

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1</b> <b>Evaluierungsauftrag des Deutschen Bundestages sowie des Bundesrates</b> .....	3
<b>2</b> <b>Evaluationskonzept</b> .....	3
<b>3</b> <b>Symposium „Zugang zu Unternehmensinformationen“</b> .....	4
<b>4</b> <b>Ergebnisse der wissenschaftlichen Studien</b> .....	5
4.1    Veränderung der Informationskultur der für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen Behörden durch das Inkraft- treten des Verbraucherinformationsgesetzes .....	5
4.2    Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika .....	5
4.3    Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem VIG sowie Erarbeitung von konkreten Empfehlungen für Rechtsänderungen ....	6
4.3.1    Auswertung der Anwendungserfahrungen .....	7
4.3.2    Empfehlungen für Rechtsänderungen .....	7
<b>5</b> <b>Erfahrungsaustauschkreis mit den Länderministerien</b> .....	8
<b>6</b> <b>Handlungsoptionen auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluation</b> .....	9
6.1    Nichtlegislative Optionen .....	9
6.2    Abstimmung und Systematisierung des Informationszugangsrechts ..	9
6.3    Zugang zu Unternehmensinformationen .....	10
6.4    Optimierungsmöglichkeiten bezüglich des VIG .....	11
6.5    Proaktive Information der Öffentlichkeit .....	11
<b>Anhang</b> .....	13



## 1 Evaluierungsauftrag des Deutschen Bundestages sowie des Bundesrates

Der Deutsche Bundestag (Bundestagsdrucksache 16/2035 vom 28. Juni 2006) sowie der Bundesrat (Bundsratsdrucksache 584/06 vom 22. September 2006) haben die Bundesregierung um eine Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) binnen zwei Jahren nach dessen Inkrafttreten gebeten. In diesem Rahmen hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung u. a. beauftragt,

- im Rahmen eines verbraucherpolitischen Berichts die Erfahrungen mit dem VIG zu dokumentieren und zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes einen ersten Erfahrungsbericht unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte vorzulegen,
  - Auswirkungen der für die Bearbeitung der Auskunftsanliegen vorgesehenen Fristen mit Blick auf die Gewährleistung einer zügigen Auskunftserteilung,
  - Inanspruchnahme des Auskunftsanspruchs in Bezug auf Anzahl und Art der gestellten Anträge, Häufigkeit der Gewährung eines Antrags auf Auskunft bzw. Häufigkeit und Gründe der abgelehnten Auskunftsanträge sowie Kostenentwicklung für die Verbraucher,
- die Ausweitung des Anwendungsbereiches des Gesetzes auf weitere Produkte und Dienstleistungen unter Berücksichtigung deren spezifischer Erfordernisse auf der Grundlage der mit dem VIG gesammelten Erfahrungen zu prüfen und
- alle gesetzlichen Informationsrechte miteinander abzustimmen und zu systematisieren.

Auch der Bundesrat hat die Bundesregierung um die Prüfung der Möglichkeiten für eine Ausweitung der Auskunftsansprüche über das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelrecht (LFBG) hinaus auf andere verbraucherrelevante Sachverhalte wie z. B. den technischen Verbraucherschutz sowie eine Verzahnung des VIG mit den allgemeinen Regelungen zur Informationsfreiheit und über den Zugang zu Umweltinformationen gebeten. Zudem soll die Bundesregierung nach dem Wunsch des Bundesrates die Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten zur aktiven Information durch die Behörden z. B. im Internet und die Auswirkungen der Regelungen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in die Evaluation mit einbeziehen.

Hinsichtlich der Frage des Zugangs zu Unternehmensinformationen hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung gebeten, „von den Unternehmen ein Angebot einzufordern, in welcher Weise sie ihrer Verpflichtung als Anbieter nachkommen und den Verbrauchern Zugang zu den bei ihnen vorliegenden Informationen gewähren werden“. Hierbei soll Transparenz gewährleistet werden hinsichtlich

- Kennzeichnung
- Rückverfolgbarkeit und
- Eigenkontrolle.

Auch der Bundesrat hat die Bundesregierung zur Prüfung einer stärkeren Einbeziehung der Unternehmen in die verbraucherpolitische Verantwortung unter Wahrung der Belange kleiner und mittlerer Betriebe sowie landwirtschaftlicher Erzeuger aufgefordert. Ziel des Bundesrates ist die Verbesserung der Transparenz bezüglich

- Produktionsverhältnissen
- Herkunft
- Kennzeichnung
- Rückverfolgbarkeit und
- Eigenkontrollen sowie die
- Prüfung eines Negativkatalogs derjenigen Informationen, die „keinesfalls als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse schützenswert sind“.

## 2 Evaluationskonzept

Die Bundesregierung hat sich entschieden, bei der Evaluation des VIG zur Sicherstellung einer größtmöglichen Unabhängigkeit und Objektivität der Untersuchung und damit einer noch stärkeren Akzeptanz der Ergebnisse in der Öffentlichkeit externen Sachverstand mit einzubeziehen und die Evaluation auf eine breite wissenschaftliche Grundlage zu stellen. Daher wurden im Frühjahr 2009 drei umfangreiche wissenschaftliche Studien öffentlich ausgeschrieben, in denen sämtliche vom Deutschen Bundestag sowie vom Bundesrat aufgeworfenen Fragen umfassend untersucht wurden. Im Rahmen der Ausschreibung wurde unter anderem auch auf eine Befragung insbesondere der dem VIG gegenüber teilweise kritisch eingestellten Verbraucherorganisationen ein besonderer Wert gelegt und von den Bewerbern die Durchführung von Expertengesprächen mit dem Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv), Greenpeace, foodwatch e.V. und der Deutschen Umwelthilfe gefordert. Die Bundesregierung bedauert, dass mit foodwatch und der Deutschen Umwelthilfe zwei der genannten Organisationen keine Zeit für ein Expertengespräch mit den mit der Vorbereitung der Evaluation beauftragten Wissenschaftlern gefunden haben und bietet allen Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden selbstverständlich auch weiterhin einen offenen und konstruktiven Dialog an.

Zusätzlich zu den von Deutschem Bundestag und Bundesrat aufgeworfenen Fragen hat die Bundesregierung mit der Beauftragung einer umfangreichen rechtsvergleichenden Untersuchung einen weiteren eigenen Schwerpunkt gesetzt. Ziel war es, das Verbraucherschutzniveau im Informationsrecht anderer europäischer Länder sowie in den USA zu ermitteln und ggf. für die Verbraucher günstigere Regelungen anderer Länder zu identifizieren, die für eine Übernahme in Deutschland in Frage kommen. Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene rechtsvergleichende Studie baut in ihrer Konzeptionierung auf einer vom österreichischen Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in Auftrag gegebenen rechtsvergleichenden Untersuchung<sup>1</sup> auf, geht

<sup>1</sup> Micklitz (Hrsg.), Informationszugang für Verbraucher in Europa und den USA, 2009.

aber in ihrem Forschungsansatz deutlich über diese hinaus, indem einerseits eine größere Anzahl von Ländern verglichen wird und andererseits neben behördlichen Auskunftsansprüchen auch zivilrechtliche Auskunftsansprüche gegenüber Unternehmen mit in die Untersuchung einbezogen werden. Durch diesen besonders breit angelegten Forschungsansatz wird durch die Einbeziehung zivilrechtlicher Fragestellungen nicht zuletzt auch der in den Evaluierungsaufträgen von Deutschem Bundestag und Bundesrat enthaltenen Bitte um die Prüfung von Möglichkeiten zur Verbesserung des Zugangs zu Unternehmensinformationen Rechnung getragen.

In Absprache mit den beteiligten Ministerien der Länder hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zum Stichtag 1. Mai 2009 eine umfassende Datenerhebung vorgenommen, in der sämtliche bei den zuständigen Behörden eingegangenen Anträge erfasst wurden. Durch die Erfassung der Grundgesamtheit aller bundesweit eingegangenen Anträge konnte den mit der Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem VIG beauftragten Wissenschaftlern eine umfassende Datengrundlage zur Verfügung gestellt werden. Demgegenüber berücksichtigen die veröffentlichten Anwendungsberichte des vzbv<sup>2</sup> und von foodwatch<sup>3</sup> jeweils nur Teilmengen der gestellten Anfragen, die jedoch – ebenso wie die Ergebnisse diverser parlamentarischer Anfragen in den Ländern – im Rahmen sekundärstatistischer Analysen soweit wie möglich in die Auswertung mit einbezogen wurden.

### 3 Symposium „Zugang zu Unternehmensinformationen“

Um den vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat geforderten Dialogprozess mit den Unternehmen über Möglichkeiten eines weiter verbesserten Informationszugangs für die Verbraucher möglichst transparent und offen auszugestalten und zudem auch Politik, Verwaltung, die Verbraucherverbände sowie eine breite (Fach-)Öffentlichkeit in die Diskussion einzubeziehen, hat das federführende Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Mai 2009 ein öffentlich zugängliches, zweitägiges Symposium „Zugang zu Unternehmensinformationen – Was fordern die Verbraucher, was tut die Wirtschaft?“ veranstaltet, dessen Ergebnisse im Internet unter [www.vig-wirkt.de](http://www.vig-wirkt.de) dokumentiert sind. Um eine Berücksichtigung der Ergebnisse des Symposiums auch im Rahmen der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Studien zu ermöglichen, nahmen die beteiligten Wissenschaftler an der Veranstaltung teil. Durch die – mit insgesamt 145 Teilnehmern für eine Fachtagung gut besuchte – Veranstaltung wurde aus Sicht der Bundesregierung – trotz grund-

sätzlich nicht immer übereinstimmender Standpunkte von Wirtschafts- und Verbrauchervertretern – ein offener Dialogprozess über die Frage des Zugangs zu Unternehmensinformationen erfolgreich angestoßen. Die genannte Dokumentation des Verlaufs der Veranstaltung ist diesem Bericht nochmals als Anhang beigefügt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die auf dem Symposium anwesenden Wirtschaftsverbände (Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL), Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE), Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), Zentraler Kreditausschuss (ZKA)) und Unternehmensvertreter (u. a. Miele, Nestlé) überwiegend die Auffassung vertraten, dass die bestehenden Kennzeichnungs- und (vor-)vertraglichen Informationspflichten zusammen mit – freiwilligen – wettbewerblichen Anreizen eine ausreichende und sachgerechte Information der Verbraucher gewährleisten. Sie sahen daher keine Notwendigkeit, zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein über die geltende Rechtslage hinausgehendes Angebot für eine Ausweitung des Informationszugangs der Verbraucher vorzulegen. Vor diesem Hintergrund wurden die mit der Evaluation beauftragten Wissenschaftler von der Bundesregierung gebeten, entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages von der Bundesregierung mögliche europäische und nationale Regelungsoptionen des Zugangs zu Unternehmensinformationen näher zu untersuchen.

