

## Besser als nichts und doch zu wenig

Eine kritische Analyse des neuen Verbraucherinformationsgesetzes

von Katja Mrowka

*Am 22. September 2006 wurde das bereits unter Rot-Grün beabsichtigte und längst überfällige Verbraucherinformationsgesetz verabschiedet. Über Inhaltsstoffe von Lebensmitteln, Textilien und Kosmetika sollen sich zukünftig Konsumenten besser informieren können. Doch das Gesetz weist große Lücken auf. Künftig dürfen Bürger zwar amtliche Informationen einsehen ohne ihre spezielle Betroffenheit darlegen zu müssen. Unternehmen bleiben jedoch weiterhin von einer Auskunftspflicht befreit und auch Behörden können aus vielerlei Gründen die Auskunft verweigern. Ein Wettbewerb um Qualität kann aber nur funktionieren, wenn Verbrauchern die Information schnell und leicht zur Verfügung steht. Das ist eine Voraussetzung für eine gut funktionierende Marktwirtschaft. Andere Länder wie zum Beispiel Dänemark oder Großbritannien sind hier wesentlich mutiger. Der Weg zu einer umfassenden Informationsfreiheit scheint gerade in Deutschland noch besonders weit zu sein. Der folgende Beitrag analysiert das neue Verbraucherinformationsgesetz, zeigt seine Schwachstellen auf und stellt für eine Nachbesserung des Gesetzes Forderungen aus der Sicht des Verbraucherschutzes auf.*

„Was lange währt, wird endlich gut“ – Leider verhält es sich mit dem im September 2006 vom Bundesrat verabschiedeten Verbraucherinformationsgesetz nicht ganz nach dieser alten Volksweisheit (1). Das Gesetz hat eine lange Vorgeschichte. Schon unter der rot-grünen Regierung hatte es Bestrebungen gegeben ein Verbraucherinformationsgesetz einzuführen, die letztlich jedoch alle scheiterten. Aufgrund der Fleischskandale im Herbst 2005 vereinbarten dann auch CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag, dass Verbraucher mittels eines Verbraucherinformationsgesetzes zukünftig ein Recht auf Informationen erhalten sollen. Das Ergebnis dieser Vereinbarung liegt nun vor.

Das Recht auf Information ist dabei kein Zusatznutzen, sondern eine notwendige Voraussetzung für eine funktionierende Marktwirtschaft. Für diese Erkenntnis haben im Jahre 2001 die Nationalökonom Akerlof, Stiglitz und Spence den Nobelpreis bekommen. Ihre wissenschaftlichen Arbeiten befassten sich mit der „Informationsasymmetrie“ zwischen Verbrauchern und Anbietern und den Folgen dieser Asymmetrie für den Wettbewerbsmarkt. Sie haben herausgefunden, dass die Verbraucher in der Regel weniger Informationen über die Eigenschaften und Qualität einer Ware haben als die Produzenten und Vermarkter. Daraus haben sie die

Folgerung abgeleitet, dass das Informationsdefizit auf Seiten der Verbraucher Hersteller besonders guter Waren und Dienstleistungen gegenüber Konkurrenten benachteiligt, die weniger gute Qualität anbieten. Die Informationsasymmetrie führe daher zu einem unvollkommenen Wettbewerb. Um dies zu korrigieren, bedürfe es zusätzlicher Informationsanstrengungen, die nicht allein von den unmittelbaren Marktteilnehmern erwartet werden könnten (2).

Korrigiert werden muss daher auch das gerne beschworene Leitbild vom mündigen Verbraucher, der selber wisse, was gut für ihn sei und der deshalb bei seiner Orientierung am Markt nicht der Hilfe staatlicher Stellen bedürfe. Mit der zunehmenden Liberalisierung, Globalisierung und dem technischen Fortschritt ist der Verbraucher mehr und mehr überfordert, weil ihm Kenntnisse fehlen und wesentliche Informationen nicht zur Verfügung stehen. Auswahlentscheidungen werden damit zufällig oder lediglich am niedrigsten Preis orientiert, ohne etwaige Folgekosten überblicken zu können.

