

Die Landesbeauftragte
für den Datenschutz und
für das Recht auf Akteneinsicht



Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz

Verbraucherinformationen – Marktregulierung durch Transparenz?

30./31. Mai 2011

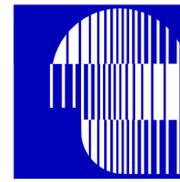
Dokumentation

Akteneinsicht und
Informationszugang
Potsdamer Materialien

Band 7



Schutz der
• Persönlichkeitsrechte
• Informationsfreiheit



Alcatel-Lucent
Stiftung für
Kommunikations-
forschung



Deutsche Gesellschaft für
Recht und Informatik e.V.

Internationales Symposium International Symposium

***Verbraucherinformationen – Marktregulierung
durch Transparenz?***

***Consumer Information – Market Regulation
by Means of Transparency?***

30./31. Mai 2011 in Potsdam

Veranstaltung der
Landesbeauftragten für den Datenschutz
und für das Recht auf Akteneinsicht
in Zusammenarbeit mit der
Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung und der
Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik e.V.

Dokumentation

In der Reihe „Potsdamer Materialien zu Akteneinsicht und Informationszugang“ sind bisher erschienen:

- Band 1: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz; 25./26. Oktober 1999
- Band 2: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz in der erweiterten Europäischen Union; 8./9. Oktober 2001
- Band 3: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz – Transparenz und E-Government in Mittel und Osteuropa; 10./11. November 2003
- Band 4: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz – Informationsfreiheit in Deutschland und Europa; 28./29. September 2005
- Band 5: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz – Öffentliche Daten auf dem privaten Markt – neue Regelungen zur Weiterverwendung öffentlicher Informationen; 4./5. Juni 2007
- Band 6: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz – Zugang zu Umweltinformationen – Informationsfreiheit für den Umweltschutz?; 18./19. Juni 2009
- Band 7: Dokumentation Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz – Verbraucherinformationen – Marktregulierung durch Transparenz?; 30./31. Mai 2011

Impressum

Herausgeber: Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg
Stahnsdorfer Damm 77, Haus 2
14532 Kleinmachnow

Telefon: +49 33203 356-0
Fax: +49 33203 356-49

E-Mail: Poststelle@LDA.Brandenburg.de
Internet: <http://www.lda.brandenburg.de>

Fingerprint: 0DD70C8A 65508B73 2A53EFEE AC857D66

Druck: Druckerei Pietsch, Kloster Lehnin

September 2011

Inhalt	Seite
Dagmar Hartge	6
Eröffnung / Opening	
Anita Tack	8
Grußwort / Welcoming Speech	
Dr. Stefan Etgeton	11
Transparenz als notwendige Fiktion – Verbraucherinformation zwischen Forderung und Überforderung / Transparency as a Necessary Fiction – Consumer Information between Demand and Excessive Demand	
Dr. Marcus Girnau	25
Umfang und Grenzen von Verbraucherinformationsregelungen aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft / Scope and Limitations of Consumer Information Regulations from the Food Industry's Perspective	
Dr. Annika Flaig	39
Das Verbraucherinformationsgesetz – aus der Praxis eines Landesuntersuchungsamtes; Problemfelder und Rechtsprechung / The Consumer Information Act - Practise of a Federal State Investigative Authority; Problems and Jurisdiction	
Poul Ottosen	55
Verbraucherinformationen – Dänische Erfahrungen / Consumer Information – Danish Experiences	

Dr. Katarzyna Guzenda	62
<p>„Informationspflichten als Instrument des Verbraucherschutzes in Deutschland und Polen – ausgewählte Aspekte“ / Information Requirements as an Instrument of Consumer Protection in Germany and Poland – Selected Aspects</p>	
Dr. Dieter Klumpp	76
<p>Zum Verbraucherschutz in der Informationsgesellschaft / Consumer Protection in the Information Society</p>	
Stephen Pugh	83
<p>Evidence on Consumer Use of Food Information / Wie Verbraucher Informationen über Lebensmittel nutzen</p>	
Graham Smith	90
<p>Informing Consumer Choice: How the UK FOI Regime Supports the Proactive Disclosure of Information for Consumers / Informierte Verbraucherentscheidungen: Wie das britische Informationsfreiheitsgesetz proaktive Verbraucherinformationen fördert</p>	
Stefano Soro	97
<p>RAPEX – EU Alert System for Dangerous Consumer Products / RAPEX – Das Schnellwarnsystem der EU für gefährliche Konsumgüter</p>	
Christoph Dahlkamp	103
<p>Verbraucherinformationsrechte – internationale Perspektiven / Consumer Information Rights – International Perspectives</p>	
Rita Beck	117
<p>Die Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes – das Verbraucherinformationsgesetz im Jahr 2011 / The Amendment of the Consumer Information Act – the Consumer Information Act in 2011</p>	

Thomas Bieler	121
„Beipackzettel“ für Finanzprodukte und das Verbraucherportal „finanzversteh.de“ – Transparenz als Wettbewerbsvorteil einer Direktbank / Consumer Information Packs for Finance Products and the Consumer Platform „finanzversteh.de“ – Transparency as a Competitive Advantage of a Direct Bank	
Bogomil Nikolov, Prof. Elka Vassileva, Prof. Daniela Ivanova	122
The Information Asymmetries and Consumer Policy Issues in Bulgaria / Informationsassymetrien und verbraucherpolitische Aspekte in Bulgarien	
Sven Müller	
Zusammenfassung	129
Summary	142

Dagmar Hartge

Landesbeauftragte für den Datenschutz
und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg

Eröffnung

Sehr geehrter Staatssekretär Dr. Rühmkorf,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie auch im Namen meiner Mitveranstalter, der Alcatel-Lucent-Stiftung für Kommunikationsforschung und der Deutschen Gesellschaft für Recht und Informatik, sehr herzlich zum 8. Internationalen Symposium „Informationsfreiheit und Datenschutz“, das sich dieses Jahr dem Thema „Verbraucherinformation – Marktregulierung durch Transparenz“ widmet.

Als Verbraucherinnen und Verbraucher treffen wir alle täglich Entscheidungen bei der Auswahl von Produkten und steuern damit wirtschaftlich gesehen die Inlandsnachfrage, also einen Faktor des Bruttosozialprodukts. Die deutsche Wirtschaft ist einerseits Exportweltmeister, andererseits ist sie deshalb in Krisenzeiten umso dringender auf eine gute Inlandsnachfrage der eigenen Bevölkerung angewiesen. Verbraucherinformationen spielen beim Kauf von Produkten und damit der Steuerung der Nachfrage eine entscheidende Rolle. In den letzten zehn bis fünfzehn Jahren haben die Verbraucherinnen und Verbraucher durch Lebensmittelkandale und durch Skandale im Finanzdienstleistungsbereich mehr und mehr festgestellt, dass sie trotz ihrer wichtigen wirtschaftlichen Rolle oftmals sehr wenig wissen über die Produkte, um nicht zu sagen „zu wenig“.

Nur wer genug weiß, kann seine Entscheidungen bewusst treffen. Bei Lebensmitteln ist jede und jeder von uns tagtäglich betroffen. Durch den Export und Import von Lebensmitteln ist das Interesse an den Inhalten auch mehr als nur ein nationales Interesse. Wir wollen genau wissen, was in den produzierten Lebensmitteln wirklich drin ist. Denken Sie an die letzten großen Lebensmittelkandale! Wir wollen auch genau wissen, wer gegen Vorschriften verstoßen hat. Nur dann können wir Produkte dieser Hersteller meiden. Erinnern Sie sich an die „Weinpansch-Skandale“? Ein Weinliebhaber möchte wissen, ob der gekaufte Wein eine natürliche Süße hat. Ein Käufer von Finanzdienstleistungsprodukten

möchte wissen, welches Risiko er mit dem Kauf der Produkte tatsächlich eingeht.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind mit den Skandalen immer wachsamer geworden. Sie verlangen, ernst genommen zu werden und erwarten Transparenz, die tatsächlich funktioniert. Freiwillige Transparenz ist schön, aber sie reicht nicht aus. Diese Erfahrungen haben wir wohl schon alle gemacht. Nicht jeder macht mit, wenn etwas freiwillig ist; nicht alle machen es gleich – und schon nützt eine freiwillige Transparenz nur wenig.

Also ist der Gesetzgeber gefragt. Das Verbraucherinformationsgesetz des Bundes ist ein erster Schritt des Staates gewesen, Transparenzrechte der Bürgerinnen und Bürger im Verbraucherbereich gesetzlich zu regeln. Es war ein sehr zaghafter und wenig mutiger Ansatz. Die Tatsache, dass dieses Gesetz nicht viel an der Situation geändert hat, dass Skandale nicht erschwert worden sind durch einen möglichen Öffentlichkeitsdruck, zeigt, dass die staatliche Reaktion auf das erreichte Informationsdefizit noch nicht wirksam genug war.

Wie ist man in anderen Staaten mit den Problemen umgegangen? Wissen wir eigentlich, wie „unsere Nachbarn“ den Bürgerinnen und Bürgern mehr Wissen und damit Entscheidungsfreiheit ermöglichen?

Unser Symposium hat es sich zur Aufgabe gemacht, über den nationalen „Tellerrand“ hinaus zu schauen. Wir können sehr viel von anderen Ländern lernen, denn nicht selten sind andere Länder einen anderen Weg gegangen, haben andere Ideen gehabt und waren damit erfolgreich. Nicht nur aus dem Gelungenen, auch aus dem Mislungenen können wir lernen.

Lassen Sie uns mit großem Interesse hören, was unsere internationalen und nationalen Referenten über Transparenz in ihren Ländern berichten werden. Ich bin sicher, dass dieses neue Wissen uns bereichern wird und vielleicht kann es dazu führen, das hier Gehörte weiter zu verfolgen. Sie alle sind aufgerufen, neugierig zu sein und nachzufragen.

Ich freue mich, auf zwei interessante und gewinnbringende Tage des Austauschs mit Ihnen, verehrtes Publikum, und unseren Referentinnen und Referenten, denen ich für Ihre Bereitschaft, uns hier an Ihrem Wissen teilhaben zu lassen, an dieser Stelle auch sehr herzlich danken möchte.

Anita Tack

Ministerin für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg

Grußwort

(gehalten durch den Staatssekretär Dr. Heinrich-Daniel Rühmkorf)

Sehr geehrte Frau Hartge,
sehr geehrte Damen und Herren,

auch ich begrüße Sie und freue mich, dass Ihr Interesse am Thema „Verbraucherinformationen“ ungebrochen hoch ist. Das zeigt einmal mehr den Diskussionsbedarf über Reichweite und Qualität, aber auch über die Art und Weise der Informationsbereitstellung für die Bürgerinnen und Bürger. Für mich ist unstrittig, dass es eine möglichst umfassende Transparenz für Verbraucherprodukte geben muss. Dafür trete ich auch gegenüber der Bundesministerin ein.

Der Markt allein kann es nicht richten. Es muss staatliche Vorschriften für Transparenz geben, damit Informationsungleichgewichte auf dem Markt verhindert werden – zwischen Verbrauchern, zwischen Unternehmen, zwischen Unternehmen und Verbrauchern. Aber wie weit muss diese Transparenz reichen? Wie viel Informationsverantwortung obliegt dem Staat und wie viel Eigenverantwortung den Bürgerinnen und Bürgern?

Transparenz für den Verbraucher war und ist eines der Topthemen des Verbraucherschutzes. Die Arbeit der Verbraucherschutzministerkonferenz im vergangenen Jahr unter meinem Vorsitz war deshalb auch von einer komplexen Transparenzinitiative geprägt:

- Der erste Schwerpunkt war die dringend erforderliche Novelle des Verbraucherinformationsgesetzes. Unter Leitung Brandenburgs wurde kurzfristig eine gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen Bund und Ländern eingerichtet, um die Forderungen der Länder insbesondere mit Blick auf eine Vereinfachung des Informationszugangs für Verbraucher und eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes zu bündeln.
- Zwischen Bund und Ländern wurde vereinbart, eine gemeinsame Internet-Plattform www.lebensmittelwarnung.de einzurichten. Diese Plattform soll sowohl Verbraucher, als auch Hersteller und Händler

sowie Interessenvertreter schnell und unbürokratisch über nicht sichere Lebensmittel informiert. Diese Plattform wird in den nächsten Wochen in Betrieb gehen.

- Die VSMK hat auf einer Sondersitzung am 19. Mai Beschlüsse zur Ausgestaltung und rechtlichen Umsetzung eines bundesweit einheitlichen Systems zur Information der Verbraucher über amtliche Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung gefasst. Wenn der Bund rechtzeitig die rechtlichen Voraussetzungen schafft, kann Anfang 2012 das so genannte Kontrollbarometer eingeführt werden.
- Ein weiteres Projekt ist das Internet-Portal www.lebensmittelklarheit.de der Verbraucherzentralen, das vom Bundesministerium gefördert wird. Hier können Verbraucher melden, wenn sie sich durch die Kennzeichnung oder Aufmachung von Lebensmittelverpackungen getäuscht fühlen. Ein Diskussionsprozess zwischen Verbrauchern und Wirtschaft zur Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln soll dann zu mehr Klarheit und Transparenz führen.

Bei all diesen Aktivitäten ist mir besonders wichtig, dass der Verbraucher für ihn wichtige Informationen auf einen Blick erfassen und nutzen kann.

Im heutigen Zeitalter der Informations- und Kommunikationstechnologien geht es nicht generell um zu wenige Informationen. Im Gegenteil: Gesundheitsexperten warnen davor, dass die tägliche Informationsflut krank machen kann. Es geht uns also nicht um mehr Information, sondern um einfach zu verstehende und leicht zu findende Verbraucherinformation.

Sind Verbraucherinnen und Verbraucher wirklich in der Lage, sich mit all den zur Verfügung stehenden Informationen auseinanderzusetzen? Hat eine Mutter, die zusammen mit ihrem Kind im Supermarkt einkauft, überhaupt eine Chance, das „Kleingedruckte“ auf jedem ausgewählten Produkt zu lesen? Oder möchten Sie, liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer, darauf verzichten, während eines Abendspazierganges am Weißen See in Pankow spontan in einem hübsch gelegenen Restaurant einzukehren, weil Sie sich nicht im Vorfeld im Internet über die dortigen Hygienezustände informiert haben?

Wie können also Verbraucher befähigt werden, Konsumententscheidungen nach den für sie wichtigen Kriterien zu treffen – wie Inhaltsstoffe, Hygienezustände bei Produktion und Vertrieb oder auch soziale Verantwortung des Herstellers?

Jede Behörde muss mit den vorhandenen Ressourcen gut haushalten. Zusätzliche Aufwendungen zu Dateninformationen können nur dann betrieben werden, wenn sie für Verbraucher auch einen wirklichen „Mehrwert“ bringen. Eine Behörde benötigt zudem bei der Herausgabe von Informationen Rechtssicherheit. In diesem Geflecht spielt sich der Konflikt zwischen Datenschutz für die Unternehmen einerseits und Transparenz für Verbraucher andererseits ab. Da ist kluges und gezieltes Abwägen in der Rechtssetzung und im Vollzug erforderlich, wessen Bedürfnisse in der konkreten Situation Vorrang genießen.

Ansätze für verständliche Informationen sind vorhanden, so z. B. die Veröffentlichung der Ergebnisse der gesetzlich vorgesehenen Qualitätsprüfungen von Pflegeeinrichtungen oder auch die bereits erwähnte Veröffentlichung der Ergebnisse von Betriebskontrollen. Die ebenfalls in diesem Zusammenhang zu nennende Ampelkennzeichnung für Lebensmittel, für die ich mich eingesetzt hatte, konnte sich bedauerlicherweise bisher nicht durchsetzen. Solche Systeme gehen mit einer Bewertung des betreffenden Produktes bzw. der angebotenen Dienstleistung einher und stellen für die Verbraucher einen echten Mehrwert dar.

Die praktische Umsetzung, die Erfahrungen mit konkreten Projekten, aber auch die Abwägungsprozesse zwischen Rechtssetzung und Vollzug, sind unglaublich spannende Themen. Diese Erfahrungen werden dabei nicht nur bei uns, sondern auch in anderen Ländern Europas gesammelt und sind Bestandteil der geplanten Fachvorträge dieses Symposiums. Ich bin gespannt auf die Diskussionen und wünsche mir dabei, nicht nur über ein „Mehr“ an Informationen zu debattieren, sondern auch den „Mehrwert“ für die Verbraucherinnen und Verbraucher in den Mittelpunkt zu stellen. Insofern wünsche ich gutes Gelingen für die Veranstaltung und uns allen gemeinsam praktikable Lösungen zur Verbesserung der Verbraucherinformation!

Dr. Stefan Etgeton

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Transparenz als notwendige Fiktion – Verbraucherinformation zwischen Forderung und Überforderung

(der hier abgedruckte Text ist nicht mit der während des Symposiums gehaltenen Präsentation wortgleich, weist aber inhaltliche Überschneidungen auf)

Gliederung:

- 1 Veränderungen des Verbraucherbildes
 - 1.1 Vom freien Willen – der Konsument als homo oeconomicus
 - 1.2 Bounded Rationality (behavioural economics)
 - 1.2.1 Intransparente Produktgestaltung und Warenfetisch
 - 1.2.2 Intuitives Entscheidungsverhalten und Selbstbindung
- 2 Verbraucherinformation als Instrument der organisierten Verbraucherarbeit
 - 2.1 Ziele und Anforderungen an Verbraucherinformation
 - 2.1.1 Informational overload und Reduktion von Komplexität
 - 2.1.2 Informational divide und soziale Differenzierung

Literaturverzeichnis

1 Veränderungen des Verbraucherbildes

Wer sich über die Bedeutung und Funktion von Verbraucherinformation klar werden will, muss zuvor Rechenschaft darüber ablegen, welche grundsätzliche Vorstellung vom Verbraucher einer solchen Aufgabenbestimmung der Verbraucherinformation zugrunde liegt. Natürlich lassen sich hier nicht alle erkenntnistheoretischen, soziologischen oder gar anthropologischen Facetten des Themas entfalten. Vielmehr sollen im Folgenden die für das Thema relevanten Aspekte aus einer durchaus kritischen, eher kulturwissenschaftlichen Perspektive beleuchtet werden.

1.1 Vom freien Willen – der Konsument als homo oeconomicus

Das anfänglich in der klassischen Wirtschaftstheorie für die anderen Marktteilnehmer konstruierte Modell des streng rational handelnden („Rationalprinzip als Verhaltensfiktion“), alle Marktbedingungen überschauenden („Markttransparenz als Nebenbedingung“) Utilitaristen („Nutzenmaximierung als Zielsetzung“), der die eigenen Zwecke und Interessen vor dem Hintergrund eigener Präferenzen zielgerichtet verfolgt und dabei auf veränderte Rahmenbedingungen flexibel reagiert, wurde ab dem Ende des 19. Jahrhunderts auch auf die Rolle des Verbrauchers übertragen – auch hier allerdings als theoretisches Konstrukt. „Die drei Prämissen der Konstruktion, Rationalprinzip, Nutzenmaximierung und Markttransparenz sind Modellbedingungen, die der Wirklichkeit nicht entsprechen. Zwischen Modell und Wirklichkeit besteht ein fundamentaler Unterschied. Dementsprechend sind auch die Ableitungen aus dem Modell niemals Wirklichkeitsaussagen, sondern nur Konditionalsätze“ (Wiswede, 1973 S. 43). Die Konstruktion erfüllt in der Ökonomie eine methodologische Funktion, gilt als Prämisse unter der Bedingung des „Als Ob“, damit die anderen Elemente des neoklassischen Modells wie Zahnräder eines Uhrwerks ineinandergreifen. Die prästabilisierte Harmonie zwischen Angebot und Nachfrage kann nur im Gleichgewicht bleiben, wenn den Akteuren sowohl auf der Anbieter- wie auf der Konsumenten-seite Eigenschaften dessen zugeschrieben werden können, was über allem seine „unsichtbare Hand“ führt – kein Subjekt, schon gar kein Gott, aber dennoch eine Bedingung der Möglichkeit für gelingende Ökonomie.

Hinter der methodologischen Verkleidung dieser Fiktion kommt ein Ideal von Mündigkeit zum Vorschein, das, obgleich empirisch nicht belastbar, dennoch im Urteilen und Handeln stets in Anspruch genommen wird und daher durchaus praktische Implikationen hat. In der Diktion Immanuel Kants ist die Unterstellung dieser Freiheit für jedes menschliche Handeln sogar notwendig: „Ein jedes Wesen, das nicht anders als unter der Idee der Freiheit handeln kann, ist eben darum, in praktischer Rücksicht, wirklich frei, d.i. es gelten für dasselbe alle Gesetze, die mit der Freiheit unzertrennlich verbunden sind, eben so, als ob sein Wille auch an sich selbst ... für frei erklärt würde.“ (Kant, 1977 S. 83) Die Autonomie steht in ihrer Absolutheit auch hier unter der Konditionalität jenes „Als Ob“, das jeder Erfahrung spottet und dennoch vorausgesetzt werden muss, um in der Wirklichkeit frei handeln zu können. Ohne empirischen Rückhalt im unmittelbaren Erleben der Menschen bildet dennoch die Idee der Freiheit, die Mündigkeit als unbedingte Kausalität des eigenen Handelns eine Voraussetzung für das unverzichtbare Miteinander von Entscheidung und Verantwortung. Insofern bleibt auch die den homo oeconomicus

kennzeichnende Rationalität zwar eine Fiktion, aber eben eine notwendige, um überhaupt die Ergebnisse von Handlungen sinnvoll zuschreiben zu können; tief verwurzelt in der europäischen Geistesgeschichte stellt sie einen unverzichtbaren Angelpunkt der Aufklärung in der ökonomischen Theorie dar. Schadlos ist daher die Preisgabe des freien Willens in der Ökonomie, die oftmals mit der Kritik am homo oeconomicus einhergeht, nicht zu haben. An ihm als einem Postulat der praktischen Vernunft festzuhalten, hat für das Menschen- und Verbraucherbild der Ökonomie zur Folge, die Rationalität des Konsumverhaltens zumindest als regulative Idee weiterhin ins Kalkül einzubeziehen. Dabei mag in Zeiten kaum mehr spürbarer Knappheit im Zeichen industrieller Massenproduktion die Engführung dieser Ratio auf die Maximierung des je individuellen Nutzens, auf die bloße Erhöhung der Kundenrendite durch einen erweiterten Begriff der Vernunft im Sinne einer nachhaltigen Sicherung der Existenz und Lebensqualität auch mit Blick auf die Gattung aufgehoben oder erweitert werden. Aber es bleibt eine, wenn auch höhere Form der Rationalität.

1.2 Bounded Rationality (behavioural economics)

Gleichwohl kommt die Kritik am Rationalitätsparadigma des homo oeconomicus nicht von ungefähr. Den Konsumenten subjektiv Mündigkeit und Souveränität zuzuschreiben, ja zuzumuten, die sie objektiv, ihrer gesellschaftlichen und ökonomischen Stellung nach nicht einlösen können, bedeutet mehr als nur eine Überforderung. Solche blind liberale Unterstellung formeller Freiheit verdichtet die Verstrickung derer ins Gegenteil von Freiheit, denen sie zugewiesen wird und erhöht zusätzlich den psychischen Aufwand, an der Fiktion der eigenen Mündigkeit krampfhaft festhalten zu müssen. „Wird Freiheit positiv, als Gegebenes oder Unvermeidliches inmitten von Gegebenem gesetzt, so wird sie unmittelbar zum Unfreien. ... Gesellschaftlicher Nachdruck auf Freiheit als einem Existenten koalitiert sich mit ungeminderter Unterdrückung, psychologisch mit Zwangszügen.“ (Adorno, 1970b S. 231) Souveränität gewinnt der Verbraucher paradoxerweise erst, sobald seine Emanzipation weit genug geht, um sich auch von der normativen Vorstellung seiner eigenen Mündigkeit zu emanzipieren und einen konkreten Begriff davon zu entwickeln, wie stark er selbst in die Verhältnisse, wie sie nun einmal sind, eingebunden und mit deren widerstreitenden Interessen verwoben ist. Auf Grundlage dieser Reflexion erst kann das eigene Interesse, ja das authentische Bedürfnis überhaupt zum Vorschein kommen und sich die gebührende Geltung verschaffen. Um nicht dem Hauptstrom konfektionierte Präferenzen und vorfabrizierter Affekte zu erliegen, bedarf der freie Wille sowohl der Reduktion von Komplexität, aber auch eingebauter

Widerlager im Entscheidungsprozess, an denen die Besinnung über die eigenen Zwecke und Vorlieben ansetzen und Freiheit sich entzünden kann. Die neuere verhaltensökonomische Theorie (behavioural economics) stellt somit, anders als die Vorstellung vom homo oeconomicus, nicht die gleichsam entfesselte, allein umfassender Information bedürftige, aber ansonsten völlig freie, sondern „ein/gebundene“ Rationalität (bounded rationality) ins Zentrum ihrer Überlegungen. Mitnichten wird dem Verbraucher Vernunft und freier Wille dabei gänzlich abgesprochen, aber die Bedingungen ihrer Möglichkeit werden konkreter als in der neoklassischen Ökonomie beschrieben und damit auch ihre faktischen Behinderungen deutlicher beim Namen genannt.

1.2.1 Intransparente Produktgestaltung und Warenfetisch

Manche Anbieter gestalten ihre Produkte in einer Weise, bei der sich der Verdacht aufdrängt, es ginge primär darum, ihre Vergleichbarkeit zur Konkurrenz möglichst zu erschweren. Selbst wenn dahinter keine Absicht, sondern pure Ignoranz oder schlicht Schlamperei steckt, beißen sich Informationsbroker, Intermediäre, Suchmaschinen und Entscheidungshilfen an Versicherungsprodukten, Mobilfunktarifen oder Geräteeigenschaften in der Unterhaltungselektronik nicht selten ihre informationstechnologisch geschärften Zähne aus. Fatale volkswirtschaftliche Folgen hatte die Intransparenz beim Produktdesign von Finanzdienstleistungen in der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009. „Die Informationsüberlastung des Verbrauchers stellt im Rahmen der Anlageberatung ... keine Ausnahme, sondern eher die Regel dar.“ (Oehler, et al., 2008 S. 35) Für den Bereich der Lebensmittel hat sich im Gefolge der öffentlichen Debatten um die klandestine Einführung der länger haltbaren ESL-Milch, um Analogkäse und Klebeschinken auf der Fertigpizza oder „Fruchtjoghurt“ ohne Früchte sogar die Bundesregierung dazu entschlossen, ein Informations- und Transparenzportal der Verbraucherzentrale (www.lebensmittelklarheit.de) zu fördern, auf dem Verbraucher ihre Enttäuschungen mit dem Erfahrungsgut Lebensmittel dokumentieren und diskutieren können. Ob es um die Leistungen und Verbindlichkeiten von Telekommunikationsangeboten, das Risikospektrum von Finanzprodukten, die Zusammensetzung, Qualität oder den Herstellungsprozess von Lebensmitteln geht – immer wieder steht das Bedürfnis der Verbraucher nach Transparenz, Einfachheit und Vergleichbarkeit dem Interesse der Anbieter entgegen, die Produkterwartungen gegenüber dem konkreten Gebrauchswert ihrer Waren aufzublähen oder die mit dem Konsum verbundenen Risiken zu kaschieren.

Gegenüber der neoklassischen Theorie, der zufolge höchst mögliche Transparenz erst für einen funktionstüchtigen Markt Sorge, erscheinen die übersättigten Märkte der Industriegesellschaften durch ein gewisses Maß an Trug und Täuschung geradezu in Gang gehalten zu werden. In ihnen tritt gleichsam offen zutage, was Alfred Sohn-Rethel als Wesen des Tauschaktes insgesamt diagnostiziert: „Die Waren sind nicht gleich, der Tausch setzt sie gleich.“ (Sohn-Rethel, 1972 S. 74) Wenn aber jedem Tausch die Täuschung einer bloß unterstellten Identität immanent ist, dann bleibt das Ideal eines gerechten Tausches ebenso fiktional wie das neoklassische Modell eines durch und durch transparenten Marktes. Ein solcher Markt würde zusammenbrechen, weil auf ihm trotz der Abstraktion durch die Vermittlung des Geldes die Waren letztlich ein Ungleiches blieben und sich nicht tauschen ließen. Nicht von ungefähr verkörpert der Götterbote Hermes als Vermittler zwischen Olymp und irdischen Gefilden zugleich die Ambivalenz des Marktes: er ist als Gott des Handels zugleich der Schutzpatron der Diebe und Betrüger. „Hermes vereinigt demnach Kompetenzen, die offenbar voraussetzen, daß das eine immer auch das andere seiner selbst sein kann: daß Tausch und Diebstahl, Weissagung und Betrug, Glücksverheißung und sich einstellendes Unglück mehr miteinander gemein haben, als es der Schulweisheit träumt. ... Hermes avanciert ... auch noch zum Gott des Würfelspiels, des Alphabets, des Vertragsschlusses und der Reise. Der Reise zumal, die vom Reich des Lebens in das des Todes führen kann“ (Hörisch, 1988 S. 14f).

Ähnlich wie Eros bewohnt auch Hermes als Vermittler und Brücke zwischen Sterblichen und Unsterblichen die Gefilde des Dämonischen.¹

¹ Im *Gastmahl* entsinnt sich Sokrates seines Dialoges mit Diotima über das dämonische Wesen des Eros, dem zum Teil identische Funktionen zugeschrieben werden wie Hermes: „Was wäre denn also Eros? wandte ich ein: etwa ein Sterblicher? – Keineswegs. – Aber was denn? – Ganz nach dem Vorigen, ein Mittelwesen zwischen Sterblichem und Unsterblichem. – Was heißt das, Diotima? – Ein großer Dämon, lieber Sokrates; denn alles Dämonische ist eben das Mittelglied zwischen Gott und Mensch. – Welche Aufgabe hat es denn? – Dolmetsch und Bote zu sein von den Menschen bei den Göttern und von den Göttern bei den Menschen, von den einen für ihre Gebete und Opfer, von den andern für ihre Befehle und ihre Vergeltungen der Opfer, und so die Kluft zwischen beiden auszufüllen, so daß durch seine Vermittlung das All sich mit sich selber zusammenbindet. Und dadurch hat auch die gesamte Weissagekunst ihren Fortgang und die Kunst der Priester in bezug auf Opfer und Weihungen und Besprechungen, und die gesamte Wahrsagerei und Zauberei. Nämlich nicht unmittelbar tritt die Gottheit mit dem Menschen in Berührung, sondern durch seine Vermittlung geht aller Verkehr und alle Zwiesprache der Götter mit den Menschen im Wachen wie im Schlafe. Und wer dieser Dinge kundig ist, der ist ein dämonenbeseelter (und daher dem Höheren zustrebender), wer aber irgend eines anderen in Künsten oder Gewerben kundig ist, der ist bloß ein handwerksmäßiger Mann. Solcher Dämonen gibt es nun viele und von mannigfacher Art; einer von Ihnen ist aber auch Eros.“ (Platon, 1940 S. 699)

Diese Dämonie der Warenwelt hat Karl Marx in seiner berühmten Analyse des Fetischcharakters der Ware scharfsinnig beschrieben: sie sei „ein sehr vertracktes Ding ... voll metaphysischer Spitzfindigkeiten und theologischer Mucken.“ (Marx, 1971 S. 85) Um das Wesen der Ware zu verstehen, „müssen wir in die Nebenregion der religiösen Welt flüchten. Hier scheinen die Produkte des menschlichen Kopfes mit eigenem Leben begabte, untereinander und mit den Menschen in Verhältnis stehende selbständige Gestalten. So in der Warenwelt die Produkte der menschlichen Hand. Dies nenne ich den Fetischismus, der den Arbeitsprodukten anklebt, sobald sie als Waren produziert werden“. (Marx, 1971 S. 86f) Der Trug im Tausch liegt in dieser Lesart nicht primär im bösen Willen der Marktteilnehmer begründet – von denen freilich der eine den anderen darum nicht weniger skrupellos übervorteilt, sofern dies ohne nachhaltigen Reputationsschaden möglich ist –, sondern in der Warenform selbst: der Abstraktion des Tauschwertes. Die alltäglichen Täuschungen und bauernschlauen Irreführungen, der auf Intransparenz ausgerichtete Zuschnitt mancher Produkte, die symbolische Überhöhung der mit ihnen verbundenen Erwartungen und die Unterschlagung ihrer jeweiligen Risiken – all das wären nur Symptome ihres Charakters als Ware, deren Tausch stets darüber hinwegtäuschen muss, dass Ungleiches gleichgesetzt wird.

1.2.2 Intuitives Entscheidungsverhalten und Selbstbindung

Ohne Phantasie und Einbildungskraft wäre kein Verbraucher in der Lage, die Lücke der Nichtidentität des im Tausch Vergleichenen durch die Synthesis des eigenen Urteils zu füllen, die angesichts des widersprüchlichen Charakters der Ware notwendig ist, damit es überhaupt zum Kaufakt kommt. Aber auch das Misstrauen gegen die Abgründe von Täuschung und Enttäuschung im Tauschverhältnis dürfte im Gefühls Haushalt der meisten Konsumenten, wenn auch vor der Schwelle zum Bewusstsein, einen festen Platz einnehmen. Die am Marktgeschehen beteiligten Emotionen sind keineswegs ohne Ambivalenz. „Verbraucher agieren intuitiv, reflexhaft und auf Basis vereinfachender Heuristiken. Sie machen systematische Fehler, bereuen diese später und begehen nicht selten die gleichen Fehler erneut. ... Konsumenten lassen sich von ihren spontanen Emotionen leiten und rächen sich beispielsweise auch wenn dies für sie nachteilig ist. ... Das Neuromarketing nährt sogar die Vermutung, dass die Mehrzahl der täglichen Konsumententscheidungen nicht durch das normative Modell der rationalen Konsumententscheidung erklärt werden kann, sondern vielmehr durch eine Mischung aus Entscheidungskontext, Gewohnheiten, Emotionen und Gruppenverhalten.“ (Oehler, et al., 2008 S. 59f) Verbraucherinformation kann in derartigen Ent-

scheidungssituationen somit nur einen begrenzten Beitrag leisten. Je besser sie es versteht, Komplexität auf Relevantes zu reduzieren, indem die auch Bewertungen nicht scheut, desto eher wird sie Eingang in den Entscheidungsprozess finden. Verbraucher handeln in dieser Weise mit Blick auf ihren Zeitaufwand dann eben doch vernünftig. Ihr Gespür verkürzt den Weg von der Erfahrung zur Prognose und reduziert Komplexität zu einer Urteilsfindung, deren Aufwand im Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen oder befürchteten Risiko steht. Indem sie intuitiv auf die den jeweiligen Märkten inhärenten Widersprüche ihrerseits nur beschränkt rational, ja mit einem gewissen Maß an Irrationalität reagieren und sogar dem utilitaristischen Gebot der Nutzenmaximierung zuwiderhandeln, stehen sie womöglich insgesamt für eine höhere Rationalität, als es die Neoklassik sich träumen ließe – in jedem Fall jedoch für listigere Auswege aus den Dilemmata eines kaum als rational zu bezeichnenden Marktes.

Sofern die Verbraucher sich der Inkonsistenzen des eigenen Verhaltens bewusster werden, entwickeln sie „Strategien, um sich gegen kurzfristiges, impulsives Verhalten zu wappnen und längerfristigen Zielen näherzukommen.“ (Oehler, et al., 2008 S. 59) Prototyp dieser „Selbst-Bindungsmaßnahmen gegen antizipierten Kontrollverlust“ (ebd.) ist der listenreiche Odysseus, wie er sich und die Seinen vor dem Lockgesang der Sirenen schützt. „Er kennt nur zwei Möglichkeiten des Entrinnens. Die eine schreibt er den Gefährten vor. Er verstopft ihnen die Ohren mit Wachs, und sie müssen nach Leibeskräften rudern. Wer bestehen will, darf nicht auf die Lockung des Unwiederbringlichen hören, und er vermag es nur, indem er sie nicht zu hören vermag. Dafür hat die Gesellschaft stets gesorgt. Frisch und konzentriert müssen die Arbeitenden nach vorwärts blicken und liegenlassen, was zur Seite liegt. Den Trieb, der zur Ablenkung drängt, müssen sie verbissen in zusätzliche Anstrengung sublimieren. So werden sie praktisch.“ (Adorno, et al., 1944/1969 S. 51) Vielfältig und subtil erscheinen demgegenüber die modernen Methoden, die eigenen Sinne oder die der anderen abzudichten gegen die sirenenhaften Lockungen der Konsumgesellschaft, die Omnipräsenz von Reklame und Selbstvermarktung sowie die damit einhergehenden Gewissensbisse einer im Wissen um Not und Elend in der Welt übersättigten, nach Hunger geradezu dürstenden Kultivierung von Bedürfnissen, die keine sind. Die moralische Vereisung des Herzens bis an die Grenzen des Zynismus‘ erscheint gegenüber sowohl der stillen Resignation ins Pathologische wie dem lautstarken Sich-Einreihen in die Polonaise der praktischen Ruderknechte noch die gesündeste Reaktionsform.

„Die andere Möglichkeit wählt Odysseus selber, der Grundherr, der die anderen für sich arbeiten läßt. Er hört, aber ohnmächtig an den Mast gebunden, und je größer die Lockung wird, umso stärker läßt er sich fesseln, so wie nachmals die Bürger auch sich selber das Glück umso hartnäckiger verweigerten, je näher es ihnen mit dem Anwachsen der eigenen Macht rückte.“ (Adorno, et al., 1944/1969 S. 51) Die Selbstbindung des heutigen Konsumbürgers erscheint zunächst weniger asketisch. Dem Ideal des mündigen, aktiven, seine Gestaltungskraft souverän aus spielenden Verbrauchers gehorchend verklären sich die Fesseln zu Leitbildern eines „qualitativen“, „strategischen“ oder „nachhaltigen Konsums“ und werden verinnerlicht. Der bewusste Konsum bleibt bislang ein Privileg junger Familien aus der Mittel- bis Oberschicht – die aufstrebende Führungselite isst Bio, kauft fair und präferiert das alte Handwerk. Massenkonsum, Discounter und Pauschalprodukte sind anathema und gelten als Kennzeichen sozial Deklassierter. Die hohe Disziplin, eigene Bedürfnisse den Anforderungen der Gattung (Nachhaltigkeit) sowie dem Ideal jenes gehobenen Sozialmilieus entsprechend zu gestalten und den privaten Konsum daraufhin zu kontrollieren, ist weniger offensichtlich, der Selbstfesselung des Odysseus jedoch durchaus vergleichbar. „Aber die Lockung der Sirenen bleibt übermächtig. Keiner, der ihr Lied hört, kann sich entziehen.“ (Adorno, et al., 1944/1969 S. 50) Darum sind rein individuelle Strategien gegen die Omnipräsenz der Bilder eines übermächtigen Warenangebots, gegen den geheimen Pakt zwischen gewollter Illusion und subtiler Irreführung, aufgrund dessen etliche Verbraucher sich mit ihren Sehnsüchten und Produkterwartungen der Ent/Täuschung geradezu willig in die Arme werfen, zum Scheitern verurteilt. Hier kommt dann zu Recht der kollektive Verbraucherschutz ins Spiel, die unabhängigen Intermediäre und Agenten des Verbraucherinteresses, das keineswegs immer mit jedem Konsumentenbedürfnis konform geht.

2 Verbraucherinformation als Instrument der organisierten Verbraucherarbeit

Die Zielsetzung, Produktionsbedingungen verbraucherfreundlicher zu gestalten sowie umgekehrt die Konsumgewohnheiten der Verbraucher stärker auf Umwelt- und Sozialverträglichkeit hin auszurichten, steht mit dem Interesse des einzelnen, kurzfristigen Genuss oder materielle Vorteile zu erzielen, nicht immer im Einklang. Die Balance zwischen der Orientierung am individuellen Verbraucherbedürfnis, die in der Beratung handlungsleitend ist, und der Ausrichtung an kollektiven Interessen und globalen Zielen, welche die verbraucherpolitische Strategie lenkt, ist keineswegs prästabiliert, sondern fachlich wie politisch stets neu auszutastieren. Darum ist die Unabhängigkeit der Verbraucherarbeit von Zuwen-

dungen der Anbieter ebenso wichtig wie von der unmittelbaren Zustimmung des Publikums. Darum hat sich vor einem guten halben Jahrhundert, also seit Gründung der ersten Verbraucherzentralen und der Stiftung Warentest, Verbraucherarbeit kollektiv organisiert und bemüht sich um eine stabile Förderung durch die öffentliche Hand. Ziel dieser organisierten Verbraucherarbeit und -politik ist es, die strukturelle Unterlegenheit des Verbrauchers im Versorgungs- und Marktgeschehen soweit möglich auszugleichen, indem sie Verbraucher vor direkten oder indirekten Konsumschäden – etwa im Hinblick auf ihre Gesundheit oder informationelle Selbstbestimmung, vor irreführender Werbung und Produktgestaltung oder wirtschaftlicher Übervorteilung – schützt (defensiv) und zugleich ihre rechtliche, informationelle und vertragliche Position auf den jeweiligen Märkten nachhaltig stärkt (präventiv). Letzteres geschieht sowohl im Sinne individueller Verbrauchersouveränität, etwa durch verbesserte Transparenz über Qualität und Kosten, als auch durch kollektive Interessenvertretung und Partizipation in den verbraucherpolitisch relevanten Gremien und Entscheidungsprozessen. Als die wesentlichen Schutzgüter der Verbraucherarbeit haben sich demnach herauskristallisiert:

- **Gesundheit** im Sinne der Verlängerung der Lebenserwartung (Produktsicherheit, Prävention) und Verbesserung der Lebensqualität (Gesundheitsförderung),
- **Selbstbestimmung** in ökonomischer (Wahlfreiheit, Preis- und Qualitätstransparenz), aber auch in informationeller Hinsicht (Datenschutz, Privatheit), und
- **Nachhaltigkeit** durch Schonung der individuellen Ressourcen (Kaufkraftverteilung) sowie die Erhaltung der natürlichen (Ökologie) und sozialen (Sozialstaat) Lebensgrundlagen.

