

Titel:

Informationsanspruch in Bezug auf Kontrollberichten einer lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfung ("TopfSecret")

Normenkette:

VIG § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, § 5 Abs. 2 S. 3

Leitsätze:

1. Das Informationszugangsrecht erfasst nicht nur konkrete Erzeugnisse oder Verbraucherprodukte, von denen möglicherweise Gesundheitsgefahren ausgehen, sondern auch Vorgänge wie die Herstellung, Erzeugung, Lagerung und Lieferung von Produkten (Anschluss an BVerwG BeckRS 2019, 31110). (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)
2. Der Informationsanspruch bezieht sich auf erfasst jede objektive Nichtbeachtung von Rechtsvorschriften; auf subjektive Elemente wie Verschulden oder Vorwerfbarkeit kommt es ebenso wenig an wie darauf, ob ein Verstoß gegen Vorschriften des Ordnungswidrigkeiten- oder Strafrechts vorliegt oder ob die festgestellten nicht zulässigen Abweichungen zu weiteren Maßnahmen der Lebensmittelbehörde über die bloße Feststellung hinaus geführt haben. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
3. Im Interesse einer zeitnahen Information muss die „nicht zulässige Abweichung“ nicht durch Verwaltungsakt festgestellt worden sein, geschweige denn muss dieser bestandskräftig sein. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz, Erforderlichkeit eines Produktbezugs, Übermittlung von Kontrollberichten einer lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfung, festgestellte nicht zulässige Abweichungen, Angabe des Datums der Feststellung, Beifügung der Rechtsgrundlage in der Information, Notwendigkeit einer Subsumtion, Auskunft, Betrieb, Informationsanspruch, Internetplattform, Verwaltungsakt, Verbraucherinformation, Informationszugang, Produktbezug, Übermittlung, Kontrollbericht, Betriebsprüfung, Rechtsgrundlage

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 08.07.2019 – M 32 SN 19.1346

Fundstelle:

BeckRS 2020, 14827

Tenor

- I. Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 8. Juli 2019 wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.
- III. Der Streitwert wird unter Abänderung der erstinstanzlichen Festsetzung für beide Instanzen auf je 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin, die eine Bäckerei betreibt, wendet sich gegen die Übermittlung der Ergebnisse einer lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfung (im Folgenden: Kontrollberichte) an die Beigeladene nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG).

2

Im Januar 2019 beantragte die Beigeladene über die Internetplattform „Frag den Staat“ im Rahmen der Initiative „TopfSecret“ beim Antragsgegner Informationen über die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen in der Bäckerei der Antragstellerin in G.. Für den Fall einer Beanstandung begehrte sie zudem die Herausgabe der entsprechenden Kontrollberichte, wobei sie um Antwort in elektronischer Form bat. Der Antragsgegner hörte die Antragstellerin mit Schreiben vom 19. Februar 2019 zur beabsichtigten Herausgabe an. Im Anhörungsschreiben hieß es, dass der Betrieb am 27. September 2017 und 16. September 2018 kontrolliert worden sei. Es sei beabsichtigt, die anliegenden Berichte über diese Kontrollen zu übermitteln. Die Antragstellerin äußerte sich nicht.

3

Mit Bescheid vom 14. März 2019 gab der Antragsgegner dem Antrag der Beigeladenen statt und kündigte die Herausgabe der entsprechenden Kontrollberichte an. Die Auskunft werde zehn Tage nach Zustellung des Bescheids im Rahmen einer schriftlichen Information erteilt. Dies wurde der Antragstellerin mit Schreiben vom selben Tag mitgeteilt. Das Schreiben ist zwar mit „Bekanntgabe der Entscheidung über die Informationsgewährung nach § 5 Abs. 2 Satz 3 VIG“ überschrieben, wurde jedoch als Bescheid bezeichnet und enthält eine Rechtsbehelfsbelehrung: „gegen diesen Bescheid“. Dem Schreiben an die Antragstellerin war eine Kopie des an die Beigeladene ergangenen Bescheids beigefügt.

