

An das
Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7

10557 Berlin

Vorab per Fax: (030) 9014-8790

17. April 2020

KLAGE

des Oliver Huizinga,


- Kläger zu 1 -

foodwatch e.V.
Brunnenstraße 181
10119 Berlin
Vertreten durch den Vorstand Martin Rücker

- Kläger zu 2 -

g e g e n

Land Berlin
Vertreten durch das Bezirksamt Mitte von Berlin
Abt. Ordnung, Personal und Finanzen
Ordnungsamt – Veterinär- und Lebensmittelaufsicht
13341 Berlin

- Beklagter -

wegen: Anspruch auf Information nach dem VIG

vorläufiger Gegenstandswert: 5.000,00 €

wir erheben

Klage

und beantragen,

1. den Beklagten zu verpflichten, den Klägern eine Kopie der Kontrollberichte zu den zum Zeitpunkt des Antrags vom 27. Februar 2019 beiden letzten lebensmittelrechtlichen Überprüfungen der Kantine im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Mohrenstraße 37, 10117 Berlin, herauszugeben,

2. hilfsweise zu 1), den Beklagten zu verpflichten, den Klägern Auskunft darüber zu erteilen, welche konkreten nicht zulässigen Abweichungen von Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und des Produktsicherheitsgesetzes, der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze bei den zum Zeitpunkt des Antrags vom 27. Februar 2019 letzten beiden lebensmittelrechtlichen Überprüfungen der Kantine im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Mohrenstraße 37, 10117 Berlin, festgestellt wurden,

3. weiter hilfsweise, den Beklagten zu verpflichten, den Klägern Auskunft darüber zu erteilen, ob bei den zum Zeitpunkt des Antrags vom 27. Februar 2019 letzten beiden lebensmittelrechtlichen Überprüfungen der Kantine im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Mohrenstraße 37, 10117 Berlin, nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und des Produktsicherheitsgesetzes, der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze festgestellt wurden.

Gegen eine Übertragung des Rechtsstreits auf den Einzelrichter und die Entscheidung durch den Berichterstatter haben wir keine Einwände.

Zur Klagebegründung tragen wir Folgendes vor:

A. Sachverhalt

Der Kläger zu 2), foodwatch e.V., ist ein anerkannter Verbraucherschutzverband.

Ich, der Kläger zu 1), bin Mitarbeiter des foodwatch e.V.

Wir begehren Auskunft über lebensmittelrechtliche Beanstandungen in dem im Antrag bezeichneten Betrieb.

Am 27. Februar 2019 stellte ich bei der Veterinär- und Lebensmittelaufsicht Bezirksamt Mitte von Berlin einen Informationsantrag über das Portal „Topf Secret“.

„Topf Secret“ ist eine gemeinsame Online-Plattform des Klägers zu 2) und der Initiative „FragDenStaat“. Die Plattform ermöglicht es Verbrauchern, einfach und schnell vorformulierte Informationsanfragen nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) an die zuständigen Behörden zu verschicken.

Beantragt wurde die Herausgabe folgender Informationen:

1. Welche Restaurants, Kantinen, Cafeterien oder Cafés sind am folgenden Standort vorhanden: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Mohrenstraße 37, 10117 Berlin
2. Wann haben die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsüberprüfungen in diesen Betrieben stattgefunden?
3. Kam es hierbei zu Beanstandungen? Falls ja, beantrage ich hiermit die Herausgabe der entsprechenden Kontrollberichte an mich.

Im Antrag wurde klargestellt, dass unter „Beanstandungen“ unzulässige Abweichungen von den Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) oder anderen geltenden Hygienevorschriften verstanden werden.

- Kopie des Informationsantrags vom 27. Februar 2019 (**Anlage K 1**) –

Mit Schreiben vom 4. März 2019 bestätigte mir das Bezirksamt Mitte den Eingang meines Informationsantrags und teilte mir mit, dass der betroffene Betrieb angehört werde. Aufgrund einer Vielzahl weiterer Anträge wurde mir in Aussicht gestellt, dass mit einer längeren Bearbeitungszeit meines Antrags zu rechnen sei.