Andererseits konnten die Verbraucherverbände aus Sicht der Bundesregierung nicht schlüssig anhand konkreter Beispiele darlegen, warum die Vorschriften des geltenden Rechts über den Zugang zu Unternehmensinformationen nicht ausreichend sein sollen und einer Erweiterung bedürfen. Der vzbv verwies in diesem Zusammenhang auf eine zurückliegende Untersuchung der Behandlung von Auskunftsersuchen durch diverse Wirtschaftsunternehmen. Im Gegenteil wurde seitens des vzbv – insoweit in Übereinstimmung mit den Wirtschaftsvertretern – in manchen Bereichen sogar ein „Zuviel“ an Information (sog. „information overload“) beklagt, das in der Praxis häufig zu einer Fehlinformation der Verbraucher führen könne. Wichtig ist aus Sicht des vzbv daher vor allem eine – auch finanzielle – Stärkung der Verbraucherorganisationen, um eine unabhängige Information und Beratung als Gegengewicht zu der am Absatzinteresse orientierten Werbung der Unternehmen zu gewährleisten.

Im Rahmen der Diskussion wurde zudem deutlich, dass bei der Frage des Zugangs zu Unternehmensinformationen insbesondere auch Fragestellungen des Zivil- und Zivilprozessrechts eine bedeutende Rolle spielen, die – jedenfalls ohne eine umfassende Erweiterung des Anwendungsbereiches des VIG über die eigentliche Zielsetzung von Informationszugangsgesetzen hinaus – rechtssystematisch gegebenenfalls in einem anderen Kontext zu lösen wären (z. B. vertragsrechtliche Informationspflichten in diversen EU-Verbraucherschutzrichtlinien, Auskunftsansprüche der Verbraucher gegenüber Wirtschaftsunternehmen, um zum Beispiel bei Anlegerschutzprozessen der den Klägern obliegenden zivilprozessualen Darlegungs- und Beweislast nachkommen zu können). Gerade die

<sup>2</sup> Vzbv, VIG – Bei den Verbrauchern durchgefallen, Ergebnisse eines bundesweiten Behördentests zur Anwendung des Verbraucherinformationsgesetzes, Berlin 2009.

<sup>3</sup> Foodwatch e.V., abschrecken, abservieren, abkassieren – Der foodwatch-Report über den Praxistest des Verbraucherinformationsgesetzes: wenig Informationen, lange Fristen, hohe Gebühren, Berlin 2008.

Vermischung der beiden Ebenen – öffentliches Informationszugangsrecht einerseits und privat- sowie beweisrechtlicher Fragestellungen andererseits – hat aus Sicht der Bundesregierung in der Vergangenheit dazu geführt, dass das VIG in der öffentlichen Diskussion mit teilweise überzogenen Erwartungen überfrachtet wurde. Die Bundesregierung möchte die anstehende Dialogphase daher insbesondere dazu nutzen, um auf Grundlage der Ergebnisse des Symposiums gemeinsam mit allen beteiligten Akteuren herauszuarbeiten, welche Fragestellungen im Rahmen eines Informationszugangsgesetzes gelöst werden können, um so gegebenenfalls den für berechtigten verbraucherpolitisch induzierten Regelungsbedarf rechtssystematisch zutreffenden Regelungsort zu identifizieren.

#### **4 Ergebnisse der wissenschaftlichen Studien**

Das VIG hat in den letzten beiden Jahren eine sehr kontroverse und teilweise auch emotional geführte Debatte ausgelöst. Die Bundesregierung möchte zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen und hat die Evaluation des Gesetzes daher durch die Beauftragung unabhängiger (Forschungs-)Institute auf eine breite wissenschaftliche Grundlage gestellt. Die Abschlussberichte der vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in Auftrag gegebenen umfangreichen wissenschaftlichen Studien, die mit ihrem umfassend angelegten Forschungsansatz und ihrer wissenschaftlich begründeten Objektivität und Neutralität einen wesentlichen Baustein der Evaluation des VIG darstellen, sind dem Evaluationsbericht als Anlage\* beigefügt. Diese Abschlussberichte der Studien enthalten ihrerseits jeweils eine prägnante Kurzfassung bzw. Zusammenfassung in Thesenform. Daher werden im Folgenden lediglich die aus Sicht der Bundesregierung wesentlichsten Ergebnisse der wissenschaftlichen Studien nochmals zusammengefasst dargestellt.

##### **4.1 Veränderung der Informationskultur der für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen Behörden durch das Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes**

Entsprechend der Bitte des Bundesrates, „die Nutzung der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten zur aktiven Information der Behörden durch möglichst aktuelle und benutzerfreundliche Veröffentlichungen der einzelnen Überwachungsergebnisse in öffentlich zugänglichen Informationsquellen, z. B. im Internet“ näher zu untersuchen, hat das BMELV eine Studie zur Veränderung der Informationskultur in Auftrag gegeben, in der die durch das VIG induzierten Aktivitäten der zuständigen Behörden zur aktiven Information der Öffentlichkeit umfassend dokumentiert sind. Überdies wurden im Rahmen von sog. Fokusgruppen erste Hinweise zu den Recherchestrategien von Verbrauchern sowie zur Verständlichkeit von Inter-

netbeiträgen und proaktiven Veröffentlichungen erarbeitet.

Mit Blick auf die durch das VIG ausgelöste Veränderung der behördlichen Informationskultur zeigt die Studie auf, dass das VIG von betroffenen Behörden für die gesamte Bandbreite informatorischer Tätigkeit – von der sehr offensiven Nutzung des VIG durch den Berliner Bezirk Pankow sowie das saarländische Landesamt für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz über den Pestizidreport in Nordrhein-Westfalen und die Veröffentlichung nur einzelner Namen im sog. Heilbronner Weinskandal bis hin zur Herausgabe von Informationen auf Antrag – in Anspruch genommen wird und sich dies in der Verwaltungspraxis nachweisen lässt. Positiv zu bewerten ist in diesem Zusammenhang auch der Befund, dass Bundesbehörden sowie oberste und obere Landesbehörden in der Regel umfassend über Rechte und Verfahren des VIG informieren und das VIG zum Anlass genommen haben, ihre Internetauftritte unmittelbar nach seinem Inkrafttreten oder „auf Sicht“ weiter zu verbessern. Die Internetauftritte der mittleren und kommunalen Verwaltungsebenen wiesen dagegen in der Regel zum Stichtag noch Optimierungspotenzial auf. Die Studie identifiziert jedoch auch hier gute Beispiele von Internetauftritten und Unterstützungsangeboten. Im Rahmen der Fokusgruppen konnte zudem gezeigt werden, dass die Mehrzahl der Verbraucher der Neutralität von durch staatliche Behörden zur Verfügung gestellten Informationen vertrauen.

##### **4.2 Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika**

Die sehr breit angelegte Untersuchung stellt das Informationszugangsrecht in den genannten Ländern umfassend dar und unterbreitet auf dieser Grundlage eine Vielzahl von Vorschlägen für eine mögliche Optimierung des VIG. Hierbei werden die Regelungsmodelle ausländischer Rechtsordnungen nicht ungeprüft übernommen, sondern ihre Tauglichkeit für das deutsche Rechtssystem wird vor dem Hintergrund der deutschen (verfassungs-)rechtlichen Besonderheiten sehr sorgfältig untersucht. Die Studie geht (forschungs-)methodisch von einem funktionalen Rechtsvergleich aus und untersucht die jeweiligen Vorschriften nicht isoliert, sondern berücksichtigt den jeweiligen regulatorischen Gesamtzusammenhang der deutschen und ausländischen Rechtsordnungen. Zusammenfassend wird festgestellt, dass die untersuchten Rechtsordnungen ein dem deutschen Verbraucherinformationsrecht vergleichbares Informationsniveau zur Verfügung stellen. Keine der untersuchten Rechtsordnungen kennt einen Unternehmensauskunftsanspruch. Auch die im französischen *Code de la Consommation* enthaltenen vertraglichen Direktansprüche der Verbraucher entsprechen inhaltlich und funktionell überwiegend den Regelungen des deutschen Rechts. Aus Sicht der Bundesregierung sind die folgenden Ergebnisse bzw. Vorschläge besonders hervorzuheben.

\* Die Anlage kann hier eingesehen werden.

