

Bezirksamt Spandau von Berlin
Abt. Bürgerdienste, Ordnung und
Jugend,
Ordnungsamt, Veterinär- und
Lebensmittelaufsicht
Zimmer U 50 / U 48
Carl-Schurz-Str. 2-6
13597 Berlin

Berlin, 3. Juli 2019

Betreff: Antrag nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

Geschäftszeichen: Ord VetLeb – 21-19-L-236

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit lege ich gegen Ihren Bescheid vom 19.06.2019

Widerspruch

ein.

Zur Begründung wird Folgendes vorgetragen:

Die Ablehnung meines Informationsantrags ist rechtswidrig und verletzt mich in meinen Rechten.

1. Anspruch aus § 2 Abs. 1 VIG

Ich habe einen Anspruch aus § 2 Abs. 1 VIG auf Herausgabe der von mir beantragten Informationen.

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 VIG hat jeder nach Maßgabe des VIG Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen des LFGB und des ProdSG, der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen, unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft

foodwatch e.V. • brunnenstraße 181 • 10119 berlin • vereinsregister vr 21908 b • vorstand dr. thilo bode, martin rücker

internet www.foodwatch.de • e-mail info@foodwatch.de • fon +49 (0)30 / 240476-0 • fax +49 (0)30 / 240476-26

bankverbindung • foodwatch e.V. • gls gemeinschaftsbank • iban de93 4306 0967 0104 2464 02 • bic GENODEM1GLS

oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit den genannten Abweichungen getroffen worden sind.

Bei den beantragten Informationen handelt es sich eindeutig um Daten im Sinne dieser Vorschrift.

Daneben ergibt sich der Auskunftsanspruch 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.

Unter diesen Tatbestand fallen 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. 108). Da es vorliegend um Ergebnisse von Betriebskontrollen geht, stützt sich der Informationsanspruch auch auf diese Vorschrift.

2. Keine Rechtsmissbräuchlichkeit

Der von mir gestellte Antrag ist nicht rechtsmissbräuchlich im Sinne von § 4 Abs. 4 S. 1 VIG. Die Ausführungen in dem angegriffenen Bescheid zur Missbräuchlichkeit der Informationsanfrage verkennen die Rechtslage.

a. Anforderungen der Rechtsprechung an die Missbräuchlichkeit von VIG-Anträgen

Nach der Rechtsprechung zum VIG ermöglicht der Ausschluss rechtsmissbräuchlicher Anfragen in § 4 Abs. 4 S. 1 VIG der auskunftspflichtigen Stelle lediglich eine „angemessene Reaktion auf überflüssige Anfragen sowie querulatorische Begehren“. Die Vorschrift vermittele den betroffenen Unternehmen hingegen kein subjektives Abwehrrecht gegen die Auskunftserteilung (VGH München, Beschluss vom 6. Juli 2015 – 20 ZB 14.977, juris Rn. 7; VGH München, Urteil vom 16. Februar 2017 – 20 BV 15.2208, juris Rn. 32). Dies ergebe 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.

Ebenfalls festgestellt wurde, dass der Ausschlussstatbestand 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. Der VGH München führt in diesem Sinne aus:

„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 alledem ist der Antrag des Beigeladenen nicht rechtsmissbräuchlich.“

(VGH München, Beschluss vom 06. Juli 2015 – 20 ZB 14.977, juris Rn. 8 – 11)

Auch in der Rechtsprechung zur Missbräuchlichkeit von Informationsanträgen nach dem UIG und IFG werden Fälle des Missbrauchs „auf Extremfälle“ beschränkt:

„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 Informationszugangsansträgen 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 Informationszugangsansträgen 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.)

b. Nichtvorliegen dieser Anforderungen

Im Lichte dieser Feststellungen kann die von mir gestellte Informationsanfrage nicht als rechtsmissbräuchlich betrachtet werden. Sie ist weder querulatorisch, noch überflüssig, noch wird durch sie die Funktionsfähigkeit der Verwaltung eingeschränkt. Mit meinem Antrag ging es mir darum, als Verbraucher Auskunft über die Zustände in dem in meiner Anfrage bezeichneten Betrieb zu erlangen. Dies entspricht dem Sinn und Zweck des VIG und ist nicht rechtsmissbräuchlich. Ein „Extremfall“, der die Verneinung des voraussetzungslos gewährleisteten Informationsanspruch rechtfertigt, liegt hier nicht vor.

