

VGH München (5. Senat), Beschluss vom 15.04.2020 – 5 CS 19.2087**Titel:**

Übermittlung der Ergebnisse einer lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfung an einen Internetplattformbetreiber

Normenketten:

DSGVO Art. 4 Nr. 1 u. Nr. 2, Art. 6 Abs. 1 S. 1 Buchst. c u. Abs. 3 S. 1, Art. 86 GKG § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 63 Abs. 3 S. 1 Nr. 2, § 66 Abs. 3 S. 3, § 68 Abs. 1 S. 5

LFGB § 40 Abs. 1a

GG Art. 5 Abs. 1 S. 1

VIG § 1, § 2, § 3, § 4 Abs. 4, § 5 Abs. 1 u. Abs. 4 S. 1, § 6 Abs. 1, Abs. 3 u. Abs. 4

VO (EU) 2017/625 Art. 8, Art. 11 Abs. 2

VwGO § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 u. Abs. 5, § 80a Abs. 3 S. 2, § 86 Abs. 1 S. 1, § 99 Abs. 2, § 108 Abs. 1 S. 1, § 146 Abs. 4 S. 1 u. S. 6, § 152 Abs. 1, § 154 Abs. 2 u. Abs. 3, § 162 Abs. 3

GG Art. 19 Abs. 4

Amtliche Leitsätze:

1. Das Verbraucherinformationsgesetz trägt mit seinem abgestuften, die wechselseitigen Interessen berücksichtigenden Regelungsmodell bezüglich der Offenlegung personenbezogener Daten den Vorgaben der Öffnungsklausel des Art. 86 DSGVO Rechnung.

2. Die in Art. 8 Abs. 5 der VO (EU) 2017/625 normierten Mindestanforderungen an die Veröffentlichung der Informationen gelten nicht, wenn nach Unionsrecht oder nach nationalem Recht - wie z.B. nach dem Verbraucherinformationsgesetz - eine Verpflichtung zur Verbreitung der Kontrollergebnisse besteht.

Rechtsgebiete:

Europarecht, ausl. Recht, Völkerrecht, Verwaltungsverfahren und -prozess, EDV-, Multimedia-, Medien- und Postrecht

Schlagworte:

Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz, Übermittlung der Ergebnisse einer lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfung, Antragstellung über die Internetplattform „Frag den Staat“ im Rahmen der Initiative „TopfSecret“, Anwendbarkeit der neuen EU-Kontrollverordnung, Informationszugangsanspruch, personenbezogene Daten, erfolglose Beschwerde, Metzgereibetreiber, lebensmittelrechtliche Betriebsprüfung, Kontrollbericht, Frag den Staat, Internetplattform, TopfSecret

vorgehend:

VG München, Beschluss vom 16.09.2019 - M 32 SN 19.2574

ECLI:

ECLI:DE:BAYVGH:2020:0415.5CS19.2087.0A

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

5 CS 19.2087

M 32 SN 19.2574

In der Verwaltungsstreitsache

...

- Antragstellerin -

bevollmächtigt: Rechtsanwälte...

gegen

Landeshauptstadt München,

vertreten durch den Oberbürgermeister,

Kreisverwaltungsreferat HA III R.str. 19, 8. M.,

- Antragsgegnerin -

beigeladen: ...,

wegen

Verbraucherinformationsrecht (Antrag nach § 80a Abs. 3 VwGO);

hier: Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 16. September 2019, erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 5. Senat, durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichtshofs ..., die Richterin am Verwaltungsgerichtshof ..., den Richter am Verwaltungsgerichtshof

...

ohne mündliche Verhandlung am 15. April 2020 folgenden

Beschluss

Tenor:

I. Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 16. September 2019 wird zurückgewiesen.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert wird unter Abänderung der erstinstanzlichen Festsetzung für beide Instanzen auf je 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Antragstellerin, die eine Metzgerei mit mehreren Filialen im Stadtgebiet der Antragsgegnerin betreibt, wendet sich gegen die Übermittlung der Ergebnisse einer lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfung (im Folgenden: Kontrollbericht) an den Beigeladenen (im Folgenden auch: VIG-Antragsteller).