4

Die Antragstellerin erhob gegen „die Bescheide“ vom 14. März 2019 Klage und beantragte zugleich die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes. Das Verwaltungsgericht München lehnte „die Eilanträge“ mit Beschluss vom 8. Juli 2019 ab. Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde, in der sie beantragt,

5

unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 8. Juli 2019 die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Bescheide des Antragsgegners vom 14. März 2019 anzuordnen.

6

Der Antragsgegner beantragt,

7

die Beschwerde zurückzuweisen.

8

Die Beigeladene hat sich im Beschwerdeverfahren nicht geäußert.

9

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

10

1. Die zulässige Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 8. Juli 2019 bleibt in der Sache ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage nach § 80a Abs. 3 Satz 2, § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zu Recht mit der Begründung abgelehnt, dass der Hauptsacherechtsbehelf der Antragstellerin keinen Erfolg haben kann (dazu a) und auch eine Interessenabwägung zu keinem anderen Ergebnis führt (dazu b). Die von der Antragstellerin fristgerecht dargelegten bzw. ergänzten Beschwerdegründe, die gemäß § 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO den Prüfungsrahmen für den Senat bilden, rechtfertigen keine andere Beurteilung.

11

a) Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage zu Recht abgelehnt. Es handelt sich in der Gesamtbetrachtung allerdings nur um einen Bescheid vom 14. März 2019 mit der Beigeladenen als Bescheidsadressatin, mit dem ihrem Antrag stattgegeben wurde. Dieser Bescheid ist der Antragstellerin als in ihren Rechten durch den Bescheid Drittbetroffene mit Rechtsbehelfsbelehrung:bekanntzugeben. Eine weitere, über die Antragstattgabe an die Beigeladene hinausgehende Entscheidung gegenüber der Antragstellerin, die als Verwaltungsakt im Sinne von Art. 35 Satz 1 BayVwVfG zu qualifizieren wäre, liegt nicht vor. Insoweit ist das Schreiben des Antragsgegners missverständlich. Die fehlerhafte Bezeichnung eröffnet jedoch keine erweiterte Rechtsschutzmöglichkeit.

12

Der so ausgelegte Eilantrag ist - ebenso wie die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage - zulässig. Die Klage ist jedoch aller Voraussicht nach unbegründet, weil sich der Bescheid als rechtmäßig erweist. Entgegen der Beschwerdebegründung ist § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG die Anspruchsgrundlage für die von der Beigeladenen gewünschten Informationen. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG ist auch ohne Produktbezug anwendbar, die streitgegenständlichen Kontrollberichte enthalten festgestellte nicht zulässige Abweichungen im Sinne dieser Vorschrift und dürfen auch mit ihrem jeweiligen Datum an die Beigeladene herausgegeben werden.

13

aa) Der Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes ist nicht durch die in § 1 VIG umschriebene Zweckbestimmung gesperrt. Der Einwand der Antragstellerin, Informationen allgemeiner Art wie die streitgegenständlichen Kontrollberichte seien mangels Produktbezugs nicht erfasst, ist durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überholt. Wie das Revisionsgericht im Anschluss an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVG, U.v. 16.2.2017 - 20 BV 15.2208 - LRE 74, 122 = juris Rn. 37) entschieden hat, ist der - weit auszulegende - Informationsanspruch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt (BVerwG, U.v. 29.8.2019 - 7 C 29.17 - juris Rn. 24 ff.). Das Informationszugangsrecht erfasst nicht nur konkrete Erzeugnisse oder Verbraucherprodukte, von denen möglicherweise Gesundheitsgefahren ausgehen, sondern auch Vorgänge wie die Herstellung, Erzeugung, Lagerung und Lieferung von Produkten.

