

**Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen**



Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

Per E-Mail

Landesamt für Natur, Umwelt
und Verbraucherschutz NRW
Leibnizstraße 10
45659 Recklinghausen

22.12.2020
Seite 1 von 20

Aktenzeichen
VI-6 – 65.02.00.07
bei Antwort bitte angeben

Nachrichtlich:

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Landesbeauftragte für
Datenschutz und Informationsfreiheit
Nordrhein-Westfalen
Postfach 20 04 44
40102 Düsseldorf

Städtetag NRW

Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

Landkreistag NRW

Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf

Umsatzsteuer
ID-Nr.: DE 306 505 705

Verbraucherinformationsgesetz

Vollzugshinweise – Allgemeine Weisung gemäß § 9 OBG¹

Um eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Verbraucherinformati-
onsgesetzes (VIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012
(BGBl. I S. 2166, 2725), das durch Artikel 2 Abs. 34 des Gesetzes vom 7. August
2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist, sicherzustellen, wird auf folgende
Vorgaben hingewiesen:

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf
Telefon 0211 4566-0
Telefax 0211 4566-388
poststelle@mulnv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

¹ Hinweis zum beabsichtigten Regelungsinhalt des Erlasses
gemäß Anregung des Landkreistages und des Städtetages

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien U78 und U79
Haltestelle Kennedydamm oder
Buslinie 721 (Flughafen) und 722
(Messe) Haltestelle Frankenplatz



1. Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes (§ 1 VIG)

Das Verbraucherinformationsgesetz enthält in dem – mit der Gesetzesnovelle im Jahr 2012 eingeführten, programmatisch zu verstehenden – § 1 eine Beschreibung des Anwendungsbereichs des Gesetzes.

a) Ausweislich der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 17/7374 v. 19.10.2011, S. 14) dient § 1 VIG dem Ziel, den Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes – anders als in der ursprünglichen Gesetzesversion von 2008 – im Regelungstext selbst zu definieren. Dies soll die Auslegung des Gesetzes erleichtern. Aus der Entstehungsgeschichte folgt, dass dabei – neben der Verankerung des Gesetzeszwecks „mehr Transparenz“ im Gesetzestext – die Schaffung von Legaldefinitionen für die Begriffe „Erzeugnisse“ und „Verbraucherprodukte“ im Vordergrund stand. Diese Präzisierung sollte nicht zu einer Einschränkung des bisherigen Anwendungsbereichs des Gesetzes führen. Vielmehr beabsichtigte der Gesetzgeber eine Ausweitung des Informationsanspruchs.

Auf welche konkreten Informationen sich der Anspruch auf Informationszugang erstreckt, ist in den Tatbeständen des § 2 Absatz 1 Satz 1 VIG geregelt. Dabei ist etwa eine Information über Verstöße eines Lebensmittelunternehmers gegen Hygienevorschriften auf Grundlage des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 zulässig, ohne dass ein unmittelbarer Bezug zu einem Erzeugnis im Sinne des § 1 Nummer 1 bestehen muss. Gleiches gilt für die Tatbestände des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7. Aufgrund seines lediglich programmatischen Charakters hindert § 1 nicht die Herausgabe von Informationen nach § 2 Absatz 1 Satz 1, die keinen unmittelbaren Bezug zu Erzeugnissen oder Verbraucherprodukten aufweisen. In diesem – weiten – Sinne ist die Formulierung in § 1 VIG „Informationen über“ Erzeugnisse sowie Verbraucherprodukte zu verstehen. Ein solches weites Verständnis entspricht auch der Intention des Gesetzes. Eine Begrenzung des in § 2 Absatz 1 normierten Informationsanspruchs hat der Gesetzgeber durch die Einfügung des § 1 in das Gesetz im Jahr 2012 weder hinsichtlich des Anspruchsgegenstands noch hinsichtlich des anspruchsberechtigten Personenkreises (§ 1: "Verbraucherinnen und Verbraucher"; § 2 Absatz 1 Satz 1: "Jeder") beabsichtigt (OVG NRW, Urteil vom 12.12.2016 - 13 A 939/15 -, Rn. 87²). Das Bundesverwaltungsgericht weist ergänzend darauf hin, dass eine Beschränkung der Antragsberechtigung auf Verbraucher dazu führen würde, dass institutionelle Fragesteller wie Verbraucherverbände, auf die ein erheblicher Teil der Anfragen

² Sämtliche Randnummern zu Zitaten von Entscheidungen des OVG NRW sind der Entscheidungssammlung auf der Seite www.justiz.nrw.de entnommen.



zurückgeht (vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 12), keinen Anspruch auf Zugang zu Informationen mehr hätten, weil sie in der Regel nicht dem Begriff des Verbrauchers unterfallen (BVerwG, Urteil vom 29.08.2019 - 7 C 29/17 -, Rn. 15³).

b) Mit der Änderung des Verbraucherinformationsgesetzes im Jahr 2012 ist dessen ursprünglicher Anwendungsbereich ausgeweitet worden. Über die bisherigen Bereiche der Lebensmittel, Futtermittel, Bedarfsgegenstände und Kosmetika hinaus ist der Bereich der Verbraucherprodukte, die § 2 Nummer 26 des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG) unterfallen, in den Anwendungsbereich einbezogen worden (§ 1 Nummer 2 VIG). Unter den Begriff der Verbraucherprodukte fallen z.B. Haushaltsgeräte, Möbel oder Heimwerkerartikel. Die grundsätzliche Ressortverantwortung für das Produktsicherheitsgesetz hinsichtlich der Anforderungen an den Schutz der Sicherheit und Gesundheit von Personen liegt beim Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

c) Das Bundesverwaltungsgericht hat durch Urteil vom 30. Januar 2020 festgestellt, dass die Gewährleistung tierschutzrechtlicher Bestimmungen außerhalb des Anwendungsbereichs des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) und damit auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Verbraucherinformationsgesetzes liegt. Verstöße gegen Regelungen über lebende Tiere – unter Einschluss des Tierschutztransportrechts und des Tierschutzschlachtechts – können daher nicht Gegenstand eines Auskunftsbegehrens auf Grundlage des Verbraucherinformationsgesetzes sein (BVerwG, Urteil vom 30.01.2020 - 10 C 11/19 -, Rn. 13 und 16).

2. Konkurrenzverhältnis der Anspruchsgrundlagen auf Informationszugang gegenüber der Verwaltung

a) Eine allgemeine Rechtsgrundlage für Informationszugangsansprüche gegenüber der Verwaltung enthalten die Informationsfreiheitsgesetze (IFG) des Bundes und des Landes NRW.

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) in der jeweils geltenden Fassung regelt nur die Informationsansprüche gegenüber Bundesbehörden. Informationsansprüche gegenüber Landes- und Kommunalbehörden regelt das Informationsfreiheitsgesetz NRW vom 27. November 2001 (GV. NRW. S. 806) in der jeweils geltenden Fassung.

