**Für DEHOGA-Mitglieder:**

Antwortmuster für betroffene Betriebe im VIG-Anhörungsverfahren

**Ich bedanke mich zunächst für die Möglichkeit einer Stellungnahme.**

## Bitte beachten Sie: Wenn Sie die über die Internetplattform „Topf Secret“ angeforderten Informationen an den Antragsteller herausgeben würden, wird dieser die Informationen auf „Topf Secret“ veröffentlichen. In der bisherigen einschlägigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu „Topf Secret“ wurde jedoch zugunsten der betroffenen Betriebe entschieden, dass die Kontrollergebnisse vorerst nicht herausgegeben werden dürfen (VG Regensburg mit Beschluss vom 15.03.2019 - Az. RN 5 S 19.189 - / VG Würzburg mit Beschluss vom 03.04.2019 - Az. W 8 S 19.239 - ). Die Gerichte haben in den vorläufigen Rechtsschutzverfahren viele offene Rechtsfragen im Zusammenhang mit der neuen Internetplattform aufgeworfen, die einer rechtsstaatlichen Klärung bedürfen. Ich lehne die Herausgabe der angeforderten Kontrollberichte an den Antragsteller daher aus den folgenden Gründen ab:

###### VIG nicht anwendbar bzw. Tatbestand nicht erfüllt.

Der Antrag ist abzulehnen, weil Informationsansprüche nach VIG im Anwendungsbereich des § 40 Abs. 1a LFGB ausgeschlossen sind. Bei § 40 Abs. 1a LFGB handelt es sich nämlich **um eine spezielle Vorschrift für das staatliche Informationshandeln im Falle von lebensmittelrechtlichen Beanstandungen**. Der Antragsteller beantragt die Informationen mit dem alleinigen Ziel, diese auf der Internetplattform „Topf Secret“ (Foodwatch/FragDenStaat) zu veröffentlichen. Das VIG sieht eine solche Veröffentlichung der behördlichen Informationen über das Internet durch die Verbraucher bzw. durch Foodwatch/FragDenStaat aber gerade nicht vor. Auf Grundlage des VIG erlangte behördliche Informationen sind ausschließlich für den Antragsteller bestimmt und dürfen nicht über das Internet veröffentlicht werden.

2. Missbräuchlicher Antrag gemäß § 4 Abs. 4 VIG

 Die Herausgabe ist ferner ausgeschlossen, weil der Antrag **missbräuchlich** gestellt worden ist (§ 4 Abs. 4 Satz 1 VIG). Die über die Plattform „Topf Secret“ automatisiert vorformulierten Anträge werden nicht aus einem individuellen Informationsinteresse gestellt, sondern der tatsächliche Grund der Antragstellung ist die Sammlungs- und Veröffentlichungsabsicht der Berichte. Das VIG sieht eine Veröffentlichung der herausverlangten Informationen aber gerade nicht vor. Durch die Veröffentlichung soll ein umfassendes Register aller lebensmittelverarbeitenden Betriebe geschaffen werden, obwohl die Erstellung eines solchen Registers durch die überwachenden Behörden vom Gesetz nicht gestattet ist. Bei der Erstellung des Registers würden staatliche Stellen ohne die hierzu erforderliche und die Grundrechtsposition Dritter ausreichend schützende Ermächtigungsgrundlage rechtswidrig mitwirken. Durch das Portal „Topf Secret“ sollen unter Umgehung der Schranken, welche den Überwachungsbehörden gesetzt sind, grundrechtsrelevante Informationen veröffentlicht werden. Dies soll mittels einer gesetzlichen Vorschrift im VIG erfolgen, die auf eine derartige Veröffentlichung der Informationen nicht ausgelegt ist und die erst recht keine grundrechtsschützenden Ausgleichsmaßnahmen vorsieht, wie sie vom Bundesverfassungsgericht (Az.: 1 BvF 1/13) bei § 40 Abs. 1a LFGB a.F. als fehlend beanstandet wurden (fehlende Löschungsfrist, mittlerweile in § 40 Abs. 4a LFGB n.F. durch den Gesetzgeber ergänzt). Damit würde eine Umgehung des gesetzgeberischen Willens erfolgen, welcher eine Veröffentlichung (nur) durch die Behörde unter Beachtung besonderer, grundrechtsschützender Voraussetzungen vorgesehen hat.

