GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com
douhaire@geulen.com

www.geulenklinger.com

Vorab per Telefax: (030) 9014-8790
Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7

10557 Berlin

23. September 2019

In der Verwaltungsstreitsache

1. Arne Semsrott,
2. Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

g e g e n

Land Berlin,

VG 14 K 336.19

beantragen wir zu der am 6. September 2019 erhobene Klage:

> 1. den Bescheid vom 26. April 2019 (GZ: OrdVetLeb 21-19-L-200) in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 7. August 2019 (GZ: BüDOrdJug-Dez) aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, eine Kopie der Kontrollberichte zu den beiden letzten lebensmittelrechtlichen Überprüfungen des Marktes „Rewe", Nonnendammallee 120, 13629 Berlin, an die Kläger herauszugeben,
>
> 2. hilfsweise zu 1), den Bescheid vom 26. April 2019 (GZ: OrdVetLeb 21-19-L-200) in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 7. August 2019 (GZ: BüDOrdJugDez) aufzuheben und 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 letzten beiden lebensmittelrechtlichen Überprüfungen des Marktes „Rewe", Nonnendammallee 120, 13629 Berlin festgestellt wurden,

3. weiter hilfsweise, den Bescheid vom 26. April 2019 (GZ: OrdVetLeb 21-19-L-200) in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 7. August 2019 (GZ: BüDOrdJugDez) aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, den Klägern Auskunft darüber zu erteilen, ob bei den letzten beiden lebensmittelrechtlichen Überprüfungen des Marktes „Rewe", Nonnendammallee 120, 13629 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.

Die Vollmachten der Kläger legen wir bei (**Anlage K 1**).

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

Zur Klagebegründung tragen wir unter Voranstellung einer Gliederung Folgendes vor:

A. Sachverhalt 3

B. Rechtliche Würdigung 5

I. Zulässigkeit 5

II. Begründetheit 6

1. Bestehen eines Informationsanspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG 6

2. Informationsanspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG 7

3. Kein Ausschluss des Informationsanspruchs 8

a. Kein Rechtsmissbrauch 9

b. Keine Umgehung von § 40 Abs. 1a LFGB 14

aa. Fehlende Vergleichbarkeit in quantitativer Hinsicht 16

bb. Fehlende Vergleichbarkeit in qualitativer Hinsicht 21

cc. Folglich: Kein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG 27

c. Trennung zwischen Informationszugang und Informationsverwendung 30

III. Art der Informationsgewährung 32

A. Sachverhalt

Der Kläger zu 2), Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., ist ein gemeinnütziger Verband, der sich für Transparenz und Informationsfreiheit einsetzt.

Der Kläger zu 1) ist Mitarbeiter des Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. und Projektleiter der von der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. getragenen Initiative „FragDenStaat".

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

Am 24. April 2019 stellte der Kläger zu 1) beim Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsamt Berlin Spandau einen Informationsantrag über das Portal „Topf Secret".

„Topf Secret" ist eine gemeinsame Online-Plattform von foodwatch e.V. 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. Wann haben die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsüberprüfungen im folgenden Betrieb stattgefunden:
Rewe
Nonendammallee 120
13629 Berlin

2. Kam es hierbei zu Beanstandungen? Falls ja, beantrage ich hiermit die Herausgabe des entsprechenden Kontrollberichts 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 24. April 2019 (**Anlage K 2**) -

Mit Bescheid vom 26. April 2019 lehnte das Bezirksamt Spandau von Berlin, Abteilung Bürgerdienste, Ordnung und Jugend, Ordnungsamt – Veterinär- und Lebensmittelaufsicht den Antrag ab.

- Kopie des Bescheids vom 26. April 2019 (**Anlage K 3**) -

Zur Begründung führte der Beklagte aus, dass der Antrag über die Plattform „Topf Secret" gestellt wurde und daher von einer missbräuchlichen Antragstellung auszugehen sei. Intention des Antrags sei kein individuelles Informationsinteresse. Aus den Erläuterungen auf der Online-Plattform ergebe sich, dass eine Sammlungs- und Veröffentlichungsabsicht der tatsächliche Grund der Anfrage sei. Ein solches Veröffentlichungsrecht bestehe aber nicht. Eine Veröffentlichung würde die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die das BVerfG an eine staatliche Verbraucherinformation nach § 40 Abs. 1a LFGB stellt, umgehen.

Mit Schreiben vom 3. Mai 2019 legte der Kläger zu 1) Widerspruch gegen den Bescheid ein.

- Kopie des Widerspruchs vom 3. Mai 2019 (**Anlage K 4**) -

In der Widerspruchsbegründung wird unter Erörterung der Funktionsweise von „Topf Secret" klargestellt, dass der Antrag nicht rechtsmissbräuchlich ist. Aus dem Umstand, dass der Antrag über das Verbraucherportal „Topf Secret" gestellt wurde, lasse sich nicht auf dessen Rechtsmissbräuchlichkeit schließen. Es wird klargestellt, dass keine automatisierte Veröffentlichung von Kontrollberichten auf der Webseite des Portals erfolgt. Vielmehr bedürfe es für die Veröffentlichung im Regelfall eines aktiven Entschlusses der den Informationsantrag stellenden Person. Abgesehen davon stehe eine etwaige Veröffentlichung dem Informationsanspruch nicht entgegen. Die vom BVerfG gestellten Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit staatlichen Informationshandelns nach § 40 Abs. 1a LFGB seien auf die antragsgebundene Information nach dem VIG nicht übertragbar. Zwischen beiden Arten des Informationshandelns bestünden grundlegende Unterschiede in quantitativer und qualitativer Hinsicht.

Mit Widerspruchsbescheid vom 7. August 2019 wies der Beklagte den Widerspruch zurück.

Kopie des Widerspruchsbescheids vom 7. August 2019 (**Anlage K 5**) -

Zur Begründung der Ablehnung vertieft der Beklagte seine Ausführungen des Ausgangsbescheids zur angeblichen Rechtsmissbräuchlichkeit des Informationsantrags.

B. Rechtliche Würdigung

Die Klage ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Dass neben 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 der Kläger zu 1) die Auskunft für den Open Knowledge Foundation e.V. begehrt. Für den Fall, dass das Gericht zu der Auffassung gelangt, dass der Antrag im Auftrag des Open Knowledge Foundation e.V gestellt wurde, wird daher in Kenntnis der entstehenden zusätzlichen Kosten auch für diesen Klage erhoben. Erteilt das Gericht in der mündlichen Handlung 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 in Form der Versagungsgegenklage, die gemäß § 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO statthaft ist. Lebensmittelrechtliche Beanstandungen werden von den Behörden üblicherweise in den Kontrollberichten dokumentiert. Daher haben die Kläger 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 2. des Informationsantrags beantragten Auskunft, *ob* im Rahmen der beiden letzten lebensmittelrechtlichen Informationen Beanstandungen festgestellt wurden, beantragt.

Das Vorverfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt. Sollte das Gericht den eingelegten Widerspruch allein dem Kläger zu 1) zurechnen, stünde dies der Zulässigkeit auch der Klage des Klägers zu 2) nicht entgegen. Denn im Zusammenhang mit dem Widerspruch des Klägers zu 1) hat der Beklagte die Sache bereits geprüft. Zudem lässt das Verhalten des Beklagten sicher erwarten, dass auch ein Widerspruch des Klägers zu 2) keinen Erfolg hätte.

II. Begründetheit

Die Ablehnung des Informationsantrags ist rechtswidrig und verletzt die Kläger in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO. Die Kläger haben Anspruch auf den noch nicht gewährten Informationszugang gemäß dem Antrag vom 24. April 2019.

1. Bestehen eines Informationsanspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG 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 unter Ziff. 2 S. 1 des Antrags vom 9. April 2019 begehrten Information, ob bei den letzten beiden lebensmittelrechtlichen Kontrollen Beanstandungen festgestellt wurden, handelt es sich um eine Information in diesem Sinne.

Ebenso sind die mit Ziff. 2 S. 2 des Informationsantrags 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).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 29. August 2019 (Az. 20 BV 15.2208) klargestellt, dass der Anspruch auf Zugang zu Verbraucherinformationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt ist. Wir fügen die Pressemitteilung des BVerwG als

Anlage K 6

bei.

2. Informationsanspruch 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.

3. Kein Ausschluss des Informationsanspruchs

Der Beklagte verneint den voraussetzungslos gewährleisteten Informationsanspruch allein deshalb, weil der Antrag über das Verbraucherportal „Topf Secret" gestellt wurde.

Diese Auffassung kann einer rechtlichen Überprüfung nicht standhalten und widerspricht der Auffassung zahlreicher Verwaltungsgerichte, die die Rechtmäßigkeit der Herausgabe von über das Portal „Topf Secret" beantragten Informationen positiv festgestellt haben. Die Möglichkeit der Veröffentlichung der begehrten Informationen auf „Topf Secret" führe weder zur Rechtsmissbräuchlichkeit eines Informationsantrags, noch zur Unverhältnismäßigkeit der Informationsherausgabe, so

- VG Mainz, Beschluss vom 5. April 2019- 1 L 103/19.MZ (**Anlage K 7**)
- VG Augsburg, Urteil vom 30. April 2019 – Au 1 K 19.244, juris
- VG Cottbus, Beschlüsse vom 4. April 2019 und 15. Mai 2019 – VG 1 L 97/19 und VG 1 L 156/19 (**Anlage K 8**)
- VG Weimar, Beschluss vom 23. Mai 2019 – 8 E 423/19 We, juris
- VG Düsseldorf, Beschluss vom 7. Juni 2019 – 29 L 1226/19, juris
- VG Gießen, Beschluss vom 18. Juni 2019 – 4 L 1902/19 (**Anlage K 9**)
- VG München, Beschlüsse vom 8. Juli 2019 – M 32 SN 19.1346 und M 32 SN 19.1389, juris
- VG Sigmaringen, Beschluss vom 8. Juli 2019 – 5 K 3162/19, juris
- VG Karlsruhe, Beschluss vom 18. September 2019 – 3 K 5407/19 (**Anlage K 10**)
- VG Dresden, VG Dresden, Beschlüsse vom 3. September 2019 und 13. September 2019, 6 L 545/19 – 6 L 622/19 (**Anlage K 11**)

Schließlich geht aus einer als

Anlage K 12

beigefügten Stellungnahme des Bundeslandwirtschaftsministeriums hervor, dass man auch dort davon ausgeht, dass hinsichtlich der über „Topf Secret" gestellte Anfragen ein Informationsanspruch nach dem VIG besteht und auch eine Veröffentlichung der Kontrollberichte dem Anspruch nicht entgegensteht.