- Eine Regelungskompetenz der Europäischen Union (EU) für ein allgemeines europäisches Informationsfreiheitsgesetz besteht nach Auffassung der Studie nicht. Die Studie unterbreitet jedoch eine Reihe von Vorschlägen für Europäische Rechtssetzungsinitiativen (z. B. europäische Verbraucherinformationsverordnung mit Auskunftsrechten in Bezug auf gesundheitsrelevante Informationen, allgemeine Regelung eines vorvertraglichen europäischen Informationsanspruchs). Diese werden von der Bundesregierung zu gegebener Zeit auf Grund der sektorspezifischen Besonderheiten näher geprüft und – soweit möglich und sinnvoll – im Rahmen von EU-Rechtssetzungsvorhaben in die Diskussion eingebracht.
  - Im Rahmen der Untersuchung wurde festgestellt, dass keine der untersuchten Rechtsordnungen ein dem VIG vergleichbares Spezialgesetz für die Verbraucherinformation im Lebensmittelbereich oder in anderen verbraucherrelevanten Wirtschaftszweigen kennt. Insbesondere erfolgen die Informationskampagnen im Rahmen des dänischen Smiley-Systems sowie der britischen „Scores on the doors“-Initiative auf der Grundlage allgemeiner, nicht auf den Bereich der Lebensmittel und Bedarfsgegenstände beschränkter Informationszugangsgesetze. Nach der hier in Rede stehenden Studie werden auf Grund der Erkenntnisse aus den untersuchten ausländischen Rechtsordnungen die Möglichkeiten für eine deutsche, in Bund und Ländern gleichermaßen geltende Zusammenführung der verschiedenen Informationszugangsgesetze (insbesondere Umweltinformationsgesetze [UIG] und Informationsfreiheitsgesetze [IFG]) – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der nach Ansicht der Studie zweifelhaften Bundeskompetenz – skeptisch beurteilt und stattdessen eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des VIG auf den Bereich der technischen Produkte bevorzugt.
  - Die Ansprüche nach dem VIG sind – wie die Studie feststellt – auf Zugang zu vorhandenen Informationen und nicht nur bzw. ausschließlich auf Akteneinsicht gerichtet. Damit geht das Anspruchsniveau des deutschen Rechts über dasjenige der untersuchten ausländischen Rechtsordnungen hinaus. Da die nach dem VIG häufig notwendige Zusammenstellung und Aufbereitung der begehrten Informationen durch die Behördenmitarbeiter mit einem erheblichem Aufwand verbunden sein kann, ließe sich nach Ansicht der Autoren der Studie bereits durch die Umwandlung des Informationsanspruchs nach dem VIG in ein bloßes Akteneinsichtsrecht – ggf. mit einer gesetzlich vorgesehenen Erstellung bzw. Veröffentlichung von Aktenverzeichnissen, -plänen etc. – eine deutliche Verkürzung der Bearbeitungszeit erzielen.
  - Es wird die Einführung einer allgemeinen Abwängungsklausel zwischen bisher absoluten Ausschlussstatbeständen bei Vorliegen von öffentlichem und schützenswertem Drittinteresse (z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen etc.) und dem Informationsinteresse der Fragesteller vorgeschlagen, von der nur wenige Ausnahmen vorgesehen werden sollen (beispielsweise zur Absicherung der Erfüllung von Meldepflichten oder zum Schutz wichtiger öffentlicher Interessen).
  - In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird die Ermöglichung der Antragstellung mittels formloser E-Mail (ohne elektronische Signatur) sowie die Einführung einer Verpflichtung zur Konkretisierung des Informationsersuchens vorgeschlagen.
  - Eine schlichte Verkürzung der Bearbeitungsfristen nach dem VIG wird dagegen nicht für sinnvoll erachtet. Diese könnte nach Ansicht der Autoren jedoch ggf. in Kombination mit einer ökonomischeren Gestaltung der Drittbeteiligung vorgenommen werden. Zur verfahrensökonomischen Verringerung des Aufwandes bei der Beteiligung Dritter wäre nach den Ergebnissen der Studie eine Vorverlagerung der Anhörung auf den Zeitpunkt der Datenübermittlung ebenso in Erwägung zu ziehen wie eine Beschränkung der Anhörung Dritter auf diejenigen Fälle, in denen Zweifel am Eingreifen eines Ausnahmetatbestandes bestehen. Zudem käme nach Ansicht der Heidelberger Wissenschaftler auch eine Regelung entsprechend § 28 Absatz 2 Nummer 1 des (Bundes-)Verwaltungsverfahrensgesetzes in Betracht, wonach bei gesundheitlich relevanten Themen der Informationszugang möglichst schnell gewährt werden könnte. Vorgeschlagen wird zudem eine Verkürzung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage auf beispielsweise zwei Wochen.
  - Hinsichtlich der Kosten wird eine Übernahme speziell der britischen und amerikanischen Regelungsansätze empfohlen, wonach die Bearbeitung der Informationsersuchen zwar grundsätzlich kostenfrei ist, die Bearbeitung bei erhöhtem Verwaltungsaufwand (bei zentralen Behörden in Großbritannien umgerechnet etwa 660 Euro) von der Behörde jedoch abgelehnt bzw. von einer Erstattung der Bearbeitungskosten in voller Höhe abhängig gemacht werden kann. Anfragen zu privaten Zwecken sowie nicht kommerzielle Anfragen von Presseangehörigen und Verbraucherschutzverbänden werden in den USA hierbei jedoch kostenfrei beantwortet.
  - Schließlich erwähnt die Studie auch eine Regelung des amerikanischen Freedom of Information Act, wonach alle Akten veröffentlicht werden müssen, die Gegenstand einer positiv beschiedenen Informationsanfrage waren.
- #### 4.3 Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem VIG sowie Erarbeitung von konkreten Empfehlungen für Rechtsänderungen
- Die bewusst interdisziplinär angelegte Studie umfasst einen statistisch-empirischen und einen juristisch-wertenden Teil. Im empirischen Teil werden zunächst die bei der praktischen Anwendung des VIG gesammelten Erfahrungen unter Einbeziehung sämtlicher verfügbarer Informationsquellen (einschließlich Fragebögen und Experten-

interviews) umfassend ausgewertet. Auf dieser Grundlage werden im Folgenden Vorschläge für die Weiterentwicklung bzw. Systematisierung des Informationszugangsrechts in Deutschland entwickelt und rechtlich analysiert.

#### 4.3.1 Auswertung der Anwendungserfahrungen

Die Auswertung der Anwendungserfahrungen ergibt nach der Studie im Wesentlichen folgendes Bild:

- Das VIG wird von den zuständigen Bundes- und Landesbehörden bürgerfreundlich gehandhabt. So wurden etwa 80 Prozent der insgesamt 487 Anfragen vollständig gebührenfrei beantwortet, und auch die Bearbeitungsfrist konnte in ca. 70 Prozent der Fälle eingehalten werden. Lediglich in 113 Fällen und somit in 29,9 Prozent der bearbeiteten VIG-Anträge wurde der Antrag aufgrund öffentlicher oder privater Belange, formaler Gründe sowie bei den Behörden nicht vorhandener Informationen abgelehnt. Da hinsichtlich der Ablehnungsgründe Mehrfachnennungen möglich waren, dürfte die tatsächliche Ablehnungsquote nach Einschätzung der Wissenschaftler sogar noch unter der genannten Zahl von knapp 30 Prozent liegen.
- In 324 Fällen (ca. 66 Prozent der Anfragen) war die Fragestellung nicht produktbezogen, sondern es wurde pauschal nach größeren Datenbeständen gefragt. Probleme bereiteten in diesem Zusammenhang vor allem die teilweise sehr umfangreich gehaltenen und damit für die bearbeitenden Behörden zeit- und arbeitsintensiven „Globalanträge“ bestimmter Verbraucherschutzorganisationen und Journalisten; der in den zuständigen Behörden insbesondere für zeitlich zurückliegende Sachverhalte erforderliche Rechercheaufwand, z. B. durch Zusammenstellung bereits archivierter Verwaltungsvorgänge aus unterschiedlichen Akten, ist in der Öffentlichkeit vielfach unterschätzt worden. So hat beispielsweise allein der vzbv zusammen mit den Verbraucherzentralen bundesweit 105 Anträge mit teilweise sehr umfassenden Fragestellungen eingereicht, deren Bearbeitung im Vergleich zur Gesamtmenge aller gestellten Anträge eine deutlich überdurchschnittliche Ablehnungsquote verzeichnet. Auf Grund einer hohen Zahl von teilweise mehreren Hundert betroffenen Unternehmen und der z. B. wegen evtl. berührter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durchgeführten Anhörungen erwies sich bei den gestellten „Globalanträgen“ die Einhaltung der gesetzlichen Bearbeitungsfrist von maximal zwei Monaten bei diesem Antragstyp häufig als nicht möglich.
- Hinsichtlich der erhobenen Gebühren konstatieren die Marburger Wissenschaftler eine deutliche Subventionierung der Informationsgewährung durch die öffentliche Hand. So können die durch Anfragen verursachten tatsächlichen Bearbeitungskosten oft nicht durch die gesetzlich zulässigen Höchstgebühren, die regelmäßig bei lediglich 250 Euro bis 1 000 Euro liegen, gedeckt werden<sup>4</sup>. Andererseits dürfte sich die Gebührenerhebung aus Verbrauchersicht auf Grund der zum Teil nicht immer unmittelbar öffentlich zugänglichen

und in den Ländern zum Teil unterschiedlichen Gebührenregelungen und des aus diesem Grunde schwer abschätzbaren Kostenrisikos teilweise als wenig transparent dargestellt haben.

- Die Ergebnisse der zusätzlich durchgeführten Expertenbefragungen werden in anschaulichen Grafiken dargestellt. Hierdurch wird die nach wie vor stark unterschiedliche Beurteilung der Kernfragen durch Verbraucherverbände, Behörden- und Unternehmensvertreter eindrucksvoll dokumentiert.

