

An alle Mitglieder

Benachrichtigte(r) Verteiler:

Verbraucherinformation  
Überwachung  
Rechtsausschuss

den Verbänden zur Kenntnis

Berlin, 29.01.19

Tel. [REDACTED]  
Fax [REDACTED]

Bund für Lebensmittelrecht  
und Lebensmittelkunde e.V.

Postfach 06 02 50  
10052 Berlin  
Claire-Waldoff-Straße 7  
10117 Berlin

Tel. +49 30 206143-0  
Fax +49 30 206143-190  
bli@bli.de · www.bli.de

Büro Brüssel  
Avenue des Nerviens 9-31  
1040 Brüssel, Belgien

Tel. +32 2 508 1023  
Fax +32 2 508 1025

**„Topf Secret“ – Gemeinsame Online-Plattform von foodwatch und FragDenStaat  
Hier: Arbeitshilfe zum Umgang mit vermehrten VIG-Anfragen**

BLL-054-2019 vom 23.1.2019; BLL-039-2019 vom 17.1.2019 und BLL-  
Presseinformation-002-2019 vom 14.1.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit vorgenannten Rundschreiben hatten wir über das Mitmach-Portal „Topf Secret“ von Foodwatch und FragDenStaat und das BLL Schreiben an die Bundesländer (ALB) informiert.

Mit heutigem Schreiben möchten wir Ihnen noch einmal komprimiert Informationen über das Portal sowie eine Arbeitshilfe im Umgang mit vermehrten VIG-Anfragen infolge der Schaffung von „Topf Secret“ zukommen lassen. (vgl. **Anlage**).

Darin enthalten sind u. a. Hinweise zum Anhörungsverfahren und der Kostenfrage sowie die rechtliche Würdigung von derzeit häufig diskutierten Aspekten (z. B. Rechtsmissbrauch).

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

[REDACTED]  
Referentin für Lebensmittelrecht

Anlage

## Zu der durch Foodwatch und FragDenStaat initiierten Internetplattform „Topf Secret“

### Hintergrund

Im Rahmen einer Pressekonferenz am 14.01.2018 haben foodwatch und FragDenStaat das neue Mitmach-Portal „Topf Secret“ vorgestellt. Hierbei handelt es sich laut eigenen Angaben um „eine gemeinsame Online-Plattform von foodwatch mit der Transparenz-Initiative FragDenStaat, über die Verbraucherinnen und Verbraucher mit wenigen Klicks die Ergebnisse von Hygienekontrollen in Restaurants, Bäckereien und anderen Lebensmittelbetrieben abfragen können. Bekommen Verbraucherinnen und Verbraucher eine Antwort auf ihre Anfrage, sollten sie diese auf Topf Secret hochladen, damit sämtliche Antworten dann für alle sichtbar sind“.

### Ablauf

Dem Verbraucher wird eine Straßenkarte zur Verfügung gestellt, auf der er das entsprechende Restaurant bzw. den ihn interessierenden Lebensmittelbetrieb per Klick auswählen kann. Alternativ wird auch die Suche nach einem konkreten Betrieb ermöglicht. Sobald der Verbraucher Name, Email- und Postanschrift eingegeben hat, wird die bereits vorformulierte Anfrage automatisch an die jeweils zuständige Behörde weitergeleitet.

### FAQ

Einen ausführlichen Fragen- und Antworten-Katalog sowie ein Schaubild, welches die Vorgehensweise visualisieren soll finden Sie unter:

<https://www.foodwatch.org/de/informieren/topf-secret/fragen-und-antworten/>

### Ziel

Ziel dieses Projekts ist es, Druck auf die Politik, insbesondere die Bundesernährungsministerin Julia Klöckner, auszuüben, damit diese die gesetzliche Grundlage für ein Transparenzsystem wie in Dänemark, Wales oder Norwegen schafft. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die BLL-Stellungnahme zum Kontrollbarometer aus dem Jahr 2012:

<https://www.bll.de/de/der-bll/positionen/bll-stellungnahme-kontrollbarometer-hygieneampel>

### Reaktionen

BLL: <https://www.bll.de/de/presse/pressemitteilungen/pm-20190114-plattform-topf-secret>

BdS: <https://www.bundesverband-systemgastronomie.de/de/bdsnachricht/scheinbare-transparenz-fraglicher-nutzen-100237.html>

BVLK: <https://www.bvlk.de/news/position-zur-heute-gestarteten-verbraucherplattform-topf-secret.html>