³ Sämtliche Randnummern zu Zitaten von Entscheidungen des BVerwG sind der Entscheidungssammlung auf der Seite www.bverwg.de entnommen.



Das Informationsfreiheitsgesetz NRW tritt gegenüber den spezialgesetzlichen Regelungen des Verbraucherinformationsgesetzes zurück. Dies folgt aus § 4 Absatz 2 IFG NRW, der bestimmt:

„(2) Soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor.“

b) Das Verbraucherinformationsgesetz selbst regelt im § 2 Absatz 4 Folgendes:

„(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten nicht, soweit in anderen Rechtsvorschriften entsprechende oder weitergehende Vorschriften vorgesehen sind.“

Den Vorrang „entsprechender oder weitergehender Vorschriften“ gegenüber dem Verbraucherinformationsgesetz begründete der Gesetzgeber im Jahr 2012 mit der Ausweitung des Anwendungsbereichs des Verbraucherinformationsgesetzes auf Verbraucherprodukte im Sinne des Produktsicherheitsgesetzes (s.o. Nummer 1.b). Durch diese Ausweitung sind auch z.B. Arzneimittel prinzipiell vom Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes erfasst. Für Arzneimittel enthält das Arzneimittelgesetz aber bereits zahlreiche gesetzliche Spezialregelungen zur Verbraucherinformation, die den Besonderheiten dieser Produkte und den entsprechenden europäischen Vorgaben Rechnung tragen.

Ob nun bei der Prüfung eines auf das Verbraucherinformationsgesetz gestützten Antrags „entsprechende oder weitergehende“ Vorschriften vorrangig Anwendung finden, hängt von der Prüfung der entsprechenden Rechtsgrundlagen im Einzelfall ab.

c) Das Umweltinformationsgesetz (UIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643) und das Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen (UIG NRW) vom 29. März 2007 (GV. NRW S. 142) sind weitere bereichsspezifische Informationszugangsgesetzungen, mit denen die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (Umweltinformationsrichtlinie) umgesetzt worden ist. Zur Abgrenzung der Regelungsbereiche des VIG und des UIG, insbesondere für den Informationsanspruch nach § 2 Absatz 3 Nummer 6 UIG, der auch umweltbedingte Kontaminationen der Lebensmittelkette erfasst, sind im Einzelfall folgende Kriterien heranzuziehen:



Als Umweltinformation gilt eine „Kontamination der Lebensmittelkette“ ausweislich der Gesetzesbegründung zum UIG, wenn und soweit ein Bezug zu den in § 2 Absatz 3 Nummer 1 UIG genannten Umweltbestandteilen oder zu den in § 2 Absatz 3 Nummer 2 und 3 UIG genannten Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten besteht. Der Begriff der Kontamination der Lebensmittelkette umfasst nach Sinn und Zweck der Vorschrift nur Kontaminationen, die unmittelbar durch ein Umweltmedium verursacht wurden und die für die menschliche Gesundheit relevant sind. Dies ist beispielsweise bei bodenbedingten Kontaminationen von Produkten der Primärproduktion (Obst, Gemüse, Getreide) der Fall. Bei den übrigen Kontaminationen der Lebensmittelkette greifen die Vorschriften des VIG. Dazu zählt beispielsweise die Kontamination von Lebensmitteln durch Pflanzenschutzmitteleinsatz oder im Rahmen von Produktions- oder Verarbeitungsprozessen.

Im Falle des Trinkwassers hängt die Entscheidung, ob die Vorschriften des VIG anwendbar sind, davon ab, ob das Wasser als Lebensmittel im Sinne der lebensmittelrechtlichen Vorschriften einzustufen ist. Eine entsprechende Einstufung ist nach den Vorschriften des Artikel 2 Unterabsatz 2 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 in Verbindung mit Artikel 6 der Trinkwasser-Richtlinie 98/83/EG bzw. § 8 der Trinkwasserverordnung als bundesrechtlicher Umsetzungs-vorschrift vorzunehmen.

d) Informationszugangsansprüche gegenüber der Verwaltung können sich darüber hinaus aus dem Presserecht bzw. dem Medienrecht ergeben. Nach § 4 Absatz 1 des Landespressegesetzes NRW (und ebenso nach § 38a des Landesmediengesetzes sowie § 3a des WDR-Gesetzes) sind die Behörden verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabedienenden Auskünfte zu erteilen.

Dem presserechtlichen Auskunftsanspruch steht nicht entgegen, dass ein entsprechendes Informationsbegehren auch nach den Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes verfolgt werden könnte. Aus dem Auskunftsanspruch für jedermann (s.o. Nummer 1.a) folgt, dass auch Journalisten und Verlage unter den dort genannten gesetzlichen Voraussetzungen Auskunft über vorhandene Informationen erhalten können.

Nach Auffassung des VGH Baden-Württemberg werden durch das Verbraucherinformationsgesetz presserechtliche Auskunftsansprüche nicht beschnitten; die Regelungen ergänzen sich vielmehr. Der Informationsanspruch für Verbraucher



sei auf den einzelnen Verbraucher zugeschnitten, ohne die Presse hiervon auszuschließen. Der presserechtliche Auskunftsanspruch diene hingegen der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse und hänge im Interesse einer zeitnahen Informationsbeschaffung nicht von besonderen verfahrensmäßigen Anforderungen ab. Mit der Gewährleistung der Pressefreiheit trage das Grundgesetz der besonderen Bedeutung der Presse in einem freiheitlichen demokratischen Staatswesen Rechnung. Mit der besonderen Bedeutung der Presse wäre es unvereinbar, wenn der presserechtliche Informationsanspruch durch den Auskunftsanspruch nach dem Verbraucherinformationsgesetz verdrängt würde (VGH Mannheim, Beschluss vom 10. Mai 2011 - 1 S 570/11 - vgl. im Verhältnis zum IFG auch OVG NRW, Beschluss v. 19.02.2004 - 5 A 640/02 -; VG Köln, Urteil vom 27.01.2011 - 6 K 4165/09 -).

Im Einzelfall kann der presse- bzw. medienrechtlich begründete Auskunftsanspruch als „entsprechende oder weitergehende“ Vorschrift im Sinne des § 2 Absatz 4 VIG einzustufen sein und somit die Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes verdrängen.

e) In verschiedenen Zusammenhängen, zuletzt bei der rechtlichen Diskussion über die von der Verbraucherorganisation *Foodwatch* und der Transparenzinitiative *FragDenStaat* betriebenen Internet-Plattform „Topf Secret“, wurde verschiedentlich die Auffassung vertreten, dass die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze zur verfassungskonformen Anwendung des § 40 Absatz 1a LFGB – BVerfG, Beschluss vom 21.03.2018 - 1 BvF 1/13 – auch auf die Auskunftserteilung auf Grundlage des Verbraucherinformationsgesetzes – insbesondere § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG – anzuwenden seien bzw. dass in bestimmten Konstellationen die Vorschrift des § 40 Absatz 1a LFGB Vorrang gegenüber dem Verbraucherinformationsgesetz habe. Dieser Rechtsauffassung ist jedoch mit Blick auf die nachfolgend dargestellte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des OVG Münster nicht zu folgen.