14

bb) Die streitgegenständlichen Kontrollberichte zu lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen enthalten Daten über „festgestellte nicht zulässige Abweichungen“. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG bezieht sich der Zugangsanspruch auf alle Daten über behördlich „festgestellte nicht zulässige Abweichungen“ von bestimmten (lebensmittel-)rechtlichen Anforderungen. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals inzwischen geklärt. Der Begriff der „nicht zulässigen Abweichung“, der das frühere Merkmal des „Verstoßes“ abgelöst hat, erfasst jede objektive Nichtbeachtung von Rechtsvorschriften. Auf subjektive Elemente wie Verschulden oder Vorwerfbarkeit kommt es ebenso wenig an wie darauf, ob ein Verstoß gegen Vorschriften des Ordnungswidrigkeiten- oder Strafrechts vorliegt oder ob die festgestellten nicht zulässigen Abweichungen zu weiteren Maßnahmen der Lebensmittelbehörde über die bloße Feststellung hinaus geführt haben.

15

Anhaltspunkte dafür, dass die streitgegenständlichen Kontrollberichte etwas anderes enthalten als Informationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG sind nicht ersichtlich; solche legt die Antragstellerin jedenfalls nicht dar. Es handelt sich bei dem Antrag der Beigeladenen auf Gewährung der Information über den Betrieb der Antragstellerin auch nicht um einen unzulässigen Ausforschungsantrag. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu den dort näher bezeichneten Informationen. Der Anspruch setzt nicht voraus, dass der Anfragende schon weiß, dass entsprechende Informationen über den Betrieb, über den Auskunft begehrt wird, vorliegen.

16

cc) Auch das Datum der Kontrollberichte ist eine Information im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG. Zur umfassenden und transparenten Information der Verbraucher gehört auch der Zeitpunkt der behördlichen Feststellung. Denn für die Verbraucher kann es entscheidend sein, ob Verstöße vor kurzer oder längerer Zeit festgestellt worden sind. Der Senat teilt daher die Auffassung des Antragsgegners im Schriftsatz vom 3. September 2019, dass der Zeitpunkt, zu dem nicht zulässige Abweichungen festgestellt worden sind, notwendiger Bestandteil der Information nach dem Verbraucherinformationsgesetz ist, gerade um die Richtigkeit der Information sicherzustellen. Die Angabe des Datums liegt auch im Interesse des jeweiligen kontrollierten Betriebs, da ohne die Angabe des Datums der Anschein aktueller Zustände erweckt wird.

17

Die Frage des VIG-Antragstellers nach den beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen schränkt den Antrag auf Information in zeitlicher Hinsicht ein, was zulässig ist, wie bereits das Verwaltungsgericht (BA S. 15) zutreffend ausgeführt hat.

18

dd) Mit dem Verwaltungsgericht geht auch der Senat davon aus, dass in den streitgegenständlichen Kontrollberichten die einschlägigen Rechtsvorschriften genannt sind. Das Verwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt (BA S. 16), dieser Umstand sei vom Antragsgegner vorgetragen und von der Antragstellerin nicht substantiiert bestritten worden. Auch in der Beschwerde behauptet die Antragstellerin, die die Kontrollberichte kennt, nicht explizit, dass die Rechtsgrundlagen dort nicht genannt seien. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. August 2019 (a.a.O., Rn. 32) reicht es im Übrigen aus, dass die Abweichung unter Würdigung des Sachverhalts und der einschlägigen Rechtsvorschriften abschließend aktenkundig festgestellt ist. Aus den genannten Gründen kann hier offen bleiben, ob eine solche Aktenkundigkeit - außerhalb der Kontrollberichte - vorliegt.

