

Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

Stellungnahme zur Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)

Der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) gehören folgende Mitglieder an: der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen, der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, der Landesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern, der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Saarland, der Landesbeauftragte für den Datenschutz Sachsen-Anhalt, das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein und die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg.

Kleinmachnow, 2. September 2010

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland begrüßt, dass die Bundesregierung die Evaluation des VIG auf eine wissenschaftliche Grundlage gestellt hat, in dem sie Gutachten bei drei unabhängigen Forschungseinrichtungen in Auftrag gegeben hat. Durch die Ergebnisse der nunmehr veröffentlichten Studien sehen sich die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland in vielen Punkten bestätigt, die sie bereits als Verbesserungsvorschläge gegenüber dem ersten Entwurf eines VIG geltend gemacht hatten (vgl. Entschließung der 12. Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 26. Juni 2006: „Verbraucherinformationsgesetz nachbessern“). Die nachfolgende Stellungnahme orientiert sich an dem Fragenkatalog, den die Bundesregierung in ihrem Bericht über die Ergebnisse der Evaluation des VIG aufgestellt hat (BT-Drs. 17/1800, S. 9 ff.).

1. Nichtlegislative Optionen

*Frage: Wie können Hemmschwellen bei den Verbrauchern für die Stellung von Informationsanträgen nach dem VIG abgebaut werden (z.B. durch **zentral vorgehaltene und im Internet veröffentlichte Informationen** zum Verwaltungsverfahren bzw. -organisation sowie zu den Gebührenordnungen der einzelnen Bundesländer)?*

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hält die dem VIG zugrundeliegende Ausgangsposition, dass der mündige Verbraucher im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit und die Transparenz des Marktes ein gesteigertes Informationsinteresse besitzt, für zutreffend (BT-Drs. 16/5404, S. 7). Ebenso hält sie die Grundannahme des Gesetzgebers, dass strukturelle Informationsasymmetrien zu Lasten des Verbrauchers bestehen, da sein Informationsbedarf über die Selbstregulierungskräfte des Marktes nicht effektiv gedeckt werden kann, für richtig (BT-Drs. 16/5404, a.a.O.). Dass das VIG bisher überwiegend von Verbraucherorganisationen und weniger von den Verbraucherinnen und Verbrauchern in Anspruch genommen wird, dürfte daher nicht auf ein fehlendes Informationsinteresse zurückzuführen sein, sondern auf anderen, mithin auch gesetzesimmanenten Ursachen beruhen:

Ein Grund für die verhaltene Nutzung des Gesetzes dürfte zunächst darin liegen, dass die Informationsfreiheitsrechte und damit auch das VIG in der Bevölkerung noch nicht ausreichend verankert sind. Viele Menschen wissen überhaupt nicht, dass sie entsprechende Rechte besitzen. Daher sollte das VIG und die nach ihm bestehenden Transparenzrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher in der Öffentlichkeit insgesamt bekannter gemacht werden.

Zentral veröffentlichte Informationen insbesondere zum Antragsverfahren und den Gebühren tragen dazu bei, Hemmschwellen für die Stellung von VIG-Anträgen abzubauen, und wären daher ausdrücklich zu begrüßen. Hilfreich wäre auch, wenn sich die Verbraucherinnen und Verbraucher im Internet genauer darüber informieren könnten, welche Art von Informationen bei welchen Behörden vorhanden ist. Die Behörden sollten außerdem auf die Möglichkeit der Erstellung eines Kostenvoranschlags hinweisen.

*Frage: Wäre es sinnvoll, alle **proaktiven Informationsmaßnahmen** der Behörden in einer zentralen Website **zu verlinken**?*

Grundsätzlich ist eine Verbesserung und Ausweitung proaktiver Informationsmaßnahmen der vom Anwendungsbereich des VIG erfassten Behörden zu begrüßen. Dabei wäre es sicherlich sinnvoll, wenn zunächst die jeweils betroffene Behörde diejenigen Informationen, für die sie ein Öffentlichkeitsinteresse bejaht, auf ihrer Homepage zum Abruf zur Verfügung stellen würde.

Eine bundes- bzw. landesweite Verlinkung der Informationsmaßnahmen aller Behörden in einer zentralen Webseite wäre sicherlich zu befürworten. Die Realisierbarkeit dieses ehrgeizigen Projekts sollte daher ernsthaft geprüft werden. Dabei wären durch die Gestaltung der Webseite die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Informationen für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten. Auch müsste die Webseite regelmäßig gepflegt und stets auf dem aktuellen Stand gehalten werden.

