

Anhang

So is(s)t
Deutschland



Teil 1
Rechtliche Grundlagen

Inhalt

1. Gutachten von Rechtsanwalt Michael Günther für foodwatch (einschl. VIG-Gegenentwurf)
2. BMELV-Entwurf für ein Verbraucherinformationsgesetz (Stand: 26. Januar 2006)
3. Rechtsvergleich: Informationsrechte in USA, Großbritannien, Irland, Dänemark, Norwegen
4. Praktische Beispiele der Informationsverweigerung (foodwatch-Korrespondenzen)
 - a. Multiresistente Salmonellen (Anfrage an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit)
 - b. Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (Bitte um Nennung von gesundheitsschädlichen Produkten, Produzenten, Händlern)
 - c. Schlachtabfälle und Gelatine:
 - i. foodwatch-Anfrage an Danone, Ferrero und Haribo (Lieferbeziehungen zu dem Schlachtabfall-Händler „Deggendorfer Frost“)
 - ii. foodwatch-Anfrage an den bayerischen Verbraucherminister (Lieferwege der Schlachtabfälle von „Deggendorfer Frost“ sowie Überwachung der Firma „Berger-Wild“ in der Vergangenheit)
 - d. Was macht „Landliebe“ zu „Landliebe“? (Anfrage an Campina zu Qualitätsversprechen über ihre Premiummarke „Landliebe“)
5. Die Informationsverhinderer: Wirtschaftsverbände gegen Verbraucherrechte (foodwatch Rechercheprotokoll)
6. Andere Länder – andere (Informations-)Sitten: Wie Dänemark und Großbritannien die Verbraucher informieren (foodwatch Rechercheprotokoll)
7. Kontrollergebnisse aus Bayern (Auszug aus dem Jahresbericht 2004 des Bayerischen Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL): detaillierte statistische Angaben über Kontrollergebnisse, Geheimhaltung konkreter Produkt- und Herstellernamen)

Günther · Heidel · Wollenteit · Hack

Rechtsanwälte

RAe Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Postfach 130473 · 20104 Hamburg

foodwatch e.V.
Brunnenstraße 181

10119 Berlin

Michael Günther*
Hans-Gerd Heidel*¹
Dr. Ulrich Wollenteit*
Martin Hack*² LL.M. (Stockholm)
Clara Goldmann LL.M. (Sydney)

* zugelassen auch am Hanseatischen OLG

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Postfach 130473
20104 Hamburg

Mittelweg 150
20148 Hamburg

Tel.: 040-278494-0

Fax: 040-278494-99

Email: post@rae-guenther.de

Gerichtskasten 177

16.02.2006

05/1053V/C/gg

Sekretariat: Frau Fürst

Tel.: 040-278494-12

Expertise

zu einem

Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

(Anmerkungen zu den Entwürfen des BMELV

Stand 06.12.2005 und 26.01.2006)

sowie

Gegenentwurf

0. Gliederung

1. Bedarf
2. Vorgabe durch Koalitionsvertrag
3. Gesetzgebungskompetenz
4. Verbraucherinformationen im geltenden Recht und deren Grenzen
 - 4.1 Informationen der Öffentlichkeit (§ 40 LFGB)
 - 4.2 Information der Öffentlichkeit (Art. 10 VO (EG) 178/2002)
 - 4.3 Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen (§ 3 UIG)
 - 4.4 Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen (§ 1 IFG)
 - 4.5 Sonstige Zugänge zu Verbraucherinformationen

5. Keine entgegenstehende Rechtsprechung
- 5.1 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26.06.2002 – „Glykol“
- 5.2 OLG Stuttgart, Urteil vom 21.03.1990 – „Birkel“
6. Rechtsvergleich
7. Schwächen des Entwurfs des BMELV, Stand 26.01.2006
8. Verbraucherinformationsgesetz (VIG – Gegenentwurf)
- 8.1 Anforderungen an ein VIG
- 8.2 Gegenentwurf

- § 1 Zweck des Gesetzes
- § 2 Anwendungsbereich
- § 3 Begriffsbestimmungen
- § 4 Anspruch auf Informationen bei Behörden
- § 5 Anspruch auf Informationen bei Unternehmen
- § 6 Schutz öffentlicher Belange
- § 7 Schutz sonstiger Belange
- § 8 Rechtsschutz und Gegendarstellung
- § 9 Unterstützung des Zugangs zu Verbraucherinformationen
- § 10 Information der Öffentlichkeit
- § 11 Unterrichtung über den Verbraucherschutz
- § 12 Kosten
- § 13 Inkrafttreten

1. Bedarf

Der Bedarf nach einem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) ist nicht mehr ernsthaft zu bestreiten. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 erkennt die Notwendigkeit eines VIG an und setzt dieses an die erste Stelle der gemeinsamen Verbraucherpolitik (Tz. 5425). Verbraucher sollen in ihrer wirtschaftlichen Rolle als Marktteilnehmer selbstbestimmt handeln können (so bereits der frühere Entwurf des Ministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) vom 22.01.2002). Zur Selbstbestimmung der Verbraucher gehören

- Risikokommunikation (insbesondere Gesundheit und Sicherheit des Verbrauchers und seiner Familie, Rückverfolgbarkeit),
- wirtschaftliche Interessen (und zwar nicht nur Kenntnis von Preisen, sondern auch Kenntnis von den Qualitätsmerkmalen und damit Kenntnis von dem Preis-/Leistungsverhältnis),
- Wirtschaftsethik (u.a. Kenntnis über Herkunft, Produktionsweise, Handelskette, Ökobilanz).

Nach der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26.06.2002 – 1 BvR 558, 1428/91 – („Glykol“) zur Information der Verbraucher erfordert nicht nur das durch Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG) gewährleistete Selbstbe-

stimmungsrecht der Verbraucher, sondern bereits ein funktionsfähiger Markt

„ein möglichst hohes Maß an Informationen der Marktteilnehmer über marktrelevante Faktoren“ (BVerfGE 105, 252, 266 – „Glykol“ - Unterstreichung hinzugefügt),

um zu beurteilen, ob die Angebote für sie bedarfsgerecht sind. Der Entwurf des BMVEL für ein Verbraucherinformationsgesetz (VerbIG-E) vom 22.01.2002 zur Umsetzung der Richtlinie 2001/95/EG vom 03.12.2001 über die allgemeine Produktsicherheit ging auf einen Entwurf von Greenpeace vom August 2001 zurück und kam zu ähnlichen Erkenntnissen:

„Unzureichende Information der Verbraucher ist aber auch aus volkswirtschaftlichen Gründen nachteilig, weil die Verbraucherentscheidungen in der Marktwirtschaft eine entscheidende Information für die Steuerung des Gesamtsystems sind. Beruhen die Kaufentscheidungen vieler Verbraucher regelmäßig auf falschen oder unvollständigen Informationen, so verliert das Marktsystem seine spezifische Rationalität und damit seine besondere Effizienz bei der Allokation der gesellschaftlichen Ressourcen. Im Extremfall können Informationsdefizite zum weitgehenden Zusammenbruch von Märkten führen. Dies führt zu erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden. Maßnahmen zur Verbesserung der Verbraucherinformation dienen daher auch dem besseren Funktionieren der Märkte im Verhältnis zu Verbrauchern.

Ein Teil des Informationsbedarfs der Verbraucher lässt sich durch Marktprozesse decken, nämlich durch aktive Informationsnachfrage der Verbraucher und durch das Entstehen von Informationsangeboten spezialisierter Unternehmen. Nach allen theoretischen Erkenntnissen sowie verbraucherpolitischen und wirtschaftlichen Erfahrungen reichen diese Quellen jedoch nicht aus, sondern es verbleibt eine strukturelle Informationsasymmetrie zu Lasten der Verbraucher, die der Markt auf Dauer nicht löst.“

(VerbIG-E vom 22.01.2002, Begründung S. 1 f. – Unterstreichung hinzugefügt)

Diese Asymmetrie hat der Gesetzgeber rechtsgestaltend zu überwinden, da Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nur die Information aus allgemein zugänglichen Quellen verbürgt und daher zunächst die Zugänglichkeit gewährleistet werden muss. Verfassungsrechtliche Grundlage für ein Verbraucherinformationsrecht ist Art. 2 Abs. 1 GG (nämlich das allgemeine Recht auf Persönlichkeitsverwirklichung, soweit nicht Rechte anderer entgegenstehen).

Von rechtfertigender Bedeutung ist auch Art. 153 EG-Vertrag, der von dem gemeinschaftlichen Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ ausgeht (Wichard

in Calliess/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl. 2002, Rz. 7 zu Art. 153; Sack, Die Präzisierung des Verbraucherleitbildes durch den EuGH, WRP 1999, S. 399, EuGH Rs. C 220/98 - Esteé Lauder Cosmetics, Slg. 2000, I-117 Rz. 30), und zwar eines informierten Verbrauchers der als „andere Seite“ des Marktgeschehens unverzichtbare Voraussetzung ist für die Binnenmarktverwirklichung („Der Verbraucherschutz der EG ist binnenmarktkomplementär.“ Wichard, a.a.O.). Allerdings ist dieser frühere Entwurf eines VerbIG am 31.05.2002 im Bundesrat gescheitert, und zwar weil er nicht weitgehend genug gewesen wäre.

„Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 31.05.2002 das von der Bundesregierung vorgelegte Verbraucherinformationsgesetz und Gesetz zur Nutzung von Daten zum Verbraucherschutz abgelehnt. Grundsätzlich sei man zwar mit der Zielsetzung, dem Verbraucher mehr Information, Transparenz und Klarheit zu verschaffen, einverstanden, heißt es in der Begründung, dieses Ziel werde jedoch mit den vorliegenden Gesetzen nicht erreicht. Der Vorschlag bleibe hinter den unabdingbaren Notwendigkeiten zurück und berechtigte Interessen der Verbraucher würden enttäuscht werden, so der Bundesrat.“ (NJW 2002, Heft 25, VI)

Ein neuer, notwendiger Entwurf sollte Enttäuschungen der Verbraucher vermeiden. Die zurückliegenden und aktuellen Lebensmittelskandale (z.B. Nitrofen, Acrylamid, Ekel- und Gammelfleisch, verdorbenes Wild) bestätigen erneut einen dringenden Handlungsbedarf für den Gesetzgeber. Auch die Wirtschaft erkennt inzwischen an, dass die Verbraucherinformation neben dem Schutz vor Gesundheitsschädigung und dem Schutz vor Täuschung und Irreführung der „dritte Schutzzweck des Lebensmittelrechts“ sei (so Horst, Verbraucherinformation aus Sicht der Wirtschaft, in Streinz (Hrsg.), Information und Risikokommunikation, 2004, S. 61, 62). Der Gesetzgebungsbedarf wird danach allseits grundsätzlich anerkannt, krankt aber weiter an seiner Umsetzung.

2. Vorgabe durch Koalitionsvertrag

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 gehört ausdrücklich zu einem „lebenswerten Deutschland“ eine entwickelte Verbraucherpolitik. Diese

„muss ein Gleichgewicht zwischen Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen suchen“ (Rz. 5414).