Dieser Auffassung ist auch die Senatsverwaltung für Verbraucherschutz, welche bereits im Februar den Bezirken mitteilte, dass die Anträge antragsgemäß zu beantworten sind

Anlage K 13

Hierzu im Einzelnen:

a. Kein Rechtsmissbrauch

Entgegen der Auffassung des Beklagten sind „Topf Secret" gestellte Informationsanfragen nicht rechtsmissbräuchlich im Sinne von § 4 Abs. 4 VIG.

Dies 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).

In der bisherigen Rechtsprechung wurde zudem festgestellt, dass der Ausschlusstatbestand des Rechtsmissbrauchs im Hinblick auf den Zweck des VIG eng auszulegen ist. Zum Ziel des VIG gehöre es dabei, Verbrauchern eine allgemeine Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit an die Hand zu geben, damit sie sich als Sachwalter der Allgemeinheit betätigen können. Dies sei nicht rechtsmissbräuchlich. Der VGH München führt in diesem Sinne aus:

„Zudem ist der Antrag des Beigeladenen vom Verwaltungsgericht zutreffend als nicht rechtsmissbräuchlich eingestuft worden. Das Verständnis der Klägerin ein Rechtsmissbrauch sei bereits dann gegeben, wenn sich der Antrag nicht im Rahmen des Zweckes bewege, den Verbraucher bei seiner Konsumentenentscheidung zu unterstützen, ist zu eng und würde den gesamten Sinn und Zweck des Verbraucherinformationsgesetzes nicht zum Tragen bringen. Richtig ist, dass das Verbraucherinformationsgesetz auch erlassen wurde, um die Kaufentscheidung des Verbrauchers zu stärken. Insbesondere im Lebensmittelsektor haben viele Menschen ein spezielles Informationsinteresse z. B. aus gesundheitlichen Gründen oder weil sie sich für bestimmte Qualitätsarten interessieren. Dazu zählen für viele Verbraucher auch die Produktionsbedingungen von tierischen Lebensmitteln im weitesten Sinne, soweit sie vom Inhalt des Informationsanspruches nach § 1 VIG (2008) noch getragen werden. Dass dies hier nicht der Fall ist, hat die Klägerin nicht aufgezeigt noch ist dies sonst wie ersichtlich, zumal eine enge Auslegung des Ausschlusstatbestands nach § 3 Abs. 4 Satz 1 VIG (2008) im Hinblick auf den Gesetzeszweck angezeigt ist. Das Verbraucherinformationsgesetz wurde aber auch aus der Intention erlassen, den Verbrauchern – und hierzu zählt der Beigeladene – eine allgemeine Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit an die Hand zu geben. So heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfs (BT-Drucksache 16/1408 S. 7):„CDU, CSU und SPD haben sich im Koalitionsvertrag 2005 „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit" darauf verständigt, dass Lebensmittelsicherheit und Qualitätssicherung absolute Priorität besitzen und dass die Informationsmöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern sind. Zur Vorbeugung und Bekämpfung von Lebensmittelskandalen sind zahlreiche Maßnahmen vereinbart worden, die schnellstmöglich umgesetzt werden sollen. Der vorliegende Gesetzentwurf zum Erlass eines Verbraucherinformationsgesetzes und zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) und des Weingesetzes ist ein zentraler Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen. Derjenige, der den Anspruch geltend macht, wird also als Sachwalter der Allgemeinheit tätig. Nach alldem ist der Antrag des Beigeladenen nicht rechtsmissbräuchlich."
(VGH München, Beschluss vom 06. Juli 2015 – 20 ZB 14.977, juris Rn. 8 – 11)

Die Richtigkeit dieser engen Auslegung wird dadurch bestätigt, dass auch in der Rechtsprechung zur Missbräuchlichkeit von Informationsanträgen nach dem UIG und IFG Fälle des Missbrauchs „auf Extremfälle" beschränkt werden.

So stellt des OVG Berlin-Brandenburg fest:

„Danach ist das Vorliegen missbräuchlicher Rechtsausübung nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass ein Antrag seinem äußeren Bild und sachlichen Gehalt nach auf den Zugang bei der Behörde vorhandener Informationen zielt. Es muss sich aber für einen objektiven Betrachter aus weiteren Umständen die sichere Erkenntnis gewinnen lassen, dass es dem Antragsteller nicht um den – womöglich noch so geringen – Erkenntnisgewinn durch Offenlegung der Informationen geht, sondern er tatsächlich andere, von der Rechtsordnung missbilligte Ziele verfolgt und den Informationsanspruch lediglich als Vorwand hierzu verwendet. Dieser Konkretisierung des Grundsatzes von Treu und Glauben im vorliegenden Anwendungszusammenhang entspricht es, das gesamte Verhalten des Antragstellers, namentlich in der Interaktion mit der Behörde, die den Informationszugang gewähren soll, einer Würdigung zu unterziehen. Allerdings ist im Lichte der konstituierenden Grundentscheidung des demokratischen Rechtsstaats für die freie Meinungsbildung und -äußerung sowie die ungehinderte Information aus frei zugänglichen Quellen (Art. 5 Abs. 1 GG) zu berücksichtigen, dass ein von der Rechtsordnung missbilligtes Verhalten nur jenseits der Grenzen dieses Grundrechts angenommen werden und der Staat eine Überschreitung erst bei einer seinen Bestand gefährdenden Funktionsbeeinträchtigung seiner Einrichtungen annehmen kann, wenn er selbst einen gesetzlich voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang einräumt und damit eine allgemein zugängliche Informationsquelle eröffnet (vgl. zu Bedeutung und Reichweite des Grundrechts: BVerwG, Urteil vom 22. März 2018 – 7 C 30.15 – juris Rn. 33). Die Ablehnung von Informationszugangsanträgen wegen missbräuchlicher Rechtsausübung muss sich deshalb auf Extremfälle beschränken. Allein eine Vielzahl von Anträgen, die Beharrlichkeit ihrer Verfolgung und das erkennbare Ziel einer vollständigen Durchdringung eines bestimmten Tätigkeitsfeldes oder Aufgabenbereichs einer Behörde und der damit verbundene Aufwand für die in Anspruch genommene Behörde rechtfertigen die Annahme eines Rechtsmissbrauchs noch nicht. Hinzutreten müssen weitere Umstände, die überwiegend auf die Verfolgung nicht dem Transparenzinteresse dienender Absichten schließen lassen, etwa das Ziel, die Behörde durch ein solches Verhalten zu bestimmten Sachentscheidungen zugunsten des Antragstellers zu veranlassen, auf die er keinen Anspruch hat. Denkbar ist aber auch, dass mit einer Vielzahl von unnötigen Informationszugangsanträgen andere rechtlich missbilligte Zwecke wie etwa die Generierung von Honoraransprüchen eines Bevollmächtigten verfolgt werden (vgl. Senatsurteile vom 22. Februar 2018 – OVG 12 B 16.17 u.a. – juris Rn. 76 unter Bezugnahme auf die erstinstanzlichen Urteile des VG Berlin vom 27. April 2017 – VG 2 K 630.15 u.a. – Urteilsabdruck S. 9 f.).
(OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Juli 2018 – OVG 12 B 8.17, juris Rn. 30 f.)

Im Lichte dieser Feststellungen kann die vorliegende Informationsanfrage nicht als rechtsmissbräuchlich betrachtet werden. Sie ist weder querulatorisch und auf die Erschwerung der Arbeit der Verwaltung gerichtet, noch überflüssig. Sie ist vielmehr von

dem individuellen Interesse des Klägers getragen, Auskunft über die Zustände in dem in der Anfrage bezeichneten Betrieb zu erlangen.

Hieran ändert sich durch den Umstand, dass der Kläger im digitalen Zeitalter von der Möglichkeit der bequemen digitalen Informationsantragstellung über „Topf Secret" gemacht hat, nichts. Die Schaffung einer verbraucherfreundlichen Art der Antragstellung ist vielmehr im Sinne des Gesetzgebers.

Entgegen der Auffassung des Beklagten entfällt das Informationsinteresse auch nicht durch die Möglichkeit einer Veröffentlichung auf dem Portal „Topf Secret". Selbst wenn ein Antragsteller, der seinen Informationsantrag über die Plattform „Topf Secret" stellt eine Veröffentlichungsabsicht hat, bedeutet dies nicht, dass er nicht auch ein aufrichtiges Interesse an den hygienischen Verhältnissen in dem im Antrag bezeichneten Betrieb hat.

Die Auslegung des VIG, die der Beklagte seinen Bescheiden zugrunde legt, würde dazu führen, dass die auskunftspflichtigen Stellen den Informationsanspruch wegen der bloßen Möglichkeit der anschließenden Veröffentlichung verweigern dürften. Dann liefe der Anspruch aus § 2 Abs. 1 VIG jedoch leer, zumal die Absicht zur Veröffentlichung behördlicher Informationen zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag nie sicher ausgeschlossen werden kann. Die Möglichkeit, dass Antragsteller nach Erlangung der beantragten Informationen im Internet veröffentlichen, besteht 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 Informationserteilung von den vermuteten Absichten oder gar der Gesinnung eines VIG-Antragstellers abhängig zu machen, widerspricht dem VIG, welches keine entsprechende Prüfungspflicht der Behörde vorsieht und die Verwendung der Informationen nicht einschränkt. Ein solches Vorgehen wäre zudem mit grundlegenden Prinzipien eines freiheitlich demokratischen Rechtsstaats nicht vereinbar (VG München, Beschluss vom 8. Juli 2019 – M 32 SN 19.1346, juris Rn. 63).