2.1 Ziele und Anforderungen an Verbraucherinformation

Neben den klassischen Aufgaben des Verbraucherschutzes und der Stärkung der Verbraucherrechte, spielt die Bereitstellung und Gestaltung relevanter Verbraucherinformation eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Verbrauchersouveränität und -kompetenz im Markt. Transparenz über Qualität (Produkt- und Prozesseigenschaften) und Kosten (individuell, sozial, ökologisch) einer Leistung soll den Einfluss der Täuschung im Tauschakt gering halten und so für einen möglichst gerechten Tausch, d.h. für fairen Wettbewerb sorgen. Wesentliche Eigenschaften guter Verbraucherinformation sind stichwortartig:

- **Richtigkeit:** Korrektheit, Aktualität, Vollständigkeit
- **Relevanz:** Konzentration auf die entscheidungsnotwendigen Sachverhalte
- **Zugänglichkeit:** Lesbarkeit, Verständlichkeit, Barrierefreiheit
- **Angemessenheit:** Verhältnis von Wahrnehmungsaufwand und Nutzen
- **Nützlichkeit:** Aufbereitung, roter Faden, Struktur, Handhabbarkeit
- **Erkennbarkeit des Senders:** Offenlegung von Interessenkonflikten
- **Adressatenbezug:** Zielgruppen, Entscheidungssituationen
- **Nutzerorientierung:** unterschiedliche Informationstiefen, Feed-back-Optionen

Keine Information wird vermutlich jedes dieser Kriterien in Perfektion erfüllen; aber sie beschreiben im Sinne eines „Als Ob“ die Konditionen, die es einzuhalten gälte, wenn Märkte dem Ideal des freien und gerechten Tausches entsprechen wollten. Dass dies eine Fiktion, wenn auch eine wohl notwendige, bleiben wird, ändert nichts am Anspruch, den daraus sich ergebenden Anforderungen stets so nah wie eben möglich zu kommen. Ausgerechnet der Lügenbaron Münchhausen liefert somit das Modell für den Umgang mit den Kriterien für gute Verbraucherinformation: sich am Schopf der eigenen Unzulänglichkeiten aus dem Sumpf der Intransparenz herauszuziehen und dabei zugleich die Überforderung der Verbraucher und eine unrealistischen Beanspruchung dessen, was Information überhaupt leisten kann, zu vermeiden. Das ist die hohe Kunst der Verbraucherinformation.

2.1.1 Informational overload und Reduktion von Komplexität

Ähnlich wie bei Medikamenten führt auch in der Verbraucherinformation der Grundsatz „viel hilft viel“ zu erheblichen Risiken und Nebenwirkungen, bis hin zu Resignation und Konsumzurückhaltung oder gar -verweigerung. Nicht von ungefähr warnte 2007 der britische National Consumer Council: „Too much information can harm!“ Den Schaden haben dabei nicht nur die für die Fehl- und Überinformation zumeist verantwortlichen Anbieter, sondern – insbesondere bei Produkten, deren Konsum dem Verbraucher zur eigenen Vorsorge empfohlen wird, wie

etwa Arzneimittel oder Alterssicherung – auch der Konsument, der aufgrund des aus seiner Sicht unverhältnismäßigen Aufwandes oder wegen akuter Verunsicherung von einer weiteren Befassung und daher am Ende von dem Produkt selbst Abstand nimmt. Die Tendenz zur Informationsüberlastung folgt aus unterschiedlichen sich gegenseitig verstärkenden Entwicklungskomponenten: Während auf der einen Seite die Produkte in den von Sättigung mehr als von Knappheit gekennzeichneten Märkten eher komplexer, differenzierter als einfacher und damit informationsbedürftiger werden, wird Verbrauchern auf der anderen Seite im neoklassisch-liberalen Erwartungshorizont für immer mehr zuvor staatlich oder in öffentlicher Verantwortung geregelte Lebensbereiche ein erhebliches Maß an Eigenverantwortung zugeschrieben: Energie, Telekommunikation, Mobilität, Gesundheit, Pflege, Post- und Paketdienstleistungen. Das hat zu einer Explosion notwendiger Wahlentscheidungen geführt, wo die Wege und Optionen zuvor weitgehend vorgezeichnet waren. Wer in dieser Welt der aufgezwungenen Entscheidungen dem neoklassischen Anspruch umfassender Informiertheit gerecht werden will, sieht sich schon für einzelner Konsumbereiche einer kaum zu bewältigenden Fülle mehr oder weniger notwendiger Informationen ausgesetzt. Mit der Erweiterung marktförmig organisierter Bereiche der Daseinsvorsorge potenzieren sich Menge und Komplexität der für die Entscheidungsfindung relevanten Daten. Hinzu kommt drittens, dass mit dem Siegeszug standardisierter Qualitätssicherungsprogramme in fast allen Produktions- und Dienstleistungsbranchen eine zuvor kaum vorstellbare Menge an Daten über Strukturen, Prozesse und Ergebnisse vorliegen, die zumindest potenziell der Wahlentscheidung der Konsumenten zugrundegelegt werden könnte, wären sie denn in geeigneter Weise verfügbar.

Vor diesem Hintergrund sind in den vergangenen Jahren mehr oder weniger kommerzielle Angebote, Informationsbroker oder Entscheidungshilfen im Internet entstanden, deren Ziel und Geschäft es ist, die verfügbaren Informationen und Daten über Qualität, Tarife und Preise von Produkten, Gütern und Dienstleistungen so aufzubereiten, dass ihre Komplexität auf die entscheidungsrelevanten Aspekte reduziert wird. Das Ideal solcher Informationsplattformen oder decision aids ist es, die Informationsasymmetrien zwischen Herstellern und Verbrauchern so weit wie möglich auszugleichen und so aus Vertrauens- und Erfahrungsgütern Suchgüter zu machen, indem ihre für den Verbraucher relevanten Qualitätskomponenten – sei es aufgrund objektiver Daten oder durch retrospektive Erfahrungsberichte – vergleichbar dargestellt und so für Wahlentscheidungen aufbereitet werden. Je komplexer das Produkt ist, desto mehr wird die Informationsreduktion auch auf eine bewertende

Symbolik (z.B. Ampelfarben oder Schulnoten) nicht verzichten können. Beispiele hierfür finden sich im Lebensmittelbereich, etwa der Hygienebarometer für Gaststätten, aber auch im Gesundheitswesen (Krankenhaus- und Arztsuchportale) und in der Pflege (Transparenzvereinbarung für Pflegeeinrichtungen). Im Vergleich zu früheren Medien bietet das Internet die Möglichkeit, Informationen in unterschiedlicher Tiefe nutzeradjustiert aufzubereiten. So kann erstmals durch eine intelligente Darstellung und Navigation die Komplexität der zugrundeliegenden Datenbanken mit der Unterschiedlichkeit der Nutzertypen und Informationsbedürfnisse konsumentengerecht vermittelt werden.

2.1.2 Informational divide und soziale Differenzierung

Schon immer sind Marktprozesse medial vermittelt worden. Seit dem 20. Jahrhundert sind Medien- und Werbebranche indes so verflochten, dass die eine ohne die andere kaum lebensfähig wäre. Wer in der Vergangenheit aus Gründen der Gesundheitsförderung oder des Verbraucherschutzes Werbebeschränkungen oder gar -verbote durchsetzen wollte, sah sich daher stets mindestens zwei Lobbygruppen gegenüber, der betroffenen Industrie und der Medienbranche, privaten Sendern und Verlagen. Heute verlagern sich jedoch immer mehr Kaufentscheidungen, ja ganze Märkte ins Internet. Der Zugang zu den neuen Medien, die Präsenz in der längst mehr als nur virtuellen Realität wird immer mehr zum Kennzeichen von Zugehörigkeit überhaupt; neben Bildung und Einkommen kommt der milieukonformen Mediennutzung entscheidende Bedeutung im Wechselspiel von Inklusion und Exklusion sozialer Gruppen und Individuen zu. Die Welt der medial vermittelten Waren- und Kontaktmärkte teilt sich user und looser. Findige Internetnutzer kommen dabei der gottgleichen, allwissenden Position des idealen homo oeconomicus näher als alle Verbraucher zuvor. Sie können am heimischen PC Angebote und Preise bequem vergleichen und das für sie günstigste Angebot herausfischen. Automatisierte Preisvergleiche, Entscheidungs- und Suchhilfen erleichtern die Auswahl und stellen im besten Fall alle kaufrelevanten Informationen nutzeradjustiert zur Verfügung. Freilich sind die Internetkonsumenten auch den auf das Medium eingestellten Marketingstrategien – etwa die kommerzielle Platzierung von Produkten in Suchmaschinen – ausgesetzt, die sie womöglich noch weniger durchschauen, gerade weil das Medium suggeriert, sie seien es, die suchten, wohingegen sie doch erst eigentlich von den Angebotene gefunden werden. Die durch die systematische Auswertung von Suchpfaden und Nutzerprofilen mögliche und bereits mit Elan betriebene Individualisierung des Marketings lässt die Reklame alten Stils mit ihren massenmedialen Streubotschaften als antiquiert erscheinen. Heute liefert der Kunde durch die

Spuren seines Suchverhaltens selbst die allernützlichsten Indizien für eine gezielte Produktpräsentation ohne Streuverluste; Werbung im klassischen Sinne ist hier tatsächlich von gestern.

Wie im alten Klassenverhältnis zählen neben der Grenze zwischen denen, die drinnen sind, zu denen draußen auch im Innern noch die feinen Unterschiede zwischen Benutzen und Benutztwerden. Während dort das Entweder-Oder von Ein- und Ausschluss in rigoroser Härte gilt, entfaltet sich hier eine spezifische Herr-Knecht-Dialektik wechselseitiger Abhängigkeiten. Obgleich einerseits kaum irgendwo geringere Anstrengungen unternommen werden, die Aufmerksamkeit der Nutzer durch subtil angelegte Manipulation zu erringen, stellt das Internet mit seinen sozialen Netzwerken sich dennoch als ideales Element kaum planbarer, autopoietischer Schwarmintelligenz dar. Dabei spielen Mediennutzertypen und Milieus eine ebenso wichtige Rolle wie Grade von Souveränität, die ihrerseits vom Bildungsstand und Erfahrungshorizont des bisherigen Lebens im Netz abhängig sein mögen. Die Rollen der user sind dabei vielfältig; sie changieren vom allwissenden, umfassend informierten und die verfügbaren Daten souverän sortierenden Profikonsumenten über den Asketen, der mit seinen finanziellen Ressourcen ebenso geizig haushaltet wie mit der Preisgabe seiner Vorlieben und am liebsten keinerlei Suchspuren hinterläßt, bis hin zum ziellosen Netzflaneur, der sich von Außenimpulsen und Signalreizen in die eine oder andere Richtung locken lässt, ohne freilich allzu lange zu verharren. Sie sind die Deuteronisten des Schwarms, zwar nicht sein Impulsgeber, aber diejenigen, die aus dem singulären Anstoß einen Schwarm erst werden lassen. Ihrer bedarf das Netz, um auch als Massenmedium alten Stils funktionieren zu können. So wird unter den Bedingungen des Web 2.0 Verbraucherinformation für ihre Produzenten wie ihre Nutzer zugleich einfacher und komplizierter. Immerhin kommt dem suchenden und bewertenden, Spuren hinterlassenden Verbraucher immer größere Bedeutung als Ressource von Information und Qualitätsdaten über Leistungen zu, die sich anders als durch die systematische Auswertung der Konsumentenerfahrung gar nicht vergleichen ließen. Die Zeit der transparenzfreien Erfahrungs- und Vertrauensgüter könnte sich ihrem Ende zuneigen – für diejenigen, die sich im Netz bewegen. Für die draußen jedoch verdichten sich die Nebel des Nichtwissens und der Inkompetenz. „Es ist niemals ein Dokument der Kultur, ohne zugleich ein solches der Barbarei zu sein.“ (Benjamin, 1961 S. 271f)

Literaturverzeichnis

Adorno, Theodor W. 1970b. Negative Dialektik; Gesammelte Schriften. [Hrsg.] Rolf Tiedemann. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1970b. Bd. 6.

Adorno, Theodor W. und Horkheimer, Max. 1944/1969. Dialektik der Aufklärung - Philosophische Fragmente; Gesammelte Schriften. [Hrsg.] Rolf Tiedemann. New York/Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1944/1969. Bd. 3.

Benjamin, Walter. 1961. Illuminationen - Ausgewählte Schriften. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1961.

Hörisch, Jochen. 1988. Die Wut des Verstehens - Zur Kritik der Hermeneutik. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1988.

Kant, Immanuel. 1977. Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, Werke. [Hrsg.] Wilhelm Weischedel. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1977. Bd. 7.

Marx, Karl. 1971. Das Kapital - Kritik der politischen Ökonomie. [Hrsg.] Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK des SED. Berlin : Dietz, 1971. Bd. 1.

Oehler, Andreas und Reisch, Lucia A. 2008. Behavioral Economics - eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik. [http://www.vzbv.de/mediapics/studie_behavioral_economics_12_2008.pdf] [Hrsg.] Verbraucherzentrale Bundesverband. Berlin : vzbv, 2008.

Platon. 1940. Das Gastmahl (Symposion); Sämtliche Werke. Berlin : Lambert Schneider, 1940. Bd. 1.

Sohn-Rethel, Alfred. 1972. Geistige und körperliche Arbeit – Zur Theorie der gesellschaftlichen Synthesis. Frankfurt a.M. : Suhrkamp, 1972.

Wiswede, Günter. 1973. Motivation und Verbraucherverhalten. München : UTB Reinhardt, 1973.

Dr. Marcus Girnau

Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V.

Umfang und Grenzen von Verbraucherinformationsregelungen aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft

1. Einleitung

Die rechts- und verbraucherpolitische Diskussion über die Erweiterung der Verbraucherinformationsrechte und die Öffnung behördlicher Aktenbestände kann auf eine lange Entstehungsgeschichte zurückblicken. Neben den auf entsprechenden unionsrechtlichen Grundlagen basierenden Regelungen auf freien Zugang zu Umweltdaten im Umweltrecht (Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder) gilt in Deutschland seit dem 1. Januar 2006 das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG). Dieses gewährt den Verbrauchern ein allgemeines Informationszugangsrecht zu amtlichen Informationen, die bei Behörden des Bundes vorliegen. Zudem formuliert das IFG bestimmte Ausnahmetatbestände, um Interessenkollisionen angemessen Rechnung zu tragen. Neben diesem Bundesgesetz existieren mittlerweile auf Landesebene Informationsfreiheitsgesetze in den elf Bundesländern. Auch im Lebensmittelrecht bestehen in Art. 10 sowie Art. 19 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (sog. Basis-Verordnung) und in dem seit dem 7. September 2005 geltenden § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) bereits Vorgaben, die sich mit der Verbraucherinformation befassen.

Der mit dem am 1. Mai 2008 in Kraft getretenen Verbraucherinformationsgesetz (VIG) neu geschaffene Rechtsanspruch der Verbraucher auf weitgehenden Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen über Erzeugnisse des LFGB hat in Ergänzung zu den bestehenden Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes zu einem „Paradigmenwechsel“ im deutschen Recht geführt. Mit dem IFG und dem VIG wird der bisher im deutschen Verwaltungsrecht geltende Grundsatz des Amtsgeheimnisses bzw. der beschränkten Aktenöffentlichkeit zugunsten des Grundsatzes der Aktenöffentlichkeit quasi umgekehrt. So wird durch beide Gesetze der Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen nicht wie bisher an das Vorhandensein eines berechtigten Interesses sowie einer bestimmten Verfahrensstellung – etwa als Beteiligter eines Verwaltungsverfahrens – geknüpft. Vielmehr wird durch das VIG wie das IFG ein grundsätzlich voraussetzungsloser Anspruch auf Informa-

tionsoffenlegung geschaffen, der lediglich durch die abschließend spezifizierten Ausschluss- oder Beschränkungsgründe begrenzt werden kann. Alle Beteiligten (Behörden, Wirtschaft und Verbraucher) mussten den richtigen Umgang mit diesem neuen Instrumentarium erst erlernen.

Aufgrund vielfacher Fehlvorstellungen in der Öffentlichkeit ist an dieser Stelle auf die grundsätzlich unterschiedlichen Regelungsgegenstände von Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 bzw. § 40 LFGB auf der einen und den Vorgaben des VIG auf der anderen Seite hinzuweisen. Während erstere Vorschriften eine präventive, proaktive und schnelle Information der gesamten Öffentlichkeit (Allgemeinheit) zum Zwecke der Gefahrenabwehr für besonders geschützte Verbraucherinteressen zum Gegenstand haben, betrifft das Verbraucherinformationsgesetz repressive (nachträgliche) Auskunfts- bzw. Informationsansprüche einzelner anfragender Verbraucher zu Recherchezwecken ohne zeitlichen Handlungsdruck. Da es in den Fällen des Verbraucherinformationsgesetzes gerade nicht um die Abwehr akuter Gefahren unter besonderem zeitlichen Druck geht, sind hier die Verfahrensrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten für die betroffenen Unternehmen und Unternehmer zwangsläufig stärker zu gewichten. Diese komplett unterschiedlichen Regelungsgegenstände sollten daher – auch in den politischen Diskussionen – streng auseinandergehalten werden.

Der BLL hat immer darauf hingewiesen, dass die Lebensmittelwirtschaft das Ziel einer sachgerechten Information der Verbraucher unterstützt. Neben der Beachtung der zahlreichen Regelungen zur Kennzeichnung und Verbraucherinformation bietet die Wirtschaft interessierten Verbrauchern in zunehmendem Maße auf freiwilliger Basis eine intensive Kundeninformation und -beratung durch Telefon-Hotlines, Internetseiten und persönliche Kundenkontakte an, die vom Verbraucher stark genutzt werden. Es besteht daher ein umfangreicher und stetig wachsender direkter Kontakt zwischen Verbrauchern und Unternehmen, der das Grundvertrauen in die Lebensmittelwirtschaft stärkt, wie jüngste Meinungsumfragen zeigen. Neben Internetgestützten Möglichkeiten zur Selbstinformation nutzen Verbraucher demnach sehr intensiv vor allem Anfragemöglichkeiten per E-Mail oder Telefon. Jährlich gehen bei den in einer internen Umfrage befragten Unternehmen insgesamt allein über 1,5 Mio. telefonische Anfragen ein. Daneben beantworten geschulte Fachkräfte und Ernährungsberater Fragen zu gesunder Ernährung, Bewegung oder speziellen Ernährungsformen. Die freiwilligen Initiativen der Lebensmittelwirtschaft haben damit einen deutlich höheren Zulauf von Seiten der einzelnen Verbraucher als die Anfragen in den ersten zwei Jahren des Verbraucherinformationsgesetzes.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung gesetzlicher Verbraucherinformationsregelungen ist es für den BLL elementar, dass die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Lebensmittelwirtschaft und im Extremfall die Existenz betroffener Unternehmen durch den Vollzug des Verbraucherinformationsgesetzes nicht gefährdet werden darf. Die Nennung von Produkt- und Unternehmensnamen in der Öffentlichkeit betrifft bekanntermaßen gerade bei Lebensmitteln einen äußerst sensiblen Bereich. Frühzeitige, ungesicherte Informationsoffenlegung, Fehlinterpretationen oder Panikmeldungen können für die betroffenen Unternehmen unübersehbare wirtschaftliche Konsequenzen haben, d.h. zu Absatzeinbrüchen und Unternehmenskrisen bis hin zur Existenzgefährdung führen. Unternehmen oder Produkte dürfen daher nicht in ungerechtfertigter Weise an einen öffentlichen Pranger gestellt werden.

Die öffentliche Nennung von Produkt- oder Unternehmensnamen, insbesondere wenn sie durch eine Behörde mit ihrer staatlichen Autorität erfolgt, wird leicht als „Warnung“ verstanden mit den genannten Folgen für die betroffenen Unternehmen.

Diese wird schnell eine unkontrollierte, flächendeckende Eigendynamik entwickelt haben. Falls sich später ihre Unbegründetheit herausstellt, wird ihr zwar nachträglich der Boden entzogen, ohne dass aber die eingetretenen Folgewirkungen für das oder die betroffenen Unternehmen rücknehmbar sind. So hat auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in einem Urteil vom 13. September 2010 festgestellt, dass „Verwaltungshandeln durch Information irreversibel ist und eine Verbraucherinformation zu – angeblichen – Rechtsverstößen eines Unternehmens für dieses existenzgefährdend oder sogar existenzvernichtend sein kann“. Es ist und bleibt daher die Kernforderung der deutschen Lebensmittelwirtschaft, dass auch bei der zukünftigen Ausgestaltung des Verbraucherinformationsgesetzes ein angemessener Ausgleich von Informationsinteressen der Verbraucher und legitimen Schutzinteressen der Unternehmen zwingend zu gewährleisten ist.

2. Kritikpunkte am Verbraucherinformationsgesetz

In den nachfolgenden Punkten besteht aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft dagegen Änderungsbedarf:

2.1. „Hinreichende Bestimmtheit“ von Anträgen

Die ersten zwei Jahre des VIG waren geprägt von Anträgen einzelner Umwelt- und Verbraucherverbände, die die Reichweite des Informati-

onszugangs durch umfassende Auskunftsanträge austesteten und dadurch die personellen Ressourcen der betroffenen Behörden und der anzuhörenden Unternehmen erheblich strapazierten. Mit kostenträchtigen Ausforschungs- oder Pauschal-Anträgen ohne Konkretisierung oder Eingrenzung auf einen bestimmten Sachverhalt wollten sie sich einen Gesamtüberblick über das bei den Behörden vorhandene Wissen verschaffen und den behördlichen Datenpool möglichst umfassend für eigene Interessen abschöpfen. Solche pauschalen Ausforschungs- oder Pauschal-Anträge ohne eine irgendwie geartete Konkretisierung bzw. Eingrenzung auf einen Lebenssachverhalt sind nach Auffassung des BLL als unzulässig anzusehen. Nähere Konkretisierungen oder Eingrenzungen scheinen dem Antragsteller in diesen Fällen auch mit Blick auf den Regelungszweck des VIG zumutbar zu sein. Auch wenn das Verbraucherinformationsgesetz nach seinem Regelungszweck weit auszulegen ist, sind im Rahmen des Gesetzesvollzuges – nicht zuletzt unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – die Informationsinteressen der Allgemeinheit und die legitimen Schutzinteressen der Unternehmen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Derartige weder mit dem Bestimmtheitsgebot noch mit dem Gesetzeszweck zu vereinbarende Pauschalanträge sind bei einer Modifizierung des VIG zu unterbinden.

2.2. Die Definition des „Rechtsverstoßes“

Als zweites Kernproblem beim Vollzug des Verbraucherinformationsgesetzes hat sich nach den Erfahrungen der Praxis die Frage herauskristallisiert, wann eigentlich ein „Rechtsverstoß“ im Sinne des Verbraucherinformationsgesetzes vorliegt. So geht es im Rahmen der Anhörung nach VIG immer häufiger um Sachverhalte oder Untersuchungsbefunde, zu denen die betroffenen Unternehmen vorher niemals in einem Verwaltungs- oder Bußgeldverfahren förmlich angehört wurden. Es handelt sich vielmehr um Gutachten von Untersuchungsämtern, in denen eine Abweichung von den Vorschriften des Lebensmittelrechts dargelegt wird. Die Befunde der Untersuchungsämter wurden von der zuständigen Vollzugsbehörde aber nicht weiterverfolgt, d. h. es wurden keine weitergehenden Vollzugsmaßnahmen daran geknüpft. Dennoch werden die Befunde in den Behördenunterlagen schlagwortartig als „Verstoß“ bezeichnet.

Aus Sicht des BLL kann die Feststellung eines „Rechtsverstoßes“ aber nicht bereits durch ein Analysengutachten eines Untersuchungsamtes erfolgen, in welchem für das Produkt eine Abweichung von den Vorschriften des Lebensmittelrechts dargelegt wird. Insoweit setzt das Ver-

dikt des Rechtsverstoßes auch nach den Feststellungen des VGH Baden-Württemberg im vorgenannten Urteil eine juristische Bewertung des Untersuchungsergebnisses voraus, wofür die Untersuchungsämter keine Kompetenz haben, sondern nur die Vollzugsbehörden. Erachtet die zuständige Vollzugsbehörde danach die Veranlassung von behördlichen Maßnahmen gegenüber dem betroffenen Unternehmen nicht für notwendig und bleibt sie untätig, muss davon ausgegangen werden, dass in diesen Fällen kein hinreichender Tatverdacht im Hinblick auf das Vorliegen verfolgungswürdiger Verstöße gegen das Lebensmittelrecht bestanden hat. Aus diesem Grunde kann der Informationsanspruch hier nicht auf die Tatbestandsvariante „Daten über Verstöße gegen das Lebensmittelrecht“ gestützt werden, da ein Rechtsverstoß eben nicht tatbestandsmäßig festgestellt ist.

Die im Referentenentwurf eines VIG-Änderungsgesetzes vom 3. Februar 2011 vorgesehene Definition des „Rechtsverstoßes“ als „objektive Normabweichung“ würde künftig dazu führen, dass über die Änderung des VIG, d.h. einer bundesrechtlichen Vorschrift, gegenüber einer nach Landesrecht für den Vollzug des Lebensmittelrechts überhaupt nicht zuständigen Behörde (z.B. einem Untersuchungsamt) ein Auskunftsanspruch über lebensmittelrechtliche Verstöße geschaffen wird. Diese Behörde wird damit verpflichtet, sich zumindest in Belangen der Verbraucherinformation wie eine Vollzugsbehörde der Lebensmittelüberwachung zu äußern. Dies erscheint aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft bedenklich.

2.3. Ausnahme „laufender Verwaltungsverfahren“

Viele behördliche Ermittlungen erweisen sich nach einer näheren Prüfung als unbegründet. Das Verwaltungsverfahren beginnt schon in einem sehr frühen Stadium, in dem Informationen über angebliche Gesetzesverstöße noch in keiner Weise überprüft, geschweige denn abgesichert sind (bspw. Mitteilung angeblicher Gesetzesverstöße inländischer Unternehmen zwischen Behörden der Mitgliedstaaten). Gerade die vorschnelle Offenlegung angeblicher, aber noch nicht überprüfter Rechtsverstöße und damit der Inhalte nicht abgeschlossener Verwaltungsverfahren durch die Behörden kann für Unternehmen unumkehrbare sowie existenzgefährdende Konsequenzen haben, zumal in diesen Fällen keine Güter- bzw. Interessenabwägung gefordert ist. Sie kann überdies aufgrund des hierdurch entstehenden öffentlichen Drucks eine sachgemäße Behördenentscheidung gefährden.

Aus diesem Grunde sollten laufende Verwaltungsverfahren aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft ohne Einschränkung einen Ausschlussgrund für

den individuellen Informationsanspruch gegenüber Behörden bilden; nur so können die Verbreitung völlig ungesicherter Informationen, beispielsweise durch Instrumentalisierung durch Wettbewerber oder andere interessierte Kreise, und die Entstehung schwerer wirtschaftlicher Schäden auf der Basis einer falschen Informationsgrundlage vermieden werden. Der im Verbraucherinformationsgesetz vorgesehene Ausschluss der Informationsoffenlegung in einem nachfolgenden Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren kommt in diesen Fällen zu spät und ist für die Betroffenen im Ergebnis wirkungslos. Die bisherige Möglichkeit, in bestimmten Fällen bereits während laufender Verwaltungsverfahren anfragenden Verbrauchern Auskünfte zu erteilen, ist daher zu streichen. Umso bedenklicher erscheint daher der Ansatz des aktuellen Änderungsentwurfes, einen Informationsausschluss auch bei laufenden Bußgeld- und Strafverfahren zu einer begründungsbedürftigen Ausnahme zu machen.

2.4. Art und Umfang einer behördlichen Verpflichtung zur Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit

Nach § 5 Abs. 3 VIG ist die auskunftspflichtige Behörde nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der offen zu legenden Information zu überprüfen, soweit es sich nicht um personenbezogene Daten handelt. Jedoch ist die Stelle verpflichtet, die Information nur gemeinsam mit ihr möglicherweise bekannten Hinweisen auf die Zweifel an der Richtigkeit der Information herauszugeben.

Die Pauschalität dieser Formulierung ist von Seiten der Lebensmittelwirtschaft bereits im Gesetzgebungsverfahren stark kritisiert worden. So darf mit Blick auf die erheblichen Konsequenzen einer Nennung von Produkt- oder Unternehmensnamen in der Öffentlichkeit die Behörde nicht generell von der Verpflichtung entbunden werden, die sachliche Richtigkeit der offen zu legenden Informationen zu überprüfen und die Verantwortung hierfür zu übernehmen. Hierfür spricht auch das verfassungsrechtliche Gebot, dass staatliche Informationen verständlich, zutreffend und vollständig zu sein haben. Der BLL hatte schon damals geäußert, dass er eine Beschränkung der Überprüfungspflicht nur auf solche Informationen beziehen könne, die die Behörde von den Unternehmen selbst generiert hat, nicht aber auf selbst erstellte Daten oder in Auftrag gegebene Unterlagen (wie z. B. Untersuchungsgutachten). Ansonsten könne das fehlende Prüferfordernis im Ergebnis zu einer nicht gerechtfertigten Haftungsbeschränkung bzw. zu einem teilweisen Haftungsausschluss führen.

3. Weitere Diskussionspunkte im Rahmen der Evaluierung des VIG und Positionierung der Lebensmittelwirtschaft

3.1 Forderung nach Einschränkung der Verfahrensrechte

Der derzeitigen, nach ausgiebigen Beratungen zustande gekommenen Fassung des VIG ist das erkennbare Bemühen um die Sicherstellung eines angemessenen Ausgleichs zwischen den weitreichenden Informationszugangsrechten der Verbraucher und den legitimen Schutzinteressen der Unternehmen zu entnehmen. Dabei sind für die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft insbesondere der verfassungsrechtlich verankerte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die weitgehend angemessene verfahrensrechtliche Beteiligung im Falle einer Betroffenheit von Drittinteressen von besonderer Relevanz. Verfahrensrechte der Unternehmen in Verwaltungsverfahren wie das Recht auf Anhörung und Stellungnahme sind als elementare Bürgerrechte grundgesetzlich abgesichert und nicht nach politischem Gutdünken disponibel! Diese Rechte sind unteilbar und stehen auch Unternehmen zu. Dies gilt auch für die Möglichkeit einer Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes vor einer tatsächlichen Informationsoffenlegung. Insoweit erscheint das außergerichtliche und gerichtliche Rechtsschutzsystem des § 4 VIG bei der Betroffenheit von Rechten Dritter insgesamt als sehr ausgewogen. Angesichts der weitreichenden wirtschaftlichen Folgen, die eine ungerechtfertigte Offenlegung geschützter Informationen für ein Unternehmen haben kann, wird die in § 4 VIG vorgegebene Verfahrensweise für einen angemessenen Rechtsschutz betroffener Dritter für zwingend erforderlich gehalten. Die im Änderungsentwurf vorgesehene gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Informationsoffenlegung als Regelfall erscheint dagegen unverhältnismäßig und kann aus rechtlicher Sicht nicht mit der öffentlichen Kritik an einer hierdurch bewirkten Verzögerung der Auskunftserteilung begründet werden.

Die Regelungen über Ausschluss- und Beschränkungsgründe und die Verfahrensrechte sind daher aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft auch künftig in vollem Umfang sicherzustellen.

3.2 Forderung nach einer Einschränkung des Begriffs Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind von erheblicher Bedeutung für den Bestand und den Wert eines Unternehmens und genießen einen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Aus diesem Grunde werden diese Grundlagen eines Unternehmens auch von Art. 14 GG als Teil des

Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verfassungsrechtlich besonders geschützt. Ferner kann auch der Schutzbereich der Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz tangiert sein, wenn die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen an Mitbewerber dem betroffenen Lebensmittelunternehmer seinen wirtschaftlich relevanten Vorsprung nimmt. Vor dem Hintergrund dieses hohen verfassungsrechtlichen Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft in Übereinstimmung mit § 6 IFG die Möglichkeit einer Abwägung mit dem öffentlichen Informationsinteresse sowie die im Referentenentwurf vorgesehenen Einschränkungen des Ausschlussgrundes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abzulehnen. Ansonsten besteht die erhebliche Gefahr, dass die berechtigten Schutzinteressen der Unternehmen durch Ausforschung unterlaufen werden. Ebenso dürfte eine Abwägungsentscheidung der Behörden in dieser wichtigen Frage zu verstärkten Amtshaftungsprozessen mit den Betroffenen führen. Im Falle einer Einwilligung des betroffenen Lebensmittelunternehmens zur Offenlegung dieser Informationen liegt dagegen bereits tatbestandlich kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis mehr vor.

Der absolute Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist daher gerechtfertigt und vollumfänglich beizubehalten. Der BLL hatte schon im Gesetzgebungsverfahren wiederholt darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber mit der fehlenden eigenständigen Begriffsdefinition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im VfGH bewusst an die bereits existierende Ausfüllung des gleichlautenden Begriffs durch die ständige Rechtsprechung und Kommentierung zu § 17 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) anknüpfen will. Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis betrifft danach „Tatsachen, die mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zusammenhängen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem erkennbaren Willen des Inhabers sowie dessen berechtigtem wirtschaftlichem Interesse geheim gehalten werden sollen“. Diese Voraussetzungen müssen gleichzeitig und kumulativ vorliegen. Als Kernfrage für das Eingreifen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist danach das Merkmal des „berechtigten wirtschaftlichen Interesses an der Geheimhaltung“ nach objektiven Gesichtspunkten im Einzelfall zu klären. Maßgeblich hierfür ist vor allem die schutzwürdige wettbewerbliche Relevanz der Information.

Das betroffene Unternehmen kann lediglich eine Information als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis kenntlich machen. Ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt, ermittelt die Behörde, sofern es nicht offenkundig ist, durch entsprechende Beteiligung der betroffenen Dritten im Verwaltungsverfahren. Ob beispielsweise amtliche Mess-, Analyse-

und Kontrollergebnisse Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen, ist im Einzelfall auf der Grundlage der geltenden Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes zu beurteilen. Die abschließende Entscheidung über das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses obliegt allerdings der Behörde; deren Bewertung ist wiederum durch die Gerichte voll justiziabel. Von daher ist der immer wieder erhobene Vorwurf falsch, allein die subjektive Klassifizierung einer Information als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis durch das Unternehmen löse zwangsläufig die absolute Sperrwirkung aus. Auch die Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass die zuständigen Behörden sehr wohl nachprüfen und selbst darüber entscheiden, ob es sich bei den von den Unternehmen entsprechend kenntlich gemachten Informationen tatsächlich um „Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse“ im Sinne des VIG handelt.

3.3 Forderung nach einem Informationsanspruch gegen Unternehmen

Die im Rahmen der Evaluierung des VIG vom BMELV in Auftrag gegebene rechtsvergleichende Studie des Instituts für Ausländisches und Internationales Privat- und Wirtschaftsrecht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg zur Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts hat sich intensiv mit der Analyse des Niveaus des Verbraucherschutzes durch Verbraucherinformation in verschiedenen EU-Ländern und den USA befasst. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass „sämtliche untersuchten Rechtsordnungen über ein dem deutschen Informationsfreiheitsgesetz vergleichbares Gesetz verfügen“. Ein dem Verbraucherinformationsgesetz vergleichbares Gesetz ist hingegen in den anderen Ländern unbekannt. Ferner wird hervorgehoben, dass „sich in keiner der untersuchten Rechtsordnungen ein Direktanspruch auf Information gegen Unternehmer findet“. Als Gesamtergebnis wird festgestellt, dass das Schutzniveau in Deutschland dem der untersuchten Rechtsordnungen entspricht.

Die Festlegung gesetzlicher Informationsansprüche gegen die Unternehmen ist danach zum einen den europäischen Rechtsordnungen bislang gänzlich unbekannt und zum anderen aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft aufgrund ihrer bereits erwähnten umfangreichen freiwilligen Verbraucherkommunikationsaktivitäten auch unnötig. Schon aus Gründen des Wettbewerbs haben die Unternehmen nämlich ein hohes Interesse daran, die Wünsche der Verbraucher einschließlich ihres Informationsbedarfs bezüglich der angebotenen Produkte zu befriedigen. Dies gilt besonders für die von vielen Unternehmen angestrebte Marken- und Kundenbindung. Der Wettbewerb ist daher der wichtigste Garant für eine umfassende Information der Verbraucher.

Der Verzicht auf einen gesetzlichen Informationsanspruch gegen Unternehmen ist daher sachlich gerechtfertigt und erscheint vor dem Hintergrund der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen im Binnenmarkt auch geboten.

3.4 Forderung nach einer restriktiveren Fassung des § 40 LFGB

Bereits die jetzige Fassung von § 40 LFGB ist, soweit sie über das unionsrechtliche Regelungsniveau von Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 hinausgeht, gewichtigen rechtlichen Bedenken ausgesetzt. Soweit nun im Referentenentwurf beabsichtigt ist, eine automatische Veröffentlichungspflicht im Fall einer behördenseitig lediglich angenommenen Ordnungswidrigkeit vorzusehen, stehen dem bereits die einschlägigen Regelungen der Strafprozessordnung entgegen. Wenn eine Behörde Anlass für die Annahme einer Ordnungswidrigkeit oder gar Straftat hat, sind die entsprechenden Schritte zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens einzuleiten. Dies hat de iure zur Folge, dass Informationen über Verfahrensinhalte, insbesondere die Nennung des Namens des Verfahrensbetroffenen usw., entsprechend den Regeln der Strafprozessordnung grundsätzlich zu unterbleiben haben und nur ausnahmsweise, insbesondere zum Zwecke der Gefahrenabwehr zulässig sind. Diesen Grundsätzen widerspricht die vorgesehene Regelung in offensichtlicher Weise. Die vorgesehene Regelung würde im Ergebnis dazu führen, dass die Behörden zur öffentlichen Mitteilung eines Ordnungswidrigkeitenverdachts verpflichtet wären. Das steht allerdings insbesondere auch im offensichtlichen Widerspruch zu den von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätzen, wonach öffentliche Informationen selbst über den Verdacht von Straftaten durch Ermittlungsbehörden nur unter einschränkenden Bedingungen zulässig sind.

3.5 Forderung nach einer Veröffentlichung der amtlichen Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung (Smiley; Kontrollbarometer)

Eine effizient arbeitende amtliche Lebensmittelüberwachung und ein effektiver, einheitlicher Vollzug des Lebensmittelrechts sind für Verbraucher ebenso wie für die anbietende Wirtschaft unerlässlich. Dabei bietet das geltende Recht den Überwachungsbehörden die notwendigen Instrumente, um auf Verstöße im Bereich des Lebensmittelrechts in einzelfallgerechter und angemessener Form zu reagieren – von der Möglichkeit effektiver persönlicher Sanktionen durch Geldbußen oder Strafen bis hin zu einer Betriebsschließung. Zu diesem Instrumentarium gehören nicht Veröffentlichungen nach Art der Pankower Negativliste, die „Pranger“-Charakter haben. Eine öffentliche Anprangerung im Internet kann –

schon aus Gründen einer effektiven Rechtsdurchsetzung – nicht den Vollzug des Lebensmittelrechts durch die Überwachung ersetzen, d. h. Mängel sind zum Schutz sämtlicher Verbraucher abzustellen; es genügt nicht, lediglich eine unbestimmte Zahl von Verbrauchern im Internet darauf hinzuweisen. Die Lebensmittelwirtschaft hält die in letzter Zeit mehrfach zu beobachtende Tendenz der Verschiebung des behördlichen Instrumentariums weg von den ordnungspolitischen Maßnahmen (konsequenter Vollzug des geltenden Rechts) hin zu Maßnahmen einer Verhaltensänderung durch Veröffentlichung im Internet für nicht zielführend und rechtlich bedenklich.

Die Behörden sind an den Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung gebunden und insoweit zuerst zu risikoorientierter Überwachung und Vornahme geeigneter Vollzugsmaßnahmen verpflichtet. Gegen die Veröffentlichung von Rechtsverstößen im Internet, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch Gegenstand von laufenden Verfahren sind, bestehen aus Sicht des BLL mit Blick auf die Unschuldsvermutung und die bestehenden Verfahrensrechte des Betroffenen erhebliche rechtliche Bedenken.

Anlässlich der 6. Verbraucherschutzministerkonferenz am 17. September 2010 in Potsdam haben die Verbraucherschutzminister des Bundes und der Länder den Beschluss gefasst, *„ein bundesweit verbindliches Modell zur Transparentmachung von Ergebnissen der amtlichen Lebensmittelkontrollen mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben einzuführen und eine geeignete rechtliche Grundlage für eine betriebsbezogene Veröffentlichung in allgemein verständlicher Form zu schaffen“*. Bei der Ausarbeitung des Konzepts sollen insbesondere die Aspekte „Kostenneutralität und geringer Aufwand für die Überwachungsbehörden“ berücksichtigt werden.