- Kopie des Schreibens vom 4. März 2019 (**Anlage K 2**) -

Ich antwortete auf dieses Schreiben und erinnerte das Bezirksamt Mitte am 19. August 2019 erneut an die Bearbeitung meines Antrags

- Kopie meiner Schreiben vom 4. März und 19. August 2019
- (**Anlagenkonvolut K 3**) -

Mit Schreiben vom 27. November 2019 meldete sich das Bezirksamt Mitte erneut und teilte mit, dass weiterhin mit einer Bearbeitungszeit von mindestens 12 bis 15 Wochen zu rechnen sei.

- Kopie des Schreibens vom 27. November 2019 (**Anlage K 4**) -

Nach Ablauf der angekündigten Wartezeit, erreichte mich ein Schreiben des Bezirksamts Mitte vom 25. März 2020, mit welchem mitgeteilt wurde, dass sich die Bearbeitung meines Antrags nochmals mindestens 12-15 Wochen hinziehen wird.

Nun ist über ein Jahr nach Antragstellung Klage geboten.

B. Rechtliche Würdigung

Die Klage ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Dass neben mir, dem Kläger zu 1), als diejenige natürliche Person, die den Antrag gestellt hat, auch der Kläger zu 2) als Verein Klage erhebt, erklärt sich damit, dass der Informationsantrag auch so aufgefasst werden könnte, dass ich die Auskunft für den foodwatch e.V. begehre. Für den Fall, dass das Gericht zu der Auffassung gelangt, dass der Antrag im Auftrag des foodwatch e.V. gestellt wurde, wird daher in Kenntnis der entstehenden zusätzlichen Kosten auch für diesen Klage erhoben. Erteilt das Gericht in der mündlichen Verhandlung einen entsprechenden Hinweis, werden wir eine der beiden Klagen zurücknehmen und den Klageantrag entsprechen reduzieren.

Bei dem Hauptantrag handelt es sich um eine Verpflichtungsklage auf Herausgabe einer Kopie der Kontrollberichte, die gemäß § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO statthaft ist. Lebensmittelrechtliche

Beanstandungen werden von den Behörden üblicherweise in den Kontrollberichten dokumentiert. Daher haben wir einen Anspruch auf Herausgabe einer Kopie dieses Dokuments.

Mit dem ersten Hilfsantrag wird hilfsweise für den Fall, dass das Gericht einen Anspruch auf Übersendung einer Kopie der vollständigen Kontrollberichte selbst verneint, Auskunft über festgestellte Beanstandungen durch eine vollständige Auflistung der konkreten nicht zulässigen Abweichungen begehrt.

Der zweite Hilfsantrag bezieht sich auf den Fall, dass das Gericht das Bestehen einen Informationsanspruchs bezüglich festgestellter Beanstandungen deshalb verneint, weil tatsächlich keine nicht zulässigen Abweichungen festgestellt wurden. Für diesen Fall wird hilfsweise die Verpflichtung des Beklagten zur Erteilung der unter 3. des Informationsantrags beantragten Auskunft, ob im Rahmen der beiden letzten lebensmittelrechtlichen Informationen Beanstandungen festgestellt wurden, beantragt.

Die Klage ist gem. § 75 VwGO abweichend von § 68 VwGO zulässig, da über meinen Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden wurde. Auch die aktuelle Lage durch das neuartige Coronavirus (SARS-CoV-2) kann die zeitliche Verzögerung nicht erklären, da die Antragstellung nach dem VfG bereits mehr als ein Jahr vor dem Ausbruchsgeschehen erfolgte.

II. Begründetheit

Die Nichtherausgabe der Informationen ist rechtswidrig und verletzt uns in unseren Rechte, § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO. Wir haben Anspruch auf den noch nicht gewährten Informationszugang gemäß den Nummern 2 und 3 des Antrags vom 27. Februar 2019.

1. Bestehen des Informationsanspruchs

a. Anspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VfG

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VfG hat jeder Zugang

„zu allen Daten über von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen

- a) *des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und des Produktsicherheitsgesetzes,*
 - b) *der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen,*
 - c) *unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze*
- sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben a bis c genannten Abweichungen getroffen worden sind.“*

Da der Informationsanspruch als voraussetzungsloses Jedermannsrecht gewährleistet ist, sind die diesbezüglichen Informationen herauszugeben.

