

## **Entschließungsantrag**

**der Abgeordneten Hans-Michael Goldmann, Dr. Christel Happach-Kasan, Dr. Edmund Peter Geisen, Marina Schuster, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Michael Link (Heilbronn), Patrick Meinhardt, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Dr. Konrad Schily, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP**

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD  
– Drucksachen 16/1408, 16/2011 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Verbraucherinformation**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der beste Verbraucherschutz ist die Schaffung von Transparenz, Verbraucherbildung und Verbraucherkwissen, um so die Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, selbst zu entscheiden, wie sie ihre Marktmacht einsetzen. Verbraucherschutz ist integraler Bestandteil einer Marktwirtschaft, in der sich Kunden und Unternehmen auf Augenhöhe begegnen können. Transparenz des Marktes nutzt allen Marktteilnehmern – Unternehmen brauchen das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher ebenso wie diese sich über die Produkte informieren können müssen. Angebot und Nachfrage sind in einer Marktwirtschaft zwei Seiten einer Medaille. Nur wenn die Rahmenbedingungen für beide Seiten stimmen, kann eine Volkswirtschaft prosperieren. Zur Erhaltung und Sicherung eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind Rahmenbedingungen unerlässlich, die leistungsbereite Unternehmen belohnen und schlecht wirtschaftende Betriebe bestrafen. Mit mehr Verbraucherinformation können die Voraussetzungen für einen Leistungswettbewerb geschaffen werden, bei dem Verbrauchernachfrage auch regionale und heimische Wirtschaftsräume stärkt, indem deutlich wird, dass hiesige Unternehmen für Qualität stehen. Das hilft, Arbeitsplätze und Einkommen hier in

Europa und Deutschland zu sichern. Es liegt daher im Interesse der Gesamtwirtschaft und der Gesellschaft, ordnungspolitische Maßnahmen zu treffen, die die Bedürfnisse und Interesse der Verbraucher angemessen berücksichtigen. Gerade in Zeiten der Globalisierung und in einem weltweit offenen Markt liegen die Stärken der deutschen Wirtschaft in der Bereitschaft für einen echten Qualitätswettbewerb, mit dem Produkten zweifelhafter Herkunft und Qualität die Stirn geboten werden kann. Auch intransparente Strukturen in einigen Wirtschaftsbereichen, insbesondere Oligopol- und Monopolstrukturen können durch mehr Transparenz aufgebrochen werden und so dem Wettbewerb zum Durchbruch verhelfen – zum Nutzen der Verbraucherinnen und Verbraucher ebenso wie gerade kleiner und mittlerer Unternehmen, die erst so ihre Marktchancen wahrnehmen können. Verbraucherinformation wird hierbei zu einem zentralen Element der Unternehmensstrategie, wie sich schon heute in den vielfältigen über das gesetzlich verpflichtende Maß an Information hinausgehenden Angeboten deutscher und europäischer Unternehmen zeigt. Markttransparenz ist notwendige Voraussetzung für Verbraucherschutz sowie Wettbewerb. Um diesen Grundsatz allgemein zu verankern, ist auch eine gesetzliche Stärkung der Verbraucherinformation hilfreich.