- 2** Im April 2019 beantragte der Beigeladene über die Internetplattform „Frag den Staat“ im Rahmen der Initiative „TopfSecret“ bei der Antragsgegnerin Informationen über die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen in der Filiale der Antragstellerin am M.-Platz. Für den Fall einer Beanstandung begehrte er zudem die Herausgabe der entsprechenden Kontrollberichte, wobei er um Antwort in elektronischer Form bat. Die Antragsgegnerin hörte die Antragstellerin mit Schreiben vom 26. April 2019 zur beabsichtigten Herausgabe an. Im Anhörungsschreiben hieß es, dass die Filiale am 8. März 2018 und 7. November 2018 kontrolliert worden sei, wobei es bei der Nachkontrolle am 7. November 2018 keine Verstöße gegeben habe; es solle daher der anliegende Kontrollbericht vom 8. März 2018 übermittelt werden. Die Antragstellerin stimmte der Gewährung von Informationen nicht zu.
- 3** Mit Bescheid vom 14. Mai 2019 gab die Antragsgegnerin dem Antrag des Beigeladenen statt und kündigte die Bekanntgabe der Daten der beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsüberprüfungen sowie die Herausgabe des entsprechenden Kontrollberichts an. Die Auskunft werde schriftlich zehn Tage nach Zustellung des Bescheids im Rahmen einer schriftlichen Information erteilt. Dies wurde der Antragstellerin mit Schreiben vom selben Tag mitgeteilt, das als „Entscheidung“ bezeichnet war und eine Rechtsbehelfsbelehrung: „gegen diesen Bescheid“ enthielt. Dem Schreiben an die Antragstellerin waren eine Kopie des an den Beigeladenen ergangenen Bescheids sowie der Kontrollbericht vom 8. März 2018 beigelegt.
- 4** Die Antragstellerin erhob gegen den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid am 27. Mai 2019 Klage und beantragte zugleich die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes. Das Verwaltungsgericht München lehnte den Eilantrag mit Beschluss vom 16. September 2019 ab. Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde, in der sie beantragt,
- 5** unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 16. September 2019 die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den an den Beigeladenen adressierten Bescheid der Antragsgegnerin vom 14. Mai 2019 anzuordnen, die Vollziehung des Bescheids auszusetzen und der Antragsgegnerin die Informationsveröffentlichung zu untersagen.
- 6** Die Antragsgegnerin beantragt,
- 7** die Beschwerde zurückzuweisen.
- 8** Sie hat angekündigt, dass sie - falls es nach Abschluss des Gerichtsverfahrens zur Informationserteilung kommen sollte - dem Beigeladenen die Kontrollergebnisse in der Gestalt übersenden würde, wie es dem derzeit (bayernweit) verwendeten Formular entspricht. Der Beigeladene hat mit Schriftsatz vom 1. Dezember 2019 ohne eigene Antragstellung zum Beschwerdeverfahren Stellung genommen.
- 9** Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

1. Die zulässige Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 16. September 2019 bleibt zu dem für die Senatsentscheidung maßgeblichen Zeitpunkt (dazu a) in der Sache ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den - bei sachgerechter Auslegung allein auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage nach § 80a Abs. 3 Satz 2, § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO gerichteten - Antrag zu Recht mit der Begründung abgelehnt, dass der Hauptsacherechtsbehelf der Antragstellerin keinen Erfolg haben kann (dazu b) und auch eine Interessenabwägung zu keinem anderen Ergebnis führt (dazu c). Die von der Antragstellerin fristgerecht dargelegten bzw. ergänzten Beschwerdegründe, die gemäß § 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO den Prüfungsrahmen für den Senat bilden, rechtfertigen keine andere Beurteilung.

- 11** a) Für die Frage, ob das Eilrechtsschutzbegehren der Antragstellerin gegen die Herausgabe der gewünschten Information Erfolg hat, kommt es nicht auf die Verhältnisse bei Erlass des angegriffenen Bescheids im Mai 2019, sondern auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Gerichtsentscheidung im Beschwerdeverfahren an. Insoweit sind nicht die (zufälligen bzw. durch die gesetzliche Konstruktion vorgegebenen) prozessualen Beteiligtenrollen - hier in Gestalt der Drittanfechtungsklage bzw. des Eilantrags nach § 80a Abs. 3 VwGO - maßgebend, sondern das zugrunde liegende materielle Recht (stRspr; vgl. nur BVerwG, U.v. 29.1.2009 - 4 C 16.07 - BVerwGE 133, 98 Rn. 11). Da der Informationszugangsanspruch des Beigeladenen den sachlichen Kern des Rechtsstreits bildet, ist somit zu prüfen, ob dieser Anspruch zum Zeitpunkt der Senatsentscheidung (noch) besteht (so auch VGH BW, B.v. 13.12.2019 - 10 S 1891/19 - juris Rn. 5). Eine „Meistbegünstigungsregel“ wie in baurechtlichen Drittkonstellationen, wo ein einmal entstandener Anspruch des Bauherrn wegen Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich fortbesteht, gibt es mangels vergleichbarer grundrechtlicher Unterfütterung der Auskunftsbegherens nicht. Damit sind etwaige Änderungen der Sach- und Rechtslage nach Erlass des angegriffenen Bescheids vom Gericht zu berücksichtigen. Soweit solche neuen Umstände erst während des Beschwerdeverfahrens eingetreten sind, können sie vom Beschwerdeführer auch nach dem Ablauf der Begründungsfrist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO geltend gemacht werden (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 146 Rn. 19, 29; näher Guckelberger in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 146 Rn. 10 ff. m.w.N.). Dies hat die Antragstellerin hier getan, indem sie sich auf die am 14. Dezember 2019 in Kraft getretene VO (EU) Nr. 2017/625 beruft. Die dazu vorgetragenen Gründe hat der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO ebenfalls zu prüfen.
- 12** b) Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage zu Recht abgelehnt. Zwar ist der Eilantrag - ebenso wie die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage - zulässig; insbesondere hat die Antragstellerin ihre Rechtsbehelfe zutreffend gegen den an den Beigeladenen adressierten Bescheid vom 14. Mai 2019 gerichtet und nicht gegen das an sie selbst ergangene Schreiben der Antragsgegnerin vom selben Tag, das missverständlicherweise als „Entscheidung“ bezeichnet wird und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung: „gegen diesen Bescheid“ versehen ist. Die Klage ist jedoch aller Voraussicht nach unbegründet, weil sich der auf das Verbraucherinformationsgesetz gestützte Bescheid auch zum jetzigen Zeitpunkt als rechtmäßig erweist. Der Anwendungsbereich des Gesetzes ist eröffnet (aa). Der Beigeladene ist anspruchsberechtigt; sein Begehren ist nicht rechtsmissbräuchlich (bb). Das Verwaltungsgericht hat die sachlichen An-