Das nunmehr verabschiedete Verbraucherinformationsgesetz ist zwar besser als nichts, jedoch nur ein erster vorsichtiger Schritt hin zu einem besser informierten Verbraucher.

### Weniger Amtsgeheimnisse ...

Durch das Gesetz wird das früher ausschließlich geltende Prinzip des Amtsgeheimnisses weiter eingeschränkt. Das Gesetz ergänzt dabei das seit dem 1. Januar 2006 geltende Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und die Informationsfreiheitsgesetze der Länder. Früher hatten Informationen des Bundes und der Länder internen Charakter, sofern sie nicht aufgrund besonderer Regelungen zugänglich waren. Durch die Einführung des Verbraucherinformationsgesetzes und der Informationsfreiheitsgesetze wird nunmehr die Veröffentlichung von Informationen bei staatlichen Stellen zumindest theoretisch zur Regel und die Verweigerung des Zugangs zu Informationen zur Ausnahme. Dabei hat jedermann einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der Behörden, ohne eine rechtliche Betroffenheit darlegen zu müssen.

Der Verbraucher hat neben dem Verbraucherinformationsgesetz zwar auch andere Möglichkeiten, um sich zu informieren, diese reichen jedoch nicht aus und vermitteln nicht alle für die Kaufentscheidung relevanten Informationen. Eine Informationsmöglichkeit sind die insbesondere im Bereich der Lebensmittel und Bedarfsgegenstände bestehenden umfangreichen Kennzeichnungspflichten. Danach bleiben aber zum Beispiel Informationen über die Herkunft und den Herstellungsverlauf grundsätzlich dem Verbraucher verborgen. Verbraucher können zum Beispiel nicht erkennen, ob eine bestimmte Milch von Kühen stammt, die auf der Weide ein „schönes“ Leben verbringen dürfen oder ohne Weidegänge nur im Stall gehalten werden. Gerade dies ist aber eine für viele Verbraucher relevante Information.

### ... aber nur beschränkte Auskunftspflicht

Nach dem Verbraucherinformationsgesetz sollen Verbraucher zukünftig von Behörden Auskünfte verlangen dürfen. Die Einführung eines aktiven Auskunftsanspruchs ist sicherlich als Schritt in die richtige Richtung zu bewerten. Insbesondere die Lebensmittelskandale der Vergangenheit haben bei vielen Verbrauchern die Sorge geweckt, dass sie zu spät informiert werden und dass sie sich auf die Informationspflichten der Behörden nicht verlassen können. Mit dem Informationsrecht hat der Verbraucher nun grundsätzlich jederzeit die Möglichkeit, sich Informationen selbst zu beschaffen. Allerdings sind diese auf bestimmte Bereiche begrenzt. Die Beschränkung des Auskunftsrechts auf Lebensmittel und Bedarfsgegenstände (wie etwa Textilien, Spielwaren und Kosmetika) ist eines der grundlegenden Mängel des Gesetzes. Schließlich erstreckt sich der In-

formationsbedarf der Verbraucher auch auf andere Produkte und auch auf Dienstleistungen.

So haben Verbraucher etwa auch ein Interesse daran, zu erfahren, ob von ihrem Handy eine gesundheitsschädliche Strahlenbelastung ausgeht oder ob ihre Haushaltsgeräte sicher sind. Für die Verbraucher wirtschaftlich weit gravierender als bei Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen sind zum Beispiel Verstöße gegen eine korrekte Befüllung – etwa bei Heizöllieferungen. Auch bei Dienstleistungen wächst das Interesse der Verbraucher an Informationen, die über den unmittelbaren Nutzen hinausgehen. So etwa bei Geldanlagegeschäften: Viele Sparer möchten erfahren, in welche Firmen das Geld, das sie der Bank überlassen, investiert wird. Alle diese Informationen und Verstöße bleiben dem Verbraucher auch nach Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes verborgen.