2. Das Bedürfnis nach objektiver und verlässlicher Information der Verbraucherinnen und Verbraucher ist in den vergangenen Jahren gestiegen. Vor allem anlässlich der großen Verunsicherung, die verschiedene Lebensmittelkandale ausgelöst haben, muss eine höhere Transparenz ebenso wie verlässliche Lebensmittelkontrollen gewährleistet werden. Dies trägt auch dazu bei, dass nicht eine ganze Branche durch „schwarze Schafe“ in Verruf gerät. Die deutsche Lebensmittelwirtschaft verdient das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher wie auch der Politik und braucht Transparenz und Offenheit nicht zu scheuen. Undurchsichtige Preisgestaltungen bei Gas- und Energieversorgen haben ebenfalls Misstrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher ausgelöst. Mehr Information schafft hier eine bessere Vergleichbarkeit und stärkt so die Marktmacht der Verbraucherinnen und Verbraucher. Gerade in Märkten, in denen Oligopol- oder Monopolstrukturen vorherrschen, wird durch mehr Transparenz und öffentliche Information der Markt gestärkt. Dies gilt beispielsweise auch im Verkehrsbereich, in dem die Deutsche Bahn AG der dominierende Anbieter im öffentlichen Personenverkehr ist. Auch hier sind undurchsichtige Preisgestaltungen und für den Verbraucher nicht nachvollziehbare Entscheidungen für mangelnden Wettbewerb mitverantwortlich. Im Bereich der Telekommunikation sind Informationsfreiheitsrechte ein Mittel, um unlauteren Geschäftspraktiken Einhalt zu gebieten. Nicht nur bei Mehrwertdiensten oder im Bereich des Mobilfunks oder bei der Vergabe von Lizenzen brauchen Verbraucherinnen und Verbraucher mehr und verständliche Informationen, um kluge und verantwortungsbewusste Konsumentenscheidungen zu treffen. Ein Verbraucherinformationsgesetz wirkt vertrauensbildend – einerseits hinsichtlich der staatlichen Verantwortung für den Verbraucherschutz und die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten der zuständigen Behörden, andererseits hinsichtlich der Qualität der angebotenen Produkte und Qualitätskontrolle der Unternehmen selbst. Bei aller notwendigen Verbraucherinformation muss jedoch immer gewährleistet sein, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt sind, um so die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu sichern.
3. Das vorgelegte Verbraucherinformationsgesetz wurde von der Bundesregierung als Teil eines Sofortprogramms zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Herbst 2005 angekündigt. Neben dem Verbraucherinformationsgesetz sind weitere Maßnahmen erforderlich, um gerade im Lebensmittel- und Futtermittelbereich Verbrauchervertrauen wieder aufzubauen und Missständen effektiv vorzubeugen. Vor allem eine Verbesserung der Zusammen-

arbeit zwischen Behörden, insbesondere der Lebensmittelkontrollbehörden und den Staatsanwaltschaften, ist notwendig. Eine wirkliche Verbesserung des Verbraucherschutzes wird es nur geben, wenn alle Maßnahmen umgesetzt werden. Das Verbraucherinformationsgesetz ist insoweit nur als ein Baustein für mehr Verbraucherschutz zu verstehen.

4. Gesetzlich verankerte Informationsfreiheitsrechte sind in einer modernen Informationsgesellschaft unerlässlich. Eine moderne Informationsgesellschaft ist nur dann auch eine demokratische Informationsgesellschaft, wenn Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von persönlicher Betroffenheit einen Anspruch auf Informationszugang haben. Amtsgeheimnis bzw. beschränkte Aktenöffentlichkeit passen nicht mehr zu einem modernen Verwaltungsverständnis, das auf Kooperation und Dienstleistung statt staatlichen Zwang und Anordnung setzt. Ein allgemeiner Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen – auch und gerade im Bereich von Lebensmitteln, aber auch hinsichtlich anderer Produkte und Dienstleistungen – entspricht darüber hinaus europäischem und internationalem Standard.
5. Informationsfreiheitsgesetze, zu denen auch ein Verbraucherinformationsgesetz gehört, sollen die Transparenz, Akzeptanz und Effizienz staatlichen Handelns erhöhen. Sie dienen der Korruptionsbekämpfung, wirken vertrauensbildend und Streit vermeidend und leisten einen Beitrag zur Entbürokratisierung. Ein Verbraucherinformationsgesetz folgt dabei zudem dem Leitbild des mündigen und aufgeklärten Verbrauchers, der eigenverantwortlich aufgrund verlässlicher und verständlicher Informationen (Kauf-)Entscheidungen treffen kann. Jedes Informationsfreiheitsgesetz hat öffentliche Belange sowie Belange des Datenschutzes und des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu wahren.
6. Informationsrechte können nur dann ihre marktwirtschaftliche Wirkung entfalten, wenn sie auch wahrgenommen werden können. Ein Verbraucherinformationsgesetz, das die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher zu weitgehend einschränkt, läuft ins Leere. Informationsrechte dürfen auch nicht durch hohe Kosten und Gebühren eingeschränkt werden. Vielmehr müssen Informationen von jedermann abgerufen werden können, ohne dass die finanzielle Belastung unverhältnismäßig ist.
7. Hinter diesem Anspruch bleibt der Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Verbraucherinformation deutlich zurück:
  - a) Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist von vornherein zu eng gewählt. Nicht nur Informationen über Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs, sondern über Produkte und Dienstleistungen im Allgemeinen tragen dazu bei, dass mündige und aufgeklärte Verbraucher sich mit klugen Entscheidungen am Markt positionieren können. Damit nicht genug, wird der Anwendungsbereich weiterhin über eine Liste eingeschränkt, so dass nicht einmal ein unbedingter Informationsanspruch zu allen Sachverhalten aus dem Bereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes gewährleistet wird. Schon diese Einschränkung des Anwendungsbereichs zeigt, dass der Gesetzentwurf nur halbherzig Informationsfreiheitsrechte gewähren will.
  - b) Grundsätzlich richtig ist der im Gesetzentwurf vorgesehene absolute und damit abwägungsfreie Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Verfehlt ist jedoch der Zusatz, dass auch „Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind“, diesen Schutz genießen sollen. Eine solche Regelung führt zu Rechtsunklarheit bei allen Beteiligten: Verbraucherinnen und Verbraucher, die nicht absehen können, welche Informationen unter diesen unbestimmten Begriff zu subsumieren sind, Behörden, die regel-