#### 4.3.2 Empfehlungen für Rechtsänderungen

Auf Grund einer umfangreichen rechtlichen und rechts-tatsächlichen Analyse der o. a. mit dem VIG gesammelten Anwendungserfahrungen gelangt die Studie unter Einbeziehung verfassungs- und europarechtlicher Aspekte u. a. zu folgenden Empfehlungen:

- Ähnlich wie schon die Heidelberger Studie sehen auch die Marburger Wissenschaftler das Vorliegen einer Bundeskompetenz für ein in Bund- und Ländern gleichermaßen geltendes umfassendes Informationszugangsgesetz, in das neben dem Verbraucherinformationsgesetz auch die Regelungen der jetzigen Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetze integriert werden könnten, als nicht unproblematisch an.
- Anders als die Universität Heidelberg schlägt die Universität Marburg insoweit allerdings nicht eine Ausweitung des VIG auf technische Produkte vor, sondern sieht die Schaffung eines allgemeinen Bundes-Informationsgesetzes, dem zugleich auch der Charakter eines Modellgesetzes für die Länder zukommen könnte, als einen möglichen Regelungsansatz an. In systematischer Hinsicht sei es nicht zweckmäßig, in ein Spezialgesetz wie das VIG „noch speziellere Regelungen“ beispielsweise zum Finanzdienstleistungsbereich hinzuzufügen. Mit Blick auf die vom nationalen Gesetzgeber zu beachtenden zwingenden Vorgaben des europäischen Umweltinformationsrechts würde sich hierbei nach Ansicht der Marburger Wissenschaftler am ehesten das UIG als Referenzmodell für eine Vereinheitlichung anbieten.
- Im Vergleich zum IFG sei das VIG für die Verbraucher teilweise günstiger (z. B. kein Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und Kostenfreiheit bei Auskünften über sog. Rechtsverstöße, mehr Möglichkeiten der Behörden für eine aktive Auskunftserteilung ohne Antrag, kein Bestimmtheitsanfordernis bei der Antragstellung), teilweise enthalte aber auch das Informationsfreiheitsgesetz vorteilhaftere Regelungen (z. B. gesetzlich angeordnete Kostenfreiheit bei „einfachen Anfragen“).
- In einem allgemeinen Teil eines umfassenden Informationsgesetzes sollten nach den Vorschlägen der Studie insbesondere die folgenden Aspekte geregelt werden

<sup>4</sup> In einem Einzelfall sind hierbei nach der Marburger Studie sogar Kosten von über 50 000 Euro entstanden.

- Formerfordernisse der Antragstellung sowie Form der Informationsgewährung (einschließlich Verpflichtung der Behörden zur Prüfung der Richtigkeit der Information)
  - Ausschlussstatbestände
  - Beteiligung Dritter
  - Gebühren und Auslagen
  - Rechtsschutz
- Die neben der Systematisierungsproblematik bestehenden wesentlichen inhaltlichen Fragen werden von den Marburger Wissenschaftlern wie folgt beantwortet:
- Die Einführung eines Unternehmensauskunftsanspruchs wird angesichts der auf Gemeinschaftsebene bestehenden umfangreichen produktspezifischen (Kennzeichnungs-)Regelungen sowie der u. a. auch im Gemeinschaftsrecht verankerten<sup>5</sup> bzw. in dem aktuell auf europäischer Ebene diskutierten Vorschlag für eine Richtlinie über die Rechte der Verbraucher<sup>6</sup> enthaltenen Informationspflichten abgelehnt. Stattdessen sollten die Einführung eines In-camera-Verfahrens im Zivilprozess geprüft sowie die bereits vorhandenen freiwilligen Ansätze zu Gütesiegeln, Selbstverpflichtungen sowie Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungssystemen weiter ausgebaut werden.
  - Mit Blick auf die teilweise feststellbaren Fristüberschreitungen bei „Globalanfragen“ solle eine Verlängerung der Bearbeitungsfrist für die zuständigen Behörden sowie die Einführung einer Verpflichtung zur Präzisierung des Antrags erfolgen.
  - Weitere Vorschläge sind:
    - Informationserteilung bei aufwändigen Anfragen nur bei Zahlung eines angemessenen Vorschusses nach britischem Vorbild.
    - Festlegung der auskunftspflichtigen Behörden durch Klarstellung, dass es sich bei der Begutachtung durch staatliche Untersuchungsämter lediglich um ein Verwaltungsinternum handelt.
    - Ermöglichung eines formlosen Informationszugangs (insbesondere auch mittels einfacher Mail).
    - Einführung von Vorgaben zur Gewährleistung der Richtigkeit der erteilten Auskünfte bei Ermöglichung einer Information der Öffentlichkeit auf ungesicherter Erkenntnisgrundlage bei Gesundheitsgefährdungen.

- Erweiterung der aktiven Auskunftserteilung ohne Antrag bei Auskünften ohne Namensnennung durch verbesserte Information über den „allgemeinen Zustand von Lebensmitteln“ bei gleichzeitiger Auskunftserteilung über Verstöße mit Namensnennung nur, soweit diese bestandskräftig festgestellt wurden.
- Systematisierung und Abstimmung der aktiven Informationserteilung gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 VIG mit den Anforderungen des § 40 LFGB.
- Förderung der einheitlichen Rechtsanwendung durch Einsetzung eines Informationsbeauftragten.

## 5 Erfahrungsaustauschkreis mit den Länderministerien

Neben anderen umfangreichen Begleitmaßnahmen zur öffentlichen Bekanntmachung des Inkrafttretens des VIG (z. B. Schaltung von Anzeigen in überregionalen auflagenstarken Tageszeitungen, Einrichtung einer eigenen Website mit Hintergrundinformationen und FAQ-Papieren, Programmierung einer Behördensuchmaschine, Schaltung einer Telefonhotline für den ersten Monat etc.) hat das BMELV zur Ermöglichung einer bundesweit einheitlichen Auslegungspraxis sowie zur Vorbereitung der Datenerhebung einen regelmäßig tagenden Erfahrungsaustauschkreis mit den für das VIG zuständigen Landesministerien und Bundesbehörden eingerichtet. Während zunächst naturgemäß vor allem die Klärung von bei allen neuen Gesetzen auftretenden Auslegungsfragen im Mittelpunkt stand, konnten im weiteren Verlauf der Diskussion auch eine Reihe von Erkenntnissen hinsichtlich der laufenden Evaluierung gewonnen werden.

Hinsichtlich der mit dem VIG gesammelten Anwendungserfahrungen wurde von den Ländern betont, dass Anfragen „einfacher Verbraucher“ im Regelfall unbürokratisch und zügig beantwortet werden könnten. Probleme bereiteten dagegen aus Länder- bzw. Praktikersicht überwiegend die teilweise sehr umfangreichen und überdies auch länger zurückliegende Zeiträume betreffenden Anfragen institutioneller Informationssuchender, die damit u. a. tatsächliche oder vermeintliche Defizite des VIG aufdecken wollten. Zunehmend würden auch die Gerichte mit Auslegungsfragen befasst, bei denen sich insgesamt eine verbraucherfreundliche Auslegungstendenz feststellen lasse.

Überwiegend tendierte eine Mehrheit der Ländervertreter in den Sitzungen dazu, nicht eine grundsätzliche systematische Neustrukturierung des VIG anzustreben, sondern eher rechtlich-technische Verbesserungen für die Vollzugspraxis zur Reduzierung des teilweise sehr hohen Arbeitsaufwandes für die Beantwortung von Anfragen institutioneller Fragesteller (z. B. gesetzliche Klarstellung von Begriffen wie etwa „Rechtsverstoß“, eindeutige Handlungsanweisungen für die Beamten vor Ort durch Reduzierung von Ermessenstatbeständen etc.) sowie konkrete Verbesserungen für die Verbraucherinnen und Verbrau-

<sup>5</sup> Vgl. etwa Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmern und Verbrauchern vom 11. Mai 2005.

<sup>6</sup> KOM(2008) 614 endg.

cher insbesondere durch eine noch klarere gesetzliche Definition der Voraussetzungen für eine aktive Information der Öffentlichkeit durch die zuständigen Behörden in den Vordergrund zu stellen.

Die Mehrheit der Ländervertreter neigte zudem überwiegend zu einer Ablehnung der immer wieder geforderten Abschaffung der derzeit im VIG enthaltenen Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Gebühren und Auslagen. Trotz der verhältnismäßig geringen Zahl von Anfragen sehe man sich erneut verstärkten Forderungen der Gemeinden nach Ausweitung der Finanzmittel für die Einstellung zusätzlichen Personals für die Bearbeitung der VIG-Anfragen ausgesetzt.

## 6 Handlungsoptionen auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluation

Nach einer Analyse der oben vorgestellten wissenschaftlichen Untersuchungen sowie dem Ergebnis der mit verschiedenen Akteuren geführten Gespräche durch die Bundesregierung kann festgestellt werden, dass sich das VIG in seiner Grundanlage, aber auch in einzelnen Regelungen – gemessen an seiner Zielsetzung und im Vergleich mit den auf nationaler und internationaler Ebene mit ähnlichen Informationszugangsgesetzen gesammelten Erfahrungen – insgesamt bewährt hat und das bereits jetzt durch das VIG erreichte Verbraucherschutzniveau auch einem internationalen Vergleich durchaus standhält. Eine gewisse Subventionierung der Informationsgewährung durch die öffentliche Hand war angesichts der Gebührenfreistellung der Auskünfte über Rechtsverstöße politisch gewollt.

Positive Ergebnisse wurden insbesondere bei der Bearbeitung der Anfragen nichtinstitutioneller Verbraucher erzielt, die ganz überwiegend bürgerfreundlich, kostengünstig und fristgerecht beantwortet werden konnten. Andererseits verursachte die Abfrage größerer Datenbestände durch Verbraucherorganisationen und Journalisten bei den vor Ort zuständigen Behörden einen nicht unerheblichen Bearbeitungsaufwand, während andererseits die von den Behörden mitgeteilten Daten auf Grund des aufwändigen Drittbeteiligungsverfahrens und des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus Sicht der betroffenen Verbände verständlicherweise unbefriedigend waren.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass ein Transparenzgesetz wie das VIG auch in transparenter Form evaluiert werden sollte und möchte daher die wissenschaftlichen Studien sowie den darauf aufbauenden Evaluationsbericht einer breiten Fachöffentlichkeit zur Verfügung stellen und nach dem Vorbild der Europäischen Kommission einen offenen und transparenten Dialogprozess über Möglichkeiten für eine Optimierung des bestehenden Rechtsrahmens sowie der Verwaltungspraxis initiieren. Diese Dialogphase soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung in etwa drei Monate umfassen. Die Bundesregierung möchte konkrete politische Vorschläge nicht unterbreiten, ohne den betroffenen Akteuren aus Politik, Ländern, Wirtschafts- und Verbraucherverbänden sowie der sonstigen interessierten (Fach-)Öffentlich-

keit Gelegenheit gegeben zu haben, zu den Ergebnissen der wissenschaftlichen Evaluations-Studien Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung beabsichtigt, zur transparenten Ausgestaltung des anstehenden Diskussionsprozesses eine Website „VIG im Dialog“ einzurichten, auf der insbesondere auch sämtliche eingegangenen Stellungnahmen veröffentlicht werden.

