

Stuttgart, 11.05.2006

Stellungnahme zum Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes¹

I. Kurzfassung

Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg ist eine von der baden-württembergischen Landesregierung berufene, unabhängige Expertengruppe, deren Aufgabe es ist, verbraucherpolitische Entwicklungen rechtzeitig aufzugreifen und Handlungsempfehlungen an die Politik auszusprechen.

Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg begrüßt die Einführung eines Verbraucherinformationsgesetzes. Ein solches Gesetz kann zu einem Herzstück eines modernen, am Leitbild des mündigen Verbrauchers ausgerichteten Verbraucherrechts werden.

Der von der Bundesregierung bisher vorgelegte Entwurf greift allerdings in mehrfacher Hinsicht zu kurz. Wir regen folgende Änderungen an:

- ❖ Eine deutliche Ausweitung des Anwendungsbereiches des VIG*
- ❖ Die Eingrenzung der Ausnahmen des Informationsanspruches, insbesondere eine gesetzliche Definition des Geschäftsgeheimnisses*
- ❖ Ein von der Anspruchsberechtigung her beschränkter Informationsanspruch gegen private Anbieter; anspruchsberechtigt soll ein genau definierter Kreis von Organisationen sein, die für die seriöse Information der Verbraucher eine besondere Rolle spielen.*
- ❖ Eine bürgerfreundliche Ausgestaltung des Informationsanspruches, insbesondere im Hinblick auf Fristen und Gebühren*

¹ Die Stellungnahme bezieht sich auf den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Verbraucherinformation und insbesondere den dortigen Artikel 1 mit dem Vorschlag eines Verbraucherinformationsgesetzes mit Arbeitsstand vom 10.4.2006 (Kabinettsbeschluss) sowie den gleichnamigen, wortgleichen Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD mit Arbeitsstand vom 10.5.2006

II. Analyse

- Verlässliche und umfassende Informationen stellen auf Märkten ein wettbewerbs- und qualitätsförderndes Element dar. Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern führen zu überhöhten Preisen für schlechte Güter, während sich höherwertige Güter nicht zu angemessenen Preisen absetzen lassen.
- Qualitätswettbewerb bedeutet in diesem Zusammenhang: Zutreffende Informationen über Produkte und Anbieter bewirken für seriöse Anbieter mit hohen Qualitätsstandards einen Wettbewerbsvorteil, für Anbieter, die nur unterdurchschnittliche Qualität liefern, insbesondere auch für „schwarze Schafe“, die sich an geltende Normen nicht halten, einen Wettbewerbsnachteil. Dies gilt es zu fördern!
- Offenheit der Anbieterseite auch im Hinblick auf Risiken ist ein Schlüssel für ein nachhaltiges Verbrauchervertrauen. Ein gestörtes Verbrauchervertrauen kann zu ernsthaften Marktstörungen führen. (Beispiele hierfür sind zusammenbrechende Märkte für bestimmte Lebensmittel nach entsprechenden Lebensmittelkrisen.)
- Das Verbraucherinformationsgesetz hat den verfassungs- und europarechtlichen Rahmen zu beachten:
 - Gerade in jüngeren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass der Staat nicht nur marktrelevante Informationen verbreiten darf, durch die auf den Wettbewerb Einfluss genommen wird. Vielmehr treffen den Staat dort, wo der Wettbewerb einen Interessenausgleich zwischen Anbietern und Nachfragern nicht ermöglicht, grundrechtlich fundierte Schutzpflichten: Er hat einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, der einen effektiven Schutz der grundrechtlich geschützten Güter gewährleistet und zwar ausdrücklich auch Schutz vor Gefahren, die durch private Anbieter entstehen. Dabei hebt das Gericht die Sicherung der Transparenz und den Informationszugang für die Betroffenen als einen verfahrensmäßigen Weg zum Schutz der betroffenen Belange hervor. Dies wurde interessanterweise nicht für die für Schutzpflichten bereits bekannten Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) sondern für das Eigentum (Art. 14 GG) und die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und die daraus resultierende Privatautonomie entschieden (Urteile vom 26.7.2005 zu Lebensversicherungen).
 - Europarecht zieht vor allem solchen Maßnahmen enge Grenzen, die sich als Handelshemmnisse oder Hemmnisse für die freie grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen darstellen könnten. Damit sind nationalen Regelungen zu Produktkennzeichnungen enge Grenzen gesetzt. Andererseits ist die Verbraucherpolitik auf