19

ee) In der Benennung einer Rechtsgrundlage hinsichtlich der einzelnen jeweils als Verstoß gekennzeichneten Beanstandungen im Rahmen einer Betriebskontrolle liegt zugleich die rechtliche Subsumtion in Form einer juristisch-wertenden Einordnung der tatsächlichen Feststellungen bei der Kontrolle. Der im Kontrollbericht festgestellte Sachverhalt in Verbindung mit der Benennung der Rechtsvorschrift, gegen die verstoßen worden sei, belegt eine rechtliche Subsumtion mit dem Ergebnis einer festgestellten nicht zulässigen Abweichung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG. Einer Begründung der Subsumtion bedarf es nicht, weil ein Kontrollbericht keinen Verwaltungsakt darstellt und damit nicht der Begründungspflicht des Art. 39 BayVwVfG unterliegt. Der Begriff der „nicht zulässigen Abweichung“, der das frühere Merkmal des „Verstoßes“ abgelöst hat, erfasst jede objektive Nichtbeachtung von Rechtsvorschriften. Auf subjektive Elemente wie Verschulden oder Vorwerfbarkeit kommt es ebenso wenig an wie darauf, ob ein Verstoß gegen Vorschriften des Ordnungswidrigkeiten- oder Strafrechts vorliegt. Im Interesse einer zeitnahen Information muss die „nicht zulässige Abweichung“ nicht durch Verwaltungsakt festgestellt worden sein (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 30), geschweige denn muss dieser bestandskräftig sein. Insofern reichen die Angabe des festgestellten Sachverhalts und die Zuordnung zu der Rechtsvorschrift, gegen die nach Auffassung der Behörde verstoßen worden ist, für eine Subsumtion. Ob die Subsumtion der Behörde zutreffend ist, ist gegebenenfalls in einem anderen Verfahren zu klären.

20

b) Da sich nach alledem der Bescheid bei einer über eine bloße summarische Prüfung hinausgehenden Betrachtung als rechtmäßig erweist, kommt es auf die Abwägung der widerstreitenden Interessen nicht mehr entscheidungserheblich an; die Folgenabschätzung hat sich vielmehr an der gesetzlichen Wertung des § 5 Abs. 4 VIG auszurichten (vgl. VGH BW, B.v. 13.12.2019 - 10 S 1891/19 - juris Rn. 42 ff.; OVG NW, B.v. 16.1.2020 - 15 B 814/19 - juris Rn. 97 ff.). Die von der Antragstellerin monierte Vorwegnahme der Hauptsache (vgl. OVG Hamburg, B.v. 14.10.2019 - 5 Bs 149/19 - ZLR 2019, 866 = juris Rn. 19 ff.) ist in der Normstruktur des Verbraucherinformationsgesetzes angelegt. Mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG hat sich der Gesetzgeber ohne Verstoß gegen höherrangiges Recht entschieden, dem Informationsinteresse der Bürger generell einen höheren Stellenwert einzuräumen als dem Interesse des betroffenen Betriebs an der Geheimhaltung von Informationen über lebensmittelrechtliche Beanstandungen (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 34). Mangels erkennbarer Besonderheiten verbleibt es daher bei der gesetzlichen Grundentscheidung für den Sofortvollzug nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG, die nur bei erfolgreicher Inanspruchnahme von Eilrechtsschutz gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 und 3 VIG durchbrochen werden kann, falls Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Informationserteilung bestehen. Auf diese Rechtsschutzmöglichkeit hat der Antragsgegner die Beigeladene und die Antragstellerin in der Rechtsbehelfsbelehrung des Bescheids ausdrücklich hingewiesen.

21

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Da die anwaltlich nicht vertretene Beigeladene keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat, entspricht es der Billigkeit, dass sie ihre etwaigen außergerichtlichen Kosten selbst trägt (vgl. § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

22

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG. Von einer Reduzierung des Streitwerts in Orientierung an Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 sieht der Senat - anders als das Verwaltungsgericht - ab. Mit den wechselseitigen Begehren ist, wie oben dargelegt, eine Vorwegnahme der Hauptsache verbunden. Einmal erteilte Informationen können nicht zurückgeholt werden; umgekehrt würden die vom Beigeladenen begehrten Informationen bei Erfolg des Eilantrags bzw. der Beschwerde aufgrund des mit einem

Hauptsacheverfahren verbundenen Zeitaufwands ihre Relevanz weitgehend verlieren (vgl. NdsOVG, B.v. 16.1.2020 - 2 ME 707/19 - juris Rn. 19).

23

Der Senat macht deshalb von seiner Befugnis gemäß § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG Gebrauch, die erstinstanzliche Festsetzung des Streitwerts von Amts wegen zu ändern.

24

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