Die Bundesregierung ist in diesem Zusammenhang neben grundsätzlichen Bewertungen und Stellungnahmen zur Bedeutung und den Entwicklungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten von Verbraucherinformation im Allgemeinen bzw. dem VIG im Speziellen insbesondere auch an konkreten Vorschlägen für Gesetzesänderungen interessiert (z. B. für eine bessere Abstimmung der verschiedenen Informationszugangsgesetze sowie eine Verbesserung der proaktiven Veröffentlichung der Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle und eine effizientere Ausgestaltung des Drittbeteiligungsverfahrens bei umfangreicheren Anfragen). Durch die Veröffentlichung im Internet bietet sich die Möglichkeit von zustimmenden oder ablehnenden Äußerungen zu den von wissenschaftlicher Seite vorgebrachten Vorschlägen. Die Bundesregierung ist aber selbstverständlich auch offen für neue und andere Ansätze und Vorschläge.

Die Bundesregierung möchte daher interessierten Kreisen Gelegenheit geben, auf der Grundlage eines Fragenkatalogs zu den mit der wissenschaftlichen Evaluierung des VIG angesprochenen Themenkomplexen bzw. den nachfolgend beispielhaft dargestellten politischen Handlungsoptionen Stellung zu nehmen.

### 6.1 Nichtlegislative Optionen

- Wie können Hemmschwellen bei den Verbrauchern für die Stellung von Informationsanträgen nach dem VIG abgebaut werden (z. B. durch zentral vorgehaltene und im Internet veröffentlichte Informationen zum Verwaltungsverfahren bzw. -organisation sowie zu den Gebührenordnungen der einzelnen Bundesländer)?
- Wäre es sinnvoll, alle proaktiven Informationsmaßnahmen der Behörden in einer zentralen Website zu verlinken?
- Wie könnte die bundesweite Übernahme bzw. weitere Verbreitung vorbildlicher Informationsmaßnahmen („best practice“) einzelner Behörden gefördert werden? Welche Maßnahmen könnte das BMELV in diesem Zusammenhang ergreifen?

### 6.2 Abstimmung und Systematisierung des Informationszugangsrechts

Welche Argumente sprechen für bzw. gegen die nachfolgend skizzierten politischen Optionen?

- Option 1 („große Lösung“):

Ein wesentliches Problem des Informationszugangsrechts in Deutschland wird in der Rechtszersplitterung in das in Bund und Ländern gleichermaßen geltende

VIG sowie in jeweils unterschiedliche Informationszugangsgesetze und Umweltzugangsgesetze in Bund und Ländern gesehen. In den oben dargestellten wissenschaftlichen Studien wurden allerdings Bedenken hinsichtlich einer Bundeskompetenz für die Schaffung eines bundesweit einheitlichen Informationszugangsgesetzes geäußert („Informationszugangsgesetz kann nur als Annex auf vorhandene Sachkompetenz des Bundes gestützt werden“). Die Bundesregierung gibt daher insbesondere auch Rechtswissenschaftlern die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorliegen einer Bundeskompetenz für ein umfassendes Informationszugangsgesetz. In den Stellungnahmen sollte z. B. auch auf die Frage eingegangen werden, ob die Inanspruchnahme einer Bundeskompetenz zu mehr Rechtssicherheit oder im Gegenteil zu einem übertriebenen Zentralismus führen würde, der länderspezifische Besonderheiten unzureichend berücksichtigt.

– Option 2 („Modellgesetz“):

Vorgeschlagen wird auch, eine Integration der verschiedenen Informationszugangsgesetze (VIG, IFG, UIG) zunächst nur auf Bundesebene anzugehen und in einem ersten Schritt nur für Bundesbehörden einen einheitlichen horizontalen Rechtsrahmen für die Bearbeitung von Informationsbegehren zu schaffen. Dieser horizontale Rechtsrahmen könnte – wie dies beispielsweise im Verwaltungsverfahrensrecht und teilweise auch im Polizeirecht der Fall ist – u. U. zugleich auch als Modellgesetz bzw. allgemeiner Referenzrahmen für die Ländergesetzgebung verwendet werden. In diesem Zusammenhang ergibt sich auch die Folgefrage, ob das VIG – wegen des bei Bundesbehörden übergreifenden IFG bzw. des dann geltenden Modellgesetzes – im Fall der Schaffung eines Modellgesetzes auf Bundesebene aufgehoben werden oder stattdessen bis zum Inkrafttreten landesrechtlicher Regelungen in den Ländern zumindest auf Landesebene zunächst weiter gelten sollte.

– Option 3 („Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG“):

In den wissenschaftlichen Studien wurde u. a. festgestellt, dass dem VIG insbesondere in denjenigen Bundesländern unter verbraucherpolitischen Gesichtspunkten eine wesentliche eigenständige Bedeutung zukommt, die nicht über ein Landesinformationszugangsgesetz verfügen (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen). Vor diesem Hintergrund wird von der Heidelberger Studie die Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG zumindest auf technische Produkte empfohlen, während die Universität Marburg sich gegen die Hinzufügung weiterer Regelungsbereiche zum VIG ausspricht. Vor diesem Hintergrund möchte die Bundesregierung interessierten Kreisen die Möglichkeit geben, zu den Vor- und Nachteilen einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG auf technische Produkte und/oder Dienstleistungen unter grundsätzlicher Beibehaltung der Trennung in drei verschiedene Informationszugangsgesetze Stellung zu nehmen.

– Option 4 („sektorspezifischer Ansatz“):

Eine Verbraucherorganisation hat in einem Gespräch mit dem BMELV die Auffassung vertreten, an Stelle der teilweise geforderten Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG sei es Erfolg versprechender, sich in dieser Legislaturperiode auf die Sicherstellung eines gut funktionierenden VIG zu konzentrieren anstatt bei der schwierigen Diskussion über eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG gegebenenfalls zeitliche Verzögerungen in Kauf zu nehmen. Denkbar wäre auch, diesen sektoriellen Ansatz einer Optimierung des VIG zudem an Hand der in den wissenschaftlichen Studien unterbreiteten Vorschläge zumindest mit einer gewissen Abstimmung und Systematisierung des Informationszugangsrechts zu verbinden.

– Option 5 („kombinierter Ansatz“):

Denkbar wäre zudem, die oben skizzierten Optionen 2 und 4 zu kombinieren, indem die mit Blick auf das VIG erkannten Verbesserungsmöglichkeiten schnell im Wege einer sektorspezifischen Lösung umgesetzt werden und lediglich mittelfristig bis zum Ende der Legislaturperiode die Schaffung eines horizontalen Rechtsrahmens auf Bundesebene angestrebt wird. Dies hätte den Vorteil schneller Verbesserungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher bei gleichzeitiger Weiterverfolgung des (Fern-)Zieles eines systematisch kongruenten horizontalen Rechtsrahmens.

### 6.3 Zugang zu Unternehmensinformationen

Die wissenschaftlichen Studien sprechen sich angesichts der bestehenden umfassenden europäischen und nationalen Kennzeichnungspflichten sowie des ausgefeilten Systems zivilrechtlicher Informationspflichten klar gegen die Einführung eines allgemeinen Unternehmensauskunftsanspruches aus. Die Bundesregierung gibt vor diesem Hintergrund Gelegenheit zur Beantwortung der folgenden Fragen:

– Welche – bislang nicht vorgetragenen – Argumente sprechen für, welche gegen die Einführung eines allgemeinen Unternehmensauskunftsanspruches? Wurden in den wissenschaftlichen Studien eventuell bestimmte Aspekte bzw. Argumente übersehen oder nicht richtig gewichtet?

– Inwieweit würde die Problematik des Zugangs zu Unternehmensinformationen durch die Einführung der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen allgemeinen Verpflichtung des Unternehmers zur vorvertraglichen Verbraucherinformation (z. B. über die „wesentlichen Merkmale“ des Produktes) gemäß Artikel 5 des Vorschlags für eine Richtlinie über Rechte der Verbraucher<sup>7</sup> entschärft?

– Welche freiwilligen Initiativen zur Verbesserung des Informationszugangs der Verbraucher sollten seitens der Bundesregierung gefördert bzw. angestoßen werden?

<sup>7</sup> KOM(2008) 614 endg.

- Welche zusätzlichen Angebote werden seitens der Wirtschaftsverbände unterbreitet?
- Wird die Einführung eines In-camera-Verfahrens im Zivilprozess für sinnvoll erachtet?

