt?

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.															
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände <i>verhindert</i> werden.															
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände <i>eingedämmt</i> werden.															
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.															
Erhalt von zuverlässigen richtigen Informationen.															
Schnelle Auskunftserteilung.															
Sonstige (bitte angeben): _____															

6. Bitte nehmen Sie Stellung zum derzeit geltenden VIG im Rahmen des VIG.

	Das VIG ist überarbeitungsbedürftig.	
	Ja <input type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>
Wenn „Ja“ in welchem Bereich und wie?		

Teil V: Erweiterung Verbraucherschutz

1. Bitte nehmen Sie Stellung zum derzeit geltenden Verbraucherschutz.

	Der derzeit geltende Verbraucherschutz muss verbessert werden.	
	Ja <input type="checkbox"/>	Nein <input type="checkbox"/>
Wenn „Ja“ in welchem Bereich und wie?		

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu									
	1	2	3	4	5	6	7		1	2	3	4	5	6	7
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erfüllen die von Verbrauchern geforderten Informationen über Produkte oder die Zuverlässigkeit von Herstellern und Händlern.															
Verbraucher wissen nicht immer, was die Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen über Produkte oder Herstellerhändler aussagen.															
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erlauben eine gute Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte.															
Die Erläuterungen zu Gütesiegeln o.ä. standardisierte Kennzeichnungen sind nicht ausreichend gegeben.															
Verbraucher informieren sich selbst zu wenig über Produkte und erwarten viel von Hersteller und Händler.															

2. Was waren die Gründe, Informationen nach dem VIG zu beziehen?

Das Recht auf Informationen wurde in Anspruch genommen, um ...	Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu
... Informationen für die Beratung eines Mandanten zu sammeln.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... Informationen für die Publikation eines Artikels/eines Berichts über das VIG zu sammeln.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die Auskunftsfähigkeit der Behörden zu überprüfen und somit zu gewährleisten, dass der Verbraucher Informationen beziehen kann, auf die er gemäß dem VIG einen Anspruch hat.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die Qualität der Behördenauskünfte zu überprüfen und somit zu gewährleisten, dass der Verbraucher aussagekräftige Informationen beziehen kann.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die Bearbeitungsfrist der Behörde zu überprüfen, die gemäß dem VIG einen Monat bzw. bei Dringlichkeit zwei Monate beträgt.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): ...	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7

3. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen über das Antragsverfahren im Rahmen des VIGs aus Ihrer Sicht.

	Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu
Das Antragsverfahren verläuft nach einem klaren Schema ab.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Die Suche nach der zuständigen Behörde erweist sich als unkompliziert.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Die Suche nach der zuständigen Behörde nimmt viel Zeit in Anspruch.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Die Vorgaben für eine hinreichende Bestimmtheit des Antrags sind genau definiert.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Die Vorgaben für die Zulässigkeit des Antrags sind leicht zu erfüllen.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7

4. Bitte beurteilen Sie folgende Aussagen hinsichtlich der möglicherweise erhobenen Gebühren und Ausgaben (im Folgenden als „Kosten“ bezeichnet).

	Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu
Die Höhe der anfallenden Kosten ist vor Antragstellung bekannt.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Die Höhe der anfallenden Kosten kann erst nach Antragseingang bestimmt werden.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Auf die Höhe der anfallenden Kosten wird nach Antragseingang hingewiesen.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Die Höhe der anfallenden Kosten wird nur auf Anfrage hin mitgeteilt.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
In wie viel Prozent der Fälle wurde der Antrag aufgrund der anfallenden Kosten zurückgenommen? _____ %		

5. Bitte beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Behörden bei Rückfragen bezüglich der Antragstellung.

Haben Sie vor oder während der Antragstellung Kontakt mit der Behörde aufgenommen, um Fragen vorab zu klären?

Ja Bitte hier weiter. Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Frage 6.

Wie zufrieden sind Sie mit der Arbeit der Behörde in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden	Sehr zufrieden
... das Auffinden des richtigen Ansprechpartners?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die Erreichbarkeit des richtigen Ansprechpartners?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die fachliche Kompetenz im Sinne der Beantwortung Ihrer Fragen?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die soziale Kompetenz / Freundlichkeit?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die unterstützende beratende Kompetenz?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die Kooperationsbereitschaft?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7

6. Bitte beziehen Sie Stellung zum bisherigen Antragsverfahren im Rahmen des VIGs.

Das Antragsverfahren sollte verbessert werden.

Ja Nein

Wenn „Ja“, in welchem Bereich und wie?

-

-

-

7. Bitte beurteilen Sie die Qualität der Antwort auf die gestellte Anfrage. Wenn Sie mehrere Anfragen gestellt haben, beurteilen Sie bitte die durchschnittliche Antwortqualität.

Wie zufrieden sind Sie mit der Beantwortung Ihrer Anfragen in Bezug auf ...	Sehr unzufrieden	Sehr zufrieden
... die Beachtung Ihrer inhaltlichen Fragestellung?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die Schnelligkeit der Bearbeitung?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die Verständlichkeit der erhaltenen Informationen?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... weitere/ genauere Erläuterungen zu den erhaltenen Informationen?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... die von Ihnen wahrgenommene Zuverlässigkeit hinsichtlich der Richtigkeit der erhaltenen Informationen?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
... den Umfang der erhaltenen Informationen?	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7

8. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu	Stimme voll zu
Das Ersuchen die Anfrage von Verbrauchern wird von Behörden ernst genommen.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Verbraucher werden bei Bedarf schnell an den richtigen Ansprechpartner durch die Behörde weitergeleitet.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Die Behörden nehmen Anfragen von Verbrauchern ernst als von Privatpersonen.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Die Behörden halten strikt am Grundsatz des Amts- und Akteneigentums fest. Daher werden wichtige, die Gesundheit betreffende Informationen zurückgehalten.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7
Die Behörden nutzen kaum ihre Möglichkeit, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.	1 2 3 4 5 6 7	1 2 3 4 5 6 7

Bitte weiter mit Teil III, Seite 5.