Das Informationsinteresse kann meiner Anfrage insbesondere nicht deshalb abgesprochen werden, weil sie über das Portal „Topf Secret“ gestellt wurde.

Auch bei Nutzung dieser Plattform sind es allein die jeweiligen Antragsteller, die bestimmen, ob sie eine Informationsanfrage stellen und wenn ja zu welchem Betrieb. Eine Vorauswahl durch „Topf Secret“ erfolgt nicht.

„Topf Secret“ eröffnet Verbrauchern lediglich eine bürgerfreundliche Möglichkeit, Informationsanfragen nach dem VIG zu stellen. Dies steht im Einklang mit den Zielen 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. Durch „Topf Secret“ werden daher auch keine sachfremden Ziele verfolgt.

Weder die vereinfachte Antragstellung, noch die potentielle Veröffentlichung der Kontrollberichte durch die Nutzer führt zur Missbräuchlichkeit der über „Topf Secret“ gestellten Informationsanfragen.

Hierzu im Einzelnen:

aa. Zulässigkeit der Nutzung eines Formulars für die Anfrage

Der Umstand, dass sich Antragsteller des auf „Topf Secret“ zur Verfügung gestellten Formulars bedienen, führt nicht zum Wegfall ihres Informationsinteresses.

Im VIG werden bewusst keine gehobenen Anforderungen an die Form eines Antrags gestellt. Insbesondere bedarf es keiner eigenhändigen Erklärung wie etwa bei einem Testament, nicht einmal eine eigenhändige Unterschrift wird verlangt. Durch die somit äußerst niedrigen gesetzlichen Anforderungen an die Form von Informationsanfragen wird deutlich, dass den Antragstellern die Informationsanfrage möglichst leicht gemacht werden soll. Der Verwendung einer Vorlage steht dem Informationsanspruch daher nicht entgegen.

In diesem Sinne wurde auch in der Rechtsprechung festgestellt, dass der bloße Umstand, dass eine gleichlautende Anfrage bei mehreren Behörden oder mehrere Anfragen hintereinander gestellt wird,

nicht zur Annahme einer Missbräuchlichkeit genügt (VG Regensburg, Urteil vom 09. Juli 2015 – RN 5 K 14.1110, juris Rn. 67).

bb. Zulässigkeit der anschließenden Veröffentlichung von Informationen

Auch eine etwaige Veröffentlichung durch die privaten Antragsteller führt nicht zur Missbräuchlichkeit einer Informationsanfrage.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung unklar ist, ob, wo und wie der jeweilige Antragsteller Informationen veröffentlichen will. Auch Antragstellern, die ihre Anfrage über „Topf Secret“ stellen, kann eine Veröffentlichungsabsicht nicht einfach unterstellt werden, zumal keine automatisierte Veröffentlichung auf „Topf Secret“ erfolgt (siehe hierzu näher unten).

Abgesehen davon steht das VIG einer Veröffentlichung der herausgegebenen Informationen durch die privaten Antragsteller nicht entgegen, insbesondere ist eine Veröffentlichung im Internet nicht rechtsmissbräuchlich.

Dass die Möglichkeit der anschließenden Veröffentlichung von Informationen durch die Antragsteller nicht zum Ausschluss eines Anspruchs nach dem VIG führt, hat das BVerwG bereits explizit festgestellt (BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 – 7 B 22-14, juris Rn. 12).