Bei der begehrten Information, ob bei den letzten beiden lebensmittelrechtlichen Kontrollen Beanstandungen festgestellt wurden, handelt es sich um eine Information in diesem Sinne.

Ebenso sind die begehrten Kontrollberichte, in denen die Beanstandungen dokumentiert sind, Daten im Sinne des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG (VG München, Beschluss vom 8. Juli 2019 – M 32 SN 19.1346, juris Rn. 52; VG Dresden, Beschlüsse vom 3. September 2019 und 13. September 2019, 6 L 545/19 – 6 L 622/19).

Der umfassend gewährte Informationsanspruch nach § 2 Abs. 1 S. 1 VIG wurde im Sommer 2019 mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. August 2019 (BVerwG, 7 C 29.17) gestärkt. Das Verbraucherinformationsgesetz bezwecke einen weiten Informationszugang, um Einzelpersonen zu Sachwaltern des Allgemeininteresses zu machen. Gemäß dem gesetzgeberischen Leitbild des mündigen Verbrauchers sollen die bei der Behörde vorhandenen Informationen grundsätzlich ungefiltert zugänglich gemacht werden (BVerwG a.a.O., mit Verweis auf: BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 - BVERWG Aktenzeichen 7B2214 7 B 22.14 - Buchholz 404.1 VIG Nr. 1 Rn. 10 sowie BT-Drs. 16/5404 S. 7; vgl. auch Heinicke, in: Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Stand November 2018, § 2 VIG Rn. ZIPRATHKOLMR 2018 VIG § 2 Randnummer 7; Rossi, in: Gersdorf/Paal, BeckOK, Informations- und Medienrecht, Stand Mai 2019, § VIG § 2 VIG Rn. 5).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil auch klargestellt, dass der Anspruch auf Zugang zu Verbraucherinformationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt ist.

Auf diese Grundsatzentscheidung folgten mehrere Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten, die im einstweiligen Rechtsschutzverfahren festgestellt haben, dass die Entscheidung der Behörde, dem Antragsteller die beantragten Informationen herauszugeben, auch bei über „Topf Secret“ gestellten Anträgen offensichtlich rechtmäßig ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, 10 S 1891/19, 10 S 2077/19, 10 S 2078/19, 10 S 2614/19, 10 S 2647/19, 10 S 2685/19 und 10 S 2687/19; OVG NRW, 15 B 1000/19 und 15 B 814/19; Niedersächsisches OVG, 2 ME 707/19).

b. Anspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG

Darüber hinaus ergibt sich der Informationsanspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG.

Hiernach hat jeder Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über

„Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern, einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen“

Hierzu zählen auch solche Daten, die die routinemäßigen Betriebskontrollen oder Probenahmen, einschließlich der Analysen und Untersuchungen der Proben, betreffen, insbesondere deren Ergebnisse (OVG Münster, Urteile vom 1. April 2014 – 8 A 654/12 und 8 A 655/12, juris Rn. 127 bzw. 157; OVG Münster, Urteil vom 12. Dezember 2016 – 13 A 846/15, juris Rn. 109).

Da es vorliegend um Ergebnisse von Betriebskontrollen geht, bei denen es sich um Überwachungsmaßnahmen im Sinne der oben genannten Vorschrift handelt, stützt sich der Anspruch auf Herausgabe der Kontrollberichte auch auf diese Vorschrift.

2. Kein Ausschluss des Informationsanspruchs

Der Anspruch ist auch nicht ausgeschlossen. Insbesondere ist der Antrag weder rechtsmissbräuchlich noch stellt die Informationsherausgabe nach dem VIG eine unzulässige Umgehung der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die staatliche Publikumsinformation nach § 40 Abs. 1 lit. a LFGB oder eine Verletzung von Grundrechten dar.

a. Kein missbräuchlich gestellter Antrag

Es liegt kein missbräuchlich gestellter Antrag im Sinne von § 4 Abs. 4 VIG vor. Um diesem Argument wegen einer angeblichen nicht dem Zweck des VIG entsprechenden Motivation zuvorzukommen, wird unter Verweis auf die oben genannte Rechtsprechung Folgendes ausgeführt:

Dass der Antrag nicht missbräuchlich gestellt war, folgt schon daraus, dass der Ausschluss rechtsmissbräuchlicher Anfragen in § 4 Abs. 4 S. 1 VIG der auskunftspflichtigen Stelle lediglich eine „angemessene Reaktion auf überflüssige Anfragen sowie querulatorische Begehren“ ermöglichen soll. Die Vorschrift vermittelt den betroffenen Unternehmen hingegen kein subjektives Abwehrrecht gegen die Auskunftserteilung, was sich eindeutig aus der Gesetzesbegründung zum VIG (BT-Drucksache 16/1408 S. 12) und dem in § 4 Abs. 1 S. 2 VIG genannten Beispiel überflüssiger Informationsanträge ergibt. Die Regelung in § 4 Abs. 4 VIG soll somit lediglich den behördenbezogenen Missbrauch ausschließen (VGH München, Beschluss vom 6. Juli 2015 – 20 ZB 14.977, juris Rn. 8; VGH München, Urteil vom 16. Februar 2017 – 20 BV 15.2208, juris Rn. 32; so auch VG Cottbus, Beschlüsse vom 4. April 2019 und 15. Mai 2019 – VG 1 L 97/19 und VG 1 L 156/19; VG Augsburg, Urteil vom 30. April 2019 – Au 1 K 19.244, juris; VG Düsseldorf, Beschluss vom 7. Juni 2019 – 29 L 1226/19, juris Rn. 61 ff.; VG Sigmaringen, Beschluss vom 8. Juli 2019 – 5 K 3162/19, juris Rn. 18; VG Dresden, Beschlüsse vom 3. September 2019 und 13. September 2019, 6 L 545/19 – 6 L 622/19).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem oben genannten Grundsatzurteil klargestellt, dass selbst dann kein missbräuchlicher Antrag angenommen werden kann, wenn der Antragsteller mit den beantragten Informationen die Unterstützung einer politischen Kampagne beabsichtigt. Das Gericht führte wörtlich aus:

„Vielmehr ist eine solche Öffentlichkeitsarbeit, solange sie mit Mitteln des geistigen Meinungskampfes erfolgt und nicht auf der Grundlage falscher, verfälschter oder sonst wie manipulierter Informationen geführt wird, mit Rücksicht auf die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich zulässig“

(vgl. BVerwG, a.a.O.)

Ebenso deutlich lehnt der VGH Baden-Württemberg die Annahme von Rechtsmissbrauch ab:

„Die Bestimmung darf nicht dazu genutzt werden, die Voraussetzungslosigkeit des VIG-Anspruchs (d.h. gesetzlicher Verzicht auf das Vorliegen eines besonderen Interesses oder einer Betroffenheit, Unbeachtlichkeit der vom Antragsteller mit dem Informationszugang verfolgten Ziele) zu konterkarieren. Deshalb kann von der fehlenden Erkennbarkeit sachlicher Motive für das Begehren auf Informationszugang nicht kurzerhand auf einen missbräuchlich gestellten Antrag geschlossen werden (Rossi in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2014, VIG § 4 Rn. 17). (...) Ein verwendungsbezogener Missbrauch kann nicht etwa deshalb angenommen werden, weil der den Beigeladenen unterstützende Plattformbetreiber die Informationen erlangen und seinerseits im Internet veröffentlichen könnte. (...) Schließlich läge eine derartige Internetveröffentlichung keineswegs außerhalb der Zwecke des VIG. Im Gegenteil, es entspricht der ausdrücklichen Zwecksetzung des § 1 VIG, den Markt transparenter zu gestalten, sodass in einer Internetpublikation eine Stärkung des Verbraucherschutzes gesehen werden kann (VG Düsseldorf, Beschluss vom 07.06.2019, Az: 29 L 1226/19 Rn. 64). Der VIG-Anspruchsteller ist sogar als „Sachwalter der Allgemeinheit“ bezeichnet worden (BayVGH, Beschluss vom 06.07.2015 – 20 ZB 14.977 – juris Rn. 11). Auch bei einer Zurückhaltung in der Verwendung derart zugespitzter Begrifflichkeiten kann hier von einem im Sinne des § 4 Abs. 4 S. 1 VIG missbräuchlich gestellten Antrag seitens des Beigeladenen keine Rede sein. Dem Beigeladenen lässt sich nicht entgegenhalten, dass sein Informationszugangsbegehren erkennbar nicht den Zwecken des VIG – Herstellung von Transparenz, Aufdeckung etwaiger Missstände – dient. Deshalb kann von einem „Rechtsmissbrauch“, der zur Ablehnung des VIG-Antrags führen müsste, nicht gesprochen werden.“

