

**GEULEN & KLINGER**  
Rechtsanwälte

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

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

[www.geulenklinger.com](http://www.geulenklinger.com)

13. Mai 2019

**Rechtliche Stellungnahme**  
**zu**  
**über die Online-Plattform „Topf Secret“ gestellte Informations-**  
**anträge nach dem VIG**

Erstellt im Auftrag von foodwatch e.V.

## Gliederung

A.	Einleitung.....	3
B.	Anspruchsgrundlagen.....	3
I.	Informationsanspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG .....	4
1.	Anforderungen an die „Abweichung“ .....	4
2.	Unbeachtlichkeit der Erheblichkeit der Beanstandungen .....	5
3.	Unbeachtlichkeit des Andauerns einer unzulässigen Abweichung .....	6
4.	Kein Produktbezug erforderlich.....	7
II.	Informationsanspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG .....	7
C.	Anwendbarkeit des VIG.....	8
D.	Ausschluss- und Beschränkungsgründe.....	9
III.	Rechtsmissbräuchlichkeit .....	9
1.	Rechtsprechung zur Missbräuchlichkeit von Informationsanfragen .....	9
2.	Anwendung auf über „Topf Secret“ gestellte Informationsanfragen.....	12
a.	Vorformulierung der Informationsanträge .....	12
b.	Potentielle Veröffentlichung der herausgegebenen Informationen.....	13
IV.	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.....	15
E.	Verhältnis zu den Anforderungen an die aktive staatliche Information .....	16
I.	Fehlende Vergleichbarkeit in quantitativer Hinsicht .....	19
II.	Fehlende Vergleichbarkeit in qualitativer Hinsicht .....	23
F.	Art der Informationsgewährung.....	24
G.	Ergebnis.....	26

## **A. Einleitung**

„Topf Secret“ ist eine gemeinsame Online-Plattform von foodwatch und FragDenStaat, die es Verbrauchern ermöglicht, einfach und schnell vorformulierte Informationsanfragen nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) an die zuständigen Behörden zu verschicken. Nutzerinnen und Nutzer müssen lediglich Name, E-Mail- und Postadresse eingeben, die gemeinsam mit einem vorbereiteten Text an die zuständige Behörde übermittelt wird.

Mit den Informationsanfragen wird Auskunft darüber beantragt, wann die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsüberprüfungen im Betrieb des Antragstellers stattgefunden haben und ob es hierbei zu Beanstandungen kam. Für den Fall, dass es zu Beanstandungen kam, wird die Herausgabe der entsprechenden Kontrollberichte verlangt, unabhängig davon, wie die Beanstandungen eingestuft wurden (bspw. als „geringfügig“ oder „schwerwiegend“). Im Antrag wird präzisiert, dass unter „Beanstandungen“ unzulässige Abweichungen von den Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFBG) oder anderen geltenden Hygienevorschriften verstanden werden.

Die vorliegende rechtsgutachterliche Stellungnahme kommt zu dem Ergebnis, dass nach dem VIG ein Anspruch auf Herausgabe der beantragten Informationen besteht und dass weder das VIG noch das Verfassungsrecht einer Veröffentlichung der herausgegebenen Informationen durch die privaten Antragsteller entgegenstehen. Zu diesem Ergebnis kommt auch das Verwaltungsgericht Mainz in einem Beschluss vom 5. April 2019 (Az. 1 L 103/19.MZ). Insbesondere stellt die Veröffentlichung keinen gewichtigen Grund für eine Abweichung von der beantragten Art der Informationserteilung dar.

## **B. Anspruchsgrundlagen**

Im Folgenden werden zunächst die Anspruchsgrundlagen für die über „Topf Secret“ gestellten Informationsansprüche geprüft. Die Untersuchung kommt dabei zu dem Ergebnis, dass ein Auskunftsanspruch sowohl nach Nr. 1 als auch nach Nr. 7 des § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG gegeben ist.

## I. Informationsanspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG

Der Informationsanspruch stützt sich zum einen auf § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG. Nach dieser Vorschrift hat jeder Zugang

*„zu allen Daten über von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen*

*a) des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und des Produktsicherheitsgesetzes,*

*b) der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen,*

*c) unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze*

*sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben a bis c genannten Abweichungen getroffen worden sind.“*

Bei den im von „Topf Secret“ zur Verfügung gestellten Antragsformular beantragten Informationen handelt es sich um Daten im Sinne dieser Vorschrift. Aus der Klarstellung im Antrag, was unter „Beanstandungen“ zu verstehen ist, ergibt sich unmissverständlich, dass Informationen über unzulässige Abweichungen im oben bezeichneten Sinne beantragt werden.

### 1. Anforderungen an die „Abweichung“

Nach der in der Rechtsprechung überwiegenden Auffassung setzt die Feststellung einer „Abweichung“ im Sinne des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG eine rechtliche Subsumtion der Kontrollergebnisse voraus (VGH München, Urteil vom 16. Februar 2017 – 20 BV 15.2208, juris Rn. 47; OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. Oktober 2017 – 10 LA 90/16, juris Rn. 20). Dabei müssen die Normen, von denen abgewichen wurde, nicht zitiert werden. Ein derartiges Erfordernis lässt sich weder dem Gesetz noch der Rechtsprechung entnehmen.