Hinzu kommt, dass die Transparenzinitiative von „Topf Secret" die Intention des VIG, den Markt für Lebens- und Futtermittel und Verbraucherprodukte transparenter zu gestalten und Verbrauchern eine allgemeine Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit an

die Hand zu geben, gerade fördert. Was vom Gesetzgeber gewollt ist, kann nicht rechtsmissbräuchlich sein. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf stellt in dieser Hinsicht fest:

„Selbst wenn unterstellt wird, dass der Beigeladene die Informationen für die Zwecke der von G.e.V. und G1. betriebenen Online-Plattform "U.T." verwenden möchte, liegt darin keine außerhalb des Zwecks des VIG liegende Verwendung. Ziel von "U.T." ist, wie sich der Webseite entnehmen lässt, mehr Transparenz in der Lebensmittelüberwachung. Das deckt sich mit dem ausdrücklich in § 1 VIG normierten Zweck des Verbraucherinformationsgesetzes, den Markt transparenter zu gestalten und hierdurch den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen und Verbraucherprodukten sowie vor Täuschung beim Verkehr mit Erzeugnissen und Verbraucherprodukten zu verbessern. Dass mithilfe des Portals langfristig auch die gesetzliche Grundlage für ein Transparenzsystem geschaffen werden soll, ändert nichts daran, dass die hier in Rede stehende (mögliche) Veröffentlichung der erfragten Dokumente auf der Online-Plattform der Stärkung der eigenverantwortlichen Kaufentscheidungen auch anderer Verbraucher dient und damit vom Gesetzeszweck gedeckt ist. Der Beigeladene wird hier als Sachwalter der Allgemeinheit tätig.“
(VG Düsseldorf, Beschluss vom 07. Juni 2019 – 29 L 1226/19, juris Rn. 64)

Auch der VGH München hat bereits festgestellt, dass das Anliegen, Verbrauchern eine allgemeine Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit an die Hand zu geben, damit sie sich als Sachwalter der Allgemeinheit betätigen können, nicht rechtsmissbräuchlich ist:

„Zudem ist der Antrag des Beigeladenen vom Verwaltungsgericht zutreffend als nicht rechtsmissbräuchlich eingestuft worden […]. Das Verbraucherinformationsgesetz wurde aber auch aus der Intention erlassen, den Verbrauchern – und hierzu zählt der Beigeladene – eine allgemeine Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit an die Hand zu geben. So heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfs (BT-Drucksache 16/1408 S. 7):„CDU, CSU und SPD haben sich im Koalitionsvertrag 2005 „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ darauf verständigt, dass Lebensmittelsicherheit und Qualitätssicherung absolute Priorität besitzen und dass die Informationsmöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern sind. Zur Vorbeugung und Bekämpfung von Lebensmittelskandalen sind zahlreiche Maßnahmen vereinbart worden, die schnellstmöglich umgesetzt werden sollen. Der vorliegende Gesetzentwurf zum Erlass eines Verbraucherinformationsgesetzes und zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) und des Weingesetzes ist ein zentraler Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen. Derjenige, der den Anspruch geltend macht, wird also als Sachwalter der Allgemeinheit tätig. Nach alldem ist der Antrag des Beigeladenen nicht rechtsmissbräuchlich.“
(VGH München, Beschluss vom 06. Juli 2015 – 20 ZB 14.977, juris Rn. 8 – 11)

Auch das Bundesverwaltungsgericht ließ in der mündlichen Verhandlung vom 29. August 2019 zum Verfahren Az. 20 BV 15.2208 erkennen, dass es an mit Veröffentlichungsabsicht gestellten Verbraucheranfragen nichts Rechtsmissbräuchliches finden kann – im Gegenteil: Eine Veröffentlichung und damit eine Sachwalter-Funktion durch VIG-Antragssteller sei vom Gesetzgeber mitgedacht und sogar gewollt.

b. Keine Umgehung von § 40 Abs. 1a 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.

Diese Anforderungen sind auf die hier in Rede stehende passive behördliche Information der einzelnen Antragsteller nach dem VIG nicht übertragbar (so auch VG Mainz, Beschluss vom 5. April 2019 – 1 L 103/19.MZ, n.v.; VG Weimar, Beschluss vom 23. Mai 2019 – 8 E 423/19 We, juris; VG Cottbus, Beschlüsse vom 4. April 2019 und 15. Mai 2019 – VG 1 L 97/19 und VG 1 L 156/19, n.v.; VG Düsseldorf, Beschluss vom 7. Juni 2019 – 29 L 1226/19, juris; VG Gießen, Beschluss vom 18. Juni 2019 – 4 L 1902/19; VG München, Beschlüsse vom 8. Juli 2019 – M 32 SN 19.1345 und M 32 SN 19.1389, juris; VG Sigmaringen, Beschluss vom 8. Juli 2019 – 5 K 3162/19, juris; VG Dresden, Beschlüsse vom 3. September 2019 und 13. September 2019, 6 L 545/19 – 6 L 622/19; ebenso der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. in einem Rundschreiben vom 29. Januar 2019).

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.

Diese hat das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 15. Juni 2015 wie folgt beschrieben (7 B 22.14 juris. Rn. 12):

„Mit aktivem Informationshandeln wendet sich der Staat nicht an einen einzelnen zuvor selbst initiativ gewordenen Anspruchsteller, sondern an alle Marktteilnehmer und wirkt so unter Inanspruchnahme amtlicher Autorität direkt auf den öffentlichen Kommunikationsprozess ein. Das verschafft 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. Eine Breitenwirkung vermögen sie nur vermittelt durch Veröffentlichungen Privater zu erzielen, denen nicht die Autorität staatlicher Publikation eigen ist und gegen die sich die betroffenen Unternehmen bei sorgfaltswidriger Verbreitung, namentlich im Falle sachlicher Unrichtigkeit, zivilrechtlich zur Wehr setzen können. Aufgrund dieser Unterschiede stellen die Schutzvorkehrungen in § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 3 Satz 2 VIG 2008 sowie § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 VIG 2012 jedenfalls für die antragsgebundene Informationsgewährung einen angemessenen, den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG gerecht werdenden Ausgleich zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem Schutzbedürfnis des von der Informationsgewährung betroffenen Unternehmens dar."

Aufgrund dieser Unterschiede in qualitativer und quantitativer Hinsicht und der Möglichkeit zivilrechtlichen Rechtsschutzes gegen unzulässige Veröffentlichungen verneinte das BVerwG eine Übertragbarkeit der Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Glykolwein-Beschluss an die Richtigkeit der vom Staat aktiv veröffentlichten Informationen stellt, auf VIG-Anträge. Ebenso wenig können die durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 21. März 2018 entwickelten Anforderungen an auf § 40 Abs. 1a LFGB gestützte behördliche Veröffentlichungen auf Informationssprüche nach dem VIG übertragen werden.

In seinem Urteil vom 29. August 2019 (Az. 20 BV 15.2208) hat das Bundesverwaltungsgericht in Kenntnis des in der mündlichen Verhandlung mehrfach zur Sprache gekommenen Verbraucherportals „Topf Secret" diese Rechtsprechung bestätigt. Es hat grundlegend entschieden, dass das Verbraucherinformationsgesetz und die hierin verankerten Informationsansprüche verfassungs- und unionsrechtskonform sind. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die für die aktive staatliche Verbraucherinformation gelten, sind demnach nicht übertragbar. Das Bundesverwaltungsgericht weist somit das auch in der mündlichen Verhandlung vom 29. August 2018 vorgetragene Argument, in Zeiten von „Topf Secret" seien die Anforderungen an die aktive staatliche Informationstätigkeit heranzuziehen, zurück. Es hält somit in Kenntnis des Verbraucherportals an seiner Auffassung fest, dass selbst mit Blick auf eine eventuelle Veröffentlichung von Informationen durch private Antragsteller zwischen aktiver und antragsgebundener

staatlicher Informationstätigkeit grundlegende quantitative und qualitative Unterschiede bestehen, die eine Gleichbehandlung ausschließen-

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).

Dass eine etwaige Veröffentlichung der streitgegenständlichen Informationen durch den Kläger hinsichtlich ihrer Wirkungen auf das Wettbewerbsgeschehen sowohl quantitativ als auch qualitativ weit hinter einer aktiven staatlichen Information auf der Grundlage von § 40 LFGB zurückbleibt, wird im Folgenden näher ausgeführt.

aa. Fehlende Vergleichbarkeit in quantitativer Hinsicht

Bei auf § 40 LFGB gestützten staatlichen Informationstätigkeiten wird die gesamte „Öffentlichkeit" gezielt informiert. Die durch einen Anspruch nach § 2 Abs. 1 VIG zur Auskunft verpflichtete Stelle informiert lediglich den einzelnen Antragsteller. Die Ausstrahlungswirkung der jeweiligen behördlichen Informationsfreigabe auf das Wettbewerbsgeschehen ist daher nicht annähernd vergleichbar.

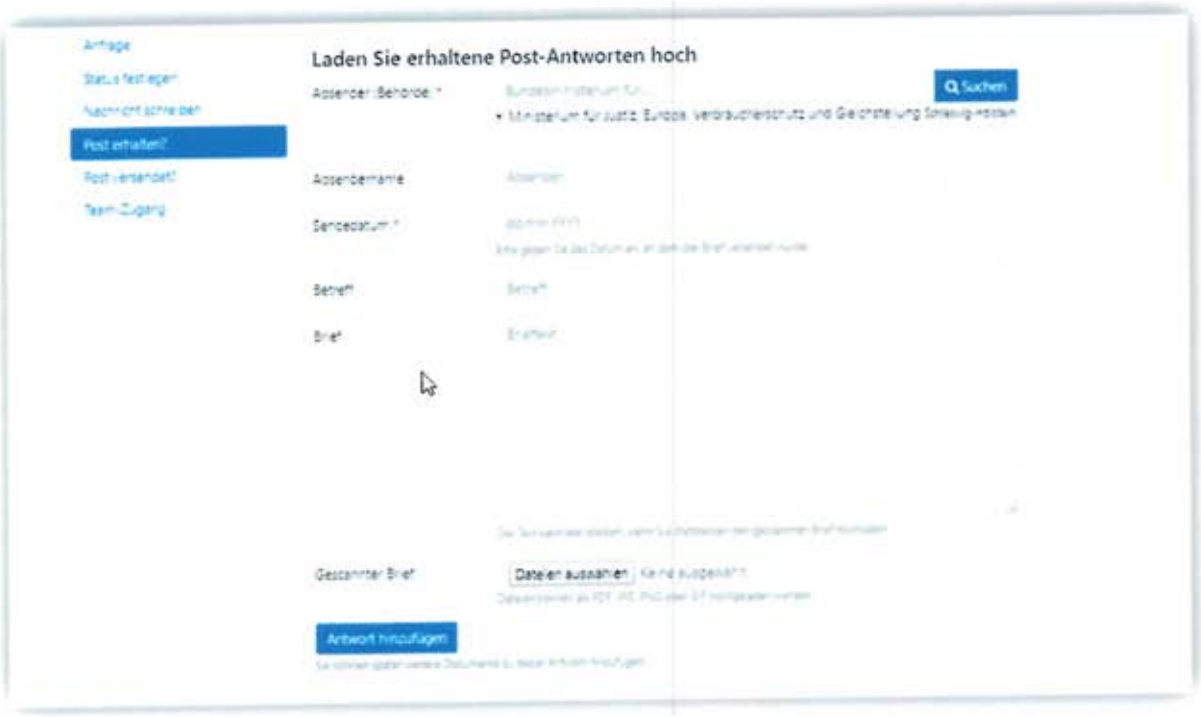
Hieran ändert nach der oben zitierten Rechtsprechung des BVerwG auch der Umstand, dass der einzelne Antragsteller die an ihn übermittelten Informationen seinerseits veröffentlichen könnte, nichts. Vielmehr blieben auch in diesem Falle die Auswirkungen auf das Wettbewerbsgeschehen schon in *quantitativer* Hinsicht hinter einer staatlichen Information der gesamten Öffentlichkeit zurück.