###### 3. Kein Anspruch auf Herausgabe der Kontrollberichte

Aus dem VIG ergibt sich kein Anspruch auf die Herausgabe von Kontrollberichten. Soweit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG als Rechtsgrundlage in Betracht kommt, sind hiernach Informationen über „festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen“ erfasst. Nach dem **klaren Wortlaut der Norm** besteht daher nur ein Anspruch auf Informationen über Rechtsverstöße. Notwendig ist die behördliche Feststellung eines Tuns, Duldens oder Unterlassens, das objektiv mit Bestimmungen der in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG genannten Vorschriften nicht übereinstimmt. Dazu bedarf es zwingend einer juristisch-wertenden Einordnung des Sachverhalts durch die zuständige Behörde im Sinne einer juristisch-wertenden Subsumtion (VG Würzburg, Beschluss vom 3. April 2019, Az.: W 8 S 19.239). Bei den Kontrollberichten handelt es sich allenfalls um die bloße Beschreibung eines Zustandes im Sinne einer Sachverhaltsdarstellung, die die Behörde im Rahmen ihrer Prüfungs- und Untersuchungstätigkeiten erstellt. Es fehlt hier die erforderliche juristisch-wertende Subsumtion unter eine konkrete Regelung, sodass gerade keine festgestellte nicht zulässige Abweichung von Anforderungen im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG gegeben ist. Ob es darüber hinaus sogar eines bestandskräftigen Verwaltungsakts zur Feststellung der Abweichung bedarf, wird vom BVerwG noch zu klären sein (BVerwG, Beschl. v. 29. September 2017 – 7 B 6/17).

Zudem fehlt es bei den beantragten Kontrollberichten erkennbar an dem erforderlichen **Produktbezug, der nach dem klaren Wortlaut des § 1 VIG („Erzeugnisse“; „Verbraucherprodukte“)** erforderlich ist und auch in der Rechtsprechung gefordert wird **(**VG Berlin, Beschluss vom 17. März 2014, Az. 14 L 410.13).

###### 4. Entgegenstehende gesetzliche Ausschlussgründe gemäß § 3 VIG

Die Herausgabe der Kontrollberichte ist ausgeschlossen, wenn ihr gesetzliche Ausschlussgründe entgegenstehen:

* Eine Herausgabe ist wegen entgegenstehender **öffentlicher Belange** ausgeschlossen, wenn die Information nach § 3 Satz 1 Nr. 1 Buchst. e) VIG i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG **vor mehr als fünf Jahren seit der Antragstellung entstanden ist.**
* Eine Herausgabe der Information ist ausgeschlossen, wenn ihr **private Belange** entgegenstehen, insbesondere, wenn Zugang zu personenbezogenen Daten beantragt wird (§ 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a) VIG). Behörden dürfen grundsätzlich keine Informationen über Gastronomiebetriebe erteilen, die Angaben über eine identifizierbare natürliche Person („personenbezogene Daten“) enthalten (§ 3 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe a) VIG).

Das trifft auf alle Informationen über Gastronomiebetriebe zu, die von einem Einzelinhaber oder einer „Kleinstgesellschaft“ geführt werden. Denn in diesen Konstellationen sind Informationen über den Betrieb zugleich auch immer Angaben über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse des Betriebsinhabers.

Zur Vermeidung einer rechtswidrigen Herausgabe von personenbezogenen Daten genügt es nicht, aus den betroffenen Dokumenten die Namen der Betriebsinhaber zu entfernen. Eine solche „Schwärzung“ der Namen ändert nichts daran, dass die Dokumente personenbezogene Daten i.S.d. Art. 4 Nr. 1 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) enthalten. Denn die Betriebsinhaber können (z.B. durch eine einfache Recherche im Internet) anhand der übrigen Angaben in den Dokumenten leicht ermittelt werden und sind damit „identifizierbar“.