Teil II B

1. Bitte beurteilen Sie aus Ihrer Sicht, ob die folgenden Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VG relevant waren.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Ich habe mich bisher nicht intensiv mit dem VG auseinandergesetzt.	1	2	3	4	5	6	7
Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch.	1	2	3	4	5	6	7
Die möglicherweise anfallenden Gebühren und Auslagen sind mir vor einer Antragstellung unklar und ich habe mich daher nicht weiter mit dem Thema befasst.	1	2	3	4	5	6	7
Die Gebühren und Auslagen, die möglicherweise anfallen, sind mir bekannt und zu hoch.	1	2	3	4	5	6	7
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist für mich generell uninteressant.	1	2	3	4	5	6	7
Die angegebene Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist mir zu lang.	1	2	3	4	5	6	7
Vor Antragstellung konnte mir die Behörde keine ausreichenden Informationen über das Antragsverfahren geben, sodass ich mein Vorhaben verworfen habe.	1	2	3	4	5	6	7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7

2. Bitte beurteilen Sie aus Verbrauchersicht, ob die folgenden Kriterien als Gründe für eine Nichtinanspruchnahme des Rechts auf Informationen nach dem VG in Betracht kommen.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Das Wissen über den Informationsanspruch durch das VG ist in der Bevölkerung noch zu wenig verbreitet.	1	2	3	4	5	6	7
Der zeitliche Aufwand für die Antragstellung ist zu hoch.	1	2	3	4	5	6	7
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind vor Antragstellung unklar, sodass das Vorhaben auf Antragstellung vorab verworfen wird.	1	2	3	4	5	6	7
Die möglicherweise erhobenen Gebühren und Auslagen sind zu hoch.	1	2	3	4	5	6	7
Der Erhalt von Informationen über Lebens-, Futtermittel oder Bedarfsgegenständen aus der Vergangenheit ist generell uninteressant.	1	2	3	4	5	6	7
Die Bearbeitungszeit von einem bzw. zwei Monaten ist unangemessen lang.	1	2	3	4	5	6	7
Die Kooperationsbereitschaft der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.	1	2	3	4	5	6	7
Die Auskunftsfähigkeit der Behörden ist nach meinen Erfahrungen im Durchschnitt betrachtet bei anfragenden Verbrauchern in zu geringem Maße vorhanden.	1	2	3	4	5	6	7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7

3. Was könnten die Gründe sein, Informationen nach dem VG zu beziehen?

Teil III: Beteiligung Dritter

Nach § 4 Abs. 1 VG haben Unternehmen, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind, die Gelegenheit zu schriftlichen Stellungnahmen innerhalb eines Monats. Sofern es sich um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen handelt, ist ein Auskunftsanspruch ausgeschlossen, sofern die Information nicht einen Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen betrifft (§ 2 S. 1 Nr. 2 Buchst. 1, S. 2 VG).

Bitte bezeichnen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Mit der Drittbeteiligung von Unternehmen wird die Auskunftserteilung in Einzelfällen unnötig verzögert.	1	2	3	4	5	6	7
Auf die Fristverlängerung von einem Monat bei einer Drittbeteiligung von Unternehmen sollte verzichtet werden.	1	2	3	4	5	6	7
Der Ausschluss des Auskunftsanspruchs soll weiterhin bestehen bleiben.	1	2	3	4	5	6	7
Bei Anfragen, die sich auf Unterlagen beziehen, die vom Unternehmen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gekennzeichnet sind, sollte den Unternehmen nur dann Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, wenn die Kennzeichnung plausibel ist.	1	2	3	4	5	6	7
Unternehmen sollten gezwungen werden, auch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen offen zu legen, wenn die Gesundheit der Verbraucher „auf dem Spiel steht“.	1	2	3	4	5	6	7
Überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe, müssen auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden.	1	2	3	4	5	6	7
Die Begriffe „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse“ sowie sonstige wettbewerbsrelevante Informationen müssen genauer definiert werden, um ein Zurückweisen des Informationsanspruches durch dieses Gesetz zu begrenzen.	1	2	3	4	5	6	7
Der Ausschlussbestand des Schutzes „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist genauer zu definieren.	1	2	3	4	5	6	7
Der Ausschlussbestand des Schutzes „sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen“ ist aus dem VG ersatzlos zu streichen.	1	2	3	4	5	6	7

Teil IV: Bewertung des VGs

1. Welche Erwartungen haben Sie mit dem VG verbunden?

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.	1	2	3	4	5	6	7
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.	1	2	3	4	5	6	7
Erhalt von zuverlässigen, richtigen Informationen.	1	2	3	4	5	6	7
Schnelle Auskunftserteilung.	1	2	3	4	5	6	7
Sonstiges (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Das VIG hält, was es verspricht.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Das VIG stellt konsequent Wirtschafts- und Geheimhaltungsinteressen über das Bedürfnis der Verbraucher nach Informationen.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mit dem VIG werden Ross und Reiter genannt und Unternehmen an den Pranger gestellt.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Das geltende VIG leistet keinen Beitrag, um weitere Lebensmittelskandale zu verhindern oder einzudämmen.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die Höhe der Gebühren darf sich nicht nach dem Kostendeckungsprinzip richten, sondern ist so anzusetzen, dass der Informationszugang im Vordergrund steht.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die Verpflichtung der Behörden, „kostendeckende Gebühren“ zu verlangen, ist zu streichen. Stattdessen ist eine Schutzgebühr einzuführen, die einen Missbrauch verhindert.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

↳ Wenn Sie eine Schutzgebühr bevorzugen, wie hoch sollte Ihrer Meinung nach diese angesetzt werden? _____ Euro.

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu folgenden Aussagen über das VIG.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Da es sich um ein Verbraucherschutzgesetz handelt, ist der Antragstellerkreis auf den Verbraucher zu beschränken.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Antragsteller im Rahmen des VIG sollen auch Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbände sein.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die Kosten für Anträge von Institutionen wie Verbraucherorganisationen oder Verbänden müssen auch von diesen getragen werden.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eine Löschungsverpflichtung von vorhandenen Unternehmensinformationen aus der Vergangenheit (ähnlich den Regelungen zum Schuldnerverzeichnis) halte ich für sinnvoll.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

4. Bewertung von Testberichten über das VIG.

Sind Ihnen Testberichte von Verbraucherorganisationen oder anderen Medien über das VIG bekannt?

Ja Bitte hier weiter. Nein Bitte weiter mit Frage 5.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Beziehen Sie Stellung zu folgenden Aussagen.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die veröffentlichten Testberichte über das VIG sind überspitzt.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die veröffentlichten Testberichte schrecken Verbraucher aufgrund der negativen Darstellung der Ergebnisse vor einer Antragsstellung ab.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Durch so genannte „Ausforschungsanträge“ werden Behördenmitarbeiter unnötig belastet.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mit so genannten „Ausforschungsanträgen“ können Defizite beim Vollzug des Lebensmittelrechts aufgedeckt und behoben werden.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

5. Inwieweit wurden Ihre Erwartungen mit dem VIG erfüllt?

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Steigerung der Transparenz über Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände verhindert werden.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Erhöhung des Verbraucherschutzes, sodass weitere Skandale im Bereich Lebensmittel, Futtermittel oder Bedarfsgegenstände eingedämmt werden.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Erhöhung des Informationsstands über Inhaltsstoffe, Herkunft und Herstellungsverfahren von Lebens- und Futtermitteln sowie Bedarfsgegenständen.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Erhalt von zuverlässigen richtigen Informationen.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Schnelle Auskunftserteilung.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sonstige (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

6. Bitte nehmen Sie Stellung zu Verbesserungsvorschlägen für das VIG.

	Stimme gar nicht zu					Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die Verwendung des Begriffs „Verstoß“ muss im VIG definiert sein.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eine Beanstandung wie bspw. ein auffälliger Befund sollte im VIG als Verstoß behandelt werden.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wenn eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Information und dem Interesse am Schutz personenbezogener Daten möglich ist, sollte diese Interessenabwägung ebenfalls bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gelten (§ 2 Nr. 2a VIG).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
So genannte „Ausforschungsanträge“ sind in den Katalog der Ausschluss- und Beschränkungsgründe aufzunehmen (§ 3 Abs. 3 VIG).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
In Einzelfällen ist eine Auskunftserteilung z.B. durch Veröffentlichung im Internet vorzunehmen, um doppelte Anträge zu vermeiden.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Die Antragsstellung und Auskunftserteilung sollte auch per Email möglich sein.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bei „Pauschal-Anträgen“ ist die Anzahl der zu belegenden Dritten zu beschränken.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Teil V: Erweiterung Verbraucherschutz

1. Bitte nehmen Sie Stellung zum derzeit geltenden Verbraucherschutz.

Der derzeit geltende Verbraucherschutz muss verbessert werden.