Nicht erforderlich ist, dass die durch juristisch-wertende Einordnung festgestellte nicht zulässige Abweichung durch bestandskräftigen Verwaltungsakt festgestellt sind. Weder den Gesetzesmaterialien noch der Gesetzessystematik oder dem Sinn und Zweck der Norm lassen sich entsprechende Anhaltspunkte für ein Erfordernis eines bestandskräftigen Verwaltungsaktes entnehmen (BayVGH, Urteil vom 16. Februar 2017 – 20 BV 15.2208, juris Rn. 48; VG Würzburg, Beschluss vom 08. Januar 2018 – W 8 S 17.1396,

juris Rn. 32, VG Mainz, Beschluss vom 5. April 2019 – 1 L 103/19.MZ). Der Verwaltungsgerichtshof München führt in seiner Entscheidung vom 16. Dezember 2017 hierzu aus:

*„Ferner lassen sich weder den Gesetzesmaterialien noch der Gesetzessystematik oder dem Sinn und Zweck der Norm Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass diese „Feststellung“ einen bestandskräftigen Verwaltungsakt voraussetzt. Auch sonst stellt das Gesetz nicht auf unanfechtbare Verwaltungsakte als Voraussetzung eines Informationszugangs ab. Soweit in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VIG von „zugelassenen Abweichungen“ die Rede ist, wird auch hier, soweit ersichtlich, kein bestandskräftiger Verwaltungsakt verlangt. Schließlich spricht auch die Pflicht zur nachträglichen Richtigstellung nach § 6 Abs. 4 Satz 1 VIG gegen ein Erfordernis der Bestands- oder Rechtskraft, weil bestandskräftige Verwaltungsakte eine Bindungswirkung für die Behörde selbst und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung ohne weitere inhaltliche Prüfung entfalten (sog. Tatbestands- bzw. Feststellungswirkung). Vor allem könnte aber ein Bestandskraftefordernis auch dem gesetzgeberischen Anliegen einer umfassenden Information des Verbrauchers nicht gerecht werden. Denn der Informationszugang kann seinen Zweck nur erreichen, wenn er die relevanten Vorgänge auch zeitnah erfasst. Müsste erst die Bestandskraft entsprechender Verwaltungsakte abgewartet werden und damit unter Umständen auch die Rechtskraft einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung, wäre eine zeitnahe Verbraucherinformation nicht mehr gewährleistet.“*

Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Klärung dieser Frage mit Beschluss vom 29. September 2017 (Az. 7 B 6.17, 7 C 29/17) die Revision zugelassen. Als Indiz gegen die Richtigkeit der vom Verwaltungsgerichtshof München vorgenommenen Auslegung ist dies jedoch nicht zu würdigen.

## **2. Unbeachtlichkeit der Erheblichkeit der Beanstandungen**

Für die rechtliche Beurteilung des Informationsantrags unbeachtlich ist, ob die von der Behörde festgestellten Abweichungen erheblich sind. Eine Erheblichkeitsschwelle sieht § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG nicht vor. Die Informationsherausgabe hat also auch dann zu erfolgen, wenn nur „geringfügige“ oder „mittelschwere“, aber dennoch unzulässige Abweichungen festgestellt wurden (VG Mainz, Beschluss vom 5. April 2019 – 1 L 103/19.MZ).

Die Annahme einer Erheblichkeitsschwelle wäre mit dem Leitbild des mündigen Verbrauchers, dass dem VIG zugrunde liegt (BT-Drs. 16/5404, S. 7), nicht zu vereinbaren. Diesem Leitbild entsprechend ist es den Verbrauchern überlassen, die offen gelegten Informationen einzuordnen und zu entscheiden, welche Konsequenzen sie hieraus für

künftige Konsumententscheidungen ziehen. Den Verbrauchern nur Informationen über aus Behördensicht „erhebliche“ unzulässige Abweichungen zukommen zu lassen, wäre eine Bevormundung der Verbraucher und zudem mit dem Gesetzesanliegen zur Verbesserung der Markttransparenz und des Verbraucherschutzes sowohl vor Gesundheitsschäden als auch vor Täuschung (§ 1VIG) nicht vereinbar.

### **3. Unbeachtlichkeit des Andauerns einer unzulässigen Abweichung**

Ebenso wenig ist für die Entscheidung über den Informationsanspruch relevant, ob die festgestellten Abweichungen ein nur situatives Phänomen darstellen oder über längere Zeit bestehen. Der Gesetzgeber hat den Anspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG nicht auf noch andauernde Mängel beschränkt (OVG Saarlouis, Beschluss vom 3. Februar 2011 – 3 A 270/10, juris Rn. 40 ff.; VGH München, Urteil vom 16. Februar 2017 – 20 BV 15.2208, juris Rn. 53).