2. Abstimmung und Systematisierung des Informationszugangsrechts

Frage: Welche Argumente sprechen für bzw. gegen die nachfolgend (siehe BT-Drs. 17/1800, S. 9 f.) skizzierten politischen Optionen (Option 1: „große Lösung“; Option 2: „Modellgesetz“; Option 3: „Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG“; Option 4: „sektorspezifischer Ansatz“; Option 5: „kombinierter Ansatz“)?

Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder haben bereits mehrfach – zuletzt in einer Entschließung der 19. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 16. Dezember 2009 – gefordert, die Regelungen zum Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger zu vereinheitlichen. Gegenwärtig existiert eine Vielzahl von Informationszugangsregelungen (IFG, UIG, VIG, spezialgesetzliche und landesrechtliche Regelungen), deren Abgrenzung und Verhältnis zueinander oft unklar oder widersprüchlich ist. Vergleichbare Sachverhalte werden oft unterschiedlich geregelt, etwa die Voraussetzungen für den Informationszugang, die Ausnahmeregelungen, die Fristen zur Beantwortung von Anfragen, die Gebühren und die Rechte auf Anrufung der Informationsfreiheitsbeauftragten. Diese Zersplitterung erschwert die Wahrnehmung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger und trägt zu Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung der Behörden bei.

Um hier Abhilfe zu schaffen und den Gedanken von Informationsfreiheit und Transparenz insgesamt zu stärken, sollten – entsprechend Option 2 – die Vorschriften des IFG, des UIG und des VIG horizontal auf Bundesebene in einem einheitlichen Gesetz zusammengeführt werden, welches dann als Vorbild für die Ländergesetzgebung dienen kann. Für eine solche Lösung haben sich auch die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag ausgesprochen.

Die Vorschriften des einheitlichen Bundesgesetzes sollten so gestaltet werden, dass ein Höchstmaß an Transparenz und Bürgerfreundlichkeit erreicht wird. Es sollte eine möglichst umfassende, materielle Vereinheitlichung erfolgen, um die bestehenden unterschiedlichen

Regelungen vergleichbarer Sachverhalte durch eine einzige zu ersetzen. Eine lediglich formale Zusammenführung unter Beibehaltung der Unterschiede – beispielsweise in Form eines Artikelgesetzes – sowie eine Vereinheitlichung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner sind auf jedem Fall zu vermeiden.

Sollte entgegen der hier befürworteten Lösung keine Zusammenführung von IFG, UIG und VIG erfolgen, bedarf es dringend einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG (Option 3). Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs empfiehlt sich dabei aus mehreren Gründen: Ein Informationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger besteht nicht nur im Hinblick auf Lebens- und Futtermittel, sondern gleichermaßen auch hinsichtlich sonstiger Produkte und Dienstleistungen. Insbesondere im Bereich der Information über Sicherheitslücken in informationstechnischen Produkten und Dienstleistungen und über Schadprogramme, der Arzneimittelaufsicht, der Finanzdienstleistungsaufsicht sowie in den Bereichen der Energieinformations- und Telekommunikationsnetze bedarf es einer größeren Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Nach der bisher geltenden Rechtslage kommen hier Informationszugangsansprüche aus Spezialgesetzen (z.B. dem Arzneimittelgesetz), aus dem UIG und dem IFG in Betracht, wobei auch hier wieder die dargestellten Konkurrenzprobleme bestehen. Eine Einbeziehung dieser Bereiche in den Anwendungsbereich des VIG würde für Rechtssicherheit sorgen, da damit klargestellt wäre, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher einen Informationszugangsanspruch nach dem VIG besitzen. Eine Einbeziehung dieser Gebiete in das VIG ist auch sinnvoll, da dieses schon jetzt Regelungen besitzt, die im Vergleich zu den anderen Gesetzen für die Verbraucherinnen und Verbraucher vorteilhafter sind. So ist z.B. das VIG das einzige Gesetz, das eine Pflicht zur Aufbereitung der Informationen kennt (§ 5 Abs. 1 S. 3 VIG).

3. Zugang zu Unternehmensinformationen

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

Die Studien lehnen die Schaffung eines direkten Informationsanspruchs gegenüber Unternehmen im Wesentlichen mit dem Argument ab, dass ein solcher Anspruch der deutschen Rechtsordnung fremd sei. Dabei wird jedoch übersehen, dass das UIG bereits direkte Informationsansprüche gegen Unternehmen kennt (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG). Auch wird außer Acht gelassen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher schon jetzt nach den Informationszugangsgesetzen (VIG, IFG, UIG) Informationen über Unternehmen erhalten, die bei den Behörden vorhanden sind. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass sie bezüglich derselben Informationen keinen direkten Auskunftsanspruch gegenüber dem Unternehmen besitzen (vgl. im Übrigen auch § 40 Abs. 2 LFGB). Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat sich daher schon im Jahre 2006 für die Einführung eines unmittelbaren Rechtsanspruchs auf Informationszugang gegenüber Unternehmen ausgesprochen

(Entschließung der 12. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 26. Juni 2006: „Verbraucherinformationsgesetz nachbessern“).