Zulässig wäre die Erteilung von Informationen unter Einschluss von personenbezogenen Daten gemäß § 3 Satz 2 VIG nur, wenn das durch ein überwiegendes Bekanntgabeinteresse gerechtfertigt wäre. Das kommt im Ergebnis nur für Informationen über festgestellte Rechtsverstöße in Betracht, die konkrete, zum Zeitpunkt der Auskunftserteilung noch bestehende Gesundheitsgefahren zur Folge haben. Diese Voraussetzungen sind aber in aller Regel nicht erfüllt.

###### 5. Entgegenstehender wichtiger Grund; allenfalls Akteneinsicht

Die Herausgabe der Berichte ist außerdem ausgeschlossen, weil ihr ein wichtiger Grund entgegensteht. Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 VIG gilt: Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs begehrt, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. **Ein wichtiger Grund ist hier gegeben**: Die staatliche Informationsweitergabe an einen Antragsteller, der seinen Antrag über die Plattform „Topf Secret“ stellt, kommt aufgrund der objektiv zu erwartenden Veröffentlichung auf der Plattform in ihren Auswirkungen einer unmittelbaren staatlichen Information gleich. Der Staat kann – im Gegensatz zu einer eigenen Veröffentlichung der Information im Internet – vgl. § 6 Abs. 1 Satz 3 VIG – nach Herausgabe der Information an den Antragsteller auf den öffentlichen Kommunikationsprozess auf der von foodwatch/FragDenStaat betriebenen Plattform gerade nicht mehr einwirken. Durch die Veröffentlichung der erkennbar behördlichen Schreiben bzw. Bescheide entsteht beim Leser der Eindruck eines behördlichen Informationshandelns. Daher darf dem Antragsteller die Information allenfalls in Form von Akteneinsicht oder durch Auskunftserteilung, die schon dem Wortlaut nach gerade nicht auf die bloße Übersendung der Kontrollberichte beschränkt ist, zugänglich gemacht werden (VG Regensburg, Beschluss vom 15. März 2019, Az.: RN 5 S19.189).

###### 6. Zwischenergebnis

Es ist festzuhalten, dass die Herausgabe der Kontrollberichte an den Antragsteller meiner Auffassung nach nicht erfolgen darf, weil

* Informationsansprüche nach VIG im Anwendungsbereich des § 40 Abs. 1a LFGB ausgeschlossen sind,
* der Antrag nach § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG missbräuchlich gestellt wurde,
* die Herausgabe von Kontrollberichten nach dem Wortlaut von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht vorgesehen ist,
* es an dem erforderlichen unmittelbaren Produktbezug der Informationen fehlt,
* der Herausgabe der Kontrollberichte ein wichtiger Grund entgegensteht (§ 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 VIG),

Durch die zuständigen Behörden zwingend zu prüfen ist, ob der Herausgabe der Information ein Ausschluss- und Beschränkungsgrund nach VIG entgegensteht, insbesondere, weil die Herausgabe personenbezogener Daten beantragt wird oder die Informationen vor mehr als fünf Jahren seit der Antragstellung entstanden sind.

## Sollten Sie dennoch beabsichtigen, Informationen an den Antragsteller herausgeben, müssen in Anbetracht der Intention des Antragstellers, die Informationen auf „Topf Secret“ zu veröffentlichen, zwingend bestimmte Einschränkungen beachtet werden (dazu 1. bis 4.). Im Falle der Herausgabe müssen diese Einschränkungen außerdem durch Auflagen (dazu 5.) in dem Herausgabebescheid sichergestellt werden.