Das VIG wurde in seiner ersten Fassung im Jahr 2007 und somit in Zeiten des Internets erlassen. 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, obwohl dies ohne Weiteres möglich gewesen wäre. Im Gegenteil. Das Gesetz verleiht in der Absicht, die Transparenz des Lebensmittelmarktes zu erhöhen, sogar „jedem“ einen Ankunftsanspruch. Wenn aber ohnehin jedermann ohne Nachweis eines besonderen Interesses Anspruch auf die Informationserteilung hat, erschließt sich nicht, warum der einzelne Anspruchsteller die ihm erteilten Informationen zur Förderung der gesetzlich gewollten Transparenz nicht an Dritte weitergeben darf.

Vielmehr entspricht es gerade dem in § 1 VIG benannten Sinn und Zweck des Gesetzes, den Markt von Erzeugnissen und Verbraucherprodukten transparenter zu gestalten und bei den Behörden vorhandenes Wissen über die Erzeugung von Lebensmitteln der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um gesellschaftliche Diskussionsprozesse anzustoßen und zu unterstützen (OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. Oktober 2017 – 10 LA 90/16 –, Rn. 47, juris).

Da eine Publizierung von Informationen im Internet gerade zu diesen Zielen beiträgt, kann sie nicht für die Missbräuchlichkeit einer Anfrage herangezogen werden. In diesem Sinne hat der VGH Mannheim in Bezug auf § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG festgestellt:

„Ein verwendungsbezogener Missbrauch des Umweltinformationsrechts liegt ebenfalls nicht vor. Der Hinweis der Klägerin auf die Verfolgung „lobbyistischer Zwecke“ seitens der Beigeladenen verfängt nicht.

Ein verwendungsbezogener Missbrauch könnte nur bejaht werden, wenn die begehrten Informationen ausschließlich für Zwecke genutzt werden sollen, die nicht der Förderung des Umweltschutzes dienen (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 30.01.2014 a. a. O.). Davon kann hier nicht ausgegangen werden. Den Zwecken des Umweltinformationsrechts wird bereits dadurch entsprochen, dass - unabhängig von der Verfolgung weiterer Ziele - bestimmte Umweltinformationen in die öffentliche Diskussion gelangen (Reidt/Schiller a. a. O. § 8 Rn. 54). Das ist hier der Fall. Dabei ist eine eventuelle Verbreitung der legal erworbenen Informationen im Internet nicht zu kritisieren. Im Gegenteil, die Verbreitung der durch den Informationszugang erlangten Informationen ist als (zweiter) Zweck des Umweltinformationsrechts ausdrücklich positiviert (§ 1 Abs. 1 UIG [§ 22 Abs. 1 UVwG], Art. 1 Buchst. b RL 2003/4/EG). Auch mit der von der Klägerin der Beigeladenen unterstellten Weiterverwendung der verlangten Informationen würden keine (durchgängig) umweltfremden Zwecke verfolgt. Dass die Zementindustrie unter kritischer Beobachtung der Öffentlichkeit stehen mag, ist in diesem Zusammenhang rechtlich unbeachtlich. Denn aus einer kritischen Haltung gegenüber (der Behörde oder) dem betroffenen Unternehmen kann nicht auf eine missbräuchliche Antragstellung geschlossen werden, weil es gerade die Funktion des Umweltinformationsrechts ist, mögliche Defizite von (Behörden oder) Unternehmen aufzudecken und damit zu einer Verbesserung des Umweltschutzes beizutragen (treffend OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 30.01.2014 a. a. O.: „Eine kritische Einstellung wird daher vom Umweltinformationsrecht gerade vorausgesetzt.“.