Ja Nein

Wenn „Ja“ in welchem Bereich und wie?

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erfüllen die von Verbrauchern geforderten Informationen über Produkte oder die Zuverlässigkeit von Herstellern und Händlern.	1	2	3	4	5	6	7
Verbraucher wissen nicht immer, was die Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen über Produkte oder Hersteller/Händler aussagen.	1	2	3	4	5	6	7
Die bereits bestehenden Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen erlauben eine gute Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte.	1	2	3	4	5	6	7
Die Erläuterungen zu Gütesiegeln o.ä. standardisierte Kennzeichnungen sind nicht ausreichend gegeben.	1	2	3	4	5	6	7
Verbraucher informieren sich selbst zu wenig über Produkte und erwarten viel von Hersteller und Händler.	1	2	3	4	5	6	7

3. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

Wenn ein Unternehmen Informationen freiwillig und in einem akkreditierten Verfahren veröffentlicht, sollte Ihrer Meinung nach ein Auskunftsanspruch für Informationen über dieses Unternehmen nicht erforderlich sein?

Ja Bitte hier weiter. Nein Bitte weiter mit Frage 4.

Ein Auskunftsanspruch für Informationen über ein Unternehmen ist nicht erforderlich, wenn es ...

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
... die relevanten Informationen über Gütesiegel o.ä. standardisierte Kennzeichnungen hinsichtlich der ethischen und sozialen Umstände der Herstellung offenlegt.	1	2	3	4	5	6	7
... Maßnahmen zur Qualitätssicherung darstellt.	1	2	3	4	5	6	7
... Beanstandungen einschließlich der Dokumentation, welche Maßnahmen ergriffen wurden, darstellt.	1	2	3	4	5	6	7
Sonstiges, und zwar (bitte angeben): _____	1	2	3	4	5	6	7

4. Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Projektinitiativen geeignet sind, den Verbraucherschutz zu erhöhen.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch das von der Industrie angebotene GDA-System (Angabe von Fett, Zucker und Salz pro 100g).	1	2	3	4	5	6	7
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch die Ampel (Einteilung von Fett, Zucker und Salz in ein rot-gelb-grünes Farbschema).	1	2	3	4	5	6	7
Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants im Rahmen herkömmlicher hygienischer und lebensmittelrechtlicher Überprüfungen (z.B. Smiley-Projekt in Nordrhein-Westfalen).	1	2	3	4	5	6	7
Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet (z.B. im Bezirk Pankow, Berlin).	1	2	3	4	5	6	7

5. Bitte beurteilen Sie, ob die folgenden Projektinitiativen weiter ausgebaut werden sollen.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch das von der Industrie angebotene GDA-System (Angabe von Fett, Zucker und Salz pro 100g).	1	2	3	4	5	6	7
Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln durch die Ampel (Einteilung von Fett, Zucker und Salz in ein rot-gelb-grünes Farbschema).	1	2	3	4	5	6	7
Vergabe von Gütesiegeln an Restaurants im Rahmen herkömmlicher hygienischer und lebensmittelrechtlicher Überprüfungen (z.B. Smiley-Projekt in Nordrhein-Westfalen).	1	2	3	4	5	6	7
Veröffentlichung von Positiv- und Negativlisten von Restaurants im Internet (z.B. im Bezirk Pankow, Berlin).	1	2	3	4	5	6	7
Nehmen Sie an einem der genannten Projektinitiativen teil?							
<input type="checkbox"/> Ja Und zwar (bitte angeben): _____							
<input type="checkbox"/> Nein							

Teil VI: Rechtsdurchsetzung und Rechtsschutzprobleme

1. Haben Sie oder ein Mitarbeiter Ihrer Institution sich mit der Rechtsdurchsetzung und/oder Rechtsschutzproblemen im Rahmen des VGS befasst?

Ja Wenn „Ja“, bitte weiter mit Frage 2.

Nein Wenn „Nein“, bitte weiter mit Teil VII.

2. Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen.

	Stimme gar nicht zu		Stimme voll zu				
	1	2	3	4	5	6	7
Bei rein produktbezogenen Informationen (ähnlich den Angaben auf dem Etikett) ist ein Rechtsschutz für das einzelne Unternehmen nicht erforderlich.	1	2	3	4	5	6	7
Die Veröffentlichung des Qualitätssicherungskonzeptes eines Unternehmens mit der Möglichkeit der Kommentierung durch das Unternehmen ist sinnvoll.	1	2	3	4	5	6	7
Ein Rechtsschutz ist hinsichtlich einer Veröffentlichungspflicht des Qualitätssicherungskonzeptes eines Unternehmens erforderlich.	1	2	3	4	5	6	7
Qualitätsiegel, die extern vergeben und überprüft werden, tragen zur Qualitätssicherung bei und erlauben eine leichte Vergleichbarkeit unterschiedlicher Produkte.	1	2	3	4	5	6	7
Die Mitteilung rechtskräftiger oder bestandskräftiger Beanstandungen ist sinnvoll.	1	2	3	4	5	6	7
Ein Rechtsschutz ist hinsichtlich einer solchen Mitteilungspflicht nicht erforderlich.	1	2	3	4	5	6	7
Der bloße Umstand einer Beanstandung ist nicht aussagekräftig, solange Ihre Berechtigung nicht geklärt ist.	1	2	3	4	5	6	7
Die erhaltenen Informationen sollten nur zur persönlichen Information und nicht zu einer kommerziellen Nutzung verwendet werden dürfen.	1	2	3	4	5	6	7
Wäre auf Seiten des Antragbearbeiters das Auskunftsinteresse des Antragstellers bekannt, so wäre ein Abwägungsprozess mit Geheimhaltungsinteressen des Unternehmens leichter möglich.	1	2	3	4	5	6	7

Anlage 5: Die Liste der Auskunftspersonen für die schriftliche Befragung (Stufe 1)