Die einzige Vorgabe in zeitlicher Hinsicht, die das VIG stellt, ist die in § 3 Abs. 1 lit. e) VIG geregelte Voraussetzung, dass die beantragten Informationen § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG nicht vor mehr als fünf Jahren seit der Antragstellung entstanden sind. Aus dieser Regelung gibt sich im Umkehrschluss, dass der Informationsanspruch jedenfalls nicht vor Ablauf von fünf Jahren erlischt (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 27. Mai 2009 – 13a F 13/09, juris Rn. 19; OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. Oktober 2017 – 10 LA 90/16, juris Rn. 49).

Hinzu kommt, dass das Datum der lebensmittelrechtlichen Überprüfungen häufig aus den Kontrollberichten hervorgeht. Der mündige Verbraucher kann die Aktualität der Information daher einordnen.

Die Betreiber von „Topf Secret“ weisen zudem in den „Fragen und Antworten“ zur Plattform darauf hin, dass ein auf der Plattform einsehbarer Kontrollbericht den Hygienezustand eines Betriebs in der Vergangenheit beschreibt (<https://fragdenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/faq/>). Zudem wird Lebensmittelbetrieben angeboten, dass freiwillig zur Verfügung gestellte aktualisierte Kontrollberichte, aus denen sich die Behebung der Abweichung ergibt, auf der Plattform veröffentlicht werden.

#### 4. Kein Produktbezug erforderlich

§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lässt sich keine Einschränkung des Informationsanspruchs auf produktbezogene Informationen entnehmen, sodass insbesondere auch Feststellungen von Abweichungen im Prozess der Herstellung, Verarbeitung, Lagerung und Lieferung erfasst sind.

Weder im Gesetzeswortlaut noch in der Systematik, Teleologie und Entstehungsgeschichte der Norm finden sich hinreichende Anhaltspunkte für eine derart weitgehende Einschränkung, wie die oberinstanzliche Rechtsprechung bereits festgestellt hat (VGH München, Urteil vom 16. Februar 2017 – 20 BV 15.2208, juris Rn. 36 ff.; dem folgend VG Würzburg, Beschluss vom 08. Januar 2018 – W 8 S 17.1396, juris Rn. 30; siehe zuvor bereits VGH München, Beschluss vom 6. Juli 2015 – 20 ZB 14.978, juris Rn. 4; siehe auch OVG Münster, Urteil vom 12. Dezember 2016 – 13 A 846/15, juris Rn. 67 ff.)

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

Darüber hinaus ergibt sich der Informationsanspruch aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG.

Hiernach hat jeder Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über

*„Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern, einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen“*

Hierzu zählen auch solche Daten, die die routinemäßigen Betriebskontrollen oder Probenahmen, einschließlich der Analysen und Untersuchungen der Proben, betreffen, insbesondere deren Ergebnisse (OVG Münster, Urteile vom 1. April 2014 – 8 A 654/12 und 8 A 655/12, juris Rn. 127 bzw. 157; OVG Münster, Urteil vom 12. Dezember 2016 – 13 A 846/15, juris Rn. 109).

Da es vorliegend um Ergebnisse von Betriebskontrollen geht, bei denen es sich um Überwachungsmaßnahmen im Sinne der oben genannten Vorschrift handelt, stützt sich der Anspruch auf Herausgabe der Kontrollberichte auch auf diese Vorschrift.

Auch § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG lässt sich keine Einschränkung des Informationsanspruchs auf produktbezogene Informationen entnehmen. Der Nachsatz „soweit sich die Verstöße auf Erzeugnisse oder Verbraucherprodukte beziehen“, bezieht sich nur auf die letztgenannte Tatbestandsalternative „Statistiken über Verstöße“ (OVG Münster, Urteil vom 12. Dezember 2016 – 13 A 846/15, juris Rn. 67 ff., vgl. auch BR-Drs. 273/07, S. 21).

### **C. Anwendbarkeit des VIG**

Gemäß § 2 Abs. 4 VIG gelten die Regelungen des VIG nicht, soweit in anderen Rechtsvorschriften entsprechende oder weitergehenden Vorschriften vorgesehen sind. Solche vorrangigen Vorschriften sind vorliegend nicht ersichtlich.

Insbesondere stellt § 40 Abs. 1a LFGB, welcher die aktive staatliche Information der Öffentlichkeit betrifft, keine vorrangige Vorschrift. Denn diese Regelung hat einen grundlegend anderen Regelungsgegenstand als die hier einschlägigen individualantragsbezogenen Vorschriften des VIG. Das Oberverwaltungsgericht Münster hat in dieser Hinsicht festgestellt:

*„Die Vorschrift des § 40 LFGB stellt schon deshalb keine vorrangige, die Anwendung des § 2 Abs. 1 VIG ausschließende Rechtsvorschrift dar, weil sie nicht denselben Sachverhalt regelt. Während § 2 Abs. 1 VIG den Fall einer antragsgebundenen Informationsgewährung zum Gegenstand hat, betrifft § 40 LFGB die aktive staatliche Informationsgewährung. Der individuelle Auskunftsanspruch einerseits, wie er hier im Streit steht, und die staatliche Information der Öffentlichkeit andererseits, wie sie etwa auch in § 6 Abs. 1 Satz 3 VIG geregelt ist [...] sind jedoch zwei Arten der Informationsgewährung, zwischen denen - nicht zuletzt hinsichtlich der jeweiligen wettbewerblichen Auswirkungen - gravierende Unterschiede bestehen (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 - 7 B 22.14 -, juris, Rn. 12.) Eine Anspruchskonkurrenz, die nach der Vorgabe des § 2 Abs. 4 VIG aufzulösen wäre, besteht mangels identischen Regelungsgehalts der Vorschriften des § 40 LFGB und des § 2 Abs. 1 VIG demnach nicht.“*  
(OVG Münster, Urteil vom 12. Dezember 2016 – 13 A 2059/15, juris Rn. 75 ff.)

Dass die Vorschriften des VIG durch § 40 Abs. 1a LFGB nicht verdrängt werden, ergibt sich auch aus den Gesetzesmaterialien, wie das VG Berlin in einer Entscheidung vom 19. März 2014 ausgeführt hat:

*„Dass die Vorschriften des VIG durch § 40 Abs. 1a LFGB für Fälle unterhalb der dort geregelten qualifizierten Voraussetzungen verdrängt sein könnten, ist bei summarischer Prüfung deswegen nicht plausibel, weil das VIG und § 40 LFGB vom Bundesgesetzgeber mit demselben Gesetz - dem Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation vom 15. März 2012 (BGBl. I S. 476) - neugefasst wurden und sich den Materialien ein solcher Vorrang ebenso wenig entnehmen lässt wie den Bestimmungen des LFGB und des VIG selbst. § 2 Abs. 4 VIG räumt Vorschriften „in anderen Rechtsvorschriften“ zwar den Vorrang ein, wenn sie denen des VIG entsprechen oder weiter gehen. Dieses „Weiter Gehen“ meint aber einen stärkeren Verbraucherschutz und mithin eine niedrigere Eingriffsschwelle als diejenige des VIG, nicht die höhere des § 40 LFGB. Das ergibt sich eindeutig aus der (zustimmenden) Gegenäußerung der Bundesregierung zu dem entsprechenden Vorschlag des Bundesrates zu § 2 Abs. 4 VIG, der schließlich Gesetz geworden ist (vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 22 sowie S. 26, jeweils zu Nr. 5)“.*  
(VG Berlin, Beschluss vom 19. März 2014 – 14 L 35.14, juris Rn. 32)

Wie weiter unten näher ausgeführt wird, nähert auch der Umstand, dass der Informationsantrag über das Portal „Topf Secret“ gestellt wurde und die Antwort der Behörde durch den jeweiligen Antragsteller eventuell veröffentlicht werden könnte, den vorliegenden Fall nicht an die aktive staatliche Veröffentlichung von Informationen an.

#### **D. Ausschluss- und Beschränkungsgründe**

Ausschluss- und Beschränkungsgründe, die dem unter B. festgestellten Informationsanspruch entgegenstehen, sind nicht ersichtlich.

### **III. Rechtsmissbräuchlichkeit**

Zu prüfen ist zunächst, ob über „Topf Secret“ gestellte Anfragen rechtsmissbräuchlich im Sinne von § 4 Abs. 4 S. 1 VIG sind. Diese Vorschrift regelt:

*„Ein missbräuchlich gestellter Antrag ist abzulehnen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Antragsteller über die begehrten Informationen bereits verfügt.“*

Die Rechtsprechung stellt äußerst hohe Anforderungen an die Annahme der Missbräuchlichkeit von Informationsanfragen, welche bei den über „Topf Secret“ gestellten Informationsanträgen nicht erfüllt sind.

#### **1. Rechtsprechung zur Missbräuchlichkeit von Informationsanfragen**

Festgestellt wurde, dass der Ausschluss rechtsmissbräuchlicher Anfragen in § 4 Abs. 4 S. 1 VIG der auskunftspflichtigen Stelle lediglich eine „angemessene Reaktion auf überflüssige Anfragen sowie querulatorische Begehren“ ermöglichen aber kein subjektives Abwehrrecht für betroffene Unternehmen gegen die Auskunftserteilung vermitteln soll (VGH München, Beschluss vom 6. Juli 2015 – 20 ZB 14.977, juris Rn. 8; VGH München, Urteil vom 16. Februar 2017 – 20 BV 15.2208, juris Rn. 32). 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. Die Regelung in § 4 Abs. 4 VIG soll somit lediglich den behördenbezogenen Missbrauch ausschließen.