Um als Verbraucherin oder Verbraucher verantwortungsvoll entscheiden zu können, sind Informationen erforderlich, die sich auf die Zusammensetzung eines Produkts und die Herkunft seiner Zutaten bzw. Inhaltsstoffe, aber auch auf Produktionsort und -verfahren, soziale Standards bei der Herstellung, Arbeitsbedingungen etc. beziehen können. Diese Informationen sind weniger bei den Behörden, sondern primär bei den Unternehmen selbst vorhanden. Ein Höchstmaß an Transparenz in diesen Bereichen würde nicht nur im Verbraucherinteresse liegen, sondern auch im wohlverstandenen Interesse aller Unternehmen, die sich gewissen Standards verpflichtet fühlen und ihren Marktvorteil nicht in einem Verhalten suchen, das ihre Erzeugnisse diskreditieren würde, wenn die Verbraucherin oder der Verbraucher davon Kenntnis hätte. Die Transparenzrechte der Bürgerinnen und Bürger sollten daher auch durch Auskunftsansprüche gegenüber Privatunternehmen gesetzlich verankert werden.

Für die Einbeziehung auch rein privater Institutionen in das Informationszugangsrecht spricht auch ein Seitenblick zum Datenschutz. Dort wird inzwischen nicht mehr bezweifelt, dass die Datenmacht in der Privatwirtschaft eine mindestens ebenso große Gefahr für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt wie die staatliche Datenverarbeitung, weshalb sich die datenschutzrechtlichen Anforderungen in beiden Bereichen auch immer stärker angleichen. Entsprechende Parallelen lassen sich auch mit Blick auf die Transparenzinteressen der Bürgerinnen und Bürger ziehen. Wie die Finanzkrise gezeigt hat, verfügen z.B. Unternehmen in der Finanzdienstleistungsbranche über einen enormen gesellschaftlichen Einfluss. Ihr Handeln am Markt ist jedoch bislang für den einzelnen Anleger oder Sparer kaum zu bewerten, obwohl es für diesen häufig von existenzieller Bedeutung ist. Der Einzelne sollte daher die Möglichkeit haben, auch unmittelbar von Unternehmen Informationen zu erhalten.

*Frage: Inwieweit würde die Problematik des Zugangs zu Unternehmensinformationen durch die Einführung der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen **allgemeinen Verpflichtung des Unternehmers zur vorvertraglichen Verbraucherinformation** (z.B. über die „wesentlichen Merkmale“ des Produktes) gemäß Art. 5 des Vorschlags für eine Richtlinie über Rechte der Verbraucher (KOM (2008) 614 endg.) entschärft?*

Zum einen ist bereits fraglich, inwieweit die in Art. 5 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen „allgemeinen Informationspflichten“, die sich im Wesentlichen auf Angaben zur Produktbeschaffenheit und zu den Vertragsbedingungen beschränken und zudem ein vorvertragliches Verhältnis voraussetzen, überhaupt über bereits bestehende Pflichten hinausgehen. Jedenfalls bliebe der in Art. 5 der Richtlinie vorgesehene Informationsanspruch weit hinter einem grundsätzlich umfassenden Informationsanspruch des VIG zurück. Bedenken bestehen zum anderen vor allem wegen des in Art. 4 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen Grundsatzes der Vollharmonisierung, der es den Mitgliedstaaten verbieten würde, einen weitergehenden Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen auf nationaler Ebene zu schaffen. Der Richtli-

nienvorschlag könnte daher u.U. sogar zu einer Senkung des nationalen Verbraucherschutzniveaus führen.

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

Initiativen, die freiwillige Transparenz fördern, sind generell zu begrüßen und sollten grundsätzlich unterstützt werden. Sie können aber Informationszugangsansprüche nur ergänzen und nicht ersetzen. Insbesondere bei Gütesiegeln u.ä. sind aber auch Instrumente wichtig, die einem Missbrauch vorbeugen und somit mögliche Verbrauchertäuschungen vermeiden.

*Frage: Wird die Einführung eines **In-camera-Verfahrens im Zivilprozess** für sinnvoll erachtet?*

Beweiserleichterungen oder die Einführung eines In-camera-Verfahrens können zwar die Position der Verbraucherinnen und Verbraucher im Zivilprozess verbessern, einen materiellen unmittelbaren Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen aber nicht ersetzen.