Befragungszielgruppe 1: Verbraucherorganisationen; n = 5

Institution	Name	Position
Deutsche Umwelthilfe e.V. ⁵⁰⁶	Dr. Cornelia Ziehm	Leiterin Klimaschutz und Energiewende (zuvor Leiterin des Bereichs recht und Verbraucherschutz)
Deutscher Verbraucherschutzverein e.V.	Karsten Hoof	Vorstandsvorsitzender
Verbraucherzentrale Hessen e.V.	Hartmut König	Leiter der Ernährungsabteilung
Verbraucherzentrale Niedersachsen e.V.	Hedi Grunewald	Ernährungsreferentin
Verbraucherzentrale Berlin e.V.	Christoph Römer	Referent für Lebensmittel und Ernährung

Befragungszielgruppe 2: Behörden; n = 17

Institution	Name	Position
Bundesebene		
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Lucia Herrmann	Referentin Rechtsreferat
Landesebene		
Ministerium für Gesundheit und Soziales – Abteilung 2: Gesundheit und Verbraucherschutz (Sachsen-Anhalt)	Maurice Tost	Leiter Referat 27: Verbraucherberatung, sozialer und medizinischer Arbeitsschutz
Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (Bayern)	Ulrich Wustmann	Sachbearbeiter Abteilung Rechtswesen; zuständige Stelle zur Bearbeitung von VIG-Anträgen
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume (Schleswig-Holstein)	Christine Hesser	Referentin für Lebensmittel- und Veterinärrecht
Sächsisches Staatsministerium für Soziales – Abteilung Gesundheits- und Veterinärwesen, Gesundheitlicher Verbraucherschutz (Sachsen)	Gundula Thomas	Referatsleiterin
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz – Abteilung: Verbraucherschutz, Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen (Mecklenburg-Vorpommern)	Bernd Broschewitz	Referatsleiter Verbraucherschutz, Gentechnik, Qualitäts- und Krisenmanagement

⁵⁰⁶

Da kein Interesse an der Teilnahme an einem Experteninterview aus zeitlichen Gründen bestand, willigte die Auskunftsperson ein, an der schriftlichen Befragung teilzunehmen.

Regierungspräsidiumsebene		
Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz – Abteilung 2: Fachaufsicht, Risikomanagement (Rheinland-Pfalz) ⁵⁰⁷	Dr. Heinz Pollmann	Abteilungsleiter
Regierung von Oberfranken – Sachgebiet 55.2 - Rechtsfragen Gesundheit und Verbraucherschutz (Bayern)	Frank Griebel	Sachbearbeiter
Regierungspräsidium Karlsruhe Abteilung 3: Landwirtschaft, Ländlicher Raum, Veterinär- und Lebensmittelwesen, Referat 35: Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung (Baden-Württemberg)	Gerhard Kopp	Sachbearbeiter, VIG-Beauftragter
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Stuttgart (Baden-Württemberg)	Daniela Bolay	Sachbearbeiterin
Regierungspräsidium Darmstadt, Abteilung V: Ländlicher Raum, Forsten, Natur- und Verbraucherschutz, V 54: Veterinärwesen und Verbraucherschutz (Hessen)	Dr. Tobias Lackner	Dezernatsleiter
Kreisebene und Kreisfreie Städte		
Stadt Delmenhorst (Niedersachsen) ⁵⁰⁸	Dr. Nicolin Niebuhr	Fachdienstleiterin und Amtstierärztin
Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz - Kassel (Hessen)	Petra Gräbe	Verwaltungsleiterin
Zweckverband Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt Jena-Saale-Holzland (Thüringen)	Dr. Jutta Suhrke	Referatsleiterin Lebensmittelüberwachung/ Fleischhygiene
Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz Landkreis Teltow-Fläming (Brandenburg)	Dr. Silke Neuling	Amtsleiterin
Gemeindeebene/Hansestadt		
Ordnungsamt Lebensmittelüberwachung Nürnberg (Bayern)	Hans Ortenreiter	Stellvertretender des Sachgebietsleiters
Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt der Hansestadt Rostock (Mecklenburg-Vorpommern)	Dr. Steffen Zander	Amtstierarzt

⁵⁰⁷ Das Landesuntersuchungsamt hat eine landesweite Zuständigkeit.
⁵⁰⁸ Bis zum Untersuchungszeitraum war kein VIG-Antrag eingegangen.

Befragungszielgruppe 3: Unternehmen; n = 4

Institution	Name	Position
Deliko GmbH Manufaktur und Kontor feiner Kost ⁵⁰⁹	Dr. agr. Hölk	Geschäftsführer
Rügenwalder Mühle Carl Müller GmbH & Co. KG	Dr. Boris Preuss	Leitung Qualitäts- und Umweltmanagement
Carl Fr. Scheer GmbH & Co. KG	Andreas Scheer	Geschäftsführer
Denkavit Futtermittel GmbH ⁵¹⁰	Yvonne Diedrich	nicht bekannt
Q-Vis GmbH ⁵¹¹	Nicole Döhrmann	nicht bekannt
Beiersdorf AG ⁵¹²	Truc Celine Pham	Rechtsabteilung
Deutsche Kard-O-Pak GmbH ⁵¹³	Dr. Bauer	nicht bekannt
Broich Premium Catering GmbH	Christoph Broich	Leitung Recht und Personal
Mischfutter- und Getreideverarbeitung GmbH	Elke Hauswald	Geschäftsführerin

Anmerkung: Insgesamt wurden neun Unternehmen um Mitwirkung am Forschungsvorhaben gebeten. Davon fanden vier Eingang in die Untersuchung.

Befragungszielgruppe 4: „Nachfrager“ mit Indikatorfunktion; n = 8

Institution	Name	Position
Unternehmensverband; n = 3		
Zentralverband des Deutschen Handwerks	Ute Aschenbrenner	Abteilung Wirtschaft und Umwelt
Bundesverband Deutscher Milchviehhalter	Katharina Aurich	Geschäftsführer
Bundesverband der deutschen Fischindustrie und des Fischgroßhandels e.V. ⁵¹⁴	Dr. Matthias Keller	Geschäftsführer
Medienunternehmen; n = 2		
Öko-Test Verlag ⁵¹⁵	Susanne Düsterhöft	Redakteurin
Welt Online ⁵¹⁶	Barbara Brandstetter	Redakteurin
Gruner + Jahr AG & Co KG (Redaktion Brigitte)	Susanne Gerlach	Redakteurin
Meta Productions GmbH (Redaktion Akte)	⁵¹⁷	Stellvertretender Redaktionsleiter und CVD
Rechtsanwaltskanzleien; n = 3		
Bird & Bird LLP	Ulf Grundmann	Partner und Leiter Sector Group
KLEINER Rechtsanwälte	Dr. J. Wilfried Kügel	Fachanwalt für Verwaltungsrecht

⁵⁰⁹ Bis zur Kontaktaufnahme war das VIG nicht bekannt, sodass der Fragebogen zurückgeschickt, aber nicht ausgefüllt wurde.

⁵¹⁰ Keine Rücksendung des Fragebogens.

⁵¹¹ Keine Rücksendung des Fragebogens.