Ausdrücklich wird auch hier als Leitbild der „mündige Verbraucher“ betont:

„Die Verbraucher müssen so informiert sein, dass sie selbstständig entscheiden und auswählen können. Wir stehen zum Leitbild der mündigen Verbraucher als eigenverantwortlich handelnde Konsumenten und

Marktteilnehmer.“ (Rz. 5417)

Erforderlich sei, die Position der Verbraucher zu stärken. Entscheidender Hebel hierfür ist ein Verbraucherinformationsgesetz:

„Wir wollen ein Verbraucherinformationsgesetz, das den hohen Ansprüchen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Information über gesundheitsgefährdende oder risikobehaftete Produkte gerecht wird und nicht zu unverhältnismäßiger Bürokratie führt. Das Verbraucherinformationsgesetz wird die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Information regeln und negative Auswirkungen auf Wirtschaftseteiligte, deren Erzeugnisse ohne Beanstandung sind, vermeiden.“ (Rz. 5425)

Verbraucher und Wirtschaft sollen sich so auf gleicher Augenhöhe gegenüberstehen (Rz. 5433). Die Lebensmittelsicherheit habe Priorität (Rz. 5464). Entscheidende Instrumente eines effizienten Verbraucherschutzes seien private Eigenkontrollen und Meldepflichten sowie die staatliche Lebensmittelüberwachung und -kontrolle (Rz. 5466).

Die Koalition ist beim Wort zu nehmen. Die Beurteilungskriterien, an denen ein Entwurf des VIG nach dem Koalitionsvertrag zu messen ist, sind:

- Priorität der Lebensmittelsicherheit,
- hohes Maß an Lebensqualität,
- Differenzierung zwischen beanstandeten und beanstandungsfreien Erzeugnissen,
- Gleichgewicht zwischen Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen (gleiche Augenhöhe),
- ausreichende Informationen für selbstständige Entscheidungen und Wahlfreiheit (dies bedingt zugleich: Aktualität der Informationen),
- hoher Informationsanspruch, insbesondere über gesundheitsgefährdende und risikobehaftete Produkte,
- private Eigenkontrollen und Meldepflichten sowie staatliche Lebensmittelüberwachung und
- keine unverhältnismäßige Bürokratie (Steuerung bzw. gestaltende Funktion möglichst durch Wettbewerb).

Diese Kriterien gilt es zu hinterfragen, zu konkretisieren und zu ergänzen.

3. Gesetzgebungskompetenz

Der Bund kann Fragen des Verbraucherschutzes regeln (BVerfGE 26, 254) und ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen (BVerfGE 4, 13). Er kann den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln sowie Bedarfs-

gegenständen verbessern und übt damit seine Kompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 20 GG aus. Zu dieser Gesetzgebungskompetenz gehört auch die Befugnis zur Regelung des bürgerlichen Rechts und des Strafrechts, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, Art. 72 GG.

4. Verbraucherinformationen im geltenden Recht und deren Grenzen

Trotz der verbreiteten Einsicht – durch Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht und sogar durch die Wirtschaft – den Verbrauchern „ein möglichst hohes Maß an Informationen über marktrelevante Faktoren“ (BVerfGE 105, 252, 266 – „Glykol“) zuzugestehen, sind die Informationsrechte der Verbraucher in Deutschland dürftig und bleiben hinter der Verfassungstradition vieler Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) zurück (Belgien, Finnland, Niederlande, Schweden, Österreich, Spanien) oder zumindest hinter einfach gesetzlichen Regelungen, die seit längerem in anderen Staaten der EU geschaffen wurden (Frankreich, Dänemark, Großbritannien, Irland, Griechenland, Italien) (vg. den Überblick bei Schroeder, Der Informationsanspruch des Verbrauchers, in Streinz (Hrsg.) Verbraucherinformation und Risikokommunikation, 2004, S. 33, 46; Übersicht auch bei www.informationsfreiheit.de, vgl. auch Kapitel 6 und gesonderten Rechtsvergleich).

In Deutschland gibt es zu Lebensmitteln im Wesentlichen nur zwei Vorschriften, die – allerdings sehr eingeschränkt – Verbraucherinformationen ermöglichen, und zwar § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) vom 01.09.2005, der noch durch Art. 10 VO (EG) 178/2002 (Basis VO) vom 28.01.2002 ergänzt wird, und § 3 Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22.12.2004 sowie die entsprechenden Ländergesetze zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen.

4.1 Informationen der Öffentlichkeit (§ 40 LFGB)

Nach § 40 LFGB kann die zuständige Behörde die Öffentlichkeit über Gefahren unterrichten, sofern ein hinreichender Verdacht auf Gesundheitsgefährdungen oder auf erhebliche Täuschungen und Irreführungen besteht. Selbst dann muss die Behörde in der Regel noch eine Abwägung zwischen dem Interesse des Unternehmers an Geheimhaltung und dem Interesse der Öffentlichkeit an Transparenz vornehmen. Bei einem hinreichenden Verdacht auf Gesundheitsrisiken durch Lebens- oder Futtermittel für Mensch oder Tier sind die Behörden zur Information der Öffentlichkeit verpflichtet (Art. 10 VO (EG) 178/2002).

§ 40 Abs. 1 LFGB:

„Die zuständige Behörde kann die Öffentlichkeit unter Nennung der

- 7 -

Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels und des Unternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt wurde, oder in den Verkehr gelangt ist, und, wenn dies zur Gefahrenabwehr geeignet ist, auch unter Nennung des Inverkehrbringers nach Maßgabe des Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (BasisVO) informieren.“

Sodann werden weitere Missstände und Gesetzesverstöße aufgezählt, die eine Information der Öffentlichkeit rechtfertigen können.

Ein „hohes Maß an Informationen über marktrelevante Faktoren“ (BVerfGE 105, 252, 266 – „Glykol“) sieht das Gesetz nicht vor. Sofern die Gefahren und Missstände so erheblich sind, dass die Behörden den weiteren Absatz sofort unterbinden, kommt in Betracht, dass die Öffentlichkeit überhaupt nicht mehr informiert wird. Denn eine Information der Öffentlichkeit darf nicht mehr erfolgen, wenn die zu beanstandenden Erzeugnisse nicht mehr in den Verkehr gelangen oder davon auszugehen ist, dass sie bereits verbraucht worden sind:

„Eine Information der Öffentlichkeit darf nicht mehr ergehen, wenn das Erzeugnis nicht mehr in den Verkehr gelangt und nach der Lebenserfahrung davon auszugehen ist, dass es, soweit es in den Verkehr gelangt ist, bereits verbraucht ist.“ (§ 40 Abs. 4 LFGB)

Dies gilt jedenfalls dann, wenn infolge der Kontaminationen eine medizinische Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich erscheint. Das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz hat sich erst jüngst mit Schreiben vom 06.02.2006 im Zusammenhang mit einer Anfrage zu verdorbenen Wildfleischprodukten der Firma Berger in Passau auf diesen Ausschluss berufen. Auch sei die Information durch die Behörde stets subsidiär zu einer etwaigen Information durch den Lebensmittelunternehmer (§ 40 Abs. 2 LFGB).

Dass diese Vorschriften dem Interesse der Verbraucher an Informationen nicht genügen, ist offensichtlich. Auch das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die umfassende Information der Marktteilnehmer über marktrelevante Faktoren die Grundlage für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ist (BVerfGE 105, 252, 266 – „Glykol“) Dieser Informationsbedarf erstreckt sich auf alle entscheidungserheblichen Informationen und beschränkt sich nicht auf Informationen zur Gefahrenabwehr oder nur auf Informationen über erhebliche Täuschungshandlungen. Die Unternehmen müssen diesen Informationsbedarf auch hinnehmen:

„Ein am Markt tätiges Unternehmen setzt sich der Kommunikation und damit auch der Kritik der Qualität seiner Produkte oder seines Verhaltens aus. Gegen belastende Informationen kann sich das betroffene Un-

unternehmen seinerseits marktgerecht durch Informationen wehren, so durch eigene Werbung und Betonung der Qualität seines Produkts.“ (BVerfGE 105, 252, 266 – „Glykol“)

Dieser gebotenen Offenheit des Marktgeschehens werden die in Deutschland geltenden Informationsrechte für Verbraucher bisher nicht gerecht. Schon jetzt ist mehr zu verlangen. Denn

„die Rechtsordnung zielt auf die Ermöglichung eines hohen Maßes an markterheblichen Informationen und damit auf Markttransparenz.“ (BVerfGE 105, 252, 267 – „Glykol“)

Diese wird im Wesentlichen auch durch den „Wahrheitsgrundsatz“ als beherrschende Leitlinie des Wettbewerbsrechts (BVerfGE 105, 252, 267 – „Glykol“) untermauert, mit dem die Funktionsfähigkeit des Leistungswettbewerbs durch „lauteren Wettbewerb“ und damit notwendig durch zutreffende Informationen geschützt wird (§ 1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)).

Auch andere, den Verbraucherschutz bezweckende Gesetze sehen dagegen bisher eine Information der Öffentlichkeit im Wesentlichen nur zur Gefahrenabwehr vor (vgl. etwa § 10 Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte vom 06.01.2004 (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz – GPSG)).

4.2 Information der Öffentlichkeit (Art. 10 VO (EG) 178/2002)

§ 40 Abs. 1 LFGB nimmt Bezug auf Art. 10 VO (EG) 178/2002 (so genannte Basisverordnung (BasisVO) oder auch General Food Law):

Art. 10 BasisVO:

„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.“

Diese Vorschrift gilt nicht nur im Zusammenhang mit dem LFGB, sondern auch unmittelbar (Art. 249 EG-Vertrag).

Die Informationen sind „möglichst umfassend“ anzugeben ebenso wie die

Maßnahmen, die getroffen wurden, um dem Risiko vorzubeugen, es zu begrenzen oder auszuschalten.

„Die Öffentlichkeit muss in der Regel Zugang zu Informationen über die Identifizierung des fraglichen Produkts, die Art des Risikos und die ergriffene Maßnahme haben.“ (Art. 52 Abs. 1 Satz 2 BasisVO)

Da Art. 10 eine Schutzvorschrift ist, können Verbraucher aus ihr nach der so genannten Schutznormtheorie (Kopp, Schenke, VwGO, 13. Aufl. 2003, Rz. 83 zu § 42) unmittelbar Rechte herleiten. Diese Vorschrift ist auch dadurch bedeutsam, dass § 40 Abs. 1 LFGB auf sie ausdrücklich Bezug nimmt.

Sofern die Lebensmittel nicht mehr den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheiten entsprechen und sofern das ursprüngliche Unternehmen über sie keine Kontrolle mehr ausübt, sind darüber die zuständigen Behörden und – falls erforderlich – die Verbraucher zu unterrichten (Art. 19 BasisVO).

Eine allgemeine Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit obliegt der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (Art. 40, 41 BasisVO).

4.3 Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen (§ 3 UIG)

Selbst aktiv werden kann der Verbraucher nach § 3 Umweltinformationsgesetz vom 22.12.2004 (UIG), dem entsprechenden Landesrecht oder – sofern eine Umsetzung trotz der Umsetzungsfrist bis zum 14.02.2005 noch fehlt - unmittelbar nach Art. 3 Richtlinie 2003/4/EG vom 28.01.2003. Danach kann er bei den Behörden Informationen über die Kontamination der Lebensmittelkette abfragen, sofern ihm nicht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder andere Ausschlussgründe entgegengehalten werden.

§ 2 Abs. 3 UIG:

„Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung aller Daten über ...

6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen ...; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.“

Die Einbeziehung kontaminierter Lebensmittel in die Richtlinie (RL) 2003/4/EG und in das UIG ist ein Fortschritt gegenüber der RL 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt ebenso wie gegenüber der früheren Fassung des UIG vom 23.08.2001, die sich, soweit hier von Interesse, nur auf Informationen über den Zustand der Gewässer, der Tier- und Pflanzenwelt beschränkten, nicht jedoch bereits Belastungen der Lebensmittelkette mit erfassten.