### Die einzelnen Schritte

1. Die Verbraucher (Antragsteller) wählen ein beliebiges auf der „Topf Secret“ Plattform verzeichnetes Lebensmittelunternehmen aus und versenden über die Plattform einen Antrag an die zuständige Behörde auf Auskunft über Beanstandungen bei den letzten beiden lebensmittelrechtlichen Betriebsüberprüfungen. Rechtsgrundlage für die Anfrage ist § 2 Abs. 1 VIG.
2. Der Behörde wird der Antrag übermittelt. Die Anfrage ist dann gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 VIG innerhalb eines Monats seitens der Behörde zu bescheiden. Im Fall einer Beteiligung Dritter (Unternehmen) verlängert sich die Frist auf zwei Monate (§ 5 Abs. 2 Satz 2 VIG). Falls es im Rahmen der Kontrollen zu Beanstandungen gekommen ist, wird die Behörde den betroffenen Betrieb in der Regel zunächst über das Auskunftsbegehren informieren und dem Betrieb in einem Anhörungsschreiben unter Fristsetzung Gelegenheit zur Stellungnahme geben.
3. Der Betrieb kann sich im Rahmen des Anhörungsverfahrens (vgl. § 28 VwVfG) gegen die Herausgabe der Kontrollberichte aussprechen. Außerdem wird dem Dritten/Betrieb auf Nachfrage, Name und Adresse des Antragstellers offengelegt (§ 5 Abs. 2 Satz 4 VIG). Der BLL empfiehlt den Betrieben ausdrücklich, ausnahmslos bei jeder Anfrage von diesem Recht Gebrauch zu machen.
4. Sofern die Behörde nach Anhörung und Abwägung der Interessen zu dem Ergebnis kommt, dass die Kontrollberichte an den Antragsteller herauszugeben sind, wird der betroffene Betrieb hiervon in Kenntnis gesetzt (§ 5 Abs. 3 Satz 1 VIG bzw. § 5 Abs. 4 Satz 2 VIG) und erhält die Möglichkeit, diese Entscheidung innerhalb einer kurzen Frist im Rahmen des Eilrechtsschutzes (Widerspruch und Anfechtungsklage haben in den in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 genannten Fällen keine aufschiebende Wirkung, vgl. § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG) gerichtlich überprüfen zu lassen. An dieser Stelle wird noch einmal betont, dass selbst wenn von der Anhörung Dritter nach § 5 Abs. 1 VIG abgesehen wird, der Informationszugang erst erfolgen darf, wenn die Entscheidung dem oder der Dritten bekannt gegeben worden ist und diesem/dieser ein ausreichender Zeitraum zur Einlegung von Rechtsbehelfen („sollte 14 Tage nicht überschreiten“) eingeräumt worden ist.
5. Die Auskünfte (Kontrollberichte) werden dem Antragsteller dann übersandt (zur Art der Informationsgewährung, vgl. § 6 Abs. 1 VIG). Da es Anhaltspunkte dafür gibt, dass derzeit Anfragen mit falschen Identitäten bzw. Fake-Accounts gestellt werden, sollten die Behörden den Bürgern die Informationen auf dem Postwege („aus wichtigem Grund“) zuleiten und ggf. Mechanismen schaffen, mit denen gewährleistet wird, dass der Antrag tatsächlich auch von einer real existierenden (natürlichen oder juristischen) Person gestellt wurde. Denn nur bei dieser kann auch das erforderliche Rechtsschutzinteresse bestehen. Andernfalls würde der Antrag ad absurdum geführt.
6. Foodwatch/FragDenStaat animieren die Antragsteller dazu, die Kontrollberichte auf „Topf Secret“ für jedermann einsehbar zu veröffentlichen. Auf der Plattform werden außerdem Tools zur Verfügung gestellt, um personenbezogene Daten in den Kontrollberichten zu schwärzen. Aufgrund der wachweichen, konjunktivischen Formulierungen von foodwatch („können Sie mit wenigen Klicks schwärzen und veröffentlichen“, „sollten personenbezogene Daten geschwärzt werden“) ist eine Unkenntlichmachung nicht gewährleistet (und foodwatch kann im Streitfall die Verantwortung für die fehlende Schwärzung zu Lasten der Verbraucher von sich weisen).

## Rechtliche Würdigung

### 1. Jedermann/Antragsberechtigung

§ 2 Abs. 1 VIG gewährt jedermann nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Informationszugang. Dieses Recht steht sowohl natürlichen Personen (einzelnen Antragstellern) wie auch juristischen Personen des Privatrechts (eingetragenen/rechtsfähigen Vereinen) zu (vgl. hierzu *Borchert*, in: Beyerlein, Borchert: § 1, Rn. 60, 61).