Zu der Konkurrenz zwischen § 2 Absatz 1 VIG und § 40 Absatz 1a LFGB hat das OVG Münster bereits in dem Urteil vom 12.12.2016 - 13 A 939/15 - ausgeführt, dass die Vorschrift des § 40 LFGB schon deshalb keine vorrangige, die Anwendung des § 2 Absatz 1 VIG ausschließende Rechtsvorschrift darstelle, weil sie nicht denselben Sachverhalt regle. Während § 2 Absatz 1 VIG den Fall einer antragsgebundenen Informationsgewährung zum Gegenstand habe, betreffe § 40 LFGB die aktive staatliche Informationsgewährung. Der individuelle Auskunftsanspruch einerseits und die staatliche Information der Öffentlichkeit andererseits, wie sie etwa auch in § 6 Absatz 1 Satz 3 VIG geregelt sei, seien jedoch zwei Arten der Informationsgewährung, zwischen denen – nicht zuletzt



hinsichtlich der jeweiligen wettbewerblichen Auswirkungen – gravierende Unterschiede bestünden (s. hierzu auch BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 - 7 B 22.14). Eine Anspruchskonkurrenz, die nach der Vorgabe des § 2 Absatz 4 VIG aufzulösen wäre, besteht mangels identischen Regelungsgehalts der Vorschriften des § 40 LFGB und des § 2 Absatz 1 VIG demnach nicht.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts und des OVG Münster bestehen zwischen beiden Arten der Information große Unterschiede, die es ausschließen, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 40 Absatz 1a LFGB, wonach dieser aus Gründen der Verhältnismäßigkeit einer einschränkenden verfassungskonformen Auslegung bedarf, ohne Weiteres auf die antragsgebundene Informationsgewährung zu übertragen. Das aktive Informationsverhalten des Staats an alle Marktteilnehmer 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 (OVG NRW, Beschluss v. 23.07.2020 - 15 B 288/20 -, Rn. 26, unter Bezugnahme auf BVerwG, Urteil v. 29.08.2019 - 7 C 29.17 -, Rn. 47, und OVG NRW, Beschluss v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, Rn 50).

3. Zuständigkeit

a) Auskunftspflichtige Stellen (§ 2 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 VIG)

Gemäß § 12 Absatz 1 des Gesetzes über den Vollzug des Lebensmittel-, Futtermittel- und Bedarfsgegenständerechts (LFBRVG-NRW) vom 19. März 1985 (GV. NRW. S. 259) in der jeweils geltenden Fassung sind den Kommunen die Aufgaben nach dem Verbraucherinformationsgesetz übertragen worden. Auf diese Weise wurde der Vorgabe des § 2 Absatz 2 Satz 2 VIG entsprochen. Die Zuständigkeit für die Auskunftserteilung ergibt sich – wie beim Informationsfreiheitsgesetz NRW – aus dem „Vorhandensein“ der Informationen bei der von der antragstellenden Person adressierten Stelle im Sinne von § 2 Absatz 2 Satz 1 VIG. Es wird in dieser Vorschrift vorausgesetzt, liegt aber ungeachtet dessen in der Natur der Sache, dass die dem Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes unterfallenden Informationen in erster Linie bei den Behörden „vorhanden“ sind, die Aufgaben im Bereich des Lebensmittel- und Futtermittelrechts wahrnehmen. In Nordrhein-Westfalen sind nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 der Zuständigkeitsverordnung Verbraucherschutz (ZustVOVS NRW) vom 3. Februar 2015 (GV. NRW. S. 293) in der jeweils geltenden Fassung die Kreisordnungsbehörden mit der Erfüllung der in § 1 LFGB genannten Zwecke betraut; gemäß §§ 2 und 4 ZustVOVS NRW sind auch das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz und das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur-



und Verbraucherschutz unter den dort genannten Voraussetzungen zuständig im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs. Folglich sind sowohl die Kreisordnungsbehörden als auch die angeführten Landesbehörden informationspflichtige Stellen und insoweit zuständig im Sinne des Verbraucherinformationsgesetzes. Nach § 1 Absatz 1 der Zuständigkeitsverordnung Arbeits- und technischer Gefahrenschutz (ZustVO ArbtG) vom 27. November 2012 (GV. NRW. S. 622) in der jeweils geltenden Fassung sind die Bezirksregierungen zuständig für Verwaltungsmaßnahmen nach dem Produktsicherheitsgesetz und den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen, die z.B. Anforderungen an Spielzeuge (mechanisch/pysikalisch), elektrische Betriebsmittel im Niederspannungsbereich, einfache Druckbehälter, Maschinen oder Sportboote regeln. Eine Liste der Rechtsverordnungen befindet sich unter Nummer 3.1 der Anlage 1 zur ZustVO ArbtG. Außerdem sind die Bezirksregierungen zuständig für Verwaltungsmaßnahmen nach den Verordnungen (EU) 2016/425 (persönliche Schutzausrüstung) in Verbindung mit dem PSA-Durchführungsgesetz sowie (EU) 2016/426 (Geräte zur Verbrennung gasförmiger Brennstoffe) in Verbindung mit dem Gasgerätedurchführungsgesetz. In o.g. Rechtsvorschriften werden auch Anforderungen an Verbraucherprodukte gestellt, die vom Verbraucherinformationsgesetz erfasst sind. Zuständig dafür sind die Sachgebiete Produktsicherheit der Dezernate 55 bei den Bezirksregierungen.

b) Weiterleitung von Anträgen bei Unzuständigkeit (§ 6 Absatz 2 VIG)

Soweit der von der antragstellenden Person adressierten informationspflichtigen Stelle keine Erkenntnisse über die begehrten Informationen vorliegen, ist – sofern die Stelle, bei der die Informationen tatsächlich vorliegen, bekannt ist – der Antrag von Amts wegen an diese Stelle weiterzuleiten und die antragstellende Person hierüber zu informieren (§ 6 Absatz 2 VIG).

Von der Vorgabe der Weiterleitung des Antrages kann im Einzelfall abgewichen werden, etwa wenn davon auszugehen ist, dass die begehrten Informationen bei einer größeren Zahl von auskunftspflichtigen Stellen (z.B. bei vielen oder allen Kreisordnungsbehörden) vorliegen und es insofern – in Anbetracht des zu erwartenden Aufwandes und ggf. entstehender Kosten – angezeigt erscheint, der antragstellenden Person selbst die Entscheidung zu überlassen, ob das Auskunftsbegehren tatsächlich gegenüber sämtlichen dieser Stellen aufrecht erhalten bleiben soll.

