

Titel:

Übermittlung von Ergebnissen einer lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfung

Normenketten:

GG Art. 12 Abs. 1

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

LFGB § 40 Abs. 1a

Leitsätze:

1. Die antragsgebundene Informationserteilung nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG verstößt auch ohne die Pflicht zur zeitlichen Begrenzung, wie in § 40 Abs. 1a LFGB vorgesehen, und ohne die Begrenzung auf schwerwiegende Verstöße nicht gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)

2. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG normiert als Voraussetzung für die Informationsgewährung nicht etwaige Gefahren für Verbraucher, sondern lediglich die behördliche Feststellung nicht zulässiger Abweichungen von den dort genannten Normen, wobei auch über „marginale Verstöße“ informiert werden darf, wenn festgestellte nicht zulässige Abweichungen im Sinne dieser Vorschrift vorliegen. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)

3. Eine kampagnenartige Weiterverwendung der Information ist im Verbraucherinformationsgesetz gerade angelegt und entspricht dessen Zielsetzung; ein Verfassungsverstoß liegt darin nicht. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

4. Mit § 2 Abs. 1 S. 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. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz, Übermittlung der Ergebnisse einer lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfung, Antragstellung über die Internetplattform „Frag den Staat“ im Rahmen der Initiative „TopfSecret“, Art und Weise der Informationsgewährung, Kontrollbericht, Berufsfreiheit, marginale Verstöße, Veröffentlichung

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 16.10.2019 – M 32 SN 19.1851

Fundstelle:

BeckRS 2020, 9610

Tenor

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

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

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

Gründe

I.

1

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

2

Im Februar 2019 beantragte der Beigeladene über die Internetplattform „Frag den Staat“ im Rahmen der Initiative „TopfSecret“ bei der Antragsgegnerin Informationen über die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen in der Filiale der Antragstellerin in der T.-Straße. Für den Fall einer Beanstandung begehrte er zudem die Herausgabe der entsprechenden Kontrollberichte, wobei er um Antwort in elektronischer Form bat. Die Antragsgegnerin hörte die Antragstellerin mit Schreiben vom 14. Februar 2019 zur beabsichtigten Herausgabe an. Im Anhörungsschreiben hieß es, dass die Filiale am 20. August 2018 und 18. September 2018 kontrolliert worden sei. Es sollen daher die anliegenden Kontrollberichte vom 20. August 2018 und 18. September 2018 übermittelt werden. Die Antragstellerin stimmte der Gewährung von Informationen nicht zu.

3

Mit Bescheid vom 9. April 2019 gab die Antragsgegnerin dem Antrag des Beigeladenen statt und kündigte die Bekanntgabe der Daten der beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsüberprüfungen sowie die Herausgabe der entsprechenden Kontrollberichte an. Die Auskunft werde schriftlich zehn Tage nach Zustellung des Bescheids im Rahmen einer schriftlichen Information erteilt. Dies wurde der Antragstellerin mit Schreiben vom selben Tag mitgeteilt, das als „Entscheidung“ bezeichnet war und eine Rechtsbehelfsbelehrung: „gegen diesen Bescheid“ enthielt. Dem Schreiben an die Antragstellerin waren eine Kopie des an den Beigeladenen ergangenen Bescheids sowie die Kontrollberichte vom 20. August 2018 und 18. September 2018 beigelegt.

4

Die Antragstellerin erhob gegen den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid am 18. April 2019 Klage und beantragte zugleich die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes. Das Verwaltungsgericht München lehnte den Eilantrag mit Beschluss vom 16. Oktober 2019 ab. Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde, in der sie beantragt,

5

unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 16. Oktober 2019 die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den an den Beigeladenen adressierten Bescheid der Antragsgegnerin vom 9. April 2019 anzuordnen, hilfsweise, der Antragsgegnerin zu untersagen, Kontrollberichte über die Antragstellerin dem Beigeladenen gegenüber zu veröffentlichen.

6

Die Antragsgegnerin beantragt,

7

die Beschwerde zurückzuweisen.