Allerdings wird der Begriff „Kontamination“ vom Gesetzgeber nicht definiert. Er erstreckt sich unabhängig davon, wie weit er gefasst werden darf, nur auf einen Teil der für die Verbraucher entscheidungserheblichen Informationen. Das UIG bzw. die Richtlinie 2003/4/EG kann daher ein Verbraucherinformationsgesetz nicht ersetzen, das dem Bild des „mündigen Verbrauchers“ entspricht.

Das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz sieht in einem Schreiben vom 06.02.2006 an foodwatch selbst Informationen auf Fragen nach der mikrobiologischen Verunreinigung von Wildfleischprodukten der Firma Berger in Passau und nach anderen nicht verkehrsfähigen Zuständen „nicht als Umweltinformationen im Sinne der RL 2003/4/EG“ an. Diese Antwort des Ministeriums dürfte unzutreffend sein, zeigt aber zugleich, wie unzureichend die gegenwärtige Rechtslage sogar gegenüber offensichtlichen Missständen ist, obwohl nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes die Rechtsordnung auf ein hohes Maß an markterheblichen Informationen abzielen muss, um damit Markttransparenz herzustellen (BVerfGE 105, 252, 267 – „Glykol“).

4.4 Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen (§ 1 IFG)

Mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes vom 05.09.2005 ist ab 01.01.2006 neben bereits seit längerem bestehenden Informationsfreiheitsgesetzen der Länder Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen ein weiterer Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen Gesetz geworden:

§ 1 IFG:

„(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und –einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und des § 25 des 10. Buches des Sozialge-

setzbuchs (SGB X) vor.“

Mit den Informationszugangsrechten soll

„zugleich die demokratische Meinungs- und Willensbildung (gefördert) und eine Kontrolle staatlichen Handelns (ermöglicht werden)“ (Schoch, Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz, Professorenentwurf, 2002, S. 44).

Dies wird von der Rechtsprechung für das Umweltinformationsrecht auch ohne weiteres anerkannt:

„Wie der Senat in seinem Urteil BVerwGE 102, 282 ausgeführt hat, will die Umweltinformationsrichtlinie jedem Antragsteller rechtlich möglichst uneingeschränkt und faktisch möglichst ungehindert den Zugang zu Informationen über die Umwelt gewährleisten. Damit soll ein Beitrag zur Kontrolle der Verwaltung, zur Schärfung des Umweltbewusstseins und zur Effektivierung der von den Mitgliedsstaaten umzusetzenden Umweltpolitik der europäischen Gemeinschaften geleistet werden.“ (BVerwGE 108, 369, 373)

Dies gilt aber gleichermaßen auch für andere Informationsrechte gegenüber der Verwaltung. Das IFG kann ebenso wie ähnliche Gesetze in den Bundesländern (bisher aber nur in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen) Anspruchsgrundlage für Verbraucheranfragen sein. Allerdings beschränkt sich das Gesetz auf Bundesbehörden und diesen gleichgestellte Stellen. Verbraucherinformationen finden sich aber überwiegend bei Landes- und Kommunalbehörden.

Auch eröffnet das Gesetz keinen Informationszugang gegenüber Unternehmen. Entsprechendes gilt für die wenigen Bundesländer, die bisher ebenfalls über ein Informationszugangsrecht verfügen.

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 05.09.2005, das nur gegenüber Bundesbehörden gilt, und auch die entsprechenden Gesetze in wenigen Bundesländern (Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen) helfen nur geringfügig weiter.

4.5 Sonstige Zugänge zu Verbraucherinformationen

Auch der frühere Entwurf (Stand 22.01.2002) hat bereits einen knappen Überblick über Möglichkeiten der Verbraucher, Informationen zu erlangen, skizziert und dabei festgestellt, dass diese Zugänge nicht ausreichend sind:

„Die geltenden Rechtsvorschriften enthalten zwar eine Vielfalt von Bestimmungen über Elemente der Verbraucherinformation. Das sind teils die zivilrechtlichen Instrumente wie vorvertragliche Informationspflichten, Gewährleistungspflichten und Garantieverprechen beim Warenkauf sowie Haftungsregeln. Diese wirken aber nur als Folge eines Vertrages oder im engen Vorfeld einer konkreten Vertragsanbahnung. Ergänzt werden sie durch wettbewerbsrechtliche Regeln wie irreführende Werbebotschaften.

Ferner gibt es vielfältige öffentlich-rechtliche Vorschriften über Produktinformationen, insbesondere Kennzeichnung, sowie Qualitätsvorschriften wie Mindeststandards, Grenzwerte oder Zulassungsvorschriften.

Diese Regelungstechnik zur Verbraucherinformation ist aber nicht beliebig auszuweiten, weil sie – im Einzelnen zwar unterschiedlich – tendenziell jedoch bei allen derartigen Regeln – teilweise wie Markteintrittsbarrieren wirkt und deshalb zu negativen allokativen Effekten führen kann.

Aus ökonomischer Sicht sind deshalb Maßnahmen der Informationsbereitstellung vorzuziehen, die nicht in die Entscheidungs- und Vertragsfreiheit der Marktteilnehmer eingreifen. Daher soll den Verbrauchern der Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen ermöglicht werden.“ (VerbIG-E Stand 22.01.2002 S. 3)

Weitere Zugangsrechte können hier nur auszugsweise zitiert werden:

§ 10 Abs. 2 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG):

„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.“

Nach § 810 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) kann Einsicht in Urkunden, die sich in fremdem Besitz befinden, verlangen, wer daran ein rechtliches Interesse geltend machen kann und wenn die Urkunde (auch) in seinem Interesse errichtet worden ist.

Besondere Informationspflichten bestehen bei Fernabsatzverträgen, Teilzeit-Wohnrechtsverträgen, im elektronischen Geschäftsverkehr, für Reiseveranstalter und Kreditinstitute (§§ 1, 2, 3, 4 ff., 12 BGB-Informationspflichten-

Verordnung – BGB-InfoV). Hierauf kann an dieser Stelle nicht im Einzelnen eingegangen werden. Allerdings sind diese Beispiele Belege dafür, dass der Gesetzgeber bereits in Teilbereichen Unternehmen verpflichtet, Verbraucher über Wesentliches zu informieren.

Schließlich hat auch die Presse gegenüber den Behörden überwiegend nach § 4 des jeweiligen Landespressegesetzes (PresseG) einen einklagbaren Informationsanspruch. Zur Presse i.S.d. Art. 5 Abs. 1 GG gehören nicht nur periodisch erscheinende Druckwerke, sondern auch Bücher, Plakate, Flugblätter, Handzettel, CD-ROM, Disketten und Ähnliches (Wendt in von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2000, Rz. 30 zu Art. 5), so dass auch von dieser Vorschrift Verbraucher, die sich entsprechend organisieren, Gebrauch machen können. Denn Kosten werden regelmäßig nicht erhoben. Allerdings können auch hier Auskünfte verweigert werden, sofern Vorschriften über die Geheimhaltung oder ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse entgegensteht.

5. Keine entgegenstehende Rechtsprechung

5.1 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26.06.2002 – „Glykol“

Wie bereits oben dargelegt,

„beeinträchtigen (marktbezogene Informationen) den grundrechtlichen Gewährleistungsbereich der betroffenen Wettbewerber aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht, sofern der Einfluss auf wettbewerbserhebliche Faktoren ohne Verzerrung der Marktverhältnisse nach Maßgabe der rechtlichen Vorgaben für staatliches Informationshandeln erfolgt“ (BVerfGE 105, 252 – „Glykol“ – Leitsatz).

Vielmehr zielt sogar die Rechtsordnung auf die Ermöglichung

„eines hohen Maßes an markterheblichen Informationen und damit auf Markttransparenz.“ (BVerfGE 105, 252, 267 – „Glykol“)

Allerdings sind dabei die Anforderungen an die Richtigkeit und Sachlichkeit von Informationen zu beachten:

„Art. 12 Abs. 1 GG schützt nicht vor der Verbreitung von inhaltlich zutreffenden und unter Beachtung des Gebots der Sachlichkeit sowie mit angemessener Zurückhaltung formulierten Informationen durch einen Träger von Staatsgewalt.“ (BVerfGE 105, 252, 272 – „Glykol“)

Denn die inhaltliche Richtigkeit einer Information ist grundsätzlich Voraussetzung dafür, dass sie die Transparenz am Markt und damit dessen Funktionsfä-

higkeit fördert. Dies schließt nicht aus, dass Informationen selbst dann verbreitet werden dürfen, wenn ihre Richtigkeit noch nicht abschließend geklärt ist. Sofern es dafür wichtige Umstände gibt, etwa wegen nicht auszuschließender Verbraucherrisiken. So ist es regelmäßig angezeigt,

„die Marktteilnehmer auf verbleibende Unsicherheiten über die Richtigkeit der Informationen hinzuweisen, um sie in die Lage zu versetzen, selbst zu entscheiden, wie sie mit der Ungewissheit umgehen wollen.“
(BVerfGE 105, 252, 272 – „Glykol“)

Unternehmen haben kein ausschließliches Recht auf eigene Außendarstellung und damit auch kein Recht auf eine uneingeschränkte unternehmerische Selbstdarstellung am Markt.

Um Warnungen der Öffentlichkeit zur Gefahrenabwehr und in Eilfällen zu ermöglichen, selbst wenn der Sachverhalt noch nicht vollständig aufgeklärt ist oder sich im Nachhinein als falsch herausstellen sollte, sind die Behörden in solchen Fällen zur späteren Richtigstellung verpflichtet:

§ 40 Abs. 5 LFGB:

„Stellen sich die von der Behörde an die Öffentlichkeit gegebene Informationen im Nachhinein als falsch oder die zugrunde liegenden Umstände als unrichtig wiedergegeben heraus, so ist dies unverzüglich öffentlich bekannt zu machen, sofern der betroffene Wirtschaftsbeteiligte dies beantragt oder dies zur Wahrung erheblicher Belange des Gemeinwohls erforderlich ist. Diese Bekanntmachung soll in derselben Weise erfolgen, in der die Information in der Öffentlichkeit ergangen ist.“

Eine ähnliche Regelung findet sich in § 10 Abs. 5 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG) (allerdings muss der Betroffene hier nicht nur einen Antrag stellen, sondern auch ein berechtigtes Interesse an einer Richtigstellung darlegen).

Bei dem Vorstehenden zu berücksichtigen ist allerdings, dass an Warnungen durch den Staat strengere Anforderungen zu stellen sind als an die Weitergabe von Informationen aufgrund von Zugangsrechten wie etwa nach dem UIG. Denn im letzteren Fall werden anders als bei Warnungen die Informationen von der Behörde nicht bewertet und müssen daher auch nicht im Einzelnen überprüft werden. So überlässt es folglich auch die Richtlinie 2003/4/EG den Mitgliedstaaten, ob diese Ausschlussgründe bei dem Zugang zu Umweltinformationen zulassen, wie etwa Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse oder die Vertraulichkeit personenbezogener Daten (Art. 4 Richtlinie 2003/4/EG).

5.2 OLG Stuttgart, Urteil vom 21.03.1990 – „Birkel“

Auch in dem Urteil des Oberlandesgerichts (OLG) Stuttgart vom 21.03.1990 – 1 U 132/89 – „Birkel“ (NJW 1990, S. 2690 ff) wurde selbstverständlich anerkannt, dass

„Warnungen des Verbrauchers vor nicht verkehrsfähigen Lebensmitteln grundsätzlich zulässig (sind)“ (OLG Stuttgart NJW 1990, 2690, 2693 – „Birkel“).