###### Hinweis an den Antragsteller

Sofern Sie entgegen der hier vertretenen Auffassung nach Abwägung sämtlicher Interessen dennoch im Sinne des Antragstellers entscheiden sollten, ist es dringend erforderlich, dass bei der Herausgabe von Kontrollberichten an den Antragsteller ein eindeutiger behördlicher Hinweis dahingehend erfolgt, dass eine Veröffentlichung der Informationen im Internet, z.B. auf „Topf Secret“, nicht erfolgen darf.

###### Mindestens aber:

###### Keine Veröffentlichung von Informationen, die älter als 6 Monate sind

Eine Veröffentlichung auf dem Portal „Topf Secret“ ist jedenfalls aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen, wenn sie bereits vor mehr als 6 Monaten vor der der beabsichtigten Herausgabe entstanden ist. Die zuständigen Behörden haben sicherzustellen, dass solche Informationen nicht veröffentlicht werden. Sind diese 6 Monate zum Zeitpunkt der beabsichtigten Herausgabe der Information noch nicht abgelaufen und wird die Information an den Antragsteller herausgegeben, hat die Behörde sicherzustellen, dass die veröffentlichten Informationen nach Ablauf von 6 Monaten nach ihrer Entstehung vom Antragsteller vollständig zu löschen sind, sofern Sie denn veröffentlicht werden.

Diese Anforderung ergibt sich aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 2018 (Az.: 1 BvF 1/13; Beschluss zur Verfassungsmäßigkeit staatlicher Informationstätigkeit nach § 40 Abs. 1a LFGB), die der **Gesetzgeber durch § 40 Abs. 4a LFGB n.F. umgesetzt hat. Danach ist die Information sechs Monate nach der Veröffentlichung zu löschen.**

Diese Einschränkung gilt auch für die Fälle einer Herausgabe im Sinne des VIG an Private, **welche die Information erkennbar unmittelbar nach Erlangung online veröffentlichen werden.** Denn andernfalls ergäben sich für das Verhältnis von VIG und LFGB unauflösliche – verfassungswidrige – Wertungswidersprüche. Die Behörde kann sich nicht „sehenden Auges“ dieser verfassungsrechtlichen Verantwortung durch die unbesehene Herausgabe der Informationen begeben.

###### Beschränkung der Veröffentlichung von Informationen auf erhebliche Verstöße

Ferner ist zu beachten: § 40 Abs. 1a LFGB ermächtigt ausschließlich die *zuständige Behörde* zur Veröffentlichung von Hygienemängeln unter den dort genannten Voraussetzungen. Dabei müssen die hohen verfassungsrechtlichen Hürden beachtet werden, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 21. März 2018 (Az.: 1 BvF 1/13) aufgezeigt hat. Weder bei dem Antragsteller, noch bei foodwatch/FragdenStaat handelt es sich um die gesetzlich ermächtigten Behörden.

Die zuständigen Behörden sind somit in einer klaren Mitverantwortung und müssen mindestens Maßnahmen ergreifen, um Veröffentlichungen, die nicht den Tatbestand des § 40 Abs. 1a LFGB erfüllen, über „Topf Secret“ zu unterbinden. Andernfalls würde sowohl der Tatbestand des § 40 Abs. 1a LFGB als auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes umgangen werden. Durch Veröffentlichungen von Kontrollergebnissen auf „Topf Secret“ werden die betroffenen Betriebe mindestens genauso stark in ihren Grundrechten beeinträchtigt, wie dies bei Veröffentlichungen auf staatlichen Internetseiten gemäß § 40 Abs. 1a LFGB der Fall ist, zumal durch die Darstellung auf „Topf Secret“ ein behördenähnlicher Eindruck erweckt wird. Dies dürfen die zuständigen Behörden nicht ignorieren.

Daher müssen Sie vor einer etwaigen Herausgabe der Informationen zur Veröffentlichung auf „Topf Secret“ mindestens prüfen, ob auch die weiteren tatbestandlichen Voraussetzungen des § 40 Abs. 1a LFGB erfüllt sind.