spruchsvoraussetzungen zutreffend bejaht, ohne die Kontrollberichte in Augenschein zu nehmen (cc). Ausschluss- und Beschränkungsgründe greifen nicht ein (dd). Die Informationsgewährung verstößt nicht gegen Grundrechte der Antragstellerin, auch wenn der Beigeladene die erlangten Informationen weiterverwenden sollte (ee). Die Art und Weise des Informationszugangs ist nicht zu beanstanden (ff). Unionsrechtliche Vorgaben können dem Auskunftsanspruch nicht entgegengehalten werden (gg).

- 13** aa) Der geltend gemachte Informationszugangsanspruch stützt sich auf das Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz - VIG), das im Streitfall Anwendung findet.
- 14** (1) Der Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes ist nicht durch die in § 1 VIG umschriebene Zweckbestimmung gesperrt. Der Einwand der Antragstellerin, Informationen allgemeiner Art wie die streitgegenständlichen Kontrollberichte seien mangels Produktbezugs nicht erfasst, ist durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überholt. Wie das Revisionsgericht im Anschluss an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVG, U.v. 16.2.2017 - 20 BV 15.2208 - LRE 74, 122 = juris Rn. 37) entschieden hat, ist der - weit auszulegende - Informationsanspruch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt (BVerwG, U.v. 29.8.2019 - 7 C 29.17 - juris Rn. 24 ff.). Das Informationszugangsrecht erfasst nicht nur konkrete Erzeugnisse oder Verbraucherprodukte, von denen möglicherweise Gesundheitsgefahren ausgehen, sondern auch Vorgänge wie die Herstellung, Erzeugung, Lagerung und Lieferung von Produkten.
- 15** (2) Soweit sich die Antragstellerin nunmehr darauf beruft, dass die vom Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang zitierte Kontrollverordnung (EG) Nr. 882/2004 mit Ablauf des 13. Dezember 2019 außer Kraft getreten ist, gebietet der unionsrechtliche Kontext kein einengendes Normverständnis des Verbraucherinformationsgesetzes. Wie das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt hat, lässt sich Art. 7 VO (EG) Nr. 882/2004 nichts dafür entnehmen, dass Informationen über Betriebskontrollen und Beanstandungen der Geheimhaltungspflicht unterliegen und nur Informationen über Gesundheitsgefahren zugänglich gemacht werden dürfen (BVerwG, a.a.O., Rn. 26, 55). Diese Zweckbestimmung findet sich auch in der Nachfolgeverordnung (EU) Nr. 2017/625 („neue EU-Kontrollverordnung“) wieder, wie etwa der Vergleich ihres Erwägungsgrunds Nr. 13 mit dem vom Bundesverwaltungsgericht herangezogenen Erwägungsgrund Nr. 4 der VO 882/2004 zeigt. Im Übrigen lassen die inhaltlichen Vorgaben der neuen EU-Kontrollverordnung das Informationszugangsrecht nach dem Verbraucherinformationsgesetz unberührt (vgl. dazu unten gg).
- 16** bb) Der Beigeladene ist anspruchsberechtigt, ohne dass ihm der Verweigerungsgrund des Rechtsmissbrauchs entgegengehalten werden könnte.
- 17** (1) Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG hat „jeder“ nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu den dort näher bezeichneten Informationen. Nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte ist dieser Anspruch ein voraussetzungslos ausgestaltetes Jedermannsrecht, das nicht von der Verbrauchereigenschaft abhängt (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 14 ff.). Er steht dem beigeladenen VIG-Antragsteller, einer natürlichen Person, ohne Weiteres zu. Soweit die Antragstellerin dem Beigeladenen die Anspruchsberechtigung absprechen möchte, weil er als Strohmann

ohne Eigeninteresse agiere, ist dem nicht zu folgen. Wie das Bundesverwaltungsgericht im Anschluss an die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (a.a.O., Rn. 26 ff.) ausgeführt hat, zielt das Verbraucherinformationsgesetz gerade auf die Gewährleistung eines weiten Informationszugangs ab. Einzelpersonen sollen nicht nur eine informierte Konsumententscheidung treffen, sondern zugleich als Sachwalter des Allgemeininteresses fungieren können (BVerwG, a.a.O., Rn. 15; vgl. bereits BayVGH, B.v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977 - juris Rn. 11). Auf eine etwaige - vom Beigeladenen im Übrigen verneinte - Strohmann-Eigenschaft kommt es ebenso wenig an wie auf die Frage, ob die im Hintergrund stehende Informationskampagne „TopfSecret“ den Schutz der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG genießt. Der Informationszugangsanspruch ist auf § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG und nicht auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gestützt.