Allerdings war in dem entschiedenen Fall von dem Regierungspräsidium Stuttgart nicht darauf hingewiesen worden, dass die gegenüber der Presse behaupteten Beanstandungen nicht erwiesen waren und darüber hinaus auch nicht, dass von mikrobiell verdorbenen Teigwaren keine Gesundheitsgefahr ausgehen würde (OLG Stuttgart NJW 1990, 2690, 2694 – „Birkel“). Da bei Warnungen aber auf einen Durchschnittsverbraucher abzustellen ist, durfte die Behörde in einer für die Presse bestimmten Auskunft keinen falschen Eindruck erwecken und auch Wesentliches nicht verschweigen. Vielmehr hatte das Regierungspräsidium seine Sorgfaltspflicht nicht beachtet und auch nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der besagt, dass Maßnahmen nicht zu einem Schaden führen dürfen, der zu dem beabsichtigten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht (OLG Stuttgart NJW 1990, 2690, 2693 – „Birkel“). Die Behörde musste daher wegen Amtspflichtverletzung für den Schaden nach § 839 BGB, Art. 34 GG bei dem Unternehmen eintreten.

Die üblichen Sorgfaltspflichten sind zwar auch auf der Grundlage eines Verbraucherinformationsgesetzes zu beachten, die Behörde hat aber keine darüber hinausgehende Prüfpflicht, es sei denn Ausschlussgründe schränken den Informationszugang ein. In einem solchen Fall hat die Behörde nur zu prüfen, ob diese Gründe im Einzelfall vorliegen und wenn ja, ob sie nicht durch Abwägung zu überwinden sind. Der „Birkel-Fall“ schränkt einen Informationszugang nach einem VIG jedenfalls nicht ein. Das Urteil des OLG Stuttgart steht einem solchen Gesetz nicht entgegen.

6. Rechtsvergleich

Der Bundesrepublik Deutschland fällt es schwer, sich von dem Grundsatz des Amtsgeheimnisses zu lösen und die Informationsfreiheit als Voraussetzung für demokratische Teilhabe umfassend anzuerkennen, wie dies bereits zuvor 57 Staaten getan haben (Stand 2004) durch Informationsfreiheitsgesetze nach dem Vorbild des Freedom of Information Act (USA, 1966) (dazu Redelfs, Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation, Warum die Bundesrepublik sich schwer tut mit dem Abschied vom „Amtsgeheimnis“, in Ahrweiler, Thomaß (Hrsg.), Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik, Festschrift Kleinstauber, 2005 S. 201, 215, 217; Garstka, Internationale Entwick-

lungen des Informationszugangsrechts in Kloepfer (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, Zugangsfreiheit zu öffentlichen Informationen, 2003, S. 67, 69)). Zwar ist auch in der Bundesrepublik inzwischen das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 05.09.2005 seit dem 01.01.2006 in Kraft. Es beschränkt sich aber auf den Informationszugang gegenüber Bundesbehörden und erfasst daher die Lebensmittelüberwachung, die zu den Angelegenheiten der Länder gehört, nicht.

Das Amtsgeheimnis entstammt einem vordemokratischen, überholten Verwaltungsbrauch (mit einer allerdings nur schwachen Verortung im Beamtenrecht, so § 61 Bundesbeamtengesetz (BBG)). Die Verwaltungswissenschaft geht davon aus, dass es der Über- und Unterordnung zwischen Verwaltung und Bürger dient, jedenfalls einem modernen Transparenzgebot entgegensteht. Dies sah bereits Max Weber so:

„Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter. Über die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bürokratie (oder der Herr, der sich ihrer bedient) die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern durch das Dienstwissen: Die durch Dienstverkehr erworbenen oder „aktenkundigen“ Tatsachenkenntnisse. Der nicht nur, aber allerdings spezifisch bürokratische Begriff des „Amtsgeheimnisses“ – in seiner Beziehung zum Fachwissen etwa den kommerziellen Betriebsgeheimnissen gegenüber den technischen vergleichbar – entstammt diesem Machtstreben.“ (Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 2005 (1922), S. 165)

Und weiter: Das Amtsgeheimnis sei

„letztlich lediglich ein Mittel, die Verwaltung gegen Kontrollen zu sichern“ (Max Weber, S. 1085).

Als einziger Staat hat bisher Südafrika den Informationsanspruch auch auf die Privatwirtschaft ausgedehnt, sofern die Antragsteller die gesuchten Informationen zur Wahrung eigener Rechte benötigen (sec. 50 et seqq. Promotion of Access to Information Act, 2000; vgl. auch Redelfs S. 215). Für die Bearbeitungszeit von Informationsverlangen sind in den USA 20 Arbeitstage als Regelfrist vorgesehen, sowie weitere 10 Tage bei komplexeren Anträgen (Redelfs S. 223; vgl. dazu auch anliegenden Rechtsvergleich). In Schweden müssen die Informationsanfragen „sofort oder so schnell wie möglich“, in Ungarn binnen 8 Tagen beantwortet werden (Hart, Welzel, Informationsfreiheit und der transparente Staat, Eine Analyse der Bertelsmann Stiftung, 2003, S. 8)

(Vgl. gesonderten Rechtsvergleich zu den USA, Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen)

7. Schwächen des Entwurfs des BMELV, Stand 26.01.2006

Das BMELV hat bisher zwei neue Entwürfe eines VIG vorgelegt. Der erste Entwurf ist bereits kritisch kommentiert worden (vgl. Stellungnahme vom 11.01.2006 unter www.foodwatch.de). Der nunmehr vorliegende Entwurf, Stand 26.01.2006 (VIG-E) behält wesentliche Schwächen bei.

(1) Kein Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen

Obwohl der Koalitionsvertrag gleiche Augenhöhe zwischen Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen fordert, Bürokratie vermeiden will und anerkennt, dass ausreichende Informationen für selbstständige Entscheidungen erforderlich sind, gesteht der Entwurf Verbrauchern keinen Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen zu, sondern belässt solche Auskunftsansprüche bei den wenigen Ausnahmen außerhalb des Entwurfes eines Verbraucherinformationsgesetzes.

(2) Zu enger Anwendungsbereich (§ 1 Abs. 1 VIG-E)

Der Entwurf beschränkt sich im Wesentlichen auf Auskünfte im Zusammenhang mit dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB). Dazu gehören z.B. nicht Arzneimittel, bestimmte Chemikalien und andere Verbraucherprodukte. Der Verbraucher muss aber berechtigt sein, sich umfassend über Zustände und Missstände zu informieren.

(3) Keine Informationsbeschaffungspflicht (§ 1 Abs. 3 VIG-E)

Die Behörden sollen ausdrücklich nicht verpflichtet werden, die zwar nicht bei ihnen, wohl aber bei anderen Behörden vorhandenen Informationen zu beschaffen. Der Verbraucher soll lediglich auf weitere Informationsmöglichkeiten hingewiesen werden. Dies entspricht nicht dem Grundsatz einfacher, zweckmäßiger und zügiger Verwaltung (so aber § 10 Satz 2 VwVfG).

(4) Kein Zugang, jedenfalls kein aktueller Zugang zu Informationen (§§ 2, 3 VIG-E)

Vertraulich übermittelte oder erhobene Informationen sollen überhaupt nicht herausgegeben werden (§ 3 Abs. 2 Nr. 2). Die Unternehmen haben es in der Hand, ihre Mitteilungen an die Behörden als „vertraulich“ zu bezeichnen.

Zu den einem Auskunftsanspruch entgegenstehenden privaten Belangen gehören auch Meldungen über vorschriftswidrig hergestellte Erzeugnisse, sofern das Unternehmen zu der Meldung verpflichtet war oder eine solche Pflicht irrtümlich angenommen hat (§ 2 Ziff. 2d). Dies sind aber gerade die gravierenden Fälle (beispielsweise nach Art. 19, 20 BasisVO).

Sind Vorgänge so bedeutsam, dass ihretwegen Verwaltungs-, Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren eingeleitet werden, sollen die Daten, die Gegenstand solcher Verfahren sind, ohne weiteres von Amts wegen zurückgehalten werden (§ 2 Ziff. 1b), obwohl dies nur angemessen wäre, wenn die Bekanntgabe auf das anhängige Verfahren im Einzelfall nachteilige Auswirkungen hätte oder ein öffentliches Interesse, die Daten gleichwohl bekannt zu geben, überwiegen würde.

Geschützt werden nicht nur Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse (§ 2 Ziff. 2c), sondern auch Daten, die von dem Unternehmen so bezeichnet worden sind (§ 3 Abs. 5 Nr. 2), und schließlich auch Informationen, die zwar keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sind und auch nicht einmal als solche bezeichnet werden, sondern nur mit diesen „vergleichbar“ sind (§ 2 Nr. 2c), ohne dass dafür Kriterien genannt werden.

Aber selbst wenn sich das Unternehmen trotz Anhörung überhaupt nicht äußert, sollen dessen mutmaßliche entgegenstehende Interessen in eine Abwägung gegenüber dem Auskunftsberechtigten mit eingestellt werden (§ 3 Abs. 5).

Sollte danach überhaupt noch eine veröffentlichungsfähige Auskunft in Betracht kommen, der das betroffene Unternehmen nicht zustimmt, kann jedenfalls ohne Mühe eine Informationsüberlassung nicht nur aktuell, sondern ohne weiteres auch auf Monate und Jahre hinaus verhindert werden.

Dies läuft wie folgt: Nur „hinreichend bestimmte“ Anträge müssen überhaupt bearbeitet werden (§ 3 Abs. 1). Der zulässige Antrag ist in der Regel innerhalb einer Frist von zwei Monaten zu bescheiden. Sofern ein Dritter betroffen ist (d.h. in der Regel ein Unternehmen), wird diese Frist auf drei Monate verlängert (§ 3 Abs. 7), um dem Unternehmen Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb von einem Monat zu geben (§ 3 Abs. 5). Nach einer solchen Anhörung darf der Informationszugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung bestandskräftig ist oder – im Ausnahmefall einer sofortigen Vollziehung – weitere zwei Wochen vergangen sind, ohne dass ein Verwaltungsgericht den Sofortvollzug wieder aufgehoben hat.

Alleine aus diesem Verfahrensablauf ergeben sich bereits regelmäßig Verzögerungen von dreieinhalb bis vier Monaten. Die Entscheidung kann aber auch durch das Unternehmen angefochten werden, ohne dass dies im Einzelnen begründet sein muss. Dann ist zunächst ein Vorverfahren (§ 3 Abs. 8) durchzuführen, das wiederum bis zu drei Monate in Anspruch nehmen kann (§ 75 VwGO), bevor der Verbraucher wegen Untätigkeit das Verwaltungsgericht anrufen darf. Bevor sich also ein Gericht im Streitfall mit der Sache befassen kann, können mühelos sechs bis sieben Monate verstreichen. Aber auch die

Gerichtsverfahren nehmen mit mehreren Instanzen ohne weiteres vier bis sechs Jahre in Anspruch, möglicherweise noch mehr, bis eine bestandskräftige Entscheidung ergeht.

Unternehmen, die wiederholt durch Rechtsverstöße auffallen, sollen jeweils nach Ablauf von fünf Jahren ein „sauberes Führungszeugnis“ erhalten (§ 2 Nr. 1i), während beispielsweise das Bundeszentralregister bei wiederholten Eintragungen eine Fortschreibung auch über fünf Jahre hinaus vornimmt.