Ebenso hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (Beschluss vom 16.01.2020 - Az. 2 ME 707/19) entschieden, dass es mit der Zielsetzung des VIG – eine umfängliche Information der Marktteilnehmer zu gewährleisten – vereinbar ist, dass Verbraucher die Informationen im Internet veröffentlichen. Das Interesse des betroffenen Betriebes, dass den Verbrauchern Hygienemängel und andere Rechtsverstöße verborgen bleiben, sei demgegenüber weniger schutzwürdig.

b. Keine Umgehung von § 40 Abs. 1 lit. a LFGB

Der voraussetzungslos gewährleistete Informationsanspruch wird auch nicht durch die im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 2018 (Az. 1 BvF 1/13) gestellten Anforderungen an die Vereinbarkeit von § 40 Abs. 1a LFGB mit Art. 12 Abs. 1 GG (Information über Behebung des Verstoßes, Erheblichkeit, zeitliche Befristung) eingeschränkt. Auch das hat die o.g. Rechtsprechung klargestellt.

Denn zwischen der antragsgebundenen Information nach dem VIG einerseits und der aktiven staatlichen Information der Öffentlichkeit nach § 40 Abs. 1a LFGB andererseits bestehen – auch im Falle einer Publikation der Informationen durch die privaten Antragsteller – grundlegende Unterschiede.

In seinem Urteil vom 29. August 2019 hat das Bundesverwaltungsgericht in Kenntnis des in der mündlichen Verhandlung mehrfach zur Sprache gekommenen Verbraucherportals „Topf Secret“ seine diesbezügliche Rechtsprechung bestätigt und ausgeführt:

„Zwischen beiden Arten der Information bestehen allerdings große Unterschiede, die es ausschließen, die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohne Weiteres auf die antragsgebundene Informationsgewährung zu übertragen. Wie der Senat in seinem Beschluss vom 15. Juni 2015 - Aktenzeichen 7B2214 7 B 22.14 - (Buchholz 404.1 VIG Nr. 1 Rn. 12) ausgeführt hat, verschafft das aktive Informationsverhalten des Staates an alle Marktteilnehmer den übermittelten Informationen breite Beachtung und gesteigerte Wirkkraft auf das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer. Die Auswirkungen einer antragsgebundenen Informationsgewährung auf das Wettbewerbsgeschehen bleiben dahinter qualitativ und quantitativ weit zurück.“

Dem hat sich auch der VGH Baden-Württemberg angeschlossen. „Umgehung“ setze im Rechtssinne einen (zumindest teilweise) identischen Regelungsgehalt zweier Tatbestände mit divergierenden Anforderungen (und gegebenenfalls abweichenden Rechtsfolgen) voraus. Das treffe bei einer aktiven staatlichen Informationsmaßnahme (nach dem LFGB) einerseits und dem individuellen Informationszugangsanspruch (nach dem VIG) andererseits nicht zu, selbst wenn der (VGH Baden-Württemberg, a.a.O. unter Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 15.06.2015 – 7 B 22/14 – NVwZ 2015, 1297).

Von einer fehlenden Vergleichbarkeit der beiden Informationsformen geht im Übrigen auch der Bundesgesetzgeber aus. Er hat zur Umsetzung der durch das BVerfG formulierten

Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit von § 40 Abs. 1a LFGB einen neuen § 40 Abs. 4a LFGB eingeführt. In Bezug auf das VIG hat er hingegen keinen Anpassungsbedarf gesehen (hierauf hinweisend auch VG Sigmaringen, Beschluss vom 8. Juli 2019 – 5 K 3162/19, juris Rn. 19). Hierbei ist auch keine nicht intendierte Regelungslücke anzunehmen, zumal in der Gesetzesbegründung zum neuen § 40 Abs. 4a LFGB explizit festgestellt wird, dass etwaige Ansprüche auf Zugang zu den betreffenden Informationen auf Antrag von der Regelung unberührt bleiben (BT-Drs. 19/4726, S. 8).

c. Keine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG

aa. Kein Eingriff in die Berufsfreiheit

Nach hiesiger Auffassung liegt bereits kein Eingriff in die Berufsfreiheit vor.