#### 6.4 Optimierungsmöglichkeiten bezüglich des VIG

- Im Rahmen der wissenschaftlichen Studien wurde festgestellt, dass die Zahl der Anfragen „normaler“ Verbraucher im Vergleich zu denjenigen „institutioneller“ Fragesteller wie Verbraucherorganisationen und Journalisten vergleichsweise gering ist. Daher ist die Bundesregierung an der Entwicklung von Handlungsoptionen interessiert, um mehr „normale“ Verbraucher dazu zu ermutigen, aktiv von ihren Informationsrechten Gebrauch zu machen (z. B. Antragstellung per einfacher Mail; Einführung einer Verpflichtung zur Weiterleitung von Anfragen an die zuständige Behörde bei Unzuständigkeit etc.). Welche sonstigen Möglichkeiten bestehen, um einen rechtlich sicheren, möglichst niedrigschwelligen und bürgerfreundlichen Informationszugang zu ermöglichen?
- Empfiehlt sich die Übernahme ausländischer Kostenregelungen (d. h. Kostenfreistellung einfacher Anfragen bei gleichzeitiger voller Kostenpflichtigkeit besonders aufwändiger Anfragen)? Sollen Anfragen von Verbraucherorganisationen und/oder Journalisten von der Kostenerhebung ganz oder teilweise freigestellt werden? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?
- Welche Begrifflichkeiten (z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Rechtsverstoß) sollen legal definiert werden? Welche Definitionen werden hierfür vorgeschlagen? Soll eine Präzisierung des Begriffs des „Rechtsverstoßes“ dahingehend erfolgen, dass hiermit nur rechtskräftig festgestellte Verstöße gemeint sind? Oder sollen sog. „Beanstandungen“ der chemischen Untersuchungsämter genügen?
- Soll der Ausschlussstatbestand der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen“ gestrichen werden? Kommt ihm angesichts der vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Begriffsbestimmung für „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ überhaupt eigenständige Bedeutung zu?
- Wäre die Einführung einer allgemeinen Abwägungsklausel sinnvoll, wonach Ausschlussstatbestände wie z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse stets mit dem Informationsinteresse abzuwägen sind. Bei welchen „absoluten“ Ausschlussgründen (z. B. öffentliche Sicherheit) soll auf eine Abwägung verzichtet werden?
- Welche Möglichkeiten bestehen zur Optimierung des Drittbeteiligungsverfahrens bei der Abfrage großer Datenbestände? Wäre eine Streichung des Anhörungserfordernisses des jetzigen § 4 Absatz 1 VIG mit der Folge einer Anwendung der allgemeinen Vorschrift des § 28 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) auch im Anwendungsbereich des VIG sinnvoll? In

welchen Fällen könnte auf eine Anhörung betroffener Unternehmen verzichtet werden? Wäre eine Verpflichtung zur Einstufung übermittelter Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis bereits zum Zeitpunkt der Übermittlung der Information sinnvoll?

- Sollen positive Bescheide über eine Informationserteilung kraft Gesetzes sofort vollziehbar sein? Binnen welcher Frist sollten betroffene Dritte ggf. zur Einlegung von Rechtsbehelfen verpflichtet werden?

#### 6.5 Proaktive Information der Öffentlichkeit

Im Rahmen des Forschungsvorhabens zur Veränderung der Informationskultur durch die Einführung des VIG wurde eine bundesweit deutlich unterschiedliche Nutzung des behördlichen Ermessens durch die verschiedenen Behörden im Rahmen der aktiven Information der Öffentlichkeit gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 VIG festgestellt. Während viele Behörden Informationen auch weiterhin nur auf Antrag herausgeben, werden die Möglichkeiten des Verbraucherinformationsgesetzes beispielsweise in Berlin, Nordrhein-Westfalen und im Saarland auch für wiederholte proaktive Veröffentlichungen genutzt, gegen die allerdings teilweise juristische Bedenken geäußert werden.

Angesichts der bundesweit uneinheitlichen Handhabung könnte Einiges dafür sprechen, die Voraussetzungen für eine aktive Information der Öffentlichkeit, insbesondere über Rechtsverstöße, im VIG oder im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch genauer zu definieren, um eine bundesweit einheitlichere Handhabung der aktiven Öffentlichkeitsinformation zu ermöglichen. Durch eine stärkere proaktive Information der Öffentlichkeit durch die zuständigen Behörden könnte aus Sicht der Bundesregierung zudem auch das in der Marburger Studie dokumentierte Problem der Abfrage großer Datenbestände durch Verbraucherorganisationen und Journalisten im Rahmen von sog. „Globalanfragen“ entschärft werden.

Vor diesem Hintergrund stellen sich u. a. die folgenden Fragen:

- Welche Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle sollen von den Behörden proaktiv veröffentlicht werden (z. B. sämtliche Kontrollergebnisse, alle Rechtsverstöße, nur Straftaten oder auch Ordnungswidrigkeiten, nur wiederholte und/oder besonders schwerwiegende und/oder rechtskräftig festgestellte Verstöße)? Soll eine Differenzierung zwischen gesundheitsrelevanten und sonstigen Verstößen erfolgen?
- Welcher Grad an Ermessen soll den vor Ort zuständigen Behörden zugestanden werden („Kann“- , „Soll“- , „Muss“-Bestimmung)? Reichen die bestehenden Regelungen des § 5 Absatz 1 Satz 2 VIG, § 40 LFGB mit Blick auf die notwendige Flexibilität für die handelnden Behörden zur Berücksichtigung von Einzelfallbesonderheiten als gesetzliche Ermächtigungen aus? Sind ggf. untergesetzliche Maßnahmen angezeigt und wenn ja, welche? Welche Regelungsdichte ist zur Sicherstellung einer angemessenen Rechtssicherheit für die handelnden Behörden nötig?

- 
- In welchen Fallgestaltungen sollte eine Anhörung betroffener Dritter ggf. zur Gewährleistung einer zeitnahen Information der Öffentlichkeit unterbleiben? Welche sonstigen Maßnahmen im Spannungsfeld einer möglichst zeitnahen, Aktualität gewährleistenden Veröffentlichungspraxis und der angemessenen Wahrung verfassungsmäßiger Rechte betroffener Dritter sind zur Verfahrensbeschleunigung möglich?
  - Sollten die Ergebnisse positiv beschiedener Informationsanträge allgemein zugänglich im Internet veröffentlicht werden?
- Die Bundesregierung möchte sich bereits jetzt bei allen Verfassern von Stellungnahmen für ihr Engagement bei der Weiterentwicklung des Verbraucherinformationsrechts bedanken. Selbstverständlich ist es auch möglich, die Stellungnahme auf einzelne Aspekte zu beschränken. Es wird um Verständnis gebeten, dass es der Bundesregierung voraussichtlich nicht möglich sein wird, auf alle Stellungnahmen individuell zu antworten und dass im Rahmen einer Zusammenfassung der eingegangenen Stellungnahmen eine Fokussierung auf die wesentlichen Argumentationsstränge erforderlich werden kann.

**Anhang**

02.09.2009

**Symposium „Zugang zu Unternehmensinformationen – Was fordern die Verbraucher, was tut die Wirtschaft?“ am 12. und 13. Mai 2009 - Ergebnisse****I. Evaluierungsauftrag des Deutschen Bundestages**

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben die Bundesregierung aufgefordert, das Verbraucherinformationsgesetz zwei Jahre nach dessen Inkrafttreten umfassend zu evaluieren. Nach dem Evaluierungsauftrag des Deutschen Bundestages soll die Bundesregierung hierbei u. a. „von den Unternehmen ein Angebot einfordern, in welcher Weise sie ihrer Verpflichtung als Anbieter nachkommen und den Verbrauchern Zugang zu den bei ihnen vorliegenden Informationen gewähren werden. Diese Informationen sollen Transparenz gewährleisten z. B. hinsichtlich Kennzeichnung, Rückverfolgbarkeit und Eigenkontrolle, und sie sollen die Vergleichbarkeit für die Verbraucher herstellen.“ (BT-Drs. 16/2034 vom 28.06.2006, S. 3). Auch der Bundesrat hat die Bundesregierung um Vorschläge für eine „stärkere Einbeziehung der Unternehmen in die verbraucherpolitische Verantwortung“ gebeten (BR-Drs. 584/06 vom 22.09.2006, S. 2).

Um den von Deutschem Bundestag und Bundesrat geforderten Dialog mit den Unternehmen über Möglichkeiten eines weiter verbesserten Informationszugangs für die Verbraucher transparent auszugestalten und zudem auch Politik, Verwaltung, die Verbraucherverbände sowie eine breite (Fach-)Öffentlichkeit in die Diskussion einzubeziehen, hat sich das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz entschieden, ein öffentlich zugängliches, zweitägiges Symposium „Zugang zu Unternehmensinformationen – Was fordern die Verbraucher, was tut die Wirtschaft?“ zu veranstalten. Die auf dem Symposium gehaltenen Vorträge sind im Internet unter der Adresse [www.vig-wirkt.de](http://www.vig-wirkt.de) dokumentiert.

## II. Verlauf des Symposiums

Die mit insgesamt 145 Teilnehmern besonders am ersten Tag gut besuchte Veranstaltung nahm folgenden Verlauf:

### Dienstag, 12.05.2009:

- **Prof. Dr. Thomas Pfeiffer** (Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg) erläuterte das Konzept der vom Heidelberger Institut betreuten rechtsvergleichenden Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Europa und den USA. Das Institut führt den Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz methodisch auf der Grundlage der so genannten funktionalen Rechtsvergleichung durch und strebt hierbei insbesondere eine Ergründung des Regelungsansatzes der untersuchten ausländischen Rechtsordnungen unter besonderer Berücksichtigung der nachfolgenden Kriterien an: Praktische Wirksamkeit der Regelungen für die Verbraucher, wettbewerbliche Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen, Auswirkungen auf die verwaltungsrechtlichen Regelungen über den Zugang zu behördlichen Informationen. In die Untersuchung einbezogen werden sollen Regelungen in Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den USA.
- **Prof. Dr. Monika Böhm** (Forschungsstelle für europäisches und deutsches Lebensmittel- und Futtermittelrecht der Philipps-Universität Marburg) stellte das von Juristen und Ökonomen der Universität Marburg betreute interdisziplinäre Forschungsvorhaben „Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz“ dar. Entsprechend dem Evaluierungsauftrag des Deutschen Bundestages wird hierin unter weitestmöglicher Berücksichtigung der tatsächlichen Inanspruchnahme des Informationsanspruchs u. a. eine Untersuchung folgender Fragen durchgeführt: Ausweitung des Anwendungsbereiches des Verbraucherinformationsgesetzes, allgemeine Transparenzgrundsätze (vorhandene Informationsgesetze sowie Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip), Kategorisierung von Anwendungsfällen und Ausschlussstatbeständen (einschließlich Entwicklung von Positiv- und Negativkatalogen), Einbindung von Unternehmen in die verbraucherpolitische Verantwortung (Auskunftsansprüche und vertragliche Informationspflichten, Selbstverpflichtungen).
- **Dr. Stefan Etgeton** (Leiter des Fachbereiches Gesundheit, Ernährung des vzbv) erläuterte aus Sicht der Verbraucherverbände den u. a. durch die Liberalisierung vormals öffentlich erbrachter Dienstleistungen sowie durch das gestiegene Warenangebot im globalisierten Markt stark gewachsenen Informationsbedarf der Verbraucher. Er betonte

in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer unabhängigen Verbraucherinformation als notwendiges Gegengewicht zur am Absatzinteresse der Unternehmen orientierten Werbung. Informationsbedarf gegenüber den Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft wird seitens des vzbv insbesondere mit Blick auf die Produktqualität (Nährwertinformationen, spezielle Zutaten für sensible Verbrauchergruppen, minderwertige Bestandteile wie z.B. „Analogkäse“) sowie die Prozessqualität (Herstellung „nachhaltig“, „traditionell“, „artgerecht“, Herkunft „regional“, Technologie wie z.B. Gentechnik und Nanotechnik) gesehen. Wesentlich sei insbesondere die Konzentration auf relevante Informationen sowie die nutzergerechte Darstellung (Multiplizierung der Informationen führe zur Desinformation).