### Keine Informationspflicht für Unternehmen

Grundsätzlich gilt: Der Auskunftsanspruch ist auf Behörden beschränkt. Mit diesem beschränkten Auskunftsanspruch wird das angestrebte Ziel – Verbraucher sollen in ihrer wirtschaftlichen Rolle als Marktteilnehmer selbstbestimmt handeln können – nicht erreicht werden. Nur ein auch auf Unternehmen ausgedehntes Informationsrecht garantiert, dass Verbraucher Zugang zu allen für sie relevanten Informationen bekommen. Denn nur über die Unternehmen selbst haben Verbraucher die Möglichkeit, an die für sie wichtigen Informationen zu gelangen. Mehrstufige Verarbeitungsprozesse, Produktionsstandorte im Ausland und Zulieferungen aus unterschiedlichen Quellen in einer arbeitsteiligen Produktion machen es den Verbrauchern unmöglich, an einem fertigen Produkt zu erkennen, wie dieses zustande gekommen ist. Selbst bei Einhaltung aller Kennzeichnungsvorschriften erfahren Verbraucher gegenwärtig nicht, unter welchen Arbeits- und Umweltbedingungen die Herstellung erfolgt ist. Besonders wichtig ist der Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen für bestimmte Verbrauchergruppen – etwa wenn es um allergene Stoffe geht, bei denen keine gesetzlichen Kennzeichnungsvorschriften bestehen.

Die Mindestanforderung an die Informationspflichten der Unternehmen lautet: Unternehmen sollten zumindest auf Anfrage all die Informationen konkretisieren, die sie in der Werbung besonders herausstellen. Das gilt beispielsweise für Schlagworte wie „artgerechte Tierhaltung“ oder „nachhaltige Produktion“. Solche verbal oder bildhaft dargestellten Qualitätsurteile erzeugen beim Käufer besonderes Vertrauen und müssen daher wahrheitsgetreu sein. Das heißt: Wer mit bestimmten Eigenschaften wirbt, muss seine Angaben

auch belegen können. Es könnte dadurch künftig einen faireren Wettbewerb geben zwischen denen, die bestimmte Qualitätsmerkmale nachweisen können, und denen, die deren Vorliegen bloß behaupten. Denn nur durch Transparenz kann das Bemühen vieler Hersteller um nachhaltige Produktion – die oftmals höhere Kosten verursacht – am Markt honoriert werden.

### Transparenz als Chance für den Mittelstand

Die Auskunftspflicht für Unternehmen bzw. die Schaffung von Transparenz wäre gerade für mittelständische Betriebe eine Chance, sich im globalen Wettbewerb besser zu positionieren. Angesichts des von Sozial- und Umweltdumping geprägten Angebots ihrer internationalen Konkurrenten liegt ihre Chance nicht im „race to the bottom“, das heißt im direkten Wettbewerb um den niedrigsten Preis. Ihre Chance hängt auch nicht von der Einschaltung von Werbeagenturen und teuren Werbekampagnen ab. Nachhaltiger und erfolgversprechender ist die Unterstützung und Investition in eine verlässliche und glaubwürdige Information der Verbraucher.

Nun argumentieren beispielsweise liberale Politiker, dass neue Gesetze und noch mehr Bürokratie nicht notwendig seien, es würde reichen, wenn sich stattdessen die Unternehmen freiwillig zur Auskunft verpflichten würden. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Position der Verbraucher nur durch einen durchsetzbaren Rechtsanspruch zuverlässig und dauerhaft verbessert werden kann. Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass auf eine freiwillige Auskunftspflicht der Unternehmen kein Verlass ist. Statt in die Informationsoffensive zu gehen, entziehen sich viele Unternehmen Verbraucheranfragen durch Nichterreichbarkeit, Schweigen, beschönigende oder falsche Antworten.