(VGH Mannheim, Urteil vom 21. März 2017 – 10 S 413/15, juris Rn. 65)

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Rechtsordnung allgemein eine Verbreitung von Informationen im Internet durch Private, die sich innerhalb der etwa durch das Urheberrecht und sonstige Zivilrecht gezogene Grenzen hält, nicht untersagt. So können Verbraucher z.B. auf Bewertungsportalen wie Google, Yelp, Tripadvisor oder Foursquare völlig ungehindert und in Ausübung ihrer durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Meinungsäußerungsfreiheit Bewertungen gastronomischer Betriebe abgegeben und verbreiten. Warum Private dann, wenn sie Informationen über einen VIG-Anspruch erlangen, diese nicht im Rahmen der durch das Zivil- und Datenschutzrecht gesetzten Grenzen veröffentlichen dürfen, erschließt sich nicht.

Schließlich führt auch der Umstand, dass durch die Veröffentlichung Konkurrenten der jeweiligen Betriebe Kenntnis von den Informationen erlangen könnten, nicht zur Missbräuchlichkeit einer Informationsanfrage (VGH Mannheim, Urteil vom 21. März 2017 – 10 S 413/15, juris Rn. 66). Denn auch diese könnten einen eigenen Informationsantrag stellen. Durch den durch das VIG vorgesehenen Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen werden die Betriebe auch nicht schutzlos gestellt.

cc. Keine automatisierte Veröffentlichung auf „Topf Secret“

Abgesehen davon, dass eine anschließende Veröffentlichung von Informationen durch die Antragsteller aus den oben genannten Gründen rechtlich unbedenklich wäre, kann dem einzelnen Antragsteller zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Informationsantrag eine Veröffentlichungsabsicht auch nicht einfach unterstellt werden. Die Behörde kann dem einzelnen Informationsantrag zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung nicht entnehmen, ob der Antragsteller eine anschließende Veröffentlichung plant oder nicht. Die von Ihnen vertretene Auffassung würde daher dazu führen, dass letztlich alle Informationsansprüche wegen der bloß hypothetischen Publizierung der herausgegebenen Informationen versagt werden müssten. Dies wäre mit dem Sinn und Zweck des VIG nicht vereinbar.

Vorliegend kann auch nicht der Umstand, dass der Antrag über die Plattform „Topf Secret“ gestellt wurde, als Indiz für eine Veröffentlichungsabsicht herangezogen werden. 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 – 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:

The screenshot shows a web form titled "Laden Sie erhaltene Post-Antworten hoch" (Upload received mail responses). On the left, a navigation menu includes "Anfrage", "Status festlegen", "Nachricht schreiben", "Post erhalten?" (highlighted in blue), "Post versendet?", and "Team-Zugang". The form fields are as follows:

- Absender (Behörde) ***: A search bar containing "Bundesministerium für..." with a "Suchen" button. Below it, a dropdown shows "Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung Schleswig-Holstein".
- Absendername**: A text input field containing "Absender".
- Sendedatum ***: A date input field containing "dd.mm.YYYY". Below it, a note says "Bitte geben Sie das Datum an, an dem der Brief versendet wurde." (Please enter the date the letter was sent).
- Betreff**: A text input field containing "Betreff".
- Brief**: A large text area containing "Brieftext". Below it, a note says "Der Text kann leer bleiben, wenn Sie stattdessen den gescannten Brief hochladen." (The text can be empty if you upload the scanned letter instead).
- Gescannter Brief**: A file selection area with a "Dateien auswählen" button and the text "Keine ausgewählt". Below it, a note says "Dateien können als PDF, JPG, PNG oder GIF hochgeladen werden." (Files can be uploaded as PDF, JPG, PNG or GIF).