In einem derartigen Fall ist der antragstellenden Person – ggf. im Zusammenhang mit der Herausgabe von Informationen, die bei der angerufenen Stelle selbst vorliegen – mitzuteilen, dass wegen der nicht vorliegenden Informationen eine Weiterleitung der Anfrage an die zuständige(n) Stelle(n) von Amts wegen



vorgesehen ist. Die antragstellende Person ist zu einer Erklärung aufzufordern, ob sie unter den gegebenen Umständen mit einer Weiterleitung der Anfrage an die zuständige(n) Stelle(n) einverstanden ist oder ob sie sich eine eigene Antragstellung bei der bzw. den zuständigen Stelle(n) vorbehalten möchte.

4. Definition des Begriffs „Abweichungen“ (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 VIG)

Der Informationsanspruch des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG bezieht sich auf „von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und des Produktsicherheitsgesetzes“. Der Gesetzgeber betrachtet die gewählte Formulierung als Klarstellung, da „der auskunftspflichtige Tatbestand nunmehr als eine – ohne dass vorwerfbares Verhalten vorliegen muss – von der nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stelle festgestellte Abweichung von Rechtsvorschriften definiert [wird]“ (BT-Drs 17/7374 S. 15). Dies bedeutet, es soll nicht auf die Vorwerfbarkeit (im Sinne eines Verschuldens) und damit etwa auf den Ausgang eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens ankommen, sondern nur das Vorliegen eines (objektiven) Verstoßes nach verwaltungsrechtlichem Maßstab festgestellt werden.

Zur Frage der „festgestellten Abweichungen“ hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 29.08.2019 ausgeführt, dass zur Erfüllung dieses Tatbestands jede objektive Nichtbeachtung von Rechtsvorschriften ausreiche. Die Anforderungen an diese Vorschrift dürften demnach nicht zu hoch angesetzt sein. Ausreichend ist dem Bundesverwaltungsgericht zufolge, dass die zuständige Behörde die Abweichung unter Würdigung des Sachverhalts und der einschlägigen Rechtsvorschriften im Wege einer juristisch-wertenden Einordnung im Sinne einer rechtlichen Subsumtion abschließend aktenkundig festgestellt hat. Eine "nicht zulässige Abweichung" im Sinne von § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG muss dementsprechend auch nicht durch Verwaltungsakt festgestellt werden (BVerwG, Urteil vom 29.08.2019 - 7 C 29.17 -, Rn. 30).

5. Entgegenstehende öffentliche oder private Belange; Interessenabwägung (§ 3 VIG)

a) In Fällen der unter § 3 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b VIG aufgeführten laufenden Verfahren findet – soweit es um die Herausgabe von Informationen geht, die Gegenstand des Verfahrens sind – grundsätzlich eine Abwägung statt, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Bekanntgabe besteht. Dies gilt nicht im Falle von Informationen über nicht zulässige Abweichungen (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG) und über von einem Erzeugnis ausgehende Gesundheits- und Sicherheitsgefahren (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 VIG), da



hier bereits durch das Gesetz ein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe als gegeben vorausgesetzt wird. Hierdurch wird dem besonderen Informationsinteresse der Verbraucherinnen und Verbraucher gerade bei Verstößen und Gefahren Rechnung getragen.

Soweit es in diesem Zusammenhang um die Herausgabe von Informationen über nicht zulässige Abweichungen (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG) während eines laufenden strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens oder eines Verfahrens vor einem Strafgericht geht, ist die Informationserteilung darüber hinaus nur zulässig, soweit und solange hierdurch der mit dem Verfahren verfolgte Untersuchungszweck nicht gefährdet wird und sofern diese im Benehmen mit der zuständigen Staatsanwaltschaft oder dem zuständigen Gericht erfolgt, § 3 Satz 3 VIG. Die Herstellung des Benehmens mit einer Strafverfolgungsbehörde erfolgt gemäß Nummer 2.1.5 Satz 2 und 3 der Richtlinien zur Zusammenarbeit zwischen Veterinär- und Strafverfolgungsbehörden (Rd.Erl. vom 12.09.2007, MBl. NRW. S. 927) in der jeweils geltenden Fassung.

b) In Fällen, in denen im Zusammenhang mit den Anspruchsvoraussetzungen auf Herausgabe von Informationen entgegenstehende private Belange im Sinne von § 3 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a bis c VIG zu prüfen sind, findet stets eine Abwägung dieser Belange mit dem öffentlichen Interesse an einer Bekanntgabe statt, § 3 Satz 2 VIG. Soweit es um die Abwägung in Bezug auf personenbezogene Daten geht, ist der in § 3 Satz 4 VIG enthaltene Verweis auf § 5 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 und 4 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes zu beachten.

Im Rahmen der Interessenabwägung ist weiterhin zu beachten, dass in den Fällen des § 3 Satz 5 VIG der Zugang zu Informationen nicht unter Berufung auf das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (§ 3 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c) abgelehnt werden kann. Ebenso darf eine Auskunftserteilung nicht abgelehnt werden, soweit es um die in § 3 Satz 6 VIG genannten Fälle personenbezogener Daten geht.

c) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind, wie es auch § 3 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c zum Ausdruck bringt, auch im Bereich des Verbraucherinformationsrechts alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinn. Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kauf-



männisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können (OVG NRW, Beschluss v. 23.07.2020 - 15 B 288/20 -, Rn. 54, unter Bezugnahme auf OVG NRW, Urteil v. 01.04.2014 - 8 A 655/12 -, Rn. 178, und BVerfG, Beschluss v. 14.03.2006 - 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03).

Dass ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse vorliegt, muss durch den Betroffenen so plausibel gemacht werden, dass unter Wahrung des Geheimnisses ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen der in Frage stehenden Information und der Möglichkeit eines Wettbewerbsnachteils hergestellt werden kann. Die bloße Behauptung, dass ein Geschäftsgeheimnis vorliege, reicht nicht aus. Zudem kommt es nicht allein darauf an, ob der Geschäftsinhaber subjektiv meint, eine bestimmte Tatsache müsse geheim gehalten werden. Vielmehr muss für eine Geheimhaltung ein objektivierbares begründetes Interesse bestehen. Dieses Interesse kann grundsätzlich nicht allein mit möglichen nachteiligen (Kauf-)Entscheidungen des informierten Verbrauchers und dadurch bedingten Absatzeinbußen begründet werden (OVG NRW, Beschluss vom 23.07.2020 - 15 B 288/20 -, Rn. 56, unter Bezugnahme auf OVG NRW, Urteil vom 01.04.2014 - 8 A 655/12 -, Rn. 184). Allerdings wird ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse in der Regel nicht bestehen, wenn bestimmte betriebliche bzw. geschäftliche Vorgänge gegen Rechtsnormen verstoßen, d.h. ein rechtswidriges Verhalten darstellen. In diesem Fall ist das betreffende betriebliche Internum regelmäßig nicht schutzwürdig (OVG NRW, Beschluss vom 23.07.2020 - 15 B 288/20 -, Rn. 64, unter Bezugnahme auf OVG NRW, Beschluss vom 27.05.2009 - 13a F 13/09 -; Gesetzentwurf BT-Drs. 16/5404, S. 12).