Dem kann im vorliegenden Fall auch nicht entgegengehalten werden, dass bei über „Topf Secret" gestellten Anfragen mit einer Veröffentlichung sicher zu rechnen sei und

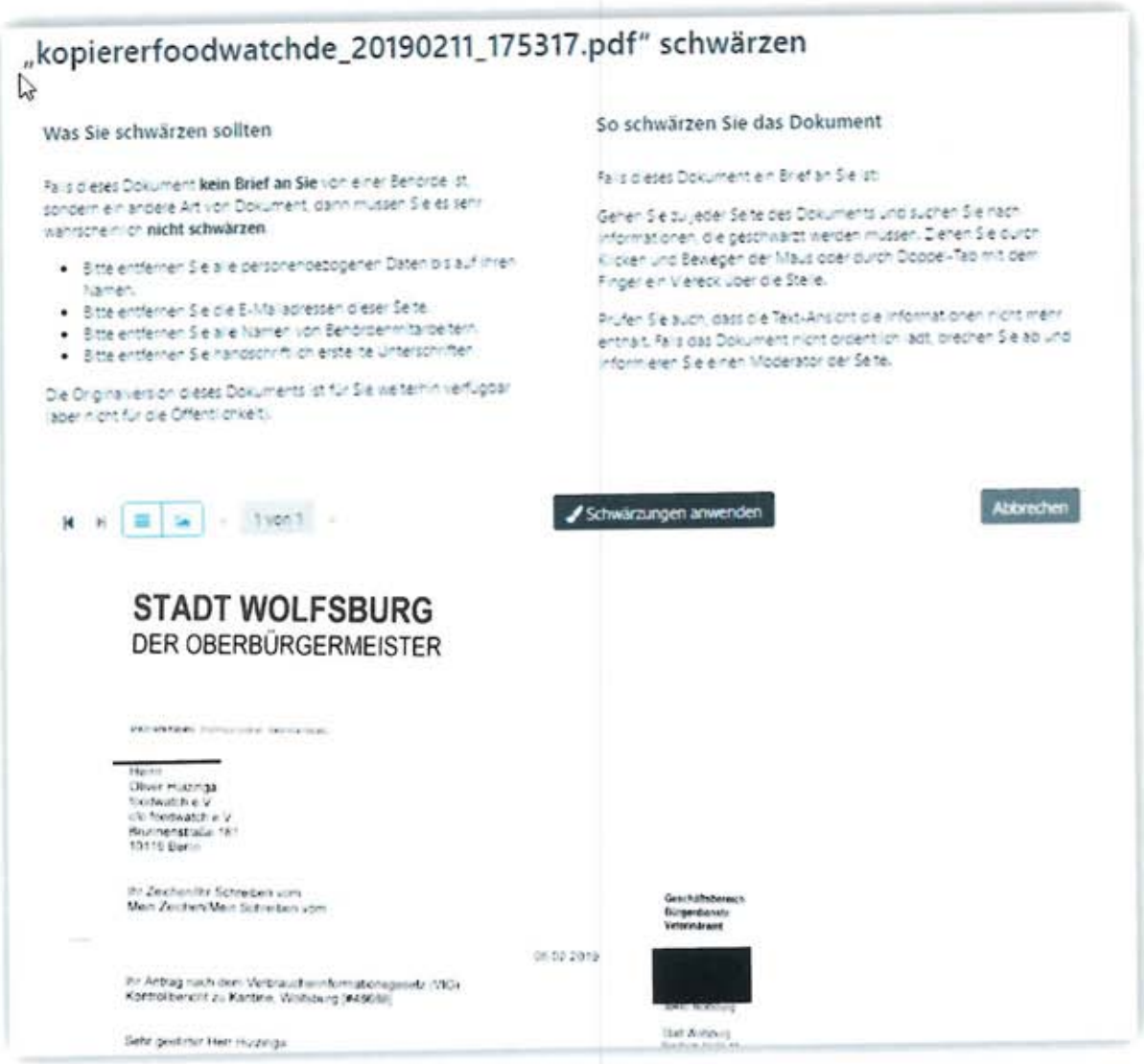
daher bereits die Informationsherausgabe an den einzelnen Antragsteller eine umfassende Breitenwirkung entfaltet. Denn eine automatisierte Veröffentlichung der Antworten der Behörde auf der Plattform „Topf Secret" erfolgt nicht. Vielmehr bleibt es auch bei Nutzung des auf der Website zur Verfügung gestellten Antragformulars die Entscheidung des jeweiligen Antragstellers, *ob* und *wo* er die erhaltenen Informationen später veröffentlicht. Zur Verdeutlichung der Funktionsweise des Portals „Topf Secret" wird im Folgenden beschrieben, was ein Antragsteller tun muss, um einen Informationsantrag zu stellen und die von der Behörde erhaltenen Informationen zu veröffentlichen:

Um eine Anfrage einzureichen, sucht der Antragsteller den Betrieb, über den er Informationen begehrt, über eine auf der Startseite von „Topf Secret" sichtbare Straßenkarte oder eine Suchfunktion heraus. Im nächsten Schritt gibt er seinen Namen, seine E-Mail- und Postadresse ein. Die vorformulierte Anfrage wird dann automatisch per E-Mail an die zuständige Behörde geschickt.

Bekommen die Antragssteller die Antwort der Behörde per Post – was derzeit der Regelfall ist und auch im vorliegenden Fall vom Beschwerdegegner beabsichtigt ist – müssen die Antragssteller für eine anschließende Publikation auf der Home Page von „Topf Secret" aktiv tätig werden. Hierfür müssen sie in ihrem Nutzer Account bei „Topf Secret" auf „Post erhalten" klicken und die per Post erhaltenen Dokumente einscannen und anschließend hochladen. Die Funktion, mit der Scans hochgeladen werden können, stellt folgende Abbildung dar:



Mit dem Hochladen ist das gescannte Dokument noch nicht öffentlich sichtbar. Vielmehr öffnet sich zunächst ein Schwärzungs-Tool zum Entfernen personenbezogener Daten, welches hier dargestellt ist:



Hier ist genau beschrieben, dass personenbezogene Daten geschwärzt werden müssen. Die Nutzer von „Topf Secret“ werden hingegen nicht dazu angewiesen, positive Bewertungen zu entfernen. Erst wenn die notwendigen Schwärzungen nach einem Klick auf „Schwärzungen anwenden“ durchgeführt wurden, ist das gescannte PDF-Dokument für die Öffentlichkeit einsehbar.

Auch falls die Behörde per E-Mail antwortet, ist für eine Veröffentlichung der Kontrollberichte ein aktives Zutun des Verbrauchers erforderlich. Automatisch veröffentlicht wird nach automatisierter Schwärzung lediglich der Inhalt der E-Mail. Die angefragten Kontrollberichte finden sich jedoch in der Regel in einem gesonderten Schreiben der Be-

hörde, welches der Antwort-Mail als Anhang beigefügt wird. Um die Antwort zu veröffentlichen, muss sich der Nutzer einloggen und auf den Anhang klicken. Dies ergibt sich aus folgender Abbildung:

Auch hier öffnet sich im Anschluss das Schwärzungs-Tool, welches zwingend Schwärzungen vornimmt, bevor eine öffentliche Freigabe erfolgen kann.

Aufgrund der oben beschriebenen erforderlichen Einzelschritte (Scannen, Einloggen, Hochladen, Schwärzen) ist bei lebensnaher Betrachtung davon auszugehen, dass zahlreiche Antragsteller schon allein wegen des damit verbundenen Aufwandes von einer Veröffentlichung auf der Homepage von „Topf Secret" absehen. Es kann daher mitnichten davon ausgegangen werden, dass jeder Antragsteller, der einen Informationsantrag über „Topf Secret" stellt, im Falle des Erlangens der Informationen diese auf der Plattform veröffentlicht. Dies wird durch die bisherige Erfahrung bestätigt.