Bislang sind Organisation und Ausstattung der amtlichen Lebensmittelüberwachung ausschließlich an der Wahrnehmung der bestehenden Vollzugsaufgaben ausgerichtet. Demgemäß werden die Lebensmittelunternehmen bislang nach einem risikoorientierten Ansatz kontrolliert, d. h. bestimmte Betriebe werden intensiver überwacht als andere. Mit der Veröffentlichung von amtlichen Kontrollergebnissen im Rahmen der Lebensmittelüberwachung, insbesondere unter Einbeziehung wertender Elemente (z.B. Smiley; farblich unterlegtes Kontrollbarometer), würde ein entscheidender, neuer Aspekt hinzukommen. So hat eine (bewertende) Veröffentlichung von amtlichen Kontrollergebnissen im Rahmen der Lebensmittelüberwachung durch die damit geschaffene Möglichkeit, Unternehmensvergleiche vorzunehmen, zwangsläufig Wettbewerbsauswir-

kungen für das betroffene Unternehmen. Die Wettbewerbsstellung des betroffenen Unternehmens kann hierdurch in positiver oder negativer Weise tangiert sein; dies ist ja gerade ein politisch gewünschter mittelbarer Effekt solcher Maßnahmen.

Die Wettbewerbsrelevanz einer öffentlichen Einordnung / Klassifizierung betroffener Unternehmen muss sich daher bereits aufgrund der potenziellen wirtschaftlichen Folgen für das betroffene Unternehmen auch auf die Art und Weise der Organisation der amtlichen Lebensmittelüberwachung auswirken. Bei einer Einführung des von der VSMK angedachten Modells müssten deutschlandweit kontinuierliche und zeitlich eng getaktete Kontrollen durch die amtliche Lebensmittelüberwachung für sämtliche betroffene Lebensmittelbetriebe sichergestellt werden, um zumindest halbwegs aktuelle, vergleichbare und repräsentative Ergebnisse zu liefern. Eine Ausrichtung der Kontrolldichte an der bestehenden Risikoeinstufung ist aufgrund der komplett anders ausgerichteten Zielrichtung sowie der beschriebenen Konsequenzen des Modells aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft nicht möglich. Die Gleichbehandlung aller Unternehmen muss schon aus Wettbewerbsgründen gewährleistet sein. Nichts anderes kann aus Verbrauchersicht gelten: Die Gleichbehandlung der Unternehmen ist die Kehrseite und die Bedingung der Vergleichbarkeit aus Sicht der Verbraucher. Nur wenn die Unternehmen gleich behandelt werden, stehen den Verbrauchern auch vergleichbare Informationen zur Verfügung. Ferner ist aufgrund der beschriebenen Wettbewerbsauswirkungen auch im Fall der Veröffentlichung geringfügiger Mängel schon aus Rechtsgründen – zum Ausgleich und zugunsten des Betroffenen – die Möglichkeit einer zeitnahen Nachkontrolle und damit der weitestgehenden Rehabilitation zu garantieren.

Aus diesem Grunde setzt aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft eine praktische Umsetzung des Modells zwingend eine angemessene Aufstockung der personellen und sachlichen Ressourcen im Bereich der Lebensmittelüberwachung voraus. Es ist zudem absehbar, dass den sehr hohen rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein bundeseinheitliches Modell insbesondere wegen der zu erwartenden belastenden Wirkung nachteiliger veröffentlichter Ergebnisse nur dann gerichtsfest Rechnung getragen werden kann, wenn ausreichend Personal und Sachmittel geschaffen werden, die einen gleichmäßigen und verfassungskonformen Gesetzesvollzug ohne wettbewerbsverzerrende Effekte garantieren!

4. Informationsportal Klarheit und Wahrheit

Zum Schluss möchte ich noch kurz auf das Informationsportal Klarheit und Wahrheit eingehen. Die Lebensmittelwirtschaft unterstützt uneingeschränkt die Zielrichtung des Internetportals „Klarheit und Wahrheit“, die Förderung einer sachlichen Information der Verbraucher und eines fairen und sachlichen Meinungs austauschs zwischen Verbrauchern und Wirtschaft. Aus diesem Grunde werden insbesondere eine sachliche, objektive (d.h. wertneutrale) Erläuterung der geltenden Kennzeichnungs- und Aufmachungsvorgaben einschließlich aktueller Fragestellungen im Informationsteil des Portals sowie die Einrichtung eines Diskussionsteils ausdrücklich begrüßt.

Nicht akzeptabel ist für die Lebensmittelwirtschaft dagegen der produktbezogene Teil des Portals. Im produktbezogenen Teil sollen einzelne Produkte unter Nennung von Marken- oder Unternehmensnamen aufgeführt und abgebildet werden, die vollkommen in Übereinstimmung mit den geltenden lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungs- und Aufmachungsvorschriften stehen, also rechtmäßig vermarktet, aber von einzelnen Verbrauchern rein subjektiv im Bezug auf bestimmte Deklarations- oder Aufmachungsaspekte für irreführend gehalten werden. Jede marken- oder unternehmensbezogene Nennung in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit einer „gefühlten“ Irreführung führt aber zwangsläufig zu einer (negativen) Hervorhebung gegenüber Wettbewerbern und hat damit eine unmittelbare belastende Wettbewerbsauswirkung für den Betroffenen.

Der produktbezogene Teil ist daher in der geplanten Ausgestaltung mit den Anforderungen an einen fairen und sachlichen Dialog nicht vereinbar. Er riskiert eine Aushöhlung rechtsstaatlicher Vorgaben und kann die Vermarktung völlig legaler Produkte nachhaltig beeinträchtigen. Darüber hinaus führt die Politik selbst geschaffene Regelungen ad absurdum und untergräbt das Vertrauen der Bürger in politische Entscheidungen und Entscheidungsfindungsprozesse. Aufgrund der direkten Finanzierung des Portals aus Steuergeldern handelt es sich bei dem Internetportal um eine (mittelbare) staatliche Informationstätigkeit, für deren Ausgestaltung dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) eine besondere Verantwortung obliegt. Problematisch erscheint insbesondere, dass allgemeine, ganze Produktsegmente oder Branchen betreffende kennzeichnungspolitische Fragestellungen (wie z. B. Fruchtabbildungen auf Produkten; leitsatzkonforme Produkte) exemplarisch anhand einzelner (prominenter) Marken thematisiert bzw.

problematisiert werden mit unmittelbaren Folgen für die Wettbewerbsstellung der „vorgeführten“ Marken („Stellvertreterhaftung“).

Die nunmehr für Fälle der „normativen Irreführung“ ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit, allgemeine bzw. produktübergreifende kennzeichnungspolitische Fragestellungen, die eine lebensmittelrechtlich zulässige Produktkennzeichnung betreffen, anhand eines „Produkt-Dummys“ in abstrakter Form zu thematisieren, erscheint dem BLL auch für vergleichbare Fallgruppen (z. B. Konformität mit Leitsätzen des Deutschen Lebensmittelbuches bzw. mit BLL - Richtlinien) als eine akzeptable Möglichkeit, um unangemessene Wettbewerbsfolgen für einzelne Unternehmen zu vermeiden. Die Lebensmittelwirtschaft verschließt sich nicht einer Diskussion über strittige kennzeichnungspolitische Fragen; diese darf aber nicht zu Lasten einzelner exemplarisch herausgestellter Marken oder Unternehmen geführt werden.

Berlin, den 13. Mai 2011

Das Verbraucherinformationsgesetz – aus der Praxis eines Landesuntersuchungsamtes; Problemfelder und Rechtsprechung¹

I. Einleitung

Der Beitrag zum Thema „Das Verbraucherinformationsgesetz - aus der Praxis eines Landesuntersuchungsamtes; Problemfelder und Rechtsprechung“ hatte vor dem Hintergrund der Vielzahl von praktischen Vollzugs- und Verfahrensproblemen, Ungeklärtheiten und Novellierungsvorschlägen zum Verbraucherinformationsgesetz (VIG)² eine Auswahl an Themen zu treffen. Nicht eingegangen wird daher beispielsweise auf die Problematik der Notwendigkeit von „in-camera-Verfahren³“, da – wenn auch die unzureichenden Verfahrensregelungen im VIG die Praxis vor erhebliche Probleme stellt – diese Schwierigkeiten nicht landesämter-spezifisch sind.

Es wird im Folgenden zunächst ein allgemeiner Überblick über die Organisation der Lebensmittelüberwachung im Zusammenspiel zwischen der zuständigen Vollzugsbehörde und einem Landesuntersuchungsamt gegeben. Ausgehend hiervon werden unter Berücksichtigung der bisherigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung exemplarisch die Themenbereiche Auskunftspflicht von Untersuchungsämtern, der Vorstoßbegriff im VIG sowie die Problematik, ob Untersuchungsämter – bejaht man ihre generelle Auskunftspflicht – berechtigt sind, Verstöße gegen das LFGB und der darauf beruhenden Rechtsverordnungen festzustellen, beleuchtet.

¹ Die Autorin ist Regierungsrätin in der Stabsstelle Präsidialbüro, Koordination und Strategie im Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit in Erlangen. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

² Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz) vom 05.11.2007, BGBl 2007, S. 2558.

³ Vgl. hierzu z.B. Mühlbauer, DVBl. 2009, S. 354ff.

II. Organisation der Lebensmittelüberwachung

Untersuchungsämter sind Landesministerien nachgeordnete Fachbehörden für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. Die Aufgaben sind in den einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften geregelt.⁴ Am bayerischen Beispiel: Das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) ist die zentrale Fachbehörde des Freistaats Bayern für Lebensmittelsicherheit, Gesundheit, Veterinärwesen und Arbeitsschutz/Produktsicherheit. Es ist dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (StMUG) und mit seinem Landesinstitut für Arbeitsschutz und Produktsicherheit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (STMAS) nachgeordnet. Die Analyse- und Diagnostikzentren des LGL untersuchen mehr als 80.000 Proben pro Jahr, wobei zu den wichtigsten Untersuchungen die Überwachung von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen zählt.⁵

Grundsätzlich zuständig für die Lebensmittelüberwachung in Bayern sind die unteren Lebensmittelbehörden (Kreisverwaltungsbehörden). Sie kontrollieren die Betriebe und entnehmen die Proben. Nach der Probenziehung werden diese an das LGL geschickt und dort auf Authentizität und Herkunft, auf Rückstände und Kontaminanten, gesundheitliche Risiken und korrekte Kennzeichnung sowie Zusammensetzung untersucht.⁶ Nach Abschluss der Untersuchung wird die gutachtliche Stellungnahme der einsendenden Kreisverwaltungsbehörde übermittelt. Diese ist die zuständige Vollzugsbehörde, d. h. ihr obliegt das Einleiten von Maßnahmen gegen Lebensmittelhersteller, Händler oder Importeur.

Den Untersuchungsämtern steht nach den landesrechtlichen Vorschriften keine Befugnis zu, den Untersuchungsbefund juristisch zu bewerten. Die Zuständigkeit für die juristische Einordnung liegt einzig beim Vollzug.⁷ In der Praxis ist es dennoch üblich, die Untersuchungsbefunde mit einer kurzen rechtlichen Einordnung zu versehen. Die Kreisverwaltungs-

⁴ Vgl. für das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheits- und Veterinärdienst, die Ernährung und den Verbraucherschutz sowie die Lebensmittelüberwachung (Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz – GDVG) vom 24. Juli 2003 (GVBl S. 452, BayRS 2120-1-UG), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 24. Dezember 2005 (GVBl S. 652) i.V.m. d. Verordnung über die Einrichtung der Bayerischen Landesämter für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie für Umwelt (Landesämterverordnung – LAV-UGV).

⁵ Quelle: www.lgl.bayern.de.

⁶ Quelle: www.lgl.bayern.de.

⁷ Vgl. hierzu auch Werner, Anmerkung zu VGH Baden-Württemberg – „Räucherlachs“, ZLR 6/2010, S. 765.

behörden leiten die Gutachten oft unverändert an die betroffenen Unternehmer zur Stellungnahme weiter. Auf der Grundlage des Gutachtens, der Stellungnahme des Unternehmers und ggf. weiterer Ermittlungen und Erkenntnisse aus der Lebensmittelüberwachung prüft und bewertet die Vollzugsbehörde eigenständig, ob aus ihrer Sicht ein Verstoß gegen das Lebensmittelrecht vorliegt und leitet ggf. Vollzugsmaßnahmen ein.⁸

Dennoch: da die Untersuchungsämter aufgrund ihrer Aufgabenstellung über eine große Masse von Daten verfügen, die Gegenstand eines Antrags nach dem VIG sein können, macht Sie das zu beliebten Auskunftsstellen. Antragsteller sind in erster Linie Verbraucher, Verbraucherschutzorganisationen- und Verbände. Und noch eines liegt auf der Hand: es ist wesentlich einfacher, einen einzigen Antrag bei einem Landesuntersuchungsamt zu stellen und so die gewünschte Information abzufragen als – wie beispielsweise in Bayern – annähernd 100 Einzelanträge an die zuständigen Überwachungsbehörden zu richten. Warum dies oft erforderlich wäre, um die begehrte Auskunft zu erlangen, werden wir im Folgenden noch sehen.

III. Das Verbraucherinformationsgesetz – ein Eisberg?

Horst Seehofer, damals Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und in dieser Eigenschaft verantwortlich für das VIG hat den seither vielzitierten Satz geprägt: „...*ich bin seit 25 Jahren in Parlamenten tätig, habe aber noch kein Gesetz erlebt, das so schlank ausgestaltet wurde wie dieses*“.⁹ Warum wird dieser Satz so häufig zitiert?¹⁰ Zuzugeben ist Horst Seehofer, dass das Gesetz mit nur 6 Paragraphen zumindest schnell lesbar ist. Wenn man aber, wie in diesem Beitrag, einen Blick auf die Praxisprobleme wirft, die sich aus dem täglichen Vollzug des Gesetzes ergeben, so scheint es nahezu unumgänglich, auch Dr. Matthias Wiemers zu Wort kommen zu lassen, der in einem Aufsatz schreibt, das Gesetz „*ragt mit seinen nur 6 Paragraphen wie ein Eisberg über die Wasseroberfläche unter der sich ein riesiger Vollzugaufwand verbirgt*“.¹¹

⁸ Vgl. hierzu auch Werner, Anmerkung zu VGH Baden-Württemberg – „Räucherlachs“, ZLR 6/2010, S. 765.

⁹ Protokoll der 825. Sitzung des Bundesrats vom 22.09.2006, S. 271.

¹⁰ Vgl. für viele Wustmann, Das VIG in der Verwaltungspraxis in: Leible, Verbraucherschutz durch Information im Lebensmittelrecht, Schriften zum Lebensmittelrecht, Bd. 25, Universität Bayreuth, Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Lebensmittelrecht 2010, S. 170.

¹¹ Wiemers, Quo vadis, Verbraucherinformationsgesetz? ZLR 4/2009, S. 416.

Welcher der beiden Aussagen mehr beizupflichten ist, soll ein Blick hinter die Kulissen des LGL helfen zu klären. Das 2008 in Kraft getretene Gesetz gewährt dem Verbraucher – verkürzt dargestellt – einen Rechtsanspruch auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Daten über Erzeugnisse i.S.d. LFGB. Der Anspruch ist grundsätzlich voraussetzungslos und nur durch abschließende Ausschluss- und Beschränkungsgründe begrenzt.

Die beim LGL eingehenden VIG-Anträge sind von der Struktur her bis auf wenige Ausnahmen vergleichbar. Die Antragsteller richten ihr Hauptaugenmerk darauf, möglichst die Untersuchungsergebnisse bezogen auf eine ganze Produktgruppe über einen Zeitraum von meist mehreren Jahren zu erfragen. So wird etwa Auskunft über die Beanstandungen des LGL bei Schinken- und Schinkenprodukten oder über unzulässige Überschreitungen des Pestizidgehaltes bei Obst und Gemüse begehrt. Ferner interessiert den Verbraucher meist auch eines: er möchte den Namen des Produktes, den oder die verantwortlichen Lebensmittelunternehmer und die Vertriebsstätten genannt bekommen. Diese Anfragepraxis ist verständlich, denn den Verbraucher interessiert in erster Linie, welche Produkte den Normvorgaben entsprechen und so bedenkenlos konsumiert werden können und welche Produkte er bei seinem nächsten Einkauf besser im Regal liegen lässt. Basis für eine bewusste Kaufentscheidung zu sein, war ausdrücklich Ziel des VIG.¹²

1. Untersuchungsämter als auskunftspflichtige Stellen

Bedingt durch die zuvor dargestellte Struktur der Lebensmittelüberwachung ist zuerst die Frage zu klären, ob das LGL überhaupt auskunftspflichtige Stelle nach dem VIG ist. Denn § 1 Abs. 2 VIG bestimmt als auskunftspflichtige Stelle jede Behörde i.S.d. VwVfG, die auf Grund bundesrechtlicher oder landesrechtlicher Vorschriften öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnimmt, die der Erfüllung der in § 1 LFGB genannten Zwecke dienen. Untersuchungsämter wirken in der Regel aber nur am Verwaltungsverfahren der Vollzugsbehörden mit, ohne unmittelbar in den Rechtskreis Dritter einzugreifen. So hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) beispielsweise für die Tätigkeit des LGL im Jahr 2003 entschieden, es handele sich bei der gutachtlichen Auswertung der Proben lediglich um „fachwissenschaftliche Hilfsdiens-

¹² Vgl. BR-DS. 273/07, S.1.

te“¹³. Daher liegt nach einer Auffassung keine eigenständige Wahrnehmung öffentlich rechtlicher Aufgaben vor.¹⁴ Den Untersuchungsämtern wird also abgesprochen, auskunftspflichtige Stelle zu sein. Die Folge: der Einwand der Unzuständigkeit des LGL für die Auskunftsgewährung wird im Rahmen der nach § 4 Abs. 1 VIG durchzuführenden Anhörung von den Beteiligten häufig erhoben.

Zur Anhörung lohnt sich an dieser Stelle ein Exkurs:

Ruft man sich die aufgezeigte Anfragepraxis nochmals in Erinnerung, wird klar, dass für eine einzige Anfrage bei einem Landesuntersuchungsamt oft mehrere hundert Dritte anzuhören sind. Nachdem nach Eingang einer – fristgebunden¹⁵ zu beantwortenden – Anfrage unter Bindung von erheblichen Kapazitäten in den Laboren die Daten hausintern erhoben wurden, kommt es anschließend zu einem regelrechten „Anhörungs-marathon“¹⁶ der beteiligten Unternehmer. Dieser geht einher mit einer Vielzahl von telefonischen und schriftlichen Rückfragen bei den zuständigen Sachbearbeitern, umfangreichen Anwaltskorrespondenzen und Anträgen auf Akteneinsicht. Hinzu kommt, dass der Lebensmittelmarkt ein globaler ist, zahlreiche zu beteiligende Dritte haben ihren Sitz im Ausland. Dieser Umstand führt zu weiteren Problemen betreffend die Verständigung, Zustellung von Schriftstücken und Vielem mehr, auf das aus Zeitgründen hier nicht näher eingegangen werden kann.¹⁷ Diese Probleme wurden im Gesetzgebungsverfahren wohl nicht gesehen, angesichts der kurzen Bearbeitungsfristen ist davon auszugehen, dass man i.d.R. mit einem oder zwei zu beteiligenden Dritten gerechnet hat.

¹³ BayVGH Beschluss vom 05.03.2003, Az. 25 CE 03.175 LRE 45, 353 ff.: „Das Landesamt übt aber bei der Wahrnehmung seines Untersuchungsauftrages nach § 2 Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 Buchst. B LGLV allein fachwissenschaftliche Hilfsdienste für die Vollzugsbehörden aus. Nach außen hin werden nur letztere tätig, sei es regelnd durch Verwaltungsakte, sei es schlicht hoheitlich. Die Gutachtertätigkeit des Landesamtes für die Landratsämter bleibt hingegen reines Behördeninternum, sie greift nicht in den Rechtskreis Dritter ein und ist daher in diesem Sinne auch keine schlicht-hoheitliche Tätigkeit.“

¹⁴ So z.B. Hartwig/Memmler, Das Verbraucherinformationsgesetz in der Praxis, ZLR 2009, S. 58f.; Grube/Weyland, VIG, Kommentar, § 1 Rn. 13.

¹⁵ § 4 Abs. 2 und Abs. 3 VIG.

¹⁶ Begriff bei Wustmann, VIG Erste Praxiserfahrungen, DLR 2008, S. 72.

¹⁷ Ausführlich hierzu Wustmann, Das VIG in der Verwaltungspraxis in: Leible, Verbraucherschutz durch Information im Lebensmittelrecht, Schriften zum Lebensmittelrecht, Bd. 25, Universität Bayreuth, Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Lebensmittelrecht 2010, S. 183 f.

Erfreulicherweise ist mittlerweile zumindest die im Rahmen des „Anhörungsmarathons“ oft bestrittene Auskunftsbefugnis des LGL geklärt. Aufgrund der Häufigkeit des Einwands war diese in jüngerer Zeit mehrfach Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. So entschied z.B. das Verwaltungsgericht Ansbach für das LGL: *„Das Landesamt ist auskunftspflichtige Stelle (...). Es nimmt nach Art. 5 Abs. 1 GDVG unter anderem zentrale überregionale Fachaufgaben im Bereich der Sicherheit von Lebensmitteln und somit Aufgaben, die der Erfüllung der in § 1 LFGB genannten Zwecke dienen, wahr. Das Landesamt ist Behörde i.S.d. § 1 Abs. 4 VwVfG. Für die Eigenschaft als Behörde kommt es auf eine Außenwirkung der behördlichen Tätigkeit nicht an, so dass auch Fachbehörden ohne eigene Vollzugstätigkeit – wie dies hinsichtlich des Landesamtes im Bereich Gutachtenerstellung der Fall ist – unter den Behördenbegriff fallen.“*¹⁸

Diese Auffassung ist mittlerweile in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung vorherrschend.¹⁹ Untersuchungsämter sind also – grundsätzlich – auskunftspflichtige Stellen i.S.d. VIG.

2. Berechtigung von Untersuchungsämtern zur Feststellung von „Verstößen“ i.S.d. VIG

Noch nicht abschließend geklärt und höchst umstritten ist die Frage, wieweit die Auskunftspflicht der Untersuchungsämter reicht, oder konkret, ob ein Untersuchungsamt aufgrund der Zuständigkeit der Vollzugsbehörden zur Einordnung der Befunde als Verstöße berechtigt ist, Auskünfte über „Verstöße“ i.S.d. VIG zu erteilen. Von der Beantwortung dieser Frage hängt es ab, ob der Antragsteller sein Informationsbegehren mit einem Antrag abzudecken vermag, oder ob er auf den umständlichen Weg, sich an mehrere Dutzend für den Vollzug zuständige Kreisverwaltungsbehörden zu wenden, verwiesen werden muss.

a) Begriff Verstoß

Zunächst ist zu untersuchen, was unter dem Begriff „Verstoß“ i.S.d. VIG zu verstehen ist. Der Gesetzgeber hat hier keine Definition getroffen, obwohl man ihn durchaus als Schlüsselbegriff ansehen kann. So unterliegen Daten über Verstöße nicht dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und sind auch nicht wettbewerbsrelevant, vgl. § 2

¹⁸ VG Ansbach, Urteil vom 26.11.2009, AZ.: AN K 08.01750 u. AN K 09.00087.

¹⁹ BayVGh, Beschluss vom 22.12.2009, AZ.: G 09.1, G 09.2 u. G 09.3; VG Stuttgart, Urteil vom 26.11.2009, AZ.: 4 K 2331/09; VGh Bad.-Württ. Urteil vom 13.09.2010, AZ.: 10 S 2/10.

Nr. 2 c VIG. Ferner sind Informationen über Verstöße kostenfrei (§ 6 Abs. 1 S. 2 VIG) und können auch während eines laufenden Verwaltungsverfahrens gewährt werden (§ 2 Nr. 1 b VIG).

Von Anfang an gab es hierzu zwei vertretene Extrempositionen. Nach einer Auffassung sind unter den Begriff des Verstoßes ausschließlich endgültig festgestellte Verstöße, etwa nach dem rechtskräftigen Abschluss eines Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens zu subsumieren.²⁰ Die konträre Position geht davon aus, dass unter einem Verstoß jegliche Abweichung von den lebensmittelrechtlichen Vorschriften zu verstehen ist.²¹

Die erste Auffassung findet weder im Gesetz noch in der entsprechenden Gesetzesbegründung eine Stütze.²² § 1 Abs. 1 Nr. 1 VIG umfasst dem Wortlaut nach alle Daten über Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht sowie in diesem Zusammenhang getroffene Maßnahmen und Entscheidungen. Bereits die Differenzierung zwischen „Verstoß“ und „im Zusammenhang getroffene Maßnahmen und Entscheidungen“ spricht gegen die Annahme, nur rechtskräftig festgestellte Verstöße unter die Norm zu subsumieren. Ferner dürfen nach § 2 S. 1 Nr. 1 b VIG Informationen über Verstöße auch während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens herausgegeben werden. Ein Abschluss des Verwaltungsverfahrens ist nach der wortlautorientierten Auslegung also nicht Voraussetzung für das Vorliegen eines Verstoßes.²³

Nicht vergessen werden sollte auch, dass es sich beim VIG gerade um ein Verbraucherschutzgesetz handelt, die Begriffe sind daher – so auch die Gesetzesbegründung – weit auszulegen.²⁴

Es ist demnach nur folgerichtig, wenn die Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgehend von einer konsequenten Wortloutauslegung zu dem Schluss kommt, dass es gerade keiner rechtskräftigen Feststellung eines Versto-

²⁰ *Grube/Weyland*, VIG, Kommentar § 1 Rn. 5.

²¹ Vgl. z.B. *Beck*, VIG Kommentar § 1 Nr. 1.3.2.1; *Wustmann*, BayVBl. 2009, S. 6.

²² So richtigerweise schon *Borchert* in: *Beyerlein/Borchert*, VIG, Kommentar, § 1 Rn. 33.

²³ Vgl. *Flaig*, Das Verbraucherinformationsgesetz und die Umsetzung durch die Landesuntersuchungsämter – hilft die aktuelle Rechtsprechung der Praxis weiter? ZLR2/2010, S. 182f.

²⁴ BT-DS. 16/5404, S. 22.

ßes Bedarf.²⁵ Dies scheint mittlerweile Konsens zu sein, klärt aber freilich noch nicht die eingangs gestellte Frage, ob Untersuchungsämter – einen weiten Verstoßbegriff an dieser Stelle einmal unterstellt – auch berechtigt sind, solche festzustellen, oder ob es der Einordnung einer Vollzugsbehörde bedarf. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat – in Entscheidungen zum „in-camera“ Verfahren – ausgeführt, dass das LGL mit der Beanstandung als Bewertung des Befundes die amtliche Untersuchung abschließt und damit auch i.S.d. VIG darüber befindet, ob ein Verstoß vorliegt oder nicht. Hinsichtlich der Frage, ob ein Verstoß vorliegt, komme es auf die Überzeugung der informationspflichtigen Behörde an. Ob andere (hier: nichtbayerische) Behörden eine andere Auffassung vertreten sei unerheblich.²⁶

b) Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg

Eine Auskunftspflicht besteht im Rahmen des VIG jedenfalls nur, soweit Daten, Informationen oder Erkenntnisse bei der auskunftspflichtigen Stelle vorhanden sind, vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 VIG. Aus der arbeitsteiligen Organisation der Lebensmittelüberwachung lässt sich daher folgern, dass an den Untersuchungsämtern gar keine Daten über Verstöße vorhanden sind.²⁷

Der VGH Baden-Württemberg befand in seinem Urteil vom 13.09.2010, er brauche gar nicht abschließend zu beurteilen, unter welchen Voraussetzungen von einem „Verstoß“ i.S.d. VIG gesprochen werden könne, denn die sachliche Zuständigkeit und damit die rechtliche Befugnis zur Information über „Verstöße“ stehe nach der geltenden Zuständigkeitsordnung den Vollzugsbehörden zu.²⁸ Untersuchungsämter verfügten insoweit nur über begrenzte Zuständigkeiten und Informationsbefugnisse.

Den Chemischen und Veterinäruntersuchungsämtern sei eine mitwirkende Funktion im Rahmen der Lebensmittelüberwachung zugewiesen; eigenverantwortlich hätten die Ämter zwar die von den zuständigen Behörden entnommenen Proben zu untersuchen. Das Verdikt des „Rechts-

²⁵ VG Ansbach, Urteil vom 26.11.2009; AZ.: AN K 08.01750 u. AN K 09.00087; BayVGH, Beschluss vom 22.12.2009, AZ.: G 09.1, G 09.2 und G 09.3; VG Stuttgart, Urteil vom 26.11.2009, AZ.: 4 K 2331/09; VGH Bad.-Württ. Urteil vom 13.09.2010, AZ.: 10 S 2/10; VG Düsseldorf, Beschluss vom 08.07.2010, AZ.: 26 L 683/10 sowie VG Halle, Urteil vom 18.08.2010, AZ.: 1 A 152/09.

²⁶ BayVGH, Beschluss vom 22.12.2009, AZ.: G 09.1, G 09.2 u. G 09.3.

²⁷ So z.B. Hartwig/Memmler, Das Verbraucherinformationsgesetz in der Praxis, ZLR 2009, S. 60; VG Stuttgart, Urteil vom 26.11.2009, AZ.: 4 K 2331/09

²⁸ VGH Bad.-Württ. Urteil vom 13.09.2010, AZ.: 10 S 2/10.

verstoßes“ setze jedoch eine juristische Bewertung der Untersuchungsergebnisse voraus, dafür hätten die Untersuchungsämter keine Kompetenz, diese komme den Vollzugsbehörden zu. Die Argumentation: nur bei einer Konzentration der Informationsbefugnis zu „Verstößen“ bei den Vollzugsbehörden könne es einen einheitlichen „Vollzug der Verbraucherinformation“ bei Beanstandungen geben, wie ihn § 1 Abs. 1 AGVIG BW fordere. Die von Amts wegen erfolgende öffentliche Information zu Verstößen gegen das Lebensmittelrecht wäre gem. §§ 39, 40 LFGB den Vollzugsbehörden und nicht (auch) den Untersuchungsämtern zugeordnet. Weiter führt der Senat aus, Verwaltungshandeln durch Information sei irreversibel. Daran würden bei Fehlinformationen auch spätere Gegendarstellungen nichts ändern. Eine Verbraucherinformation zu – angeblichen – Rechtsverstößen eines Unternehmens könne existenzgefährdend oder existenzvernichtend sein. Aus diesem Grund mache es Sinn, dass das Verdikt des Rechtsverstößes mit dem der Informationsempfänger an die Öffentlichkeit gehen kann, nicht von irgendeiner staatlichen Stelle festgestellt werden könne, sondern den Vollzugsbehörden obliege.²⁹

Fazit: Geht es nach der Rspr. des VGH Baden-Württemberg, dürfen Untersuchungsämter künftig keine Auskünfte mehr über Verstöße erteilen. Der Antrag muss an die zuständige Vollzugsbehörde bzw. an die zuständigen Vollzugsbehörden weitergeleitet werden oder es ist auf diese zu verweisen.³⁰ Eine Ausnahme soll nach Auffassung des Senats verbleiben: immer dann, wenn die Vollzugsbehörde den Verstoß feststellt und die Daten über diese Feststellung an das Landesamt übermittelt. Dann seien Informationen über Verstöße bei einem Untersuchungsamt vorhanden, § 1 Abs. 1 S. 1 VIG.³¹

Vermag dies auf den ersten Blick vertretbar und konsequent zu sein, so erstaunt der Hinweis, den der Senat zum Schluss gibt: *„Im Rechtsinne hätte das CVUA Verbraucherinformationen zu „Beanstandungen“ oder „Bemängelungen“ geben können.“*³²

Diese Feststellung irritiert, zumindest wenn sie so zu verstehen sein soll, dass auch in diesen Fällen zu der „Beanstandung“ Produktname und Verantwortliche genannt werden können und nicht lediglich die „blan-

²⁹ VGH Bad.-Württ. Urteil vom 13.09.2010, AZ.: 10 S 2/10.

³⁰ So auch Werner, Anmerkung zu VGH Baden-Württemberg – „Räucherlachs“, ZLR 6/2010, S. 768.

³¹ VGH Bad.-Württ. Urteil vom 13.09.2010, AZ.: 10 S 2/10.

³² VGH Bad.-Württ. Urteil vom 13.09.2010, AZ.: 10 S 2/10.

ken“, anonymisierten Befunde gemeint sind, insbesondere vor dem Hintergrund der Ausführungen zu der Irreversibilität von Informationen.

Denn der Antragsteller, dies zeigt auch die tägliche Praxis am LGL, differenziert nicht zwischen Verstoß und Beanstandung. Um dies zu verdeutlichen muss nur ein Blick auf den Antrag geworfen werden, der dem hier dargestellten Urteil des VGH Baden-Württemberg zugrunde lag. Der Antragsteller schreibt: „*der Antrag richtet sich ausschließlich auf Beanstandungen (...) uns interessieren demnach amtlich festgestellte Gesetzesverstöße.*“³³

Die Problematik der Irreversibilität der Information und möglicherweise drohende Umsatzeinbußen bis hin zur Existenzgefährdung ist aber ebenso gegeben, wenn der Name, beispielsweise des Herstellers, im Zusammenhang mit einer „Beanstandung“ oder „Bemängelung“ – wie vom VGH für möglich erachtet – genannt wird wie im Zusammenhang mit einer Information über einen „Verstoß.“ Denn selbst wenn man unterstellt, die Untersuchungsämter dürften unter namentlicher Nennung lediglich „Messergebnisse“ ohne jegliche Kommentierung herausgeben, so ergäbe sich im Zusammenspiel mit der Frage nach einer bestimmten Beanstandung im Ergebnis die gleiche Information.

Dies ließe sich nur dann umgehen, wenn Untersuchungsämter keine Verantwortlichen mehr nennen dürften, diese Ansicht lässt sich dem Urteil aber so wohl nicht entnehmen. Überdies wäre die – an sich gleiche Information – so für den Verbraucher kostenpflichtig.

c) Untersuchungsämter untersuchen „probenbezogen“ und nicht „verursacherbezogen“ – Ausschlussgrund der wettbewerbsrelevanten Information/nicht vorhandene Daten

Der grundsätzliche Ansatz des VGH Baden-Württemberg hat dennoch Charme, denn zuzugeben ist eines: Untersuchungsämter, dies liegt in der Natur der Sache, untersuchen probenbezogen, nicht verstoßbezogen auf Zurechenbarkeit.³⁴ Es steht dem Antragsteller frei, mit der im Rahmen einer Informationsgewährung erlangten Information zu tun, was immer er möchte, er kann die Information weit streuen, die Behörde hat hierauf keinen Einfluss. Es ist durchaus denkbar, dass hier Schaden entsteht, insbesondere in den Konstellationen, wenn – wie so häufig – be-

³³ VGH Bad.-Württ. Urteil vom 13.09.2010, AZ.: 10 S 2/10.

³⁴ Dazu Flaig, Das Verbraucherinformationsgesetz und die Umsetzung durch die Landesuntersuchungsämter- hilft die aktuelle Rechtsprechung der Praxis weiter? ZLR2/2010, S. 185 f.

zogen auf ein bestimmtes Produkt nach Verstößen bzw. Beanstandungen und den Namen mehrere Beteiligter, also z.B. Hersteller, Einzelhändler und Importeur gefragt wird und die erfolgte Befundung nicht eindeutig einem der Beteiligten in der Kette zugeordnet werden kann. Hier käme es dazu, dass bei der Informationsgewährung Namen Dritter preisgegeben würden, die allenfalls „gelegentlich“ beteiligt sind, dennoch aber der durch die Informationsgewährung verursachten „Pranger“-Wirkung ausgesetzt würden.³⁵ Ein Beispiel hierfür wäre die Frage nach Hygienemängeln eines Produktes, die durch verschiedene Ursachen „überall“ entstanden sein können, z.B. durch eine Unterbrechung der Kühlkette, aber auch schon durch die Bedingungen bei der Produktion.

In diesen Fällen der nicht eindeutigen Zurechenbarkeit kann man sich fragen, ob Daten betreffend die Antragstellung überhaupt vorhanden sind und/oder zumindest der Ausschlussgrund der wettbewerbsrelevanten Information nach § 2 S. 1 Nr. 2 c) VIG zum Tragen kommt. In diese Richtung geht die Überlegung des OVG Lüneburg im Beschluss vom 21.09.2009. Das Verwaltungsgericht führt aus, der Umstand, dass der Hersteller einer von einem Untersuchungsamt beanstandeten Fleischprobe für den Mangel u.U. gar nicht verantwortlich sei, *„könne die Annahme rechtfertigen, dass insoweit die Information nicht gewährt werden dürfe, da eine der Auskunftserteilung entgegenstehende „wettbewerbsrelevante Information“ vorläge“*.³⁶

Anders stellt sich dies dar, wenn bei objektiv-neutraler Wertung der Angaben eindeutig eine Zuordnung zu einem bestimmten „Verursacher“ gemacht werden kann. Der Pestizidgehalt im Obst lässt sich beispielsweise mindestens dem Obstanbauer zurechnen, eine fehlerhafte Kennzeichnung auf der Speisekarte fällt in die Verantwortlichkeit des Gastro-noms. Der Ausschlussgrund der wettbewerbsrelevanten Information liegt dann nicht vor.³⁷ Auch wenn noch andere Beteiligte namentlich „mitge-nannt“ werden, wird der verständige Verbraucher hinsichtlich der Verantwortlichkeit nicht irritiert.³⁸ Denn es liegt auf der Hand, dass der Her-

³⁵ Dazu Flaig, Das Verbraucherinformationsgesetz und die Umsetzung durch die Landesuntersuchungsämter- hilft die aktuelle Rechtsprechung der Praxis weiter? ZLR2/2010, S. 185f.; Wustmann, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, S. 219 f.

³⁶ OVG Lüneburg, Beschluss vom 21.09.2009-14 PS 2/09, juris.

³⁷ BayVGH, Beschluss vom 22.12.2009, AZ.: G 09.1, G 09.2 u. G 09.3.

³⁸ So auch Wustmann, Das VIG in der Verwaltungspraxis in: Leible, Verbraucherschutz durch Information im Lebensmittelrecht, Schriften zum Lebensmittelrecht, Bd. 25, Universität Bayreuth, Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Lebensmittelrecht 2010, S. 180.

steller eines „Pizzabelages“ nicht dafür verantwortlich ist, dass in der Gaststätte dieses auf der Speisekarte fehlerhaft als „Hinterschinken“ bezeichnet auf der Pizza zu finden ist. Daher wird man, um dem Informationsinteresse der Verbraucher gerecht zu werden, differenzieren müssen, auch wenn dieses bei der Bearbeitung der Anträge mehr Mühe bereitet. In den Fällen, in welchen beim Antragsteller mangels objektiv-neutraler Zurechenbarkeit Irritationen entstehen, ist es für die Untersuchungsämter ein gangbarer Weg, dem Fragesteller die Untersuchungsergebnisse ohne Namensnennungen aber unter Hinweis von zuständiger Vollzugsbehörde unter Angabe des dortigen Aktenzeichens mitzuteilen. Mit dieser Information ausgestattet, kann er sich gezielt an die Kreisverwaltungsbehörden wenden, die ihm die Zusatzangabe der „Verantwortlichkeit“ liefern können.

3. Inhaltliche Richtigkeit der Information

Gemäß § 5 Abs. 3 VIG besteht für die informationspflichtige Stelle keine Pflicht, die inhaltliche Richtigkeit der Informationen zu prüfen, soweit es sich nicht um personenbezogene Daten handelt. In diesem Zusammenhang ist noch auf einen weiteren Ansatz der Rechtsprechung einzugehen:

In aller Kürze soll an dieser Stelle ein vom VG Ansbach rechtskräftig entschiedener Fall³⁹ dargestellt werden. Die Antragstellerin hatte beim LGL Informationen über Beanstandungen bei Kochschinken, Formfleischschinken und Schinkenimitate beantragt. Nach Anhörung der Beteiligten wurde dem Antrag durch das LGL stattgegeben. Es erging ein Grundverwaltungsakt, dass die begehrte Information nach Bestandskraft gewährt wird. Gegen diesen Verwaltungsakt wehrte sich die Klägerin, eine Herstellerin eines Schinkenproduktes mit einer Anfechtungsklage. In der Klagebegründung wurde ausgeführt, der zur Herausgabe bestimmter Datensatz sei falsch, da ein fehlerhaftes Gutachten vorliege, welches rechtsirrig einen Verstoß annehme. Das Produkt entspreche österreichischem Lebensmittelrecht und sei dort rechtmäßig in Verkehr gewesen. Die Information dürfe außerdem schon deshalb nicht gewährt werden, weil es nie zu einem Tätigwerden der Vollzugsbehörden gekommen sei.⁴⁰

Das Gericht hat folgendermaßen entschieden: es ist nicht erforderlich, dass es zu einem Tätigwerden der zuständigen Vollzugsbehörden ge-

³⁹ VG Ansbach, Urteil vom 26.11.2009; AZ.: AN K 08.01750 u. AN K 09.00087.

⁴⁰ VG Ansbach, Urteil vom 26.11.2009; AZ.: AN K 08.01750 u. AN K 09.00087.

kommen ist. Der Informationsanspruch bestehe sowohl hinsichtlich der Verstöße als auch hinsichtlich der Maßnahmen die im Zusammenhang mit den Verstößen getroffen wurden. Dies folge aus der Systematik des Gesetzes. Denn wenn nach § 2 S. 1 Nr. 1 b) VIG auch während des laufenden Verwaltungsverfahrens ein Informationsanspruch besteht, sei dem zu entnehmen, dass das Verfahren nicht abgeschlossen sein braucht und ein Informationsanspruch bestehe erst Recht dann, wenn – wie hier – ein Verwaltungsverfahren überhaupt noch nicht eingeleitet wurde.