6. Rechtsmissbrauch (§ 4 Absatz 4 VIG)

Im Zusammenhang mit der rechtlichen Diskussion um die Zulässigkeit der Antragstellung unter Zuhilfenahme technischer Unterstützung, wie etwa der bereits oben angeführten, von privaten Organisationen betriebenen Internetplattform „Topf Secret“ (seit Januar 2019), wurde die Frage aufgeworfen, ob eine solche Antragstellung missbräuchlich im Sinne des § 4 Absatz 4 Satz 1 VIG ist.

Dem OVG Münster zufolge setzt eine Rechtsmissbräuchlichkeit in diesem Kontext voraus, dass das Informationsbegehren erkennbar nicht dem Zweck des Informationsgesetzes dient, Öffentlichkeit in dem betreffenden Bereich herzustellen und dadurch etwaige bestehende Missstände aufzudecken und letztlich



abzustellen (OVG NRW, Beschluss vom 16.01.2020 - 15 B 814/19 - unter Bezugnahme auf u.a. VGH Mannheim, Beschluss vom 13.12.2019 - 10 S 1891/19 -, Rn. 27 f.; OVG Lüneburg, Urteil vom 27.02.2018 - 2 LC 58/17 -, Rn. 84; BayVG, Beschluss vom 06.07.2015 - 20 ZB 14.978 -, Rn. 6 f.; VG Augsburg, Urteil vom 30.04.2019 - Au 1 K 19.242 -, Rn. 47 f.). Ein solcher Fall läge dem OVG Münster zufolge etwa vor, wenn eine Vielzahl identischer Informationsanträge lediglich zur Generierung anwaltlicher Gebühren gestellt würde oder wenn es der antragstellenden Person erkennbar darum ginge, die Arbeit der Verwaltung zu erschweren oder ein Verwaltungsverfahren zu verzögern. Davon könne keine Rede sein, wenn ein Informationsantrag über eine Internetplattform gestellt wurde. Auch wenn Informationen möglicherweise in ein solches Portal eingestellt werden sollten, werde dadurch nicht der Zweck des Verbraucherinformationsgesetzes verfehlt, dem Verbraucher Informationen für Kaufentscheidungen im Lebensmittelsektor zu liefern. Eine Verbraucherinformation finde gerade auch in diesem Fall statt (OVG NRW, Beschluss vom 16.01.2020 - 15 B 814/19-Rn. 35, 38).

7. Verfahren / Entscheidung über den Antrag (§ 5 VIG)

Nach § 5 Absatz 1 Satz 1 VIG richtet sich das Verfahren zur Entscheidung über den Antrag einschließlich der Beteiligung Dritter nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW).

a) Anhörung (§ 5 Absatz 1 VIG) / Selbsteintrittsrecht Dritter (§ 4 Absatz 5 Satz 3 VIG)

Für die Anhörung gilt § 28 VwVfG NRW in Verbindung mit § 5 Absatz 1 Satz 2 VIG. Das Absehen von einer Anhörung ist im Rahmen von § 5 Absatz 1 Satz 2 VIG grundsätzlich in das behördliche Ermessen gestellt. Soll von einer Anhörung abgesehen werden, so ist darüber unter Abwägung aller dafür und dagegen sprechenden Gesichtspunkte besonders zu entscheiden.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellt die Beteiligung von Dritten, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden könnten, den wichtigsten Schutz dar. Durch die Beteiligung kann die oder der Dritte insbesondere in die Lage versetzt werden, im Wege des verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes die Herausgabe von Informationen und damit die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern. Um einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nicht leerlaufen zu lassen, wird die informationspflichtige Stelle von der ihr in § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 VIG eingeräumten Möglichkeit, von der Anhörung der oder des Dritten abzusehen, soweit es um die Weitergabe von Informationen im Sinne des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG geht, nur dann



Gebrauch machen dürfen, wenn für sie, z.B. aus vorangegangenen Anträgen auf Informationszugang, absehbar ist, dass die oder der Dritte gegen die Weitergabe keine Einwände geltend machen wird (BVerwG, Urteil vom 29. August 2019 - 7 C 29.17 -, Rn. 52).

Sofern es in Anbetracht der Umstände des Einzelfalls geeignet oder sogar geboten erscheint, der oder dem Dritten in Ausübung des Selbsteintrittsrechts die Möglichkeit zu geben, unter den Voraussetzungen des § 4 Absatz 5 Satz 3 VIG die begehrte Information selbst zu erteilen, so soll die oder der Dritte im Rahmen der Anhörung auf diese Möglichkeit hingewiesen werden.

b) Beispielhafter praktischer Ablauf im Falle der Beteiligung Dritter:

In den Vorschriften der Absätze 1 bis 4 des § 5 VIG ist der Verfahrensablauf nur unvollständig und unübersichtlich vorgegeben. Im Interesse einer effektiven, verfahrensökonomischen Anwendung des Verbraucherinformationsgesetzes unter Berücksichtigung der aus rechtsstaatlicher Sicht zu wahrenden Rechte Dritter ist für den Regelfall folgendes Ablaufmuster zu empfehlen:

(1) Zunächst ist zu prüfen, ob der Antrag ggf. bereits aus einem der in § 3 Satz 1 Nummer 1 oder § 4 Absatz 3, 4, 5 Satz 1 oder 2 VIG aufgeführten Gründe abzulehnen ist. Ist dies nicht der Fall, ist der oder dem betroffenen Dritten ein Anhörungsschreiben zu übersenden, das bereits den Inhalt der beabsichtigten Auskunftserteilung wiedergibt. Die oder der Dritte sollte zur Stellungnahme innerhalb von sieben Werktagen aufgefordert werden.

(2) Zugleich ist die antragstellende Person über die Beteiligung Dritter und die hiermit verbundene Verlängerung der Bescheidungsfrist auf zwei Monate zu unterrichten (§ 5 Absatz 2 Satz 2 VIG).

(3) Nach Prüfung und Abwägung der von der oder dem Dritten gegen die beabsichtigte Auskunftserteilung erhobenen Einwände insbesondere unter dem Aspekt der Ausschlussgründe des § 3 VIG entscheidet die zuständige Stelle darüber, ob und in welchem Umfang dem Antrag auf Informationszugang entsprochen werden kann. Der Antrag wird durch rechtsmittelfähigen Bescheid, der den Vorgaben des § 5 Absatz 3 VIG entspricht, beschieden.