Der Umstand, dass eine Informationsanfrage über „Topf Secret" gestellt wurde, ist somit auch kein hinreichend sicheres Indiz für eine Veröffentlichungsabsicht. Zum Zeitpunkt der Entscheidung der auskunftspflichtigen Stelle über den Informationsantrag ist vielmehr völlig ungewiss, ob derjenige, der den Auskunftsantrag gestellt hat, an ihn herausgegebene Kontrollberichte veröffentlichen wird oder nicht. Ebenso unsicher ist, wo eine etwaige Publikation erfolgt (auf der Home Page von „Topf Secret", an anderer Stelle im Internet oder in Druckmedien?).

bb. Fehlende Vergleichbarkeit in qualitativer Hinsicht

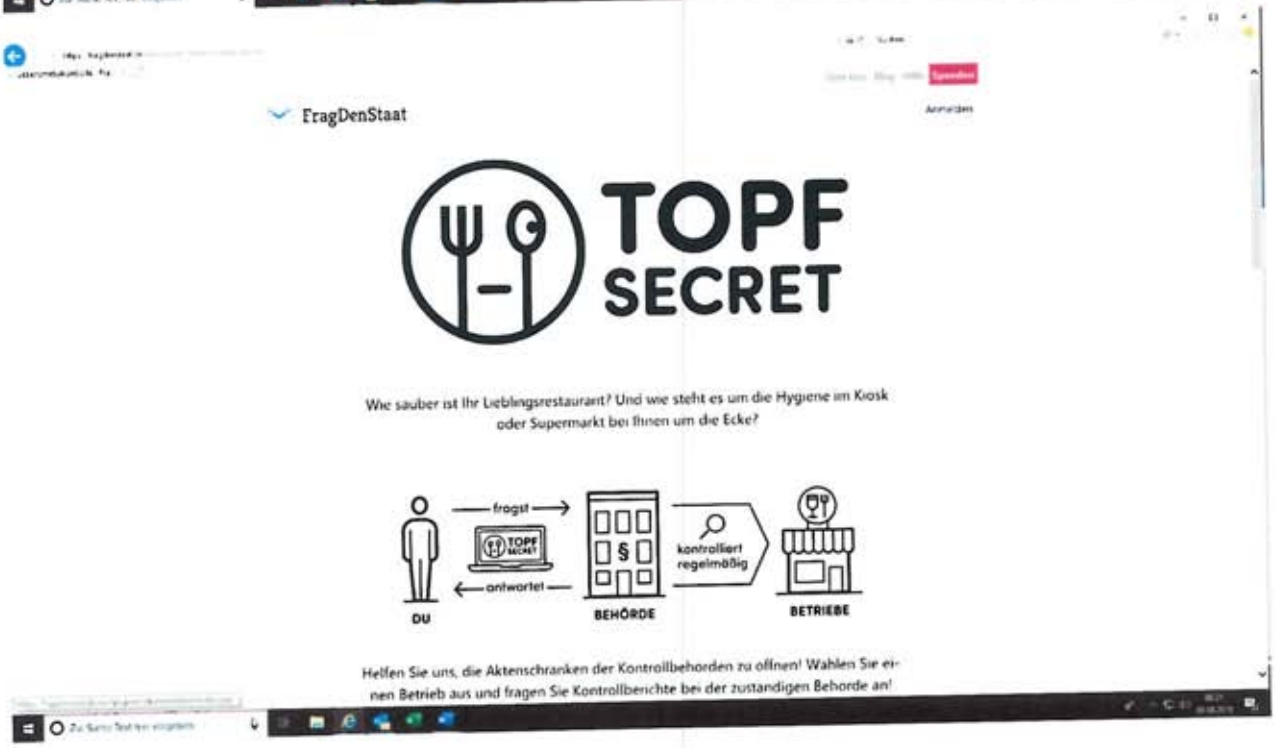
Selbst in dem unwahrscheinlichen Fall, dass *alle* von der Behörde herausgegebenen Informationen über die jeweiligen Antragsteller auf „Topf Secret" veröffentlicht würden und die Informationsherausgabe somit in quantitativer Hinsicht einer Information der gesamten Öffentlichkeit zumindest nahe käme, verblieben zwischen den beiden Publikationswegen erhebliche *qualitative* Unterschiede, die eine Gleichbehandlung ausschließen.

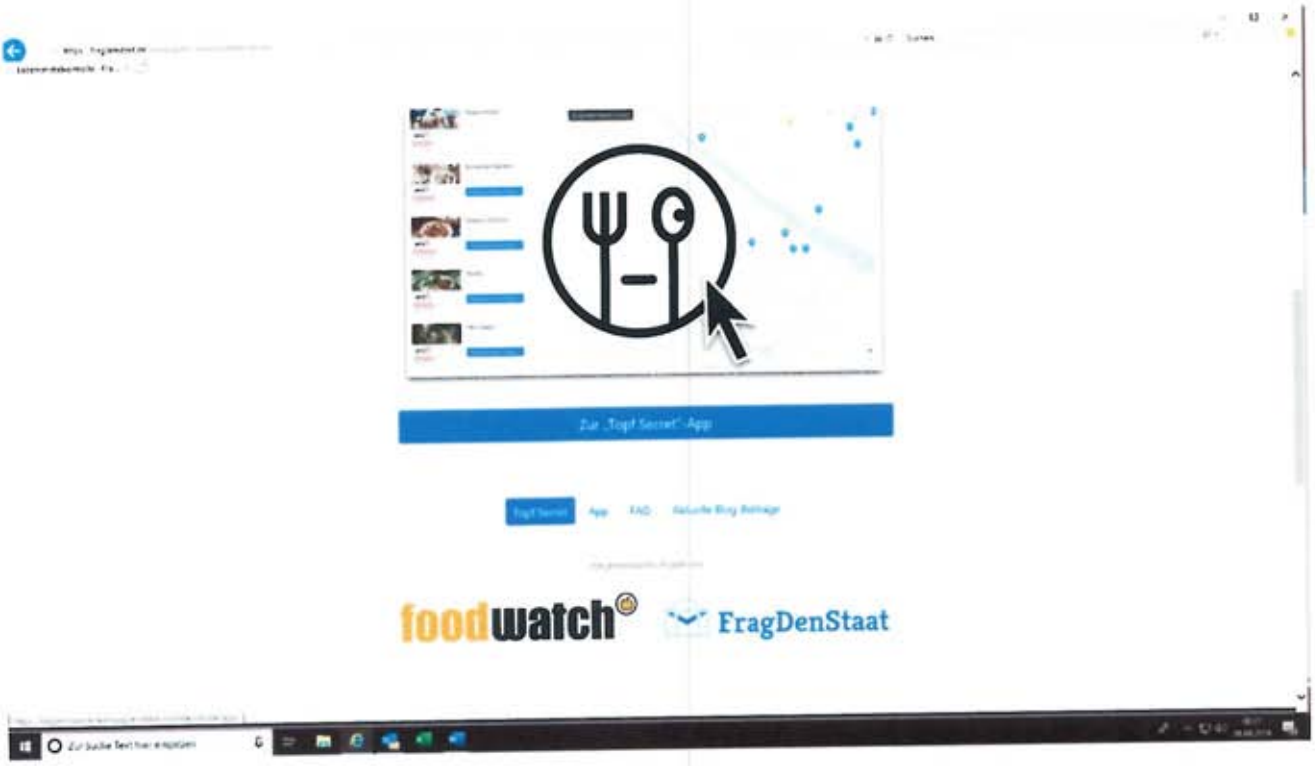
Aktive staatliche Veröffentlichungen sind mit einer Veröffentlichung behördlicher Dokumente durch Private, wie hier auf Verbraucherportalen, nicht vergleichbar da diese nicht dieselbe Autorität beanspruchen (so auch VG Mainz, Beschluss vom 5. April 2019 – 1 L 103/19.MZ; VG Weimar, Beschluss vom 23. Mai 2019 – 8 E 423/19 We; VG Düsseldorf, Beschluss vom 7. Juni 2019 – 29 L 1226/19, juris Rn. 70; VG Sigmaringen, Beschluss vom 8. Juli 2019 – 5 K 3162/19, juris Rn. 19; VG München, Beschluss vom 8. Juli 2019 – M 32 SN 19.1346, juris Rn. 70). Verbraucher lassen sich von Letzteren ersichtlich stärker beeinflussen als von Informationen, die zwar staatlichen Ursprungs sind, aber durch Private über das Internet oder auf anderer Weise verbreitet werden.

Es besteht auch keine Verwechselungsgefahr. Eine amtliche Webseite ist als solche durch ihren Domain-Namen, das Dienstsiegel und die Erörterungen zum Webseiten-Betreiber ohne Weiteres erkennbar.

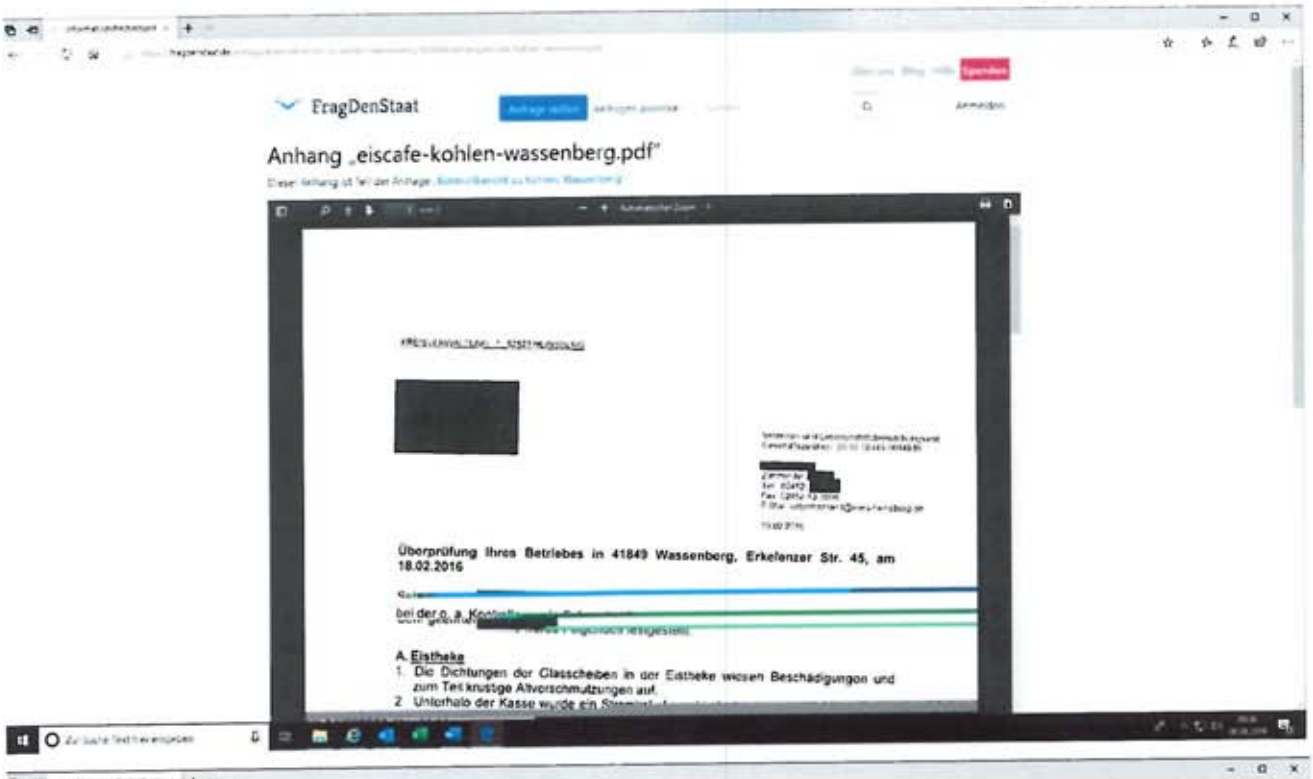
Bei „Topf Secret" handelt es sich hingegen ersichtlich um eine nichtstaatliche Initiative. Schon der Name und die Aufmachung der Webseite schließen die Verwechselung mit einer unmittelbaren staatlichen Information aus. Zudem kann sich der mündige Verbraucher unter den häufig gestellten Fragen FAQ des nichtstaatlichen Charakters der Plattform versichern.