Entgegen dem Koalitionsvertrag wird die Aktualität der Informationen durch den Entwurf nicht gewährleistet. Anders als seine Absicht in dem Vorblatt zu dem Entwurf ist er auch kein

„zentraler Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen“.

Denn jeder Informationsanspruch nach diesem Entwurf ist zu einfach zu blockieren, als dass man nicht gerade in kritischen Fällen davon ausgehen muss, dass von solchen Blockaden auch Gebrauch gemacht wird.

Dabei gibt es nahe liegende Gegenbeispiele für effektiveren Verwaltungsvollzug. Fast das ganze moderne Wirtschaftsverwaltungsrecht wird mittlerweile von dem Anliegen einer Verfahrensbeschleunigung beherrscht (vgl. Stürer, Verfahrensbeschleunigung, 1997). So werden dem Bürger in der Regel selbst bei der Planung von Großvorhaben Einwendungsfristen von nur zwei Wochen zugemutet. Verwaltungsentscheidungen sind kraft Gesetzes sofort vollziehbar. Drittbetroffene müssen innerhalb eines Monats ohne Vorverfahren und unter Abkürzung des Verwaltungsrechtsweges einen Eilantrag stellen und begründen, falls sie erreichen wollen, dass der Sofortvollzug aufgehoben wird.

Verbraucherinformationen sind noch mehr als Großprojekte unmittelbar abhängig von ihrem Aktualitätsbezug. Bereits nach Wochen oder Monaten können sie völlig uninteressant oder wertlos werden. Der Regelungsgegenstand des Gesetzes gebietet es daher, die Auskunftsrechte so effektiv zu gestalten, dass die Informationen regelmäßig kurzfristig abgerufen werden können. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen die Behörde einen Auskunftsanspruch bejaht. Das drittbetroffene Unternehmen müsste zumindest in solchen Fällen die Prozesslast tragen, die geltend gemachten, entgegenstehenden Ausschlussgründe kurzfristig nachzuweisen. Nach dem Entwurf mögliche taktische Manöver, um auf Zeit zu spielen, sollten nicht zugelassen werden.

(5) Erschwernis bei Anfragen von mehreren Personen (§ 3 Abs. 9 VIG-E)

Sobald Lebensmittelskandale bekannt werden oder bei den Verbrauchern sich Unsicherheiten breit machen, ist mit einer Vielzahl von Anfragen zu rechnen.

Das Verwaltungshandeln wird vereinfacht, wenn diese auf Unterschriftenlisten gebündelt oder wortgleich gestellt werden. Es ist nicht einzusehen, dass u. U. weitere Verzögerungen dadurch eintreten, dass bereits ab mehr als 20 Personen ein gemeinsamer Vertreter bestimmt werden muss. Üblicherweise wird dies erst ab mehr als 50 Personen verlangt (so § 17 VwVfG).

(6) Kosten (§ 4 Abs. 1 VIG-E)

Die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen sollen nach dem Entwurf kostendeckend sein. Diese sind bei Anfragen für den Verbraucher nicht abzuschätzen. Die Gebühren müssen stattdessen so begrenzt werden, dass der Informationszugang nicht erschwert, sondern wirksam in Anspruch genommen werden kann.

8. Verbraucherinformationsgesetz (VIG - Gegenentwurf)

8.1 Anforderungen an ein VIG

Ob ein VIG Verbraucher nicht enttäuscht, insbesondere zur selbstständigen Entscheidung und Wahlfreiheit beiträgt, die Gefahrenabwehr verbessert und die Rationalität des Marktsystems fördert, kann durch folgende Anforderungen getestet werden:

- (1) Grundsätzlich müssen alle für Verbraucher relevanten Informationen zugänglich sein.
- (2) Ausschlussgründe sind die Ausnahme und bedürfen eines Nachweises.
- (3) Die Abwehr von Gefahren für Gesundheit und Vermögen der Verbraucher hat Vorrang vor Ausschlussgründen.
- (4) Nur aktuelle Informationen sind entscheidungserhebliche Informationen.
- (5) Das Verfahrensrecht muss daher Aktualität gewährleisten.
- (6) Den Behörden bekannte Missstände müssen durch Datenbanken erfasst und über das Internet zugänglich sein.
- (7) Unternehmen ist es zumutbar, über ihre Produkte und die Produktionskette Auskunft zu geben. Sie müssen dazu verpflichtet werden.
- (8) Das Verfahren muss für den Verbraucher einfach und verständlich sein. Die Behörden müssen ihn dabei beraten und soweit es ihnen zumutbar ist, über ihren Bestand hinaus auch Informationen beschaffen.
- (9) Unternehmen erhalten zwar effektiven Rechtsschutz. Dieser wird aber so verdichtet, wie bereits in anderen so genannten Beschleunigungsgesetzen üblich.
- (10) Der Internetzugang und Auskünfte zur Gefahrenabwehr sind kostenfrei. Die Kosten für andere Informationen sind durch Verwaltungs-

vereinfachung so niedrig wie möglich anzusetzen und müssen so bemessen werden, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann.

8. 2 Gegenentwurf

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Gesetz beschlossen:

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, Verbrauchern ein selbstbestimmtes Verhalten als Marktteilnehmer zu ermöglichen und die Selbstregulation des Marktes zu verbessern, indem

1. Verbraucher Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen über Produkte und Dienstleistungen erhalten,
2. Behörden das Recht und die Pflicht eingeräumt wird, unter bestimmten Voraussetzungen die Öffentlichkeit über marktrelevante Sachverhalte zu informieren, und
3. Verbrauchern gegenüber Unternehmen ein Auskunftsanspruch über Produkte und Dienstleistungen eingeräumt wird.

§ 2 Anwendungsbereich

(1)

Dieses Gesetz findet Anwendung auf Informationen über Produkte und Dienstleistungen, die bei

1. den nach § 3 Abs. 1 bestimmten Behörden des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts vorhanden sind,
2. natürlichen oder juristischen Personen des privaten Rechts vorhanden sind, die öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich des Verbraucherschutzes wahrnehmen und die der Aufsicht von Behörden unterstellt sind, und
3. Unternehmen nach § 3 Abs. 2 vorliegen.

(2)

Bestimmungen über den Informationszugang und Informationspflichten aufgrund anderer Gesetze bleiben unberührt.

§ 3 Begriffsbestimmungen

1.

Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle im Sinne des § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), bei der Informationen im Sinne dieses Gesetzes vorhanden sind; hierzu gehören nicht die obersten Bundes- und Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, sowie die Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden.

2.

Unternehmen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person, die Hersteller oder Händler im Sinne des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes (GPSG) oder des Art. 3 Nr. 2 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (BasisVO) ist oder gewerbs- oder geschäftsmäßig Dienstleistungen für Verbraucher erbringt.

3.

Produkt im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Produkt oder Erzeugnis im Sinne des § 2 Abs. 1 des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes (GPSG) sowie des § 2 Abs. 1 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB).

4.

Informationen im Sinne dieses Gesetzes sind alle in Schrift, Bild oder auf sonstigen Datenträgern vorliegenden Daten über Produkte, Erzeugnisse, oder Dienstleistungen, insbesondere Daten über

- a) davon ausgehende Gefahren, mögliche Gefahren oder Risiken für die Gesundheit, die Sicherheit und das Vermögen der Verbraucher,
- b) Kennzeichnung, die Herkunft, die Herstellung, die Behandlung, die Beschaffenheit, die Verwendung und die Handhabung von Produkten sowie ihre Zubereitung, ferner die Ausgangsstoffe und die bei deren Gewinnung angewendeten Verfahren, sowie über Abweichungen von Rechtsvorschriften über diese Merkmale und Tätigkeiten,
- c) den Gegenstand, die Art und Weise der Erbringung, sowie die Eignung der angebotenen Dienstleistungen für den angebotenen oder vom Verbraucher den Umständen nach zu erwartenden Zweck,
- d) Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutze der Verbraucher einschließlich Angaben zu Überwachungsmaßnahmen, deren Auswertung und statistischer Angaben zu festgestellten Verstößen gegen Verbraucherschutznormen.

§ 4 Anspruch auf Informationen bei Behörden

(1)

Jeder hat Anspruch auf freien Zugang zu allen Informationen über Produkte und Dienstleistungen, die bei einer Behörde oder einer Person des Privatrechts

im Sinne des § 2 Nr. 2 vorhanden sind. Die Behörden gewähren Zugang insbesondere in allgemein zugänglicher elektronischer Form zu Informationen über Verstöße gegen verbraucherschützende Normen. Die Daten sind in einer allgemein verständlichen Form aufzubereiten. Die Behörden sollen auf Antrag auch Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder die Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen.

(2)

Liegt ein Ausschluss- oder Beschränkungsgrund nach Abs. 6 oder § 7 vor, sind die hiervon nicht betroffenen Informationen zu übermitteln.

(3)

Soweit ein Anspruch nach Abs. 1 besteht, sind die Informationen der antragstellenden Person unter Berücksichtigung etwaiger von ihr angegebener Zeitpunkte unverzüglich, spätestens jedoch mit Ablauf von zehn Werktagen zugänglich zu machen. Die Frist beginnt mit Eingang des Antrages bei der informationspflichtigen Stelle.

§ 5 Anspruch auf Informationen bei Unternehmen

Jeder hat einen Auskunftsanspruch gegen ein Unternehmen auf die bei diesem vorhandenen produkt-, erzeugnis- oder dienstleistungsbezogenen Informationen, soweit dies für ein selbstbestimmtes Verhalten der Verbraucher erforderlich ist.

Verlangt werden können insbesondere Angaben über

1. die Inhaltsstoffe, deren Art und Konzentration sowie mögliche davon ausgehende Wirkungen auf die Gesundheit und die Ernährung,
2. die Art und Weise der Herstellung des Produktes und der Erbringung der Dienstleistung unter Einbeziehung der Rückverfolgbarkeit, ökologischer und sozialer Auswirkungen des Produktionsprozesses und des Handelsweges, die Ökobilanz unter Einbeziehung der Teilhabe des Produkts an der Kreislaufwirtschaft und Abfallbeseitigung,
3. Qualitätssicherungssysteme sowie
4. sonstige für den Verbraucher entscheidungserhebliche Umstände.

Das Unternehmen kann Auskunft erteilen oder die Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen.

§ 6 Schutz öffentlicher Belange

Der Anspruch besteht nicht, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf

1. die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit,
2. die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 3 Nr. 1 oder
3. die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen,

es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Informationen über Produkte, die in den Verkehr gelangt sind, kann nicht unter Berufung auf die in Nr. 2 genannten Gründe abgelehnt werden. Sofern Gefahren, mögliche Gefahren oder Risiken für die Gesundheit, die Sicherheit und das Vermögen der Verbraucher nicht ausgeschlossen werden können, überwiegt das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe regelmäßig.

§ 7 Schutz sonstiger Belange

(1)
Soweit

1. durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden,
2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Informationen verletzt würden oder
3. durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen,

ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse einer Bekanntgabe überwiegt. Sofern Gefahren, mögliche Gefahren oder Risiken für die Gesundheit, die Sicherheit und das Vermögen der Verbraucher nicht ausgeschlossen werden können, überwiegt das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe regelmäßig.

Der Zugang zu Produktinformationen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden, sofern die Produkte bereits in den Verkehr gelangt sind oder weiter angeboten werden.

(2)
Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Hierfür ist diesen eine angemessene Frist bis zu zwei Wochen längstens zu gewähren.