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 Verwaltungsgerichtshof München führt in diesem Sinne aus:

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

cherinformationsgesetzes und zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) und des Weingesetzes ist ein zentraler Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen. Derjenige, der den Anspruch geltend macht, wird also als Sachwalter der Allgemeinheit tätig. Nach alldem ist der Antrag des Beigeladenen nicht rechtsmissbräuchlich.“

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

Auch 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 Informationszugangsanträgen wegen missbräuchlicher Rechtsausübung muss sich deshalb auf Extremfälle beschränken.** Allein eine Vielzahl von Anträgen, die Beharrlichkeit ihrer Verfolgung und das erkennbare Ziel einer vollständigen Durchdringung eines bestimmten Tätigkeitsfeldes oder Aufgabenbereichs einer Behörde und der damit verbundene Aufwand für die in Anspruch genommene Behörde rechtfertigen die Annahme eines Rechtsmissbrauchs noch nicht. Hinzutreten müssen weitere Umstände, die überwiegend auf die Verfolgung nicht dem Transparenzinteresse dienender Absichten schließen lassen, etwa das Ziel, die Behörde durch ein solches Verhalten zu bestimmten Sachentscheidungen zugunsten des Antragstellers zu veranlassen, auf die er keinen Anspruch hat. Denkbar ist aber auch, dass mit einer Vielzahl von unnötigen Informationszugangsanträgen andere rechtlich missbilligte Zwecke wie etwa die Generierung von Honoraransprüchen eines Bevollmächtigten verfolgt werden (vgl. Senatsurteile vom 22. Februar 2018 – OVG 12 B 16.17 u.a. – juris Rn. 76 unter

*Bezugnahme auf die erstinstanzlichen Urteile des VG Berlin vom 27. April 2017 – VG 2 K 630.15 u.a. – Urteilsabdruck S. 9 f.).*

(OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Juli 2018 – OVG 12 B 8.17, juris Rn. 30 f.)

## **2. Anwendung auf über „Topf Secret“ gestellte Informationsanfragen**

Im Lichte dieser Feststellungen können die über „Topf Secret“ gestellten Informationsanfragen nicht als rechtsmissbräuchlich betrachtet werden. Sie sind weder querulatorisch und auf die Erschwerung der Arbeit der Verwaltung gerichtet, noch überflüssig, sondern vielmehr von dem individuellen Interesse der Verbraucher getragen, Auskunft über die Zustände in dem bezeichneten Betrieb zu erlangen. Da dies gerade dem Sinn und Zweck des VIG entspricht, kann dies nicht zur Begründung der Missbräuchlichkeit einer Informationsanfrage herangezogen werden. Ein „Extremfall“, der die Verneinung des voraussetzungslos gewährleisteten Informationsanspruch rechtfertigt, liegt hier nicht vor.

### **a. Vorformulierung der Informationsanträge**

Das individuelle Informationsinteresse entfällt insbesondere nicht dadurch, weil die Stellung von Informationsanfragen durch die Plattform „Topf Secret“ erleichtert wird. Durch dieses Anliegen von „Topf Secret“ werden die Ziele 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, um Lebensmittelskandalen vorzubeugen und diese zu bekämpfen, gefördert.

Die vereinfachte Antragstellung entspricht somit gerade dem Sinn und Zweck des VIG und lässt das individuelle Informationsinteresse der Antragsteller nicht entfallen. Auch bei Nutzung der auf „Topf Secret“ zur Verfügung gestellten Formulare sind es allein die jeweiligen Antragsteller, die bestimmen, ob sie eine Informationsanfrage stellen und wenn ja, zu welchem Betrieb. Eine Beauftragung oder Vorauswahl von Betrieben durch „Topf Secret“ erfolgt nicht.

Die Verwendung eines vorformulierten Musterschreibens kann dem Informationsantrag auch deshalb nicht entgegengehalten werden, weil in § 4 VIG bewusst keine gehobenen Anforderungen an die Form von Informationsanträgen gestellt werden. So bedarf es kei-

ner eigenhändigen Erklärung wie etwa bei einem Testament, nicht einmal eine eigenhändige Unterschrift wird verlangt. Durch die somit äußerst niedrigen Anforderungen an die Form von Informationsanfragen hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass den Antragstellern die Informationsanfrage möglichst leicht gemacht werden soll. Gerade dieses Ziel verfolgt „Topf Secret“. Führt dies dazu, dass insgesamt mehr VIG-Anträge gestellt werden, ist dies gerade im Sinne des Gesetzes.

Dementsprechend 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; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Juli 2018 – OVG 12 B 8.17, juris Rn. 31).

#### **b. Potentielle Veröffentlichung der herausgegebenen Informationen**

Auch eine etwaige Veröffentlichung der herausgegebenen Informationen durch die jeweiligen Antragsteller führt nicht zur Missbräuchlichkeit einer Informationsanfrage.

Für dieses Ergebnis spricht bereits der Umstand, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung unklar ist, ob, wo und wie der jeweilige Antragsteller Informationen veröffentlichen will. Denn 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). Den Informationsanspruch wegen einer somit bloß hypothetischen Veröffentlichung zu verweigern, erscheint mit den Zielen des VIG unvereinbar.

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 Bundesverwaltungsgericht bereits explizit festgestellt (BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 – 7 B 22-14, juris Rn. 12).