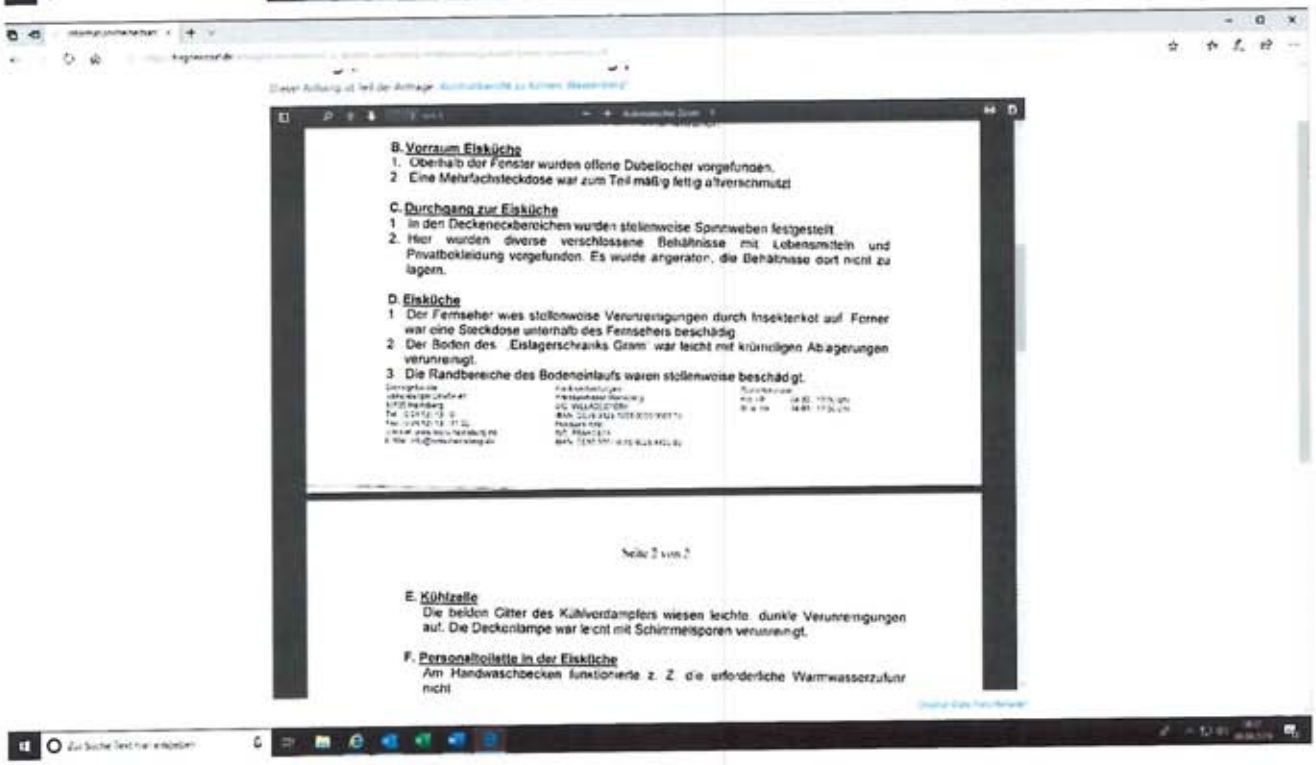
TOPF SECRET
Wie sauber ist Ihr Lieblingsrestaurant?
1. Betrieb finden
2. Behörde anfragen
3. Antwort erhalten
Weltladen Augsburg
Cafeteria Hochschule Augsburg
Jobkantine Augsburg
Sonnendeck Augsburg

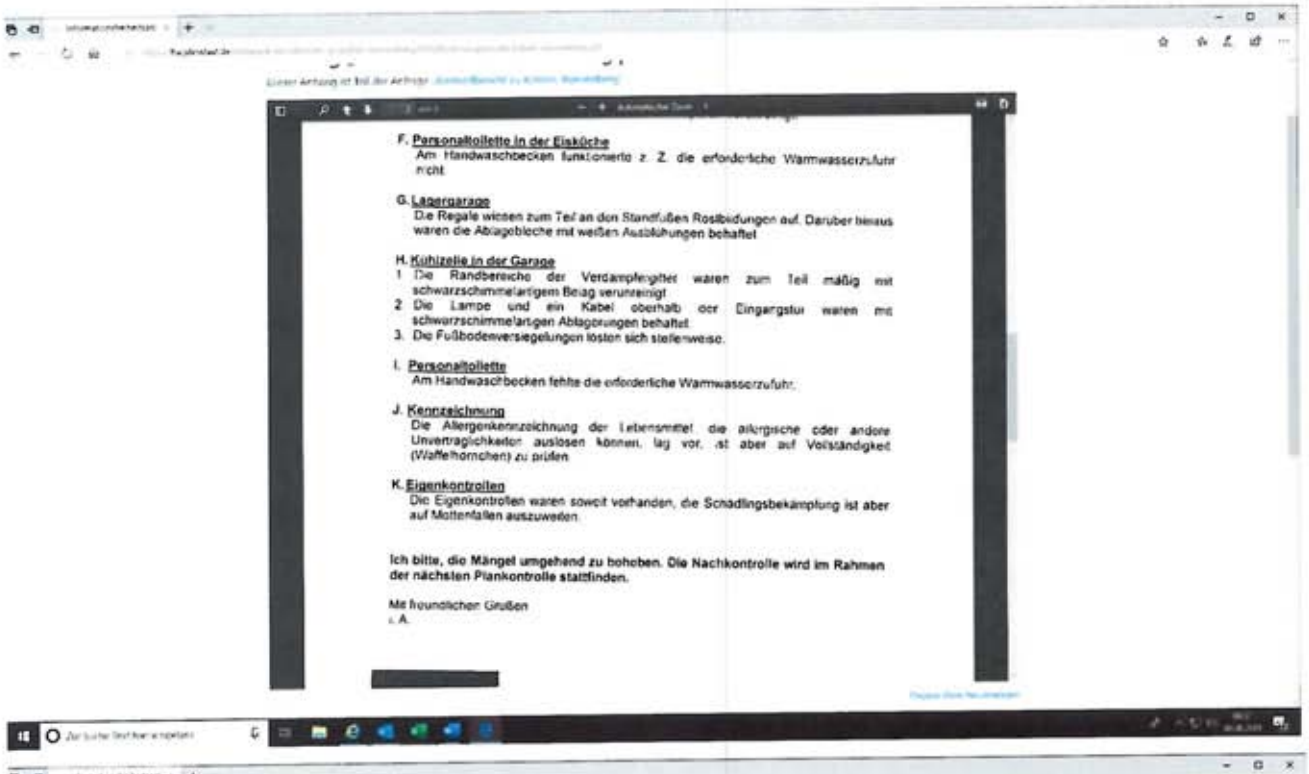

FragDenStaat
TOPF SECRET
Wie sauber ist Ihr Lieblingsrestaurant? Und wie steht es um die Hygiene im Kiosk oder Supermarkt bei Ihnen um die Ecke?
fragst
antwortet
kontrolliert regelmäßig
DU
BEHÖRDE
BETRIEBE
Helfen Sie uns, die Aktenschranken der Kontrollbehörden zu öffnen! Wählen Sie einen Betrieb aus und fragen Sie Kontrollberichte bei der zuständigen Behörde an!



Für eine Vergleichbarkeit mit einer staatlichen Information spricht auch nicht, dass teilweise Kontrollberichte als solche veröffentlicht werden. Denn diese werden nicht „ungefiltert" veröffentlicht, sondern um personenbezogene Daten bereinigt und auf festgestellte unzulässige Abweichungen reduziert. Sie sind somit erkennbar überarbeitet. Hinzu kommt, dass sich auch aus der Veröffentlichung der Kontrollberichte als Scan oder Foto eindeutig ergibt, dass es sich um keine originäre staatliche Information handelt (VG Düsseldorf, Beschluss vom 7. Juni 2019 – 29 L 1226/19, juris Rn. 70). Dies durch das folgende Beispiel verdeutlicht:


FragDenStaat
Anhang „eiscafe-kohlen-wassenberg.pdf"
Überprüfung Ihres Betriebes in 41849 Wassenberg, Erkelenzer Str. 45, am 18.02.2016
A. Eistheke
1. Die Dichtungen der Glasscheiben in der Eistheke wiesen Beschädigungen und zum Teil krustige Altverschmutzungen auf.


B. Vorraum Eisküche
1. Oberhalb der Fenster wurden offene Dübellöcher vorgefunden.
2 Eine Mehrfachsteckdose war zum Teil mäßig fettig altverschmutzt
C. Durchgang zur Eisküche
1. In den Deckeneckbereichen wurden stellenweise Spinnweben festgestellt
2. Hier wurden diverse verschlossene Behältnisse mit Lebensmitteln und Privatbekleidung vorgefunden. Es wurde angeraten, die Behältnisse dort nicht zu lagern.
D. Eisküche
1. Der Fernseher wies stellenweise Verunreinigungen durch Insektenkot auf. Ferner war eine Steckdose unterhalb des Fernsehers beschädig
2. Der Boden des Eislagerschranks Gramm war leicht mit krümeligen Ablagerungen verunreinigt.
3. Die Randbereiche des Bodeneinlaufs waren stellenweise beschädigt.
Seite 2 von 2
E. Kühlzelle
Die beiden Gitter des Kühlverdampfers wiesen leichte dunkle Verunreinigungen auf. Die Deckenlampe war leicht mit Schimmelsporen verunreinigt.
F. Personaltoilette in der Eisküche
Am Handwaschbecken funktionierte z. Z. die erforderliche Warmwasserzufuhr nicht



F. **Personaltoilette in der Eisküche**
Am Handwaschbecken funktionierte z. Z. die erforderliche Warmwasserzufuhr nicht.

G. **Lagergarage**
Die Regale wiesen zum Teil an den Standfüßen Rostbildungen auf. Darüber hinaus waren die Ablagebleche mit weißen Ausblühungen behaftet.