§ 8 Rechtsschutz und Gegendarstellung

(1)

Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

(2)

Sofern von einem Betroffenen ein Ausschlussgrund nach § 7 geltend gemacht wird, ohne dass die Behörde im Sinne des § 3 Nr. 1 von diesem Gebrauch macht, ist dem Betroffenen Gelegenheit zu geben, binnen Monatsfrist gemäß § 74 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zu klagen. Eines Vorverfahrens bedarf es nicht. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Ein Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage gegen den Bescheid, mit dem die Informationen gewährt werden sollen, kann ebenfalls nur innerhalb eines Monats nach Zustellung der Entscheidung gestellt und begründet werden.

(3)

Der Betroffene kann verlangen, dass die Behörde zusammen mit der Erfüllung des Anspruches nach § 4 Abs. 1 auch eine Gegendarstellung, weitere Hinweise oder auch Hinweise auf Abhilfe von Missständen mit herausgibt, sofern der Betroffene diese in angemessener Form und in angemessenem Umfang rechtzeitig der Behörde zur Verfügung stellt.

§ 9 Unterstützung des Zugangs zu Verbraucherinformationen

(1)

Die informationsberechtigten und –pflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Verbraucherinformationen zu erleichtern. Zu diesem Zwecke wirken sie darauf hin, dass Verbraucherinformationen, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind.

(2)

Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs, beispielsweise durch

1. die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,
2. die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Verbraucherinformationen,
3. die Einrichtung öffentlich zugänglicher Verbraucherinformationsnetze und Datenbanken oder
4. die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.

(3)

Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Verbraucherinformationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

§ 10 Information der Öffentlichkeit

(1)

Die Behörde informiert die Öffentlichkeit unter Nennung von Produkt, Erzeugnis oder Dienstleistung sowie Unternehmen über Verstöße gegen verbraucherschützende Normen oder andere marktrelevante Sachverhalte tagesaktuell, wenn hieran ein besonderes Interesse der Öffentlichkeit oder Dritter besteht und diesem keine überwiegenden Belange entgegenstehen.

(2)

Ein besonderes Interesse liegt in der Regel vor,

1. wenn bei der Herstellung, der Behandlung oder dem Inverkehrbringen eines Produkts gegen verbraucherschützende Vorschriften in nicht unerheblichem Ausmaß verstoßen worden ist,
2. wenn ein nicht gesundheitsschädliches, aber nicht zum Verkehr geeignetes, insbesondere ekelregendes Lebensmittel in nicht unerheblicher Menge in den Verkehr gelangt oder gelangt ist oder wenn ein solches Lebensmittel wegen seiner Eigenart zwar nur in geringen Mengen, aber über einen längeren Zeitraum in den Verkehr gelangt ist,
3. wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von einem Produkt oder einer Dienstleistung ein Risiko für die Gesundheit ausgeht und aufgrund unzureichender wissenschaftlicher Erkenntnis oder aus sonstigen Gründen die Unsicherheit nicht innerhalb der gebotenen Zeit behoben werden kann,
4. wenn das selbstbestimmte Marktverhalten der Verbraucher infolge Täuschung und Irreführung über Angaben nach § 5 Satz 2 vereitelt wird,
5. wenn Marktversagen zu befürchten ist oder eine erhebliche Verunsicherung der Verbraucher über die Gewährleistung des Schutzes von Gesundheit und Sicherheit besteht.

(3)

Ein besonderes Interesse Dritter ist anzunehmen, wenn die Umstände des Einzelfalls die Annahme begründen, dass ohne namentliche Nennung des Produkts oder der Dienstleistung oder des Unternehmens erhebliche Nachteile für die Hersteller oder Vertreiber gleichartiger oder ähnlicher Produkte, die den Vorschriften des Verbraucherschutzes entsprechen, nicht vermieden werden können.

(4)

Bevor die Behörde eine Maßnahme nach Absatz 1 trifft, hat sie das Unternehmen anzuhören, sofern hierdurch die Erreichung des mit der Maßnahme verfolgten Zwecks nicht gefährdet wird.

(5)

Das Unternehmen ist berechtigt zu verlangen, dass eine Gegendarstellung oder Hinweise auf Abhilfe mit veröffentlicht werden, sofern diese der Behörde rechtzeitig vorliegen. Dem Unternehmen bleibt unbenommen, sich mit einer eigenen Darstellung auch direkt an die Öffentlichkeit zu wenden.

§ 11 Unterrichtung über den Verbraucherschutz

Der zuständige Bundesminister veröffentlicht regelmäßig einen Verbraucherschutzbericht. Er kann weitere Berichte über die Arbeit der für Verbraucherschutz zuständigen Behörden über den Zustand, die Sicherheit und die Qualität von Produkten und Dienstleistungen veröffentlichen. Er wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um eine einheitliche Erhebung und Aufbereitung der Daten durch die für Verbraucherschutz zuständigen Behörden zu bewirken.

§ 12 Kosten

Der Zugang zu den von den Behörden elektronisch zur Verfügung gestellten Informationen ist kostenfrei. Für die Übermittlung von Informationen gemäß § 4 Abs. 1 Satz 4 werden Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann.

§ 13 Inkrafttreten

Rechtsanwalt
Michael Günther

Günther · Heidel · Wollenteit · Hack

Rechtsanwälte

RAe Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Postfach 130473 · 20104 Hamburg

foodwatch e.V.
Brunnenstraße 181

10119 Berlin

Michael Günther*
Hans-Gerd Heidel*¹
Dr. Ulrich Wollenteit*
Martin Hack*² LL.M. (Stockholm)
Clara Goldmann LL.M. (Sydney)

* zugelassen auch am Hanseatischen OLG

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Postfach 130473
20104 Hamburg

Mittelweg 150
20148 Hamburg

Tel.: 040-278494-0

Fax: 040-278494-99

Email: post@rae-guenther.de

Gerichtskasten 177

16.02.2006

05/1053V/C/mj

Sekretariat: Frau Krey

Tel.: 040-278494-23

Rechtsvergleich zu Verbraucherinformationsrechten als

ANLAGE

zur Expertise

zu einem

Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

0. Gliederung

1. Einleitung
2. Rechtsvergleich
 - 2.1. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)
 - 2.1.1. Allgemeines Informationsrecht der Öffentlichkeit nach dem Freedom of Information Act (FOIA)
 - 2.1.2. Informationsrechte der Verbraucher gegenüber der U.S. Food and Drug Administration (FDA)
 - 2.1.3. Zwischenergebnis
 - 2.2. Großbritannien

- 2.2.1. Unterrichtungspflichten der FSA nach dem Food Standards Act
- 2.2.2. Informationsrechte der Verbraucher aus dem Freedom of Information Act 2000
- 2.2.3. Zwischenergebnis
- 2.3. Irland
 - 2.3.1. Informationsrechte nach dem Freedom of Information Act 1997
 - 2.3.2. Zwischenergebnis
- 2.4. Dänemark
 - 2.4.1. Informationsrechte nach dem Offentlighedsloven
 - 2.4.2. Zwischenergebnis
- 2.5. Norwegen
 - 2.5.1. Informationsrechte nach dem Offentlighetsloven
 - 2.5.2. Zwischenergebnis
- 3. Zusammenfassung

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund, dass in Deutschland nunmehr ein Verbraucherinformationsgesetz (VIG) geschaffen werden soll, stellt sich die Frage, wie in anderen Staaten Informationsrechte speziell für Verbraucher geregelt sind und welche Behörden Zugang zu Verbraucherinformationen gewähren.

In vielen Staaten besitzt die Öffentlichkeit, teilweise seit vier Jahrzehnten, einen grundsätzlichen Anspruch auf Informationen, die bei den Behörden vorliegen. Lediglich in Südafrika hat die Öffentlichkeit Anspruch auf Informationen gegenüber privaten Unternehmen (sec. 50 et seqq. Promotion of Access to Information Act 2000, vgl. *Günther*, Expertise zu einem Verbraucherinformationsgesetz, S. 16 m.w.N.).

Die Entwicklung der Informationsrechte spiegelt die demokratische Tradition des jeweiligen Staates wieder und/oder ist mit größeren gesellschaftlichen Umbruchphasen oder als Folge von politischen Skandalen verknüpft (vgl. dazu nur *Redelfs*, Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation, Warum die Bundesrepublik sich schwer tut mit dem Abschied vom „Amtsgeheimnis“, in: Ahrweiler/Thomaß (Hrsg.), Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik, Festschrift Kleinsteuber, 2005, S. 201, 216 f.).

Neben der Normierung umfassender Informationsrechte für die Öffentlichkeit, wurden zum Schutz der Verbraucher auch spezielle Verbraucherbehörden geschaffen, deren Aufgabe unter anderem darin besteht, die Verbraucher zu informieren. Diese Behörden veröffentlichen deshalb von sich aus zahlreiche Informationen über das Internet und damit für jeden Bürger leicht zugänglich. Aufgrund eines gesetzlich geregelten Zugangsrechts haben die Verbraucher auch darüber hinaus Informationsansprüche gegenüber den Verbraucherbehörden.

2. Rechtsvergleich

Exemplarisch soll dies anhand eines Rechtsvergleichs mit einem Blick auf die Informationspolitik in den USA, Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen dargestellt werden.

Die Regelungen in den USA, nämlich im Freedom of Information Act (FOIA), gelten als Vorbild für zahlreiche Informationsfreiheitsgesetze weltweit. Der FOIA wurde bereits 1966 verabschiedet und ist 1967 in Kraft getreten. Weit reichende und bürgerfreundliche Regelungen wurden allerdings erst nach innerpolitischen Konflikten um den Vietnamkrieg und die Watergate-Affäre im Jahre 1974 darin verankert. In Irland wurde der FOIA beispielsweise erst 1997 als Konsequenz aus Missständen bei der staatlichen Hygieneaufsicht und einem Blutbank-Skandal verabschiedet (*Redelfs*, Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation, Warum die Bundesrepublik sich schwer tut mit dem Abschied vom „Amtsgeheimnis“, in: Ahrweiler/Thomaß (Hrsg.), Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik, Festschrift Kleinsteuber, 2005, S. 201, 216). In den skandinavischen Staaten haben die Informationsrechte der Öffentlichkeit, ähnlich wie in den USA, eine längere Tradition und wurden bereits 1970 (Norwegen) und 1985 (Dänemark) gesetzlich verankert.

Bevor rechtsvergleichend auf die EU-Mitgliedsstaaten Großbritannien (2.2.), Irland (2.3.) und Dänemark (2.4.) eingegangen wird, ist auf die vorbildhaften Regelungen des Freedom of Information Act der USA (2.1.) abzustellen. Abschließend wird als Beispiel der skandinavischen Informationsrechtstradition auf Norwegen (2.5.) hingewiesen.

2.1. Vereinigte Staaten von Amerika (USA)

In den USA hat die Öffentlichkeit nach dem FOIA seit etwa 40 Jahren Zugang zu Behördenakten. Es besteht danach ein nahezu uneingeschränkter Anspruch auf Zugang zu Informationen, da deren Geheimhaltung und nicht die Offenbarung durch das Gesetz unter Rechtfertigungszwang gestellt wurde. Somit kehrt der FOIA das Verhältnis von Geheimhaltung und Offenbarung um.