Das VIG verbietet die Veröffentlichung von Informationen im Internet durch die jeweiligen Antragsteller nicht. Dass es sich hierbei um eine nicht intendierte Regelungslücke handelt, erscheint deshalb unwahrscheinlich, weil das VIG in seiner ersten Fassung im Jahr 2007 und somit in Zeiten des Internets erlassen wurde. Es ist daher davon auszugehen, dass dem Gesetzgeber bei Erlass des VIG die Möglichkeit der einfachen Verbreitung von Informationen über das Internet bewusst war. Gleichwohl hat er die Weiterverwendung der erhaltenen Daten nicht beschränkt. Im Gegenteil. Das Gesetz verleiht in der Absicht, die Transparenz des Lebensmittelmarktes zu erhöhen, sogar „jedem“ einen Anknüpfungsanspruch. 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 (so auch das 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 Verwaltungsgerichtshof 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 positioniert (§ 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 veröffentlichten dürfen, leuchtet nicht ein.

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). Zu berücksichtigen ist dabei, dass diese ohnehin einen eigenen Informationsantrag stellen könnten und die Lebensmittelbetriebe durch den im VIG vorgesehenen Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen hinreichend geschützt werden.

#### **IV. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

Die Gefahr der Veröffentlichung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen steht dem Informationsanspruch nicht entgegen, da dieser Ausschlussgrund in Bezug auf die hier zur Offenlage beantragten Ergebnisse von Betriebskontrollen gemäß § 3 S. 5 Nr. 1 VIG ausgeschlossen ist.

## **E. Verhältnis zu den Anforderungen an die aktive staatliche Information**

Fraglich ist, ob 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 übertragbar sind.

Dies ist zu verneinen, wie auch der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. in einem Rundschreiben vom 29. Januar 2019 feststellt.

Auch das Verwaltungsgericht Mainz hat entschieden, dass etwaige Veröffentlichung der Informationen durch die privaten Antragsteller auf „Topf Secret“ kein der Behörde zurechenbares staatliches Informationshandeln darstellt und die zum amtlichen Informationshandeln nach § 40 Abs. 1a LFGB aufgestellten Maßgaben auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar sind (VG Mainz, Beschluss vom 5. April 2019 – 1 L 103/19.MZ).

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.

Dieses Ergebnis beruht auf folgenden Erwägungen:

Bei der antragsgebundenen Information nach dem VIG einerseits und der aktiven staatlichen Information der Öffentlichkeit andererseits nach § 40 Abs. 1a LFGB geht es 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 nach dem VIG 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 Bundesverwaltungsgericht 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 Informationsge-***

**währung 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 Bundesverwaltungsgericht 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 Informationssprüche 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:

### **I. Fehlende Vergleichbarkeit in quantitativer Hinsicht**

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

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

Dem kann im vorliegenden Fall auch nicht entgegengehalten werden, dass bei über „Topf Secret“ gestellten Anfragen mit einer Veröffentlichung zu rechnen sei. 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. Insbesondere werden die Antragsteller mit der Nutzung des vereinfachten Verfahrens der Antragstellung über „Topf Secret“ nicht zur anschließenden Veröffentlichung verpflichtet. „Topf Secret“ stellt lediglich eine bürgerfreundliche Möglichkeit dar, auf einfache Weise den entsprechenden Informationsantrag zu stellen. Es bleibt aber allein die Entscheidung des einzelnen Antragstellers, ob er die erhaltenen Kontrollberichte veröffentlicht oder nicht. Diesen kann eine Veröffentlichungsabsicht nicht einfach unterstellt werden. Auch kann die Antragstellung über „Topf Secret“ nicht als Indiz für eine Veröffentlichungsabsicht gewertet werden.

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 Antragsteller die Antwort der Behörde per Post – was derzeit der Regelfall ist – müssen die Antragsteller 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 for uploading scanned mail responses. On the left, a navigation menu includes 'Anfrage', 'Status festlegen', 'Nachricht schreiben', 'Post erhalten?' (highlighted), 'Post versendet?', and 'Team-Zugang'. The main form area is titled 'Laden Sie erhaltene Post-Antworten hoch' and contains the following fields:

- Absender (Behörde) \***: A dropdown menu showing 'Bundesministerium für...' and 'Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung Schleswig-Holstein'. A 'Suchen' button is to the right.
- Absendename**: A text input field with 'Absender' as the placeholder.
- Sendedatum \***: A date input field with the format 'dd.mm.YYYY'. Below it, a note says 'Bitte geben Sie das Datum an, an dem der Brief versendet wurde.'
- Betreff**: A text input field with 'Betreff' as the placeholder.
- Brief**: A large text area with 'Brieftext' as the placeholder. A note below it says 'Der Text kann leer bleiben, wenn Sie stattdessen den gescannten Brief hochladen.'
- Gescannter Brief**: A file upload section 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.'

At the bottom of the form, there is a blue button labeled 'Antwort hinzufügen' and a note: 'Sie können später weitere Dokumente zu dieser Antwort hinzufügen.'

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:

„kopiererfoodwatchde\_20190211\_175317.pdf“ schwärzen

**Was Sie schwärzen sollten**

Falls dieses Dokument **kein Brief an Sie** von einer Behörde ist, sondern ein andere Art von Dokument, dann müssen Sie es sehr wahrscheinlich **nicht schwärzen**.