4. Optimierungsmöglichkeiten bezüglich des VIG

*Frage: Im Rahmen der wissenschaftlichen Studien wurde festgestellt, dass die Zahl der Anfragen „normaler“ Verbraucher im Vergleich zu denjenigen „institutioneller“ Fragesteller wie Verbraucherorganisationen und Journalisten vergleichsweise gering ist. Daher ist die Bundesregierung an der Entwicklung von Handlungsoptionen interessiert, um mehr „normale“ **Verbraucher** dazu zu ermutigen, aktiv von ihren Informationsrechten Gebrauch zu machen (z.B. Antragstellung per einfacher Mail; Einführung einer Verpflichtung zur Weiterleitung von Anfragen an die zuständige Behörde bei Unzuständigkeit etc.). Welche sonstigen Möglichkeiten bestehen, um einen rechtlich sicheren, möglichst niedrighschwelligen und bürgerfreundlichen Informationszugang zu ermöglichen?*

Dass das VIG bisher überproportional von Verbraucherverbänden genutzt wird, dürfte im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass Informationen über Lebensmittel und Bedarfsgegenstände, zu denen das Gesetz Zugang gewährt, von den Verbraucherinnen und Verbrauchern im Rahmen einer Kaufentscheidung eher kurzfristig benötigt werden, da die entsprechenden Anschaffungen nur bedingt aufgeschoben werden können. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher dürften wegen des Verfahrensaufwandes (Schriftform/Drittbeteiligung), der Dauer der Informationszugangsgewährung sowie der zu erwartenden Kosten auf eine eigene Antragstellung verzichten.

Das Verfahren sollte daher insgesamt, d.h. von der Antragstellung bis zum Informationszugang, einfacher und verbraucherfreundlicher ausgestaltet werden. Das VIG weicht, ohne dass eine sachliche Rechtfertigung erkennbar ist, von dem Grundsatz der Formlosigkeit des Verwaltungsverfahrens ab. Zukünftig sollten Anträge auf Informationszugang formlos – insbesondere also auch per E-Mail – gestellt werden können, wie dies bei den Informationsfrei-

heitsgesetzen des Bundes und der Länder möglich ist. Außerdem sollte die Regelung zu den Bearbeitungsfristen in § 4 Abs. 2 Satz 1 VIG insofern an § 7 Abs. 5 Satz 1 IFG angepasst werden, als die Informationen grundsätzlich unverzüglich zugänglich zu machen sind. Informationen werden – insbesondere auch im Verbraucherschutzrelevanten Bereich – durch Zeitablauf schnell wertlos. Ein wirksames Zugangsrecht setzt daher eine möglichst rasche Information voraus. Außerdem sollte die Gebührenregelung bürgerfreundlicher gestaltet werden (s.u.). Hilfreich könnte z.B. auch eine an die Anforderungen des VIG angepasste Aktenführung sein, in deren Rahmen die Behörden geeignete organisatorische Vorkehrungen treffen, damit Informationen, die nach dem VIG preisgegeben sind, ohne unverhältnismäßigen Aufwand von den geheimhaltungsbedürftigen Informationen getrennt, zumindest aber gekennzeichnet werden können (vgl. zur Aktenführung auch § 14 HmbIFG). In diesem Zusammenhang sollten Unternehmen gebeten werden, die Behörden schon bei der Übermittlung von Informationen unter Darlegung des berechtigten wirtschaftlichen Geheimhaltungsinteresses auf das (potentielle) Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hinzuweisen.

Neben den Verfahrensvorschriften dürften aber auch materielle Regelungen ein Grund für die geringe Zahl der Anfragen „normaler“ Verbraucherinnen und Verbraucher gewesen sein. Das VIG stand von Anfang an wegen seines engen Anwendungsbereichs und der weit gehenden Ausnahmetatbestände in der – berechtigten – Kritik. Wer annimmt, dass sein Informationsanspruch auf Grund dieser Regelungen im Ergebnis gar nicht oder nur eingeschränkt zum Tragen kommt, wird möglicherweise von vornherein auf die Antragstellung verzichten.

Ein weiterer Grund für eine verhaltene Nutzung des VIG dürfte auch das Fehlen eines unabhängigen Ansprechpartners sein, der die Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Antragstellung bzw. während des Verfahrens beraten und bei Streitfällen zwischen ihnen und den Behörden vermitteln kann. Während sich ein Antragsteller nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder an den Bundes- bzw. die Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wenden kann, wenn er sich in seinem Recht auf Informationszugang als verletzt ansieht, und so außerhalb von aufwändigen Gerichtsverfahren in Konfliktfällen unbürokratisch und kostengünstig eine Einigung versuchen kann, fehlt im VIG eine entsprechende Anrufungsmöglichkeit. Dies wurde sowohl im Gutachten der Universität Marburg (S. 296) als auch im Gutachten der Ruprecht Karls Universität Heidelberg (S. 358) ausdrücklich kritisiert. Die Einrichtung einer entsprechenden Ombudsstelle durch § 12 IFG sowie die meisten Informationsfreiheitsgesetze der Länder hat sich – worauf auch die Studie der Universität Marburg ausdrücklich hinweist – in der Praxis bewährt.