- **Dr. Gunter Fricke** (Direktor Quality Management Nestlé Deutschland AG) stellte die Nutzung verschiedenster Kontaktmöglichkeiten für Ernährungsinformationen der Nestlé Deutschland AG durch die Verbraucher dar. Die Website der Nestlé Deutschland AG verzeichne etwa 700.000 Besuche pro Monat; eine speziell eingerichtete Hotline beantworte pro Jahr etwa 10.000 Ernährungsanfragen. Etwa 400 Anfragen beträfen CSR-relevante Themen. Die Art und Weise der Kontaktaufnahme verteile sich je etwa knapp unter hälftig auf Telefonanfragen bzw. Internetkommunikation, der „klassische“ Briefkontakt belaufe sich auf lediglich knapp unter 5 %. Das Anfragevolumen der Verbraucher steige hierbei stetig an. Insgesamt seien im Nestlé Verbraucherservice 33 Personen beschäftigt, die sich ausschließlich mit der Beantwortung von Verbraucheranfragen beschäftigen. Bis jetzt sei seines Wissens keine Verbraucheranfrage unbeantwortet geblieben; der Dialog mit den Kunden werde nicht als Belastung empfunden, sondern ermögliche im Gegenteil Kundenbindung und – gewinnung und durch seine Sensorfunktion eine Optimierung des Angebotes.
- **Dr. Eduard Sailer** (Geschäftsführer Bereich Technik, Miele & Cie. KG) stellte die verbraucherinformativ-Unternehmensphilosophie der Miele & Cie. KG vor. Miele sei ein Unternehmen, das schon seit Jahren in allen Bereichen auf Produktverantwortung, Qualität, Lebensdauer und Nachhaltigkeit setze. Die von Miele als Premiumhersteller zur Pflege des Markenwertes verfolgte integrierte Produktpolitik erstreckte sich über die Gebrauchsphase des Produktes hinaus auch auf die Bereiche Produktentwicklung, Produktion und Vertrieb sowie Recycling und Entsorgung. Die Verbraucherinnen und Verbraucher würden durch eine Vielzahl von Veröffentlichungen über die Wahrnehmung der Produktverantwortung durch die Firma Miele informiert (vgl. im Einzelnen [www.miele.de](http://www.miele.de)). Besonders hervorzuheben seien in diesem Zusammenhang die in regelmäßigen Abständen vorgelegten umfassenden Nachhaltigkeitsberichte (zuletzt im Jahre 2008 unter Berücksichtigung der Vorgaben der international anerkannten Global Reporting Initiative). Eine weitere wichtige Funktion in der Kommunikation mit dem Endkunden komme auch dem ausgewählten Netz von Fachhändlern zu, deren

hohe fachliche und kommunikative Kompetenz durch regelmäßige, nicht nur auf die Vermittlung von Verkaufstechniken abzielende Schulungen sichergestellt werde.

- **Dr. Horst Lang** (Vorsitzender des HDE-Ausschusses Lebensmittelrecht und Qualitätssicherung) betonte einleitend, auch aus Sicht des Handels sei eine verständliche, sachlich zutreffende und auf die für die Kaufentscheidung relevanten Aspekte bezogene Verbraucherinformation unverzichtbar. Diese Information werde jedoch regelmäßig bereits durch die umfassenden europäischen und nationalen Vorgaben des (Lebensmittel-)Kennzeichnungsrechts sichergestellt. Durch den im Einzelhandel gegebenen harten Leistungswettbewerb sei gewährleistet, dass sich die Informationspolitik der Handelsunternehmen spezifisch an den Interessen ihrer jeweiligen Kunden ausrichte. Die Unternehmen des deutschen Handels stünden schon seit jeher in einem ständigen Dialog mit den Kunden und stellten bereits jetzt auf vielfältige Weise die gewünschten Informationen zur Verfügung. Dies gelte auch für spezifische Informationsbedürfnisse relevanter Kundengruppen zum Beispiel betr. Nachhaltigkeit und ethischer Gesichtspunkte. Der Handel sei bereit, bei einem nachgewiesenen „realen Bedarf“ für zusätzliche Kundeninformationen sachgerechte Initiativen für eine verbesserte Verbraucherinformation zu unterstützen und mitzutragen. Als Beispiel führte Dr. Lang die unlängst verabschiedete „Gemeinsame Erklärung von BMELV, Milchindustrie und HDE“ zur erweiterten Kennzeichnung von Frischmilch bzw. Differenzierung zwischen klassisch pasteurisierter sowie ESL-Milch an. In Bereichen, in denen von Kundenseite erhöhte Anforderungen an die Transparenz bzgl. Herkunft, Produkt- und Prozessqualität, Sicherheit, Umweltauswirkungen etc gestellt werden, reagiere der Handel mit der Schaffung horizontal und vertikal vernetzter, Stufen übergreifender (Qualitätssicherungs- bzw. Informationsbereitstellungs-)Systeme. Eine generelle informatorische Handlungsnotwendigkeit sei dagegen nicht ersichtlich. Der Vollzug des Gesetzes müsse möglichst einheitlich unter Wahrung der Verfahrensrechte der Betroffenen erfolgen. Eingriffe der Politik in die Bereiche unternehmerischer Verantwortung zum Beispiel bei der Sortimentsgestaltung seien abzulehnen.
  
- **Dr. Theo Spettmann**, Präsident des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL), stellte die vom BLL anlässlich des Symposiums erstmals aufgelegte und dort verteilte Broschüre „Verbraucherinformationen der Lebensmittelwirtschaft – Maßnahmen der Unternehmen und ihre Nutzung durch die Verbraucher“ vor. In der Broschüre werden neben der Verbandsposition zum Verbraucherinformationsgesetz vor allem die Ergebnisse einer Umfrage bei 18 ausgewählten Unternehmen der Ernährungsindustrie und des Lebensmitteleinzelhandels sowie zwei Verbänden des Lebensmittelhandwerks zu freiwilligen Initiativen für die Produkt bezogene und Produkt übergreifende Zurverfügungstellung von Informationen durch die Unternehmen vorgestellt. Die Umfrage habe ergeben, dass bei den ausgewählten Unternehmen allein über den Kanal „Telefon“ knapp 30.000 Verbraucheranfragen pro Woche - insgesamt

rund 1,5 Mio. Anfragen pro Jahr - eingehen, die von fast 3000 Mitarbeitern im Verbraucherservice bearbeitet werden. Es bestehe daher kein Bedarf für die Schaffung gesetzlicher Auskunftsansprüche gegenüber der Wirtschaft. Inhaltlich unterstütze der BLL die zuvor bereits seitens des HDE vertretene Position, dass schon der Wettbewerb für eine hinreichende Information der Verbraucher Sorge und eine gesetzliche Regelung entbehrlich mache. So stehe die Schaffung von Kundenbindung und die Erreichung, Pflege und Erhaltung einer dauerhaften Kundenbindung im unmittelbaren eigenen Interesse der Unternehmen. Im Übrigen komme zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen für deutsche Unternehmen – wenn überhaupt – nur eine Lösung auf europäischer Ebene in Betracht. Dr. Spettmann betonte besonders die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Belange kleiner und mittlerer Unternehmen, für die gesetzliche Informationsansprüche eine deutlich höhere Belastung bedeuten würden als für Großunternehmen. Er wies abschließend darauf hin, dass die Einführung neuer Informationspflichten für Unternehmen den laufenden nationalen wie europäischen Initiativen zum Bürokratieabbau bzw. zur Entlastung der Wirtschaft entgegenstehen würde.

Den Abschluss des ersten Tages des Symposiums bildete eine **Podiumsdiskussion**, die von **Dr. Rainer Metz**, Leiter der Unterabteilung 21 „Verbraucherschutz“ des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, geleitet wurde. Im Verlauf der Diskussion wurden erneut die unterschiedlichen Standpunkte der beteiligten Akteure ersichtlich: Während die Wirtschaftsvertreter nochmals die Auffassung vertraten, die bestehenden gesetzlichen Regelungen führten im Zusammenspiel mit den wettbewerblichen Marktmechanismen zu einem hinreichenden, an den Bedürfnissen der Verbraucher orientierten Informationsangebot, kritisierte Frau Meynen als Vertreterin des vzbv allgemein die aus ihrer Sicht unzureichenden Informationsmöglichkeiten der Verbraucher und forderte in diesem Zusammenhang eine Überarbeitung des Verbraucherinformationsgesetzes. Das verstärkte Interesse der Verbraucher für die sozialen, ethischen und ökologischen Fragen des Konsums bzw. ein „bewusstes“ Konsumverhalten unter besonderer Berücksichtigung auch von Umweltauswirkungen, Nachhaltigkeitsaspekten oder der Prozessqualität von Produkten zeige ganz generell das Bedürfnis nach gesetzlichen Auskunftsansprüchen auch gegenüber Unternehmen. Auf die Frage nach konkreten Beispielfällen für ein unzureichendes Auskunftsverhalten der Unternehmen verwies Frau Meynen auf eine vom vzbv im Jahre 2002 vorgelegte Studie.