8

Sie hat mit Schriftsatz vom 13. Februar 2020 angekündigt, dass sie - falls es nach Abschluss des Gerichtsverfahrens zur Informationserteilung kommen sollte - dem Beigeladenen die Kontrollergebnisse in der Gestalt übersenden würde, wie es dem derzeit (bayernweit) verwendeten Formular entspricht. Der Beigeladene hat sich im Beschwerdeverfahren nicht geäußert.

9

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

II.

10

1. Die - im Wesentlichen - zulässige Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts München vom 16. Oktober 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. Der Hilfsantrag ist bereits unzulässig, hat aber auch keine eigenständige Bedeutung (dazu c).

11

a) Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage zu Recht abgelehnt. Zwar ist der Eilantrag - ebenso wie die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage - zulässig; insbesondere hat die Antragstellerin ihre Rechtsbehelfe zutreffend gegen den an den Beigeladenen adressierten Bescheid vom 9. April 2019 gerichtet und nicht gegen das an sie selbst ergangene Schreiben der Antragsgegnerin vom selben Tag, das missverständlicherweise als „Entscheidung“ bezeichnet wird und mit einer Rechtsbehelfsbelehrung: „gegen diesen Bescheid“ versehen ist. Die Klage ist jedoch aller Voraussicht nach unbegründet, weil sich der auf das Verbraucherinformationsgesetz gestützte Bescheid als rechtmäßig erweist. Insbesondere verstößt die Informationsgewährung nicht gegen Grundrechte der Antragstellerin, auch wenn der Beigeladene die erlangten Informationen weiterverwenden sollte (aa). Die Art und Weise des Informationszugangs ist nicht zu beanstanden (bb).

12

aa) Die Rüge der Antragstellerin, die behördliche Gewährung der verlangten Information und die damit in aller Regel verbundene private Weiterverbreitung im Internet komme einer Information der Öffentlichkeit durch die Behörde nach § 40 Abs. 1a LFGB gleich, sei eine rechtsmissbräuchliche und damit unzulässige Umgehung der dort genannten Voraussetzungen hinsichtlich der zeitlichen Begrenzung und der Schwere der Verstöße und verletze die Antragstellerin daher in ihren Grundrechten, verhilft der Beschwerde nicht zum Erfolg.

13

Die antragsgebundene Informationserteilung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG verstößt auch ohne die Pflicht zur zeitlichen Begrenzung, wie in § 40 Abs. 1a LFGB vorgesehen, und ohne die Begrenzung auf schwerwiegende Verstöße nicht gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Zwar ist auch der Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, weil er direkt auf die Marktbedingungen individualisierter Unternehmen zielt, das Konsumverhalten beeinflussen und auf diese Weise mittelbar-faktisch die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändern kann (BVerwG, U.v. 29.8.2019 - 7 C 29.17 - juris Rn. 42 ff. m.w.N.). Insoweit gilt für die gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 VIG von einem Antrag abhängige Informationsgewährung nichts anderes als für aktive staatliche Informationstätigkeit nach § 40 Abs. 1a LFGB, die in ihrer Zielgerichtetheit und Wirkung einem Eingriff in die Berufsfreiheit gleichkommt (BVerfG, B.v. 21.3.2018 - 1 BvF 1/13 - BVerfGE 148, 40 Rn. 26 ff.).