- Bitte entfernen Sie alle personenbezogenen Daten bis auf Ihren Namen.
- Bitte entfernen Sie die E-Mailadressen dieser Seite.
- Bitte entfernen Sie alle Namen von Behördenmitarbeitern.
- Bitte entfernen Sie handschriftlich erstellte Unterschriften

Die Originalversion dieses Dokuments ist für Sie weiterhin verfügbar (aber nicht für die Öffentlichkeit).

**So schwärzen Sie das Dokument**

Falls dieses Dokument ein Brief an Sie ist:

Gehen Sie zu jeder Seite des Dokuments und suchen Sie nach Informationen, die geschwärzt werden müssen. Ziehen Sie durch Klicken und Bewegen der Maus oder durch Doppel-Tab mit dem Finger ein Viereck über die Stelle.

Prüfen Sie auch, dass die Text-Ansicht die Informationen nicht mehr enthält. Falls das Dokument nicht ordentlich lädt, brechen Sie ab und informieren Sie einen Moderator der Seite.

⏪ ⏩ [Liste] [Bild] < 1 von 1 >

Schwärzungen anwenden
Abbrechen

**STADT WOLFSBURG**  
DER OBERBÜRGERMEISTER

STADT WOLFSBURG - POSTFACH 10109 44 - 38439 WOLFSBURG

---

Herrn  
Oliver Huizinga  
foodwatch e.V.  
c/o foodwatch e.V.  
Brunnenstraße 181  
10119 Berlin

Ihr Zeichen/Ihr Schreiben vom  
Mein Zeichen/Mein Schreiben vom

Geschäftsbereich  
Bürgerdienste  
Veterinäramt

05.02.2019

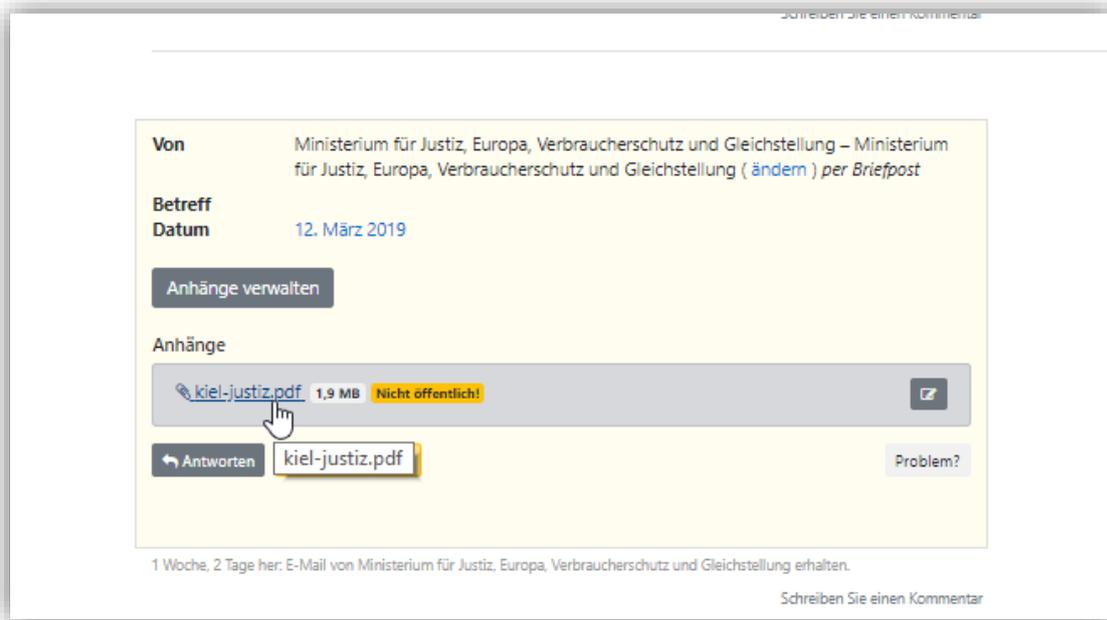
30440 Wolfsburg  
Stadt Wolfsburg  
Postfach 10 00 44

Ihr Antrag nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG)  
Kontrollbericht zu Kantine, Wolfsburg [#48688]

Sehr geehrter Herr Huizinga,

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

Auch 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?).

Abgesehen davon ist die Veröffentlichung der durch die Behörde herausgegebenen Informationen rechtlich zulässig. Das VIG verbietet diese nicht obwohl dem Gesetzgeber bei Erlass des VIG die Möglichkeit der Veröffentlichung von Informationen im Internet bewusst war. Es ist daher davon auszugehen, dass die Verbreitung von über VIG-Anfragen erlangte Informationen im Rahmen der durch das Datenschutz- und Zivilrecht gesetzten Grenzen für zulässig erachtet hat.

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 Imagegeschäden 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).