H. **Kühlzelle in der Garage**
1. Die Randbereiche der Verdampferplatten waren zum Teil mäßig mit schwarzschimmelartigem Belag verunreinigt.
2. Die Lampe und ein Kabel oberhalb der Eingangstür waren mit schwarzschimmelartigen Ablagerungen behaftet.
3. Die Fußbodenversiegelungen lösten sich stellenweise.

I. **Personaltoilette**
Am Handwaschbecken fehlte die erforderliche Warmwasserzufuhr.

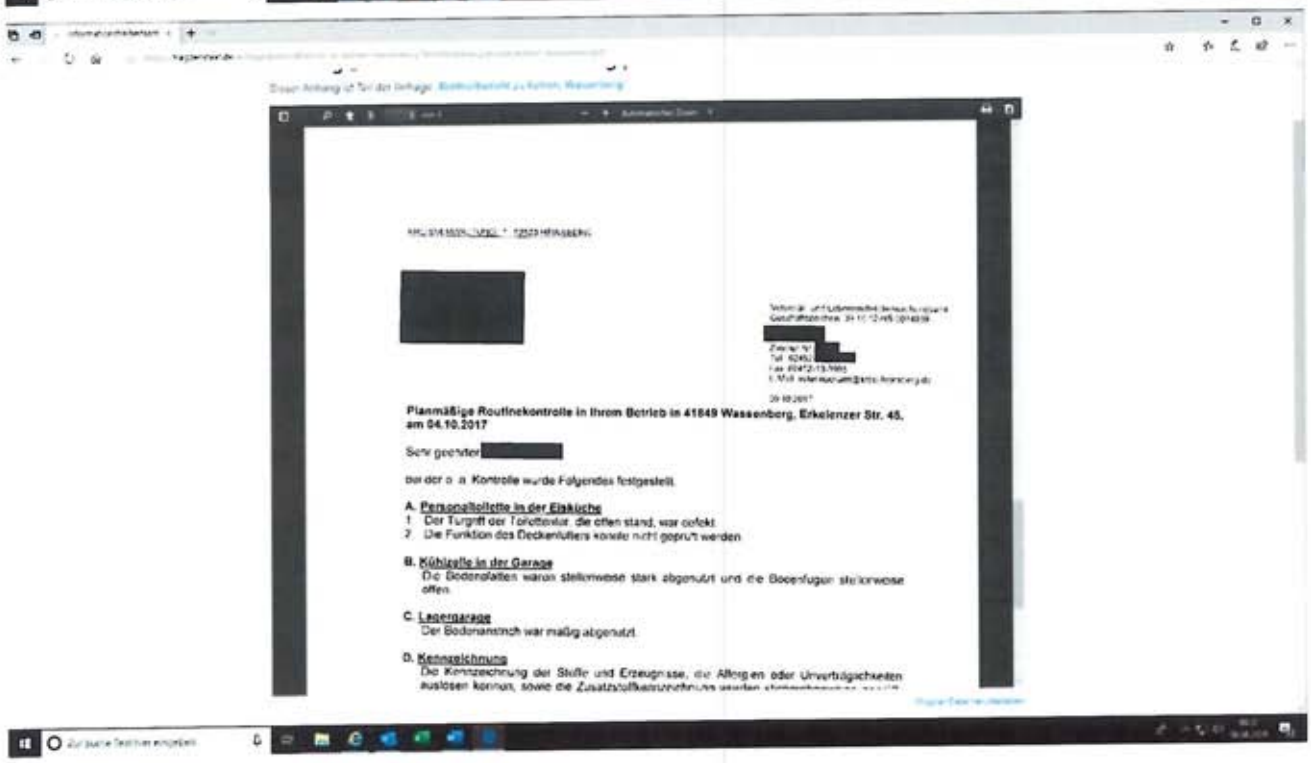
J. **Kennzeichnung**
Die Allergenkennzeichnung der Lebensmittel, die allergische oder andere Unverträglichkeiten auslösen können, lag vor, ist aber auf Vollständigkeit (Waffelhörnchen) zu prüfen.

K. **Eigenkontrollen**
Die Eigenkontrollen waren soweit vorhanden, die Schadlingsbekämpfung ist aber auf Mottenfallen auszuweiten.

Ich bitte, die Mängel umgehend zu beheben. Die Nachkontrolle wird im Rahmen der nächsten Plankontrolle stattfinden.

Mit freundlichen Grüßen
i. A.

[redacted]



[redacted]

Planmäßige Routinekontrolle in Ihrem Betrieb in 41849 Wassenberg, Erkelenzer Str. 45, am 04.10.2017

Sehr geehrter [redacted]

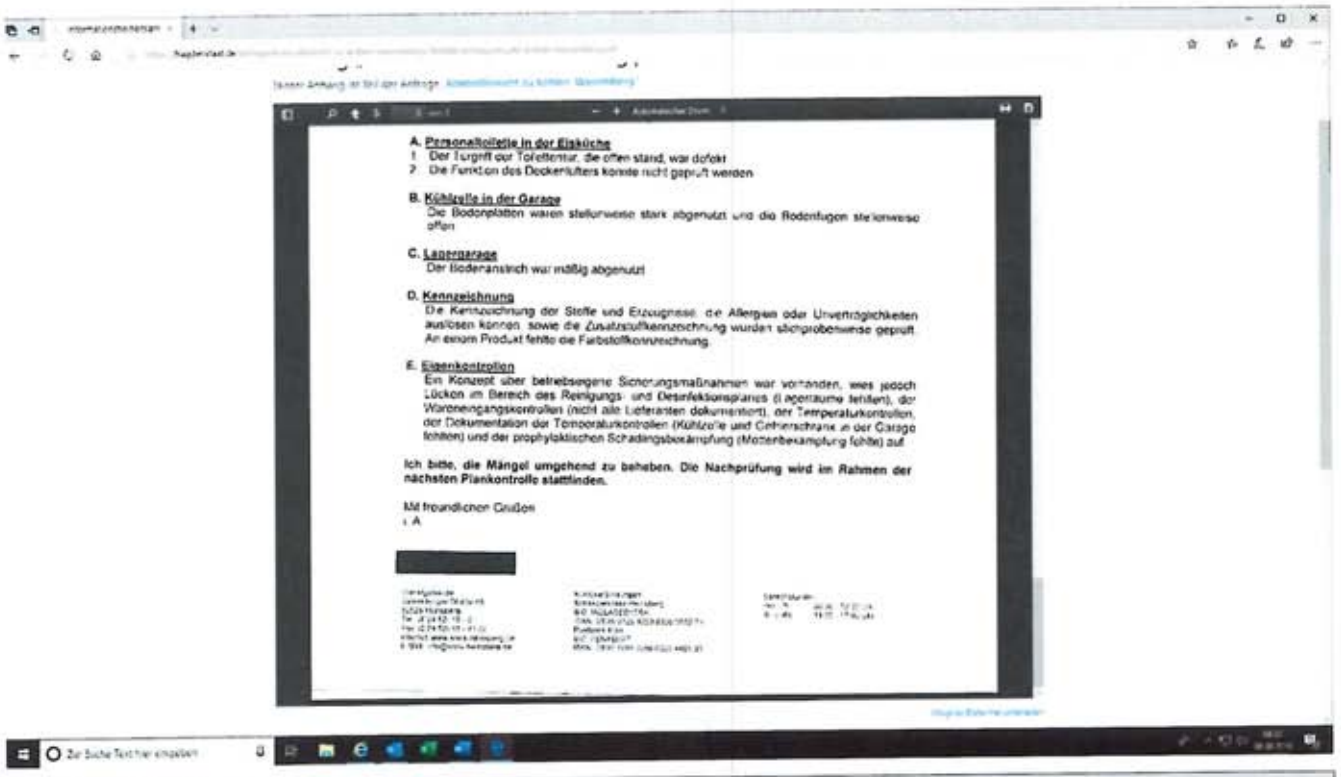
bei der o. a. Kontrolle wurde Folgendes festgestellt.

A. **Personaltoilette in der Eisküche**
1. Der Turgriff der Toilettentür, die offen stand, war defekt.
2. Die Funktion des Deckenlüfters konnte nicht geprüft werden.

B. **Kühlzelle in der Garage**
Die Bodenfallen waren stellenweise stark abgenutzt und die Bodenfugen stellenweise offen.

C. **Lagergarage**
Der Bodenanstrich war mäßig abgenutzt.

D. **Kennzeichnung**
Die Kennzeichnung der Stoffe und Erzeugnisse, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen können, sowie die Zusatzstoffkennzeichnung wurden



A. Personaltoilette in der Eisküche
1 Der Türgriff der Toilettentür, die offen stand, war defekt
2 Die Funktion des Deckenlüfters konnte nicht geprüft werden

B. Kühlzelle in der Garage
Die Bodenplatten waren stellenweise stark abgenutzt und die Bodenfugen stellenweise offen

C. Lagergarage
Der Bodenanstrich war mäßig abgenutzt

D. Kennzeichnung
Die Kennzeichnung der Stoffe und Erzeugnisse, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen können, sowie die Zusatzstoffkennzeichnung wurden stichprobenweise geprüft. An einem Produkt fehlte die Farbstoffkennzeichnung.

E. Eigenkontrollen
Ein Konzept über betriebsgerne Sicherungsmaßnahmen war vorhanden, wies jedoch Lücken im Bereich des Reinigungs- und Desinfektionsplanes (Lagerräume fehlen), der Wareneingangskontrollen (nicht alle Lieferanten dokumentiert), der Temperaturkontrollen, der Dokumentation der Temperaturkontrollen (Kühlzelle und Getränkeschrank in der Garage fehlen) und der prophylaktischen Schädlingsbekämpfung (Mottenbekämpfung fehlte) auf

Ich bitte, die Mängel umgehend zu beheben. Die Nachprüfung wird im Rahmen der nächsten Plankontrolle stattfinden.

Mit freundlichen Grüßen
i. A.