(4) Bei dem unter (3) angeführten Bescheid an die antragstellende Person handelt es sich im Falle der beabsichtigten Informationserteilung um einen begünstigenden Verwaltungsakt mit belastender Drittwirkung. Gemäß § 5 Absatz 2 Satz 3 VIG ist die Entscheidung über den Antrag auch der oder dem betroffenen Drit-



ten – auch wenn diese oder dieser sich in dem Anhörungsverfahren nicht geäußert oder der Informationserteilung sogar zugestimmt hat – mit Rechtsbehelfsbelehrung schriftlich bekanntzugeben. In diesem Schreiben ist wiederum aufzuführen, welche Informationen konkret gewährt werden sollen, denn nur so kann die oder der Dritte entscheiden, ob ein Rechtsbehelf (s.u. Buchstabe c) gegen den unter (3) angeführten Bescheid eingelegt werden soll.

(5) Nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist (1 Monat) erfolgt der Informationszugang an die antragstellende Person. Sofern die oder der betroffene Dritte innerhalb der Rechtsbehelfsfrist ein Rechtsmittel gegen die beabsichtigte Informationserteilung eingelegt hat, hat der Rechtsbehelf der oder des Dritten grundsätzlich gemäß § 80 Absatz 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Die antragstellende Person hat insoweit die Möglichkeit, nach § 80 a Absatz 1 Nr. 1 VwGO vorzugehen.

(6) Sonderfall der gesetzlichen Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit:
Bei Informationen über festgestellte Abweichungen (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG) sieht § 5 Absatz 4 Satz 1 VIG den Fall einer gesetzlich angeordneten sofortigen Vollziehbarkeit des unter (3) angeführten Bescheids vor. Die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs kann lediglich auf Antrag der oder des betroffenen Dritten gemäß §§ 80a Absatz 3 Satz 2, 80 Absatz 2 Satz 1 Nr. 3, 80 Absatz 5 VwGO in Verbindung mit § 5 Absatz 4 Satz 1 VIG angeordnet werden. Auch in diesem Fall darf der Informationszugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung der oder dem Dritten bekannt gegeben worden ist und dieser oder diesem ein ausreichender Zeitraum zur Einlegung von Rechtsbehelfen eingeräumt worden ist (§ 5 Absatz 4 Satz 2 VIG). Nach Satz 3 der genannten Vorschrift sollte dieser Zeitraum 14 Tage nicht überschreiten.

c) Kein Widerspruchsverfahren (§ 5 Absatz 5 VIG)

Als Rechtsbehelf gegen behördliche Entscheidungen nach dem Verbraucherinformationsgesetz ist in Nordrhein-Westfalen das Vorverfahren (§§ 68ff VwGO) nicht statthaft. § 5 Absatz 5 VIG beschränkt die Regelungen zum Widerspruchsverfahren auf Verfahren, an denen Behörden des Bundes beteiligt sind. In Ermangelung einer landesgesetzlichen Vorgabe zur Durchführung von Widerspruchsverfahren bei der Beteiligung von Behörden des Landes oder von Kommunalbehörden gilt der Grundsatz des § 110 Absatz 1 Satz 1 des Justizgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2010 (GV. NRW. S. 30) in der jeweils geltenden Fassung. Demnach ist in Bezug auf Entscheidungen nach dem Verbraucherinformationsgesetz aus Sicht betroffener Dritter die Anfechtungsklage der richtige Rechtsbehelf.



8. Informationsgewährung (§ 6 VIG)

a) Inhalt der Auskunftserteilung

In Bezug auf den Inhalt der Auskunftserteilung hat die auskunftspflichtige Stelle zu beachten, dass diese dem Antrag entspricht. Das heißt, dass grundsätzlich eine Auskunftserteilung nicht über den Antrag hinausgehen soll. Das Bundesverwaltungsgericht weist mit Blick auf eine Auskunftserteilung nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG darauf hin, dass die zuständige Behörde bei der Zugänglichmachung von Informationen stets darauf zu achten hat, dass allein die vom Gesetz in den Blick genommenen Abweichungen mitgeteilt werden. Regelkonformes Verhalten des Unternehmers dürfe hierbei auch nicht mittelbar oder nebenbei zugänglich gemacht werden. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die solchem regelkonformen Verhalten zugrunde liegen, könnten daher von vornherein nicht zum Gegenstand des Informationszugangs werden. Diese Schutzvorkehrungen führen nach Auffassung des Gerichts zu einem angemessenen, den Anforderungen des Art. 12 Absatz 1 GG gerecht werdenden Ausgleich zwischen dem Informationsinteresse der antragstellenden Person und dem Schutzbedürfnis der oder des von der Informationsgewährung betroffenen Dritten (BVerwG, Urteil vom 29. August 2019 - 7 C 29.17 -, Rn. 52).

Ungeachtet dessen empfiehlt es sich, in einem solchen Fall zu prüfen, ob eine Information über regelkonformes Verhalten in Ermangelung einer Rechtsgrundlage im Verbraucherinformationsgesetz gegebenenfalls auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes NRW erfolgen kann. Voraussetzung hierfür wäre zumindest, dass der Informationsantrag auf ein entsprechendes Informationsbegehren gemäß § 4 Absatz 1 IFG NRW hin ausgelegt werden kann. Diesbezüglich wird darauf hingewiesen, dass nach den Erfahrungen in der Praxis antragstellende Personen häufig ihren Informationsantrag vorsorglich auf mehrere Anspruchsgrundlagen (VIG, UIG und IFG NRW) stützen.

b) Aufbereitung von Informationen

Nach § 6 Absatz 1 Satz 4 VIG sollen die Informationen für die Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich dargestellt werden. Mit dieser Vorgabe wird eine gewisse „Serviceleistung“ der informationspflichtigen Stelle gegenüber der antragstellenden Person gefordert. Allerdings kann das Ausmaß dieser Serviceleistung von Fall zu Fall variieren und z.B. von Umfang oder Komplexität der vorliegenden Informationen abhängen, aber auch von dem – möglicherweise erkennbaren – Vorwissen der antragstellenden Person.

Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass der Gesetzgeber in dieser Vorschrift gleichwohl keine Pflicht zur Aufbereitung von Informationen sieht. Die informationspflichtigen Stellen sollen laut Gesetzesbegründung „dazu angehalten



werden, die inhaltliche Verständlichkeit der Informationen sicherzustellen, da davon auszugehen ist, dass nicht jedem Antragsteller oder jeder Antragstellerin z.B. der Umgang mit technischen Messgrößen oder mit zum Vergleich wichtigen Höchstmengenregelungen geläufig ist. Gerade wenn – wie im Beispiel Acrylamid – noch wissenschaftliche Unsicherheiten in Bezug auf die Risikobewertung bestehen, werden die informationspflichtigen Stellen dazu angehalten, die Informationen nicht weiterzugeben, ohne den wissenschaftlichen Kontext darzustellen. Die Erläuterung der Information steht jedoch letztlich im Ermessen der informationspflichtigen Stelle und hängt sowohl vom notwendigen Aufwand als auch von der Erforderlichkeit ab“ (BT-Drs. 17/7374).