14

Entgegen der Beschwerdebegründung bestehen zwischen den beiden Arten der Information allerdings große Unterschiede, die es ausschließen, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum aktiven staatlichen Informationsverhalten, insbesondere die dort angemahnte zeitliche Begrenzung der Informationsverbreitung, ohne Weiteres auf die antragsgebundene Informationsgewährung zu übertragen (BVerwG, a.a.O., Rn. 47). Das aktive Informationsverhalten der Hoheitsträgerin verschafft den übermittelten Informationen breite Beachtung und gesteigerte Wirkkraft auf das wettbewerbsrechtliche Verhalten der Marktteilnehmer. Die Auswirkungen einer antragsgebundenen Informationsgewährung bleiben dahinter qualitativ und quantitativ weit zurück. Die behördliche Befugnis zur Information der Öffentlichkeit von Amts wegen nach § 40 Abs. 1a LFGB bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen, die der Gefahrenabwehr dienen, ist gegenüber dem individuell geltend zu machenden Informationszugangsanspruch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG ein aliud (vgl. VGH BW, B.v. 13.12.2019 - 10 S 1891/19 - juris Rn. 13). § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG normiert als Voraussetzung für die Informationsgewährung nicht etwaige Gefahren für Verbraucher, sondern lediglich die behördliche Feststellung nicht zulässiger Abweichungen von den dort genannten Normen. Entgegen der Auffassung in der Beschwerdebegründung darf auch über „marginale Verstöße“ informiert werden, wenn festgestellte nicht zulässige Abweichungen im Sinne dieser Vorschrift vorliegen. Die in der Beschwerdebegründung geschilderten Bemühungen der Landesregierung Rheinland-Pfalz, über den Bundesrat eine Harmonisierung der Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes und des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs zu erreichen, stehen der Annahme von den nebeneinander stehenden „zwei Säulen, die sich ergänzen“ (vgl. VGH BW, a.a.O., Rn. 16) nicht entgegen. Den mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG in der gegenwärtig geltenden Fassung verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit hat das

Bundesverwaltungsgericht als gerechtfertigt angesehen (BVerwG, a.a.O., Rn. 48 ff.; kritisch Gärditz, LMuR 2020, 62/64 ff.).

15

Eine kampagnenartige Weiterverwendung der Information ist im Verbraucherinformationsgesetz gerade angelegt und entspricht dessen Zielsetzung. Ein Verfassungsverstoß liegt darin nicht, so dass es auch der im Schrifttum (Gärditz, LMuR 2020, 62/67 f.) angemahnten verfassungskonformen Auslegung der Missbrauchsklausel des § 4 Abs. 4 VIG nicht bedarf.

16

Allein der Umstand, dass der streitbefangene Kontrollbericht auf der Internetplattform „TopfSecret“ veröffentlicht werden könnte, ändert nichts daran, dass es sich auch in dieser Fallkonstellation um eine antragsgebundene Informationsgewährung und damit primär um eine staatliche Leistung handelt (vgl. OVG NW, B.v. 16.1.2020 - 15 B 814/19 - juris Rn. 59 ff.). Wie der Beigeladene mit den erhaltenen betriebs- und personenbezogenen Informationen umgeht, bleibt grundsätzlich ihm überlassen und liegt damit außerhalb des behördlichen Verantwortungs- und Einflussbereichs. Dies gilt auch für das hier zu erwartende Einstellen des Kontrollberichts auf die von privater Seite betriebene Plattform „TopfSecret“, weil eine solche Publikation erkennbar keine staatliche Autorität in Anspruch nehmen kann. Die Plattform veröffentlicht lediglich durch private Dritte zur Verfügung gestellte von der öffentlichen Verwaltung ausgestellte Dokumente; dadurch wird sie nicht selbst zu einer staatlichen Veröffentlichungsplattform. Dass die Anträge auf Information über die Webseite „Frag den Staat“ erfolgen, erweckt auch nicht den Eindruck, „TopfSecret“ sei eine staatliche Veröffentlichungsplattform.

17

Die lediglich abstrakte Möglichkeit einer rechtswidrigen privaten Weiterverwendung der Information reicht ohne Hinzutreten besonderer Umstände nicht aus, um darin bereits ein der Antragsgegnerin zuzurechnendes Eingriffsäquivalent zu sehen, das einer gesonderten Rechtfertigung bedürfte. Soweit es der Antragstellerin im Verhältnis zum Beigeladenen um etwaige (künftige) Ergänzungen oder zeitliche Begrenzungen bei der Verwendung der Information geht, insbesondere um das auch im Geschäftsverkehr bestehende „Recht auf Vergessen“ (dazu allgemein BVerfG, B.v. 6.11.2019 - 1 BvR 16/13 - NJW 2020, 300 Rn. 75 ff.), muss sie die entsprechenden Ansprüche auf dem Zivilrechtsweg verfolgen.