*Frage: Empfiehlt sich die **Übernahme ausländischer Kostenregelungen** (d.h. Kostenfreistellung einfacher Anfragen bei gleichzeitiger voller Kostenpflichtigkeit besonders aufwändiger Anfragen)? Sollen Anfragen von Verbraucherorganisationen und/oder Journalisten von der Kostenerhebung ganz oder teilweise freigestellt werden? Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?*

Die Gebührenregelung des § 6 Abs. 1 VIG, nach der – sofern sich die begehrten Informationen nicht auf Rechtsverstöße beziehen – kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben werden, gewährleistet nicht hinreichend, dass die Gebühren im Einzelfall nicht abschreckend wirken. Entsprechend den Regelungen in § 12 UIG und § 10 IFG sollte daher zumindest festgelegt werden, dass die Gebühren eine wirksame Inanspruchnahme des Informationszuganges nicht behindern dürfen (betr. Umweltinformationen siehe bereits EuGH, Urteil vom 9. September 1999, Rs. C 217/97) und einfache Auskünfte gebührenfrei sind.

Darüber hinaus könnte insbesondere die britische Kostenregelung als Vorbild dienen. Durch eine grundsätzliche Kostenfreiheit des Informationszugangs bei gleichzeitiger voller Kostenpflichtigkeit besonders aufwändiger Anfragen könnten mehr „normale“, d.h. nicht-institutionelle Verbraucherinnen und Verbraucher zur Nutzung ihrer Informationsrechte ermutigt werden. In jedem Fall ist jedoch zu beachten, dass die Voraussetzungslosigkeit des Zugangsanspruchs, d.h. das Nichtbestehen einer Begründungspflicht des Antragstellers, gewahrt bleiben muss. Aus diesem Grund sollten Sonderregelungen beispielsweise für eine kommerzielle Nutzung nicht erwogen werden. Im Übrigen besteht ohnehin die Möglichkeit der Gebührenerhebung für die kommerzielle Weiterverwendung von Informationen auf der Grundlage des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG). Das Ziel einer Vereinheitlichung der Zugangsregelungen (VIG, IFG, UIG, siehe oben) beinhaltet auch eine Vereinheitlichung der entsprechenden Kostenvorschriften. Soweit eine separate Kostenverordnung nur für die Verbraucherinformationen beibehalten wird, sollten darin abweichende Kostentatbestände im Sinne der Verwaltungsvereinfachung und Bürgerfreundlichkeit möglichst vermieden werden. Eine Privilegierung institutioneller Antragsteller gegenüber den „normalen“ Verbraucherinnen und Verbrauchern erscheint nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Interesses der Bundesregierung, letztere zu einer verstärkten Antragstellung zu ermutigen, nicht sachgerecht.

*Frage: Welche **Begrifflichkeiten** (z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Rechtsverstoß) sollen **legal definiert** werden? Welche Definitionen werden hierfür vorgeschlagen? Soll eine Präzisierung des Begriffs des „Rechtsverstoßes“ dahingehend erfolgen, dass hiermit nur rechtskräftig festgestellte Verstöße gemeint sind? Oder sollen sog. „Beanstandungen“ der chemischen Untersuchungsämter genügen?*

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zählen nicht nur im VIG, sondern auch im UIG und IFG zu den wichtigsten Gründen für den Ausschluss des Informationszuganges. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 28. Mai 2009 (Az. 7 C 18/08) für den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im Rahmen von IFG und UIG klargestellt, dass neben dem Mangel an Offenkundigkeit der unternehmensbezogenen Information ein berech-

tigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung erforderlich ist, welches besteht, wenn die Offenlegung geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Angesichts dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung erscheint die Aufnahme einer (positiven) Legaldefinition des Begriffs in das VIG zwar nicht zwingend erforderlich. Wegen der erheblichen Bedeutung des Merkmals für die Informationsfreiheitsgesetze insgesamt würde eine Legaldefinition jedoch erheblich zur Rechtssicherheit beitragen. In jedem Fall sollte in Form eines Negativkataloges klargestellt werden, welche Unternehmensinformationen keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen. Dies gilt im Rahmen des VIG – neben den durch § 2 Satz 3 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG bereits ausgenommenen Informationen über Rechtsverstöße gegen bestimmte Verbraucherschutzrelevante Regelungen – insbesondere für amtliche Mess-, Analyse- und Kontrollergebnisse.