⁵¹² Abteilung Verbraucherschutz: kein VIG-Antrag eingegangen; Rechtsabteilung: bislang nicht mit Fragestellungen betreffend VIG konfrontiert.

⁵¹³ Keine Rücksendung des Fragebogens.

⁵¹⁴ Angeschrieben wurde Dr. Keller; der Fragebogen wurde von einer Mitarbeiterin aus der Abteilung Kommunikation ausgefüllt.

⁵¹⁵ Nach eigenen Angaben mit der Thematik nur gering vertraut, sodass der Fragebogen zurückgeschickt, aber nicht vollständig ausgefüllt wurde.

⁵¹⁶ Keine Rücksendung des Fragebogens.

⁵¹⁷ Auskunftsperson ist nicht bekannt, da der Fragebogen an die Geschäftsleitung adressiert war, im Haus intern aber weitergeleitet wurde.

Dr. Schmidt-Felzmann & Kozianka	Dr. Astrid Hüttebräuer	Rechtsanwältin mit Schwerpunkt Lebensmittel-, Kosmetik- und Medizinprodukterecht
Ratingagentur, Auskunfteien; n = 0		
Moody's Deutschland ⁵¹⁸		
Fitch Deutschland GmbH ⁵¹⁹		
SCHUFA Holding AG ⁵²⁰	Tanja Panhans	Unternehmensentwicklung/Marketing
Hoppenstedt Firmeninformationen GmbH ⁵²¹	Silke Traurig	nicht bekannt

Anmerkung: Insgesamt wurden 14 „Nachfrager“ mit Indikatorfunktion um Mitwirkung am Forschungsvorhaben gebeten. Davon fanden acht „Nachfrager“ Eingang in die Untersuchung.

⁵¹⁸ Nach Angabe der Kontaktperson am Telefon werden Informationen über andere Quellen bezogen. Von einer Namensnennung wurde gebeten, anzusehen.

⁵¹⁹ Nach Angabe der Kontaktperson am Telefon werden Informationen über andere Quellen bezogen. Von einer Namensnennung wurde gebeten, anzusehen.

⁵²⁰ Nach eigenen Angaben keine Berührungspunkte zum VIG.

⁵²¹ Nach eigenen Angaben keine Berührungspunkte zum VIG.

Anlage 6: Die Liste der Auskunftspersonen für die Experteninterviews (Stufe 2)

Befragungszielgruppe 1: Verbraucherorganisationen; n = 4

Institution	Name	Position
Stiftung Warentest	Heike van Laak	Abteilungsleiterin Presse
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)	Jutta Gurkmann	Referentin für Wirtschaftsrecht
foodwatch e.V. ⁵²²	Matthias Wolfschmidt	stellv. Geschäftsführer und Kampagnenleiter
Greenpeace e.V.	Manfred Redels	Recherche/Koordinator

Befragungszielgruppe 2: Behörden; n = 6

Institution	Name	Position
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) ⁵²³	Martine Püster	Referatsleiterin Referent
	Friedemann Kraft	
Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum (Baden-Württemberg)	Donald Jesse-Allgöwer	Zuständig für VIG
Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – Referat VI-6 (Rechtsangelegenheiten der Abteilung Verbraucherschutz) (Nordrhein-Westfalen) ⁵²⁴	Marc Krekler	Zuständig für VIG
	Hr. Hülsenbusch	
Deutscher Landkreistag – Dezernat II: Verfassung, Verwaltungsrecht und -organisation, Europäisches Recht, Auslandsarbeit, Neue Medien, eGovernment	Dr. Kay Ruge	Beigeordneter
Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsamt Berlin – Pankow (Berlin)	Dr. Zengerling	Amtarzt
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung – Referat 202: Lebensmittel nichttierischer Herkunft ⁵²⁵	Dr. Falk Schäfers	Referatsleiter
	Franz-Christian Falck	Dezernatsleiter Recht

⁵²² Aufgrund der bei foodwatch e.V. zum relevanten Zeitraum gesetzten anderen Prioritäten wurde das Experteninterview mehrfach verschoben und letztlich abgesagt. Stattdessen übersendete der Experte eine schriftliche Stellungnahme zu den ihm zugesandten Fragen gemäß Anlage 8.

⁵²³ Das Interview wurde mit den Experten gemeinsam durchgeführt.

⁵²⁴ Das Interview wurde mit den Experten gemeinsam durchgeführt.

⁵²⁵ Das Interview wurde mit den Experten gemeinsam durchgeführt.

Befragungszielgruppe 3: Unternehmen; n = 3

Institution	Name	Position
Frosta AG	Friederike Ahlers	Leiterin Öffentlichkeitsarbeit
Ferrero Deutschland GmbH	Almut Feller	Leiterin Institutional & Corporate Affairs
	Dr. Dietmar Kendziur	Geschäftsführer
Nestlé Deutschland AG	Dr. Gunter Fricke	Verantwortlicher für den Bereich Qualitätsmanagement und Lebensmittelrecht
Globus-SB-Warenhaus GmbH & Co. KG ⁵²⁶	Dr. Horst Lang	Qualitätssicherung
Edeka Holding GmbH	Ralf Marggraf	Konzernqualitätsmanagement
Metro Group Buying International GmbH	Nina von Radowitz	Qualitätssicherung
tegut...Gutberlet Stiftung & Co.	Andreas Swoboda	Qualitätssicherung

Befragungszielgruppe 4: „Nachfrager“ mit Indikatorfunktion; n = 8

Institution	Name	Position
Unternehmensverband; n = 3		
Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL)	Dr. Marcus Girnau	Geschäftsführer und Rechtsanwalt
Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V. (HDE)	Franz-Martin Rausch	Leiter Verbraucherschutz
Deutscher Verband Tiernahrung e.V. (DVT)	Peter Radewahn	Geschäftsführer
Medienunternehmen; n = 2		
Autorenwerk GmbH	Kathrin Schlieter	Redakteurin
BILD digital GmbH & Co. KG	Christin Martens	Redakteurin
Rechtsanwaltskanzleien; n = 3		
Krell & Weyland Rechtsanwälte ⁵²⁷	Dr. Markus Grube	Rechtsanwalt, Fachanwalt für gewerblichen Rechtsschutz
	Hr. Immel	
Nörr Stiefenhofer Lutz	Prof. Dr. Thomas Klindt	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Günther Heidel Wollenteit Hack Goldmann	Dr. Michéle John	Rechtsanwältin

⁵²⁶ Die Interviews fanden gemeinsam mit dem HDE statt und wurden im Gutachten als ein Interview in der Befragungszielgruppe Unternehmensverband gewertet, um ein Übergewicht der Handelsseite zu vermeiden.

⁵²⁷ Das Interview wurde mit den Experten gemeinsam durchgeführt.