Das Mindestmaß an verständlicher Darstellung sollte zumindest darin liegen, dass die Informationserteilung nicht erkennbar zu Missverständnissen beim Empfänger führen darf. In jedem Fall sollte der antragstellenden Person im Zusammenhang mit der Herausgabe der Informationen der Hinweis gegeben werden, dass man für Rückfragen zur Verfügung steht.

Darüber hinaus hat die informationspflichtige Stelle der antragstellenden Person bekannte Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit der übermittelten Daten mitzuteilen (§ 6 Absatz 3 Satz 2 VIG). Das Bundesverwaltungsgericht sieht in dieser Verpflichtung eine Schutzvorkehrung, damit die Herausgabe von Informationen nicht zu unzumutbaren Folgen für betroffene Dritte führt (BVerwG, Urteil vom 29. August 2019 – 7 C 29.17 -, Rn. 52).

c) Art und Weise des Informationszugangs

§ 6 Absatz 1 Satz 1 VIG stellt es grundsätzlich in das behördliche Ermessen, in welcher Weise der Informationszugang eröffnet wird. Satz 2 dieser Vorschrift schränkt die Wahlfreiheit allerdings insoweit ein, als eine von der antragstellenden Person begehrte bestimmte Art des Informationszugangs nur aus wichtigem Grund abgelehnt werden darf. Es wird empfohlen, diese Vorgabe möglichst verbraucherfreundlich umzusetzen.

Die Auswahl der Mittel zur Informationserteilung ist nicht unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit – etwa im Hinblick auf die hierdurch möglicherweise entstehende Belastung ggf. betroffener Dritter – zu betrachten. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die im Gesetz angelegten Hürden einer Auskunftserteilung, namentlich die zum Schutz Dritter in § 3 geregelten Ausschluss- und Beschränkungsgründe sowie die in § 4 Absatz 3 bis 5 geregelten Ablehnungsgründe für ausreichend befunden hat und nicht noch eine weitere Hürde in Gestalt einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für die Auskunftserteilung aufstellen wollte. Im Gegenteil: § 6 Absatz 1 Satz 2 macht deutlich, dass der



geäußerte Wille der antragstellenden Person hinsichtlich des Informationszugangs im Vordergrund stehen soll. Diesem Willen soll nur aus „wichtigem Grund“ nicht entsprochen werden dürfen. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: „Zur Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit sowie zur Steigerung der systematischen Kongruenz mit dem Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes wird eine Verpflichtung der Behörden zur Berücksichtigung der vom Antragsteller gewünschten Art der Informationsgewährung nach dem Vorbild des § 3 Absatz 2 Satz 2 UIG (...) eingeführt.“

Unter dieser Maßgabe dürfte der Gesichtspunkt der Zumutbarkeit eine wesentliche Rolle spielen. Das heißt, die Auskunft sollte in einer Weise erteilt werden, die für die antragstellende Person unter Berücksichtigung ihres möglicherweise ausdrücklich geäußerten Wunsches zumutbar erscheint. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es jedenfalls grundsätzlich nicht zumutbar, etwa für die Auskunftserteilung einen weiten Anreiseweg für einen Besuch vor Ort in der informationspflichtigen Stelle auf sich nehmen zu müssen, um dort eine Akteneinsicht durchführen zu können. Etwas anderes könnte höchstens gelten, wenn in der Eigenart (z.B. des Umfangs, des Geheimhaltungsbedürfnisses) der Akten ein wichtiger Grund liegt, dass die Akte wegen zu hohen Aufwandes nicht kopiert oder geschwärzt werden kann.

Im Fall des Portals „Topf Secret“ besteht die Sorge, dass die von den antragstellenden Personen gewünschte behördliche Auskunftserteilung in Form einer elektronischen Übersendung des beantragten Dokuments möglicherweise wie eine aktive behördliche Veröffentlichung wirken könnte, da durch den hohen Automatisierungsgrad der Plattform die aktive Mitwirkung des Plattformnutzers an der Veröffentlichung des erhaltenen Dokuments auf ein Minimum beschränkt ist. Daher wurde den informationspflichtigen Stellen bereits mit Erlass vom 24.01.2019 (Az. VI-6 – 79.00.21) empfohlen, eine postalische Übersendung vorzunehmen. Auf diese Weise wird von dem geäußerten Wunsch des jeweiligen Antragstellers (elektronische Auskunftserteilung) nur geringfügig abgewichen, da das übersandte Dokument als Gegenstand der Auskunftserteilung identisch und auch uneingeschränkt verwendbar ist. Vor allem wird durch die Übersendung an eine Postadresse auch sichergestellt, dass die Auskunftserteilung an eine tatsächlich vorhandene Person erfolgt und nicht an einen elektronisch generierten, nicht real existenten Adressaten.

Der Umstand, dass die antragstellende Person die entsprechenden Dokumente weiterverwenden und z.B. im Internet veröffentlichen will, berechtigt die informa-



tionspflichtige Stelle hingegen nicht, eine Übersendung der Dokumente zu verweigern und eine andere Form der Informationserteilung vorzugeben, etwa fernmündliche Auskunft oder Akteneinsicht vor Ort. Wie der Empfänger mit der von der Behörde erhaltenen Information verfährt, bleibt grundsätzlich ihm überlassen (OVG NRW, Beschluss vom 16.01.2020 - 15 B 814/19 -, Rn. 60). Nach den Entscheidungen des OVG NRW und des Bundesverwaltungsgerichts ist die Weiterverwendung von Informationen, die mithilfe einer Auskunftserteilung aufgrund des Verbraucherinformationsgesetzes erlangt wurden, durch – auch kampagnenartige – Veröffentlichungen im Internet zulässig (OVG NRW, Beschluss v. 16.01.2020, a.a.O. und BVerwG, Urteil v. 29.08.2019 - 7 C 29.17 -, Rn. 47).

9. Veröffentlichung von Informationen ohne vorherigen Antrag (§ 6 Absatz 1 Satz 3 VIG) / Vorrang des § 40 Absatz 1a LFGB

Nach § 6 Absatz 1 Satz 3 VIG ist eine amtliche Veröffentlichung von Informationen, z.B. im Internet, grundsätzlich auch ohne vorherigen Antrag unter Beachtung der Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 VIG zulässig. Insbesondere in Fällen mit hohem öffentlichem Interesse kann durch diesen Weg der Veröffentlichung von Informationen gegebenenfalls unnötiger Aufwand zur Bearbeitung von Einzelanfragen vermieden werden. Es wird daher empfohlen, in geeigneten Fällen zu prüfen, ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden kann. Allerdings ist zu beachten, dass in den Fällen des vorrangig anzuwendenden § 40 Absatz 1a LFGB eine Pflicht zur Information der Öffentlichkeit besteht.