Sofern die Richtigkeit des Gutachtens bestritten werde, sei das LGL nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Informationen zu prüfen (§ 5 Abs. 3 S. 1 VIG). Es bestehe lediglich die Pflicht, bekannte Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit der Information mitzuteilen (§ 5 Abs. 3 S. 2 VIG).

Das VG Ansbach sieht keine Bedenken gegen die Gültigkeit des § 5 Abs. 3 VIG, insbesondere, unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in die Geschichte eingegangen als sog. „Glykolbeschluss“⁴¹, nicht im Hinblick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG. In Fällen der Verbreitung von Informationen, deren Richtigkeit noch nicht abschließend geklärt ist, hänge die Rechtmäßigkeit der Informationsgewährung davon ab, ob der Sachverhalt vor der Verbreitung im Rahmen des Möglichen sorgsam und unter Nutzung verfügbarer Informationsquellen, gegebenenfalls unter Anhörung Betroffener, sowie in dem Bemühen um die nach den Umständen erreichbare Verlässlichkeit aufgeklärt worden sei. Bei verbleibenden Unsicherheiten in tatsächlicher Hinsicht, sei der Staat an der Verbreitung der Informationen jedenfalls dann nicht gehindert, wenn es im öffentlichen Interesse liege, die Marktteilnehmer über einen für ihr Verhalten wichtigen Umstand, etwa ein Verbraucherrisiko aufzuklären. In diesen Fällen sei es aber angezeigt, auf die Unsicherheit hinzuweisen, um die Informationsempfänger in die Lage zu versetzen, selbst zu entscheiden, wie sie mit dieser Unsicherheit umgehen möchten. Diese vom BVerfG herausgearbeiteten Grundsätze greife das VIG auf, indem einerseits auf die Verpflichtung zur Beachtung der Richtigkeit und Sachlichkeit hingewiesen wird und andererseits eine Verpflichtung zur Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit nicht gefordert wird, sondern lediglich eine Weitergabe von Hinweisen auf Zweifel an der Richtigkeit vorgesehen ist.⁴²

⁴¹ BVerfGE 105, S. 252, sog. „Glykolbeschluss“.

⁴² VG Ansbach, Urteil vom 26.11.2009; AZ.: AN K 08.01750 u. AN K 09.00087.

Diese Vorgaben habe das LGL beachtet. Der Klägerin wurde mit der Anhörung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, die im Anhörungsverfahren vorgetragene Einwendungen habe das Landesamt gewürdigt, indem es den zur Weitergabe bestimmten Datensatz mit einem Zusatz versehen wird, dass das Produkt nach Angaben der Klägerin dem österreichischem Lebensmittelgesetz entspreche.⁴³

Auf den ersten Blick scheint es ein praktikabler Weg, die Informationen, mit entsprechenden Zusätzen versehen, herauszugeben. Schaut man etwas tiefer, so stellt auch dieser – grundsätzlich richtige – Ansatz die Praxis vor erhebliche Schwierigkeiten. So kann man als erstes Fragen, ob „bekannte Zweifel an der Richtigkeit“ durch jegliches Bestreiten der Richtigkeit eines Datensatzes durch den Angehörten hervorgerufen werden, oder ob das Bestreiten eine gewisse Qualität haben muss. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass viele Angehörte, zumeist anwaltlich vertreten, vorsorglich der Informationsgewährung widersprechen und die Richtigkeit der Behördeninformation (mehr oder minder pauschal) anzweifeln. Insbesondere wegen des engen Zeithorizonts und der zumeist großen Zahl der Verfahrensbeteiligten wird ein „ermitteln“ der Richtigkeit des Vortrags im Rahmen der Anhörung – ggf. unter Einbeziehung der zuständigen Vollzugsbehörde – oft nicht zu leisten sein. Zwar besteht die Möglichkeit, die tatsächlichen Einwände lediglich weiterzugeben und entsprechend darauf hinzuweisen, dass behördlicherseits keine Bestätigung erfolgt. Die Frage ist jedoch, welches Bild hierbei bei den Antragstellern entsteht, erhalten sie doch einen Datensatz, der *scheinbar* mit etlichen Unsicherheiten behaftet ist. Dies kann nicht im Interesse der Behörden sein und widerspricht dem Ziel des Gesetzgebers, für Klarheit und Transparenz zu sorgen.⁴⁴

IV. Resümee und Ausblick

Zurückgehend auf die Ursprungsfrage, ob Landesuntersuchungsämter berechtigt sind, Informationen über Verstöße zu erteilen, so lautet die Antwort in Bayern derzeit ja. Die bayerische Rechtsprechung hat sich bisher ausführlich mit der Informationspflicht von Untersuchungsämtern an sich sowie mit der Frage der Definition des Verstoßbegriffes beschäftigt. Die Frage nach der Informationsbefugnis über Verstöße wurde implizit (mit) beantwortet und so bejaht. Insofern ist von einer grundsätzlichen Auskunftspflicht des LGL über Verstöße auszugehen. Es bleibt die

⁴³ VG Ansbach, Urteil vom 26.11.2009; AZ.: AN K 08.01750 u. AN K 09.00087.

⁴⁴ Flaig, Das Verbraucherinformationsgesetz und die Umsetzung durch die Landesuntersuchungsämter – hilft die aktuelle Rechtsprechung der Praxis weiter? ZLR 2010, S. 188.

zuvor dargestellte Möglichkeit der Differenzierung. Sofern der Antrag nicht unter Mitteilung der Untersuchungsergebnisse sowie der jeweils zuständigen Kreisverwaltungsbehörden verbeschieden wird, sondern bei objektiv-neutraler Wertung eine eindeutige Zurechenbarkeit gegeben ist, sollte, um der Gefahr einer Amtshaftung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG zu entgehen, die Information ggf. unter Weitergabe von Zusätzen erteilt werden.

Überdies lässt sich die Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg ohnehin nicht zur Gänze auf die bayerischen Gegebenheiten übertragen, es existieren einige länderspezifische Unterschiede. In Bayern gibt es beispielsweise kein Ausführungsgesetz zum VIG, aus welchem sich Schlussfolgerungen ziehen ließen. Weiterhin stehen dem LGL durch die in Bayern existierende Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit auch Vollzugskompetenzen zu. Im Bereich überregionaler Kontrollmaßnahmen ist das Landesamt zuständige Behörde neben den Behörden für Gesundheit, Veterinärwesen, Ernährung und Verbraucherschutz, vgl. Art. 5 Abs. 1 GDVG i.V.m. § 2a LAV-UGV. Mindestens für die Daten aus diesem Bereich bestünde auch nach der Rechtsprechung des VGH BW die Berechtigung zur Feststellung von Verstößen, da insofern eine zuständige Vollzugsbehörde informiert.

Zum Schluss bleibt nur, einen Blick nach vorn zu wagen. Der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) vom 03.02.2011⁴⁵ zur Novellierung des VIG sieht jedenfalls in § 2 Abs. 1 Nr. 1 VIG (neu) eine Legaldefinition des Verstoßbegriffes vor. Künftig, so der Vorschlag, soll es heißen: *„Jede objektive Normabweichung von Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (...), der aufgrund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen und unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze.“* Die Definition lehnt sich an die Terminologie des europäischen Lebensmittelrechts an, vgl. Art. 2 Nr. 10 der VO (EG) Nr. 882/2004.

Ausweislich der Begründung diene die Definition der Klärung der bestehenden Unsicherheiten und solle wegen der unterschiedlichen Auslegung des Begriffes Rechtsverstoß durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingefügt werden.⁴⁶

⁴⁵ Referentenentwurf Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation; verfügbar unter www.bmelv.de.

⁴⁶ Referentenentwurf Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation S. 24f.; verfügbar unter www.bmelv.de.

Dies ist begrüßenswert und es sieht zunächst so aus, als sei hiermit zumindest die Frage geklärt, dass Untersuchungsämter Auskünfte über „Verstöße“ respektive „Objektive Normabweichungen“ erteilen dürfen. Doch es lohnt sich, in der Begründung ein Stück weiter zu lesen. Denn, so steht dort, die *„Legaldefinition sei rein materiellrechtlich zu verstehen, es solle nicht in die Verwaltungsorganisation der Länder eingegriffen werden, denen es im Einzelfall möglich bleibe, die Zuständigkeit zur Feststellung des Vorliegens einer objektiven Normabweichung den Überwachungsbehörden zuzuweisen“*⁴⁷.

Es ist daher fraglich, ob tatsächlich Unsicherheiten geklärt werden, oder ob – in nicht gerade verbraucherfreundlicher Weise – länderspezifische Unterschiede festgezurr werden.⁴⁸

Die eingangs gestellte Frage, „Das VIG-schlankes Gesetz oder Eisberg?“ zu beantworten, soll jedem Einzelnen überlassen werden. Es ist jedoch nicht schwer zu erraten, wie die Antwort bei denjenigen ausfallen wird, deren Tagesgeschäft mit dem Vollzug dieses Gesetzes zusammenhängt. Es bleibt nur die Hoffnung dass bei der Novellierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Lösung der Praxisprobleme doch noch stärker in den Vordergrund rückt, als im bisherigen Referentenentwurf des BMELV.

⁴⁷ Referentenentwurf Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation S. 25; verfügbar unter www.bmelv.de.

⁴⁸ Hierzu ausführlich Wustmann, Neuregelung der Verbraucherinformation. Wird das VIG wirklich einfacher, wirksamer und bürgerfreundlicher? Publicus 2011.4, S. 31 ff.

Poul Ottosen

Königlich Dänische Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Verbraucherinformationen – Dänische Erfahrungen

Die dänische Lebensmittelpolitik wurde im Zeitraum 1997-2001 grundlegend reorganisiert.

- Die Regierung gab 1998 eine entsprechende politische Erklärung ab als Grundlage für eine Debatte im Folketing über die zukünftige Lebensmittelpolitik
- Das Folketing nahm 1999 ein neues Lebensmittelgesetzbuch an, welches die Prinzipien festlegt
- Die Lebensmittelkontrolle wurde im Jahr 2000 dahingehend reorganisiert, dass die früheren regionalen Lebensmittelkontrollbehörden zu einer gemeinsamen staatlichen Kontrollbehörde zusammengeführt wurden.
- Das Smiley-System mit Veröffentlichung aller Resultate der Lebensmittelkontrollen wurde 2001 errichtet.

Die Leitlinien für die dänische Lebensmittelpolitik sind:

- Sicherheit
- Transparenz
- Zuverlässigkeit

Im § 56 des dänischen Lebensmittelgesetzbuches ist folgendes angeführt:

Der Minister für Lebensmittel kann Vorschriften über die Veröffentlichung – mit Namensnennung – von Ergebnissen sowie von Art und Umfang von Sanktionen auf der Grundlage von gemäß dem Lebensmittelgesetz durchgeführten Kontrollen festlegen. Der Minister kann u.a. Vorschriften dahingehend erlassen, dass eine Beschwerde keine auf-schiebende Wirkung hat. Der Minister kann ferner Vorschriften darüber festlegen, auf welche Weise und in welcher Form die Kontroll-

ergebnisse der Öffentlichkeit in der Kontrollstelle zugänglich gemacht werden sollen.

Der Minister kann Vorschriften über Form und Umfang der Veröffentlichung festlegen u.a. darüber, dass die Veröffentlichung in elektronischer Form erfolgen kann. Der Minister kann festlegen, dass bestimmte Ergebnisse nicht veröffentlicht werden sollen.

Der Minister kann festlegen, dass die Veröffentlichung auf der Grundlage eines vom Minister eingerichteten elektronischen Informationssystems für Kontrollergebnisse erfolgen muss. Zum Zwecke der Veröffentlichung kann der Minister jederzeit auch in regelmäßigen Abständen sowohl Einzelinformationen als auch zusammengefasste Informationen aus dem Informationssystem an einen nicht näher definierten Kreis von Empfängern weitergeben. Jeder Bürger hat das Recht, Informationen aus dem Informationssystem zu erhalten, die entweder veröffentlicht wurden oder für die Veröffentlichung bestimmt sind. Dieses Recht bezieht sich sowohl auf Einzelinformationen als auch auf zusammengefasste Informationen.

In den Bemerkungen zum Gesetzesvorschlag ist folgende Begründung angeführt:

Der Zweck der Veröffentlichung der Kontrollergebnisse ist, den Verbrauchern eine wesentlich verbesserte Grundlage zur Auswahl zu geben, wobei man gleichzeitig davon aus-zugehen kann, dass dies die Sorgfalt der Unternehmen erhöht, die Einhaltung der Anforderungen in den gesetzlichen Bestimmungen zur Behandlung und zum Verkauf von Lebensmitteln zu sichern. Es wird eingeschätzt, dass die Veröffentlichung auch dazu beitragen kann, gleiche Konkurrenzbedingungen zum Nutzen der seriösen Unternehmen auf diesem Gebiet zu schaffen.

Die Veröffentlichung der Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen ist ein Bestandteil einer generellen Politik über die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen, als Teil einer verbraucherrelevanten Information. Die dänische Gesetzgebung legt Wert darauf, dass die Informationen von den Verbrauchern genutzt werden können eine Auswahl zu treffen und nicht als Pranger wirken. Deshalb werden alle Kontrollergebnisse veröffentlicht, ob positive oder negative. Kontrollergebnisse von landwirtschaftlichen Betrieben werden normalerweise nicht veröffentlicht, da diese nicht direkt relevant für die Verbraucher sind.

Die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse im Lebensmittelsektor mit Nennung von Namen umfasst neben dem Smiley-System für Lebensmittelkontrollen auch Kontrollergebnisse zu Salmonellen, Futtermitteln, Pflanzkartoffeln, Ökologie, Dünge-Bilanzen im Verhältnis zur EU-Nitrat-Direktive und Düngemitteln. Das Smiley-System wird in Dänemark auch auf dem Gebiet der Gewerbeaufsicht angewendet.

Das Smiley-System beinhaltet:

- Sofortige Veröffentlichung des Kontrollberichts durch Aushang im Geschäft, im Restaurant und im Internet. Seit kurzem müssen Restaurants und Betriebe die Kontrollberichte auch auf der Homepage veröffentlichen.
- Das Smiley-System umfasst: Lebensmitteleinzelhandel, Bäckereien, Restaurants, Gaststätten und Engros-Unternehmen (z. B. Molkereien, Schlachthöfe, Zuckerfabriken, Konfektüre u. a.). Die Kontrollergebnisse für Engros-Unternehmen werden nur im Internet veröffentlicht.
- Veröffentlichung aller Kontrollergebnisse sofort am Tag der Kontrolle – ohne Klage abzuwarten
- Der Smiley fasst die Kontrollergebnisse auf einfache und überschaubare Weise zusammen

Das dänische Smiley-System



Elite Smiley: 4 mal „Keine Beanstandung“



Keine Beanstandung



Ermahnung



Verfügung oder Verbot



Strafverfügung

Die Einhaltung der Regeln u.a. die Hygiene betreffend ist klar verbessert worden als Folge des Smiley-Systems.

Kontrollergebnisse 2002 - 2010

	2002	2008	2010
			51,5% ¹
	70%	83%	86,5%
	26%	13%	11,1%

¹ Das „Elite-Smiley“ wird Unternehmen zugeteilt, die 4 lachende Smileys in Folge erhalten haben und bei denen es innerhalb von 12 Monaten keine Beanstandungen gegeben hat. Die 51,5% Elite-Smileys sind somit ein Teil der 86%, die ein lachendes Smiley erhalten haben.

	1,9%	1,0%	10,6%
	1,8%	3%	1,8%

Vor der Einführung des Smiley-Systems waren der Lebensmitteleinzelhandel, Restaurants und besonders Gaststätten besorgt. Man hatte Angst davor, dass ein saurer Smiley bedeuten würde, dass das Geschäft geschlossen werden müsse. Inzwischen haben die regelkonformen Unternehmen den Vorteil erkannt, dass die „schwarzen Schafe“, welche die Regeln nicht einhalten, öffentlich gemacht werden.

Die prinzipielle Frage über Veröffentlichung der Kontrollergebnisse und Beschlüsse durch die offiziellen Behörden wurde von einer Kommission unter dem dänischen Justizministerium erörtert.

Im Gutachten der Kommission wurde angeführt, dass eine Veröffentlichung der Kontrollergebnisse und Beschlüsse, die Informationen über Gesetzesübertretungen beinhalten, normalerweise als Beeinträchtigung für betreffenden Unternehmen und Personen angesehen werden muss. Deshalb muss die Regelung über die Veröffentlichung als Gesetz etabliert werden. Es muss in dieser Verbindung eine konkrete Abwägung erfolgen zwischen der Auswirkung auf die physischen oder juristischen Personen, welche die Informationen betreffen, gegenüber denen der gesellschaftlichen Interessen, die durch die mit Hilfe der Veröffentlichung wahrgenommen werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass hier in vielen Zusammenhängen die Rede von einem effektiven Instrument für die Behörden zur Sicherung der Einhaltung der Gesetze sein wird. Das Risiko, dass ein negatives Kontrollergebnis oder ein negativer Beschluss veröffentlicht werden wird, wird somit in sich selbst eine Motivation für die Unternehmen sein, die Gesetze einzuhalten. Das ist wiederum genauso wesentlich für die Personen und Unternehmen, welche die Gesetzgebung einhalten, und die deshalb ein Interesse an einer gut funktionierenden Regelung zur Veröffentlichung haben.

Die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen beruht letztendlich auf einer politischen Entscheidung.

Das Verhältnis der Unternehmen und der Verbraucher zum Smiley-System wurde von Nielsen Media Research untersucht. Die Analyse zeigt, dass die Unternehmen in steigendem Grad gegenüber dem System positiv eingestellt sind. 88% der befragten Einzelhandelsunternehmen, Restaurants u.a. antworten, dass die Smiley-Regelung eine „gute“ oder „sehr gute“ Idee sei. 86% meinen, dass sie ein faires (gerechtes) Smiley erhalten haben. Selbst unter den Unternehmen, die eine weniger gute Beurteilung erhalten haben, herrscht breite Einigkeit darüber, dass diese gerechtfertigt war.

8 von 10 Unternehmen erklären, dass sie mit ihren Angestellten darüber gesprochen haben, wie man verhindern kann, ein schlechtes Smiley zu bekommen. Viele Unternehmen erklären, dass sie konkrete Änderungen durchgeführt haben, um sich ein glückliches Smiley zu sichern.

Die Verbraucheruntersuchung zeigt, dass alle Befragten (100%) das Smiley-System kannten. 88% der Befragten äußerten, dass sie vertrauen zum System haben.

Die Smiley-Berichte sollen im Eingangsbereich der Geschäfte aufgehängt und im Internet unter www.findsmiley.dk veröffentlicht werden. Die Smiley-Homepage wird täglich von ca. 1000 Verbrauchern besucht, die durchschnittlich die Kontrollergebnisse von 5 Unternehmen lesen.

Die Lebensmittelkontrollen in Dänemark sind zentralisiert und werden von regionalen Behörden unter dem dänischen Ministerium für Lebensmittel durchgeführt.

Es gibt in Dänemark insgesamt 350 Lebensmittelkontrolleure in Vollzeit um Lebensmittelkontrollen im Einzelhandel durchzuführen.

Anzahl der Lebensmittelgeschäfte im Einzelhandel:

Anzahl der Lebensgeschäfte insgesamt:	48.000
Davon: Restaurants	13.000
Fleischer, hierunter	1.374
Fleischereiabteilungen in Supermärkten	
Bäcker	1.178
Supermärkte	5.646

Im Jahr 2009 wurden im Einzelhandel 71.000 Kontrollbesuche durchgeführt.

Darüber hinaus gibt es in Dänemark 5.500 Großhandelsunternehmen, d.h. Unternehmen, die an andere Geschäfte Waren verkaufen. Es handelt sich hierbei um Fleischereien, Molkereien, alle anderen Produkte von Lebensmitteln, Import- und Exportunternehmen usw.

Die Lebensmittelkontrolle wird auf Grundlage einer Risikoeinschätzung durchgeführt. Für den Einzelhandel sind folgende Standardfrequenzen festgesetzt:

Hohes Risiko	2 Kontrollen im Jahr
Mittleres Risiko	1 Kontrollen im Jahr
Niedriges Risiko	0,5 Kontrollen im Jahr

Risikogruppierung im Einzelhandel:

Hohes Risiko	Restaurants, Krankenhausküchen, Pflegeheimküchen Fleischer, hierunter Fleischabteilungen in Supermärkten
Mittleres Risiko	Bäcker und Fischgeschäfte
Niedriges Risiko	Kioske und Supermärkte ohne Lebensmittelverarbeitung

Dr. Katarzyna Guzenda

Deutsch-Polnisches Verbraucherinformationszentrum, Frankfurt (Oder)

„Informationspflichten als Instrument des Verbraucherschutzes in Deutschland und Polen – ausgewählte Aspekte

1. Einführung

Sehr geehrte Damen und Herren,

heute werde ich zum Thema „Informationspflichten als Instrument des Verbraucherschutzes in Deutschland und Polen“ sprechen. Ich werde Ihnen die wichtigsten Aspekte dieses Verbraucherschutzinstrumentes darstellen und dabei auf die wesentlichen Unterschiede, die in den deutschen und polnischen Regelungen bestehen, eingehen.

Zuerst möchte ich jedoch das **Deutsch-Polnische Verbraucherinformationszentrum** kurz vorstellen, denn sich glaube, unsere Einrichtung kennt nicht jeder.

Das Deutsch-Polnische Verbraucherinformationszentrum ist ein Projekt der **Verbraucherzentrale Brandenburg e.V.** und der **Federacja Konsumentów**. Primäre Aufgabe der Einrichtung ist es, die Verbraucher dahingehend zu beraten, dass sie am grenzüberschreitenden Markt vorteilhafte Entscheidungen treffen, Probleme mit der Vertragsgestaltung und Vertragsabwicklung lösen können. Das Deutsch-Polnische Verbraucherinformationszentrum unterstützt **mit juristischem Rat** in der jeweiligen Muttersprache bei Problemen mit Vertragsgestaltung und Vertragsabwicklung im Nachbarland. Die Beratung findet zurzeit sowohl in Frankfurt (Oder) als auch in Gorzów Wielkopolski und Zielona Góra statt. Persönliche Nachfragen gelten vor allem Internetbestellungen, Telefonverträgen und Reklamationen bei Kauf-, Werk-, Liefer- und Reiseverträgen. Viele Verbraucher interessieren sich zudem für Dienstleistungen, zum Beispiel im Gesundheitsbereich oder beim Erwerb eines Führerscheins im Nachbarland. Auch Anfragen zu Ein- und Ausfuhrbestimmungen und Geldbußen bei Verkehrsverstößen kommen häufig vor. Die **bilingualen Verbraucherberater** verhelfen mit Gesprächen, Abmahnungen und Strafanzeigen zur **außergerichtlichen Rechtsdurchsetzung** am deutschen und polnischen Markt. Dabei nehmen sie bei Bedarf eine außergerichtliche Rechtsvertretung im Rechtsstreit mit einem Unternehmen aus dem Nachbarland wahr. Im Rahmen der präventiven Information werden die

klassischen Medien für Interviews und Pressemitteilungen genutzt, Vorträge zum Verbraucherrecht angeboten und Informationsmaterialien wie der „Rechtliche Reiseführer für deutsche Verbraucher in Polen“ sowie Faltblätter veröffentlicht. Adressaten sind vor allem Bildungseinrichtungen, um Schülern, Studenten, Senioren und anderen Interessierten die Vorteile des europäischen Integrationsprozesses näher zu bringen. Im zweisprachigen Internetauftritt unter www.konsument-info.eu können sich Interessenten aktuell zu grenzüberschreitenden Verbraucherthemen auf dem Laufenden halten.

2. Verbraucherschutzinstrumente

Der Verbraucherschutz wird anhand von verschiedenen Regelungsinstrumenten realisiert, die sich in individuelle, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche unterteilen lassen.

Die **individuellen** Instrumente bilden solche Entscheidungen und Verhaltensweisen der Verbraucher, die den privaten Schutz zum Ziel haben. Dazu gehören freie Kaufentscheidungen des Verbrauchers, die von den gesetzlichen Regelungen unbeeinflusst bleiben.

Die **öffentlich-rechtlichen** Schutzinstrumente bestehen hauptsächlich aus verwaltungsrechtlichen Vorschriften, die den Verbraucher unmittelbar oder mittelbar schützen. Dies sind beispielsweise zwingende Qualitäts- und Sicherheitsnormen, Vorschriften über die Kennzeichnung von Lebensmitteln u. Wettbewerbsvorschriften. Der Staat tritt in diesem Fall im Namen des passiven Verbrauchers auf.

Die **privatrechtlichen** Instrumente stellen solche Rechtsvorschriften dar, die dem Verbraucher den Schutz seines individuellen Interesses ermöglichen. So kann der Verbraucher beispielsweise die Schutzwirkung der Gewährleistungs- oder Fernabsatzvorschriften selbst in Anspruch nehmen, wenn seine Interessen seitens des Unternehmers gefährdet oder verletzt worden sind.

Die privatrechtlichen Instrumente können in drei Gruppen eingeteilt werden:

- Instrumente, die der Sicherung der Entscheidungsfreiheit des Verbrauchers bei Vertragsschluss dienen,
- Instrumente des Übereilungsschutzes (z.B. die Widerrufsrechte),

- Instrumente zur unmittelbaren Gestaltung des Verbraucher-Unternehmer-Verhältnisses (z.B. die Gewährleistungsvorschriften).

a) Informationspflichten

Zu den privatrechtlichen Instrumenten zur Sicherung der Entscheidungsfreiheit zählen u.a. die **Informationspflichten**. Sie zwingen den Unternehmer, dem Verbraucher bestimmte Angaben noch vor Abschluss eines Vertrages zu übermitteln. Diese Informationen sollen es dem Verbraucher ermöglichen, die Vor- und Nachteile des abzuschließenden Vertrages zu erkennen. Sie stellen die Grundlage der Entscheidungsfreiheit dar, weil der Verbraucher aufgrund der ausführlichen Information in der Lage ist, verschiedene Angebote miteinander zu vergleichen und dann eine überlegte Kaufentscheidung zu treffen.

Die Informationspflichten sind eng mit dem **Gebot der Transparenz** verbunden. Denn Informationen können nur dann von dem Verbraucher bewertet und verarbeitet werden, wenn sie klar und verständlich sind. Nur dann ist der Verbraucher in der Lage, Angebote zu vergleichen und seine aus dem Vertrag resultierenden Rechte und Pflichten zu erkennen und tatsächlich auch wahrzunehmen.

b) Sprachenregelung

Ein weiteres, die Informationspflichten ergänzendes Instrument besteht in der Regelung der **Sprache**, in welcher die Informationen mitzuteilen sind. Der Schutz des Verbrauchers könnte nämlich effektiver sein, wenn die Pflichtangaben in einer bestimmten Sprache gemacht werden müssten. Andererseits steht einer solchen Regelung der Grundsatz des freien Warenverkehrs in der EU entgegen¹. Die Gemeinschaft versucht daher, die Sprache zugunsten verständlicher Zeichnungen, Symbole oder Piktogramme zurückzudrängen. Art. 34 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union schließt die nationalen Sprachregelungen nicht aus, die den Verbraucher vor Irreführung bezüglich der Eigenschaften der Ware schützen. Sie können jedoch keine bestimmte Sprache anordnen, wenn die Verwendung einer anderen, für den Käufer leicht verständlichen Sprache bzw. eine andere Art der Unterrichtung des Verbrauchers möglich ist.

¹ Vgl. Art. 34 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47).

Eine allgemeine Sprachenregelung, die u.a. die in Polen ansässigen Verbraucher betrifft, ist im polnischen Sprachengesetz² enthalten. Danach ist im polnischen Gebiet im Verbraucherverkehr die polnische Sprache anzuwenden, wenn der Verbraucher zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses seinen Wohnort in Polen hat und der Vertrag in Polen zu erfüllen ist.

Für ausländische Verbraucher, die in Polen ihren Wohnsitz haben, besteht jedoch die Möglichkeit, den Vertrag in ihrer Muttersprache abzufassen³. Die Sprachenregelung gilt vor allem für Verträge, aber auch für Bezeichnungen von Waren und Dienstleistungen, Angebote, Werbung sowie Rechnungen und Garantiebedingungen. Auch die Gebrauchs- und Bedienungsanleitungen für die in Polen verkauften Waren müssen auf Polnisch verfasst werden⁴.

Ausgenommen von der Sprachenregelung sind Informationen, die in allgemein verständlicher grafischer Form dargestellt werden, sowie Eigennamen, Marken, Geschäftsbezeichnungen, Bezeichnungen der Warenherkunft sowie übliche wissenschaftliche und technische Informationen⁵.

In Deutschland dagegen existiert keine allgemeine Regelung, die die Benutzung einer bestimmten Sprache vorschreibt. Eine Spezialregelung ist in der Verordnung über die Kennzeichnung von Lebensmitteln enthalten. Danach sind die Angaben auf der Verpackung grundsätzlich in deutscher Sprache zu erfassen.

Eine spezielle Sprachenvorschrift gilt auch für Timesharing-Verträge. So müssen die Informationen und der Vertrag grundsätzlich in der EU-Sprache des Verbrauchers verfasst sein⁶. Wird beispielsweise einem Verbraucher aus Deutschland während eines Urlaubs an der polnischen Ostseeküste ein Timesharing-Vertrag angeboten, muss er die vorvertraglichen Informationen, die Widerrufsbelehrung und den Vertrag in deutscher Sprache erhalten.

² Das Gesetz vom 7. Oktober 1999 über die polnische Sprache (Gesetzesblatt 1999, Nr. 90, Pos. 999 m.w.Ä.).

³ Vgl. Art. 8 Abs. 1b des polnischen Sprachengesetzes.

⁴ Art. 3 Abs. 6 des Gesetzes über die besonderen Bedingungen für den Verbrauchsgüterkauf und die Änderung des Zivilgesetzbuches vom 27.7.2002 (Gesetzesblatt 2002, Nr. 141, Pos. 1176 m.w.Ä.), im Folgenden: VerbrGKG.

⁵ Art. 7, 7a und 8 des polnischen Sprachengesetzes, Art. 3 Abs. 6 VerbrGKG.

⁶ § 483 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB).

3. Verbrauchsgüterkauf

Die Grundinformationen über ein konkretes Angebot beeinflussen in erster Linie die Entscheidung des Verbrauchers über den Erwerb eines Produktes.

Der Verkäufer ist gesetzlich verpflichtet, den Verbrauchern bestimmte Informationen über die Ware, insbesondere den Kaufpreis, zu offenbaren. Spezielle Regelungen bestimmen, was auf den Packungen von Lebensmittelprodukten angegeben werden muss.

a) Preisangabe

Die Preisangabe ist in Deutschland und in Polen ähnlich geregelt. Der Verkäufer ist verpflichtet, den Endpreis der angebotenen Ware, einschließlich Steuer, anzugeben⁷. Darüber hinaus hat er den Einzelpreis bzw. den Preis für eine Maßeinheit bekanntzugeben, wenn dieser sich von dem Gesamtpreis unterscheidet. Der Preis für eine Maßeinheit kann beispielsweise den Preis für ein Kilo, einen Meter oder einen Liter darstellen. Bei den unverpackten Waren genügt die Angabe des Einzelpreises. Diesen Erfordernissen muss auch die Werbung für Produkte Rechnung tragen.

b) Kennzeichnung von Lebensmitteln

Bei der Kennzeichnung von verpackten Lebensmitteln sind in Deutschland und in Polen die gleichen Grundregeln zu beachten⁸. So müssen auf dem Etikett folgende Pflichtangaben gemacht werden:

- Verkehrsbezeichnung
- Anbieter (Hersteller oder Importeur),
- Zutatenverzeichnis (in einigen Fällen auch die Menge bestimmter Zutaten),

⁷ In Polen: Art. 2 Abs. 1 VerbrGKG, Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 des Preisgesetzes vom 5. Juli 2001 (Gesetzesblatt 2001, Nr. 97, Pos. 1050), in Deutschland: § 1 Preisangabenverordnung vom 18. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4197).

⁸ In Polen vgl. die Verordnung des Landwirtschaftsministers vom 10. Juli 2007 über die Kennzeichnung von Lebensmitteln (Gesetzesblatt 2007, Nr. 137, Pos. 966), in Deutschland: Verordnung über die Kennzeichnung von Lebensmitteln vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2464).

- Allergene
- Mindesthaltbarkeitsdatum oder bei sehr leicht verderblichen Lebensmitteln das Verbrauchsdatum
- Alkoholgehalt bei Getränken mit mehr als 1,2 Volumenprozent
- Füllmenge (Fertigpackungsverordnung).

Die Angaben zu den enthaltenen Nährwerten sind sowohl in Deutschland als auch in Polen grundsätzlich freiwillig. Nur wenn mit nährwertbezogenen Angaben geworben wird (wie z.B. „zuckerreduziert“ bzw. „fettarm“), ist eine entsprechende Kennzeichnung verpflichtend. Eine künftige EU-Lebensmittelinformationsverordnung⁹ sieht jedoch eine verpflichtende Angabe zu Gehalt des Brennwertes, Fett, gesättigter Fettsäuren, Kohlenhydrate, Zucker, Eiweiß und Salz vor.

c) Informationen beim Vertrieb von bestimmten Elektrogeräten

Vor dem Erwerb von Elektrohaushaltsgeräten muss der Verbraucher die Informationen zum Energieverbrauch der einzelnen Geräte bekommen. Es soll gewährleistet werden, dass der Verbraucher die Eigenschaften im Bereich des Energieverbrauchs von einzelnen Haushaltsgeräten vergleichen kann.

Betroffen sind Kühl- und Gefriergeräte, Waschmaschinen, Trockner, Geschirrspüler, Lampen, Klimageräte und Elektrobacköfen. Die Vorschriften legen den Herstellern und den Händlern dieser Geräte sowohl in Deutschland als auch in Polen bestimmte Informationspflichten auf. So müssen die im Verkaufsraum ausgestellten Geräte mit einem deutlich erkennbaren Energielabel versehen werden. Die grafische Gestaltung des Labels, der Umfang und die Reihenfolge der energierelevanten Daten sind europaweit einheitlich normiert. Darüber hinaus muss der Händler Datenblätter mit detaillierten technischen Daten dem Verbraucher zur Verfügung stellen. Im Internethandel müssen die energierelevanten Daten für den Verbraucher ebenfalls noch vor der Bestellung erkennbar sein. Allerdings wird im Gegensatz zum Energielabel keine konkrete Form für die „erforderlichen Angaben“ vorgeschrieben.

⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, 2008/0028(COD).

d) Einbeziehung von AGB

Die Kaufentscheidungen des Verbrauchers werden nicht nur durch Informationen über den Kaufpreis oder bestimmte Produkteigenschaften beeinflusst.

Auch die Ausgestaltung von Rechten und Pflichten des potentiellen Käufers kann von Bedeutung sein. Die Rechtsverhältnisse zwischen Unternehmer und Verbraucher werden regelmäßig durch vorformulierte Vertragsklauseln, die sog. Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), geregelt. Auf die Gestaltung von diesen Standardklauseln hat der Verbraucher keinen Einfluss. Die Rolle des Verbrauchers besteht grundsätzlich nur darin, die vorgelegten Geschäftsbedingungen anzunehmen. In den AGB werden jedoch regelmäßig wichtige Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien geregelt, wie z.B. das Rücktrittsrecht oder das Kündigungsrecht, Schadensersatzregelungen, Zahlungsmodalitäten und Zahlungsfristen. Wichtig ist daher, dass der Verbraucher noch vor dem Vertragsschluss über den Inhalt der AGB informiert wird bzw. die Möglichkeit hat, die erforderliche Information zu erlangen.

Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen können nur dann verbindlicher Bestandteil des Vertrages werden, wenn sie in den Vertrag wirksam einbezogen worden sind.

In Deutschland und Polen gelten unterschiedliche gesetzliche Anforderungen an den Unternehmer, der die AGB in den Vertrag wirksam einbeziehen will.

Nach deutschem Recht¹⁰ ist es ausreichend, wenn der Unternehmer die Verbraucher auf die Geltung von AGB hinweist (auch durch deutlich sichtbaren Aushang am Verkaufsort) und den Verbrauchern die Möglichkeit verschafft, in zumutbarer Weise vom Inhalt der Allgemeinen Geschäftsbedingungen Kenntnis zu nehmen. Nach polnischem Recht¹¹ dagegen hat der Unternehmer dem Verbraucher das vorgeschlagene Vertragsmuster vor Vertragsschluss aushändigen. Die Aushändigung bedeutet, dass die AGB dem Verbraucher **tatsächlich übergeben** werden müssen. Lediglich ein Hinweis über ihre Geltung reicht nicht aus.

Die vereinfachte Form der Einbeziehung gilt nach polnischem Recht für Alltagsgeschäfte. Danach sind die AGB für Verbraucher verbindlich,

¹⁰ § 305 Abs. 2 BGB.

¹¹ Art. 384 § 1 des Zivilgesetzbuches (ZGB).

wenn er von ihrem Inhalt **mit Leichtigkeit Kenntnis nehmen könnte**¹². Es ist z.B. der Fall, wenn die Allgemeinen Geschäftsbedingungen im Geschäftsraum ausgehangen werden.

Es ist daher zu beachten, dass in dem traditionellen Vertrieb von Waren und Dienstleistungen, die über den täglichen Lebensbedarf hinausgehen, in Deutschland ein Hinweis auf die Geltung von AGB ausreicht, in Polen dagegen die tatsächliche Übergabe des Textes verlangt wird.

Die Form der Übermittlung von AGB muss es dem Verbraucher ermöglichen, vom Inhalt Kenntnis zu erlangen. Sie müssen vor allem lesbar und verständlich sein. Eine drucktechnisch kaum lesbare Gestaltung (z.B. extrem kleine Schrift oder geringer Kontrast zwischen Text und Hintergrund) bewirkt, dass der Verbraucher durch die AGB nicht gebunden ist.

Besondere Voraussetzungen für die Einbeziehung des Vertragsmusters gelten für den **elektronischen Verkehr**. Sowohl nach deutschem¹³ als auch nach polnischem¹⁴ Recht muss ein Online-Verkäufer auf seiner Internetseite auf die Allgemeinen Geschäftsbedingungen ausdrücklich hinweisen und dem Verbraucher die Möglichkeit verschaffen, die Allgemeinen Geschäftsbedingungen bei Vertragsschluss abzurufen und in wiedergabefähiger Form (Textform) zu speichern.

4. Fernabsatzverträge

a) Allgemeine Informationspflichten im Fernabsatz

Ein Verbraucher, der eine Ware im Internet, per E-Mail, per Post oder telefonisch bestellt, schließt in der Regel einen sog. Fernabsatzvertrag ab. Da der Verbraucher bei so einem Fernabsatzgeschäft vielen Gefahren ausgesetzt ist (er kann die Ware nicht in die Hand nehmen, er kann den Verkäufer nicht direkt ansprechen), sind dem Verkäufer **besondere Informationspflichten** auferlegt worden.

Nach polnischem Recht muss beispielsweise ein Unternehmer, der dem Verbraucher im Fernabsatz ein Vertragsangebot macht oder zu Ver-

¹² Art. 384 § 2 ZGB.

¹³ § 312 e Abs. 1 Nr. 4 BGB.

¹⁴ Art. 384 § 4 ZGB.

kaufszwecken den Verbraucher kontaktiert, ihn eindeutig und verständlich über seine Absicht zum Vertragsabschluss informieren¹⁵.

Daraus folgt, dass der Wille, einen Vertrag abzuschließen, eindeutig und verständlich schon bei der ersten Kontaktaufnahme erkennbar sein muss. Nach deutschem Recht muss der Unternehmer, der einen Verbraucher (nach vorheriger Genehmigung der Kontaktaufnahme) telefonisch kontaktiert, über den geschäftlichen Zweck des Kontakts zu Beginn des Telefongesprächs ausdrücklich informieren¹⁶.

Vor Abschluss eines Vertrages im Fernabsatz muss der Unternehmer dem Verbraucher sowohl in Deutschland¹⁷ als auch in Polen¹⁸ bestimmte Informationen zum Unternehmen, zum Produkt sowie zu den Einzelheiten des Vertrages zur Verfügung stellen.

Folgende Informationen gehören zu den Pflichtangaben:

- der Name und die Anschrift des Unternehmens sowie seine Registernummer und der Name des Geschäftsführers,
- wesentliche Produkteigenschaften (in Deutschland zusätzlich: wie der Vertrag zustande kommt),
- der Preis bzw. die Vergütung (einschließlich Steuer),
- die Zahlungsbedingungen,
- die Lieferbedingungen und Versandkosten,
- die Widerrufsbelehrung (bzw. die Information über das Nichtbestehen des Widerrufsrechts) und deren Rechtsfolgen,
- unübliche Fernkommunikationskosten,
- die Gültigkeitsdauer des Angebotes,

¹⁵ Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes vom 2. März 2000 über den Schutz bestimmter Verbraucherrechte sowie über die Haftung für einen durch ein gefährliches Produkt verursachten Schaden (Gesetzesblatt 2000, Nr. 22, Pos. 271), im Folgenden: VSchG.

¹⁶ § 312 c BGB.

¹⁷ Art. 246 § 2 und § 3 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB).