18

Im Übrigen hat der Gesetzgeber mit der Hinweispflicht der informationspflichtigen Stelle nach § 6 Abs. 3 Satz 2 VIG, der Richtigstellungspflicht (§ 6 Abs. 4 VIG) sowie der verfahrensrechtlichen Beteiligung der betroffenen Dritten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 VIG) ausreichende Schutzvorkehrungen zur Vermeidung unzumutbarer Konsequenzen getroffen. Die Richtigstellung soll in derselben Weise erfolgen, in der die Information zugänglich gemacht wurde (§ 6 Abs. 4 Satz 2 VIG). Dabei wird die informationspflichtigen Stelle zu beachten haben, dass die Richtigstellung nicht nur gegenüber dem VIG-Antragsteller geboten sein kann, sondern eine öffentliche Bekanntmachung vonnöten ist, wenn die Publikation der Informationen über das Verhältnis zum Antragsteller hinausgegangen ist. Wenn ein Antragsteller die zugänglich gemachten Informationen etwa an eine Verbraucherschutzorganisation weitergegeben hat und diese ihr einen hohen Verbreitungsgrad verschafft hat, kann die informationspflichtige Stelle zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit verpflichtet sein, für eine hinreichende Publikation der Richtigstellung zu sorgen (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 52). Das kann auch Richtigstellungen gegenüber diesen Veröffentlichungsplattformen beinhalten, da davon ausgegangen werden kann, dass diese auch die behördliche Richtigstellung auf ihren Plattformen einstellen.

19

bb) Auch gegen die Art und Weise des Informationszugangs bestehen vor dem Hintergrund des § 6 Abs. 1 VIG keine Bedenken. Auf den von der Antragstellerin als vorzugswürdig erachteten mündlichen bzw. telefonischen Informationszugang müssen sich Antragsgegnerin und Beigeladener nicht verweisen lassen. Die erleichterte Möglichkeit zur Veröffentlichung im Internet steht der Übersendung schriftlicher Kontrollberichte (Ergebnisberichte) nach dem oben Ausgeführten (Buchst. aa) nicht entgegen. Anhaltspunkte für die von der Antragstellerin geltend gemachte Überlastung der Behörde nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG bestehen nicht. Da jedermann in Deutschland der Anspruch auf Informationserteilung zusteht, kann eine Veröffentlichung im Internet die Behörde sogar entlasten (vgl. § 4 Abs. 4 Satz 2, § 6 Abs. 1 Satz 3 VIG).

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, a.a.O., Rn. 42 ff.; OVG NW, a.a.O., Rn. 97 ff.). Die von der Antragstellerin monierte Vorwegnahme der Hauptsache (vgl. OVG Hamburg, B.v. 14.10.2019 - 5 Bs 149/19 - ZLR 2019, 866 = juris Rn. 19 ff.) ist in der Normstruktur des Verbraucherinformationsgesetzes angelegt. Mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG hat sich der Gesetzgeber ohne Verstoß gegen höherrangiges Recht entschieden, dem Informationsinteresse der Bürger generell einen höheren Stellenwert einzuräumen als dem Interesse des betroffenen Betriebs an der Geheimhaltung von Informationen über lebensmittelrechtliche Beanstandungen (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 13). Mangels erkennbarer Besonderheiten verbleibt es daher bei der gesetzlichen Grundentscheidung für den Sofortvollzug nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG, die nur bei erfolgreicher Inanspruchnahme von Eilrechtsschutz gemäß § 5 Abs. 4 Satz 2 und 3 VIG durchbrochen werden kann, falls Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Informationserteilung bestehen. Auf diese Rechtsschutzmöglichkeit sollte die Antragsgegnerin die betroffenen Unternehmen in den Rechtsbehelfsbelehrungen zukünftig ausdrücklich hinweisen.

21

c) Aus dem oben unter Buchstabe a Ausgeführten ergibt sich ohne weiteres, dass auch der auf dasselbe Ziel gerichtete Hilfsantrag in der Sache keinen Erfolg haben kann. Er ist jedoch bereits unzulässig. Der Sache nach stellt er einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO dar. Die Vorschriften des § 123 Abs. 1 bis 3 VwGO gelten jedoch nach § 123 Abs. 5 VwGO für die Fälle der §§ 80 und 80a VwGO nicht.

22

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

23

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). 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).