Das Verbraucherinformationsgesetz sieht im Falle einer amtlichen Veröffentlichung gemäß § 6 Absatz 1 Satz 3 – anders als etwa § 40 Absatz 4a LFGB – keine Befristung vor. Insbesondere im Falle möglicher nachteiliger Auswirkungen auf Dritte wird empfohlen, die amtliche Veröffentlichung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nach Ablauf von sechs Monaten zu löschen.

10. Korrekturanspruch betroffener Dritter (§ 6 Absatz 4 VIG)

§ 6 Absatz 4 VIG enthält einen Korrekturanspruch betroffener Dritter, wenn sich Informationen im Nachhinein als falsch herausstellen oder ein zugrundeliegender Sachverhalt unrichtig wiedergegeben worden ist. Die informationspflichtige Stelle hat unverzüglich richtig zu stellen, sofern die oder der Dritte dies beantragt oder dies im Interesse des Gemeinwohls erforderlich ist. Die Richtigstellung soll in derselben Weise erfolgen, in der die Information zugänglich gemacht wurde.

Das Bundesverwaltungsgericht betrachtet diese Pflicht zur Korrektur als Schutzvorkehrung des Gesetzgebers, damit die Herausgabe bzw. Veröffentlichung von Informationen für betroffene Unternehmen nicht zu unzumutbaren Folgen führt.



Dabei soll die informationspflichtige Stelle beachten, dass die Richtigstellung nicht nur gegenüber der antragstellenden Person geboten sein kann, sondern eine öffentliche Bekanntmachung vonnöten ist, wenn die Publikation der Informationen über das Verhältnis zu der antragstellenden Person hinausgegangen ist. Dies gilt etwa in Fällen, in denen ein Antragsteller die ihm zugänglich gemachte Information an eine Verbraucherschutzorganisation weitergegeben hat und diese ihr einen hohen Verbreitungsgrad verschafft hat. In einem solchen Fall kann die informationspflichtige Stelle zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit verpflichtet sein, selbst für eine hinreichende Publikation der Richtigstellung zu sorgen (BVerwG, Urteil vom 29. August 2019 – 7 C 29.17 -, Rn. 52).

11. Kostenregelung (§ 7 Absatz 1 VIG)

Mit der Änderung der ursprünglichen Kostenvorschriften wurde in der Novelle des Verbraucherinformationsgesetzes im Jahr 2012 der Grundgedanke einschlägiger ausländischer Kostenregelungen (Kostenfreistellung einfacher Anfragen bei gleichzeitiger voller Kostenpflicht besonders aufwändiger Anfragen, z.B. in Dänemark und Frankreich) übernommen. So ist seither der Zugang zu Informationen bei allgemeinen Anfragen bis zu einem Aufwand von 250,- € gebühren- und auslagenfrei. Für Informationen über festgestellte Abweichungen (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 VIG) hat der Gesetzgeber eine Kostenfreiheit bis zu einem Verwaltungsaufwand von 1000,- € vorgesehen. Diese Vorgaben wurden in der Tarifstelle 23.14 des Gebührentarifs zur Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 3. Juli 2001 (GV. NRW. S. 262) in der jeweils geltenden Fassung umgesetzt.

Durch das Gesetz zur Strukturreform des Gebührenrechts des Bundes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) wurde auch das Verbraucherinformationsgesetz in § 7 Absatz 1 Satz 1 geändert: Die Erhebung von kostendeckenden Gebühren und Auslagen erfolgt für „individuell zurechenbare öffentliche Leistungen“ der Behörden nach dem VIG.

Auf Grundlage der Tarifstelle 23.14 ist demnach der Zeitaufwand für die Bearbeitung des Informationsantrags zu prüfen, soweit dieser Aufwand der antragstellenden Person zurechenbar ist. Als insoweit zurechenbar ist etwa der – auch erhebliche – Aufwand zur Durchführung der vorgeschriebenen Anhörung gemäß § 5 Absatz 1 VIG anzusehen, da die Anhörung integraler Bestandteil des Verwaltungsverfahrens zur Bearbeitung eines Auskunftsantrags auf Grundlage des Verbraucherinformationsgesetzes ist. Die Kosten für einen sich ggf. anschließenden Rechtsstreit sind hingegen nicht der antragstellenden Person zurechenbar, da die Erhebung einer Klage allein von der Initiative der oder des betroffenen Dritten in Anbetracht der von der informationspflichtigen Stelle getroffenen



Entscheidung über den Auskunftsantrag abhängt. Die Kosten für die Durchführung eines Rechtsstreits trägt die informationspflichtige Stelle selbst.

Die antragstellende Person ist vor der Erhebung von Kosten schriftlich über deren voraussichtliche Höhe in Kenntnis zu setzen und zudem auf die Möglichkeit hinzuweisen, den Antrag zurückzunehmen oder einschränken zu können (§ 7 Absatz 1 Satz 3 und 4 VIG).

In Fällen, in denen antragstellende Personen in offensichtlicher Weise einen Antrag auf Basis des VIG in mehrere, getrennt übermittelte Einzelanfragen aufteilen, um die Gebührenpflicht zu umgehen, kann die zuständige Behörde die Einzelanfragen zu einem VIG-Antrag zusammenfassen und mit nur einem Bescheid sowie – im Falle einer Gebührenerhebung – einem Gebührenbescheid abschließend bearbeiten. Ob eine zusammenfassbare Anzahl von Einzelanfragen zur Umgehung einer Gebühr vorliegt, ist von den Umständen des Einzelfalles abhängig. Indizien für eine solche Konstellation sind z.B. mehrere, innerhalb eines kurzen Zeitraums separat übersandte Einzelanfragen durch ein- und dieselbe Person oder Institution, die sich auf denselben Sachzusammenhang, insbesondere auf einen einzigen Verwaltungsvorgang beziehen. Wenn mehrere Anfragen durch ein- und dieselbe Person oder Institution gestellt werden, ist dies für sich genommen noch kein Indiz für eine Umgehung der Gebührenregelung. Derartige Anfragen können zwar aus arbeitsökonomischen Gründen zusammengefasst beantwortet werden, sind aber gebührenrechtlich getrennt zu behandeln.

12. Weiterleitung an zuständige Behörden/ Meldung von Gerichtsverfahren

Es wird gebeten, diesen Erlass an die zuständigen Kreisordnungsbehörden weiterzuleiten.

Über anhängige verwaltungsgerichtliche Verfahren im Zusammenhang mit dem Vollzug des Verbraucherinformationsgesetzes bitte ich zeitnah dem Landesamt zu berichten.