Anlage 7: Die kriteriengestützte Auswahl der Experten

Die Auswahl der Experten für die schriftliche Befragung (Stufe 1) und für die Experteninterviews (Stufe 2) geschah auf der Basis eines Mix an sachgerechten Kriterien. Diese sind der ersten Spalte – für die einzelnen Befragungszielgruppen geordnet – zu entnehmen. Die Ausprägungen für das jeweilige Kriterium enthält Spalte 2. In den letzten drei Spalten ist die Anzahl der teilnehmenden Befragten in den zwei Stufen der Primärerhebungsaktivitäten der Bietergemeinschaft aufgeführt.

Befragungszielgruppe 1: Verbraucherorganisationen

Kriterium	Ausprägung	Stufe 1 (n = 5)	Stufe 2 (n = 4)	Gesamt (n = 9)
Einstellung zur Erweiterung Verbraucherschutz	0 = contra			
	1 = pro	n = 4	n = 4	n = 8
	2 = keine Äußerung	n = 1		n = 1
Eigene umfangreiche Initiativen/Projekte zur Verbesserung des Verbraucherschutzes	0 = Nein	n = 3		n = 3
	1 = Ja	n = 2	n = 4	n = 6
	2 = keine Angabe			

Befragungszielgruppe 2: Behörden

Kriterium	Ausprägung	Stufe 1 (n = 17)	Stufe 2 (n = 6)	Gesamt (n = 23)
Regionaler Wirkungsradius	Bundesebene	n = 1	n = 1	n = 2
	Landesebene	n = 5	n = 3	n = 8
	Regierungspräsidien	n = 5 ⁵²⁸		n = 5
	Kreisebene und Kreisfreie Städte	n = 4	n = 1	n = 5
	Gemeindeebene/Hansestadt	n = 2	n = 1	n = 3
Einstellung zur Erweiterung Verbraucherschutz	0 = contra	n = 7	n = 1	n = 8
	1 = pro	n = 9 ⁵²⁹	n = 4	n = 13
	2 = keine Äußerung	n = 1	n = 1	n = 2
Parteizugehörigkeit des für Verbraucherschutz zuständigen Ministers	Parteilos	n = 1	n = 1	n = 2
	CDU/CSU	n = 5	n = 3	n = 8
	SPD	n = 8		n = 8
Parteizugehörigkeit des für Verbraucherschutz zuständigen Abteilungsleiters	FDP	n = 1		n = 1
	Bündnis 90/Die Grünen		n = 1	n = 1
	keine Angabe	n = 2	n = 1	n = 3
Eigene umfangreiche Initiativen/Projekte zur Verbesserung des Verbraucherschutzes	0 = Nein	n = 13	n = 2	n = 15
	1 = Ja	n = 3 ⁵³⁰	n = 3	n = 6
	2 = keine Äußerung	n = 1	n = 1	n = 2

⁵²⁸ Eine Behörde hat die landesweite Zuständigkeit.

⁵²⁹ In einem Fall wurde die Angabe im Fragebogen gemacht, dass die personellen Ressourcen im Bereich Verbraucherschutz gemäß dem Aufgabenzuwachs aufgestockt werden sollten.

⁵³⁰ Hierbei handelt es sich um die Herausgabe eines Pestizidreports.

Befragungszielgruppe 3: Unternehmen

Kriterium	Ausprägung	Stufe 1 (n = 4)	Stufe 2 (n = 3)	Gesamt (n = 7)
Wirtschaftszweig	Verarbeitendes Gewerbe (speziell Ernährung)	n = 2 (2)	n = 3	n = 5
	Handel	n = 1		n = 1
	Gastgewerbe	n = 1		n = 1
Unternehmensgröße	1-9 Mitarbeiter	n = 1		n = 1
	10-49 Mitarbeiter	(n = 1)		
	50-249 Mitarbeiter	n = 2		n = 2
	mehr als 250 Mitarbeiter	n = 1 (1)	n = 3	n = 4
Schwerpunkt im Angebot	Lebensmittel	n = 3 (1)	n = 3	n = 6
	Futtermittel	n = 1		n = 1
	Bedarfsgegenstände	(n = 1)		
Eigene umfangreiche Initiativen/Projekte zur Verbesserung des Verbraucherschutzes	0 = Nein	n = 3 (2)	n = 2	n = 5
	1 = Ja	n = 1	n = 1	n = 2
Betroffenheit durch einschlägige Skandale mit Medienberichterstattung	0 = Nein	n = 4 (2)	n = 2	n = 6
	1 = Ja		n = 1	n = 1

Anmerkung: Die kursiven Zahlen in Klammern geben an, wie viele Institutionen/Personen den Fragebogen nicht ausgefüllt haben. Die Unternehmen wiesen darauf hin, dass in einem Fall das VIG bis zur Kontaktaufnahme nicht bekannt war (10-49 Mitarbeiter), in dem anderen Fall bisher keine VIG-Anfragen eingegangen sind und das VIG relativ unbekannt sei (mehr als 250 Mitarbeiter). Die vier Vertreter von Handelsunternehmen sind in dieser Tabelle nicht kategorisiert, da das Interview gemeinsam mit dem Vertreter vom HDE stattgefunden hat.

Befragungszielgruppe 4: „Nachfrager“ mit Indikatorfunktion

Als „Nachfrager“ mit Indikatorfunktion werden Unternehmensverbände, Medienunternehmen, Rechtsanwaltskanzleien sowie Auskunfteien und Ratingagenturen betrachtet. Da während der Kontaktaufnahme mit Auskunfteien und Ratingagenturen mitgeteilt wurde, dass keine Berührungspunkte mit dem VIG bestehen, wurde von einer Befragung dieser Institutionen abgesehen.

Kategorie 4a: Unternehmensverbände

Kriterium	Ausprägung	Stufe 1 (n = 3)	Stufe 2 (n = 3)	Gesamt (n = 6)
Wirtschaftszweig	Verarbeitendes Gewerbe	n = 2	n = 2	n = 4
	Handel		n = 1	n = 1
	Gastgewerbe ⁵³¹			
	Handwerk	n = 1		n = 1
Einstellung zur Erweiterung Verbraucherschutz	0 = contra	n = 2	n = 2	n = 4
	1 = pro	n = 1		n = 1
	2 = keine Äußerung		n = 1	n = 1
Eigene umfangreiche Initiativen/Projekte zur Verbesserung des Verbraucherschutzes	0 = Nein	n = 2	n = 3	n = 5
	1 = Ja	n = 1		n = 1

⁵³¹ Gesprächspartner aus dem Bereich „Gastgewerbe“ wurden angeschrieben. Leider war keine Bereitschaft zur Mitwirkung vorhanden.

Kategorie 4b: Medienunternehmen

Kriterium	Ausprägung	Stufe 1 (n = 2)	Stufe 2 (n = 2)	Gesamt (n = 4)
Kategorie	Print (Tages-, Wochenzeitung, Zeitschrift)	n = 1 ⁵³² (1)		n = 1
	Online Medien	(1)	n = 1	n = 1
	TV (Reportage)	n = 1	n = 1	n = 2
Berichterstattung	0 = „Normale“ Berichterstattung	n = 1	n = 1	n = 2
	1 = Sonderbericht/e ⁵³³ bzw. Konzentration auf Verbraucherschutz-Berichterstattung	n = 1	n = 1	n = 2

Anmerkung: Die kursiven Zahlen in Klammer stellen ein Medienunternehmen (tätig im Print- und Onlinemedienbereich) dar, das den Fragebogen nicht ausgefüllt hat, da das VIG zu wenig bekannt sei.