2.1.1. Allgemeines Informationsrecht der Öffentlichkeit nach dem Freedom of Information Act (FOIA)

Nach dem Freedom of Information Act (FOIA) aus dem Jahre 1966 hat nämlich jedermann („any person“) einen grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu jeder Akte, die bei einer bundesstaatlichen Behörde geführt wird (5 U.S.C. § 552 (a) 3)). Das Zugangsrecht ist auch nicht durch das Erfordernis einer Beteiligtenstellung in einem Verwaltungsverfahren eingeschränkt. Vielmehr besteht das Einsichtsrecht völlig unabhängig von dem Vorliegen eines Verwaltungsverfahrens und einer rechtlichen Betroffenheit (vgl. *Wollenteit*, Informationsrechte des Forschers im Spannungsfeld von Transparenzforderungen und Datenschutz, Berlin 1992, S. 63).

Allerdings gilt das Zugangsrecht des FOIA nicht unbegrenzt. Der Anspruch wird vielmehr durch Ausnahmeregelungen eingeschränkt (5 U.S.C. § 552 (b)). Geheimgehalten werden dürfen beispielsweise:

- Geschäftsgeheimnisse („trade secrets“) sowie kommerzielle oder finanzielle Informationen („commercial or financial information“), die privilegiert oder vertraulich sind („privileged or confidential“) (exemption 4),
- Ermittlungsakten, die zum Zwecke der Rechtsdurchsetzung zusammengestellt wurden („information compiled for law enforcement purposes“), wenn die Informationen ein schwebendes Verfahren nicht unwesentlich behindern könnten („could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings“), einer Person das Recht auf ein faires Verfahren oder eine unparteiische Gerichtsentscheidung vorenthalten würde („would deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication“), wenn vernünftigerweise zu erwarten ist, dass die Offenbarung einen unzulässigen Eingriff in die Privatsphäre darstellen würde („could reasonably be expected to constitute an unwarranted invasion of personal privacy“) (exemption 7).

Das Vorliegen einer der vorgenannten Ausnahmen führt nicht zwingend zu der Geheimhaltung der begehrten Informationen. Vielmehr ist die Freigabe der Information in das Ermessen der Behörde gestellt (*Wollenteit*, Informationsrechte des Forschers im Spannungsfeld von Transparenzforderungen und Datenschutz, Berlin 1992, S. 70 m.w.N.).

Der FOIA kehrt das Verhältnis von Geheimhaltung und Offenbarung um. Denn die Geheimhaltung und nicht die Offenbarung wird durch das Gesetz unter Rechtfertigungszwang gestellt. Diesem Gesichtspunkt wird erhebliche Relevanz zugesprochen, da auch vor den Gerichten in Grenzfällen häufig das Argument den Ausschlag gibt, der FOIA sei auf größtmögliche Öffentlichkeit gerichtet (*Wollenteit*, Informationsrechte des Forschers im Spannungsfeld von Transparenzforderungen und Datenschutz, Berlin 1992, S. 70 m.w.N.).

2.1.2. Informationsrechte der Verbraucher gegenüber der U.S. Food and Drug Administration (FDA)

Neben dem grundsätzlichen Anspruch auf Zugang zu Behördenakten nach dem FOIA veröffentlichen die Behörden auch von sich aus Informationen und unterrichten damit die Öffentlichkeit. So veröffentlicht die U.S. Food and Drug Administration (FDA) Informationen über Lebensmittel mit Produkt- und Firmennamen im Internet (www.fda.gov).

Die FDA ist eine dem U.S. Department of Health and Human Services (www.hhs.gov), dem U.S. amerikanischen Gesundheitsministerium, untergeordnete Behörde. Es gehört zu den Hauptaufgaben der FDA die Verbraucher in

allen Fragen im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Medikamenten zu informieren. Vor diesem Hintergrund wird auf den Internetseiten der FDA wöchentlich ein Vollzugsbericht („Enforcement Report“) veröffentlicht (www.fda.gov/opacom/enforce.html). Dieser Bericht enthält Informationen über laufende Verfahren, die die FDA gegen Unternehmen der Lebensmittelindustrie führt. Insbesondere werden Produkte veröffentlicht, die vom Markt zurückgerufen werden.

Die Verbraucher haben auch gegenüber der FDA einen Akteneinsichtsanspruch - entsprechend dem FOIA. Spezielle Regelungen dazu finden sich im „Code of Federal Regulations“ (CFR, Title 21 – Food and Drugs, Subchapter A, Part 20: Public Information). Danach haben die Verbraucher einen umfassenden Anspruch auf Akteneinsicht bei der FDA („will make the fullest possible disclosure of records to the public“, sec. 20.20 CFR). Die Aktenherausgabe muss allerdings vereinbar sein mit:

- der Privatsphäre des einzelnen („consistent with the rights of individuals to privacy“),
- Geschäftsgeheimnissen („trade secrets“) und
- geheimen kommerziellen oder finanziellen Informationen („confidential commercial or financial information“).

Ein solcher Antrag auf Akteneinsicht bzw. Herausgabe ist innerhalb von 20 Tagen ab Zugang bei der FDA zu bearbeiten (sec. 20.41 (b) CFR).

In sec. 20.60 CFR sind die Ausnahmen geregelt, nach denen ein Anspruch auf Information abgelehnt werden kann. Danach sind solche Informationen nicht herauszugeben, die als:

- Geschäftsgeheimnisse („trade secrets“) und
- kommerzielle oder finanzielle Informationen („commercial or financial information“)

gekennzeichnet sind (sec. 20.61 (c) CFR). Wird deren Herausgabe allerdings beantragt und beabsichtigt die FDA die Offenbarung, wird die Person, die die Unterlagen als geheim gekennzeichnet hat, von der möglichen Entscheidung unterrichtet („When Food and Drug Administration receives a request for such records and determines that disclosure may be required, the Food and Drug Administration will make reasonable efforts to notify the submitter about these facts“, sec. 20.61 (e) (1) CFR). Die betroffene Person kann innerhalb von fünf Arbeitstagen nach Zustellung der Nachricht gegen diese Entscheidung protestieren („5 working days from receipt of the notice to object to disclosure“, sec. 20.61 (e) (2) CFR). Anschließend hat die FDA eine Abwägung der Interessen vorzunehmen („will give consideration“, sec. 20.61 (e) (3) CFR). Entscheidet die FDA zugunsten der Offenbarung der Informationen, muss die betroffene

Person schriftlich unterrichtet werden. Der Betroffene kann einen U.S. District Court anrufen, um die Offenbarung gerichtlich zu verhindern.

Der Offenbarung unterliegen ausdrücklich auch die Informationen der FDA, die Verwaltungsvollstreckungsverfahren betreffen („All Food and Drug Administration records relating to administrative enforcement action disclosed to any member of the public“, sec. 20.101 (a) CFR). Daneben sind auch alle Informationen aus Gerichtsverfahren herauszugeben, es sei denn, das Gericht entscheidet zugunsten der Geheimhaltung („All records and documents filed in courts are available for public disclosure unless the court orders otherwise“, sec. 20.102 (a) CFR).

2.1.3. Zwischenergebnis

Die seit 1966 in den USA bestehenden Regelungen sind sehr weit gefasst und ermöglichen einen voraussetzungslosen und nahezu uneingeschränkten Zugang zu Informationen, die bei den Behörden und damit auch bei der FDA vorliegen (Informationsansprüche gegenüber privaten Unternehmen bestehen nicht). Solche Anträge auf Informationszugang sind grundsätzlich innerhalb von 20 Tagen von der FDA zu bearbeiten. Als Ausschlussgründe können beispielsweise Geschäftsgeheimnisse geltend gemacht werden. Deren Vorliegen führt allerdings nicht zwingend zur Geheimhaltung der Informationen, da die Herausgabe im Ermessen der Behörde liegt. Informationsrechte können im Grundsatz auch während laufender Verwaltungs- und Gerichtsverfahren geltend gemacht werden. Den Verbrauchern stehen damit in den USA umfassende Informationsrechte zur Seite, da für größtmögliche Öffentlichkeit gesorgt werden soll.

2.2. Großbritannien

In Großbritannien wurde mit Gesetz im Jahre 1999 (sec. 1 (1) Food Standards Act) die Food Standards Agency (FSA) gegründet (www.food.gov.uk). Die FSA ist eine unabhängige Regierungsbehörde. Sie ist nicht weisungsgebunden und kann selbstbestimmt Informationen aus dem Bereich der Lebensmittelsicherheit und -produktion veröffentlichen (www.food.gov.uk/aboutus/).

Die Hauptaufgabe der FSA ist der Schutz der öffentlichen Gesundheit vor Risiken die mit dem Konsum von Lebensmitteln verbunden sind („The main objective of the Agency in carrying out its functions is to protect public health from risks which may arise in connection with the consumption of food“). Dazu gehören auch Produktions- und Lieferrisiken (“including risks caused by the way in which it is produced or supplied“, sec. 1 (2) Food Standards Act).

2.2.1. Unterrichtungspflichten der FSA nach dem Food Standards Act

Gemäß sec. 7 (1) Food Standards Act stellt die FSA Hinweise, Informationen oder Hilfestellungen bezüglich der Lebensmittelsicherheit und im Rahmen der Verbraucherinteressen der Öffentlichkeit bereit („providing advice and information to the general public“). Die Öffentlichkeit soll dadurch angemessen

informiert werden, um Kaufentscheidungen treffen zu können („with a view to ensuring that members of the public are kept adequately informed about“, sec. 7 (2) Food Standards Act). Danach haben die Verbraucher einen grundsätzlichen und voraussetzungslosen Anspruch auf Informationen.

Gemäß sec. 8 Food Standards Act ist die FSA dazu verpflichtet, Informationen zur Lebensmittelsicherheit und anderen Verbraucherinteressen zu beschaffen und zu überprüfen („function of obtaining, compiling and keeping under review information about matters connected with food safety and other interests of consumers in relation to food“). Danach hat die FSA die aktive Pflicht, der Öffentlichkeit Informationen nicht nur bereitzustellen, sondern diese auch in wissenschaftlicher und technischer Hinsicht regelmäßig zu überprüfen.

Die gesetzliche Ermächtigung zur Veröffentlichung der Informationen findet sich in sec. 19 (1) Food Standards Act („Agency may (...) publish“). Allerdings finden sich auch Einschränkungen der Veröffentlichung in sec. 19 (3) Food Standards Act („power may not be exercised if“). Danach dürfen beispielsweise keine Informationen veröffentlicht werden, wenn dies durch gesetzliche Regelungen verboten ist („is prohibited by an enactment“, sec. 19 (3) (a) Food Standards Act). Nach sec. 19 (4) Food Standards Act muss die FSA vor der Veröffentlichung eine Abwägung zwischen den Interessen der Öffentlichkeit und den Geheimhaltungsinteressen vornehmen („Before deciding to exercise that power, the Agency must consider whether the public interest in the publication of the advice or information in question is outweighed by any considerations of confidentiality attaching to it“).

Die Regelungen sind damit sehr weit gefasst und erlauben den dortigen Behörden eine umfassende Informationsherausgabe an die Öffentlichkeit. Diese umfassende gesetzliche Ermächtigung spiegelt sich insbesondere im leicht zugänglichen und stets aktuellen Internetauftritt der FSA wider. So wird auf den Internetseiten in systematischer Form beispielsweise über Produkte berichtet, die mit gesundheitsbedenklichen Stoffen belastet sind. Darüber hinaus finden sich Informationen über Maßnahmen, die gegen bestimmte Unternehmen eingeleitet wurden, weil Missstände aufgedeckt wurden (www.foodstandards.gov.uk/enforcement/alerts/). Die Informationen werden stets tagesaktuell veröffentlicht.