Aufgrund der oben beschriebenen Unterschiede zwischen aktiver staatlicher Information der gesamten Öffentlichkeit und antragsgebundener Information eines einzelnen Antragstellers kann bei letzterer nicht einmal ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG angenommen werden. Die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Hygienepringer-Beschluss an die Verhältnismäßigkeit der Einschränkung der Berufsfreiheit durch Informationen nach § 40 Abs. 1a LFGB entwickelt hat, kommen schon aus diesem Grund nicht zum Tragen.

In seinem Hygiene-Pranger-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht seine im Glykolwein-Beschluss aufgestellten Maßstäbe zur Annahme eines Eingriffs durch eine amtliche Informationstätigkeit bestätigt.

Die amtliche Information der Öffentlichkeit komme in ihrer Zielsetzung und ihren mittelbar-faktischen Wirkungen einem Eingriff als funktionales Äquivalent dann gleich,

„wenn sie direkt auf die Marktbedingungen konkret individualisierter Unternehmen zielt, indem sie die Grundlagen der Entscheidungen am Markt zweckgerichtet beeinflusst und so die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändert.“

(BVerfG, Beschluss vom 21. März 2018 – 1 BvF 1/13, BVerfGE 148, 40, Rn. 28)

Diese Voraussetzungen sah das Bundesverfassungsgericht bei Veröffentlichungen nach § 40 Abs. 1a LFGB als gegeben an, da diese in ihrer Zielgerichtetheit und Wirkung einem Eingriff in die Berufsfreiheit gleichkommen. Hierzu führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„§ 40 Abs. 1a LFGB verpflichtet die Behörden, der Öffentlichkeit lebensmittel- und futtermittelrechtliche Verstöße von Unternehmen umfassend und in unternehmensspezifisch individualisierter Form mitzuteilen. Die umfassende Information der Verbraucher erfolgt zu dem Zweck, diese in die Lage zu versetzen, ihre Konsumententscheidung in Kenntnis der veröffentlichten Missstände zu treffen und gegebenenfalls vom Vertragsschluss mit den benannten Unternehmen abzusehen. Die Information zielt also direkt auf eine Veränderung der Marktbedingungen konkret adressierter Unternehmen. Diese Veränderungen sind für die betroffenen Unternehmen nicht bloßer Reflex einer nicht auf sie ausgerichteten gesetzlichen Regelung. Die informationellen Grundlagen von Konsumententscheidungen zu verändern, ist vielmehr der originäre Zweck der Regelung (vgl. BTDrucks 17/7374, S. 2).“

(BVerfG, Beschluss vom 21. März 2018 – 1 BvF 1/13, BVerfGE 148, 40, Rn. 29)

Entscheidend für die Annahme eines Grundrechtseingriffs war für das BVerfG also das „direkte Abzielen“ der staatlichen Information auf eine „Änderung der Marktbedingungen“ konkret adressierter Unternehmen.

Wenn eine informationspflichtige Stelle einen Informationsantrag nach Maßgabe des VIG beantwortet und dem Antragsteller die begehrten Informationen erteilt, kommt es weder zu einer Änderung der Marktbedingungen eines konkreten Unternehmens, noch zielt die Behörde darauf ab.

Gezielt informiert wird anders als im Rahmen des § 40 Abs. 1a LFGB nicht der „Markt“, bestehend aus potentiell *allen* Marktteilnehmern, sondern allein der jeweilige Antragsteller. Dieser allein kann jedoch mit seiner individuellen Konsumententscheidung die Marktbedingungen eines Unternehmens nicht ändern. Hinsichtlich der Wirkungen auf das Marktgeschehen ist entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners gerade entscheidend, ob die gesamte Öffentlichkeit über einen Missstand informiert wird und daher potentiell eine Vielzahl von Personen ihre Konsumententscheidungen ändert, oder nur eine einzelne Person.