- 18** (2) Der Versagungsgrund des Rechtsmissbrauchs nach § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG, der insbesondere bei überflüssigen Anfragen (vgl. § 4 Abs. 4 Satz 2 VIG) oder querulatorischen Begehren zum Tragen kommt, ist bei Antragstellungen im Rahmen einer Kampagne Dritter ebenfalls nicht einschlägig (so auch VGH BW, a.a.O., Rn. 29; NdsOVG, B.v. 16.1.2020 - 2 ME 707/19 - juris Rn. 14; OVG NW, B.v. 16.1.2020 - 15 B 814/19 - juris Rn. 31 ff.; offen gelassen von OVG RP, B.v. 15.1.2020 - 10 B 11634/19 - juris Rn. 6). Dabei kann dahinstehen, ob § 4 Abs. 4 VIG drittschützend ist oder nur dem Allgemeininteresse an einer funktionierenden Verwaltung dient (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 21 ff.). Eine kampagnenartige Weiterverwendung der Information ist im Verbraucherinformationsgesetz gerade angelegt und entspricht dessen Zielsetzung. Ein Verfassungsverstoß liegt darin nicht (vgl. dazu unten ee), so dass es auch der im Schrifttum (Gärditz, LMuR 2020, 62/67 f.) angemahnten verfassungskonformen Auslegung der Missbrauchsklausel des § 4 Abs. 4 VIG nicht bedarf. Eine Suche nach der „wahren“ Motivlage, die der Ausübung eines dem Antragsteller nach dem Gesetz zustehenden Rechts zugrunde liegt, findet in der Judikatur zum Rechtsmissbrauch keine Stütze (vgl. BVerwG, B.v. 17.7.2019 - 3 BN 2.18 - NVwZ-RR 2019, 1027 Rn. 15 ff. zur Frage einer rechtsmissbräuchlichen Antragstellung im Normenkontrollverfahren).
- 19** cc) Neben den persönlichen sind auch die sachlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt. Die streitgegenständlichen Kontrollberichte zu lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen enthalten Daten über „festgestellte nicht zulässige Abweichungen“. Dass die Kontrollberichte tauglicher Gegenstand des Informationszugangsanspruchs sind, lässt sich auch ohne Kenntnis von deren Inhalt feststellen. Gegen die Ankündigung der Antragsgegnerin, dem Beigeladenen die Kontrollergebnisse in der gegenüber der Ursprungsfassung überarbeiteten, nunmehr der bayernweit einheitlichen Verwaltungspraxis entsprechenden Textgestalt zu übersenden, hat die Antragstellerin - jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des geänderten Formblatts - keine Bedenken erhoben. Solche sind auch für das Gericht nicht ersichtlich.
- 20** (1) Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG bezieht sich der Zugangsanspruch auf alle Daten über behördlich „festgestellte nicht zulässige Abweichungen“ von bestimmten (lebensmittel-)rechtlichen Anforderungen. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals inzwischen geklärt. Der Begriff der „nicht zulässigen Abweichung“, der das frühere Merkmal des „Verstoßes“ abgelöst hat, erfasst jede objektive Nichtbeachtung von Rechtsvorschriften. Auf subjektive Elemente wie Verschulden oder Vorwerfbarkeit kommt es ebenso wenig an wie darauf, ob ein Verstoß gegen Vorschriften des Ordnungswid-

rigkeiten- oder Strafrechts vorliegt. Im Interesse einer zeitnahen Information muss die „nicht zulässige Abweichung“ nicht durch Verwaltungsakt festgestellt worden sein. Ausreichend, aber auch erforderlich ist es, dass die zuständige Behörde die Abweichung unter Würdigung des Sachverhalts und der einschlägigen Rechtsvorschriften abschließend aktenkundig festgestellt hat (vgl. zum Ganzen BVerwG, U.v. 29.8.2019, a.a.O., Rn. 30, 32 im Anschluss an BayVGH, U.v. 16.2.2017, a.a.O., Rn. 40 ff.; vgl. auch NdsOVG, a.a.O., Rn. 9).