Hinsichtlich des Begriffs des Rechtsverstoßes in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG sollte klargestellt werden, dass unter einem Verstoß jedes Verhalten zu verstehen ist, das einem Gebot oder Verbot zuwiderläuft, so dass neben Bußgeld- oder Straftatbeständen auch z.B. Beanstandungen von Grenzwertüberschreitungen von dem Informationszugangsanspruch erfasst werden. Ferner sollte der Informationszugangsanspruch nicht an die rechtskräftige Feststellung des Rechtsverstoßes, sondern an die auf Tatsachen beruhende Überzeugung der zuständigen Behörde vom Vorliegen eines Rechtsverstoßes anknüpfen (vgl. VG Stuttgart, Urteil vom 26. November 2009, Az.: 4 K 2331/09; Schoch, Neuere Entwicklungen im Verbraucherinformationsrecht, in: NJW 2010, 2241, 2244). Könnten Informationen über Verstöße bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung zurückgehalten werden, würden diese für die Verbraucherin bzw. den Verbraucher durch den Zeitablauf häufig wertlos. Gerade bei lebensmittelrechtlichen Verstößen besteht ein besonderes Interesse an schneller und aktueller Informationsgewährung. Außerdem sieht das VIG in § 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b selbst die Möglichkeit vor, auch während laufender Verwaltungsverfahren Zugang zu Informationen über Rechtsverstöße zu erhalten.

*Frage: Soll der Ausschlusstatbestand der „**sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen**“ gestrichen werden? Kommt ihm angesichts der vom Bundesverfassungsgericht verwendeten Begriffsbestimmung für „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ überhaupt eigenständige Bedeutung zu?*

Der Ausnahmetatbestand der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind“ (§ 2 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c VIG) sollte im Interesse der Rechtsklarheit und praktischen Handhabbarkeit der Norm ersatzlos gestrichen werden. Zum einen bestehen Zweifel an seiner Bestimmtheit, zum anderen ist kein eigenständiger Anwendungsbereich neben dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erkennbar.

*Frage: Wäre die Einführung einer **allgemeinen Abwägungsklausel** sinnvoll, wonach Ausschlussstatbestände wie z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse stets mit dem Informationsinteresse abzuwägen sind? Bei welchen „absoluten“ Ausschlussgründen (z.B. öffentliche Sicherheit) soll auf eine Abwägung verzichtet werden?*

Insbesondere für den Ausnahmetatbestand „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ ist eine Abwägungsklausel dringend geboten. Die Erfahrungen mit der vergleichbaren Vorschrift des § 6 Satz 2 IFG haben gezeigt, dass ein absoluter Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einen wirksamen Informationszugang unverhältnismäßig beschränkt. Es gibt durchaus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, bei denen das öffentliche Interesse an der Offenbarung den Schutzbedarf überwiegt.

Aber auch im Hinblick auf die sonstigen Ausnahmetatbestände wäre die Schaffung einer (allgemeinen) Abwägungsklausel nachdrücklich zu befürworten, damit im Einzelfall bestehenden überwiegenden Informationsinteressen Rechnung getragen werden kann. Als Vorbild könnte der in anderen Rechtsordnungen enthaltene sog. „public interest test“ dienen. So können beispielsweise im Rahmen des britischen Freedom of Information Act die meisten Ausnahmetatbestände durch ein – stets zu prüfendes – überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenlegung der Information überwunden werden. Im Übrigen zeigen die Regelungen § 8 Abs. 1 und 2 sowie § 9 Abs. 1 UIG, dass eine regelmäßige Abwägung zwischen dem öffentlichen Informationsinteresse einerseits und dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Persönlichkeitsrechten, Urheberrecht und öffentlichen Geheimhaltungsgründen andererseits dem deutschen Informationszugangsrecht nicht fremd ist.

*Frage: Welche Möglichkeiten bestehen zur **Optimierung des Drittbeteiligungsverfahrens** bei der Abfrage großer Datenbestände? Wäre eine Streichung des Anhörungserfordernisses des jetzigen § 4 Absatz 1 VIG mit der Folge einer Anwendung der allgemeinen Vorschrift des § 28 VwVfG auch im Anwendungsbereich des VIG sinnvoll? In welchen Fällen könnte auf eine Anhörung betroffener Unternehmen verzichtet werden? Wäre eine Verpflichtung zur Einstufung übermittelter Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis bereits zum Zeitpunkt der Übermittlung der Information sinnvoll?*