¹⁸ Art. 9 Abs. 1 VSchG.

- die Mindestlaufzeit eines langfristigen Vertrages,
- die Vorgehensweise bei Reklamationen bzw. Informationen über Kundendienst,
- das Kündigungsrecht bei langfristigen Verträgen.

Zusätzlich in Deutschland müssen folgende Angaben gemacht werden:

- ein Vorbehalt, die versprochene Leistung im Fall ihrer Nichtverfügbarkeit nicht zu erbringen („solange Vorrat reicht“),
- anzuwendendes Recht und das zuständige Gericht.

Diese Informationen sollen eindeutig und verständlich formuliert und gut lesbar sein. Die Form der Information ist beliebig und muss lediglich an das verwendete Fernkommunikationsmittel angepasst werden.

b) Besonderheiten beim Online-Handel

Für Unternehmer, die einen Online-Shop betreiben, bestehen sowohl nach deutschem als auch nach polnischem Recht weitere Informationspflichten. Die Unternehmer sind zusätzlich verpflichtet, potenziellen oder tatsächlichen Kunden klare und eindeutige Informationen über das Vertragsabschlussverfahren mitzuteilen. Sinn dieser Regelung ist, dass dem Kunden klar wird, welche und wieviele Schritte er bis zum Abschluss des Vertrages unternehmen muss, und wie seine Interessen dabei geschützt werden.

Der Verbraucher muss über Folgendes belehrt werden¹⁹:

- die einzelnen technischen Schritte, die zu einem Vertragsschluss führen,
- in Polen zusätzlich: die Rechtsfolgen der Bestätigung über den Empfang des Angebots bzw. der Abgabe einer Bestellung durch den Kunden,
- Grundsätze, nach denen der Vertragsinhalt gespeichert, gesichert und dem Kunden zugänglich gemacht wird,

¹⁹ Art. 246 § 3 EGBGB, Art. 661 § 2 ZGB.

- Methoden und technische Mittel zur Erkennung und Korrektur von Eingabefehlern,
- Sprachen, in denen der Vertrag abgeschlossen werden kann,
- alle einschlägigen Verhaltenskodizes, denen der Unternehmer sich unterwirft, sowie ihre Zugänglichkeit auf elektronischem Wege.

Nach deutschem Recht ist der Unternehmer verpflichtet, den Zugang einer Online-Bestellung unverzüglich zu bestätigen²⁰. Die Bestellung des Verbrauchers ist stets verbindlich. Nach polnischem Recht ist der Verbraucher dagegen an seine Online-Bestellung nicht mehr gebunden, wenn der Unternehmer deren Zugang nicht unverzüglich bestätigt²¹.

c) Bestätigung von Informationspflichten

Der Unternehmer ist verpflichtet, die vorvertraglichen Angaben zu bestätigen. Diese Bestätigung muss **spätestens bis zur Erfüllung des Vertrages** erfolgen. Die Bestätigungspflicht entfällt u. a. bei einzelnen Telefon- sowie Internetverbindungen. Dem Verbraucher müssen jedoch auch in diesem Fall die der Identifizierung des Unternehmers dienenden Informationen mitgeteilt werden.

Allerdings muss nach polnischem Recht die Bestätigung grundsätzlich **schriftlich** erfolgen²². In Deutschland reicht die Bestätigung in Textform aus²³.

Die Nichterfüllung der Bestätigungspflicht hat einen unmittelbaren Einfluss auf die Ausübung des Widerrufsrechts, das dem Verbraucher bei Fernabsatzgeschäften grundsätzlich zusteht. Werden die vorvertraglichen Informationen nicht bestätigt, verlängert sich die Widerrufsfrist. Die Folgen der Pflichtverletzung unterscheiden sich jedoch gravierend in Deutschland und in Polen.

Nach polnischem Recht ist der Verbraucher berechtigt, den Vertrag **innerhalb von zehn Tagen** zu widerrufen²⁴. Ist der Unternehmer seiner Verpflichtung zur schriftlichen Bestätigung der vorvertraglichen Informationen nicht nachgekommen, verlängert sich die Frist **bis auf drei Mona-**

²⁰ § 312 e Abs. 1 Nr. 3 BGB.

²¹ Art. 66¹ § 1 ZGB.

²² Art. 9 Abs. 3 VSchG.

²³ Art. 246 § 2 EGBGB.

²⁴ Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 VSchG.

te²⁵. Werden die erforderlichen Informationen inzwischen übermittelt, so verkürzt sich die Widerrufsfrist auf zehn Tage und beginnt ab dem Eingang der Bestätigung zu laufen. Zu bemerken ist, dass das Fehlen irgendeiner vorvertraglichen Information Auswirkungen auf die Länge der Rücktrittsfrist hat.

Nach deutschem Recht gilt grundsätzlich eine Widerrufsfrist von zwei Wochen. Werden dem Verbraucher nicht alle Pflichtinformationen in Textform geliefert, verlängert sich die Widerrufsfrist, allerdings höchstens auf sechs Monate nach Vertragsschluss.

Im deutschen Recht steht aber die Widerrufsbelehrung im Mittelpunkt. Die Belehrung muss der Verbraucher in Textform nicht erst bei Vertragserfüllung, wie in Polen, sondern schon **bei Vertragsschluss** erhalten. Das Gesetz schreibt sehr detailliert vor, was eine Widerrufsbelehrung enthalten muss. So muss u. a. der Verbraucher auf die Rechtsfolgen des Widerrufs hingewiesen werden. Das deutsche Einführungs-gesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche enthält sogar eine Standardbelehrung, die die Unternehmer verwenden können. Das polnische Recht kennt kein Belehrungsmuster, die Belehrungspflicht ist auch sehr allgemein gehalten.

Wird die korrekte Widerrufsbelehrung **nicht bei Vertragsschluss**, sondern später übergeben, verlängert sich die Frist auf einen Monat ab dem Tag, in dem der Verbraucher eine korrekte Belehrung erhalten hat.

Fehlt in der Belehrung eine Angabe oder ist sie unkorrekt (z.B. es ist eine falsche Widerrufsfrist angegeben), so gilt die ganze Belehrung als falsch mit der Folge, dass die Widerrufsfrist nicht zu laufen beginnt.

Diese Unterschiede zwischen den deutschen und polnischen Regelungen sind vor allem bei den grenzüberschreitenden Internetbestellungen von großer Bedeutung. Polnische Online-Händler sind sich nicht immer bewusst, welche Informationspflichten sie erfüllen müssen, wenn sie eine Bestellung von einem Verbraucher aus Deutschland entgegennehmen. Nach der sog. Rom-I-Verordnung²⁶ kann sich der Verbraucher aus Deutschland auf die günstigeren verbraucherschutzrechtlichen Vorschriften seines Landes berufen. Dies kann zur Folge haben, dass diesem

²⁵ Art. 10 Abs. 2 VSchG.

²⁶ Verordnung (EG) Nr. 593/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (ABl. EG Nr. L 177 vom 4.7.2008, S. 6).

Verbraucher überraschenderweise ein ewiges Widerrufsrecht, welches in Polen unbekannt ist, zustehen kann.

5. Haustürgeschäfte

Auch die sog. Haustürgeschäfte unterliegen sowohl im europäischen als auch im polnischen Recht einer besonderen Regelung. Begründet wird es damit, dass der Verbraucher vor zweifelhaften Geschäftspraktiken der außerhalb der Geschäftsräume handelnden Unternehmer geschützt werden muss. Ähnlich wie bei Fernabsatzgeschäften werden einem Unternehmer, der einen Direktvertrieb betreibt, Informationspflichten auferlegt, die allerdings nicht so stark ausgebaut sind.

Nach deutschem Recht muss der Verbraucher lediglich über das ihm zustehende Widerrufsrecht und die Rechtsfolgen des Widerrufs belehrt werden. Die Belehrung kann schriftlich oder in Textform erfolgen. Die Sanktionen sind wie bei den Fernabsatzgeschäften gestaltet: die Fristverlängerung auf einen Monat, wenn die Belehrung nach Vertragsabschluss erfolgt, bzw. ein ewiges Widerrufsrecht, wenn die korrekte Belehrung ausbleibt.

Nach polnischem Recht muss der Direktvertreiber sich ausweisen und den Verbraucher über das ihm zustehende Widerrufsrecht schriftlich informieren²⁷. Zusätzlich soll der Unternehmer dem Verbraucher ein Widerrufsformular überreichen. Das Formular soll den Namen des Unternehmers bzw. die Bezeichnung des Unternehmens sowie die Wohnanschrift bzw. den Sitz des Unternehmens beinhalten. Der Verbraucher ist nicht verpflichtet, für die Widerrufserklärung das vom Unternehmer erhaltene Formular zu benutzen. Unterlässt der Unternehmer die Widerrufsbelehrung, so verlängert sich die Widerrufsfrist von zehn Tagen auf höchstens drei Monate ab der Erfüllung des Vertrages²⁸. Wird dem Verbraucher kein Widerrufsformular ausgehändigt, ändert sich dennoch die Widerrufsfrist nicht. Am Rand soll erwähnt werden, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs irgendeine Beschränkung der Widerrufsfrist im Falle einer unterlassenen Belehrung als richtlinienwidrig zu werten ist (Verstoß gegen die Art. 4 der EU-Haustürrichtlinie)²⁹. Somit ist die polnische Regelung mit den europäischen Vorgaben nicht zu vereinbaren.

²⁷ Art. 3 Abs. 1 Satz 1 VSchG.

²⁸ Art. 4 VSchG.

²⁹ EuGH, Ur. v. 13.12.2001, Rs. C-481/99 *Heininger / Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG*, Slg. 2001, I-9945.

6. Schluss

Trotz des gemeinsamen Binnenmarktes der EU bestehen in den einzelnen Mitgliedstaaten immer noch unterschiedliche nationale Rechtssysteme. Das Verbraucherrecht ist sehr stark durch die EU-Richtlinien geprägt. Dennoch enthalten diese jedoch nur die Rahmenbedingungen für die Mitgliedsstaaten. In den einzelnen Ländern werden diese Richtlinien in nationales Recht umgesetzt. Dabei wird ihnen jedoch häufig ein bestimmter Gestaltungsspielraum überlassen. Im Ergebnis haben wir harmonisierte, aber dennoch unterschiedliche Verbrauchervorschriften in den einzelnen Ländern.

Dass die Unterschiede sowohl für Verbraucher als auch für Unternehmer von großer Bedeutung sein können, zeigt sich nicht zuletzt bei der Feststellung des geltenden Rechts. Ob der Vertrag zwischen dem Verbraucher und dem Unternehmer dem deutschen oder dem polnischen Recht unterliegt bzw. ob nicht auch die zwingenden Verbraucherschutzvorschriften des anderen Landes zu beachten sind, lässt sich nicht pauschal sagen und hängt von den Umständen des Einzelfalls ab.

Da die Informationspflichten sich in beiden Rechtsordnungen teilweise stark unterscheiden, vor allem wenn es um die Folgen der Pflichtverletzung geht, müssen Verkäufer, die ihre Waren den Verbrauchern auf der anderen Seite der Oder anbieten wollen, die Verbrauchervorschriften des Nachbarlandes genau überprüfen.

Dr. Dieter Klumpp

Alcatel-Lucent Stiftung für Kommunikationsforschung

Zum Verbraucherschutz in der Informationsgesellschaft

Nicht nur auf diesem Internationalen Symposium über Verbraucherinformationen, sondern in ganz Europa sind wir uns alle darüber einig, dass der Verbraucherschutz gerade in unserer Informationsgesellschaft überaus wichtig ist und dass dabei auch die Verbraucherinformationen eine Schlüsselrolle spielen. Man sollte meinen, dass der Verbraucher gerade in der heutigen globalen Netzwelt durch die vielen neuen Möglichkeiten des sogar „interaktiven“ Informationszugriffs geradezu bestens technisch aufgerüstet ist, um seinen Rechten den entsprechenden Nachdruck zu verleihen. Man könnte aber auch den gegenteiligen Eindruck gewinnen, dass erst mit der Informatisierung der Gesellschaft ganz neue prinzipielle Probleme für den Verbraucherschutz entstanden sind.

In diesem Beitrag können lediglich einige Punkte angesprochen werden, die aber hinreichend deutlich machen sollen, dass hinsichtlich des Verbraucherschutzes eine derzeit nicht abgedeckte Notwendigkeit für Wirkungsanalysen der entstandenen Marktstrukturen bei Telekommunikationsdiensten und den Online-Diensten entstanden ist. Es ist ein Handlungsbedarf entstanden, der allerdings dem Verbraucherschutz über die verbale Bekundung hinaus nicht zwingend eine Handlungsmöglichkeit bietet. Wohl erst eine ganzheitliche Sicht eines Nutzerschutzes, der Datenschutz, Datensicherheit und eben den Verbraucherschutz umfasst, ist erkenntnisfördernd und damit handlungsanleitend. Ein daraus resultierender Innovationsrahmen wäre bei aller Verbindlichkeit keine Marktregulierung, sondern eine nachhaltige Marktermöglichung.

Laut einer Allensbach-Umfrage gab es „im Jahr 2010 in Deutschland 8,35 Mio. Personen, die sich besonders für das Einkaufen und Bestellen im Internet interessierten“. Die Vorteile des netzgestützten Einkaufens (Online Shopping) sind über diese zehn Prozent der Bevölkerung hinaus für jedermann sichtbar. Mit einem Klick ist die gesamte Konsumwelt, aber auch die Welt der Dienstleistungen auf dem Display, mit einem Doppelklick wird das Gewünschte ausgewählt und spielerisch einfach mit Electronic Payment bezahlt. Online-Plattformen für Autos, Wohnungen, Möbel, ja sogar das Flohmarkt-Angebot lassen die früheren „Kleinanzeigen“ der gedruckten Tagespresse zu einem unrettbaren Fossil werden, und dies zu deren Leid ebenso plötzlich wie nachhaltig. Es entzieht sich

bereits der Vorstellungskraft, dass man für Kauf oder Verkauf einer Sache über Zeitungsanzeige eine große Zahl von Briefen versenden bzw. erhalten musste. Manche erinnern sich nur noch vage daran, dass sie noch wochen- wenn nicht sogar monatelang nach dem Verkaufsakt noch brieflich oder sogar telefonisch mit Anfragen eingedeckt wurde. Millionen von Verbrauchern und Kunden sind jedoch mit den Informationsflüssen bis hin zu den Zahlungsvorgängen offensichtlich zufrieden, was die zahlreichen, auch seriösen Verbrauchereinträge wie „gefällt mir“ oder „ein tolles Hotel“ belegen. Zahlreiche, darunter auch seriöse Webportale bieten Qualitätsurteile, Testberichte, Preisvergleiche und „Testimonials“, die (mit etwas Zeitaufwand) dem Nutzer bei der Qual der Auswahl helfen.

Abgesehen von zahlreichen personenbezogenen Daten, die bei jeder Registrierung auch eines kostenlosen Informationsangebots anfallen, ist ein prinzipielles Problem des mündigen Verbrauchers dabei, dass er die diversen PIN's, Transaktionsnummern und Passwörter nicht im Kopf behalten kann und diese oft im Klartext auf seiner Festplatte oder dem USB-Stick abspeichert. Es kann aber als gesichert gelten, dass das vom Verbraucher bezahlte Geld auf jeden Fall als „card cash“ wieder im Marktplatz auftaucht, manchmal zur völligen Überraschung des Nutzers, der seine Kreditkarte sicher in der Schublade zuhause vermutet. An dieser Stelle soll nicht unerwähnt bleiben, dass die jahrzehntelang geübte Praxis der Kreditkartenorganisationen mit dem Leitbild „im Zweifelsfall Kulanz zugunsten des Verbrauchers“ schon seit einigen Jahren angesichts der absolut über jedes betriebswirtschaftlich vertretbares Maß hinausgehenden Missbrauchsfälle nicht mehr möglich ist.

Das eher prinzipielle Problem auch beim Zahlvorgang ist die oft unnötige Verkoppelung von Personendaten mit Sachdaten, ein anonymes Bezahlen wie mit dem Geldschein ist immer noch nicht möglich, jedenfalls nicht mit der gleichen Sicherheit. Dies gilt auch für das gerade von Google vorgestellte Handy-Bezahlsystem mit NFC (Near Field Communication). Andererseits tauchen bei Abbuchungen auf EC- und Kreditkarten – man denke nur an Parkhäuser oder Autobahnmautstellen – oft Monate später beim Nutzer ihm bis dahin völlig unbekannte Organisationen auf, denen er nur blind vertrauen kann. Der Zahlungsvorgang kann ganz praktisch ohne aufwändiges Recherchieren (gerade wegen der oft geringfügigen Summe) nicht nachvollzogen werden. Hier ist eine prinzipielle Leitbildkorrektur erforderlich, die aus dem vagen Verbrauchereindruck „das wird schon stimmen“ eine transparente Verbraucherinformation macht. Damit kann nicht gemeint sein, dass man nach zwei Monaten zur Abbuchung von zwölf Euro Parkhausgebühren auch noch die genaue Parkzeit samt Geodaten auf dem Kontoauszug vorfindet. Die Bequemlichkeit des elekt-

ronischen Bezahlens würde durch eine aufwändige Nachkontrolle mehr als überkompensiert.

Der Lösungsweg kann am ehesten mit Herstellung einer informatischen Redundanz gesucht werden, die mithilfe getrennter Medien die Transparenz mit automatisierter Rechnerhilfe darstellt. Noch ist aber weltweit das Leitbild des „Universalgeräts“ vorherrschend, das alle Anforderungen vom einfachen Rundfunkkonsum bis zum hochidentifizierenden Bezahl-dienst oder sogar zur lebenserhaltenden telemedizinischen Online-Kontrolle – am besten mit einer „Universal-App“ – erfüllen soll. Selbst für die vereinigten Vorkämpfer des Verbraucherschutzes wäre es eingeständenermaßen schwierig, im Akteursspektrum eine Differenzierung von Endgeräten, Diensten und Netzen einzuleiten. Die Erfahrungen aus der schon jahrelangen Netzneutralitätsdebatte in den USA zeigen dies auf. Europa hat in den letzten zwanzig Jahren seine Möglichkeiten reduziert, technisch und ökonomisch gegenüber den USA und Ostasien in einer Vorreiterrolle zu bleiben. Selbst das exportstarke Deutschland ist bei IKT Nettoimporteur. Ob Europa bei rechtlichen und regulatorischen Rahmensetzungen einen prägenden Einfluss haben kann, steht dahin, denn letztlich entscheidet darüber die Mehrheit der Verbraucher. Diese Mehrheit der Verbraucher ist nicht in Europa.

Teledienste als Hauptverursacher von Verbraucherbeschwerden?

Es muss angesichts des unbestreitbaren Nutzervorteils durch neue Telefon- und Online-Dienste doch verwundern, wenn man über die Verbraucherschützer eher „informell“ erfährt, dass ausgerechnet die neuen elektronischen Dienste der Information und Kommunikation bei den für Verbraucherschutz zuständigen Stellen inzwischen bereits die Mehrzahl der statistisch erfassbaren Verbraucherbeschwerden verursachen.

Vor zehn Jahren stand dabei die durch eine allzu schnelle Differenzierung der Telefentarife erzeugte Unsicherheit beim Telefonieren. Inzwischen hat der Verbraucher gelernt, dass er vor einem Telefonat im Web nachschauen kann, welcher Anbieter im Zeitraum 8-10 Uhr der Günstigste ist, um wie viel günstiger es noch wäre, das Telefonat nach 20 Uhr mit demselben oder nach 23 Uhr bei einem anderen Betreiber zu führen. Danach lernte der Verbraucher, dass die tageszeitlich unterschiedlichen Tarife in allen individuellen Kombinationsvarianten letztlich doch zu vergleichbaren Monatsrechnungen führten. Beim Telefon hat sich dieses Problem für den Anrufer (Teilnehmer A) durch die „echte“ Flatrate sowie durch VoIP (z.B. Skype) ja dann erledigt.

Anders sieht es beim Angerufenen (Teilnehmer B) aus. In Deutschland war die Tarifierung der noch analogen A- und B-Netze vor 30 Jahren dadurch charakterisiert, dass sich beide Teilnehmer die Gebühren zur Hälfte teilten. Dies war bei diesen „Chefautotelefonen“ (Preis ohne Einbaukosten 20.000 DM) eher unauffällig. Schon beim C-Netz sollten die Kosten generell nur beim Anrufenden liegen. Jedoch wurde es – vollends bei dem raschen Anwachsen der D-Netzteilnehmer – bei Gesprächen ins Ausland schwierig, die langjährige Vereinbarung der Telefona-
dministrationsen einzuhalten, derzufolge jeweils die Hälfte der Verbindungskosten zwischen den Betreibern verrechnet werden, und zwar in konvertibler Währung, worauf ganz besonders in Entwicklungsländern Wert gelegt wird. Verbrauchergesichtspunkte sind hierbei nicht beachtet worden.

Dieses Terminierungsentgelt (Interconnection-Gebühr) ist die Basis für die aus Verbrauchersicht so konfliktiven und aus Sicht der EU-Kommission viel zu hohen „Roaming-Kosten“. Gegen einen Anruf im ausländischen Urlaubsort kann sich der B-Teilnehmer nur durch Nichtannahme oder wenigstens Abkürzung des Gesprächs wehren, er kann auch die kostenlos erhaltene SMS wegen der Mehrkosten einfach nicht beantworten. Die Regeln gelten auch für die nationale Prepaid-SIM-Karte. Die einzig wirksame Strategie, zur Vermeidung überraschender Kosten das Mobiltelefon während des Auslandsaufenthalts ganz abzuschalten, passt wohl nicht so recht zum Ziel einer „globalen Kommunikation“. Vor allem passt das nicht zum Begriff der Nachvollziehbarkeit und zum weltweit in allen Wirtschaftsordnungen gültigen Prinzip der für den Konsumenten erforderlichen Kalkulierbarkeit von Kosten. Der Verbraucher will und muss vorher wissen, ob er etwas Teures oder etwas Billiges kauft, er will keine Überraschungen.

IKT-Wertschöpfungskette in der Flatrate-Falle?

Für die Datenkommunikation wurde weltweit bei vielen Online-Diensten die „unechte“ Flatrate, mit einer Obergrenze (z.B. 12-15 MB maximal pro Monat), unterschieden auch noch für „Herunterladen“ und „Senden“ eingeführt. Während die erfahrenen Nutzer diese Hürde durch die Verteilung ihrer Datennutzungsrate auf mehrere Mail-Betreiber sowie Kontrolle der Datenübertragungsrate rasch überwandern, gab es für die absolute Mehrheit der „unerfahrenen Nutzer“ unvorhersehbare Überraschungen bei der Rechnung. Viele Nutzer denken bei Erhalt einer hundertfach höheren Rechnung als gewohnt zunächst an einen schnell klärbaren Messfehler, werden aber umgehend von den exakten Verbindungsdaten eines Schlechteren belehrt. Dass diese Verbindungsdaten auch nach dem

notwendigen Gebührennachweis Verwendung finden, ist ein erheblicher Kollateralschaden, der zu Recht die höchsten Gerichte in Europa beschäftigt.

Die „echte“ Flatrate (und zu dieser Kategorie gehören auch Voice-over-IP-Dienste) beseitigt für den Verbraucher allerdings das Problem der Nicht-Kalkulierbarkeit. Die Flatrate ist nicht nur bei IKT-Kosten für den Verbraucher erstrebenswert, besonders wenn ein Flatrate-Wettbewerb in Gang gekommen ist wie hier. Wie schön wäre es doch für den Autokäufer, wenn er sicher annehmen könnte, dass das gleichwertige neue Modell der nächsten Generation 20 Prozent weniger kostet. Für die Autohersteller allerdings wäre die Konsequenz, dass sie aus diesem „Minusbetrag“ so lange ihre Forschung und Entwicklung und andere Vorleistungen genauso lange zu leisten hätten, bis der drittletzte (also kurz vor dem Monopol) vom Markt verschwindet – eigentlich schwer vorstellbar.

Aber im IKT-Bereich hat dieser Prozess schon im letzten Jahrzehnt weltweit eingesetzt, wobei sich diese Flatrate-Falle für die gesamte Wertschöpfungskette von Herstellern, Betreibern und kommerziellen Contentproduzenten auftut. Kein Verbraucher hätte etwas dagegen, wenn alle seine Kosten mit tendenziell sinkenden Flatrates abgedeckt würden. Die klassische Marktwirtschaftstheorie hat es schon der Vor-Netzgeneration nicht vermocht, ihre praxeologischen Befunde deutlich zu machen, dass für den Verbraucher das Monopol genauso schlecht ist wie der „Ruinöse Wettbewerb“, egal ob man diesen nun als „predatory pricing“ oder „cut-throat competition“ ansieht.

Allerdings gilt es auch hier, eine realistische Einschätzung im globalen Wettbewerb vorzunehmen: Ein modernisiertes verbraucherorientiertes Leitbild würde nicht nur eine sehr erhebliche weltweite Tarifreform gerade für die mobile Kommunikation erfordern, sondern auch teure technische Neuentwicklungen bis tief in die Standards und die Netzarchitekturen hinein. Mit den quantitativen Erfolgszahlen der „Breitband-Kommunikation“ hat dies nichts zu tun, auch wenn derzeit der Eindruck vorherrscht, es ginge dabei nur um die 50 Megabit pro Sekunde, um das größte Glück der größten Zahl der Verbraucher zu erreichen. Wenn der Verbraucherschutz zu wenig beachtet wird, spielt die Geschwindigkeit der Datenübertragung eine untergeordnete Rolle. Andererseits bietet die Bandbreite bei Ausbau der Netze inzwischen neue Möglichkeiten, zum Nutzerschutz beizutragen, wenn man etwa an das „Tunneling“ des VPN denkt, das zusätzliche Bandbreite zum Schutz der Daten ausnutzt. Das globale Netz macht von den innovativen Möglichkeiten einer der Informationsgesellschaft angemessenen Verbraucherinformation gerade für den

Tele-Einkauf noch viel zu wenig Gebrauch. Ein kurzer Blick auf die kodifizierten „Allgemeinen Geschäftsbedingungen“ kann dies verdeutlichen.

Vom „Kleingedruckten“ zum „Kluggedruckten“?

Die „Allgemeinen Geschäftsbedingungen“ (AGB) sind in den modernen Gesellschaften, die nun eben nicht mehr per Handschlag oder nach Treu und Glauben organisiert werden können, je nach Rechtsordnung zu meist umfangreichen und daher klein gedruckten Dokumenten geworden. An bekanntesten sind die Beipackzettel von Waren, die der Käufer beim Auspacken zuhause sofort in das Altpapier stopft. Unter den ganzen Haftungsausschlüssen im Beipackzettel könnten vielleicht auch die Konsequenzen dieser Altpapierentsorgung stehen, aber niemand liest das, wie gesagt. Ohne Zweifel sind die AGB in der elektronischen Zeit zu tendenziell volatilen Dokumenten geworden. Denn es ist zum Beispiel vollkommen einfach, einem Kunden sogar im Online-Prozess zwischen Bestellung und Kaufvorgang eine leicht geänderte „individualisierte“ Fassung der Vertragsbedingungen zu schicken. Aus den womöglich sogar mit einem Pseudo-Zertifikat versehenen Vertragsbedingungen werden ganz schnell „unfair contract terms“ mit automatisiert einsetzenden Mahnverfahren. Man braucht hier gar keine Beispiele mehr anzuführen, Verbraucherschützer wie Gerichte sind in allen Ländern gut damit ausgelastet, in solchen Fällen Beratung zu geben bzw. zu Urteilen zu kommen.

Hinsichtlich des Nichtlesens des Kleingedruckten durch den Verbraucher hat sich beim Übergang von Papier zu Elektronik nichts geändert. Bei Packungsaufdrucken für die Regale ist das Ringen um die erforderliche Mindestschriftgröße noch in vollem Gang, es gibt schon Fälle, in denen der Packungsaufdruck aus einem kleinen Verpackungskarton unversehens eine zu große „Mogelpackung“ macht. Dennoch ist die Reaktion der informationellen Netzwelt beim elektronischen Dokument erstaunlicherweise durchweg vom guten alten Papierweltdenken geprägt, die Elektronikwelt denkt immer noch zu sehr „in Papier“. Das Problem des „Kleingedruckten“ wird heute mithilfe des „smarten“ Computers letztlich nur durch die lupenlose und lesebrillenfreie Möglichkeit der Vergrößerung von Textbuchstaben per Mausklick angepackt. Selbstverständlich nimmt niemand an, dass 23 A4-Seiten AGB beim Teleshopping dann gelesen werden, wenn man sie bequem in großer Schrift über einen Bildschirm (bis hinunter zum Taschenbildschirm des Smartphones) scrollen kann. Aber eine nachhaltige Strukturverbesserung für den Verbraucher ist erst als Idee in Sicht. Es gilt in diesem Fall nicht die Gretchenfrage von „sperrn oder löschen“, sondern die Notwendigkeit, Transparenz herzustellen. Eine Gegenwehr bei unklaren Vertragsbedingungen sind

bislang lediglich Kunden-Communities wie z.B. bei amazon.de, in denen Artikel mit einem „blue pencil test“ getaggt werden können. Der Handlungsdruck für eine infrastrukturelle Lösung gerade im Vorfeld des Cloud Computing nimmt zu.

Es ist an der Zeit, die innovationsträchtigen Entwicklungen etwa des „semantischen Netzes“ mit dem Ziel einzusetzen, die Überprüfung von AGBs und anderer kodifizierter Vertragsrechte weitgehend zu automatisieren, um dem Verbraucher online die erforderliche Rechtssicherheit bei Vertragsabschluss zu geben. Mindestens so, wie die „firewalls“ für den technischen Datenschutz permanent angelegt sind, und so, wie permanente Hilfs-Softwareprogramme bei Bedrohungen durch Malware schon ganz selbstverständlich sind, könnte auch bei verbraucherrechtsrelevanten Prozessen im Netz ein Transparenz-Fenster, das man meinethalben auch „consumerwall“ nennen könnte. Man kann damit den elektronischen „small print“ zu einem „smart print“ machen, also mithilfe des semantischen Netzes aus dem „Kleingedruckten“ ein „Kluggedrucktes“ transformieren.

Als Fazit bietet sich für den Verbraucherschutz als Leitbild in der Netzwelt an: Der Verbraucherschutz muss wie Datenschutz und Datensicherheit als gleichberechtigter Bestandteil eines ganzheitlichen Nutzerschutzes verankert werden. Dies erfordert einen innovationsbedrohlichen finanziellen Aufwand, der in kein existierendes Business-Modell passt und damit nach Umlage- oder gar Steuerfinanzierung ruft, ein Ruf, der im Krisenwechsel ungern oder gar nicht gehört wird. Es gilt dennoch, umgehend für auf den nationalen Rechtsrahmen angepasste öffentliche Forschungsprogramme in allen europäischen Ländern zu initiieren und die entstehende „consumerwall“ durch die zertifizierten Verbraucherschutzorganisationen verantwortlich betreiben zu lassen. Das Ganze fällt als Innovationsrahmen nicht unter „Marktregulierung“, sondern um „Marktermöglichung“.

Aber bitte nicht vergessen: Das „Verflixte“ liegt nicht mehr wie früher im Detail, sondern im Prinzip.

Stephen Pugh

UK Department for Environment, Food and Rural Affairs

Evidence on Consumer Use of Food Information

Thank you very much and I would like to thank the organizers of the conference for inviting me to give you this presentation today.

When we are talking about information: The work that I'm going to present today is some research that we carried out in the UK on how consumers are looking at information and why they are looking at it.

My current role is to look at the information that's on the food packaging but before I start I think I would like to explain a little bit what's going on in the UK and how some of the research is very focussed on how consumers behave in the UK. I think it's the first time that this work has been done and we could do with some repeating in other European countries to see if the results are similar. But I must stress: The work is really focussed on the UK consumers. Our food market is probably very different in the UK than anywhere else.

I have given you a pie chart here which tells you all the major super markets: some of them you will recognise, I'm sure. Now in the UK they have a good market share. These supermarkets are responsible for nearly 95% of all food sold in the UK.

Food information: is it important? We focussed our issue on country of origin labelling. This is an important issue in the UK at the moment. It's very political. People and pressure groups want the information to be made available and so there's a big debate going on in the UK. It's an issue that's well understood in part of the food information to consumer regulation which were negotiated in Brussels. There's a big debate with the Parliament about how much information should be made available. But in doing that there are underlying difficulties about what consumers understand by origin labelling and why they want to have more origin labelling and what use do they make of it.

This is a typical beef burger, hamburger in the UK. Why is it important? You can see there's a photograph of a country scene on the outer packaging. Has this hamburger ever seen the country? It has probably been produced in a factory. So why they can produce some scenes of

the countryside there is quite beyond me. Here we have got some claims again for this calves' liver about how it has come from the countryside, probably brought up in a stall somewhere. This one is referring to an area of the UK Cornwall and it uses the expression „Cornish through and through“. Cornwall is almost like a „Land“ in the UK. Has it been produced here rather than mass-produced in Birmingham. And this one is quite interesting: They even give us a photograph of the farmer which is very sweet of them but actually it's a New Zealand lamb steak, it has come all the way from New Zealand.

So they're making claims of origin – some more overt than others. Claims that are hidden on the product: that it comes from the country; that it comes from a particular region. We looked at how consumers were using this and why they were finding it important. So, when I was part of the Food Standards Agency, we commissioned a series of projects to look and see how consumers look at this information. We had some citizens' forums which are when you get a group of citizens together, usually about twelve or thirteen and you explain the situation. You have an initial session where you talk through the issues and give them the facts and give them the information and get their immediate views while they are discussing the information, set them a task and then about a month later the same people come back again. They had time to digest the information, improve their understanding and then you ask their views again about the same issue. This is quite labour-intensive, but also quite interesting because you have then got a more informed group of consumers to discuss the issue with. It's one of these things about labelling: Whenever you have any new issue from nano labelling to origin labelling you wish information to give to consumers and their first answer is always: „Put it on the label“. If in doubt: „Put it on the label“.

With a bit of background information about this subject we were thinking: „Is it always appropriate to put information on the label?“ So we had these citizens' forums and we had some more qualitative studies about consumers actually using that information. I will come back to this in a minute. We did an omnibus, telephone poll of consumers to find out what they thought about this issue. We rang them up and said: „Would you like to see more origin labelling on your food?“ And of course the answer comes back: „Yes, we would!“ You get high figures of about 70 to 80 percent wanting to see origin labelling on their food. Actually, if you don't ask about origin labelling, they forget to mention it, but as soon as you start asking people the question, they say „yes“. It's an automatic reaction. We then asked a company called Campden BRI to buy food on the supermarket shelves to see what some of the information was on

labels. We also had an evidence review by Oxford Evidentia. They went all over Europe to see what publications were in the scientific press about how consumers use food information. These studies were interesting to see, because people made a lot of assumptions, but very few studies have been carried out in Europe to see how people use information.

We also carried out some 'eye-tracking' work to see where consumers were looking on the food labels. This is a camera that monitors somebody's eye movements and we can see where their eyes are pointing. They were given the task: buy food that has „Vegetarian or vegan labelling!“, food with little fat in it „Avoiding fat!“ and „Avoiding onion!“. So they were looking at the labels to try and find out whether they should buy it or not according to the task. So consumers were given these tasks and asked to buy food accordingly. They didn't always follow their task particularly well. But what was interesting: Look how quickly those eyes are moving over the labels and look how quickly they're making a decision. It was fifteen seconds or so in which to make a decision. Here we go and look for coconut milk. Again they're not really looking for coconut milk – actually they're looking for something up there which hasn't been picked up. They're very quickly browsing, not really paying attention. That's how long they spend looking at the information that we ask them to look for.

Consumers go for clues in information as well as for keywords. They're also looking for beacons of information. There is low engagement with the labels – that's what we saw last time – looking for coffee or coconut milk but the eyes are looking for another product altogether. So they look for keys, words such as „light“ if they want low fat. „Organic“ is another key word that people look for. They are looking for healthy meal, so they're going for something that is labelled „healthy choice“. That's actually the name of the firm that produces it and this has got nothing to do with what's inside of it. They have just gone for the beacon of „healthy“. Another of this is „fresh frozen“, so it's not actually fresh at all. It's frozen chicken. „Fresh frozen“ – but what does that mean? It's a beacon that the manufacturer has given and that's what people go for. It's in the freezer, so it can hardly be fresh.

People don't bother to read the background information. They use umbrellas. This is Tesco – you believe now that Tesco, the major supermarket, produces safe food – by and large they probably do – and so you go there, you don't have to worry about food safety, you can worry about your choice. This „umbrella-ing“ is very common in the UK.

You go to a particular supermarket, they have higher quality food, you're willing to pay a bit extra and everything is dealt with for you.

Consumers are also very tactile when they pick things up. You noticed in the previous slide they were picking things up and having a good feel and shaking the job. People do this all the time and I think this is probably quite common in the whole variety of Europe. Here you can see what I mean: They're picking up the apples giving them a good dust making sure they're not bruised, they are not particularly worried about anything else. They do actually go to the UK flag every now and again. So by and large they're just looking at what they buy. Notice what they look at. What's the first thing that they have gone through? Price! It's about one Euro. Next they are worried about now: Is it fresh looking, has it got little fat in it? They turn it over, have a good look and that's it. Looks OK, slightly better than the other one, so they change it. As for fresh meat it's probably much the same as you look through it, but actually what you do is to have a good look that you have got some nice quality meat in there, quick look at the label to make sure that it's still in date and otherwise you make sure it's nice and red. I suppose everybody is doing this throughout Europe. We were quite surprised to see it in the UK as we thought that it wasn't quite so common.

This is an interesting observation. We have got these packaged meals and so they take the sleeve off to have a look to see what's underneath and then they put it back again. Some of the ones I have seen: You take the sleeves off, have a really good shake, it looks ok, put the sleeve back on again and go for the one underneath, because you don't want to pick the one that has been handled even though you are the person who's been handling it.

Well known brands were also popular. This is Kellogg's. I'm sure you have got Kellogg's here. It's a trusted brand and has got a halo effect. Everybody likes it. All you look for is: It was good enough for your mother to buy for you so it must be good and you're going to buy it for your children. Kellogg's is a very trusted brand, a very premium brand; they can afford to judge a bit more. I love this guy: „It's what mum gave me so it must be ok.“ I suppose we should now add „what my dad gave me ...“

Health claims on the front just provide reassurance and they have made a claim here: „No artificial colours or flavourings“ and it costs a Pound. You have seen the statement; you're not particularly worried about what's happening, so you don't really need to look at the information behind it.

A key thing here as well: 30% fat. It's a nice indicator, but we don't know what it means. This one however is very, very appealing because it gives you a comparative to calories in what you buy. This one has a taste on it, it says: „four“. So the taste for this, the strength of it is level four – whatever that might mean. Whereas here they have taken some time to explain what the three stands for: It's a medium strength. Comparative claims are much better than just giving a simple scale.

And then there were practical difficulties that we have found, as well: People couldn't read. They physically couldn't read the information on the food label. The common complaint is that it is too small. The other complaint is that there's too much information on the food label, so it makes it not clear. We followed the shoppers around and quizzed them when they were making their decisions just shortly after they had made their purchase. Here we have a quote from a shopper. The shopper had poor eyesight and needed to worry how much salts and fats to consume. He had to get an assistant from the shop to go around with him to be able to read the labels. I think one thing in the food label proposal we have really been able to help with is to make a minimum font size, so that it's quite legible for people. The legal information must be readily accessible; you will be able to read it quite easily.

The key findings are the results of what we did. Remember that we were focussing on country of origin labelling. If you didn't prompt people first, that means if you didn't ask them the question „would you like to see more origin labelling?“, but if you just asked them „what would you like to see on the label?“ then only eleven percent of the consumers said they were looking for where the food came from. Some of the food, I think, you will know exactly where it came from, but for the rest of it you will make your decision on safety and on price. It jumped when you asked „would you like to see where your food comes from?“ If you asked that specific question in the UK, half of the people said „yes“. That figure is changing. We are seeing growing evidence that more people want to know where their food came from. But it wasn't a priority and we found this time and time again from our researcher that country of origin labelling is not an absolute priority. The absolute priorities are price and safety. In the UK we call it „use by“ or „best before“.

Why do they look at origin labels, what's the importance of it? They use it to establish food safety. And this food – because it has not travelled so far – it should be safer because they know who the producer is, it's somebody who comes from the same background, the same country as them. It is better. It recognises their concerns – quality and freshness.

There is also a big question about animal welfare because we trust our farmers in our own country. We think they are going to treat their animals better, so it's important. Then there are environmental types of questions, e.g. it hasn't travelled so far. It has come from next door, so it hasn't come from half way across the world. These are the sort of issues that are being put to country of origin labelling and it's much like the umbrella effect we saw for the supermarkets.

They want to find out more about the food chain, if it has been handled more or less, if it has come from the local region, the area of provenance, then they felt that the food chain isn't quite so long and the food has been coming to you by a shorter food chain. People also wanted to support their local economies and their local producers and supply jobs in the local community. People get this nice and friendly glow about having home produced food. However: Whatever you do, price is more important and the cost is the single thing that drives consumer choice. If you buy a chicken curry and you read the chicken has come from Thailand, people would assume somebody has studied to make it safe coming from Thailand and would buy it anyway.

The second most important bit was the „best before“ and „use by“. Over half of the consumers felt that this was a fundamental issue and had to be safe. A premium price was being paid for country of origin labelling: About three percent in America, that's not very much; slightly more, nearly eight percent, in Japan. I suppose they are more attached to their local market than they are in America.