- 21** (2) Die von der Antragsgegnerin erstellten Kontrollberichte erfüllen sowohl in der früheren als auch in der jetzigen Form diese Anforderungen. Nach dem Vorbringen der Antragsgegnerin, das durch Vorlage entsprechender Musterformulare veranschaulicht wurde (vgl. den Schriftsatz vom 19.12.2019 samt Anlagen), waren und sind die Kontrollberichte dergestalt strukturiert, dass die vorgefundenen Mängel zunächst in tatsächlicher Hinsicht beschrieben und sodann rechtlich bewertet, d.h. als normbezogene objektive Verstöße bzw. Nichtverstöße qualifiziert werden (vgl. Anlage 1 und 3). Auch in den ursprünglich verwendeten Kontrollberichten wurden dabei die einschlägigen Rechtsnormen bereits benannt (vgl. Schriftsätze vom 19.12.2019 und 11.3.2020); dem ist die Antragstellerin nicht entgegengetreten. Die Mängelfeststellung ist zugleich mit der Aufforderung zur Behebung der Verstöße verbunden, was sich an der Zeile „Behebung“ bei den Detailfeststellungen, am Gesamtergebnis sowie an der abschließend dokumentierten Maßnahme und deren Status erkennen lässt. Diese Vorgehensweise macht deutlich, dass aus Sicht der Antragsgegnerin eine abschließende Beurteilung der Sach- und Rechtslage erfolgt ist, die eine aktenkundig festgestellte Normabweichung begründet. Die zur Herausgabe an die VIGAntragsteller bestimmte Fassung der Kontrollberichte unterscheidet sich von der intern verwendeten Fassung dadurch, dass sie auf festgestellte nicht zulässige Abweichungen reduziert und um die personenbezogenen Daten, etwa den Namen des Lebensmittelkontrolleurs, bereinigt ist. Diese Daten, die früher nachträglich geschwärzt wurden (vgl. Anlage 2), werden jetzt von vornherein nicht mehr in das Formular aufgenommen (vgl. Anlage 4). Dass der streitgegenständliche Kontrollbericht in Aufbau und Inhalt dem dargestellten abstrakten Schema folgt, stellt die Antragstellerin nicht in Abrede.
- 22** (3) Soweit die Antragstellerin gleichwohl meint, dass eine gerichtliche Entscheidung ohne Kenntnis des konkreten Kontrollberichts gegen die Amtsermittlungspflicht nach § 86 VwGO und das Gebot effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG verstoße, ist dem nicht zu folgen. Die nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforderliche richterliche Überzeugung, welche eine den Anforderungen des § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO genügende Sachverhaltsaufklärung voraussetzt, lässt sich anhand des Beteiligtenvorbringens und des sonstigen Akteninhalts mit einem hinreichenden Gewissheitsgrad bilden. Die Erläuterungen der Antragsgegnerin zum Zustandekommen, Aufbau und Inhalt des Kontrollberichts, den die Antragstellerin im behördlichen Anhörungsverfahren erhalten hat, reichen für die gerichtliche Beurteilung aus, ob das Tatbestandsmerkmal „festgestellte nicht zulässige Abweichungen“ im Streitfall erfüllt ist. Auf die Frage, welche konkrete Normabweichung festgestellt worden ist, kommt es für das Bestehen des Auskunftsanspruchs nicht an. Der verfahrensgegenständliche Informationszugangsanspruch hängt nicht vom Inhalt oder von der Qualität der dokumentierten Abweichungsfeststellung ab, so dass die abstrakten Umschreibungen der Antragsgegnerin zur Beurteilung ausreichen. Der Durchführung eines in cameraVerfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO bedarf es zur ge-

richtlichen Überzeugungsbildung hinsichtlich des Merkmals der „festgestellten nicht zulässigen Abweichung“ nicht (vgl. zum Ganzen OVG NW, a.a.O., Rn. 16 ff.). Hier- von ist auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in dem der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zugrundeliegenden Hauptsacheverfahren ausgegangen (vgl. BayVGH, a.a.O., Rn. 52).