Die Anhörungs- bzw. Beteiligungspflichten der Behörde dienen maßgeblich dem Grundrechtsschutz durch Verfahren. Dem Dritten soll Gelegenheit gegeben werden, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern bzw. zu Fragen einer gesetzlich notwendigen Einwilligung Stellung nehmen. Eine gänzliche Streichung des Drittbeteiligungsverfahrens nach § 4 Abs. 1 VIG kann daher – insbesondere für den Bereich personenbezogener Daten Dritter – nicht befürwortet werden. Für den Bereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollte jedoch klargestellt werden, dass eine Anhörung des betroffenen Unternehmens nur erfolgt, wenn die Behörde nach einer entsprechenden Prüfung tatsächliche Anhaltspunkte dafür hat, dass ein – nach o.g. Interessenabwägung schützenswertes – Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt. Die bloße Kennzeichnung der begehrten Information durch das Unternehmen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis ohne nähere Begründung reicht hierfür nicht aus. Betreffen die begehrten Informationen bereits festgestellte Rechtsverstöße oder

amtliche Untersuchungsergebnisse, sollte auf eine Anhörung der Unternehmen generell verzichtet werden.

Entsprechend der baden-württembergischen Regelung des § 3 AGVIG sollte außerdem auf eine Beteiligung Dritter ausnahmsweise verzichtet werden, wenn eine solche bereits im Rahmen eines gleichartigen Antrags auf Informationszugangs innerhalb des letzten Jahres durchgeführt wurde. In diesem Fall ist der Dritte nicht schutzwürdig, weil er zu einem gleichgelagerten Sachverhalt bereits gehört wurde. Eine erneute Anhörung wäre im Regelfall daher eine bloße Förmlichkeit.

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

Eine generelle sofortige Vollziehbarkeit des stattgebenden Bescheids kraft Gesetzes erscheint insofern bedenklich, als eine einmal erfolgte Informationsgewährung nicht mehr rückgängig zu machen ist. Insbesondere Dritte, die hierdurch in ihren Datenschutzrechten verletzt werden könnten, müssen die Möglichkeit haben, die Rechtmäßigkeit des Bescheids vor dessen Vollziehung überprüfen zu lassen. Zu beachten ist außerdem, dass § 4 Abs. 3 Satz 3 und 4 VIG bereits jetzt die Möglichkeit einer Anordnung der sofortigen Vollziehung im Einzelfall vorsieht, hiervon aber in der Praxis offenbar kaum Gebrauch gemacht wird. Die Behörden sollten daher in geeigneter Weise auf diese Möglichkeit hingewiesen werden. Hilfreich könnte auch die Einführung eines beschleunigten Gerichtsverfahrens für Informationszugangsprozesse sein.

5. Proaktive Information der Öffentlichkeit

*Frage: Welche Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle sollen von den Behörden **proaktiv veröffentlicht** werden (z.B. sämtliche Kontrollergebnisse, alle Rechtsverstöße, nur Straftaten oder auch Ordnungswidrigkeiten, nur wiederholte und/oder besonders schwerwiegende und/oder rechtskräftig festgestellte Verstöße)? Soll eine Differenzierung zwischen gesundheitsrelevanten und sonstigen Verstößen erfolgen?*

Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle sind für die Verbraucherinnen und Verbraucher von ganz wesentlicher Bedeutung. Die Behörden sollten daher möglichst sämtliche Kontrollergebnisse von sich aus veröffentlichen, um die notwendige Transparenz zu schaffen und zugleich die Notwendigkeit individueller Anfragen zu reduzieren. Da amtliche Mess-, Analyse- und Kontrollergebnisse nicht unter die gesetzliche Definition der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne des VIG gefasst werden sollten (s.o.), wären insofern auch keine Bedenken hinsichtlich entgegenstehender Rechte der Unternehmen erkennbar.

Im Übrigen zeigt die Erfahrung des Berliner Bezirks Pankow mit dem sog. Smiley-Projekt, dass die Veröffentlichung positiver Kontrollergebnisse – im Gegensatz zur Beschränkung auf

Verstöße – die Akzeptanz der betroffenen Unternehmen stärkt, da sie die eigene Regeltreue zu Werbezwecken nutzen können.

Veröffentlichte Informationen sollten stets in verständlicher Weise aufbereitet werden – auch, wenn es darum geht, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher erkennen können, ob es sich um gesundheitsrelevante oder sonstige Verstöße handelt. Verständlichkeit ist eine wesentliche Voraussetzung, um das Recht auf Informationszugang effektiv wahrzunehmen.