The other piece of information that came out from our research was what was meant by country of origin labelling. It's one of those bizarre things that in the EU at the moment the origin of commodity was the place of last substantial change. If you're importing chicken from Thailand, spices from India, sauces and tomatoes from Italy, if you cook it and put it together in Germany or in the UK, then it can be called German or British. But of course with your food the origin of the ingredients becomes more important because you want to know where that chicken came from because that has a fundamental effect on you choosing that product. If you're buying a sauce from Italy you want to know that most of the components come from Italy. What is the point of buying your Italian pasta sauce when you find that it was simply put into a jar in Italy? Not giving us that information is important in terms of food.

When we did this research to find out what people thought of what the origin of their food was and when they went through the idea of the last

substantial change, they were horrified; because they thought that the origin of food was mainly where it was farmed. We had nice quotes like „You would like to think of a little bit of England being present in English food“. So most people think this is where it was farmed, where it was processed – 42% – where it was slaughtered and where it was born, but not the part of last substantial change. People didn't really associate their food with where it was cooked.

I think that's important in the food information work. We have to realise what consumers' thoughts are on where their food comes from. And then we have to get it right to give them the information that's being expected.

This is a label that we designed: A nice Welsh sheep, born in Wales, reared there and slaughtered in Wales. We thought that's the sort of information that you'd like to see on a food label. Nicely, clearly set out with a typically Welsh name. There's a lot of guidance on how to provide information on origin labelling. The UK's Food Standards Agency wrote some guidance which is now getting quite old; it's been five years now.

And here is a picture of some nice and traditional English food. Thank you for your attention.

Graham Smith

The UK Information Commissioner's Office

Informing Consumer Choice: How the UK FOI Regime Supports the Proactive Disclosure of Information for Consumers

All consumers generally have the same information need – to be able to quickly and easily access information on the price, features and reliability of the relevant product or service and to compare products and services to enable them to make informed choices.

The same is true of consumers of the products and services provided by public authorities but such consumers can benefit from the provisions of UK information rights legislation which promotes both proactive disclosure and also the disclosure of specific information on request.

The vehicle for proactive disclosure under the UK FOI Act is the publication scheme.

The Act requires all public authorities to have an approved publication scheme. The scheme sets out what information a public authority will routinely make available to the general public, how the information can be accessed and whether any charges will be made. The scheme is legally binding and is enforced by the Information Commissioner.

The Information Commissioner's Office created a „model” publication scheme which authorities had to adopt by 1 January 2009. Adoption of this model scheme allows a public authority to meet its legal requirement to have an approved publication scheme.

The Commissioner's model publication scheme requires public authorities to make information available under the following seven categories:

- Who we are and what we do
- What we spend and how we spend it
- What our priorities are and how we are doing
- How we make decisions
- Our policies and procedures
- Lists and Registers
- The services we offer

A simple example is choice of school.

The proactive release of information via a publication scheme can benefit parents and students when trying to decide which school will be most suitable by, for example, setting out admission policies, allowing students to compare and contrast curriculums, special needs, social and sports provisions in order to determine which education provider represents the best option.

Another example is a choice of dentist.

Consumers can make an informed choice about where to obtain dental services by comparing, for example, the type and date of a dentist's qualifications, opening hours to check whether the surgery offers suitable appointment times to accommodate work and other commitments, emergency appointments provision, languages spoken and whether or not sedation is offered for nervous patients.

On a more cheerful note,

In 2012, London will host the Olympic Games. The Olympic Delivery Authority is subject to the Freedom of Information Act and the ODA's publication scheme provides consumers with information on applying for tickets, the provision of additional bus and coach services into London and elsewhere, maps of venues and a variety of other background information to inform those attending the Games and the general public.

Finally in this section,

The publication scheme of the Medicines and Healthcare products Regulatory Agency (MHRA) includes guidance for consumers on a variety of healthcare product related issues, for example, the risks of buying medicines over the internet, frequently asked questions on side-effects, information on buying medical devices and on how to report and identify counterfeit medicines and devices.

None of this is ground-breaking. You would expect public authorities to promote their services on the internet. But in the UK the Freedom of Information regime effectively makes this a requirement.

Information is also given out by public authorities on request. Very often the information disclosed would be of use or interest to others.

Although not a mandatory requirement, some public authorities also choose to maintain disclosure logs to proactively disseminate details of requests (and sometimes the requested information as well) to the general public as well as the individual requestor.

One good example is

East Cheshire NHS Trust, which provides details of some of the requests it has received since January 2010. This means that the public can see responses to requests under certain headings, for example, clinical information (i.e. weight loss surgery, alcoholism and elective surgery) and performance (i.e. surgical instrument contamination).

We also find that multiple requests for the same kind of information can lead to proactive disclosure. For example:

European food hygiene legislation, which came into effect on 1 January 2006, requires those businesses which handle milk and dairy products to be approved by their local authority. This requirement aims to improve food safety in order to reduce the number of cases of food poisoning from products of animal origin.

In 2005, the Food Standards Agency received 88 requests for a copy of the dairy establishments register. It also received a further nine requests for the same information in 2006. The Food Standards Agency responded to these requests by disclosing most of the information but withholding some details on grounds of data protection and prejudice to commercial interests. However, after the new food hygiene legislation came into force on 1 January 2006, the Food Standards Agency has proactively disclosed the list of approved food businesses and continues to update it on a monthly basis.

A number of public authorities have produced web pages which set out the most frequently made freedom of information requests and the accompanying responses, for example,

- (I) The University Hospitals Bristol NHS Foundation Trusts' proactively publishes that information which is most regularly requested. The relevant page of its website shows that the areas the public are most interested in are: expenses, staff numbers, department structure charts and incidental information such as the number of pest incidents broken down by each individual hospital under the control of the Trust.

- (II) South Staffordshire Council has produced a list of some of the most common FOI requests and responses. This shows that the public are interested in, for example, the number of parking tickets issued, the number of working days lost due to sickness and the number of laptops in use.
- (III) A number of police forces also produce web pages showing the most frequent requested information. For example, Hampshire Constabulary has a „proactive disclosure of information” page which shows that the public are most interested in the total number of accidents involving police vehicles, details of officer convictions and the annual costs of translators/interpreters.

One of the issues which we've wondered about with FOI in the UK is the relationship between reactive disclosure in response to requests for information and proactive disclosure. We had always assumed that if more information was published proactively, that would meet the needs of many requesters and so the number of individual requests for information would be reduced. We also thought that if the Information Commissioner ordered disclosure of information public authorities would start to publish that kind of information as a matter of routine. Our experience so far shows that this does not in fact happen very often.

However I do have two examples where orders for disclosure by the Information Commissioner have led to proactive disclosure.

Food Hygiene Reports

Following the implementation of the Freedom of Information Act in January 2005, many public authorities started to receive FOI requests for food hygiene inspection reports. Some public authorities started to proactively publish these reports on their websites, others released the reports in response to specific requests but other authorities refused to even provide the information upon request.

One such complaint was made in respect of the refusal by Bridgend County Borough Council to release a copy of its latest food hygiene inspection report in respect of the Heronston Hotel. The Commissioner investigated and on 9 December 2005, he ordered the disclosure of the report (FS50073296).

An article in The Guardian newspaper included a quote from a spokesperson from Westminster Council who, before the Bridgend case, had refused to release food hygiene reports:

„...Before the Bridgend case and the Information Commissioner’s ruling, there was a lot of concern from our environmental health officers about whether there was a conflict between releasing the information and the possibility of facing legal action for causing commercial damage to an establishment. The Bridgend ruling has made it safer for us to release the information”.

The article also includes a quote from Camden Council who had proactively published summary hygiene reports online since June 2005. The article reported that Camden Council had noted that the percentage of food outlets judged to be ‘satisfactory’ increased from 65% to 80%. A Camden Council spokesperson said:

„...We think it [disclosure of the reports] played a key role, as we hadn’t changed anything else in that year”.

From 2006, various local authorities started to proactively publish some or all of their hygiene reports. Some local authorities followed the rating system provided for by the Food Standards Agency whilst other authorities adopted their own local schemes but all schemes allowed consumers to see a food rating in respect of a wide variety of establishments which produce food to include, for example, restaurants, takeaways, nursing home kitchens, mobile catering vans, butchers shops etc.

In 2008, the Food Standards Agency ran a public consultation exercise on proposals to establish a national food hygiene scheme.

As a result of that consultation, the Food Standards Agency has now introduced a National Food Hygiene Ratings Scheme for England, Wales and Northern Ireland (and Food Hygiene Information Scheme in Scotland)¹ in a bid to standardise the information published for ease of comparison by consumers. This scheme uses a six tier rating system ranging from 0 (urgent improvement necessary) to 6 (very good).

¹ <http://www.food.gov.uk/safereating/hyg/hygieneratings/>

This is a really good example of how freedom of information has helped to bring about a positive change for consumers.

The second example concerns cars. In the UK any car over three years old has to pass a government test of road-worthiness before it can be licensed for driving on public roads.

In 2008, the BBC submitted a freedom of information request to the Vehicle & Operator Services Agency, an executive agency of the Department for Transport, for the number of passes and failures for all MOT tests carried out in 2007, along with a list of reasons for the failure.

The VOSA argued that disclosure would prejudice the commercial interests of those manufacturers who had high failure rates but the Commissioner was not persuaded by the authority's arguments and ordered the disclosure of the requested information (FS50214210).

The VOSA released the information in January 2010 and the disclosure was reported by the BBC. The Agency said that it would go on to publish the same statistics for 2008 and 2009 and then each year thereafter.

The MOT test data broken down by manufacturer and model for every year since 2005 is now available on the Government website, data.gov.uk, which was established as part of the Government's commitment to make increasing amounts of public sector data available to the public as part of its transparency agenda.

So these examples give you some idea of how disclosures under the FOI Act in the UK have provided some useful information for consumers. What is also difficult to assess is how far consumer pressure and increasing expectations on the part of the public have brought about more transparency in any event.

I want to finish by telling you about some current developments in the UK which should bring about more proactive disclosure of information by public bodies. The coalition government is developing a strong transparency agenda. The aim is to achieve better value for public money by holding politicians and the public sector to account and by enabling businesses and non-profit organisations to build innovative applications and websites using public data.

Already details of contracts, items of expenditure and salary information of senior government employees have been released. Similar infor-

mation is being disclosed by local authorities. One senior politician has talked about citizens becoming „armchair auditors”.

The philosophy behind this extension of the right to data is that all information collected by public authorities belongs to the public and, subject to exemptions, much more could usefully be published and re-used. This is an active extension of FOI and the re-use of public sector information regime. This should benefit consumers. Indeed there are some initiatives under the government’s transparency agenda which are specifically to benefit consumers.

In April 2011, the Government launched a Consumer Empowerment Strategy entitled „Better Choices/Better Deals – Consumers Powering Growth”. The document sets out a number of proposals to ensure that consumers can access accurate and relevant information about the goods and services they receive from both the public and private sectors. One such example links to the ongoing work by Ofgem (the UK’s energy regulator) to make energy bills easier for the customer to understand in order to compare prices and packages and select the cheapest option. Ofgem is currently running a consultation on this subject.

Another example refers to the roll-out of the food hygiene ratings system recently launched by the Food Standards Agency in time for the 2012 Olympics with the relevant government departments considering ways in which, in conjunction with the Food Standards Agency and the Consumer Associative to build on the initiative to allow consumers to use this information when searching for and booking restaurants in advance. The Government has also agreed to release the underlying data to allow others to construct their own ratings.

These are useful developments in transparency. Whether you come to London for the Olympic Games or you stay at home as an armchair auditor, I hope they are of interest to you.

Thank you for your attention.

Stefano Soro

Directorate General for Health and Consumers of the European Commission

RAPEX – EU Alert System for Dangerous Consumer Products

Introduction

- For the last five years, I have been working in the product safety area, one of the pillars of the EU consumer policy. One thing I have learnt very quickly upon taking up my current job is that consumer information is a policy objective *per se* in this area. We (by we I mean all public authorities involved in the game) don't communicate and inform just to show how good we are, or how hard we work to protect consumers, or to lease our big egos. We do so – and the law, as we will see, tells us that we must do so – as a means to protect consumer health and safety directly, i.e. to ultimately save lives and money, and more generally to empower consumers to make informed choices.
- But we do so also (and this is an objective which is often overlooked – wrongly, in my view) to ensure that the vast majority of businesses which strive hard to respect the rules have a level-playing field on the internal market.
- The issue of consumer information on product safety could be analysed from has different angles. For example, one could look at specific information requirements (labels, warnings, instructions, etc.) that are included in EU product harmonisation laws and standards. One could also assess the provisions concerning Member State obligations concerning consumer complaints and the follow-up they must ensure to them.
- Today I have been asked to address this issue from the angle of the provisions of the General Product Safety Directive and in particular the RAPEX rapid alert system. If you bear with me, I'll spend the next 15 minutes or so sharing with you some information and views on this.

Why is 'Consumer information' important in the product safety area?

- The primary goal of consumer product safety in Europe is to ensure that only safe products are placed on the EU market. Member State customs and national (or often regional, as is the case in Germany) market surveillance authorities regularly monitor the safety of products made available to consumers and block the marketing and distribution of those products which are dangerous and which do not comply with the safety requirements.
- Unfortunately, we all know very well that there is no such thing as zero risk: business and authorities regularly become aware of dangerous products. A significant number gets stopped before it reaches shop shelves – be they physical or virtual – and households.
- Unfortunately, as we all also know very well that, despite regular checks performed by authorities and companies, a certain number of dangerous products slips through the safety net and is made available to consumers. Therefore, it is important that consumers as well as other market operators are properly and timely informed about these dangerous products, and especially those which pose a serious and life-threatening risk.

Rule/scope/exception

- Under existing EU legislation, (mainly the General Product Safety Directive and Regulation 765/2008/EC on accreditation and market surveillance) both the European Commission and Member States have an obligation to inform the public about *'risks to consumer health and safety posed by non-food products'*.
- The GPSD takes a fairly detailed, consumer-oriented approach to this question. It specifies that the information that authorities have concerning risks to consumer health and safety posed by products must generally be made available to the public, explicitly mentioning the principle of transparency. It is by the way interesting to note that nowhere in the text the legislator says that this information should be available on request only.

- More in detail, the public must have access to information on
 - (a) product identification,
 - (b) the nature of the risk, and
 - (c) the measures taken to address the risk.
- There are, understandably, some qualifications to the principle of transparency. These restrictions concern in particular:
 - a) information whose disclosure may undermine the protection of court proceedings, monitoring and investigation activities,
 - b) information covered by professional secrecy (e.g. commercially sensitive information), and
 - c) obviously information falling under personal data protection rules.
- It is worth, however, underlining that these restrictions are waived for information relating to the safety properties of products which must be made public, if circumstances so require, to protect the health and safety of consumers. The intention of the legislator is unambiguous here: consumer safety prevails over any other legitimate consideration.

Information sources

- The Commission and national market surveillance authorities acquire information about dangerous non-food products from different sources. The first and foremost source are businesses which through their own activities (mainly checks and tests of products) discover a problem. Consumer complaints are also an important lead. And one must not forget the media, which often reports of incidents or accidents with products and can thus help authorities and businesses take the necessary remedial measures.
- The Commission and all EU Member States also receive information about dangerous products discovered anywhere in the EU thanks to the RAPEX rapid alert information system (of which I will speak more in a moment). Finally, since the markets are getting ever more global, international cooperation is being developed. We already get certain information also from foreign jurisdictions, e.g. the US authorities with whom we have regular contacts, and I hope this type of information sharing increases rapidly.

RAPEX

- Today, RAPEX, which is the official EU alert system for dangerous *non-food* products, is already a known „brand“.
- This system, whose backbone is a network of authorities at national and European level, ensures that information about dangerous non-food products found in one Member State is rapidly circulated throughout the EU Internal Market, with the aim of preventing the supply of these products to consumers.
- The operation of the system is of great importance for European product safety because all products (including those non-compliant and dangerous), once they enter the Internal Market, circulate freely without further controls. That is why 30 countries currently participate in the system, including all 27 EU Member States and in addition Iceland, Liechtenstein and Norway.
- In 2010, we had 2244 notifications on dangerous consumer products and 1963 of these concerned products posing a serious risk to the health and safety of consumers.
- The total number of notifications exchanged through the system has grown, increasing more than fourfold over the past few years. This growth (in the number of notifications) is due to:
 - (a) the increased awareness and attention given to product safety by national authorities and business sector,
 - (b) more frequent and effective controls of consumer products on the market,
 - (c) joint and focussed market surveillance actions carried out by national authorities.
- The operation of the system has been so successful that the European legislator decided in 2008 to extend its scope and to cover also professional products and public interests other than the health and safety of consumers, such as environment, safety at the workplace and public security.
- The RAPEX system information is also the basis for the exchange of safety information with our Chinese counterparts and the cooperation which aims to increase the compliance of Chinese made products with the European safety norms.

Implementation of the rules

- As I mentioned before, the Commission and Member States have an obligation to disclose to the public the information about products posing risks to the health and safety of consumers.
- The Commission complies with this obligation by publishing on the RAPEX website the so-called 'RAPEX weekly overviews'. These overviews provide summaries of the most recent RAPEX notifications and include information on the notified product – with pictures, the nature of the risk it poses and the measures that were taken to prevent these risks.
- The information we publish every Friday encounters a lot of public interest: the „RAPEX“ pages on the Commission consumer policy website are by far the most popular, with tens of thousands of visits every month.
- Another interesting indicator of this interest is the fact that in recent years the Commission has granted 55 non-exclusive, free-of-charge licenses for the reproduction (both translation and re-dissemination) of the summaries of the RAPEX notifications published on the RAPEX website, including 16 to German-speaking organisations. This helps make RAPEX data available to the public in several languages through different websites dedicated to product safety.
- In the same vein, a number of national market surveillance authorities publish on their websites information about dangerous products withdrawn from the market. The implementation at Member State level varies greatly.
- Of course, in the case of products posing very serious and life-threatening risks, authorities go beyond the mere publication of information notices and actively seek to inform the public through all available media channels including, increasingly, social media.
- This kind of information to the public in the broader sense allows consumers to make informed choices, not only in terms of specific products posing safety risks, but also more generally. I mean that when they see a long list of children's clothing with drawstrings in the neck area withdrawn from the market, they understand the problem with such product design and can avoid buying products likely presenting the same failure. Another example is the novelty lighter, which is child-

appealing and consumers can make the good choice themselves not purchasing such risky items.

- I dare hope that businesses who consult the websites would also draw their conclusions and refrain from putting such products to their shop shelves or even educating their designers to better pay attention to safety.

Responsibility for the information:

- Finally, one other aspect that I would like to briefly address is the responsibility for the information disclosed to the public.
- When we disclose the information about a dangerous product, our primary objective is to protect consumers. The disclosure of the information never aims at damaging the reputation of the company responsible for the product. Therefore, it is absolutely necessary that the information disclosed to the public be accurate, precise and comprehensible.
- Since market surveillance and enforcement of EU product safety rules are the tasks of the Member States (there are no „European product safety inspectors“), the responsibility for the information provided through RAPEX and published on the RAPEX website always lies with the notifying Member State. Whenever we receive a justified request by the notifying Member State for the removal of the information from the RAPEX website (e.g. when a restrictive measure is lifted), it is immediately taken off and a proper corrigendum is published for consumers.

Christoph Dahlkamp¹

Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht
der Universität Heidelberg

Verbraucherinformationsrechte – internationale Perspektiven

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich danke Ihnen sehr für die Einladung, bei dem heutigen Symposium einige internationale, rechtsvergleichende Perspektiven zum Thema der Verbraucherinformationsrechte aufzeigen zu dürfen.

Ich möchte jedoch zunächst der Bitte von Herrn Professor Pfeiffer nachkommen, an dessen Stelle ich heute hier stehe, Ihnen nachdrücklich sein Bedauern darüber auszudrücken, dass er heute aufgrund anderer universitärer Verpflichtungen leider nicht selbst hier sein kann. Eine umso größere Freude ist es für mich, dass ich heute bei Ihnen sein kann, um Ihnen eine rechtsvergleichende Studie zum Verbraucherinformationsrecht² vorstellen zu dürfen, die unter Federführung von Herrn Professor Pfeiffer in den Jahren 2009 und 2010 bei uns im Heidelberger Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht entstanden ist.

Rechtsvergleichende Perspektiven können in der Tat auch im Bereich des Verbraucherinformationsrechts ein zentraler Motor für die Weiterentwicklung des Rechts in Deutschland sein. Ein Beispiel hierfür mag die öffentliche Darstellung der Ergebnisse von Lebensmittelhygieneuntersuchungen sein. Wenn es etwa in Kopenhagen heißt „*Etwas ist faul im Staate Dänemark*“, dann ist das durch das dortige „Smiley System“ schon seit geraumer Zeit von außen an den Türen eines Lokals zu sehen. Die Frage nach einem vergleichbaren Kontrollbarometer – ob nun als „Hygiene-Ampel“, „Smiley-System“ oder anders betitelt – steht nun

¹ Der Vortragende ist Doktorand an der Universität Heidelberg und wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Thomas Pfeiffer im Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht.

² Die Studie wurde im Mai 2010 im Volltext veröffentlicht unter <http://www.vigwirkt.de/de/vig-im-dialog/>. Sie ist derzeit im Erscheinen im Nomos Verlag unter *Thomas Pfeiffer/Theresa Heinke/Philipp Portugal*, Rechtsvergleichende Untersuchung des Verbraucherinformationsrechts in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika.

auch in Deutschland in der Diskussion, spätestens seit die Verbraucherschutzminister der Länder vor zwei Wochen in Bremen eine entsprechende Initiative auf den Weg gebracht haben. Nachdem wir heute Morgen schon einige sehr interessante Ausführungen von den britischen Kollegen gehört haben und gestern u.a. polnische Perspektiven zum Recht der Informationspflichten im Vordergrund standen, möchte ich die Diskussion um einige weitere rechtsvergleichende Aspekte erweitern.

I. Rechtsvergleichende Studie zum Verbraucherinformationsrecht

Unsere breit angelegte, vergleichende Studie war die erste detaillierte rechtsvergleichende Arbeit zum Verbraucherinformationsrecht. Sie hat folgenden Hintergrund: Seit dem vollständigen Inkrafttreten des deutschen Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)³ vor ziemlich genau drei Jahren haben Verbraucher die Möglichkeit, von Behörden die Herausgabe bestimmter Informationen zu verlangen. Bei der Schaffung dieses Gesetzes wurde von vornherein eine Evaluation des Gesetzes nach zwei Jahren vorgesehen. Zur Vorbereitung dieser Evaluation beauftragten das Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung im Jahr 2009 unser Institut mit der Erstellung einer Studie, um die Lösungsansätze der deutschen mit sieben weiteren Rechtsordnungen miteinander zu vergleichen und Vorschläge zur Verbesserung des deutschen Gesetzes zu unterbreiten.

Die Auftraggeber interessierten dabei eine Fülle von Fragen, die mit Blick auf die zu vergleichenden Rechtsordnungen beleuchtet werden sollten, beispielsweise folgende Aspekte:

- Welche mit dem deutschen Verbraucherinformationsgesetz vergleichbaren Rechtsakte gibt es in den zu untersuchenden Ländern? Welcher Funktion dienen diese Gesetze und welche Bedeutung haben sie?
- Welche Möglichkeiten haben Verbraucher jeweils, Informationen von staatlichen Behörden zu erhalten? Gibt es Unterschiede im Verfahren im Vergleich zur deutschen Handhabung?
- Wie kann ein Verbraucher bei Informationspflichtverletzungen gegen den Informationspflichtigen vorgehen?

³ Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation.

- Neben der Beziehung von Bürger und Behörde war auch zu fragen, wie die Rolle von Unternehmen zu bewerten ist, also: Gibt es in den zu untersuchenden Ländern *direkte* Informationsansprüche gegen Unternehmen? Und wie werden die Rechte der betroffenen Unternehmen im Zusammenhang mit Informationsansprüchen geschützt?
- Welche Regelungen der anderen Länder könnten auf das deutsche Recht übertragen werden und in welcher Form? Existieren europäische Regelungsoptionen?

Bevor ich auf diese und andere Fragen eingehe, möchte ich Ihnen zunächst die Rahmenbedingungen unserer Studie ein wenig näher vorstellen. In der ersten Projektphase der Studie vor etwa zwei Jahren standen neben der inhaltlichen Eingrenzung des Themas zwei Aufgaben im Mittelpunkt: Die Auswahl der zu vergleichenden Rechtsordnungen und die Gewinnung kompetenter Berichterstatter für jedes Land des Rechtsvergleichs.

Vorgegeben war von den Auftraggebern zunächst, dass unter den zu vergleichenden Ländern jedenfalls Großbritannien und die USA sein sollten, sowie zwei Länder aus dem romanischen Rechtskreis, zwei skandinavische Länder, und weitere ein oder zwei frei zu wählende Länder. Aus dem romanischen Rechtskreis wählten wir Frankreich und Belgien aus. Unter den skandinavischen Ländern erschienen Dänemark und Schweden am vielversprechendsten, vor allem wegen der weitreichenden Veröffentlichungspflichten der Behörden in Dänemark und aufgrund der langen Tradition der Verwaltungstransparenz in Schweden. Zusätzlich wählten wir Irland, um Ähnlichkeiten und Unterschiede zu den anderen beiden anglo-amerikanischen Rechtsordnungen aufzeigen zu können.

Bei der Auswahl von Berichterstattern waren gleich mehrere Dinge zu beachten: Nach Möglichkeit sollten sie gleichermaßen Erfahrung im öffentlichen Recht als auch im Zivilrecht haben, und am besten über fundierte Kenntnisse im Informationsrecht und im Verbraucherschutzrecht verfügen. Zusätzlich war Neutralität natürlich besonders entscheidend, um valide, vergleichbare Forschungsergebnisse zu erhalten. So kam beispielsweise niemand in Frage, der für eine Verbraucherschutzorganisation oder andere beteiligte Interessengruppen tätig ist. Aufgrund der exzellenten internationalen Beziehungen unseres Instituts konnten schließlich sieben ausgewiesene Experten gewonnen werden, namentlich für Belgien Prof. Evelyn Terryn aus Leuven, für Dänemark Prof. Peter Mogelvang-Hansen aus Kopenhagen, für Frankreich Prof. Stephanie

Rohlfing-Dijoux aus Paris, für Großbritannien Prof. Patrick Birkinshaw aus Hull, für Irland Dr. Cliona Kelly aus Galway, für Schweden Jori Munukka aus Stockholm und für die Vereinigten Staaten von Amerika Prof. Anita Allen aus Pennsylvania.

In einem nächsten Schritt erstellten wir umfassende, standardisierte Fragenkataloge für die Berichtersteller, die daraufhin Länderberichte verfassten. Beides zusammen bildete die Grundlage der Diskussion bei einem anschließenden zweitägigen Workshop in Heidelberg im Oktober 2009, an dem neben den Länderberichterstellern und dem Team um Professor Pfeiffer auch Vertreter der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und des Bundesverbraucherschutzministeriums teilnahmen. Nach anschließender Überarbeitung der Länderberichte erstellten wir einen detaillierten rechtsvergleichenden Abschlussbericht.

Methodisch waren für ein aussagekräftiges Forschungsergebnis verschiedene Arten von Informationsrechten und -quellen zu berücksichtigen. Insbesondere konnte die Frage von erheblicher Bedeutung sein, ob etwaige Defizite bei einer Art der Informationsgewährung auf andere Weise ausgeglichen werden.

Daher erschien einerseits ein Rechtsvergleich nicht Norm für Norm sinnvoll, sondern vielmehr im Wege einer *funktionalen* Rechtsvergleichung, d.h. ein größer angelegter Vergleich anhand spezifischer Problemkreise. Andererseits war es entscheidend, nicht nur die Beziehung des Bürgers zu Behörden zu betrachten, sondern auch das Verhältnis von Verbraucher zu Unternehmer und zusätzlich die Frage nach freiwilliger Unterrichtung der Bevölkerung durch Behörden oder Unternehmen.

Ich möchte Ihnen im Folgenden zunächst einen kurzen Überblick über die verglichenen Rechtsquellen, ihre Entwicklung und Zielsetzung geben und werde dann auf einige ausgewählte Detailfragen von Informationsansprüchen gegenüber Behörden und Unternehmen eingehen, bevor ich mit einer Auswahl der Reformvorschläge der Studie abschließe.

II. Rechtsquellen und Funktionen des Informationsrechts im Vergleich

Die Entwicklung des Informationsrechts begann im Ausland zum Teil schon wesentlich früher als in Deutschland. In Schweden besteht beispielsweise das Einsichtsrecht in amtliche Dokumente schon seit mehr als 200 Jahren fast unverändert. In den anderen Rechtsordnungen hat sich das Verbraucherinformationsrecht größtenteils in den letzten Jahr-

zehnten entwickelt. Oft wurden entsprechende Gesetzesinitiativen durch international beachtete Vorfälle auf dem Lebensmittel- oder Pharmasektor, wie Contergan und BSE, angestoßen.

In Deutschland ist das Verbraucherinformationsrecht heute von zwei zentralen Gesetzeswerken geprägt: Einerseits durch die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes (IFG)⁴ und der Länder, welche vor allem Transparenz der Verwaltung dienen und so die Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten der Bürger stärken sollen. Andererseits durch das vom sachlichen Anwendungsbereich beschränkte Verbraucherinformationsgesetz (VIG) des Bundes, welches durch gezielte Informationsmöglichkeit (z. B. über gesundheitsschädliche Lebensmittel) unmittelbar dem Verbraucherschutz dient. Allerdings verpflichtet das Informationsfreiheitsgesetz lediglich Bundesbehörden zur Herausgabe von Informationen. Das kann problematisch sein, wenn Verbraucher keinen Zugriff auf Informationen bei Landesbehörden haben, weil das entsprechende Bundesland kein zugehöriges Landesgesetz verabschiedet hat.⁵

Zusätzlich zu diesen zwei zentralen Gesetzen gibt es eine ganze Reihe sachlich begrenzter Gesetze mit Informationsansprüchen, die im Rahmen der Studie am Rande mit zu berücksichtigen waren, beispielsweise UIG (Umweltinformationsgesetz), GPSG (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz), LFGB (Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch) und AMG (Arzneimittelgesetz).

Im internationalen Vergleich verfügen alle untersuchten Rechtsordnungen über ein dem deutschen *Informationsfreiheitsgesetz* vergleichbares Gesetz. Ein Gesetz wie das VIG hingegen kennt keine der untersuchten Rechtsordnungen. Die Bürger können aber ähnliche Informationen wie nach dem VIG im Ausland über die entsprechenden Informationsfreiheitsgesetze erlangen. Neben diesem konzeptionellen Unterschied gibt es weitere *rechtstechnische* Unterschiede. Beispielsweise ist das Recht auf freien Zugang zu öffentlichen Dokumenten in Schweden & Belgien *verfassungsrechtlich* verankert, während dies in allen anderen Rechtsordnungen einfachgesetzlich garantiert ist.

Die jeweiligen Funktionen und die Bedeutung des Informationsrechts sind jedoch international vergleichbar. In allen Rechtsordnungen dienen die Informationsgesetze einer Mischung aus folgenden Zielen: Gefah-

⁴ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes.

⁵ Kein Landesinformationsfreiheitsgesetz fand sich zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie insbesondere in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen (Stand Anfang 2010).

renabwehr, Minimierung asymmetrischer Informationsverteilung (um es Verbrauchern zu ermöglichen, informierte Entscheidungen zu treffen) und Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in den Rechtsstaat durch transparentes Verwaltungshandeln. Lediglich die Gewichtung der verschiedenen Funktionen variiert aufgrund rechtskultureller Besonderheiten.

Ein gezielter Beitrag zum Verbraucherschutz wie mit dem deutschen VIG war jedoch im Ausland meist nicht intendiert. Der irische *Freedom of Information Act* wurde beispielsweise ursprünglich geschaffen, um die Transparenz staatlichen Handelns zu erhöhen. Dass Verbraucher hierdurch produktbezogene Daten erlangen können, war beiläufige, unbeabsichtigte Nebenfolge.

Insgesamt handelt es sich in allen Ländern – mit Ausnahme Irlands – um ein aufstrebendes, wichtiger werdendes Rechtsgebiet. In Irland ist Verbraucherinformation kein zentrales Anliegen der irischen Regierung mehr, weil man der Auffassung ist, die derzeitige umfassende Information durch Massenmedien reiche aus. So wurde auch erst kürzlich beschlossen, die *National Consumer Agency* mit der *Competition Authority* zu verschmelzen und damit offenbar faktisch abzuschaffen. Schweden beklagt zum Teil eine Überflutung des Verbrauchers mit Informationen. Dort war man zudem aufgrund europäischer Datenschutzvorgaben gezwungen, sein weitreichendes Informationsfreiheitsrecht sogar einzuschränken.

III. Verhältnis der Bürger zu Behörden

Inhaltlich war eines der Ergebnisse unserer Studie, dass das Niveau des deutschen Verbraucherinformationsrechts im Großen und Ganzen dem internationalen Standard entspricht.⁶ Bei detaillierter Analyse finden sich aber natürlich zahlreiche Unterschiede. Um Ihnen in der gebotenen Kürze einen Eindruck zu vermitteln, werde ich im Folgenden nur auf ein paar ausgewählte, zentrale Unterschiede eingehen, bei denen Deutschland im internationalen Vergleich einen Sonderweg beschreitet.

⁶ Jedenfalls sofern Landesinformationsfreiheitsgesetze bestehen, was zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Studie in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen nicht der Fall war.

1. Unterschiede in der Anspruchstiefe

Im Verhältnis von Bürgern zu Behörden weichen die deutschen Gesetze erstens bei der Anspruchstiefe merklich ab: Im Ausland besteht häufig nur ein Anspruch auf *Einsicht* in die bei Behörden vorhandenen Akten – mit der Folge, dass beispielsweise exakt bezeichnet werden muss, in welche Akte man Einsicht wünscht. In Deutschland ist der Anspruch dagegen weitergehend, weil unmittelbar *auf die Informationen selbst* bezogen. Das heißt der Informationssuchende muss nicht auf einen konkreten, aktenkundigen Verwaltungsvorgang Bezug nehmen, sondern kann die Anfrage mit Blick auf die gewünschten Daten formulieren. So umfasst der Anspruch auch beispielsweise Informationen, die nicht aufgezeichnet, sondern nur im Gedächtnis der Behördenmitarbeiter vorhanden sind. Eine vom Ansatz her mit dem deutschen Gesetz vergleichbare Regelung trifft nur der britische *Freedom of Information Act*. Dort wirkt sich aber die konzeptionelle Weite des Informationsanspruchs in der praktischen Anwendung nicht aus, da die staatlichen Stellen in der tatsächlichen Praxis ihre Informationspflicht auch hier vornehmlich durch die Gewährung von Akteneinsicht erfüllen.

Mit dieser unterschiedlichen Anspruchskonzeption geht einher, dass deutsche Behörden – verglichen mit anderen Ländern – einen höheren Verwaltungsaufwand betreiben. Beispielsweise sind sie unter Umständen zur Überprüfung der *Richtigkeit* der herauszugebenden Daten verpflichtet – eine Regelung, die sonst nur in den USA vorzufinden war. Zusätzliche Vorschriften, die die Verständlichkeit (und damit auch die Pflicht zur Aufbereitung) der behördlich herausgegebenen Informationen betrafen, fanden sich immerhin neben Deutschland auch in Belgien, Irland und Schweden.

2. Anhörungspflichten betroffener Dritter

Ein zweiter zentraler Unterschied zwischen den deutschen Gesetzen und fast allen anderen Regelungen betrifft das Drittbeteiligungsverfahren. Sowohl im VIG, als auch in UIG und IFG sind hierfür Benachrichtigungsmechanismen vorgesehen (vgl. etwa § 4 UIG und § 8 IFG), d.h. Unternehmen, die von einer Anfrage betroffen sind, haben ein Recht auf Stellungnahme. Dies kann wegen der Komplexität der globalen Lebensmittelwirtschaft beispielsweise dazu führen, dass Hunderte von Unternehmen in verschiedenen Ländern zur Stellungnahme aufgefordert werden müssen.

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

3. Konsequenzen des deutschen Sonderwegs: Verfahrensdauer und Kosten

Beide speziell deutschen Konzepte, namentlich der unterschiedliche Anspruchsinhalt und das komplexe Drittbeteiligungssystem, bleiben nicht ohne Konsequenzen für das Antragsverfahren, insbesondere für Verfahrensdauer und Kosten.

In der Tat variieren die Bearbeitungsfristen für Informationsgesuche zum Teil erheblich (siehe Tabelle).

Übersicht: behördliche Bearbeitungsfristen für Informationsgesuche

	DE	B	F	DK	S	GB	IRL	USA
Regelfrist	1 Monat	30 Tage	1 Monat (allg. Frist)	-	-	20 Arbeits- tage	Max. 20 Arbeitsta- ge. Falls Gebühr, dann unverzüg- lich.	20 Arbeits- beits- tage
Verlänge- rung	1 Monat	15 Tage	-	-	-	20 Arbeits- tage	Max. 20 Arbeitstage	keine Ober- grenze
Max.-Frist	2 Monate	45 Tage	-	-	-	40 Arbeits- tage	40 Arbeitstage	-
Fristüber- schreitung	Ja, in 25 % der Fälle	i.d.R. nein	Ja, in 25 % der Fälle	nein	nein	teilweise		i.d.R. nein

In den skandinavischen Rechtsordnungen sind Behörden verpflichtet, Anfragen „so schnell wie möglich“ zu bearbeiten – womit wenige Tage

gemeint sind. In allen anderen Ländern bestehen formale Bearbeitungsfristen, häufig verbunden mit einer Möglichkeit zur Verlängerung der Frist. Die deutschen, britischen, US-amerikanischen und irischen Informationsfreiheitsrechte zeigen hierbei die längsten formalen Fristen.

In ähnlicher Weise sticht die deutsche Konzeption bei den Verfahrenskosten heraus: Tatsächlich erheben nur deutsche, irische und amerikanische Behörden überhaupt Gebühren für den Informationszugang. es findet jeweils zur Kostendeckung eine individuelle Berechnung statt. In Belgien, Frankreich, Dänemark und Schweden ist der Zugang zu Informationen demgegenüber gebührenfrei. Kopien müssen allerdings auch dort, jedenfalls ab einer bestimmten Menge (so Dänemark und Schweden), bezahlt werden. Großbritannien hat eine Art Zwischenlösung gefunden. Zwar ist der Informationszugang grundsätzlich kostenfrei. Ab einem Betrag von ca. 600 £ können die Behörden jedoch den Antrag ablehnen oder dem Antragsteller die Bearbeitung unter die Bedingung stellen, dass er die vollen dafür anfallenden Kosten trägt.

Übersicht: Kosten für Informationssuche

	DE	B	F	DK	S	GB	IRL	USA
Gebühren für Bearbeitung	5 € bis 250 €	-	-	-	-	- (es sei denn Kosten der Bearbeitung mehr als ca. 660 €)	20,94 € pro Std., ggf. zusätzliche Gebühren	- (jedenfalls für private Zwecke und Forschung)
Kopien etc.	variabel	Erste 50 Kopien frei,	variabel	Erste Kopie 1,35 €, weitere 0,14 €	Erste zehn Kopien 5 €, weitere 0,02 €		0,04 €	Erste hundert Kopien frei, Rest variabel

Zur Abmilderung der Kostenlast für den Verbraucher enthält das VIG – übrigens als einziges der untersuchten Gesetze – eine ausdrückliche Regelung zur Reduzierung der Gebühren für sozial Schwache. In allen Rechtsordnungen ist allerdings eine Reduzierung der Gebühren bei Bestehen eines öffentlichen Interesses möglich.

Dass sich die Unternehmen an Kosten beteiligen, ist zumindest bei Qualitäts- und Sicherheitskontrollen eher die Regel als die Ausnahme; eine direkte Abwälzung der Kosten für die Informationsanfragen findet aber in keinem der untersuchten Länder statt.

4. Alternative: Aktivere selbständige Verbraucherinformation

Als eine Art Ausgleich für die geringere Anspruchstiefe im behördlichen Verfahren erscheint es, dass in vielen der anderen Rechtsordnungen die eigenständige, aktive Verbraucherinformation durch die Verwaltung eine größere Rolle spielt.

Während die Internetangebote der deutschen Behörden oft nur allgemeine Informationen über die Rechte der Verbraucher oder über Risiken bestimmter Produktarten enthalten, informieren ausländische Verbraucherschutzbehörden dort auch über konkrete Einzelmaßnahmen und Kontrollergebnisse. Bemerkenswert ist insoweit das bereits thematisierte Smiley-System in Dänemark. In Großbritannien gibt es Bewertungen über *Scores on the Doors* und *Oneplace*. Auch in den USA ist eine Veröffentlichung von Kontrollergebnissen im Lebensmittelbereich möglich, dies unterliegt jedoch dem Recht des jeweiligen Bundesstaats und der Entscheidung der lokalen Autoritäten. Bis zur Fertigstellung der Studie hatte jedoch nur Los Angeles ein derartiges System eingeführt, das aber erste Erfolge vorweisen kann.⁷ Solche Pilotprojekte gibt es freilich auch in einzelnen Regionen Deutschlands (z. B. in Berlin Pankow), jedoch (noch) auf freiwilliger Basis.