Zumal die Information des VIG-Antragstellers keine Wirkungen auf das Marktgeschehen entfaltet, ist auch die zweite Voraussetzung für das Vorliegen eines Eingriffs, wonach diese Wirkung gerade durch die staatliche Stelle *bezweckt* sein muss, nicht gegeben. Der informationspflichtigen Stelle geht es gerade nicht darum, das Verhalten aller Marktteilnehmer zu steuern. Sie beantwortet lediglich die individuelle Informationsanfrage.

Auch in dem Fall, dass der private Antragsteller die an ihn herausgegebene Information veröffentlicht, kann keine Veränderung der Marktbedingungen angenommen werden. Wie oben dargelegt, entfaltet eine private Veröffentlichung wegen der geringeren Autorität und das Fehlen eines Informations nach § 40 Abs. 1a LFGB inhärenten warnenden Charakters keine vergleichbaren Auswirkungen auf das Marktgeschehen.

Und selbst wenn man die Auffassung vertreten würde, dass die Publikation von Kontrollberichten durch private VIG-Antragsteller zu grundrechtsbeeinträchtigenden Veränderungen der Marktbedingungen führen, läge in der Beantwortung der VIG-Anfrage durch die informationspflichtige Stelle nur dann ein (mittelbarer) Grundrechtseingriff, wenn ihr dieses Verhalten zugerechnet werden könnte.

Für die Frage der Zurechenbarkeit ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zunächst die Zielrichtung der staatlichen Handlung entscheidend. In der Scientology-Entscheidung rechnete das Bundesverwaltungsgericht die grundrechtsbeeinträchtigende Vertragsablehnung durch ein privates Unternehmen der staatlichen Behörde zu, weil die von ihr herausgegebene Schutzzerklärung „voraussetzungsgemäß dazu bestimmt [war], den Geschäftspartner des Verwenders zur Offenlegung seiner Zugehörigkeit zur Scientology zu zwingen.“ (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2005 – 7 C 20/04, juris Rn. 25).

Auch in der Osho-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts war ausschlaggebend, dass die Tätigkeit des subventionierten Vereins bewusst gefördert werden sollte und die finanzielle Förderung „nach Zielrichtung und Wirkungen“ den eigenen warnenden Äußerungen des Staates ähnelte. Entscheidend war, dass es dem Staat zumindest auch und gerade auf die Warnungen des Vereins vor der Tätigkeit von Jugendsekten ankam (BVerwG, Urteil vom 27. März 1992 – 7 C 21/90, BVerwGE 90, 112-127, Rn. 29).

Dass die informationspflichtige Stelle bei der Beantwortung einer Informationsanfrage gerade *beabsichtigt*, dass der private Antragsteller diese Informationen veröffentlicht und hierdurch

die Konsumententscheidungen der Marktteilnehmer zum Nachteil des betroffenen Unternehmens beeinflussen, ist jedoch nicht anzunehmen.

Vielmehr ist zum Zeitpunkt der Beantwortung einer Informationsanfrage schon völlig unklar, ob, wo und wie der Antragsteller die Informationen veröffentlicht. Weder der Umstand, dass die Informationsanfrage über „Topf Secret“ gestellt wurde, noch der Umstand, dass der Antragsteller in der Vergangenheit bereits Informationen veröffentlicht hat, lassen sicher auf eine Veröffentlichungsabsicht schließen. Abgesehen davon besteht die Möglichkeit, dass Antragsteller nach Erlangung der beantragten Informationen im Internet veröffentlichen, stets – nicht nur im Falle einer Antragstellung über „Topf Secret“ (hierauf hinweisend auch VG Mainz, Beschluss vom 5. April 2019- 1 L 103/19.MZ, n.v.). Die Absicht zu Veröffentlichung behördlicher Informationen zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag kann nie sicher ausgeschlossen werden. So dürfte der Großteil der Antragsteller über einen Facebook-Account verfügen, in den sie die Kontrollberichte einstellen könnten.