Die Notwendigkeit verbraucherinformativischer Initiativen der Wirtschaft wurde in der Diskussion zusammenfassend primär auf einer eher abstrakten Ebene und von informationstheoretischen Ansätzen her abgeleitet. Deutlich wurde ferner, dass eine gemeinsame Initiative der anwesenden Wirtschaft z. B. im Internet mangels werblicher Wahrnehmbarkeit der einzelnen beteiligten Unternehmen in der Öffentlichkeit nur schwer zu realisieren wäre.

**Mittwoch, 13.05.2009:**

- Rechtsanwalt **Klaus Rotter**, Partner der auf Anlegerschutz spezialisierten Rechtsanwaltskanzlei Rotter Rechtsanwälte in München, würdigte einleitend die in den letzten Jahren durch diverse Entscheidungen des Bundesgerichtshofes sowie gesetzgeberische Maßnahmen wie z.B. zur Prospekthaftung erreichten Verbesserungen im Anlegerschutz. Verbesserungen der materiellen Anlegerrechte allein seien jedoch nicht ausreichend, so lange „Recht haben“ und „Recht bekommen“ aus prozessualen Gründen häufig auseinander falle. Problematisch sei in diesem Zusammenhang insbesondere, dass der Anleger nach allgemeinen zivilprozessualen Regeln die Sachverhaltsermittlungslast sowie die Darlegungs- und Beweislast für die von ihm geltend gemachten Ansprüche trage. Der „Umweg“, die Sachverhaltserforschung über eine Auskunftserteilung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) durchzuführen, sei häufig nicht Erfolg versprechend, da die BaFin bis heute Auskünfte nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, das vom Grundsatz her auf die BaFin als einer mittelbaren Bundesbehörde anwendbar sei, verweigere. Als Verbesserungsvorschläge kämen nach Ansicht von Herrn Rotter in Betracht:
  - Gesetzlicher Anspruch auf Zugang zu Unternehmensinformationen jedenfalls in den Fällen, in denen Unternehmen gesetzlich zur Information von Anlegern und Verbrauchern verpflichtet sind.
  - Volle richterliche Überprüfbarkeit der Ausschlussstatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes.
  - Erweiterung der zivilprozessualen Vorlagepflicht von Urkunden im Besitz von Banken und Unternehmen.
  
- Rechtsanwalt **Dr. Rainer Siedler** (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.) nahm auf dem Symposium als Vertreter des Zentralen Kreditausschusses für die Spitzenverbände der Deutschen Kreditwirtschaft teil. Einleitend erläuterte Herr Dr. Siedler das bestehende komplexe Informationssystem im Bereich der Finanzdienstleistungen und stellte die umfangreichen gesetzlichen Informationspflichten in den Bereichen Werbephase, vorvertragliche Phase sowie vertragliche Phase am Beispiel der Umsetzung der Europäischen Richtlinie 2008/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über Verbraucherkreditverträge dar. Zusätzlich werde den Kunden und Verbrauchern durch die Unternehmen sowie die Verbände freiwillig eine Vielzahl von produktunabhängigen Informationen etwa zu den Themen „finanzielle Allgemeinbildung“, Altersvorsorge und Rentenfragen, Immobilienfinanzierung etc. zur Verfügung gestellt. Ein weitergehender Infor-

mationsbedarf bestehe seiner Ansicht nach im Bereich der Finanzdienstleistungen nicht. Eine Ausweitung des Verbraucherinformationsgesetzes auf Bank- und Finanzdienstleistungen und auf Ansprüche gegenüber Unternehmen der Finanz- und Bankenwirtschaft sei daher nicht erforderlich. Im Gegenteil sei sogar eine Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes durch Einfügung einer Bereichsausnahme für Bank- und Finanzdienstleistungen geboten.

- **Manfred Westphal** (Leiter des Fachbereichs Finanzdienstleistungen des vzbv) referierte zum Thema „Forderungen an die Versicherungswirtschaft“. Einleitend bestätigte Herr Westphal die Einschätzung von Herrn Dr. Siedler, dass die umfangreichen Informationspflichten des Europäischen Verbraucherschutzrechts häufig nicht zu einer besseren Verbraucherinformation, sondern im Gegenteil sogar zu einem „information overload“ und damit im Ergebnis in manchen Fällen zu einer Desinformation der Verbraucher führen. Eine Lösungsmöglichkeit sieht Herr Westphal in der Fokussierung auf die für die Präferenzentscheidung des Verbrauchers wesentlichen Schlüsselinformationen, wie dies gegenwärtig etwa vom Committee of European Securities Regulators (CESR) mit Blick auf die Schaffung eines „Key Information Document“ diskutiert werde. Weitere wesentliche Probleme lägen in der teilweise unzureichenden Umsetzung der Anforderungen an das Produktinformationsblatt gemäß § 4 der Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen sowie dem provisionsorientierten Vertrieb von Versicherungsverträgen. Insoweit sei insbesondere eine weitere Verbesserung der Kostentransparenz erforderlich.
  
- Auch **Dr. Peter Präve** (Syndikus beim Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft) unterstützte ausdrücklich die von den Vorrednern vertretene Auffassung, dass das Problem der Verbraucherinformation eher die durch europarechtliche Vorgaben bedingte Informationsflut sei, die zu einem „zu viel“ an Informationen führe. Dies gelte besonders für den Versicherungsbereich und die grundlegende Neuregelung informatorischer Vorschriften durch die Reform des Versicherungsvertragsgesetzes. An der weiteren Verbesserung der Produktinformationsblätter wolle man seitens der deutschen Versicherungswirtschaft konstruktiv mitwirken. Die im Rahmen der Reform des Versicherungsvertragsrechts neu eingeführten Produktinformationsblätter ermöglichten allerdings zusammen mit der im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2002/92/EG über Versicherungsvermittlung geschaffenen Beratungsdokumentation eine hinreichende Information der Verbraucher. Problematisch sei dagegen das Informationsfreiheitsgesetz. Der Auskunftsanspruch der BaFin werde in der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main extensiv verstanden und die Wahrnehmung einer funktionsfähigen Aufsicht dadurch gefährdet. Daher sei die bereits

von Herrn Dr. Siedler geforderte Einschränkung des bestehenden Auskunftsanspruch für den Bereich der Finanzdienstleistungen notwendig.

- Die den zweiten Tag der Veranstaltung abschließende Podiumsdiskussion wurde wiederum von **Dr. Rainer Metz** geleitet. Die Wirtschaftsvertreter betonten in der Diskussion, dass die Wirtschaft sei stets bereit sei, an konkreten Aktivitäten zur weiteren Verbesserung des Informationszugangs der Verbraucher mitzuwirken. Der diesbezügliche Bedarf sei jedoch nicht hinreichend konkret dargetan. Seitens der Verbrauchervertreter wurde demgegenüber der Vorwurf erhoben, einige Wirtschaftsunternehmen würden den bestehenden gesetzlichen Rahmen zum Teil für ein bewusstes „Verstecken“ relevanter Informationsinhalte in einer Vielzahl weniger bedeutsamer Botschaften missbrauchen.

Abschließend dankte Dr. Metz Podiumsteilnehmern und Publikum für die engagierten Debattenbeiträge und stellte resümierend fest, dass durch die Veranstaltung entsprechend dem Auftrag insbesondere des Deutschen Bundestages ein Diskussionsprozess erfolgreich angestoßen worden sei. BMELV werde die Vorträge bzw. Diskussionsbeiträge im Rahmen der geforderten Evaluierung sorgfältig auswerten. Der sehr fruchtbare Verlauf der beiden Veranstaltungstage habe nochmals deutlich werden lassen, dass man bei den weiteren Überlegungen sehr genau unterscheiden müsse zwischen den informatorischen Bedürfnissen der Verbraucher „rund um das Produkt“, d. h. im (vor-)vertraglichen Verhältnis einer konkreten Konsumententscheidung, und dem darüber hinaus gehenden Wissensbedarf (auf einer „Metaebene“), z. B. was Auskünfte über die Ergebnisse staatlicher Kontroll- und Überwachungstätigkeiten, prozessual benötigte Informationen wie etwa Gutachten etc. angehe.

Die erstgenannte Informationssituation zeichne sich je nach betroffener Produktgruppe durch ein unterschiedlich dichtes Geflecht von Kennzeichnungsregelungen, vertraglichen Aufklärungspflichten und sonstigen informatorischen Regelungen aus. Generalisierend könne man mit aller Vorsicht sagen, dass dieser erstgenannte Informationsbereich - richtigerweise im Fachrecht – schon heute zum Teil durch sehr umfassende Regelungen abgedeckt werde. In diesem Bereich stehe – tendenziell – zumindest bei manchen Produkten oder Dienstleistungen nicht so sehr die Beseitigung informatorischer Defizite im Vordergrund, sondern hier sei gelegentlich eher der Ort, dem im öffentlichen Diskurs viel zitierten „information overload“ der Verbraucher vorzubeugen.

Der Bedarf für allgemeine Informationszugangsregelungen betreffe nach den Ergebnissen der beiden Diskussionstage dagegen eher den der konkreten Konsumententscheidung vor- und nachgelagerten („Meta-,“)Bereich. Die Diskussion habe nochmals deutlich gemacht, dass es neben einer sehr sorgfältigen Bedarfsanalyse, der Auswahl des „richtigen“ staatlichen Steuerungsinstrumentes und einer sachgerechten Austarierung der beteiligten Interessen auch darauf ankomme, die relevanten rechtlichen Regelungsorte systematisch kohärent zu identifizieren und zu unterscheiden. Dies gelte z. B. für Fragen der prozessualen Darlegungs- und Beweislast, des Unterschiedes zwischen einer offiziell durchzuführenden Sachverhaltsermittlung und dem zivilprozessualen Beibringungsgrundsatz. Bei den weiteren Überlegungen müsse man hiervon die Frage eines Bedarfs nach evtl. neuen informativischen Regelungen gedanklich sauber trennen.