Eine zu Beginn der Debatte über das Verbraucherinformationsgesetz vom Verbraucherzentrale Bundesverband in Auftrag gegebene nicht-repräsentative Untersuchung zum Auskunftsverhalten von Unternehmen bestätigt diese Erfahrungen. Die Autorin der Untersuchung war beauftragt, als private Verbraucherin kritische Anfragen an mehr als 150 Firmen zu stellen. Dabei handelte es sich um Anfragen per Telefon und E-Mail bei über 70 namhaften Herstellern von Lebensmitteln, Bekleidung, Kosmetik, Spielwaren, Elektrogeräten, Einrichtungsgegenständen und Automobilen sowie um schriftliche Anfragen an 80 Unternehmen der Finanzdienstleistungsbranche. Die Fragen der „kritischen Konsumentin“ umfassten die Bereiche Gesundheit und Sicherheit (allergene Stoffe, Weichmacher, Gentechnik), Tierschutz (Tierhaltung, Tierversuche), Umweltschutz (Einhaltung von Umweltstandards) und Kinderschutz (Kinderarbeit) sowie Fragen nach der sozialen Verant-

wortung von Unternehmen und den ökologischen Aspekten von Riester-Produkten.

Von den angefragten Finanzdienstleistern z.B. reagierte etwa ein Drittel überhaupt nicht, ein weiteres Drittel ignorierte die konkrete Anfrage in ihren Reaktionen und das verbleibende Drittel beantwortete die Anfrage – wenngleich in der Sache unbefriedigend (gefragt war nach nachhaltigen Kriterien und Transparenz der Geldanlage). Mehr als die Hälfte der Unternehmen aus den anderen Branchen informierte die Testverbraucherin nicht zufriedenstellend.

### Unter Verschluss: Betriebsgeheimnisse

Doch ganz unabhängig von den Auskunftsansprüchen gegenüber Unternehmen: Sollte das nun geplante Verbraucherinformationsgesetz in Kraft treten, so werden auch die angeschriebenen Behörden die Auskunft aus zahlreichen Gründen verweigern oder beschränken können. Besonders problematisch für Verbraucher ist die Regelung, dass Auskunftsansprüche ausgeschlossen sind, wenn es sich bei den begehrten Informationen um „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ von Unternehmen handelt. Hierdurch wird der Versagung von Informationen Tür und Tor geöffnet. Zwar ist in letzter Minute noch in das Gesetz aufgenommen worden, dass Rechtsverstöße nicht als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gewertet werden dürfen, allerdings bleibt der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im Übrigen undefiniert. Damit kann in der Praxis jede Information, die irgendwie mit einem Unternehmen zu tun hat und keinen Rechtsverstoß darstellt, als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis gewertet werden und damit unter Verschluss bleiben.

Geschützt werden nicht nur Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sondern auch sonstige „wettbewerbsrelevante Informationen“, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind. Im Sinne eines effektiven Qualitätswettbewerbs wäre es aber gerade wünschenswert, wenn für den Wettbewerb relevante Informationen, wie z.B. Untersuchungsergebnisse über Qualitätsunterschiede, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden. Unternehmen könnten von dieser Informationspolitik ebenfalls profitieren. Denn entgegen vielen Befürchtungen führt Transparenz eben nicht zum Abstrafen der Produkte des Unternehmens, sondern vielmehr zur Vertrauenssicherung.

Positives Beispiel für Qualitätssicherung ist die – auch wenn „von oben“ angeordnete – Transparenz bei der Kennzeichnungspflicht von Eiern gemäß EU-Verordnung: Die private Nachfrage nach Eiern aus Freiland- oder Nicht-Käfighaltung ist nach Inkrafttreten der Ver-

ordnung enorm angestiegen und liegt inzwischen bei über 50 Prozent (wenn nicht gerade die Vogelgrippe den Verkauf beeinträchtigt).

Andere europäische Länder zeigen, wie ein transparentes Informationssystem und ein Qualitätswettbewerb funktionieren können. In Dänemark zum Beispiel müssen Supermärkte und Restaurants die Ergebnisse ihrer Lebensmittelkontrollen öffentlich aushängen. Dabei zeigt ein „lachender Smiley“ an, dass das Geschäft „sauber“ ist. Das Lachen wird bei geringen Mängeln schmaler, bei groben Verstößen ist es ganz verschwunden. Auch in England ist es seit Jahren selbstverständlich, dass alle festgestellten Verstöße gegen das Lebensmittelrecht unverzüglich unter Nennung der betroffenen Hersteller und Verkäufer öffentlich gemacht werden.