Auch der VGH Baden-Württemberg sieht die Annahme eines Grundrechtseingriffs kritisch:

„Das Grundrecht der Berufsfreiheit vermittelt kein Recht des Unternehmens, nur so von anderen dargestellt zu werden, wie es gesehen werden möchte oder wie es sich und seine Produkte selber sieht“
(VGH Baden-Württemberg, a.a.O.).

bb. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Selbst wenn man – wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29. August 2019 - von einem Eingriff in die Berufsfreiheit ausgeht, ist dieser jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat deutlich gemacht, dass die antragsgebundene Information der Öffentlichkeit über festgestellte nicht zulässige Abweichungen u.a. von Anforderungen des lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches legitimen Zwecken des Verbraucherschutzes dient. Soweit die Veröffentlichung für die Betroffenen negative Folgen entfalte, sei der potentiell gewichtige Grundrechtseingriff dadurch relativiert, dass die betroffenen Unternehmen negative Öffentlichkeitsinformationen durch rechtswidriges Verhalten selbst veranlasst haben.

„Die beanstandeten Rechtsvorschriften (§ 2 I 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 S. 5 Nr. 1 VIG) sind auch nicht unverhältnismäßig im engeren Sinn. Der Gesetzgeber hat mit § 2 I 1 Nr. 1 VIG eine verfassungsrechtlich vertretbare Bewertung und Abwägung der gegenläufigen Interessen vorgenommen. Die angegriffenen Regelungen verfolgen wichtige Ziele des Verbraucherschutzes. Im Grundsatz ist es angemessen, die Interessen der Unternehmen im Fall eines im Raum stehenden Rechtsverstoßes hinter die Schutz- und Informationsinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher zurücktreten zu lassen. Dass die Rechtsverstöße nicht notwendig mit einer Gesundheitsgefährdung verbunden sind, steht dem nicht entgegen, weil auch der Schutz vor Täuschung und der Nichteinhaltung hygienischer Anforderungen und die Ermöglichung eigenverantwortlicher Konsumententscheidungen legitime Zwecke des Verbraucherschutzes sind (so auch BVerfGE 148, 40 = NJW 2018, 2109 Rn. 49 zu § 40 Ia LFGB). Diese legitimen Zwecke rechtfertigen es auch, dass der Zugang zu Informationen im Sinne von § 2 I 1 Nr. 1 VIG gem. § 3 S. 5 Nr. 1 VIG nicht unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt werden kann.“

III. Art der Informationsgewährung

Hinweisen möchte ich auch darauf, dass vorliegend kein wichtiger Grund für eine Abweichung von der gewünschten Art der Informationserteilung vorliegt. Insbesondere wäre es ermessensfehlerhaft, die Auskunft nur im Rahmen von Akteneinsicht oder bloße mündliche Auskunftserteilung zugänglich zu machen (so auch VG Weimar, Beschluss vom 23. Mai 2019 – 8 E 423/19, juris Rn. 25 f.; VG Augsburg, Urteile vom 30. April 2019 – Au 1 K 19.244; Au 1 K 19.242, juris).

Gemäß § 6 Abs. 1 S. 1, 2 VIG ist der Informationszugang vorrangig auf die Art zu gewähren, die der Antragsteller in seinem Antrag begehrt hat. Eine Informationserteilung auf andere Art darf nur aus wichtigem Grund erfolgen.

Bei den über „Topf Secret“ gestellten Informationsanträgen wird um eine Antwort in elektronischer Form (E-Mail) gebeten. Regelmäßig werden die Informationen jedoch per Post übersandt; teilweise aber auch im Wege der Akteneinsicht oder sogar nur mündlich erteilt. Als Begründung wird meist die unterstellte Veröffentlichungsabsicht der Antragstellerin oder des Antragstellers angeführt.

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Rechtsprechung, kann diese Argumentation nicht greifen. Ein wichtiger Grund im Sinne des § 6 Abs. 1 S. 2 VIG liegt auch bei einer anschließenden Veröffentlichung der erlangten Informationen nicht vor.

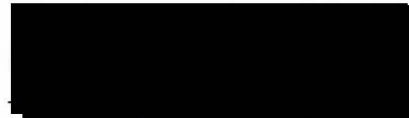
IV. Ergebnis

Nach alledem ist der Klage vollumfänglich stattzugeben.

Drei Kopien anbei.



Oliver Huizinga



Martin Rucker, vertretungsberechtigter Vorstand des foodwatch e.V.