[redacted]

Weitere Beispiele finden sich hier:

https://fragdenstaat.de/anfrage/kontrollbericht-zu-mensa-darmstadt/377186/anhang/2019-06-11_hygienebericht_mensa_lichtwiese_geschwaerzt.pdf

https://fragdenstaat.de/anfrage/kontrollbericht-zu-mercure-hotel-leipzig-am-johannis-platz-leipzig/303646/anhang/kontrollbericht_12042018.pdf

https://fragdenstaat.de/anfrage/kontrollbericht-zu-am-nixstein-strehla/354185/anhang/kontrollbericht_nixstein_210618_geschwaerzt.pdf

https://fragdenstaat.de/anfrage/kontrollbericht-zu-cafe-del-sol-magdeburg/352362/anhang/auskunft-030519_geschwaerzt.pdf

Der Eindruck eines originären behördlichen Informationshandelns kann in all diesen Fällen beim mündigen Verbraucher nicht entstehen. Einer Anwendung der vom BVerfG entwickelten Anforderungen an die behördliche Veröffentlichung von Informationen auf Grundlage des § 40 Abs. 1a LFGB bedarf es daher nicht.

Auch wegen der Antragsakzessorietät und der geringeren Aktualität der Informationstätigkeit nach dem VIG hat diese deutlich geringere Auswirkungen auf das Marktgeschehen. Denn im Falle des § 40 Abs. 1a LFGB informiert die Behörde die Öffentlichkeit eigenständig und „unverzüglich" über die dort aufgeführten Verstöße. Schon aufgrund dieser gesetzlich vorgeschriebenen Dringlichkeit und dem Umstand, dass die Behörde eigeninitiativ tätig wird, haben diese Informationen zwangsläufig einen *warnenden* Charakter und somit deutlich größere Auswirkungen auf das Marktgeschehen als eine Information, die nach einem zeitintensiven Verwaltungsverfahren und lediglich auf Antrag erteilt wird.

cc. Folglich: Kein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG

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 Hygienepranger-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 Konsumentscheidung 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 Konsumentscheidungen 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 Konsumentscheidung 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 Konsumentscheidungen 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 Informationen 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 Schutzerklärung „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 Oshu-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 informationspflichtigen Stelle gerade *beabsichtigt*, dass der private Antragsteller diese Informationen veröffentlicht und hierdurch die Konsumentscheidungen der Marktteilnehmer zum Nachteil des betroffenen Unternehmens beeinfluss, 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.

c. Trennung zwischen Informationszugang und Informationsverwendung

An der Verfassungskonformität des VIG bestehen nach dem oben Gesagten – auch unter Berücksichtigung des Hygienepranger-Beschlusses und der (unsicheren) Möglichkeit einer Veröffentlichung der herausgegebenen Informationen durch Private – keine Zweifel.

Es bleibt daher bei dem, was der Gesetzgeber geregelt hat: Der Informationsanspruch nach dem VIG ist von der Informationsverwendung durch die Antragsteller unabhängig.

Dass das VIG die Verwendung der beantragten Informationen nicht regelt, ist auch nicht auf eine nicht intendierte Regelungslücke zurückzuführen. Die erste Fassung des in VIG stammt aus dem Jahr 2007 und somit aus Zeiten des Internets. Es ist daher davon auszugehen, dass dem Gesetzgeber bei Erlass des VIG die Möglichkeit der einfachen Verbreitung von Informationen über das Internet bewusst war. Gleichwohl hat er die Weiterverwendung der erhaltenen Daten nicht beschränkt. Im Gegenteil. Das Gesetz verleiht in der Absicht, die Transparenz des Lebensmittelmarktes zu erhöhen, sogar „jedem" einen Ankunftsanspruch.

Öffentlich-rechtliche Einschränkungen der Informationsverwendung durch Private ergeben sich lediglich aus dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG). Nach diesem ist die Weiterverwendung von Informationen, für die wie hier ein Zugangsanspruch besteht, erlaubt.

Das VG Weimar führt hierzu aus:

„Da das VIG keinen tatbestandlichen Anknüpfungspunkt vorsieht, der die Weiterverwendung der Information durch den Antragsteller berücksichtigt, ist es der Behörde auch verwehrt, die Weiterverwendungsabsicht des jeweiligen Antragstellers bei der Entscheidung über den Zugang im Weg der Sachverhaltsaufklärung nach § 24 Abs. 1 Satz 1 ThürVwVfG zu erforschen. Dies entspricht der gesetzlichen Trennung des Zugangsanspruchs zu Informationen von dem Weiterverwendungsanspruch, der im Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) separat geregelt ist.Aus § 2a Satz 1 IWG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 IWG ergibt sich, dass Informationen, für die ein Zugangsanspruch besteht, grundsätzlich weiterverwendet werden dürfen (Wolff/Seemüller, K&R 2019, 102, 104). Dieser Weiterverwendungsanspruch ist als subjektives Recht ausgestaltet (Richter, IWG, 2018, Rdnr. 52 zu § 2a). Der öffentlich-rechtliche Schutz Dritter bei der Weiterverwendung ist in § 1 Abs. 2 IWG ausdrücklich geregelt. Soweit hier keine Regelung enthalten ist, erfolgt der Schutz im Rahmen der Zugangsgewährung. Kann insoweit bei der Zugangsgewährung eine Schutzwürdigkeit nicht festgestellt werden, ist die Weiterverwendung nicht gehindert. Das Veröffentlichen von Informationen auf einer Webseite stellt eine zulässige Weiterverwendung dar (VG Berlin, Urteil vom 14.06.2013, VG 33 K 88.12, Umdruck S. 9; Richter, a.a.O., Rdnr. 119 zu § 2). Im übrigen stehen betroffenen Dritten - wie das Bundesverwaltungsgericht in dem zitierten Beschluss vom 15. Juni 2016 ausdrücklich ausgeführt hat (a.a.O., Rdnr. 12 am Ende; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 11.09.2009, 1 BvG 39/09, Juris Rdnr. 4 am Ende) - zivilrechtliche Rechtsbehelfe offen (ausführlich dargestellt in dem von der Antragstellerin vorgelegten Gutachten vom 12. April 2019)."
(VG Weimar, Beschluss vom 23. Mai 2019 – 8 E 423/19 –, Rn. 23 - 24, juris)

Einer Veröffentlichung stehen auch die datenschutzrechtlichen Verpflichtungen des Beschwerdegegners nicht entgegen, wie das VG Mainz in seinem Beschluss vom 5. April 2019 ausgeführt hat. Selbst wenn es sich bei dem Namen und der Anschrift des Betriebes, die ohnehin öffentlich bekannt sind, oder dem Zeitpunkt der Kontrollen um personenbezogene Daten handeln sollte, ist die Veröffentlichung dieser Daten zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung (hier VIG) erforderlich und damit rechtmäßig nach Art. 6 Abs. 1 S. 1 c) DS-GVO (VG Mainz, Beschluss vom 5. April 2019 – 1 L 103/19.MZ, n.v.).

Im Übrigen werden die Grenzen der Weiterverwendung von Informationen durch das Zivilrecht festgelegt. Sie sind daher auch im Rahmen von zivilrechtlichen Rechtsbehelfen zu thematisieren. Auch das Bundesverwaltungsgericht (Beschluss vom 15. Juni 2015 – 7 B 22.14, juris Rn. 12) verweist betroffene Unternehmen für den Fall sorgfaltswidriger Verbreitung von Informationen, namentlich im Falle sachlicher Unrichtigkeit, auf die Möglichkeit, sich zivilrechtlich zur Wehr zu setzen (ebenso VG Weimar, Beschluss vom 23. Mai 2019 – 8 E 423/19 juris; VG Düsseldorf, Beschluss vom 07. Juni 2019 – 29 L 1226/19 -, juris; VG Cottbus, Beschluss vom 04.04.2019 - VG 1 L 97/19, n.v.; VG Mainz, Beschluss vom 05. April 2019 – 1 L 103/19.MZ, juris; VG Sigmaringen, Beschluss vom 08. Juli 2019 – 5 K 3162/19, juris Rn. 23).

Die Verweigerung des gesetzlich gewährleisteten Informationsrechts mit Blick auf die anschließende Veröffentlichung der Information würde Verbrauchern unterstellen, dass sie die erlangten Auskünfte rechtswidrig verwenden werden. Es ist dem mündigen Verbraucher jedoch durchaus zuzutrauen, dass er – sofern er eine Veröffentlichung beabsichtigt – hierbei die vom Zivilrecht gesetzten Grenzen einhält. Bei der gebundenen Entscheidung über Informationsanspruch haben die Behörden daher in die Rechtstreue des mündigen Verbrauchers zu vertrauen und die von etwaigen Veröffentlichungen betroffenen Unternehmen auf den Zivilrechtsweg zu verweisen (so VG Sigmaringen, Beschluss vom 8. Juli 2019 – 5 K 3162/19, juris Rn. 20).

III. Art der Informationsgewährung

Hinweisen möchten wir 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).

Wie das Bundesverwaltungsgericht zur vergleichbaren Vorschrift des § 4 Abs. 1 UIG a.F. festgestellt hat, sind an das Vorliegen eines gewichtigen Grundes strenge Anforderungen zu stellen: So müssen bei der Ermessensentscheidung über die Art der Informationsgewährung die Ziele des Informationsgesetzes berücksichtigt werden. Mit Blick auf den Zweck der Umweltinformationsrichtlinie – die, ebenso wie das hier anwendbare VIG, möglichst ungehinderten Informationszugang ermöglichen will – komme den Wünschen des Antragstellers besondere Bedeutung zu. Insbesondere dürften die Ermessenserwägungen zu Art der Informationsgewährung nicht zu dem Ergebnis führen, dass ein materiell bestehender Informationsanspruch, der nicht durch die gesetzlich geregelten Ausnahmetatbestände eingeschränkt ist, nicht oder nur unzulänglich erfüllt wird (BVerwG, Urteil vom 06. Dezember 1996 – 7 C 64/95, juris Rn. 14-16 zu § 4 Abs. 1 UIG a.F.).

Eine solche faktische Einschränkung des Informationsanspruchs wäre aber mit einer Akteneinsicht vor Ort verbunden, zumal insbesondere weiter entfernt wohnende Antragsteller wegen des damit verbundenen Aufwands von einer Einsichtnahme absehen könnten. Auch die mündliche Auskunftserteilung befriedigt das Informationsinteresse nicht ebenso gut wie die schriftliche Information, da bei einer mündlichen Übermittlung der teils komplexen Sachverhalte zahlreiche Missverständnisse und Fehler auftreten könnten.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Zwei beglaubigte Abschriften anbei.

[redacted]

Dr. Caroline Douhaire
(Rechtsanwältin)