### Zu lange Fristen – keine Aktualität

Informationen sind grundsätzlich nur dann für den Verbraucher entscheidungsrelevant, wenn sie aktuell sind. Auch ein effektiver Qualitätswettbewerb kann nur funktionieren, wenn Informationen schnell und aktuell in die Öffentlichkeit gelangen können. Das Gesetz sieht eine Entscheidungsfrist von einem Monat vor. Betrifft die Information ein Unternehmen, so verlängert sich diese Frist auf zwei Monate. Diese Fristen sind zu lang. Insbesondere wenn ein Unternehmen gegen die Auskunftserteilung Rechtsmittel einlegt, ist die Auskunftserteilung über Monate oder sogar über Jahre ausgesetzt, da der Informationsanspruch während des Verfahrens ruht. Eine danach ergehende Auskunft ist für den Verbraucher dann meist kaum noch von Interesse. Trotzdem muss er dann gegebenenfalls noch hohe Gebühren für die herausgegebene Information bezahlen.

Mit dem Verbraucherinformationsgesetz gingen auch einige Veränderungen im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch einher. Diese betreffen die Auskunftspflicht der Behörde, also das passive Informationsrecht des Verbrauchers. Positiv ist, dass bei Skandalen die Behörden nunmehr grundsätzlich verpflichtet sind, von sich aus Namen zu nennen. Dies betrifft die Namen von Herstellern von ekelerregendem Fleisch ebenso wie Hersteller von gefährlichem Spielzeug oder kosmetischen Mitteln. Ferner muss die Öffentlichkeit grundsätzlich auch dann informiert werden, wenn die Produkte bereits verkauft wurden. Auf den ersten Blick sind dies alles grundlegende Verbesserungen. Aber der Auskunftspflicht der Behörden droht die Bedeutungslosigkeit, da die Pflicht zur Information nur dann besteht, wenn das öffentliche Informationsinteresse die Belange der Betroffenen übersteigt. Aber was dies für Belange sein können und wer die Abwägung trifft, bleibt unklar.

### Forderungen aus Sicht des Verbraucherschutzes

Der Verbraucherzentrale Bundesverband hat weiterhin folgende Forderungen zum Verbraucherinformationsgesetz:

- Erweiterung des Anwendungsbereichs auf alle Produkte und Dienstleistungen
- Einführung eines Auskunftsanspruchs gegenüber Unternehmen
- Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses
- Eröffnung eines kostengünstigen und schnellen Weges zu den Informationen
- Nennung von Ross und Reiter ohne Einschränkungen

### Fazit

Als Fazit lässt sich sagen, dass die Bundesregierung die Chance verpasst hat, ein effektives Instrument für den dringend notwendigen Wettbewerb um Sicherheit und Qualität für alle Produkte und Dienstleistungen durchzusetzen. Der nach dem Gammelfleischskandal des letzten Jahres verbreitete Eindruck, dass mit Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes endlich Ross und Reiter genannt werden müssen, ist falsch. Vielmehr ist zu befürchten, dass durch die vielen Ausnahmeregelungen in dem Gesetz die Namen weiterhin unter Verschluss bleiben. Das Gesetz wird dem Ziel des Koalitionsvertrages – ein Verbraucherinformationsgesetz zu beschließen, welches den hohen Ansprüchen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Information gerecht wird – nicht gerecht.

### Anmerkungen

- (1) Das Gesetz tritt voraussichtlich erst im Frühjahr 2007 in Kraft. Das genaue Datum ist noch nicht bekannt, da es u.a. verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Gesetz gibt (Stand: Oktober 2006).
- (2) George A. Akelof: The Market for „Lemons“. Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: Quarterly Journal of Economics 84, Nr. 3, 1970, S. 488–500.

### Autorin

Katja Mrowka  
Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)

Markgrafenstr. 66  
10969 Berlin  
Telefon: 030/25800-113  
E-Mail: mrowka@vzbv.de  
www.vzbv.de