## **II. Fehlende 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.

Insbesondere beanspruchen private Veröffentlichungen 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 anderer 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 und dem Umstand, dass sie auf nichtstaatlichen Internetseiten wie „Topf Secret“ erscheinen, ganz offen als Informationen „aus zweiter Hand“ erkennbar. Der Eindruck eines behördlichen Informationshandelns kann daher nicht entstehen, die Einwirkung auf das Marktgeschehen bleibt deutlich hinter einer aktiven staatlichen Veröffentlichung zurück.

## **F. Art der Informationsgewährung**

Bei den über „Topf Secret“ gestellten Informationsanträgen wird um eine Antwort in elektronischer Form (E-Mail) gebeten.

Gemäß § 6 Abs. 1 S. 1, 2 VIG ist der Informationszugang vorrangig auf die Art zu gewähren, die der Antragsteller in seinem Antrag begehrt hat. Eine Informationserteilung auf andere Art darf nur aus wichtigem Grund erfolgen.

Ein von der Behörde darzulegender wichtiger Grund dafür, von der gewünschten Art der Informationserteilung abzuweichen, ist in Bezug auf die über „Topf Secret“ gestellten Anfragen nicht ersichtlich. Insbesondere wäre es ermessensfehlerhaft, die Auskunft nur im Rahmen von Akteneinsicht oder bloße mündliche Auskunftserteilung zugänglich macht (offen gelassen durch VG Regensburg, B.v. 15.3.2019 – RN 5 S 19.189 juris; VG Würzburg, Beschluss vom 15. April 2019 – W 8 S 19.311, juris Rn. 34).

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

Die Darlegungslast für das Vorliegen eines wichtigen Grundes trägt – schon wegen des Regel-Ausnahmeverhältnisses von Antragsbegehren und wichtigem Grund – die Behörde (BVerwG, Urteile vom 6. Dezember 1996 – BVerwG 7 C 64.95 – BVerwGE 102, 282 (288) und 25. März 1999 – BVerwG 7 C 21.98 – BVerwGE 108, 369 (378 f.), jeweils zu § 4 Abs. 1 Satz 2 UIG a. F.; VG Berlin, Urteil vom 17. Dezember 2009 – 2 A 109.08, juris Rn. 37; VG Berlin, Urteil vom 01. Juni 2012 – 2 K 177.11, juris Rn. 37 jeweils zu § 1 Abs. 2 IFG).

Im Lichte dieser Rechtsprechung kann in Bezug auf die über „Topf Secret“ gestellten Informationsanfragen kein wichtiger Grund zur Abweichung von der beantragten Art der Informationsgewährung angenommen werden.

Wie oben dargelegt, besteht bei den über „Topf Secret“ eingereichten Informationsanträgen ein unbeschränkter Anspruch auf Erteilung der Informationen nach dem UIG. Die Auskunftsanträge können weder als rechtsmissbräuchlich eingestuft werden, noch werden hierdurch verfassungsrechtliche Anforderungen an die staatliche Informationstätigkeit umgangen. Insbesondere führt auch eine anschließende Veröffentlichung der herausgegebenen Informationen durch die privaten Antragsteller, selbst wenn eine entsprechende Veröffentlichungsabsicht sicher angenommen werden könnte (die bloße Inanspruchnahme des auf „Topf Secret“ zur Verfügung gestellten Formulars reicht hierfür nicht aus), nicht zur Beschränkung des Anspruchs.

Wenn der Informationsanspruch nach dem VIG somit unbeschränkt besteht, darf er auch nicht dadurch, dass Informationen nur auf eine bestimmte Art und Weise erteilt werden, faktisch eingeschränkt werden. Eine solche faktische Einschränkung des Informationsanspruchs wäre aber mit einer Akteneinsicht vor Ort verbunden, zumal insbesondere weiter entfernt wohnende Antragsteller wegen des damit verbundenen Aufwands von einer Einsichtnahme absehen könnten. Auch die mündliche Auskunftserteilung befriedigt das Informationsinteresse nicht ebenso gut wie die schriftliche Information, da bei einer mündlichen Übermittlung der teils komplexen Sachverhalte zahlreiche Missverständnisse und Fehler auftreten könnten.

### **G. Ergebnis**

Die vorliegende Prüfung kommt zu dem Ergebnis, dass die über „Topf Secret“ gestellten Informationsansprüche sowohl nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG als auch in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG bestehen. Die Vorschriften des VIG werden durch § 40 Abs. 1a LFGB, der eine grundlegend andere Konstellation regelt, nicht verdrängt. Wegen der fehlenden Vergleichbarkeit finden auch die einschränkenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an die aktive staatliche Information der Öffentlichkeit nach § 40 Abs. 1a LFGB auf über das Portal „Topf Secret“ gestellte Informationsansprüche keine Anwendung. Die Informationsanträge sind auch nicht rechtsmissbräuchlich oder wegen anderer Ausschlussgründe abzulehnen. Einer Veröffentlichung der herausgegebenen Informationen durch die privaten Antragsteller stehen weder das VIG noch das Verfassungsrecht entgegen. Ein wichtiger Grund zur Abweichung von der beantragten Art der Informationserteilung im Sinne von § 6 Abs. 1 S. 2 VIG ist nicht ersichtlich.

Dr. Caroline Douhaire  
(Rechtsanwältin)