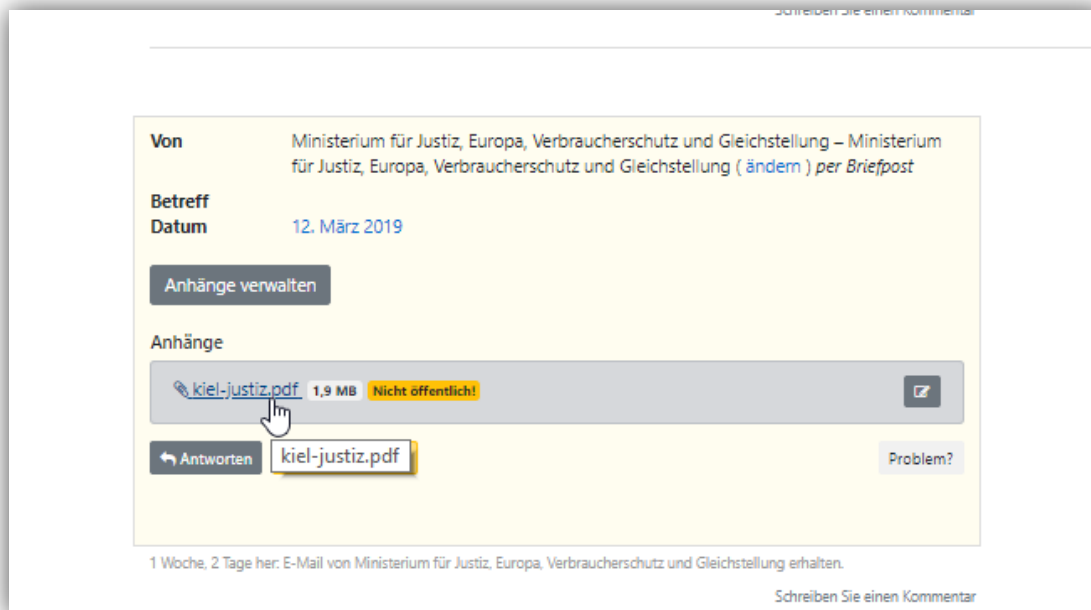
At the bottom, there is a blue "Antwort hinzufügen" button and a note: "Sie können später weitere Dokumente zu dieser Antwort hinzufügen." (You can later add more documents to this answer).

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

The screenshot shows a web-based redaction tool. At the top, the title of the document is displayed: „kopiererfoodwatchde_20190211_175317.pdf“ schwärzen. Below the title, there are two main instructional panels. The left panel, titled 'Was Sie schwärzen sollten', provides instructions on what to redact, including names, email addresses, and handwritten signatures. The right panel, titled 'So schwärzen Sie das Dokument', explains the process of redacting each page and applying the changes. Below these panels is a navigation bar with icons for back, forward, and search, and a page indicator '1 von 1'. A prominent button labeled 'Schwärzungen anwenden' is visible. The main content area shows a preview of the document, which is a letter from the 'STADT WOLFSBURG DER OBERBÜRGERMEISTER'. The letter is dated 05.02.2019 and is addressed to Herr Oliver Hulzinga at foodwatch e.V. The letter content includes a reference to a consumer information law (VIG) report and a signature from the 'Geschäftsbereich Bürgerdienste Veterinäramt'. A redaction box is visible over the signature area.

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. Informationen, welche die betroffenen Betriebe entlasten, werden nicht geschwärzt. Die Antwort der Behörde wird insofern unverfälscht weitergegeben.

Auch in dem sehr seltenen Fall, dass die Behörde per Mail antwortet, ist 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 Behörde, welches der Antwort-Mail als Anhang beigefügt wird. Um die Antwort zu veröffentlichen, muss der Nutzer der Plattform 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, Hochladen, Schwärzen) ist bei lebensnaher Betrachtung davon auszugehen, dass zahlreiche Antragsteller wegen des damit verbundenen Aufwandes von einer Veröffentlichung auf der Homepage von „Topf Secret“ absehen.

Zum Zeitpunkt der Entscheidung der auskunftspflichtigen Stelle über den Informationsantrag ist somit 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?). Die von Ihrer Behörde vertretene Auslegung des VIG würde jedoch dazu führen, dass allein die hypothetische Veröffentlichung den Informationsanspruch ausschließt. Dies ist mit dem Zweck des VIG nicht vereinbar.