Zusätzlich gibt es in allen untersuchten Ländern natürlich verstärkte nichtstaatliche Information⁸, etwa internetbasierte öffentliche Datenbanken oder Verbraucherzeitschriften. Was in Deutschland im Vergleich fehlt ist *eine zentrale staatliche Website* wie in vielen der untersuchten Länder, auf der Informationen zu sämtlichen verbraucherspezifischen Themen angeboten werden. Den deutschen *Verbraucherzentralen* kommt im internationalen Vergleich eine besonders große Bedeutung zu, was auch auf das Fehlen einer zentralen staatlichen Verbraucherschutzbehörde zurückzuführen sein könnte.

⁷ Durch die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen hat sich in Los Angeles beispielsweise die Zahl der zu schließenden Lebensmittelbetriebe von 5,7 % auf 4 % verringert.

⁸ In Amerika sind im Zusammenhang mit der Bürgerrechtsbewegung, die auch den *Freedom of Information Act* hervorgebracht hat, beispielsweise viele nichtstaatliche Verbraucherschutzorganisationen und Idealvereine entstanden.

IV. Verhältnis der Verbraucher zu Unternehmen

Im auch untersuchten Verhältnis des Verbrauchers zu Unternehmen fiel auf, dass der Einzelne in *keinem* der untersuchten Staaten einen allgemeinen Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen hat, sondern in der Regel nur dann, wenn eine vertragliche Sonderbeziehung besteht.

Erwartungsgemäß fanden sich in diesem Bereich auch im Übrigen viele Gemeinsamkeiten zwischen den Rechtsordnungen. Natürlich kennen alle Länder vertragliche und vorvertragliche Informationspflichten, innerhalb Europas allein deshalb, weil dieser Bereich auch gemeinschaftsrechtlich geprägt, sodass auch weitgehend dieselben Vertragstypen betroffen sind.⁹ Eine Verletzung von Informationspflichten durch die Unternehmer führt in der Regel zur Möglichkeit der Lösung vom Vertrag und unter Umständen auch zu Schadensersatz, deren Voraussetzungen in allen Rechtsordnungen weitgehend identisch sind. Auch bei den produktbezogenen Informations- und Beobachtungspflichten der Unternehmen, die insoweit inhaltlich vergleichbar sind, gibt es allenfalls Abweichungen in der gesetzlichen Konzeption (entweder vertragsrechtlich oder deliktsrechtlich).

Eine Besonderheit gibt es in Frankreich: Nach dem dortigen Art. L 221-1-2 Code de la consommations (Ccons) haben alle Beteiligten einer Vertriebskette die Pflicht, sicherheitsrelevante Informationen dem Endnutzer mitzuteilen. Gesetzestechnisch möglich wird dies durch die Fiktion eines Vertragsverhältnisses entlang der Vertriebskette. Da aber auch diese Ansprüche sachlich und personell begrenzt sind, stellen auch sie keine signifikante Erweiterung der Informationsrechte der Verbraucher dar. Allenfalls Sekundärrechte der Verbraucher, also etwa Schadensersatzansprüche bei Verletzung einer Informationspflicht werden durch die vertragsrechtliche Konzeption gestärkt.

Auch bei Unternehmen ist es ein universeller Trend, zur selbständigen, aktiven Information überzugehen, beispielsweise durch freiwillige Kontrollsysteme oder umfangreiche Produktangaben. Hersteller von Produkten versuchen auf diese Art, dem Vertrauensverlust, der beispielsweise aus Lebensmittelskandalen resultiert, entgegenzuwirken. In jedem der untersuchten Länder werden solche Güte- und Kontrollsiegel eingesetzt. Besonderes Frankreich hat ein stark ausgeprägtes System der Gütesie-

⁹ Beispiele sind hier etwa Fernabsatzverträge (312c BGB), Verbraucherdarlehensverträge (§ 492 Abs. 1 S. 5 BGB) oder Teilzeit-Wohnrechtverträge (§ 482 BGB); vgl. auch die Konkretisierung der Hinweispflichten in der BGB-InfoV und die jeweiligen Richtlinien (Fernabsatzrichtlinie, Haustürrichtlinie usw.).

gel, das vielfältige Differenzierungen ermöglicht und auf einer langen Tradition der Lebensmittelkennzeichnung basiert.

V. Fazit, Vorschläge zur Gesetzesreform

In allen untersuchten Rechtsordnungen ist das Niveau der Verbraucherinformation grundsätzlich vergleichbar hoch. Durch die in Deutschland vor einigen Jahren neu erlassenen Informationsgesetze hat Deutschland im internationalen Vergleich nachgezogen und die Transparenz staatlichen Handelns gestärkt. Dennoch besteht Bedarf, die in Deutschland bestehenden Regeln effektiver auszugestalten, zumal noch nicht in allen Bundesländern ein Landesinformationsfreiheitsgesetz besteht. Daher möchte ich Ihnen zumindest eine Auswahl der Ergebnisse der Studie vorstellen. Alle Vorschläge zur Überarbeitung der deutschen Gesetze müssen natürlich im Spannungsfeld der Interessen aller Beteiligten gesehen werden. Vor allem zwischen dem *Informationsinteresse* der Verbraucher, dem Schutz der *Unternehmerrechte* und einem *vertretbaren Verwaltungsaufwand* ist ein angemessener Ausgleich zu finden.

1. Erweiterung des VIG-Anwendungsbereichs, Klarstellungen

Eine einheitliche Kodifikation des Informationsrecht – wie zum Teil gefordert – würde zwar Transparenz und Rechtssicherheit schaffen, wäre aber in Deutschland wegen der föderalen Gesetzgebungskompetenzen wohl nicht möglich. Hilfreich wäre aber eine Klarstellung des Konkurrenzverhältnisses, v.a. zwischen VIG, IFG und UIG.

Das Problem des bundesweit unterschiedlichen Verbraucherschutzniveaus wegen fehlender Landesgesetzgebung könnte ferner durch eine Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs des VIG (z. B. auch für die Bereiche LFGB und GPSG) abgemildert werden.

Weiterhin wünschenswert wären Klarstellungen hinsichtlich der im Gesetz genannten tatbestandlichen Ausnahmen. Unabhängig von Detailfragen sollte hier jedenfalls Unübersichtlichkeit vermieden werden und auf eine einheitliche Regelungssystematik in VIG, IFG und UIG hingearbeitet werden. Die Vor- und Nachteile einer Negativliste¹⁰ wären zu diskutieren.

¹⁰ Eine solche enthielte Punkte, zu denen Infos herausgegeben werden *müssen*, z.B. bei Gesundheitsgefahren für Verbraucher.

2. Anspruchstiefe und aktivere Informationspolitik

Die aktive Veröffentlichung von Informationen sollte als Möglichkeit gesehen werden, die Zahl von aufwendigen Verfahren für Informationsansprüche zu reduzieren und einer extensiven Antragsbearbeitung Vorschub zu leisten, zumal Informationen häufig sowieso schon digital vorhanden sein dürften. Dass diese neue Transparenz bei den Bürgern gut ankommt, zeigen beispielsweise das dänische Smiley-System und Pilotprojekte in Großbritannien, Los Angeles und Berlin.

3. Überarbeitung des Verfahrens bei Informationsgesuchen

Ein zentraler Ansatzpunkt für eine Reform könnte das im Vergleich sehr umständliche deutsche Drittbeteiligungsverfahren sein. Eine vollständige Abschaffung der Drittbeteiligung (wie in Belgien) wäre zwar verfassungsrechtlich bedenklich (vgl. Art. 19 IV GG und Art. 12 und 14 GG). Auch die Anhörung lediglich von Repräsentanten (wie in Großbritannien) erscheint problematisch, weil die betroffenen Rechte von Unternehmen in der Regel keine kollektiven Rechte sind. Anregungen könnte man sich hingegen bei den dänischen und amerikanischen Regelungen holen, bei denen eine Anhörung nur dann erfolgt, wenn Zweifel über das Eingreifen eines Ausnahmetatbestandes bestehen.

Eine Überlegung wert wäre auch eine Vorverlagerung des Anhörsystems, z. B. als Pflicht der Unternehmen, die bei der Behörde eingehenden Informationen unmittelbar zu kategorisieren, was eine spätere Entscheidung über die Herausgabe der Informationen beschleunigen würde. Auch wäre an eine Abschichtung bzw. an ein zweistufiges Verfahren zu denken, etwa dergestalt, dass ein Teil der begehrten Informationen herausgegeben werden kann, während der Rest weiter geprüft wird.

Bearbeitungsfristen gänzlich abzuschaffen (wie in Dänemark und Schweden) ist wohl undurchführbar. Dafür ist vermutlich die Idee der transparenten Verwaltung in Deutschland auch noch zu jung. Über Verkürzungen (vgl. Belgien) sollte nachgedacht werden, im Ergebnis sollten aber im Gesetz praktisch realistische Fristen enthalten sein.

Bei der Erhebung von Gebühren wäre eine Anlehnung an das britische System denkbar, welches in den meisten Fällen Gebührenfreiheit vorsieht, es sei denn es besteht außergewöhnlich hohen Verwaltungsaufwand.

4. Europäische Regelungsoptionen

Für eine umfassende Informationsfreiheitsverordnung (als Erweiterung des bisher bestehenden Akteneinsichtsrechts nach Art. 15 AEUV und der Verordnung EG 1049/2001) fehlt wohl derzeit die Regelungskompetenz der EU. Jedenfalls wäre aber die Schaffung eines allgemeinen europäischen vorvertraglichen Informationsanspruchs zu diskutieren.

VI. Ausblick

Wie bereits ausgeführt enthält die Studie zahlreiche weitere Reformvorschläge und auch eine Bewertung der Regelungsoptionen. Daher verweise ich gerne noch einmal auf die Internetseite¹¹, unter der die Studie im Volltext schon abrufbar ist.

Erfreulicherweise sind wir heute in der glücklichen Position, im Anschluss schon zu hören, was von diesen Vorschlägen möglicherweise umgesetzt wird. Ich jedenfalls bin sehr gespannt, inwieweit wir mit unserer rechtsvergleichenden Studie helfen konnten, das deutsche Verbraucherinformationsrecht zu evaluieren. Vielen Dank!

¹¹ Siehe <http://www.vigwirkt.de/de/vig-im-dialog/>.

Rita Beck

Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg

Die Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes – das Verbraucherinformationsgesetz im Jahr 2011

Übersicht

- 1 Aktuelle Rechtsprechung zum Verbraucherinformationsgesetz (VIG)
 - 1.1 Problem „Verstöße“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1)
 - 1.2 Problem „Betriebs- Geschäftsgeheimnisse“ (§ 2 Satz 1 Nr. 2 c)
 - 1.3 Problem „Richtigkeit der Information“ (§ 5 Abs. 3)
- 2 Vorschläge für eine Gesetzesnovelle
 - 2.1 Koalitionsvertrag der Bundesregierung
 - 2.2 Änderungsvorschläge Dritter
 - 2.3 Referentenentwurf des Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)
(Stand 03.02.2011)

1 Aktuelle Rechtsprechung zum Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

1.1 Problem „Verstöße“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1)

- Jede Abweichung von lebensmittelrechtlichen Anforderungen ist als „Verstoß“ zu qualifizieren.
- Die sachliche Zuständigkeit für die Feststellung von Verstößen gegen das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) und die Herausgabe von entsprechenden Informationen liegt bei den Vollzugsbehörden.
- (VGH Mannheim, Urteil vom 13.9.2010, Az.: 10 S 2/10)

1.2 Problem „Betriebs- Geschäftsgeheimnisse“ (§ 2 Satz 1 Nr. 2 c)

- Nach Art. 12 Abs. 1 GG (Schutz der Berufsfreiheit) können den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Markt befindliche Produkte nur

dann und soweit unterfallen, wie sie einschlägigen Normwerten und -vorgaben entsprechen; strafrechtlich relevante Sachverhalte sind dementsprechend keine Geschäftsgeheimnisse.

- (OVG Münster vom 27.05.2009 Az.: 13a F 13/09)

1.3 Problem „Richtigkeit der Information“ (§ 5 Abs. 3)

- Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Informationen zu überprüfen; lediglich bekannte Hinweise auf Zweifel sind mitzuteilen. Ist die Richtigkeit noch nicht abschließend geklärt, muss der Sachverhalt sorgsam und bemüht um erreichbare Verlässlichkeit aufgeklärt worden sein.
- (VG Ansbach vom 1.10.2009, Az.: 16 K 08.01750)

2 Vorschläge für eine Gesetzesnovelle

2.1 Koalitionsvertrag der Bundesregierung

- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Thema: Informati-
onsgesetze.
- Das geltende Verbraucherinformationsgesetz wird reformiert. Bei der Reform des Gesetzes werden die Ergebnisse der Überprüfung berücksichtigt. Die Ansprüche des Verbrauchers auf Information werden in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche des Bürgers zusammengefasst.

2.2 Änderungsvorschläge Dritter

- Bericht der BReg über die Ergebnisse der Evaluation des VIG (BT-DS 17/1800)
- Anträge von Bundestagsfraktionen:
 - Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 4.5.2010 (BT-DS 17/1576)
 - Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 9.6.2010 (BT-DS 17/1983)
 - Antrag der Fraktion der SPD vom 16.6.2010 (BT-DS 17/2116)

- Gesetzesanträge des Landes Berlin zur Änderung des VIG (BR-DS 652/09 und 5/11)
- Gemeinsamer Gesetzesvorschlag: Entwurf für ein Bürgerinformationsgesetz von Greenpeace, dem Journalistenverband Netzwerk Recherche und der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit vom 21.12.2010

2.3 Referentenentwurf des Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (Stand 3. Februar 2011)

Vorschlag	Referentenentwurf VIG
Schaffung eines bundesweit einheitlichen Informationszugangsrechts	Verbraucherfreundliche Ausgestaltung des VIG, inhaltliche Anpassung an andere Informationszugangsgesetze
Aufnahme einer Legaldefinition für „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“	Keine Legaldefinition aber abschließende Aufzählung von Informationsinhalten, bei denen sich betroffene Unternehmen nicht auf solche Geheimnisse berufen können
Aufnahme einer Legaldefinition des Begriffs „Rechtsverstoß“	Zugang zu Informationen jetzt über „objektive Abweichungen von gesetzlichen Anforderungen (Verstöße)“
Ermöglichung einer Antragstellung per einfacher E-Mail	Ja, aber Textformerfordernis und Bestimmtheitsanforderung bleibt erhalten
Positive Bescheide im Falle einer Informationserteilung sind kraft Gesetzes sofort vollziehbar	Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Erteilung von Informationen über Verstöße haben keine aufschiebende Wirkung

Vorschlag	Referentenentwurf VIG
Einführung eines allgemeinen Auskunftsanspruchs gegenüber den Unternehmen selbst	Nein
Verkürzung der Anhörungsfrist bei Verfahren unter Beteiligung Dritter	Möglicher Verzicht auf Anhörung bei Informationen über Verstöße
Einführung einer allg. Abwägungsklausel zwischen den Belangen Dritter und denen des Antragstellers	Einführung einer Abwägung bei bestimmten privaten Belangen
Veröffentlichung von Rechtsverstößen unter Nennung von „Ross und Reiter“	Einführung einer behördlichen Pflicht in § 40 LFGB zur Veröffentlichung des Lebensmittels/ Futtermittels und des dafür verantwortlichen Unternehmers

„Beipackzettel“ für Finanzprodukte und das Verbraucherportal „finanzverstehender.de“ – Transparenz als Wettbewerbsvorteil einer Direktbank

Thesen:

1. Damit Verbraucher ihre Privatfinanzen selbst regeln können, brauchen sie zwei Voraussetzungen:
 - auf ihren Bedarf abgestimmte, transparente Produkte und
 - die richtigen, bedarfsgerechten Informationen.
2. Die Vielfalt der Produkte im Finanzdienstleistungsbereich und deren Komplexität schafft Intransparenz und verkompliziert die Entscheidungsfindung für die Verbraucher unnötig.
3. Die oft künstlich herbeigeführte Komplexität von Produkten dient in erster Linie dazu, Kosten zu verschleiern und einen objektiven Leistungsvergleich zu erschweren.
4. Eine verbindlich vorgegebene standardisierte Produktbeschreibung (Stichwort: „Beipackzettel“ für Finanzdienstleistungen) schafft Transparenz und verbessert die Vergleichbarkeit von Marktangeboten.
5. Eine Direktbank ist nur dann erfolgreich, wenn sich ihr Angebotsportfolio auf wenige und einfache Produkte beschränkt. Vom Geschäftsmodell „weniger ist mehr“ profitieren dabei sowohl die Bank als auch der Kunde.

Bogomil Nikolov, Prof. Elka Vassileva, Prof. Daniela Ivanova
Economics of Natural Resources Department,
University of National and World Economy – Sofia, Bulgaria

The Information Asymmetries and Consumer Policy Issues in Bulgaria

Introduction

Classic economic theories assume that information on the quality of products is evenly distributed between sellers (producers) and buyers. Consumers influence the market making informed choice based on information on quality and price. Then the market equilibrium will be efficient. Consumers are able to purchase the goods that best match their preferences and society's resources are used efficiently. If, however, information is asymmetric, then this market equilibrium will not be efficient. In these cases, firms may have no incentive to disclose information and consumers may end up purchasing goods that do not match their preferences. In this case, the market does not work efficiently: goods that would be profitable with full disclosure may go unproduced while those of lesser value to consumers are produced instead [1 - 5]. This is why different form of measures are developed to overcome the asymmetry of information. ***Third party certification and labelling and comparative testing of products*** has been proven to effectively contribute for development of an efficient market by diminishing asymmetry of information.

Third party certification provides assurances to consumers that the information supplied by firms is correct. Consumers may question the validity of the information provided by firms, particularly for credence goods. Third party certification provides consumers with an *objective evaluation of the product's quality attributes* and helps firms establish credible market claims.

Comparative product tests are one of the most important activities of consumer organizations worldwide. The results are widely disseminated and accepted by both consumers and suppliers (manufacturers, distributors, traders, etc.). They play an important role that ***the consumer make informed choices*** regarding their purchases and usage.

Market developments in the post Soviet economies are often associated with low level of consumer protection and shortages of independent in-

formation on quality of products. Western tradition of providing independent product information through comparative testing results and quality labeling has developed for over 50 years. At that time the central planning economy was in place in the former soviet block until the last decade of the 20th century. As the market economy in the Eastern European countries has started to develop in only less than two decades, it was well expected to face shortages in providing independent information on quality of products. In order to compensate information shortages, governments of those countries needed to develop stimulation policies toward consumer groups and other interested parties in society to encourage development of independent information sources such as magazines, websites etc. Such policy may include logistical and financial support, consumer education and raising public awareness. Consumers' policy developments were sole responsibility of the national governments and only partly influenced by the EU institutions during the negotiation period for membership in the Union. As a result, Eastern European countries have developed different policies with diverse range of scope, or not develop any specific measures at all, as it is the example of Bulgaria. In Slovenia and the Czech republic, for example, state support for consumer organizations providing comparative testing of products is respectively 183 and 56 EUR per 1000 citizens in 2009 on the contrary it was just 3 EUR in Bulgaria and Romania [6].

The aim of the paper is to identify and to analyse practices for providing third party consumer information in Bulgaria to their potential to disclose information about products to consumers.

Practices of certification and labeling

The authors' survey in 2010 [7] identifies a limited number of third parties quality labelling schemes in Bulgaria. This confirms the results of the European research studies [8, 9] for Food quality assurance and Certification schemes which establish that contrary to the tendency of proliferation of this schemes, no such examples can be found in the newly accessed countries.

Despite this the identified schemes are various in coverage, promoters/owners, stakeholder inclusion, their impartiality, accessibility, independence and transparency. All of them aim to differentiate the products on the market according to the *various aspects of the products and/or process quality*. The analysis shows that third parties quality labelling schemes in Bulgaria provide information to consumers about the *evaluated compatibility* with a set of criteria, claims or standards, including

those of eco and social/ethical aspects. The graphic representation of the information with a distinctive *logo* is typical for almost all of the examined schemes.

Comparative testing

Generally, for the new EU member states of Central and Eastern Europe, the comparative testing is a new practice, which is shaped by lack of systematic approach and narrow in scope [10, 11].

In Bulgaria, comparative studies carried out by consumer organizations are sporadic and focused mainly on information related to only few quality characteristics of products. We can outline the activities of two consumer organizations:

- *Bulgarian National Association Active Consumers* publishes in its monthly magazine „Active Consumers“ results of comparative tests of several groups of local foods (yoghurt, cheese, butter, sausages, etc.) and non-food products (batteries, toilet paper, etc.). It also publish results of international comparative tests carried by the International Consumer Research and testing (ICRT) [12];
- *Federation of Consumers in Bulgaria* also published in 2001 results of comparative studies of certain foods (cheese, yoghurt, sausage, lemon juice, etc.) in the framework a joint project with Consumer International, entitled „Consumer market surveillance „ [13].

Competitive practices in providing consumer information

One of the most noticeable tendencies in providing consumer information is the development of several kinds of consumer oriented sources of third party consumer information that is aimed at facilitating consumer choice associated with purchasing of goods and services. Spread of Internet based technologies makes it possible to offer many forms of consumer information from easy price comparison to facilitating exchange of information among consumers through forums, blogs and other platforms. Many initiatives, like collective shopping, have been so successful, so that dozens of competitors have appeared in short time.

In order to assess capability of those initiatives to contribute for overcoming information asymmetry, we need to analyze their independency from business side. There are at least three popular practices that we can as-

sess – *price comparison websites, collective shopping and consumer assistance.*

Price comparison websites

This form of providing information has been very popular and successful in many countries during the past several years. Its essential feature is that it provides information on competitive offers for a certain product, so that consumer can choose the one that best suites his/her preferences. Normally, the number of available offers is between 3 to 5, but for some popular product dozens of offers may be available. On the opposite, there may be some products with less or just one product available. It depends on the number of retailers who decided to pay for services of price comparison website. As the business plans of such websites rely on incomes from retailers, the services are free for their users, which is a condition for fast gaining of popularity.

Although the existed range of available offers is not representative for a given product, it is useful and thus popular instrument for consumer to find the best offer (price). Being not financially independent from business does not affect consumer trust in these information mediaries, but that they do not provide information on product quality and thus do not contribute significantly for information asymmetry.

Examples of popular Bulgarian price comparison websites:

<http://www.pazaruvaj.com/>

<http://www.tuk.bg/>

<http://www.izgodnobg.com/>

<http://www.cenite.com/>

Collective shopping

Collective shopping websites provide attractive discounted offers for products and services ranging from 10 to sometimes 90% off the regular price. The offer is applicable only for the users of website and for short period of time. It is assumed that by such focused campaign, the retailer will sell big quantities at once, which can trigger the effect of scale and thus reduce the price. It could also be used as an effective promotion instrument to introduce new companies, products or services on the market.

This relatively new practice appeared only in the last two years, but gain vast popularity in short time. According to ePay.bg (an online payment platform that is used by almost all Internet based sellers), at the moment there are 49 such websites [14]. Another indicator for their popularity can be found looking at the *Facebook* profiles of those initiatives. For example, *kolektiva.bg* has 98 720 „friends”, *grabo.bg* – 51 139 „friends” and *dalavera.bg* has 24 008 „friends”. It is important to emphasize that services of these websites are free for users.

From consumer point of view such practice may give ground of misleading advertising practices, as the way of presenting the percentage of discount can be unclear. There are also doubts for dumping practices from competition point of view. It is important to note that none of these doubts can be associated with collective shopping websites, but only with providers of goods and services.

Examples of Bulgarian collective shopping websites:

<http://bg.kolektiva.net/sofia/>
<http://www.grabo.bg>
<http://www.dalavera.bg>
<http://www.zadrujno.bg/Home.aspx>

Consumer assistance

Consumer assistance is one of the most typical activities of consumer organizations throughout the world. It provides assistance to people whose consumer rights has been violated. An essential requirement for this kind of service is to be *independent* from the business side. When analyzing conditions for this service provided by various web based organizations in Bulgaria, we found that they are companies instead of NGOs and mainly rely on advertising. In fact, their services are free for consumers and their activities are only paid by advertisements.

Such consumer oriented service raise serious doubts concerning its objectivity, as it is not independent from the business side. Its popularity indicates low level of consumer culture, as consumers seek for free services no matter it is independent or not. These developments strongly contrast the Western model of consumer protection, where most of the services are financed by consumers themselves. For example, one year unlimited consumer legal advice subscription for *Which Legal* advice service in UK costs 68 GBP, but it is completely independent from business [15].

Examples of consumer assistance websites:

<http://izlugan.com/>

<http://www.oplachise.com/>

<http://www.client.bg/>

<http://www.myzorro.com/>

<http://voxpathulibg.com/>

Conclusions

In conclusion we can underline that third parties quality labelling schemes in Bulgaria aim to reduce the information gap between the seller and the buyer or the so-called information asymmetry within the market. Despite their varied nature and limited distribution they are an important tool for disclosing information to consumers. Especially in the field of *the product and/or process attributes*, quality labels could become a more popular consumer policy tool in Bulgaria. This will lead to the implementation of efficient consumers information practices related with the development of sustainable production and consumption in Bulgaria.

Comparative testing is not well developed as a mean for providing objective consumer information on quality. The need for expanding the scope of comparative studies related to consumer health, safety and quality of products is clearly outlined. Testing is one of the most efficient ways of overcoming information asymmetry and could be *further developed in a form of a national system for comparative testing*.

Practices for provision consumer information and assistance that *are not independent*, but *very popular* in Bulgaria impose real competition on consumer organizations and independent sources of information. The main reason lays in the fact that these services are free of charge, but consumers apparently prefer this to the independence of the information. On the other hand, consumer organizations need to finance their activities by requesting fees from consumers in order to keep their independence. The practice of providing independent information should be subsidized so that results are not too expensive and inaccessible to many users. Efforts should also be made to promote and develop consumer culture that is based on high trust in independent sources of consumer information and advice, which also currently lacks.

References

1. Nelson P., Information and Consumer Behaviour, *Journal of Political Economy*, (March-April) (1970), 78, 311-329
2. Darby M. R., Karni E., Free Competition and the Optimal Amount of Fraud, *Journal of Law and Economics*, (1973), 16, 67–88
3. Akerlof G. A., The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, (1970), 84, 488–500
4. Caswell J. A., How Labelling of Safety and Process Attributes Affects Markets for Food, *Agricultural and Resource Economics Review*, October (1998), 15-158
5. Golan E., Kuchler F., Mitchell L., Economics of Food Labelling, *Journal of Consumer Policy*, (2001), 24, 117–184
6. CONSUMER CONDITIONS SCOREBOARD, Consumers at home in the single market, 5th edition, March 2011
7. Nikolov B., Vassileva E., D. Ivanova, Quality labeling and information asymmetry: Identification of quality labeling certification schemes in Bulgaria, 17th IGWT Symposium, „Facing the Challenges of the Future: Excellence in Business and Commodity Science”, Bucharest, Romania, 21st – 25th September 2010, Proceeding of Symposium, Volume I, pp. 83 – 92, Special issue of the Romanian Journal „*Quality – access to success*”, Year 11, No 116, September 2010, ISSN 1582-2559
8. European Communities, DG JRC/IPTS DIRECTORATE-GENERAL JOINT RESEARCH CENTRE/Institute for Prospective Technological Studies (Seville), 2006, Economics of Food Quality Assurance and Certification Schemes Managed within an Integrated Supply Chain, FINAL REPORT
9. Food Quality Assurance and Certification Scheme. Stakeholder Hearing – Background Paper, European Community, 11-12 May 2006
10. Adomaitis J., J. Ruževičius, Comparative Testing of Product Quality and its Practical Potentiality in Lithuania, *Engineering Economics* (2005), 45 (5), 73-79
11. Elesini, U.S., Kutin, B., Žužek, D.B., Svetelj, L., Comparative testing of products, *Tekstilec*, (2002) 45 (11-12) 363-371
12. <http://www.bnap.org/>
13. <http://www.potrebiteli-bg.org>
14. https://www.epay.bg/?page=front&p=mrcs&cat=kolektivno_pazaruvane
15. <http://www.whichlegalservice.co.uk/>

Sven Müller

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg

Zusammenfassung

Seit Jahren ist der Zugang zu Verbraucherinformationen in aller Munde, auch wenn die Diskussion häufig unter Verwendung anderer Begrifflichkeiten geführt wird. Jeder neue Lebensmittelskandal wirft die Frage auf, ob den Verbrauchern genügend Informationen zur Verfügung stehen. Die zuständigen Behörden stehen unter einer besonderen Verantwortung. Sie sind einerseits zu Transparenz verpflichtet, dürfen aber andererseits den Ruf der betroffenen Unternehmen nicht zu Unrecht gefährden.

Mit dem Ziel, beiden Ansprüchen gerecht zu werden, ist im Jahre 2007 das Verbraucherinformationsgesetz verabschiedet worden. Danach kann jeder bei den zuständigen Behörden Informationen zu Lebensmitteln, Futtermitteln und Gegenständen des täglichen Bedarfs beantragen. Deutschland hat damit einen rechtlichen Sonderweg gewählt; in anderen Ländern wird das allgemeine Informationsfreiheitsrecht auch für den Zugang zu Verbraucherinformationen genutzt. Als das Internationale Symposium stattfand, war die Diskussion um die Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes gerade in vollem Gange.

Das Verbraucherinformationsgesetz ist jedoch nur ein Instrument unter vielen. Verbraucher möchten sich in der Regel unkompliziert, spontan und vor allem ohne ein aufwändiges Antragsverfahren informieren. Hält das Restaurant, dessen Speisekarte so viel versprechend klingt, auch die hygienischen Vorschriften ein? Welche Konservierungsstoffe enthält das Fertiggericht im Kühlregal des Supermarkts? Ist das billig erstandene Kinderspielzeug mit gefährlichen Chemikalien versetzt? Wie kommt man bei grenzüberschreitenden Einkäufen zu den notwendigen Informationen? Wie werden Finanzprodukte oder Dienstleistungen der Telekommunikation für den Verbraucher leichter durchschaubar?

Verbraucherinformationen – das wurde in allen Beiträgen zum Internationalen Symposium deutlich – sind die Voraussetzung für eine souveräne Entscheidung der Konsumenten, aber auch ein Instrument marktwirtschaftlicher Steuerung. In welcher Weise und in welchem Umfang sie zur

Verfügung gestellt werden, wird auch weiterhin lebhaft Debatten hervorrufen.

Die folgende Zusammenfassung bezieht sich auf die während des Internationalen Symposiums gehaltenen Präsentationen:

In seinem Grußwort erläuterte **Dr. Heinrich-Daniel Rühmkorf**, Staatssekretär im Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, unter anderem den Stellenwert, den die Transparenz für die Konferenz der Verbraucherschutzminister im Vorjahr unter brandenburgischem Vorsitz eingenommen habe. Zu den Projekten der Konferenz hätten die Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes, die Schaffung gemeinsamer Internet-Plattformen zur Sicherheit und Kennzeichnung von Lebensmitteln sowie ein bundeseinheitliches Kontrollbarometer für Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung gehört.

Dr. Stefan Etgeton, Leiter des Fachbereiches Gesundheit, Ernährung beim Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., vertrat in seinem Vortrag die Grundthese, Verbraucherinformationen sollten in der Marktwirtschaft für einen fairen Wettbewerb sorgen. Je informierter die Nachfrageseite, desto stärker sei die Lenkungswirkung von Verbraucherinformationen. Dies habe für die Konsumenten den Vorteil, dass sich die Qualität der Produkte verbessert, wirke sich aber auch für die Anbieter günstig aus, indem der Preisdruck die Effizienz und die Produktivität steigert. Stehen Informationen nicht ausreichend zur Verfügung, könne dies hingegen sogar zum Konsumverzicht führen. Dass der Informationsbedarf der Verbraucher gestiegen ist, habe viele Gründe, unter anderem die Liberalisierung ehemals öffentlicher Dienstleistung, die Einführung völlig neuer Produkte, aber auch ein bewussteres Konsumverhalten.

Verbraucherinformationen seien ein notwendiges Gegengewicht zur Werbung. Sie sollten das Produktversprechen auf die realen Eigenschaften des Produkts reduzieren. Den Verbrauchern komme in diesem Zusammenhang die Rolle des Schiedsrichters zu. Dieser Funktion können sie aber nur gerecht werden, wenn genügend Informationen für die Vergleichbarkeit der Angebote zur Verfügung stehen. Die Informationsasymmetrien zwischen Herstellern und Konsumenten auszugleichen, sei auch Aufgabe des Staates, der sich hierfür zahlreicher Instrumente bedient (Wettbewerbsrecht, Kontrollen, Kennzeichnungsvorschriften, Rechenschaftspflichten, Offenlegung behördlicher Informationen).

In dem komplexer werdenden Konsumalltag komme es nicht darauf an, möglichst viele, sondern möglichst verständliche Informationen zu ha-

ben. Einer unabhängigen Verbraucherberatung komme hier eine wesentliche Funktion zu. Das Internet sei zudem ein geeignetes Medium, Informationen nutzergerecht aufzuarbeiten. Dies geschehe beispielsweise im Rahmen der „Weißen Liste“, einem Krankenhaus-Suchportal, das auf der Auswertung von Qualitätsberichten basiert. Gerade im Internet – Stichwort Verbraucherinformationen 2.0 – könnten Verbraucher selbst zur Quelle von Verbraucherinformationen werden, beispielsweise im Rahmen eines geplanten Ärztebewertungsportals. Voraussetzung hierfür sei jedoch ein sorgfältiger Umgang mit den Bewertungskriterien.

Der Geschäftsführer des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V., **Dr. Marcus Girnau**, wies darauf hin, dass die Lebensmittelwirtschaft ein elementares Interesse an der Verbreitung von Verbraucherinformationen habe. Die Unternehmen böten deshalb verstärkt eine aktive Kundenkommunikation an, die wesentlich intensiver genutzt werde als das Verbraucherinformationsgesetz. Soweit Informationen von Behörden herausgegeben werden, müsse aber stets berücksichtigt werden, dass dies zumeist als Warnung verstanden würde und eine eigenständige Dynamik entfalte. Die Existenz von Betrieben dürfe dadurch nicht gefährdet werden.

In der Diskussion um gesetzliche Regelungen müsse klar unterschieden werden zwischen lebensmittelrechtlichen Regelungen, die der Gefahrenabwehr dienen (also den Bestimmungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs zur proaktiven Veröffentlichung) und den Vorschriften zur nachträglichen Information der Verbraucher, der kein zeitlicher Handlungsdruck zu Grunde liegt (also dem Verbraucherinformationsgesetz). Die Abgrenzung beider Aspekte gehe in der Debatte teilweise verloren, so dass das Verbraucherinformationsgesetz mit nicht erfüllbaren Erwartungen überfrachtet werde. Im Hinblick auf die Novellierung der Regelungen komme es der Lebensmittelwirtschaft unter anderem darauf an, die Anhörungsrechte und den Rechtsschutz der Unternehmen zu gewährleisten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse weiterhin zu schützen und Informationen nicht schon vor dem Vorliegen des Ergebnisses eines Verfahrens herauszugeben. Informationsansprüche gegen Unternehmen, wie sie teilweise gefordert würden, seien allen europäischen Rechtsordnungen fremd und angesichts des bestehenden Wettbewerbs auch unnötig. Die Verschärfung der Veröffentlichungspflichten dürften nicht zu einer Einschränkung der Unschuldsvermutung führen.

Die geplante Einführung eines Kontrollbarometers („Smiley“) werde insoweit kritisch gesehen, als ein solches System nur angemessen umzusetzen sei, wenn die Überwachungsbehörden auch über ausreichende

Ressourcen für die Kontrollen verfügen. Diskussionsbedarf sehe die Lebensmittelwirtschaft im Hinblick auf die bevorstehende Freischaltung des Internetportals „Klarheit und Wahrheit“. Angesichts der Finanzierung durch das Bundesministerium stellen die dort vorhandenen Informationen eine mittelbare staatliche Verbraucherinformation dar, für die dem Ministerium auch eine Verantwortung zukomme. Die produktbezogene Diskussion allgemeiner kennzeichnungspolitischer Fragestellungen in einem solchen Portal würde zu einer ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrung im Hinblick auf legale Produkte führen.

Mit welchen Unwägbarkeiten die Anwendung des bestehenden Verbraucherinformationsgesetzes in der Praxis verbunden ist, erläuterte **Dr. Anika Flaig**, stellvertretende Sachgebietsleiterin der Rechtsstelle im Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit: Für die Bearbeitung einer einzigen Anfrage – die sich zumeist auf ganze Produktgruppen bezieht – seien oft mehrere hundert betroffene Unternehmen anzuhören. Dies führe nicht nur zu einem enormen Verwaltungsaufwand, sondern auch zu einem Zeitverlust.

Angesichts der Aufgabenteilung zwischen den zahlreichen Kreisverwaltungsbehörden (Vollzug) und dem Landesuntersuchungsamt (Gutachten) habe zunächst die Frage beantwortet werden müssen, ob letzteres überhaupt auskunftspflichtige Stelle ist. Fraglich sei außerdem gewesen, ob das Untersuchungsamt oder nur die Vollzugsbehörden berechtigt sind, die rechtliche Einordnung eines Befundes als „Verstoß“ vorzunehmen. Für den Freistaat Bayern werde die erste Frage inzwischen grundsätzlich und die zweite implizit bejaht; es bestünden aber länderspezifische Unterschiede.

Die eigentliche Untersuchung selbst erfolge probenbezogen, d.h. Informationen über die Verantwortlichkeit – insbesondere bei einer längeren Produktionskette – könnten möglicherweise nur von den Vollzugsbehörden gegeben werden. Zwar müsse bei der Herausgabe von Informationen deren inhaltliche Richtigkeit nicht geprüft, aber auf entsprechende Zweifel hingewiesen werden. In der Praxis führt diese Vorgabe nicht nur zu der Ungewissheit, ob bereits das Bestreiten der Richtigkeit durch die Angehörten automatisch Zweifel begründet, aber auch zu einer Herausgabe von scheinbar mit Unsicherheiten behafteten Informationen. Dies Sorge bei den Verbrauchern weder für Transparenz noch für Klarheit.

Die gute Lesbarkeit der wenigen Paragraphen des Verbraucherinformationsgesetzes stehe somit im Widerspruch zu den Unklarheiten und dem Aufwand beim praktischen Vollzug dieses Gesetzes. Es bleibe zu hoffen,

dass die Novellierung des Gesetzes die Lösung dieser Praxisprobleme stärker in den Vordergrund rückt als bisher.

Das so genannte „Smiley-System“ sei vor zehn Jahren als Bestandteil einer grundlegenden Reorganisation der dänischen Lebensmittelpolitik eingerichtet worden, erläuterte **Poul Ottosen**, Gesandter-Botschaftsrat an der Königlich-Dänischen Botschaft und Staatssekretär a.D. im Dänischen Lebensmittelministerium. Umfasst seien sowohl Restaurants und Gaststätten als auch Bäckereien und der Einzel- und Großhandel mit Lebensmitteln. Die Kontrollberichte würden sofort und ohne eine etwaige Klage abzuwarten am Eingang bzw. im Internet veröffentlicht und die Ergebnisse durch die „Smileys“ auf verständliche Weise dargestellt: Lächeln – alles bestens; schmollender Mundwinkel – Vorsicht!

Das Risiko einer Negativveröffentlichung habe die Motivation, sich an bestehende Regeln zu halten, deutlich gestärkt. Unter anderem habe die Einhaltung der Hygienevorschriften seit Einführung des „Smileys“ deutlich zugenommen. Nach anfänglicher Skepsis hätten die meisten Unternehmen erkannt, dass die Veröffentlichung „schwarzer Schafe“ einen Vorteil für sie darstellt. Selbst Unternehmen, die eine weniger gute Beurteilung erhalten haben, hielten diese für gerechtfertigt und bemühten sich um ein glücklicheres „Smiley“. Eine Umfrage hätte einen Bekanntheitsgrad des „Smiley-Systems“ von 100 Prozent sowie ein sehr hohes Vertrauen der Befragten gezeigt.

Die Lebensmittelkontrollen würden von regionalen Behörden, die dem Ministerium unterstehen, durchgeführt. Insgesamt existierten etwa 48.000 Einzelhandelsunternehmen, davon 13.000 Restaurants und 5.646 Supermärkte. Im Jahr 2009 seien 71.000 Kontrollbesuche durchgeführt worden. Hierfür stünden 350 Vollzeitstellen zur Verfügung. Die Häufigkeit der Kontrolle richte sich nach der Risikoeinschätzung: Betriebe ohne eigene Lebensmittelverarbeitung (z.B. Kioske) würden alle zwei Jahre, solche mit einem hohen Risiko (z.B. Restaurants) hingegen halbjährlich überprüft.

Dr. Katarzyna Guzenda stellte zunächst die Arbeit des Deutsch-Polnischen Verbraucherinformationszentrums vor. Es handele sich dabei um ein Projekt der Verbraucherzentrale Brandenburg e.V. und der Federacja Konsumentów. Aufgabe sei es, die Verbraucher im Vorfeld eines Vertragsabschlusses über ihre Rechte zu informieren, Rat bei Problemen mit der Vertragsabwicklung im Nachbarland zu geben und bei Bedarf eine außergerichtliche Rechtsvertretung wahrzunehmen. Das Verbraucherinformationszentrum informiere hierzu unter anderem im Rah-

men ihrer Öffentlichkeitsarbeit im Internet und durch Informationsmaterialien. Die Beratung finde derzeit in Frankfurt (Oder), Gorzów Wielkopolski und in Zielona Góra statt. Individuellen Rat zu grenzüberschreitenden Verbraucherverträgen erhielten Interessierte in deutscher und polnischer Sprache.