Kategorie 4c: Rechtsanwaltskanzleien

Kriterium	Ausprägung	Stufe 1 (n = 3)	Stufe 2 (n = 3)	Gesamt (n = 6)
Spezialisierung auf Lebensmittelrecht und Verbraucherschutz	0 = Nein			
	1 = Ja	n = 3	n = 3	n = 6
(Mit-)Herausgeber einer einschlägigen Fachzeitschrift ⁵³⁴	0 = Nein		n = 3	n = 3
	1 = Ja	n = 3		n = 3
Tätigkeit als Verbraucherrechtsanwalt	0 = Nein	n = 3	n = 2	n = 5
	1 = Ja		n = 1	n = 1

	Stufe 1	Stufe 2	Gesamt
Summe über alle Befragungszielgruppen	34	21	55

⁵³² Dieses Medienunternehmen ist in den Bereichen Print- und Onlinemedien tätig.

⁵³³ Berichterstattung über VIG, Lebensmittelskandale oder umfängliche Verbrauchertipps.

⁵³⁴ Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht; Zeitschrift „Lebensmittel und Recht“.

Anlage 8: Vorbereitungsfragen für die Experteninterviews (Stufe 2)

Grundlegende Fragen für das Experteninterview

1. Welche positiven und negativen Erfahrungen haben Sie bisher mit dem VIG gemacht?
2. Wer zählt Ihrer Erfahrung nach zum Antragstellerkreis? Wer ist der typische Antragsteller?
3. Welche Informationen werden Ihrer Erfahrung nach mit dem VIG erfragt und an welchen zusätzlichen Informationen hat der Verbraucher ein Interesse?
4. Sollte Ihrer Meinung nach das Antragsverfahren einheitlich gestaltet werden (Zuständigkeiten, Kosten etc.)? Wenn ja, wie?
5. In welchem Umfang sollten Ihrer Meinung nach Gebühren und Auslagen erhoben werden?
6. Wie denken Sie über die Möglichkeit von Unternehmen, Stellung zu beziehen, wenn deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind?
7. Auf welche Weise sollten die bei einem Unternehmen vorliegenden Informationen dem Verbraucher besser zugänglich gemacht werden?
8. Welche Möglichkeiten sollten den Behörden zustehen, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen?
9. In welchen Punkten würden Sie das VIG ändern?
10. Würde ein konsequenter Vollzug des bestehenden Rechts den Verbraucher ausreichend schützen?
11. Sie haben zum Abschluss unseres Gespräches nunmehr noch die Möglichkeit, uns weitere Aspekte mit auf den Weg zu geben, die Ihnen wichtig erscheinen.

Anlage 9: Der Leitfaden für die Experteninterviews (Stufe 2)

Leitfaden für das Experteninterview zum Projekt

„Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz“

Hinweis für den Experten:

Alle Befragten werden als Dialogpersonen im Gutachten aufgelistet. Daher ist eine vollständige Wahrung der Anonymität Ihrer Institution nicht gewährleistet. Inwieweit wir Ihre individuellen Antworten im Gutachten berücksichtigen und zitieren dürfen, können Sie uns mitteilen.

Institution des 1. Experten: _____
Name des 1. Experten: _____
Position des 1. Experten: _____

Institution des 2. Experten: _____
Name des 2. Experten: _____
Position des 2. Experten: _____

Interviewer: _____
Ort: _____
Datum: _____
Uhrzeit: _____

1. Welche positiven und negativen Erfahrungen haben Sie bisher mit dem VIG gemacht?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Was waren Ihre Gründe, Informationen nach dem VIG zu beziehen?
- Was hat Ihnen bei der Antragstellung besonders gut, was besonders schlecht gefallen?
- Welchen Zeitrahmen verbinden Sie mit einer „zügigen“ Auskunftserteilung? Speziell für Behörden:
- Wie viele Anfragen haben Sie bisher im Rahmen des VIGs bearbeitet?
- Für welchen Zeitraum würden Auskunftsbegehren gestellt und Auskünfte erteilt?
- Welche Suchmaschinen für Behörden sind Ihnen bekannt und wie fällt Ihr Urteil über diese aus?

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

2. Wer zählt Ihrer Erfahrung nach zum Antragstellerkreis? Wer ist der typische Antragsteller?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Ist Ihrer Meinung nach nur ein begrenzter Teil der Bevölkerung an Informationen, die mit dem VIG erfragt werden können, interessiert? Wer gehört zu dieser Bevölkerungsschicht? (Einkommensverhältnisse, Bildungsgrad etc.); [Hintergrund: Der Großteil der Antragsteller sind Verbände und Medien.]
- Was sind Ihrer Meinung nach die „Auslöser“ für eine Antragstellung? (Skandale?)
- Wie kann das nach dem VIG bestehende Recht auf Informationen besser bekannt gemacht werden? [Hintergrund: Nicht nur Verbraucher, sondern auch kleine und mittlere Unternehmen sind kaum über das VIG informiert → wessen Aufgabe ist das Informieren?]
- Würden Verbraucher die Informationen eher abrufen, wenn diese auf Basisinformationen beschränkt werden, die aber sofort zur Verfügung stehen?
- Sollte der Drittbetroffene erfahren, wer die Anfrage gestellt hat?

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

3. Welche Informationen werden Ihrer Erfahrung nach mit dem VIG erfragt und an welchen zusätzlichen Informationen hat der Verbraucher ein Interesse?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Sollte das VIG auf andere Branchen erweitert werden? (Arzneimittel, Finanzdienstleistung, Versicherung, Chemikalien, Geräte- und Produktsicherheit)
- Welchen Wert haben die nach dem VIG vergangenheitsbezogenen Informationen für eine aktuelle Kaufentscheidung? Sollte bei Lebensmitteln nicht vor einem Skandal eingegriffen werden (mehr Lebensmittelkontrollen)?
- Sollten nur Informationen, die anlassbezogen und kaufrelevant sind, erfragt werden dürfen?
- Würden bereits vor Inkrafttreten des VIGs Informationen bei der Behörde angefordert?
- Angenommen, es ist ein Missstand (z.B. unzureichende, aber nicht gesundheitsgefährdende hygienische Zustände) beanstandet und daraufhin abgestellt worden. Wie sollte Ihrer Meinung nach eine sachgerechte, für den Verbraucher hilfreiche Information aussehen?
- Angenommen, es ist in einem Lebensmittel ein toxischer Rückstand festgestellt worden, der deutlich unterhalb der Grenzwerte liegt. Sollte der Grenzwert ebenfalls mitgeteilt werden? Sollte mitgeteilt werden, welche Werte bei vergleichbaren Produkten festgestellt wurden?