3. Keine Umgehung von § 40 Abs. 1a LFGB

Dem somit eindeutig bestehenden Anspruch stehen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.

Insbesondere sind die im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 2018 (Az. 1 BvF 1/13) gestellten Anforderungen an die Vereinbarkeit der in § 40 Abs. 1a LFGB geregelten aktiven staatlichen Information der gesamten „Öffentlichkeit“ mit Art. 12 Abs. 1 GG auf die hier in Rede stehende passive behördliche Information der einzelnen Antragsteller nach dem VIG nicht übertragbar. Dies stellt auch der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. in einem Rundschreiben vom 29. Januar 2019 fest.

Die Informationsherausgabe darf daher nicht im Wege einer einschränkenden Auslegung des VIG verweigert oder davon abhängig gemacht werden, dass die durch das BVerfG herausgearbeiteten Anforderungen an die staatliche Information nach § 40 Abs. 1a VIG gegeben sind.

Denn es geht bei der antragsgebundenen Information nach dem VIG einerseits und der aktiven staatlichen Information der Öffentlichkeit andererseits nach § 40 Abs. 1a LFGB um zwei grundlegend verschiedene Rechtsmaterien, die gesondert betrachtet werden müssen. Eine „Umgehung“ der verfassungsrechtlichen Anforderungen an § 40 Abs.1a LFGB ist wegen der fehlenden Vergleichbarkeit der beiden Konstellationen nicht zu befürchten.

Während die Behörde bei der Beantwortung von Verbraucheranfragen nach dem VIG lediglich die einzelne Anfrage „bedient“, informiert die Behörde beim aktiven Informationshandeln auf der Grundlage des § 40 LFGB die Öffentlichkeit selbständig aus eigener Initiative, wobei sie nicht nur über das „Ob“ der Informationsgewährung entscheidet, sondern auch hinsichtlich der Auswahl der Information schöpferisch gestaltend tätig wird (Grube/Immel/Wallau, VIG, 2013, § 6 Rn. 2).

Dass streng zwischen der aktiven staatlichen Information aller Marktteilnehmer nach § 40 LFGB einerseits und der antragsakzessorische Information Einzelner andererseits zu differenzieren ist, ist auch in der Rechtsprechung anerkannt.

So wurden die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Glykolwein-Beschluss an die Richtigkeit der vom Staat aktiv veröffentlichten Informationen stellt (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, BVerfGE 105, 252), für nicht gleichermaßen auf die antragsbezogene Informationsgewährung nach dem VIG anwendbar erklärt. Denn die aktive staatliche Information auf der Grundlage von § 40 LFGB wirke sich auf die Wettbewerbsposition eines am Markt tätigen Unternehmens deutlich stärker aus als die Informationsgewährung durch einen einzelnen Antragsteller (BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 – 7 B 22-14, juris Rn. 12; OVG Münster, Urteil vom 01. April 2014 – 8 A 654/12, juris Rn. 202; BayVGH, Urteil vom 16. Februar 2017 – 20 BV 15.2208, juris Rn. 54).

Das BVerwG stellt hierzu fest:

„Das Verfassungsrecht steht einer Freistellung der informationspflichtigen Stelle von einer Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit der begehrten Informationen nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar entschieden, dass die Verbreitung unzutreffender Informationen durch einen Träger der Staatsgewalt einen rechtswidrigen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG darstellen kann. Die inhaltliche Richtigkeit einer Information sei grundsätzlich Voraussetzung dafür, dass sie die Transparenz am Markt und dessen Funktionsfähigkeit fördere. Allerdings könne der Träger der Staatsgewalt zur Verbreitung von Informationen unter besonderen Voraussetzungen auch dann berechtigt sein, wenn ihre Richtigkeit noch nicht abschließend geklärt sei. In solchen Fällen hänge die Rechtmäßigkeit der staatlichen Informationstätigkeit davon ab, ob der Sachverhalt vor der Verbreitung im Rahmen des Möglichen sorgsam und unter Nutzung verfügbarer Informationsquellen, gegebenenfalls auch unter Anhörung Betroffener, sowie in dem Bemühen um die nach den Umständen erreichbare Verlässlichkeit aufgeklärt worden sei (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 588, 1428/91 [ECLI:DE:BVerfG:2002:rs20020626.1bvr055891] - BVerfGE 105, 252 <272>). Diese Rechtsprechung betrifft aber Akte aktiver staatlicher Verbraucherinformation, wie sie § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG 2008/§ 6 Abs.

1 Satz 3 VIG 2012 zulässt, nicht hingegen den Regelfall antragsgebundener Informationsgewährung (§ 3 Abs. 1 Satz 1 VIG 2008/§ 4 Abs. 1 Satz 1 VIG 2012), um die es hier geht. Zwischen beiden **Arten der Informationsgewährung bestehen gravierende Unterschiede, die es ausschließen, die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die antragsgebundene Informationsgewährung zu übertragen**. 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 (so auch Schoch, NJW 2010, 2241 <2245 und 2246 f.>; derselbe, NJW 2012, 2844 <2848>; vgl. auch Wollenschläger, VerwArch 2011, 20 <47>).“

(BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 – 7 B 22-14, juris Rn. 12, Hervorhebungen nicht im Original)

Aufgrund dieser Unterschiede in qualitativer und quantitativer Hinsicht verneinte das BVerwG eine Verpflichtung der auskunftspflichtigen Stelle, nicht personenbezogene Daten im Sinne des VIG vor ihrer Herausgabe auf ihre inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen.

Aus denselben Gründen schränken auch die durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 21. März 2018 entwickelten Anforderungen unter anderem an die zeitliche Befristung von auf § 40 Abs. 1a LFGB gestützten behördlichen Veröffentlichungen Informationsprüche nach dem VIG nicht ein.

Hiervon scheint auch der Bundesgesetzgeber auszugehen, der in seiner Begründung zum neu eingeführten § 40 Abs. 4a LFGB hervorhebt, dass etwaige Ansprüche auf Zugang zu den betreffenden Informationen auf Antrag von der Regelung unberührt bleiben (BT-Drs. 19/4726, S. 8).

Auch die Beantwortung der über „Topf Secret“ gestellten Informationsanträge bleibt hinsichtlich ihrer Wirkungen auf das Wettbewerbsgeschehen sowohl quantitativ als auch qualitativ weit hinter einer aktiven staatlichen Information auf der Grundlage von § 40 LFGB zurück.

Hierzu im Einzelnen:

a. Keine Vergleichbarkeit in quantitativer Hinsicht

Bei auf § 40 LFGB gestützten staatlichen Informationstätigkeiten wird die gesamte „Öffentlichkeit“ 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 auch der Umstand, dass der einzelne Antragsteller die an ihn übermittelten Informationen seinerseits veröffentlichen kann, nichts. Da bereits unsicher ist, ob ein Antragssteller sich die Mühe zur Veröffentlichung macht, bleiben 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 zu rechnen sei. Wie oben dargelegt, ist auch bei über „Topf Secret“ gestellten Anfragen unsicher, ob sich der jeweilige Antragsteller die Mühe einer Veröffentlichung macht. Eine automatisierte Veröffentlichung durch Topf Secret erfolgt nicht.

Abgesehen davon ist die Veröffentlichung der durch die Behörde herausgegebenen Informationen wie oben dargelegt rechtlich zulässig. Das VIG verbietet diese nicht. Dies tut auch keine nicht intendierte Regelungslücke auf. Denn dass es heutzutage ohne Weiteres möglich ist, Informationen im Internet zu veröffentlichen und zu verbreiten, war dem Gesetzgeber bei Erlass des VIG bewusst.