mäßig aufwändige Auslegung der Norm betreiben müssen, und nicht zuletzt die Unternehmen, die keine klaren Kriterien an die Hand bekommen, welche Informationen unter den Schutz fallen, sondern ebenfalls regelmäßig vor Auslegungsschwierigkeiten stehen werden. Ebenfalls zu kritisieren ist die Regelung, nach der die Behörden über die Schutzwürdigkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen entscheiden sollen, sofern von dem betroffenen Unternehmen keine Stellungnahme abgegeben wurde. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse müssen geschützt sein, der Schutz darf nicht ins Ermessen der Behörden gestellt werden. Die Unternehmen dürfen nicht mit zusätzlicher Bürokratie belastet werden, sondern sich darauf verlassen können, dass sie nicht in jedem Einzelfall eine Stellungnahme zur Schutzwürdigkeit der als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichneten Informationen abgeben müssen, um sicher sein zu können, dass der garantierte absolute Schutz auch bestehen bleibt.

- c) Die Ausnahmetatbestände zum Schutz öffentlicher Belange sind unübersichtlich und führen daher zu Auslegungsschwierigkeiten und Rechtsunklarheit sowie zu einem erheblichen Verlust an Informationsfreiheit. Im Sinne eines handhabbaren und verbraucherfreundlichen Gesetzes ist es aber notwendig, dass die Ausnahmetatbestände klar und verständlich sind. Angesichts der vielen und zum Teil sachlich unzusammenhängenden Ausnahmebestimmungen droht einerseits eine Überbürokratisierung bei der Entscheidung über den Informationsanspruch, andererseits wird es den Behörden leicht gemacht, Ablehnungsgründe zu finden oder zu konstruieren. Der vieldeutig ausgestaltete Ausnahmenkatalog führt zudem zu Rechtsunklarheit und erschwert die Anwendung und verringert die Akzeptanz des Gesetzes bei Verbraucherinnen und Verbrauchern wie auch bei Unternehmen und Behörden.
- d) Die Kostenregelung, die vorsieht, dass die Länder über jeweils eigene Gebührenordnungen kostendeckende Gebühren verlangen sollen, ist inakzeptabel und widerspricht dem Grundsatz, dass Gebühren nicht abschreckend wirken dürfen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen wirksam vor der Erhebung unangemessen hoher Gebühren geschützt werden. Der vom Europäischen Gerichtshof im Urteil vom 9. September 1999 zur Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie, Ziffer 38 bis 54, aufgestellte Grundsatz, dass die Gebühren eine angemessene Höhe nicht überschreiten und nicht abschreckend sein dürfen, also nicht dazu führen dürfen, dass das Recht auf Akteneinsicht und Aktenauskunft aus finanziellen Gründen nicht wahrgenommen werden kann, muss konsequent beachtet werden.
- e) Die Ausgestaltung des Verfahrens bei Streitigkeiten über das Bestehen oder Nicht-Bestehen oder den Umfang eines Informationsanspruchs ist insgesamt unbefriedigend gelöst. Die Erfahrungen mit dem Umweltinformationsgesetz zeigen, dass eine verwaltungsgerichtliche Klärung zumeist eine unangemessen lange Verfahrensdauer zur Folge hat. Zugleich beweisen Erfahrungen mit den Landesinformationsfreiheitsgesetzen, dass die Anrufung der oder des Beauftragten für die Informationsfreiheit häufig zu einer einvernehmlichen und vor allem schnellen Lösung für alle Beteiligten führt, wodurch ein Gerichtsverfahren vermieden werden kann. Eine einem Gerichtsverfahren vorgeschaltete Streitschlichtung fehlt im Gesetzentwurf.
- f) Während andere Informationsfreiheitsgesetze wie beispielsweise das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes eine unverzügliche Bearbeitung der Informationsansprüche vorsehen, sind im vorgelegten Gesetzentwurf für ein Verbraucherinformationsgesetz die Fristen zu lang bemessen. Eine Frist von zwei Monaten, die sich im Regelfall, nämlich bei Drittbetref-

fenheit noch einmal um einen weiteren Monat verlängert, ist inakzeptabel lang. Viele einfache Anfragen lassen sich schnell bearbeiten. Eine zügige Erteilung von Informationen stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Behörden und sorgt für mehr Transparenz. Mit einer derart langen Verfahrensdauer wird hingegen der Informationsfreiheit ein sachlich nicht gerechtfertigter Riegel vorgeschoben.