Speziell für Behörden:

- Wie oft wurde gezielt nach Verstößen gegen das Lebensmittelrecht gefragt? Wie oft waren Ordnungswidrigkeits- bzw. Strafverfahren betroffen? Wie haben Sie beide Bereiche voneinander abgegrenzt?
- Beziehen sich die Anfragen auf vorhandene Daten oder müssen diese erst von der Behörde zusammengestellt werden?
- Wie umfangreich bestimmt waren die Anfragen?

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____
Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____
Notizen des Interviewers: _____

4. Sollte Ihrer Meinung nach das Antragsverfahren einheitlich gestaltet werden (Zuständigkeiten, Kosten etc.)? Wenn ja, wie?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Wie sollte Ihrer Meinung nach die Zuständigkeit in den Bundesländern geregelt werden?
- Wie lassen sich Ihrer Meinung nach doppelte Anträge vermeiden?
- Wie lassen sich doppelte Stellungnahmen der Unternehmen zu gleichen Anträgen verschiedener Anträge vermeiden?
- Zur Frage der Zuständigkeit: Wäre es aus Sicht des Antragstellers nicht verbraucherfreundlicher, wenn dieser sich an eine Behörde wendet, die den Antrag an die zuständige Behörde weiterleitet? [Nur für Behörden: Welche Konsequenzen sehen Sie für den Verwaltungsaufwand und die Rechtssicherheit?]

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

5. In welchem Umfang sollten Ihrer Meinung nach Gebühren und Auslagen erhoben werden?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Ist es sinnvoll/möglich, einheitliche Gebühren- und Auslagenbestimmungen einzuführen?
- Sollten anfallende Gebühren und Auslagen über Steuern finanziert werden, damit diese kein Grund für eine Nichtanspruchnahme des Informationsanspruchs darstellen? Oder sollte eine Schutzgebühr zur Verhinderung eines Missbrauchs vom Antragsteller eingeführt werden und sollten darüber hinausgehende Kosten vom Staat getragen werden?

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

6. Wie denken Sie über die Möglichkeit von Unternehmen, Stellung zu beziehen, wenn deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Wie beurteilen Sie die Rechtsschutzmöglichkeiten der Drittbeteiligten und welche Verzögerungen treten bspw. durch das Einlegen von Widersprüchen ein?
- Sollte die Stellungnahme der Drittbeteiligten Regelfall sein oder im Ermessen der Behörde liegen?
- Was wird als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis sowie als sonstige wettbewerbsrelevante Information angesehen? Wurde bei der Einordnung als solche ein Abwägungsprozess durchgeführt? Sind Ihnen Rechtsstreite zu dieser Einordnung bekannt? Welches Ergebnis wurde erzielt?
- Wie sollte die Beteiligung Dritter mit Sitz im Ausland (Nicht-EU-Staaten) vollzogen werden?
- Was halten Sie von Positiv- oder Negativkatalogen, welche Informationen gehören Ihrer Ansicht nach zu den entsprechenden Kategorien?

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

7. Auf welche Weise sollten die bei einem Unternehmen vorliegenden Informationen dem Verbraucher besser zugänglich gemacht werden?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Sollte eine Antragstellung beim Unternehmen möglich sein, um so den Weg über die Behörde zu umgehen?
- Sollten Mängel, die im Rahmen von Lebensmittelkontrollen beanstandet wurden, sowie Maßnahmen zu deren Beseitigung im Internet vom Unternehmen und von Behörden veröffentlicht werden?
- Was halten Sie davon, dass die Behörde bei Unternehmen, die bestimmte Informationen auf ihren Internetseiten kommentiert veröffentlichten, den Antragsteller auf diese Seiten verweisen darf?
- Angenommen, es ist durch eine Akkreditierung sichergestellt, dass ausreichende Informationen auf Internetseiten von Unternehmen gegeben werden. Sollte es dann möglich sein, dass die Behörde den Antragsteller ohne nähere Prüfung auf diese Seiten verweisen darf?

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

8. Welche Möglichkeiten sollten den Behörden zustehen, Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Sind Ihnen wirtschaftliche Auswirkungen einer sog. Prangenwirkung bekannt?
- Welche Hindernisse sehen Sie bei der Nennung von Ross und Reiter?
- Sollte eine Information auch ohne förmliches Verfahren (mündlich oder per E-Mail) herausgegeben werden dürfen?
- Würden Sie es begrüßen, wenn Beanstandungen von Wettbewerbern/Konkurrenten veröffentlicht würden? Unter welchen Bedingungen sollte eine Veröffentlichung erfolgen?

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

9. In welchen Punkten würden Sie das VIG ändern?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Wie sollte Ihrer Meinung nach der Begriff „Verstoß“ in § 1 Nr. 1 VIG definiert werden? Als Feststellung der Abweichung durch die Behörde oder als Nichterhaltung der Bestimmungen?
- Sollte der Katalog der Ausschluss- und Beschränkungsgründe erweitert werden? (best. Fragen oder Personen zur Vermeidung sog. Ausforschungsanträge)
- Was denken Sie über so genannte Pauschalansätze? Sollten Anfragen näher konkretisiert werden?

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

10. Würde ein konsequenter Vollzug des bestehenden Rechts den Verbraucher ausreichend schützen?

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- Beziehen Sie dies auf das Ordnungsrecht, Überwachungsrecht oder bestehende Informationsrechte.

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

11. Sie haben zum Abschluss unseres Gespräches nunmehr noch die Möglichkeit, uns weitere Aspekte mit auf den Weg zu geben, die Ihnen wichtig erscheinen.

Raum für Notizen des Interviewers:

Weiterführende Fragen für den Interviewer:

- z. B. Erwartungen an die neue Bundesregierung im Hinblick auf die Weiterentwicklung/Veränderung des VIG
- Sollte ein Fahrgast vor Antritt einer Taxifahrt die Möglichkeit erhalten, sich über alle Verwarnungen und Ordnungswidrigkeiten zu informieren, die den Taxifahrer betreffen?

Nur bei entsprechend sachkundigen Experten evtl.: Die folgende Regelung findet sich derzeit in § 10 GPSG: Halten Sie eine solche Ausgestaltung der öffentlichen Information für sinnvoll? [Siehe beiliegenden Gesetzestext]

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Frage (stichwortartig): _____

Notizen des Interviewers: _____

Geräte- und Produktsicherheitsgesetz

§ 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 Löschungsfristen vorzusehen sowie Vorschriften, die sicherstellen, dass die Veröffentlichungen unversehrt, vollständig und aktuell bleiben.

(3) Personenbezogene Daten dürfen nur übermittelt werden, soweit der Betroffene einwilligt hat oder das schutzwürdige Informationsinteresse der Öffentlichkeit oder des Dritten, an den die Daten übermittelt werden, das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Abschluss 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 begehren Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder weitbewerbsrelevante 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 Veröffentlichung 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.