Allgemein verbietet es die Rechtsordnung Privaten nicht, Informationen im Internet oder in anderen Medien zu verbreiten, so lange sie hierbei die Vorgaben des Datenschutzrechts, Urheberrechts sowie weiterer zivilrechtlicher Regelungen beachten. Vielmehr werden die von der Information betroffenen Betriebe auf ihre zivilrechtlichen Schutzansprüche verwiesen. Warum Private aber dann, wenn sie Informationen über einen VIG-Anspruch erlangen, diese nicht im Rahmen der durch die oben genannten Regelungen gesetzten Grenzen veröffentlichen dürfen, erschließt sich nicht.

Die Einschränkung von Informationsansprüchen wegen einer anschließenden Veröffentlichung von Informationen wäre mit dem Ziel des VIG, Verbraucher umfassend zu informieren und ihnen eine allgemeine Kontroll- und Überwachungsmöglichkeit an die Hand zu geben, um Lebensmittelskandalen vorzubeugen und diese zu bekämpfen, nicht zu vereinbaren.

Dass es bei Verfolgung dieser Ziele durch Verbraucheranfragen nach dem VIG zu Imageschäden und in der Folge Umsatzeinbußen für Betriebe kommen kann, steht der Vereinbarkeit der Vorschriften mit Art. 12 Abs. 1 GG nicht entgegen, da dieser kein Recht des Unternehmens, nur so von anderen dargestellt zu werden, wie es gesehen werden möchte oder wie es sich und seine Produkte selber sieht, begründet (VGH München, Beschluss vom 06. Juli 2015 – 20 ZB 14.977, juris Rn. 13).

Auch aus dem Umstand, dass über das Internet verbreitete Informationen schwer vollständig rückholbar sind, folgt keine Unzulässigkeit der Publizierung im Internet. Aus der schwierigen Rückholbarkeit von im Internet publizierten Informationen zieht das BVerfG sogar in Bezug auf die aktive staatliche Informationstätigkeit nach § 40 Abs. 1a LFGB gerade nicht den Schluss, dass die Informationen nicht im Internet veröffentlicht werden dürfen. Schließlich könne auch im Fall einer gedruckten Veröffentlichung eine Zusammenstellung früherer Bekanntmachungen durch Dritte erfolgen, so das BVerfG (Beschluss vom 21. März 2018 – 1 BvF 1/13, juris Rn. 59).

b. Keine Vergleichbarkeit in qualitativer Hinsicht

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

Veröffentlichungen durch Private beanspruchen nicht dieselbe Autorität wie eine offizielle Veröffentlichung durch Behörden. Verbraucher lassen sich von Letzteren ersichtlich stärker beeinflussen als von Informationen, die zwar staatlichen Ursprungs sind, aber durch Private über das Internet oder auf andere Weise verbreitet werden.

So werden Verbraucherinformationen nach § 40 Abs. 1a LFGB auf der offiziellen Internetseite der zuständigen Behörden bzw. ihrer Rechtsträger publiziert und sind somit offensichtlich staatliche Informationen „aus erster Hand“. An einzelne Antragsteller herausgegebene behördliche Informationen, die von diesen wörtlich wiedergegeben oder als Scan oder Foto ins Internet gestellt werden, sind hingegen bereits wegen der schlechteren Bildqualität, der Schwärzungen oder dem Umstand, dass sie auf nichtstaatlichen Internetseiten wie „Topf Secret“ wiedergegeben werden, ganz offen als Informationen „aus zweiter Hand“ erkennbar.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die aktive staatliche Information der gesamten Öffentlichkeit sind auf den hier vorliegenden Fall somit nicht übertragbar.

Nach alledem ist der angegriffene Bescheid rechtswidrig. Dem Widerspruch ist unverzüglich abzuhelpfen.

Mit freundlichen Grüßen

Oliver Huizinga