- 23** dd) Der Herausgabe der begehrten Information stehen Ausschluss- und Beschrän- kungsgründe nach § 2 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 3 VIG nicht entgegen.
- 24** (1) Nach § 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c VIG besteht der Informationsanspruch wegen entgegenstehender privater Belange nicht, soweit durch die begehrten Informatio- nen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart würden. Kraft der gesetzlichen Wertung des § 3 Satz 5 Nr. 1 VIG sind festgestellte nicht zulässige Abweichungen allerdings von vornherein nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einzustufen, an denen ein schutzwürdiges Interesse der Unternehmen bestehen könnte (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 34 m.w.N.). Der Gesetzgeber hat mit § 3 Satz 5 Nr. 1 VIG die konfligierenden Interessen selbst abgewogen und dem öffentlichen Inte- resse an Information den Vorrang eingeräumt. Unabhängig davon, ob die in le- bensmittelrechtlichen Kontrollberichten festgestellten Normabweichungen begriff- lich überhaupt als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse angesehen werden können, greift damit der Ausschlussgrund des § 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c VIG nicht zugun- sten der Antragstellerin ein.
- 25** (2) Auch der Schutz personenbezogener Daten nach § 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a VIG kann dem Auskunftsanspruch nicht entgegengehalten werden. Soweit die Heraus- gabe von Informationen durch die Antragsgegnerin als Verarbeitung personenbe- zogener Daten im Sinn des Art. 4 Nr. 1 und 2 DSGVO zu werten sein sollte, wäre der Vorgang gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c, Abs. 3 Satz 1 DSGVO gerecht- fertigt (vgl. VGH BW, a.a.O., Rn. 25). Dem Beigeladenen sind etwaige personenbe- zogene Daten der Antragstellerin, sofern sie diese in ihrem Firmennamen verwen- det, ohnehin bekannt. Auch die von der Antragstellerin unter Hinweis auf Art. 86 DSGVO geäußerten datenschutzrechtlichen Bedenken (dazu Wolff, LMuR 2020, 1 ff.) sind nicht berechtigt. Nach Art. 86 DSGVO können personenbezogene Daten in amtlichen Dokumenten von der Behörde offengelegt werden, um den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten mit dem Recht auf Schutz personenbezo- gener Daten in Einklang zu bringen. Den Vorgaben dieser Öffnungsklausel, die eine Regelungsbefugnis des nationalen Gesetzgebers für das Informationszugangsrecht enthält (vgl. BayVGH, U.v. 13.5.2019 - 4 B 18.1515 - NJW 2020, 85 Rn. 28), trägt das Verbraucherinformationsgesetz mit seinem abgestuften, die wechselseitigen Interessen berücksichtigenden Regelungsmodell Rechnung. Soweit die Antragstel- lerin datenschutzrechtliche Verstöße des Beigeladenen oder der Plattform TopfSe- cret bei einer späteren Weiterverwendung der Informationen befürchtet (dazu Be- cker, LMuR 2020, 57/60 f.), wäre ein solcher Verstoß der Antragsgegnerin nicht zu- zurechnen (vgl. dazu sogleich).
- 26** ee) Die Rüge der Antragstellerin, die behördliche Gewährung bzw. eine etwaige private Weiterverbreitung der Information verletze sie in ihren Grundrechten, ver- hilft der Beschwerde ebenfalls nicht zum Erfolg.
- 27** (1) Die antragsgebundene Informationerteilung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG verstößt nicht gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Zwar ist der Infor- mationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz an Art. 12 Abs. 1 GG zu

messen, weil er direkt auf die Marktbedingungen individualisierter Unternehmen zielt, das Konsumverhalten beeinflussen und auf diese Weise mittelbarfaktisch die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändern kann (BVerwG, a.a.O., Rn. 42 ff. m.w.N.). Insoweit gilt für die gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 VIG von einem Antrag abhängige Informationsgewährung nichts anderes als für aktive staatliche Informationstätigkeit nach § 40 Abs. 1a LFGB, die in ihrer Zielgerichtetheit und Wirkung einem Eingriff in die Berufsfreiheit gleichkommt (BVerfG, B.v. 21.3.2018 - 1 BvF 1/13 - BVerfGE 148, 40 Rn. 26 ff.). Zwischen den beiden Arten der Information bestehen allerdings große Unterschiede, die es ausschließen, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum aktiven staatlichen Informationsverhalten, insbesondere die dort angeordnete zeitliche Begrenzung der Informationsverbreitung, ohne Weiteres auf die antragsgebundene Informationsgewährung zu übertragen (BVerwG, a.a.O., Rn. 47). Das aktive Informationsverhalten der Hoheitsträgerin verschafft den übermittelten Informationen breite Beachtung und gesteigerte Wirkkraft auf das wettbewerbsrechtliche Verhalten der Marktteilnehmer. Die Auswirkungen einer antragsgebundenen Informationsgewährung bleiben dahinter qualitativ und quantitativ weit zurück. Den mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG gleichwohl verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit hat das Bundesverwaltungsgericht als gerechtfertigt angesehen (BVerwG, a.a.O., Rn. 48 ff.; kritisch Gärditz, LMuR 2020, 62/64 ff.). Der Gesetzgeber hat mit der Hinweispflicht der informationspflichtigen Stelle nach § 6 Abs. 3 Satz 2 VIG, der Richtigstellungspflicht (§ 6 Abs. 4 VIG) sowie der verfahrensrechtlichen Beteiligung der betroffenen Dritten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 VIG) ausreichende Schutzvorkehrungen zur Vermeidung unzumutbarer Konsequenzen getroffen.

- 28** (2) Soweit die Antragstellerin nunmehr die grundrechtliche Schutzverantwortung staatlicher Stellen für eine etwaige private Weiterverbreitung der Information in den Vordergrund rückt, führt dies zu keiner anderen Beurteilung. Es ist bereits nicht ersichtlich, dass es in der Vergangenheit seitens des Beigeladenen oder der hinter ihm stehenden Organisation zu Rechtsverstößen im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Kontrollberichten gekommen wäre. Im Übrigen ändert allein der Umstand, dass der streitbefangene Kontrollbericht auf der Internetplattform TopfSecret veröffentlicht werden könnte, nichts daran, dass es sich auch in dieser Fallkonstellation um eine antragsgebundene Informationsgewährung und damit primär um eine staatliche Leistung handelt (vgl. OVG NW, a.a.O., Rn. 59 ff.). Wie der Beigeladene mit den erhaltenen betriebs- und personenbezogenen Informationen umgeht, bleibt grundsätzlich ihm überlassen und liegt damit grundsätzlich außerhalb des behördlichen Verantwortungs- und Einflussbereichs. Dies gilt auch für das hier zu erwartende Einstellen des Kontrollberichts auf die von privater Seite betriebene Plattform TopfSecret, weil eine solche Publikation erkennbar keine staatliche Autorität in Anspruch nehmen kann. Die lediglich abstrakte Möglichkeit einer rechtswidrigen privaten Weiterverwendung der Information reicht ohne Hinzutreten besonderer Umstände nicht aus, um darin bereits ein der Antragsgegnerin zuzurechnendes Eingriffsäquivalent zu sehen, das einer gesonderten Rechtfertigung bedürfte. Soweit es der Antragstellerin im Verhältnis zum Beigeladenen um etwaige (künftige) Ergänzungen oder zeitliche Begrenzungen bei der Verwendung der Information geht, insbesondere um das auch im Geschäftsverkehr bestehende „Recht auf Vergessen“ (dazu allgemein BVerfG, B.v. 6.11.2019 - 1 BvR 16/13 -