***Frage: Welcher Grad an Ermessen** soll den vor Ort zuständigen Behörden zugestanden werden („Kann“-, „Soll“-, „Muss“-Bestimmung)? Reichen die bestehenden Regelungen des § 5 Absatz 1 Satz 2 VIG, § 40 LFGB mit Blick auf die notwendige Flexibilität für die handelnden Behörden zur Berücksichtigung von Einzelfallbesonderheiten als gesetzliche Ermächtigungen aus? Sind ggf. unter-gesetzliche Maßnahmen angezeigt und wenn ja, welche? Welche Regelungsdichte ist zur Sicherstellung einer angemessenen Rechtssicherheit für die handelnden Behörden nötig?*

§ 5 Abs. 1 Satz 2 VIG-E sieht vor, dass die zuständige Stelle Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, auch unabhängig von einem Antrag über das Internet oder in sonstiger Weise öffentlich zugänglich machen kann. Die Ausgestaltung dieser Regelung als Kann-Vorschrift greift zu kurz. Ein aktives Informationsverhalten der Behörden ist ein wesentlicher Faktor für mehr Transparenz. Es erleichtert den Verbraucherinnen und Verbrauchern den Informationszugang und reduziert zugleich den Verwaltungsaufwand der Behörden bei der Bearbeitung von Einzelanträgen. Daher sollte entsprechen § 11 Abs. 3 IFG geregelt werden, dass geeignete Informationen allgemein zugänglich gemacht werden sollen.

Die gegenwärtige Soll-Regelung des § 40 LFGB zur aktiven Information durch die Behörden über Gesundheitsgefahren, Rechtsverstöße, Funde von ekelerregenden Lebensmitteln u. Ä. sollte in eine Muss-Bestimmung umgewandelt werden. Es hat sich gezeigt, dass in diesen Fällen noch viel zu selten „Ross und Reiter“ genannt werden.

***Frage: In welchen Fallgestaltungen sollte eine Anhörung betroffener Dritter** ggf. zur Gewährleistung einer zeitnahen Information der Öffentlichkeit unterbleiben? Welche sonstigen Maßnahmen im Spannungsfeld einer möglichst zeitnahen, Aktualität gewährleistenden Veröffentlichungspraxis und der angemessenen Wahrung verfassungsmäßiger Rechte betroffener Dritter sind zur Verfahrensbeschleunigung möglich?*

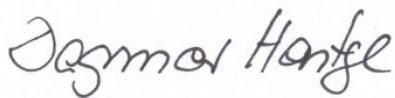
Nach der gesetzlichen Systematik ist die Information der Öffentlichkeit durch die Behörde die ultima ratio, da zuvor andere ebenso wirksame Maßnahmen, insbesondere die Information der Öffentlichkeit durch den Unternehmer selbst nicht rechtzeitig möglich gewesen sein müssen (vgl. § 40 Abs. 2 LFGB). Auf eine Anhörung kann daher grundsätzlich nicht verzichtet werden, da die Behörde klären muss, ob der Unternehmer zur rechtzeitigen Information der Öffentlichkeit in der Lage ist. § 40 Abs. 3 LFGB sieht daher gegenwärtig vor, dass die Behörde, bevor sie die Öffentlichkeit informiert, den Hersteller oder Inverkehrbringer anzuhören hat, sofern hierdurch die Erreichung des mit der Maßnahme verfolgten Zwecks nicht ge-

fährdet wird. Eine Anhörung sollte aus hiesiger Sicht vor allem dann unterbleiben, wenn sie die Information über bestehende Gesundheitsgefahren verzögern würde.

Um die Information der Öffentlichkeit zu beschleunigen, sollte die Behörde verpflichtet werden, die Anhörung unverzüglich durchzuführen. Ferner sollte die Anhörung der betroffenen Unternehmen zeitlich limitiert werden, d.h. sowohl für die Mitteilung der Behörde an das Unternehmen als auch für die Reaktion des Unternehmens jeweils eine – möglichst kurze – Frist vorgesehen werden.

Frage: Sollten die Ergebnisse positiv beschiedener Informationsanträge allgemein zugänglich im Internet veröffentlicht werden?

Nach dem US-amerikanischen Freedom of Information Act sind alle Akten, die Gegenstand einer positiv beschiedenen Informationsanfrage waren, zu veröffentlichen, wenn diese Gegenstand häufiger Anfragen sind oder dies zu erwarten ist. Die Schaffung einer ähnlichen Regelung – ggf. als Soll-Vorschrift – wäre durchaus zu befürworten, da dadurch nicht nur mehr Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger geschaffen, sondern auch der Verwaltungsaufwand der Behörden für die Beantwortung gleichartiger Anfragen verringert würde. Solche würden entweder gar nicht erst gestellt oder könnten durch Verweis auf die Veröffentlichung leichter beantwortet werden.



Dagmar Hartge

Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg und Vorsitzende der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland im zweiten Halbjahr 2010