- g) Die Herausgabe unrichtiger Informationen muss zu einem Amtshaftungsanspruch führen. Keinesfalls akzeptabel ist, dass die Behörde nicht verpflichtet ist, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu überprüfen. Regelmäßig werden die Verbraucherinnen und Verbraucher auf die Richtigkeit der erteilten Information vertrauen und ihr Verhalten hierauf einrichten. Im Falle unrichtiger Informationserteilung drohen erhebliche wirtschaftliche Schäden bei den betroffenen Unternehmen, für die die Behörde dann nicht haftet. Um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Richtigkeit der erteilten Information zu schützen und sie vor Schäden zu bewahren, sollte die Behörde jedenfalls dann, wenn ihr Zweifel an der Richtigkeit einer Information bekannt sind, verpflichtet sein, diese bei der Weitergabe der Information mitzuteilen.
- h) Informationen, die von Behörden über Unternehmen und deren Produkte veröffentlicht werden, können erhebliche Auswirkungen auf die Marktposition der betroffenen Unternehmen haben, insbesondere, wenn es sich um Informationen über rechtswidriges oder verbrauchergefährdendes Verhalten handelt. Häufig handelt es sich jedoch gerade nicht um kriminelle Machenschaften, sondern um Unfälle oder andere Umstände, die eine Warnung oder ähnliches erforderlich machen. Die betroffenen Unternehmen werden in der Regel alles ihnen mögliche unternehmen, um den Mangel schnellstmöglich abzustellen und für die Zukunft zu vermeiden. Daher ist es unerlässlich, dass auch über das Abstellen der Mängel eine Information der Öffentlichkeit erfolgt. Den betroffenen Unternehmen ist daher ein Recht auf Gegendarstellung in der gleichen Weise zu ermöglichen, wie die Information der Behörde erfolgte.
- i) Des Weiteren lässt sich dem Entwurf kein allgemeines Konzept eines Verbraucherinformationsrechts entnehmen. So soll es bei einer Zersplitterung der Regelungen des Verbraucherinformationsrechts bleiben, indem Informationspflichten der Behörden weiterhin im Lebensmittel- und Futtermittelgesetz bzw. im Weingesetz geregelt werden. Sinnvoll wäre jedoch, die Regelungen zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher in einem Gesetz aus einem Guss zusammenzufassen. Nur so kann Rechtsklarheit hergestellt werden, so dass für jedermann auf einen Blick ersichtlich wird, welche Rechte und Pflichten bezüglich der Verbraucherinformation bestehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf für ein Verbraucherinformationsgesetz unter Beachtung insbesondere folgender Maßgaben vorzulegen:

1. Ausweitung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf alle Produkte und Dienstleistungen unter strikter Beachtung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen;
2. Beschränkung der Ausnahmen von der Informationszugangsfreiheit auf das zum Schutz öffentlicher Belange erforderliche Maß;
3. Stärkung der außergerichtlichen Streitbeilegung durch Einführung einer Schiedsfunktion der oder des Beauftragten für die Informationsfreiheit bei Nichterteilung von Informationen;

4. Zusammenführung aller Verbraucherinformationsrechte in einem Gesetz zur Regelung der Verbraucherinformation;
5. bundesweit einheitliche Gebührenordnungen mit möglichst niedrigen Gebührensätzen;
6. Gewährleistung kurzer Verfahrensdauer, insbesondere unverzüglichen Informationszugang;
7. Beachtung der Rechte der Unternehmen auf Richtigstellung bzw. Veröffentlichung von Stellungnahmen zu von den Behörden herausgegebenen Informationen (Recht auf Gegendarstellung);
8. Verpflichtung der Behörden, die Richtigkeit von Informationen zu prüfen und Zweifel deutlich zu machen;
9. Verzahnung des Rechts der Verbraucherinformation mit dem allgemeinen Informationsrecht, insbesondere unter Einbindung der Länder.

Berlin, den 28. Juni 2006

**Dr. Guido Westerwelle und Fraktion**