NJW 2020, 300 Rn. 75 ff.), muss sie die entsprechenden Ansprüche auf dem Zivilrechtsweg verfolgen.

- 29** ff) Wie bereits dargelegt, bestehen gegen die Art und Weise des Informationszugangs vor dem Hintergrund des § 6 Abs. 1 VIG keine Bedenken. Auf den von der Antragstellerin als vorzugswürdig erachteten mündlichen bzw. telefonischen Informationszugang müssen sich Antragsgegnerin und Beigeladener nicht verweisen lassen. Anhaltspunkte für die von der Antragstellerin geltend gemachte Überlastung der Behörde nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG bestehen nicht. Insbesondere sieht die Antragsgegnerin selbst keine Gefahr, dass der Antrag des Beigeladenen die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung gefährden könnte. Dies hat sie in ihrer Beschwerdeerwiderung ausdrücklich betont. Es kann daher auch insoweit dahinstehen, ob sich ein betroffenes Unternehmen auf diesen Ausschlussgrund berufen kann.
- 30** gg) Schließlich verstößt die begehrte Informationsherausgabe entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht gegen die VO (EU) Nr. 2017/625, die laut ihrem Art. 167 zum 14. Dezember 2019 in Kraft getreten und damit vom Senat zu berücksichtigen ist. Zwar dürfte in Ermangelung einer entsprechenden Übergangsregelung der zeitliche Anwendungsbereich der neuen EU-Kontrollverordnung eröffnet sein, weil es insoweit auf den Zeitpunkt der Entscheidung über die Veröffentlichung der amtlichen Kontrollergebnisse ankommt (vgl. BayVGh, B.v. 28.11.2019 - 20 CE 19.1995 - juris Rn. 59). Der Informationszugangsanspruch des Beigeladenen bleibt von den neuen unionsrechtlichen Regelungen jedoch unberührt.
- 31** (1) Gemäß Art. 8 Abs. 5 VO 2017/625 sind die - grundsätzlich zur Verschwiegenheit verpflichteten - mitgliedstaatlichen Kontrollbehörden nicht an der Veröffentlichung oder anderweitigen Zugänglichmachung von Informationen über das Ergebnis amtlicher Kontrollen gehindert, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Die einschränkenden Kautelen, zu denen die Äußerungsmöglichkeit des betroffenen Unternehmers (Buchst. a) und die Berücksichtigung seiner Bemerkungen (Buchst. b) gehört, gelten ausdrücklich „unbeschadet (without prejudice, sans préjudice) der Fälle, in denen die Verbreitung nach Unionsrecht oder nationalem Recht erforderlich ist“ (vgl. auch Erwägungsgrund 31 der VO 2017/625). Es wird somit lediglich ein unionsrechtlicher Mindeststandard für diejenigen Fälle formuliert, in denen Behörden trotz ihrer Verschwiegenheitspflichten tätig werden dürfen; Fälle, in denen eine Veröffentlichung unionsrechtlich oder nach einzelstaatlichem Recht erfolgen muss, bleiben hiervon unberührt.
- 32** Nach nationalem Recht erforderlich („required by national legislation“, „exigée par la législation nationale“) ist die Verbreitung der Informationen, wenn sie nicht im behördlichen Ermessen steht, sondern bei Vorliegen der Voraussetzungen zwingend vorgeschrieben ist (vgl. VG Würzburg, B.v. 28.1.2020 - W 8 E 19.1669 - juris Rn. 48; Rathke in Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Art. 8 VO (EU) 2017/625 Rn. 9, 21 ff.). Dies ist bei der ein subjektives Recht begründenden Anspruchsnorm des § 2 VIG der Fall (vgl. Rossi in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 VIG Rn. 1, 4). Die einschränkenden unionsrechtlichen Vorgaben kommen daher beim antragsgebundenen Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz nicht zum Tragen (so auch zur amtlichen Veröffentlichung nach § 40 Abs. 1a LFBG VG Würzburg, a.a.O., Rn. 48; a.A. in einem obiter dictum BayVGh, B.v. 28.11.2019 - 20 CE 19.1995 - juris Rn. 59). Selbst wenn man dies anders beurteilen wollte, dürfte eine Offenlegung von Kontrollberichten auf der Ba-

sis von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nach wie vor grundsätzlich möglich sein, wenn - wie hier - der betroffene Unternehmer zuvor angehört wurde und seine Bemerkungen („comments“, „commentaires“) berücksichtigt wurden (vgl. OVG NW, a.a.O., Rn. 77).