2.2.2. Informationsrechte der Verbraucher aus dem Freedom of Information Act 2000

Einen eigenen Anspruch auf Information haben die Verbraucher nach dem Freedom of Information Act 2000, der im Jahr 2005 in Kraft getreten ist. Gemäß sec. 1 (1) hat jeder („any person“) einen Anspruch auf Informationen, die sich bei einer öffentlichen Behörde („public body“) befinden. Damit können die Verbraucher in Großbritannien die Herausgabe aller der bei der FSA befindlichen Informationen beantragen.

Gemäß sec. 10 (1) FOIA 2000 muss die FSA im Grundsatz über den Informationsanspruch unverzüglich (“promptly”), jedenfalls nicht später als 20 Werk-tage nach Eingang des Antrags (“in any event not later than the twentieth wor-king day following the date of receipt”) entscheiden.

Ausnahmegründe sind in sec. 21 et seqq. normiert. Danach sind Informationen, die ein Geschäftsgeheimnis („trade secret“) darstellen, vom Informationsan-spruch ausgenommen (sec. 43 (1) FOIA 2000). Allerdings hat die Behörde nach sec. 19 (4) Food Standards Act eine Abwägung der gegenläufigen Interes-sen vorzunehmen. Überwiegen die Interessen der Öffentlichkeit, müssen da-nach selbst Geschäftsgeheimnisse herausgegeben werden.

2.2.3. Zwischenergebnis

In Großbritannien wurde im Jahr 2000 ein gesetzlich normiertes umfassendes Recht auf Information verankert. Ein Antrag auf Informationsherausgabe ist grundsätzlich unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwanzig Werkta-gen ab Antragstellung zu bearbeiten. Auch hier kann der Anspruch aufgrund entgegenstehender Geschäftsgeheimnisse ausgeschlossen sein. Allerdings muss die FSA eine Abwägung zwischen dem Offenbarungsinteresse und dem Ge-heimhaltungsinteresse vornehmen. Darüber hinaus ist die FSA als unabhängige Behörde verpflichtet, die Verbraucher sehr weitgehend zu informieren, Infor-mationen zu beschaffen und diese auch verbraucherfreundlich bereitzustellen. Gesetzlich geregelte Informationsansprüche gegenüber der Privatwirtschaft bestehen nicht.

2.3. Irland

In Irland hat die Öffentlichkeit nach dem Freedom of Information Act 1997, der 1998 in Kraft getreten ist, grundsätzlich Zugang zu allen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung. Die Verbraucher haben danach auch einen Anspruch auf Zugang zu sämtlichen Dokumenten, die die Food Safety Authority of Ire-land (FSAI) (www.fsai.ie) aufbewahrt.

Die FSAI wurde mit dem Food Safety Authority of Ireland Act, 1998, gegrün-det. Ihr obliegt zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Verbraucher-interessen die Überwachung der Lebensmittelsicherheit und -hygiene. Die FSAI ist eine unabhängige und wissenschafts-orientierte Behörde (www.fsai.ie/about/index.asp).

2.3.1. Informationsrechte nach dem Freedom of Information Act 1997

Gemäß sec. 6 (1) FOIA of Ireland haben die Verbraucher in Irland einen grundsätzlichen Informationsanspruch auch gegenüber der FSAI. Denn jede Person („every person“) hat Anspruch auf Zugang zu jedem Dokument („ac-cess to any record“) der öffentlichen Verwaltung („public body“). Wird ein Informationsanspruch geltend gemacht, soll möglichst bald („as soon as may

be“), aber nicht später als vier Wochen („but not later than 4 weeks“) nach Antragstellung über den Antrag entschieden werden (8 (1) FOIA of Ireland).

Der Anspruch gilt auch nach dem irischen FOIA nicht uneingeschränkt. Begrenzt wird der Informationszugang durch zahlreiche Ausnahmeregelungen. Beispielsweise kann die Behörde den Antrag auf Informationszugang ablehnen („shall refuse to grant a request“), wenn Geschäftsgeheimnisse („trade secrets“, 27 (1) (a) FOIA of Ireland) oder finanzielle, kommerzielle, wissenschaftliche oder technische Informationen geheim gehalten werden sollen („financial, commercial, scientific or technical“, 27 (1) (b) FOIA of Ireland). Jedoch führt auch nach dem FOIA of Ireland das Vorliegen einer Ausnahme nicht zwingend zu der Geheimhaltung der begehrten Informationen. Vielmehr ist die Freigabe der Information in das Ermessen der Behörde gestellt („the public interest would on balance, be better served by granting than by refusing to grant the request“, 27 (3) FOIA of Ireland). Überwiegen danach die Interessen der Verbraucher an der Offenbarung, werden Informationen herausgegeben, auch wenn diese als Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind.

2.3.2. Zwischenergebnis

Auch in Irland werden den Verbrauchern damit von Seiten einer unabhängigen Verbraucherschutzbehörde Informationen zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus haben die Verbraucher mit Inkrafttreten des FOIA im Jahre 1998 eigene Informationsrechte gegenüber der öffentlichen Verwaltung, nicht jedoch gegenüber der Privatwirtschaft. Dieser Anspruch ist mittels eines Antrags geltend zu machen und von der FSAI möglichst bald, jedoch nicht später als vier Wochen nach Antragsstellung zu bescheiden. Es gilt auch nach dem FOIA of Ireland der Grundsatz, dass der Offenbarung von Informationen grundsätzlich Vorrang gegenüber der Geheimhaltung einzuräumen ist.

2.4. Dänemark

In Dänemark werden Verstöße gegen Lebensmittelkontrollen im Internet veröffentlicht. Die National Consumer Agency of Denmark veröffentlicht auf ihren Internetseiten (www.forbrug.dk) aktuelle Fakten zu Lebensmitteln.

Die dänische Verbraucherbehörde gehört zum Ministerium für Familie und Verbraucherangelegenheiten (www.forbrug.dk/english/consumer-agency/about-the-national-consumer-agency-of-denmark/). Es gehört zu den Hauptaufgaben der Verbraucherbehörde, die Verbraucher zu informieren.

2.4.1. Informationsrechte nach dem Offentlighedsloven

Daneben ergeben sich für die Verbraucher in Dänemark seit 1985 allgemeine Informationsrechte aus dem Offentlighedsloven (LOV nr 572 of 19/12/1985, Lov om offentlighed i forvaltningen), dem Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung. Gemäß § 1 Offentlighedsloven gilt dieses Gesetz für alle Tätigkeiten, die die öffentliche Verwaltung ausführt. Nach § 4 Offentlighedsloven kann

jeder die Aushändigung von Dokumenten verlangen, die von einer Stelle der öffentlichen Verwaltung an- oder ausgefertigt oder an diese ausgehändigt wurden.

Ausnahmeregelungen finden sich in den §§ 7-14 Offentlighedsloven. Danach ist das Ansichtsrecht ausgeschlossen in interne Arbeitsdokumente der Verwaltung, beispielsweise Dokumente für den eigenen Gebrauch (§ 7 Offentlighedsloven), aber nur soweit sich daraus u.a. die Entscheidung der Verwaltung in einer bestimmten Angelegenheit ableiten lässt (§ 8 Offentlighedsloven). Vom Ansichtsrecht ausgeschlossen sind nach § 12 Offentlighedsloven auch Informationen über Einzelpersonen und deren private, wirtschaftliche oder andere Verhältnisse oder technische Einzelheiten oder Vorgehensweisen um Betriebs- und Geschäftsverhältnisse, solange diese für die private Person oder die Verwaltung von wesentlicher Bedeutung ist.

2.4.2. Zwischenergebnis

Der Öffentlichkeit stehen seit 1985 auch nach dänischem Recht umfassende Informationsrechte zur Verfügung. Diese Informationsrechte werden zwar begrenzt, jedoch gilt auch hier der Grundsatz, dass die Geheimhaltung begründet werden muss. Damit wird auch in Dänemark größtmögliche Öffentlichkeit gewährt.

2.5. Norwegen

In Norwegen ist das allgemeine Informationsrecht der Öffentlichkeit im Offentlighetsloven von 1970 (LOV 1970-06-19 nr. 69: Lov om offentlighet i forvaltningen), im Gesetz über die Öffentlichkeit in der Verwaltung, geregelt.

2.5.1. Informationsrechte nach dem Offentlighetsloven

Gemäß § 1 Offentlighetsloven gilt dieses Gesetz im Betätigungsbereich der öffentlichen Verwaltungsorgane. Dazu zählt auch jedes Organ des Staates und der Kommunen. Als Verwaltungsorgan gelten auch private Rechtssubjekte soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Nach § 2 Offentlighetsloven können alle Dokumente der Verwaltung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, es sei denn, es wurde gesetzlich etwas anderes bestimmt („Forvaltnings saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov“). Danach hat jeder einen Auskunftsanspruch auf den Inhalt der bei der Verwaltung befindlichen Dokumente. Die Verwaltung kann entscheiden, die begehrten Dokumente voll umfänglich oder nur teilweise herauszugeben.

Ausnahmegründe vom grundsätzlichen Anspruch wurden in den §§ 5 ff. Offentlighetsloven geregelt. Nach § 5a Offentlighetsloven ist der Informationsanspruch abzulehnen, wenn die Dokumente aufgrund gesetzlicher Regelungen geheim gehalten werden müssen („Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet“). Allerdings können Tei-

le der Akte veröffentlicht werden. Gemäß § 6a Offentlighetsloven können Informationen, die die Durchführung strafrechtlicher Verfahren erschweren würden, von der Veröffentlichung ausgenommen werden.

Auch nach diesen Regelungen führt das Vorliegen einer Ausnahme nicht zwingend zu der Geheimhaltung der begehrten Informationen. Die Freigabe der Information ist auch nach dem Offentlighetsloven in das Ermessen der Behörde gestellt.

2.5.2. Zwischenergebnis

In Norwegen hat die Öffentlichkeit bereits seit 1970 Anspruch auf Informationen, die sich bei der staatlichen Verwaltung befinden. Damit können die Verbraucher bei staatlichen Behörden voraussetzungslos Zugang zu Informationen verlangen.

3. Zusammenfassung

Zunächst ist festzustellen, dass in den hier untersuchten Staaten der Verbraucherschutz teilweise unabhängigen Behörden obliegt (so in Großbritannien und Irland). Alle Behörden, auch die einem Ministerium untergeordneten Behörden (so in den USA und Dänemark) veröffentlichen Informationen sehr umfassend, beispielsweise leicht zugänglich im Internet. Dabei werden die Verbraucher auf mangelhafte Produkte und laufende Verfahren gegen Lebensmittelunternehmen hingewiesen.

Daneben stehen den Verbrauchern aufgrund der jeweiligen allgemeinen Regelungen im Freedom of Information Act (so in den USA, Großbritannien und Irland) oder dem Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (so in Norwegen und Dänemark) umfassende Informationsansprüche gegenüber Behörden zu. Begrenzt werden diese Informationsansprüche beispielsweise von zu berücksichtigenden Geheimnisinteressen. Jedoch ist bemerkenswert, dass immer eine Abwägung stattfinden muss und im Grundsatz die Offenbarung der Geheimhaltung vorgeht. Die Geheimhaltung von Informationen muss stets gerechtfertigt werden.

Informationsansprüche gegenüber der Privatwirtschaft bestehen in den hier untersuchten Rechtskreisen nicht. Allein in Südafrika ist der Informationsanspruch auch auf die Privatwirtschaft ausgedehnt.

Rechtsanwältin
Dr. Michéle John