Trotz des gemeinsamen Binnenmarktes, der schließlich lediglich die Rahmenbedingungen für das Verbraucherrecht vorgebe, würden diese in den einzelnen Mitgliedsstaaten – so auch in Polen und Deutschland – nach wie vor in unterschiedlicher Weise umgesetzt. Dies betreffe nicht nur die unterschiedliche Sprache, sondern beispielsweise auch den Umgang mit Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Informationspflichten bei Fernabsatzgeschäften, die so genannten „Haustürgeschäfte“ oder die Widerrufsrechte. Sowohl für Unternehmen als auch für Konsumenten sei die Kenntnis der unterschiedlichen Verbraucherrechte auf beiden Seiten der Oder daher unerlässlich.

Im digitalen Zeitalter sei, so **Dr. Dieter Klumpp**, Geschäftsführer der Alcatel-Lucent-Stiftung für Kommunikationsforschung, eine ganzheitliche Sicht auf den Nutzerschutz erforderlich. Dieser umfasse neben dem Datenschutz und der Datensicherheit eben auch den Verbraucherschutz, in dem die Verbraucherinformationen wiederum eine Schlüsselrolle spielten. Den augenfälligen Vorteilen des Online-Handels stünden Nachteile gegenüber wie beispielsweise der unsichere Umgang mit personenbezogenen Daten bei Registrierung und Kauf im Internet, das Fehlen einer Möglichkeit zum anonymen Bezahlen oder die aufwändige Nachkontrolle von Kontoabbuchungen. Informationen zu reduzieren und gleichzeitig Transparenz zu erhöhen, erfordere aber sowohl die Abkehr vom Leitbild eines technischen „Universalgeräts“ als auch die Entscheidung der Mehrheit der Verbraucher. Europa sei nicht diese Mehrheit.

Gerade die neuen elektronischen Dienste, vor allem die Telekommunikation, gäben Anlass für die Mehrzahl der Verbraucherbeschwerden. Beispielsweise seien die „Roaming“-Kosten nach wie vor kaum nachzuvollziehen. Das Mobiltelefon zur Vermeidung hoher Kosten im Ausland auszuschalten, schütze zwar vor Überraschungen, werde dem Ziel einer „globalen Kommunikation“ aber nicht gerecht. Pauschaltarife hätten für den Verbraucher viele Vorteile, nicht zuletzt den Wegfall des Gebührennachweises und somit der Erforderlichkeit der Speicherung von Verbindungsdaten. Die Anbieter befänden sich hier in einem letztendlich auch für die Verbraucher schädlichen, ruinösen Wettbewerb.

Erstaunlicherweise fände das „Kleingedruckte“ – vor allem die Allgemeinen Geschäftsbedingungen – in der Netzwelt dieselbe Verwendung wie in der Papierwelt. Niemand lese es, jeder wisse das und die Gerichte seien mit entsprechenden Verfahren bestens ausgelastet. Dem Verbraucher sei nicht geholfen, wenn er die Schrift für 23 Seiten Gedrucktes vergrößern kann, sondern nur, wenn die Informationen auf das Wesentliche reduziert und verständlich angeboten würden. Andererseits könnte gerade mit Hilfe eines semantischen Netzes das „Kleingedruckte“ in ein „Kluggedrucktes“ transformiert und eine „consumer wall“ errichtet werden. Der Markt würde durch eine solche Maßnahme nicht reguliert, sondern überhaupt erst ermöglicht.

Der Leiter der Abteilung für Lebensmittelkennzeichnung im britischen Verbraucherschutzministerium, **Stephen Pugh**, zeigte an einigen Beispielen Produkte, die von den Herstellern mit der Beschreibung einer ländlichen, regionalen Herkunft beworben würden und so bestimmte Erwartungen weckten. In diesem Zusammenhang stellte er die Ergebnisse einer Studie zum Verhalten der Verbraucher im Vereinigten Königreich vor.

Die Untersuchung habe sich unter anderem dafür interessiert, wie Verbraucher mit diesen Behauptungen der Hersteller umgingen. Die Erwartungen der Verbraucher beispielsweise an die Herkunftsbezeichnung seien enorm: Kurze Transportwege stünden im Verständnis vieler für Qualität, Frische und eine günstige Umweltbilanz. Verbreitet sei auch die Annahme, im eigenen Land sei es um den Tierschutz besser bestellt. Neben romantischen Vorstellungen von hausgemachten Lebensmittelspielen auch der Wunsch, die regionale Wirtschaft zu stärken, eine Rolle. Dabei bezeichne die Herkunft nach geltendem EU-Recht lediglich den Ort, an dem das Produkt zuletzt wesentlich verändert wurde. Ein Fertiggericht, das aus Zutaten besteht, die aus unterschiedlichen Ländern stammen, kann somit die Herkunftsbezeichnung jenes Landes tragen, in dem es gekocht wurde.

Für die Produktauswahl im Supermarkt nähmen die Verbraucher sich in der Regel nur wenige Sekunden Zeit. Sie nutzten dafür bestimmte Schlüsselbegriffe auf den Verpackungen wie „frisch“, „light“ oder „gesund“, auch wenn diese in widersprüchlichen Kombinationen wie „frisch tiefgefroren“ auftauchten. Auch vertrauten viele Kunden beispielsweise darauf, dass die Lebensmittel in bestimmten Märkten ohnehin sicher sind, um sich bei der konkreten Produktauswahl anderen Kriterien widmen zu können. Derselbe Vertrauenseffekt sei beim Kauf bekannter Marken zu beobachten. Umfangreiche Hintergrundinformationen zu den

Produkten würden bei der Entscheidung gar nicht berücksichtigt. Absolute Priorität bei der Kaufentscheidung komme in den meisten Fällen eindeutig dem Preis zu – gefolgt von der Angabe des Mindesthaltbarkeitsdatums. Eine sinnvolle Kennzeichnung von Lebensmitteln, so die Schlussfolgerung, solle sich an den durch sie hervorgerufenen Erwartungen der Verbraucher orientieren.

Graham Smith, stellvertretender Informationsbeauftragter des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland, stellte ein Instrument des Informationsfreiheitsgesetzes vor, das die aktive Veröffentlichung nicht zuletzt von Verbraucherinformationen wesentlich befördert habe: Den Veröffentlichungsplan (Publication Scheme). Dieser für alle öffentlichen Stellen obligatorische Plan regele unter anderem, welche Kategorien von Angaben routinemäßig zu veröffentlichen sind. Er habe eine rechtliche bindende Wirkung und werde durch den Informationsbeauftragten durchgesetzt. Die Veröffentlichung erfolge in der Regel im Internet. Verbrauchern werde es auf diese Weise ermöglicht, souveräne Entscheidungen zu treffen, beispielsweise bei der Wahl der Schule oder des Zahnarztes.

Auch wenn das Informationsfreiheitsgesetz keine Verpflichtung dazu enthält, veröffentlichen einige Stellen proaktiv jene Informationen, die häufig Gegenstand von Anträgen waren. Beispiele hierfür seien Einrichtungen des Gesundheitswesens und der Lebensmittelsicherheit sowie einige Polizeibehörden. Die Annahme des Informationsbeauftragten, dass die Zahl der Anträge auf Informationszugang durch proaktive Veröffentlichungen reduziert würde, habe sich indes nicht bewahrheitet. Auch dass die Anweisungen des Beauftragten, strittige Informationen offen zu legen, zu einer grundsätzlich proaktiven Veröffentlichungspraxis der betroffenen Behörden führten, treffe nur in einigen Fällen zu.

Als Reaktion auf die Zunahme der nach zahlreichen Informationsanträgen in unterschiedlicher Weise erfolgten Veröffentlichung der Ergebnisse von Hygienekontrollen durch die lokalen Lebensmittelbehörden, habe die überregionale Food Standards Agency ein einheitliches Bewertungsschema hierfür eingeführt. Nach einer entsprechenden Anweisung des Informationsbeauftragten zur Herausgabe der Informationen habe sich das Verkehrsministerium zur regelmäßigen Veröffentlichung der hersteller- und modellgenauen Ergebnisse von Fahrzeugtests zwecks Straßenzulassung entschlossen. Dies seien gute Beispiele dafür, wie die Informationsfreiheit den Verbraucherschutz befördert. Auch von der aktuellen Transparenzinitiative der Koalitionsregierung, die den Public-Data-Ansatz verfolge, könnten Verbraucher profitieren.

Produktsicherheit sei eine tragende Säule der Verbraucherpolitik der Europäischen Union, erläuterte **Stefano Soro**, Leiter der Einheit „Produkt- und Dienstleistungssicherheit“ in der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz der Europäischen Kommission. Gerade hier komme den Verbraucherinformationen eine wichtige Rolle zu. Verbraucher müssten für den Fall, dass gefährliche Produkte trotz der vorhandenen Sicherheitskontrollen auf den Markt gelangt sind, rechtzeitig darüber informiert werden. Auf der Grundlage der Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit sowie der Verordnung 756/2008/EG über die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten seien sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Öffentlichkeit über Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher durch Produkte (außer Lebensmittel) zu informieren. Der Gesetzgeber habe im Hinblick auf die (relativen) Ausnahmetatbestände deutlich gemacht, dass die Sicherheit der Verbraucher im Vergleich zu anderen Schutzgütern einen hohen Stellenwert hat.

Ein wesentliches Medium zur Verbreitung von Produktwarnungen sei RAPEX, das Schnellwarnsystem der EU für gefährliche Konsumgüter. Für den Binnenmarkt, der keine Grenzkontrollen für Waren kennt, sei dieses System von großer Bedeutung. Die deutliche Zunahme der Produktwarnungen in den vergangenen Jahren sei sowohl auf ein gewachsenes Problembewusstsein aller Beteiligten als auch auf eine effektivere Überwachung zurückzuführen. Verantwortlich für die Meldungen und damit auch für deren Richtigkeit seien die Mitgliedstaaten, denen die Überwachung der Produktsicherheit obliegt.

Die RAPEX-Website werde monatlich von mehreren zehntausend Nutzern besucht. Jeden Freitag veröffentliche die Kommission dort wöchentliche Übersichten über die jüngsten Warnmeldungen. Diese würden EU-weit von mittlerweile 55 lizenzierten Anbietern sowie von einigen nationalen Behörden übernommen. Im Falle von Produkten, von denen ein hohes oder gar lebensbedrohliches Risiko ausgeht, informierten die Behörden über RAPEX hinausgehend aktiv die Öffentlichkeit. Sowohl Verbraucher als auch Hersteller würden durch Informationen über gefährliche Produkte über den Einzelfall hinaus auf Sicherheitsaspekte aufmerksam, die sie bei künftigen Entscheidungen berücksichtigen könnten.

Eine rechtsvergleichende Studie zum Verbraucherinformationsrecht stellte **Christoph Dahlkamp**, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Heidelberger Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht, vor. Die Studie sei vom zuständigen Bundesministerium im Rah-

men der Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes in Auftrag gegeben worden. Untersucht worden seien Großbritannien, die USA, Frankreich, Belgien, Dänemark, Schweden und Irland. Es habe nicht zuletzt die Frage einer möglichen Übertragbarkeit dortiger Regelungen auf das deutsche Recht eine Rolle gespielt. Die Rechtsordnungen der genannten Staaten verfügten alle über ein Informationsfreiheitsgesetz; ein spezielles Verbraucherinformationsgesetz sei hingegen nur in Deutschland bekannt.

Hier zu Lande sei insbesondere die Anspruchstiefe der Regelungen aufgefallen. Der Anspruch richte sich auf die Informationen selbst und nicht lediglich auf bestimmte Akten. Darüber hinaus entstehe durch umfangreiche Anhörungsverfahren betroffener Dritter ein großer Verwaltungsaufwand. Dies habe eine lange Verfahrensdauer und hohe Kosten zur Folge. Während auch andere Staaten Bearbeitungsfristen vorsehen (Schweden stelle hier mit nur wenigen Tagen eine Ausnahme dar), erheben nur deutsche, irische und amerikanische Behörden überhaupt Gebühren für den Informationszugang. Viele andere Rechtsordnungen sähen – im Gegensatz zur deutschen – aktive Verbraucherinformationen durch die Verwaltung vor. Unmittelbare Informationsansprüche der Verbraucher gegenüber den Unternehmen beständen in der Regel nicht.

Im Ergebnis der Studie werde vorgeschlagen, die Konkurrenzverhältnisse der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für den Informationszugang klarzustellen, auf eine einheitliche Systematik der Ausnahmetatbestände hinarbeiten sowie die Möglichkeiten einer aktiven Bereitstellung von Informationen zu stärken. Auch wenn ein Verzicht auf die Drittbeteiligungsverfahren verfassungsrechtlich bedenklich sei, könnten Anhörungen auf ausdrückliche Zweifelsfälle beschränkt werden. Denkbar sei auch eine Kategorisierung der Informationen durch die Unternehmen selbst oder ein zweistufiges Verfahren, das zunächst mit Aussonderungen arbeitet. Kürzere Bearbeitungsfristen und eine Anlehnung an die britischen Gebührenregelungen, die nur in außergewöhnlich aufwändigen Fällen Kosten vorsehen, seien ebenfalls sinnvoll.

Den aktuellen Stand der Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes stellte **Rita Beck**, Referentin der Abteilung Verbraucherschutz im Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, anhand des entsprechenden Referentenentwurfs des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 3. Februar 2011 vor. Diskutiert worden seien unter anderem die bisherige Rechtsprechung, die Ergebnisse der Evaluation durch die

Bundesregierung sowie Vorschläge der Fraktionen, von Ländern und Verbänden.

Die Feststellungen aus der Rechtsprechung, dass als „Verstoß“ jede Abweichung von lebensmittelrechtlichen Anforderungen zu qualifizieren sei sowie dass der grundrechtliche Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nicht gegeben sei, wenn sich der Betroffene selbst nicht an die Vorschriften hält, hätten zu wesentlichen Klarstellungen im Referentenentwurf geführt. Auch werde der Ausnahmetatbestand des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses durch eine abschließende Aufzählung solcher Tatbestände, die nicht darunter fallen, ergänzt. Konsequenz der Klarstellungen zum Betriebs- und Geschäftsgeheimnis sei auch die neu aufgenommene Regelung, nach der ein Widerspruch des betroffenen Unternehmens den Vollzug künftig nicht mehr verhindert. Die Behörde könne in solchen Fällen auf eine Anhörung verzichten. Das Erfordernis einer Abwägung zwischen Zugangs- und Geheimhaltungsinteresse auf Informationen, das bislang lediglich in Bezug auf personenbezogene Daten galt, werde durch den Entwurf auf die Ausnahmen zum Schutz des geistigen Eigentums bzw. des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ausgeweitet und damit die bisherige Asymmetrie im Hinblick auf den Datenschutz beseitigt. Der Entwurf sehe ferner eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf Produkte nach dem Produktsicherheitsgesetz vor. Die Einführung einer behördlichen Verpflichtung, im Falle von Rechtsverstößen „Ross und Reiter“ aktiv zu veröffentlichen, solle im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch verankert werden.

Vorstellungen zur Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen für den Informationszugang – beispielsweise die Absichtserklärung des Koalitionsvertrages sowie ein Verbändeentwurf für ein einheitliches Bürgerinformationsgesetz – hätten im Referentenentwurf ebenso wenig Berücksichtigung gefunden wie Vorschläge, einen Informationsanspruch gegenüber den Unternehmen zu etablieren.

Um zu erklären, dass Finanzgeschäfte und Transparenz keine Widersprüche sein müssen, stellte **Thomas Bieler**, Ressortleiter für externe Kommunikation der ING-DiBa AG, zunächst das Geschäftsmodell der Direktbank vor. Dazu gehörten unter anderem der Verzicht auf Filialen und Beratung sowie eine übersichtliche Zahl einfach verständlicher Produkte. Die zurückliegende Finanzkrise habe gezeigt, dass die Verluste der Anleger nicht zuletzt auf eine falsche Beratung zurückzuführen seien. Es bestünde eine große Nachfrage nach Transparenz und Verbrau-

cherfreundlichkeit. Die ING-DiBa wolle den Kunden in die Lage versetzen, mit Hilfe von Informationen selbst zu entscheiden.

Eine von der Ministerin für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz initiierte Transparenzinitiative habe unter anderem Produktinformationsblätter für Finanzprodukte („Beipackzettel“) vorgesehen. Ihr Ziel sei es gewesen, Finanzprodukte verständlich darzustellen, den Verbrauchern Vergleiche zu ermöglichen und einen fairen Wettbewerb sicherzustellen. Die ING-DiBa habe dies als Chance für ihr Geschäftsmodell gesehen und den „Beipackzettel“ zum 15. September 2009 in enger Anlehnung an das vom Ministerium erarbeitete Muster freiwillig eingeführt. Darauf werde erklärt, welche Art von Produkt (z.B. Aktienfonds) man kauft und welchen Risiken es unterliegt, nicht jedoch die Wertentwicklung in der Vergangenheit oder die Qualität des Managements. Die zögerliche bzw. ausgebliebene Umsetzung durch andere Banken habe schließlich dazu geführt, dass der „Beipackzettel“ ab dem 1. Juli 2011 verpflichtend wird. Im Prinzip könnten und sollten Finanzprodukte ebenso vergleichbar sein wie beispielsweise Waschmaschinen. Es komme zum Zweck der Vergleichbarkeit wesentlich darauf an, dass die Einheitlichkeit der Produktinformationsblätter sichergestellt wird.

Finanzielle Angelegenheiten seien nicht so kompliziert wie oft angenommen. Das von der ING-DiBa AG betriebene Verbraucherportal „finanzversteh.de“ solle den Nutzern das nötige Handwerkszeug für finanzielle Entscheidungen bieten. Mit Hilfe von Ratgebertexten, Produktvergleichen, Grundlageninformationen und interaktiven Werkzeugen, welche die eigene Lebens- und Finanzsituation des Nutzers berücksichtigen, könne diesem die Angst genommen werden, ohne Beratung nicht entscheiden zu können.

Prof. Elka Vassileva, Prof. Daniela Ivanova und Bogomil Nikolov von der University of National and World Economy in Sofia, Economics of Natural Resources Department, betrachteten in ihrem schriftlichen Bericht die Situation in Bulgarien. Soweit Verbraucherinformationen zwischen Herstellern und Käufern gleichmäßig verteilt sind, stellten sie fest, könnten Verbraucher souverän entscheiden. Asymmetrien in diesem Verhältnis führten hingegen zu Marktversagen. Um dieses zu überwinden, hätten sich Zertifizierungen, Produktkennzeichnungen und vergleichende Warentests durch unabhängige Dritte als hilfreich erwiesen.

Während westliche Volkswirtschaften für die Entwicklung unabhängiger Verbraucherinformationen fünfzig Jahre Zeit gehabt hätten, hätten die Regierungen in Ländern mit post-sowjetischen Wirtschaftsordnungen vor

der Herausforderung gestanden, eine entsprechende Entwicklung in viel kürzerer Zeit initiieren zu müssen. Die Einflüsse der Europäischen Union auf diesen Prozess seien auch während der Beitrittsverhandlungen gering geblieben. Folglich hätten sich in den einzelnen Ländern ganz unterschiedliche oder auch gar keine Programme entwickelt.

Unabhängige Zertifizierungen bezögen jeweils ausgewählte Kriterien in den Warenvergleich ein und böten den Verbrauchern durch ihre anhand eingängiger Logos sichtbaren Qualitätssiegel brauchbare Vergleichsmöglichkeiten. Verbraucherschutzorganisationen würden in Bulgarien nur eine geringe Auswahl an Produkten in sporadischer Weise testen. Darüber hinaus habe sich aber ein reger Wettbewerb internetbasierter Informationsplattformen entwickelt: Anbieter für Preisvergleiche seien für die Verbraucher kostenlos und verlangten Gebühren von den Unternehmen. Sie seien trotz der nicht gewährleisteten Unabhängigkeit populär, böten aber keine Informationen über die Produktqualität. Für die Verbraucher kostenlos seien auch verschiedene Seiten für „collective shopping“, die sich auf Aktionen mit Preisnachlassen spezialisiert hätten und sich zunehmender Beliebtheit erfreuten. Hier bestehe aber die Gefahr irreführender Werbung. Kostenlose, internetbasierte Verbraucherberatung werde in Bulgarien vor allem von Unternehmen angeboten, die auf Werbeeinnahmen angewiesen sind.

Dank ihrer Kostenfreiheit für Verbraucher seien solche Plattformen zwar sehr populär, wegen mangelnder Unabhängigkeit jedoch nicht geeignet, die Informationsasymmetrien zu beseitigen. Unabhängige Verbraucherorganisationen müssten ihre Arbeit hingegen durch Beratungsgebühren finanzieren. Als Konsequenz daraus sollten unabhängige Verbraucherorganisationen subventioniert, aber gleichzeitig die Wertschätzung der Verbraucher für unabhängige Informationen gestärkt werden.

Sven Müller

Spokesperson for Freedom of Information for the State Commissioner for Data Protection and Access to Information, Kleinmachnow

Summary

Access to consumer information has been a topic of debate for years, even though other terms have often been used in its stead. Each new food scandal leads to the question whether there is enough information available to the consumer. The competent authorities have a particular responsibility. On the one hand, they are obliged to be transparent, but on the other they are not allowed to damage the reputation of the companies affected.

In 2007, with the objective of meeting both requirements, the German Consumer Information Act (VIG) was brought into law. According to this act, everyone can request information on food, feedstuffs and materials and articles that come into contact with foods from the competent authorities. Thus, Germany has chosen a legally unique path; in all other countries the general right of access to information is also used for the access to consumer information. When the International Symposium took place, the debate on the amendment to the German Consumer Information Act was fully under way.

The German Consumer Information Act is, however, just one instrument among many. In general, consumers would like to access information without complications, spontaneously and above all without any time-consuming application procedures. Does the restaurant with the appetising menu comply with health rules? Which preservatives does the ready-to-serve meal in the chiller cabinet in the supermarket contain? Are there any hazardous chemicals in the bargain-priced toy? How do I get the necessary information when shopping cross-border? How can finance products or telecommunication services be made more transparent for the consumer?

Consumer information – it was clear from all presentations at the International Symposium – is not just the precondition for informed decision-making on the part of consumers, but also an instrument of market-oriented control. In which way and to what extent it is available will continue to be cause for lively debates.

The following summary refers to the presentations held at the International Symposium:

In his words of welcome **Dr Heinrich-Daniel Rühmkorf**, State Secretary at the Ministry for the Environment, Health and Consumer Protection of the federal state Brandenburg explained, amongst other things, the importance transparency had at the Consumer Protection Ministers Conference under the chairmanship of Brandenburg last year. The projects at the conference included the amendment of the Consumer Information Act, the creation of joint internet platforms for the safety and labelling of food and a German-wide control barometer of food monitoring.

Dr. Stefan Etgeton, head of the specialist division Health and Food at the Federation of German Consumer Organisations postulated during his presentation that consumer information should cater for fair competition in the market economy. The more informed the demand side, the stronger the steering effect of consumer information. With this, consumers have the advantage of improved product quality, while providers benefit from the positive effect pricing pressure has on efficiency and productivity. If not enough information is available, then this could even lead to consumers ceasing to buy the product in question. There are many reasons why consumers' need for information has increased, these include the liberalisation of former public services, the introduction of completely new products, as well as a consumer behaviour of greater awareness.

Consumer information is a necessary counterweight to advertisement. It should reduce the product claim to the product's real features. In this case, consumers play the role of a judge. However, they can only live up to this role, if sufficient information is at their disposal in order to compare the offers. It is up to the state to balance information asymmetries between manufacturers and consumers using the numerous instruments it has at its disposal (competition law, controls, labelling regulations, accountability requirements, disclosure of official information).

In the ever more complex daily life of the consumer it is not the quantity of information that counts but rather the quality; it needs to be as comprehensible as possible. Independent consumer advice plays an essential part in this. Furthermore, the internet can be considered a suitable medium through which to present information in a user-friendly manner. This happens, for example, in the context of the "White List", a hospital search engine which is based on the evaluation of quality reports. Particularly in the internet – key word: consumer information 2.0 – consumers themselves could become a source of consumer information, e.g. in the

context of the planned physician's evaluation portal. A prerequisite for this would be the careful handling of the evaluation criteria.

The managing director of the German Federation for Food Law and Food Science, **Dr Marcus Girnau**, pointed out that the food industry has a fundamental interest in the spread of consumer information. Therefore, companies are increasingly communicating actively with customers, something which is used more intensely than the Consumer Information Act. Insofar as information is made available by authorities, it always has to be taken into account that this is mostly understood as a warning, and as such develops a dynamic of its own. The livelihood of businesses should not be jeopardised by this.

In the discussion on legal regulations a clear differentiation has to be made between food law regulations which serve safety (i.e. the regulations of the Food and Feed Act on proactive disclosure of information) and the regulations on subsequent information being made available to the consumer where there is no time pressure (i.e. the Consumer Information Act). The definition of both aspects is partly lost in the debate so that the German Consumer Information Act is loaded with expectations which cannot be met. As regards the amendment to the regulations, the food industry would like that the right to be heard and the legal protection of companies were guaranteed, that company and trade secrets enjoy continued protection, and that companies not be required to release information before the results of court proceedings. Claims of the right to information against companies, as are partially called for in some cases, are alien to all European legal systems and are unnecessary because of existing competition. The tightening up of disclosure obligations should not lead to a restriction of the presumption of innocence.

The planned introduction of a control barometer ("Smiley") is regarded as critical in so far as such a system can only be implemented appropriately if the surveillance authorities also have enough resources at their disposal. The food industry sees a need for discussion as regards the forthcoming activation of the internet portal "Klarheit und Wahrheit" (Clarity and Truth). In view of its financing by the Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection the information available there represents indirect consumer information from the state for which the ministry is also in some way responsible. The product-related discussion of general labelling issues in such a portal would lead to unjustified unfair competition when it comes to legal products.

The kind of imponderables involved in the real-world application of the existing German Consumer Information Act was explained by **Dr Annika Flaig**, deputy head of the legal department at the Bavarian State Office for Health and Food Safety: For the processing of just one single enquiry – which frequently refers to entire product groups – a lot of times hearings have to be taken from several hundred affected companies. This not only leads to huge administrative costs but also requires an excessive amount of time.

Given the task sharing between the numerous county administration authorities (enforcement) and the State Investigative Office (expert opinion), the next question that needs answering is whether or not the latter is an authority which is subject to disclosure requirements. Furthermore, the question remains whether the investigative office, and not just the enforcement authorities, is entitled to legally classify findings as an “infringement”. Meanwhile, for the Free State of Bavaria the first question can be answered with a definite yes, and the second one with an implicit yes; however, it is not the same in all federal states.

The real examination is done with checks, i.e. information on responsibility – in particular, for a longer production chain – could possibly only be provided by the enforcement authorities. When information is revealed, the correctness of the content does not need to be checked but rather corresponding doubts need to be pointed out. In practice, this regulation leads to insecurity; it is unclear if a challenge to the accuracy of the information by the people making submissions automatically gives rise to doubt. It also leads to the disclosure of information, the accuracy of which would seem to be in doubt. This leads to neither transparency among consumers nor to clarity.

The clarity of the few paragraphs of the Consumer Information Act stands in stark contrast to the vagueness and the impractical effort required in the actual implementation of the act. Let us hope that the amendment to the act puts the solution of these practical problems more to the foreground than before.

An account of the so-called “Smiley-System” was given by **Poul Ottosen**, minister counsellor at the Royal Danish Embassy and state secretary (ret.) of the Danish Ministry for Food, Agriculture and Fisheries. Established ten years ago as part of a fundamental reorganisation of Danish food policy, it includes restaurants and pubs, as well as bakeries and food retail and wholesale stores. Control reports are made available immediately, without waiting for a possible complaint, at the entrance

and/or on the internet, and the results are presented in a comprehensible manner using “smileys”: Smile – everything in order; frowning mouth – Caution!

The risk of negative publicity has significantly increased the motivation to stick to existing rules. Compliance with health rules has clearly improved since the introduction of the “smileys”. After initial scepticism, most companies realised that the disclosure of “black sheep” is to their advantage. Even companies which received a less favourable evaluation thought that it was justified and strove towards a happier “smiley”. A survey showed an awareness level of the “smiley system” of 100 per cent, with the respondents expressing high confidence in it.

Food quality controls are carried out by regional authorities which answer to the ministry. In total, there are approximately 48,000 retail businesses, of which 13,000 are restaurants and 5,646 supermarkets. In 2009, 71,000 inspections were carried out. For this, there are 350 full-time employees. The frequency of the inspections is oriented towards risk assessment: Companies without their own food processing (e.g. kiosks) are inspected every two years, while high risk businesses (e.g. restaurants) are checked every six months.

The next speaker was **Dr Katarzyna Guzenda**, who presented the work of the German-Polish Consumer Information Centre. The project is a collaboration between the Verbraucherzentrale Brandenburg e.V. (Brandenburg Consumer Organisation) and the Federacja Konsumentów. Its aims are to inform consumers of their rights in advance of signing a contract, give advice in the case of there being problems with the settlement of a contract in the neighbouring country and, if needs be, provide extra-judicial legal representation. The Consumer Information Centre provides information on these topics through a number of means, including online public relations campaigns and information material. Face-to-face advice is currently offered in Frankfurt (Oder), Gorzów Wielkopolski and Zielona Góra. Individual advice on cross-border consumer contracts is available to those interested in both German and Polish.

Despite the common internal market, which in the end only sets the framework conditions for consumer law, this law is still implemented differently in the individual member states, among them Poland and Germany. This not only refers to the different languages, but also, for example, how general terms and conditions are being dealt with, the duty to inform for distant-selling businesses, so-called “doorstep selling” and the rights of withdrawal. Knowledge of the different consumer rights on both

sides of the Oder River are for this reason indispensable for both companies and consumers alike.

According to **Dr Dieter Klumpp**, managing director of the Alcatel-Lucent Foundation for Communications Research, a holistic approach to user protection is necessary in the digital age. Besides data protection and data safety, this would also cover consumer protection, in which consumer information again plays a key role. The obvious advantages of online trading are faced with disadvantages such as a lack of security in the handling of personal data during online registration and purchases, a lack of the option of anonymous payment and the time-consuming double checking of accounts to see if the correct amount had been withdrawn or not. Reducing information while simultaneously increasing transparency also requires both the renunciation of the model of a technically “universal device”, as well as the decision of the majority of the consumers. Europe is not this majority.

In particular, new electronic services, mainly telecommunications, give cause for the majority of consumer complaints. Roaming costs, for instance, are still difficult to comprehend. Switching off your mobile phone abroad to avoid high costs protects you against surprises, but it does not live up to the goal of “global communication”. Flat-rate tariffs would have many advantages for the consumer, not least the omission of the advice of charge and with it the need to save call data. However, in such a situation, providers would find themselves pitted against one another in ruinous, detrimental competition, which would also have a negative impact for consumers.

Surprisingly, the “small print” – mainly general terms and conditions – are used the same way online as on paper. Everyone knows that nobody reads it, and the courts are working at full capacity with the resulting proceedings. It is of no help to the consumer that they can increase the font size for 23 pages of print; the information needs to be reduced to the essential things and communicated in a comprehensible manner. On the other hand, specifically with the help of a semantic network the “small print” could be transformed into “clever print” and a “consumer wall” could be created. This would not have a regulating effect for the market, but rather an enabling one.

The head of the department for food labelling at the British Ministry for Consumer Protection, **Stephen Pugh**, demonstrated, with the help of a few examples, products which were advertised by the manufacturers as having a rural, regional origin, thus raising certain expectations. In this

context, he represented the results of a study on consumer behaviour in the United Kingdom.

The study focussed, amongst other things, on how consumers deal with such claims on the part of manufacturers. The expectations of consumers, for example, resulting from the mark of origin are enormous: Short transport routes are regarded by many as a sign for quality, freshness and a favourable environmental balance. The assumption is also widespread that animal welfare is better at home than abroad. Besides romantic ideas of home-made food, the wish to strengthen the regional economy also plays a role. But the origin according to EU law only refers to the place where the product was last profoundly changed. Thus, a ready-to-serve meal consisting of ingredients coming from different countries can have the mark of origin of the country in which it was cooked.

Consumers at a supermarket usually just take a few seconds to decide on a product. In doing this, they use certain key words on the packaging such as “fresh”, “light” or “healthy”, even if those appear in contradictory combinations such as “freshly frozen”. Many consumers are also confident, for example, that food on certain markets is in any case safe, thus allowing them to focus on other criteria when it comes to choosing a product. The same kind of confidence can be seen in the purchase of known brands. Extensive background information on those products is not taken into consideration at all. Regarding the purchase decision, price has absolute priority in most cases – followed by the best-before date.

The conclusion is that a sensible labelling of food, should be oriented to the expectations raised on the part of the consumers by manufacturers.

Graham Smith, Deputy Information Commissioner of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, presented a tool of the Freedom of Information Act which fundamentally promoted the active publication of not least consumer information: the Publication Scheme. This scheme, mandatory for all public authorities, sets out, amongst other things, which categories of information are required to be disclosed as a routine. It is legally binding and enforced by the Information Commissioner. The publication is usually done via the internet. In this way, consumers can make an informed choice, for example as regards a school or a dentist.

Although it is not a mandatory requirement in the Freedom of Information Act, some public authorities proactively release the kind of information

which is often requested. Examples for this are institutions in the public health sector and those involved in food safety, as well as some police authorities. The presumption of the Information Commissioner that the number of requests for information would be reduced by proactive disclosure, however, has not come true. Moreover, it is only true in some cases that the instructions from the Commissioner regarding the release of contentious information has led to a general proactive practice of disclosure by the affected authorities.

As a reaction to the increase in the publication of the findings of health inspections by local food authorities, resulting from requests for information made in many different ways, the national Food Standards Agency introduced a standard evaluation scheme. After a corresponding order by the Information Commissioner to disclose information, the British Department for Transport decided to regularly publish manufacturer- and model-based results of vehicle tests for MOT approval. These are good examples of how freedom of information enhances consumer protection. Consumers can also benefit from the current transparency initiative of the coalition government, which pursues the public data approach.

Product safety is a mainstay of the consumer policy of the European Union, explained **Stefano Soro**, Head of the “Product and Service Safety Unit” of the DG Health and Consumer Protection of the European Commission. Here in particular, consumer information plays an important role. Consumers need to be informed in time if it so happens that hazardous products reach the market despite the existing safety checks. Based on the guideline on general product safety, as well as regulation 765/2008/EC concerning the accreditation and market surveillance in conjunction with the marketing of products, both the European Commission and the member states are obliged to inform the public on health and safety risks for consumers posed by products (except food). In view of the (relative) exemptions, the legislator has made clear that consumer safety in comparison to other subjects of protection is a top priority.

An essential medium in the communication of warnings is RAPEX, the EU rapid alert system for dangerous consumer products. This system is of great importance for the internal market, which does not have border controls for goods. The significant increase in notifications in recent years is due to both greater awareness of problems on the part of all stakeholders, as well as more effective surveillance. Responsibility for the notifications and thus for their correctness lies with the member states, which are responsible for the surveillance of product safety.

The RAPEX website is frequented every month by several thousands of users. Each Friday, the Commission publishes weekly overviews of recent notifications. This information is now being reproduced across the EU by 55 licensed providers and a few national authorities. In the case of products posing a high or even life-threatening risk, authorities go beyond notification via RAPEX and actively inform the public. Through information on dangerous products both consumers and manufacturers become aware of safety aspects beyond individual cases, and take these into account in future decision-making processes.

Christoph Dahlkamp, scientific assistant at the Heidelberg Institute of Comparative and International Private and Economic Law, presented a study comparing legal systems from the point of view of consumer information law. This study was commissioned by the responsible Federal Ministry within the context of the evaluation of the German Consumer Information Act. The subjects of the study were Great Britain, the USA, France, Belgium, Denmark, Sweden, and Ireland. One of the more prominent questions was if the regulations in these countries could be transferred to the German Consumer Information Act. The legal systems of the countries mentioned all have a freedom of information act; a special consumer information act, however, only features in Germany.

In the case of Germany, the depth of the information rights contained in the regulations was noted. The rights refer to the information itself and not just certain files. Furthermore, there are high administrative costs due to the extensive hearing procedures for third parties affected. This results in the long duration of proceedings and high costs. While other countries also envision processing periods (in the case of Sweden, this takes just a few days, making it an exemption), only German, Irish and American authorities charge fees for access to information. In contrast to the German one, many other legal systems schedule actively for the provision of consumer information by administrations. Direct demands for information by consumers from businesses generally do not occur.

In the results of the study it was proposed to clarify the situation regarding the competing legal grounds that exist for the access to information, to work towards a standardised system of exemptions, and to strengthen the possibilities for the active provision of information. Even if it is constitutionally questionable to forego third-party participatory processes, hearings could be restricted to cases where doubts expressly exist. The categorisation of the information by the companies themselves, or via a two-stage procedure which works primarily on a selective basis, is worth considering. Shorter processing periods and an orientation towards the

British charging scheme, which only envisions costs in particularly costly cases, also seem sensible.

Using the Draft Bill of the Federal Ministry for Food, Agriculture and Consumer Protection from 3 February 2011, **Rita Beck**, speaker for the consumer protection department in the Ministry for the Environment, Health and Consumer Protection in the federal state of Brandenburg presented the current state of the amendment to the German Consumer Information Act. Among the things discussed were the current judicature, the results of the evaluation by the federal government as well as proposals from the parliamentary parties, federal states and associations.

The observations from the judiciary that any deviation from legal requirements regarding foodstuffs are to be qualified as a “violation”, and that the fundamental right of the protection of business and trade secrets is not a given, led to significant clarifications in the draft bill. The exceptional case of company and trade secrets is complemented by a subsequent enumeration of such state of affairs which do not fall into this category. Another consequence of the clarifications on company and trade secrets is a newly integrated regulation according to which an objection made by the company affected no longer prevents enforcement. In such cases, authorities can forego a hearing. The requirement of an appropriate balance between the interest in access to information and the interest in maintaining confidentiality, which had previously only been valid for personal data, is extended by the draft to exemptions on the protection of intellectual property rights and/or company business and trade secrets, thus eliminating the current asymmetry as regards data protection. Furthermore, the draft envisions an expansion of the area of application of the act to products according to the German Product Safety Act. The introduction of an official obligation to actively disclose names in the case of infringements should be embodied in the Feed and Food Act.

Ideas on the standardisation of the legal grounds for access to information, such as the declaration of intent of the coalition agreement, and a draft from the associations regarding a standardised citizens information act – were not taken into account in the draft bill, neither were proposals to establish a right to information from companies.

Thomas Bieler, head of the Department for External Communication of the ING-DiBa AG presented the business model of the direct bank to explain that financial operations and transparency do not need to contradict one another. According to their business model, they do not have branches or advisory services, but rather offer a manageable number of

easily understandable products. The past financial crisis has shown that the loss of investors was the result of not least wrong advice being provided. There is great demand for transparency, and convenience for consumers. The ING-DiBa wants to enable customers to make their own decisions based on information provided to them by the bank.

A transparency initiative started by the Federal Minister of Food, Agriculture and Consumer Protection envisioned, amongst other things, product information leaflets for finance products (“information packs”). These would present finance products in a comprehensible manner, enabling consumers to make comparisons and ensuring fair competition. The ING-DiBa saw this as an opportunity for their business model and introduced the “information pack”, which closely follows the model developed by the Federal Ministry, on 15 September 2009. The pack explains the type of product in question (e.g. equity fund) and what risks it bears. However, no information on performance in the past or the quality of the management is included. The hesitant implementation, or in some cases absence thereof, by other banks finally led to the “information pack” becoming mandatory as of 1 July 2011. In principle, finance products could and should be as comparable as, for example, washing machines. For the purpose of comparability, it is essential that the standardisation of the product information leaflets is guaranteed.

Financial affairs are not as complicated as often presumed. The consumer platform “finanzversteh.de” (understanding finances website) operated by the ING-DiBa provides users with the necessary tools for financial decision-making. With the help of guides, product comparisons, basic information and interactive tools which take into account the user’s real life and financial situation, the fear of not being able to make a decision without resorting to an advisory service can be quelled.

Prof. Elka Vassileva, Prof. Daniela Ivanova and Bogomil Nikolov from the University of National and World Economy in Sofia, Economics of Natural Resources Department, examined in their written report the situation in Bulgaria. They observed that consumers can make an informed decision if consumer information is equally distributed between manufacturers and buyers. Asymmetries in this relationship, however, lead to market failure. To overcome this situation, certifications, product labelling and product comparisons by independent third parties have proved to be helpful.

While western economies had a period of 50 years to develop independent consumer information, governments in countries with post-soviet

economic systems were faced with the challenge of initiating such a development within a much shorter period of time. Even during the accession negotiations, the influence of the European Union on this process was small. As a result, the individual countries developed very different programmes, or indeed no programme at all in some cases.

Independent certification includes in each case selected criteria in product comparisons, and provides a useful means of comparison by presenting visible quality marks with the help of catchy logos. In Bulgaria, consumer protection organisations only test a limited selection of products in a sporadic manner. Moreover, strong competition between internet-based information platforms has emerged: Providers of price comparisons offer their services free of charge to the consumers while businesses have to pay. These platforms are popular despite their independence not being guaranteed. They also do not provide information on product quality. Consumers can also use different “collective shopping” pages free of charge; these specialise in discount campaigns and are becoming increasingly popular. However, with this there is the risk of misleading advertisement. In Bulgaria, free, internet-based consumer counselling is mainly offered by businesses which depend on advertising revenues.

Thanks to their free use, such platforms are very popular, but because of their lack of independence they are not suitable for the elimination of information asymmetries. In contrast, independent consumer organisations have to finance their work through consultation fees. As a consequence, independent consumer organisations should be subsidised, while at the same time consumers should be taught a greater appreciation of independent information.