europäischer Ebene als ein durchschlagskräftiges Politikfeld zu verstehen, dem auch in rechtlicher Hinsicht ein besonderer Rang zukommt.

- Trotz einer ausufernden allgemeinen Informationsflut bestehen gerade in für Verbraucher relevanten Fragen bestimmte, teilweise erhebliche Informationsdefizite.
- Vorschriften zur Produktkennzeichnung und positive Informationsverpflichtungen in verschiedenen Gesetzen allein reichen nicht aus. Hierbei handelt es sich um Minimuminformationen für den „Standardverbraucher“. Zu beachten ist aber, dass Verbraucher eine differenzierte Gruppe darstellen, die heterogenen Entscheidungsmustern folgen, die es zu respektieren gilt.
- Das Verbraucherinformationsgesetz wird zum Testfall für die Umsetzung des Leitbildes des informierten Verbrauchers durch die Politik. Der Verbraucher ist hier weniger als Schutzobjekt zu behandeln, sondern in erster Linie als aktives Wirtschaftssubjekt und politischer Konsument, der durch seine Nachfrage bewusst und aktiv Märkte gestaltet.

III. Erforderlich sind:

- Die Ausweitung des Anwendungsbereiches des Gesetzes. Wünschenswert ist, dass grundsätzlich alle Informationen, die gewerbsmäßig in den Verkehr gebrachten und Verbrauchern angebotenen Waren und Dienstleistungen betreffen, erfasst werden. Insbesondere ist eine Ausdehnung auf alle dem Geräte- und Produktsicherheitsgesetz unterfallenden Produkte sowie Finanzdienstleistungen erforderlich. Verstöße gegen das Eichgesetz sind zu erfassen.

Formulierungsvorschlag: §1 Absatz 1 wird wie folgt gefasst: *„bei Behörden vorliegende Informationen über Produkte oder Dienstleistungen, die von Unternehmen (§14 BGB) gegenüber Verbrauchern (§13 BGB) geschäftsmäßig angeboten werden oder wurden.“*

Als engere Variante wäre mindestens eine Ergänzung des §1 Absatz 1 erforderlich: Absatz 1 wird zu 1a), dem folgt: *„1b) Verstöße gegen das Gesetz über technische Arbeitsmittel und Verbraucherprodukte (Geräte- und Produktsicherheitsgesetz -GPSG), die zu seiner Umsetzung erlassenen Rechtsverordnungen, gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des GPSG sowie Maßnahmen, 1c) Verstöße gegen das Eichgesetz.“*

- Eine klarere (engere) Fassung der Ausnahmen. Erforderlich ist vor allem eine gesetzliche Definition der Geschäftsgeheimnisse im Sinne des VIG. Tatsachen, die Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften belegen können, sind ausdrücklich aus dem Begriff des Geschäftsgeheimnisses herauszunehmen.

Formulierungsvorschlag: §2 Ziff. 2 a) wird wie folgt gefasst: „Zugang zu personenbezogenen Daten beantragt wird oder durch die Information Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse offenbart würden, es sei denn [...weiter wie bisher...] eingewilligt. Kein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs besteht dann, wenn die Informationen sich auf Rechtsverstöße des Unternehmens beziehen. Das schutzwürdige Interesse der Verbraucher überwiegt in der Regel, wenn sich die Informationen auf Tatsachen beziehen, die von nicht unerheblicher Relevanz für die Gesundheit der Verbraucher sind oder sich auf erhebliche Vermögensinteressen der Verbraucher beziehen.“ §2 Ziff. 2 c) und d) entfallen. Zugleich sollte §6 des Informationsfreiheitsgesetzes um einen Satz 3 ergänzt werden: „Keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne dieses Gesetzes stellen Informationen dar, aus denen sich der Verstoß des betroffenen Unternehmens gegen geltendes Recht ergibt.“

Auch der Begriff des Dienstgeheimnisses in §2 Abs. 1 c) sollte definiert werden.