- 33** (2) Die Antragstellerin kann auch aus dem von ihr weiter ins Spiel gebrachten Art. 11 Abs. 2 VO 2017/625 nichts für sich herleiten. Diese Vorschrift verpflichtet die zuständigen Behörden zur Festlegung bestimmter Korrekturverfahren und sieht insoweit ähnliche Schutzvorkehrungen vor, wie sie das Verbraucherinformationsgesetz in § 6 Abs. 3 Satz 2 und § 6 Abs. 4 enthält. Im Unterschied zur Ausgestaltung im Verbraucherinformationsgesetz ist die in Art. 11 VO 2017/625 als Leitbild formulierte, auf die behördliche Kontrolltätigkeit bezogene Transparenz allerdings nicht mit einem subjektiven Anspruch belegt (vgl. Heinicke in Zipfel/Rathke, a.a.O., § 2 VIG Rn. 2). So beschränkt sich Art. 11 Abs. 1 auf die Vermittlung eines generellen Bildes (UAbs. 1) bzw. auf die Übermittlung von aggregierten Informationen (UAbs. 2), sieht aber keine einzelfallbezogenen Publikationen vor (vgl. Rathke in Zipfel/Rathke, a.a.O., Art. 11 VO 2017/625 Rn. 9 f.). Auch Art. 11 Abs. 2 richtet sich an die mitgliedstaatlichen Instanzen und vermag keine subjektiven Rechte Einzelner zu begründen. Eine unmittelbare Verpflichtung zur Korrektur von fehlerhaften Informationen in konkreten Einzelfällen enthält die Vorschrift gerade nicht (vgl. Rathke in Zipfel/Rathke, a.a.O., Art. 11 VO 2017/625 Rn. 21). Anhaltspunkte dafür, dass der streitgegenständliche Kontrollbericht korrekturbedürftige „Ungenauigkeiten“ („any inaccuracies“, „toute inexactitude“) im Sinn dieser Vorschrift enthält, sind im Übrigen weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.
- 34** c) Da sich nach alledem der Bescheid bei einer über eine bloße summarische Prüfung hinausgehenden Betrachtung als rechtmäßig erweist, kommt es auf die Abwägung der widerstreitenden Interessen nicht mehr entscheidungserheblich an; die Folgenabschätzung hat sich vielmehr an der gesetzlichen Wertung des § 5 Abs. 4 VIG auszurichten (vgl. VGH BW, a.a.O., Rn. 42 ff.; OVG NW, a.a.O., Rn. 97 ff.). Die von der Antragstellerin monierte Vorwegnahme der Hauptsache (vgl. OVG Hamburg, B.v. 14.10.2019 - 5 Bs 149/19 - ZLR 2019, 866 = juris Rn. 19 ff.) ist in der Normstruktur des Verbraucherinformationsgesetzes angelegt. Mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG hat sich der Gesetzgeber ohne Verstoß gegen höherrangiges Recht entschieden, dem Informationsinteresse der Bürger generell einen höheren Stellenwert einzuräumen als dem Interesse des betroffenen Betriebs an der Geheimhaltung von Informationen über lebensmittelrechtliche Beanstandungen (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 13). Mangels erkennbarer Besonderheiten verbleibt es daher bei der gesetzlichen Grundentscheidung für den Sofortvollzug nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG, die nur bei erfolgreicher Inanspruchnahme von Eilrechtsschutz gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 und 3 VIG durchbrochen werden kann. Auf diese Rechtsschutzmöglichkeit sollte die Antragsgegnerin die betroffenen Unternehmen in den Rechtsbehelfsbelehrung:en zukünftig ausdrücklich hinweisen.
- 35** 2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Da der anwaltlich nicht vertretene Beigeladene keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat, entspricht es der Billigkeit, dass er seine etwaigen außergerichtlichen Kosten selbst trägt (vgl. § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG. Von einer Reduzierung des Streitwerts in Orientierung an Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 sieht der Senat - anders als das Verwaltungsgericht - ab. Mit den wechselseitigen Begehren ist, wie oben dargestellt, eine Vorwegnahme der Hauptsache verbunden. Einmal erteilte Informationen können nicht zurückgeholt werden; umgekehrt würden die vom Beigeladenen begehrten Informationen bei Erfolg des Eilantrags bzw. der Beschwerde aufgrund des mit einem Hauptsacheverfahren verbundenen Zeitaufwands ihre Relevanz weitgehend verlieren (vgl. NdsOVG, a.a.O., Rn. 19). Der Senat macht deshalb von seiner Befugnis gemäß § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG Gebrauch, die erstinstanzliche Festsetzung des Streitwerts von Amts wegen zu ändern.

37 Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Zitiervorschlag:

VGH München Beschl. v. 15.4.2020 – 5 CS 19.2087, BeckRS 2020, 6798