### 2. Rechtsmissbrauch

Gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG ist ein missbräuchlich gestellter Antrag abzulehnen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Antragsteller über die begehrten Informationen bereits verfügt (Satz 2). Das Gesetz definiert den Begriff „Missbrauch“ nicht, dieser ist aber vor dem Hintergrund des allgemeinen Rechtsschutzinteresses zu sehen. Zumindest ausschließlich querulatorische Begehren sollen auf diese Weise unterbunden werden (vgl. BR-Drs. 273/07, S. 26). Allerdings besteht hier zum einen ein massives Nachweisproblem für die Behörden und zum anderen wurde durch die Rechtsprechung erst jüngst bestätigt, dass die Motivation fernab des ursprünglichen Gesetzeszweckes (nämlich z.B. Erlangen von skandalverdächtigen Informationen zur eigenen Veröffentlichung im Internet oder zur Weitergabe an einen Verein) nicht rechtsmissbräuchlich ist. Gerade die unverfälschte Weitergabe der erlangten Informationen an Dritte ist demnach nicht rechtsmissbräuchlich. (Vgl hierzu: VGH München, Beschluss vom 06.07.2015, Az. 20 ZB 14.977; vorgehend VG Regensburg, Urteil vom 20.02.2014, Az. RN 5 K 12.1758; VGH München, Urteil vom 16.02.2017, Az. 20 BV 15.2208). Der Praxistipp von *Heinicke*, in Zipfel/Rathke, § 4 Rn. 38 VIG lautet sogar: „ist den Behörden dringend abzuraten, Anträge aufgrund der Missbräuchlichkeit abzulehnen“, sodass zu vermuten steht, dass dieser Ablehnungsgrund nur in dezidierten Ausnahmefällen zum Tragen kommen wird.

### 3. Beeinträchtigung

Gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG soll die Bearbeitung des Antrags abgelehnt werden, soweit durch die Bearbeitung die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde. Die Bearbeitung der regulär gestellten Anträge geht allerdings nicht per se mit einer erhöhten Arbeitsbelastung einher, da jeder Antrag isoliert – und nicht die Summe der Anträge – betrachtet wird.

### 4. Ausschlussgründe

Die in § 3 Nr. 1 VIG aufgezählten Ausschluss- und Beschränkungsgründe (z.B. nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen oder militärische Belange) sind von einem solchen Gewicht, dass es hinsichtlich der Plattform „Topf Secret“ an der Vergleichbarkeit fehlt. Jedoch sind u.U. entgegenstehende private Belange zu berücksichtigen. Hinsichtlich § 3 Nr. 2 Buchstabe a bis c bedarf es der Zustimmung des Betroffenen (alternativ muss das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegen). Zustimmungabhängig sind hernach folgende Bereiche: der Zugang zu personenbezogenen Daten, Schutz des geistigen Eigentums sowie Offenbarung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen. Der BLL rät dazu, diese Aspekte sorgfältig zu prüfen.

## Weitere Aspekte

### **1. Informationen**


Informationen werden definiert in § 2 Abs. 1 Nr. 1- 7. Demnach muss Information nicht zwingend mit Kontrollbericht gleichgesetzt werden. So kann u. U. ein Ausschnitt von relevanten Textpassagen genügen. Dies gilt es vor (einer etwaigen vollumfänglichen) Informationserteilung zu bedenken.

### **2. Kosten**

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 2 VIG ist der Zugang zu Informationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG bis zu einem Verwaltungsaufwand von 1000 Euro gebühren- und auslagenfrei. Sofern der Antrag nicht gebühren- und auslagenfrei bearbeitet wird, ist der Antragsteller über die voraussichtliche Höhe der Gebühren und Auslagen vorab zu informieren (§ 7 Abs. 1 Satz 3 VIG). Er ist auf die Möglichkeit hinzuweisen, seinen Antrag zurücknehmen oder einschränken zu können (§ 7 Abs. 1 Satz 4 VIG). D. h. unter Umständen würde bereits ein klarstellender Hinweis der Behörden („Sensibilisierung“), dass nicht jede Informationsgewährung „kostenfrei“ und so „einfach“ ist, wie foodwatch suggeriert, helfen. Zwar wird bei den FAQ durchaus auf die 1000 €-Grenze hingewiesen, ob das allerdings jeder Verbraucher mit der nötigen Ernsthaftigkeit zur Kenntnis nimmt bzw. die Tragweite dessen umreißen kann, muss ernstlich bezweifelt werden.

### **3. Parallele zu § 40 Abs. 1a LFGB**

Gemäß § 40 Abs. 1a LFGB informiert die „zuständige Behörde“ die Öffentlichkeit. Hieraus wird z.T. gefolgert, dass dieser Norm abschließender Charakter zukomme und durch „Topf Secret“ quasi durch die „Hintertür“ die vom BVerfG aufgestellten Maßstäbe konterkariert werden. Diese Auffassung wird vom BLL nicht geteilt. Schließlich handelt es sich bei der Informationsgewährung aus VIG um eine individuell erteilte Auskunft aufgrund eines vorausgehenden Antrags wohingegen das LFGB als Grundlage für behördliche Informationen (und Warnungen) dient; mithin geht es um zwei verschiedene Rechtsmaterien, die zwar Berührungspunkte aufweisen, aber dennoch rechtlich gesondert betrachtet werden müssen.

  
Berlin, den 24.01.2019