- Erforderlich ist auch ein Anspruch gegen private Anbieter. Nur sie verfügen häufig über die entscheidenden Informationen, die Verbraucher benötigen, um sinnvolle Nachfrageentscheidungen treffen zu können. Gegen einen derartigen Anspruch sind erhebliche rechtspolitische Bedenken geltend gemacht worden, die wesentlich die Belastung der Wirtschaft zum Ausgangspunkt nehmen. Diese Belastung lässt sich entscheidend reduzieren, indem die Anspruchsberechtigung eingeschränkt wird. Anspruchsberechtigt könnten (institutionell) öffentlich geförderten Verbraucherschutzorganisationen sein, die das Ziel der Verbraucherinformation verfolgen. (Vorbild wäre in soweit die Klagebefugnis nach Rechtsberatungsgesetz.) Gleichgestellt werden könnten Presseorgane, die nachhaltig seriöse (d.h. auf nachvollziehbaren Tatsachengrundlagen aufbauende) vergleichende Produktbewertungen veröffentlichen. Dieser Informationsanspruch gegen private Anbieter diene dazu, dass diese Institutionen – insbesondere bei vergleichenden Produktbeurteilungen – ihre Aufgabe der Erstellung und Aufarbeitung der relevanten Informationen für Verbraucher möglichst effektiv durchführen können. Der Sache nach kann der Anspruch auf bei den Anbietern vorliegende Informationen beschränkt werden („kein Informationsbeschaffungsanspruch“). Eine Ausnahme sollte aber bestehen, soweit in Werbung oder „kommerzieller Kommunikation“ auf bestimmte Qualitätseigenschaften des Produktes oder der Erzeugung des Produktes etc. hingewiesen wird. Hier ist es nicht zu viel verlangt, ausreichende Nachweise vom Werbenden zu verlangen.

Formulierungsvorschlag für einen neuen, zwischen §2 und 3 einzuschubenden Paragraphen:
„§ 2a Informationsanspruch gegenüber Unternehmen. Institutionell öffentlich geförderte Verbraucherorganisationen, deren Zweck auch die Information von Verbrauchern darstellt

sowie Vertreter solcher Pressorgane, die nachhaltig vergleichende Produktbeurteilungen auf der Grundlage objektiver Bewertungskriterien veröffentlichen, haben einen Anspruch auf solche Informationen über Produkte und Dienstleistungen, die von Unternehmen (§14 BGB) gegenüber Verbrauchern (§13 BGB) angeboten werden, soweit diese Informationen Einfluss auf den Vertragsschluss haben können. §2 Abs. 2 Ziff. 2 findet entsprechende Anwendung. Informationen, die bei den Unternehmen selbst nicht vorrätig sind, müssen diese nicht beschaffen; dies gilt dann nicht, wenn diese Informationen dazu benötigt werden, um Aussagen des Unternehmens über die Qualität des Produktes bzw. der Dienstleistung oder über dessen Herstellung bzw. die Art und Weise der Erbringung der Dienstleistung nachvollziehen oder überprüfen zu können.“

- Die Möglichkeit, bei einer ablehnenden Entscheidung den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit (alternativ seine landesrechtlichen „Gegenstücke“) einzuschalten. Ohne diese Möglichkeit können sich Betroffene und auch Behörden dem Informationsbegehren der Bürger zu leicht unter Berufung auf Geheimhaltungsbedürfnisse entziehen. Darunter würde im Übrigen auch die Akzeptanz des Gesetzes leiden.

Formulierungsvorschlag: „§7 Beauftragter für die Informationsfreiheit. §12 des Informationsfreiheitsgesetzes findet Anwendung. Durch Landesrecht kann bestimmt werden, dass für den Bereich des betreffenden Bundeslandes an die Stelle des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit eine in ihrer Aufgabenwahrnehmung unabhängige, vom Land bezeichnete Stelle tritt.“

- Die Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme der Informationen müssen so sein, dass das Gesetz auch wirksam werden kann:
 - *Soweit dies ohne größeren Aufwand möglich ist, ist die Aktenführung bzw. der Umgang mit den Informationen durch die Behörden so zu gestalten, dass Informationsbegehren einfach und möglichst komfortabel bedient werden können.*
(So könnte zugleich ein neuer §5 Abs. 4 formuliert sein.)
 - Die im Gesetz genannten Fristen sind zu überprüfen. Sie erscheinen z.B. im Vergleich zu Fristen in Großverfahren als sehr großzügig bemessen und werden in vielen Fällen dazu führen, dass die Information zu spät erteilt wird.
 - Es sollte eine Deckelung der für die Informationserteilung erhobenen Gebühren vorgesehen werden, um „prohibitive Kosten“ zu vermeiden. Gebührenfreiheit für institutionell öffentlich geförderte Verbraucherorganisationen ist sinnvoll.

(Formulierungsvorschlag eines §6 Abs. 1 S. 3: „§10 Abs. 1 Satz 2 und §10 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes gilt entsprechend. Die in §3 Ziffer 1

Unterlassungsklagengesetz genannten Stellen sind von der Entrichtung von Gebühren im Sinne dieses Gesetzes befreit.“)

➤ Handlungsbedarf besteht auch im Hinblick auf Qualitätszeichen und Gütesiegel. Derartige Kennzeichnungen können dazu beitragen, die Komplexität des Marktes und des Angebotes für Verbraucher zu reduzieren und dadurch die Konsumenten zu befähigen, effizient „richtige“ Entscheidungen zu treffen. „Richtig“ bedeutet, dass die Entscheidungen den Wünschen bzw. Zielen der Verbraucher entsprechen bzw. dass unerwünschte Risiken oder Negativfolgen vermieden werden. Derartige Zeichen und Siegel funktionieren aber nur, wenn sie sich dauerhaft als verlässlich erweisen. In bestimmten Fällen mögen staatlich vergebene Qualitätszeichen helfen. Für die Mehrzahl der privat vergebenen Qualitätszeichen und Gütesiegel könnten sparsame gesetzliche Rahmenvorgaben einen Schritt nach vorn bedeuten. Danach zu definierende Mindestkriterien eines Qualitätszeichens könnten etwa sein:

- zu veröffentlichende, klare und überprüfbare Kriterien für die Vergabe eines solchen Zeichens,
- kein Unterschreiten gesetzlich vorgegebener Standards,
- eine juristische Verbindlichkeit für die Verwender des Zeichens,
- ein effektiver Kontrollmechanismus im Hinblick auf die Einhaltung der Kriterien,
- angemessene Sanktionen bei Verstoß gegen die Kriterien,

Denkbar ist es, derartige gesetzliche Rahmenvorgaben nicht zwingend, sondern als ein Angebot auszugestalten, d.h. mit Vorschriften, die für alle Qualitätszeichen nicht ohne weiteres anwendbar sind, sondern erst durch eine entsprechende Erklärung der Stelle, die das Zeichen vergibt, anwendbar werden.

Vorschlag für einen entsprechenden Entschließungsvorschlag: *„Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf für ein Gesetz über Qualitätszeichen und Gütesiegel vorzulegen, in dem als ein Angebot an die Wirtschaft und insbesondere an entsprechende Siegel vergebende Stellen Mindestkriterien für Qualitätszeichen definiert werden.“*

Hauptautor:

Prof. Dr. Tobias Brönneke

Tobias.Broenneke@hs-pforzheim.de

<http://broenneke.hs-pforzheim.de>