§ 40 Abs. 1a LFGB erlaubt den Behörden eine Information der Öffentlichkeit nur bei Verstößen gegen

* gesetzliche Vorschriften über zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen bestimmter Stoffe in Lebensmitteln,
* Vorschriften über nicht zugelassene oder verbotene Stoffe in Lebensmitteln und
* sonstige gesetzliche Vorschriften zum Schutz vor Gesundheitsgefährdungen oder vor Täuschung oder nur der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, wobei es sich um einen „nicht unerheblichen“ oder wiederholten Verstoß handeln und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens EUR 350,00 zu erwarten sein muss. Verstöße gegen bauliche Anforderungen sowie gegen reine Aufzeichnungs- oder Mitteilungspflichten, die jeweils keine Gefahr einer nachteiligen Beeinflussung von Lebensmitteln bewirken, sind kein ausreichender Anlass für eine behördliche Information.

Diese Beschränkungen sind von der Behörde auch zu beachten, wenn über einen Antrag nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG entschieden wird und der Antragsteller erkennbar beabsichtigt, die erhaltenen Informationen über eine allgemein zugängliche Plattform im Internet zu verbreiten.

Denn die skizzierten Beschränkungen des staatlichen Informationshandelns in § 40 Abs. 1a LFGB dienen dem Schutz der grundrechtlich geschützten Interessen des betroffenen Betriebes vor unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen durch die Verbreitung nachteiliger Informationen. Aus der Perspektive der betroffenen Grundrechtsträger besteht dieselbe Interessenlage, wenn staatliche Stellen Informationen an einzelne private Antragsteller herausgeben, die es von vornherein auf eine Verbreitung der erlangten Auskünfte im Internet anlegen. Diese Situation ist in quantitativer und qualitativer Hinsicht dem unmittelbarem staatlichen Informationshandeln gegenüber der Öffentlichkeit mindestens gleichwertig.

Sollten Sie im Ergebnis Ihrer Prüfung zu der Einschätzung gelangen, dass die Voraussetzungen des § 40 Abs. 1a LFGB nicht erfüllt sind, haben Sie wirksam sicherzustellen, dass eine Veröffentlichung durch den Antragsteller unterbleibt.

###### Wettbewerbsschutz

Eine Veröffentlichung der Information ist ferner ausgeschlossen, wenn ihr unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbsschutzes Grundrechte des betroffenenen Betriebes entgegenstehen. Sie müssen hierbei insbesondere zu prüfen, ob das geplante Hochladen von negativen Prüfergebnissen durch einen Konkurrenten des Betroffenen auf die Plattform Topf Secret wettbewerbsrechtlich zu missbilligen ist. Der Veröffentlichung stehen dann die Grundrechte des betroffenen Betriebes entgegen. Dies deshalb, weil die Wettbewerbsfreiheit durch Art. 12 Abs. 1 GG und die Wettbewerbsgleichheit durch Art. 3 Abs. 1 GG geschützt ist, und zwar namentlich vor unverhältnismäßigen staatlichen Eingriffen.

###### Auflagen

Sie müssen zur Sicherstellung der genannten gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dem Antragsteller mindestens **folgende Auflagen zwingend im Herausgabebescheid vorgeben**:

* die **Auflage**, dass der Antragsteller die Information nach Ablauf von 6 Monaten seit seiner Entstehung nicht mehr veröffentlichen darf bzw. spätestens dann zu löschen ist;
* die **Auflage**, dass die Veröffentlichung der herausgegebenen Informationen nicht zulässig ist, wenn Sie zu dem Ergebnis gelangen, dass die von Ihnen zu prüfenden Voraussetzungen des § 40 Abs. 1a LFGB nicht erfüllt sind.
* die **Auflage**, dass Wettbewerber des betroffenen Betriebes die Information nicht veröffentlichen dürfen;

Die Rechtsvorschrift, die Auflagen im Falle der Veröffentlichung der Informationen zulässt, ist § 4 Abs. 1 Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG). Danach kann die öffentliche Stelle für die Weiterverwendung Nutzungsbestimmungen vorsehen.

## Zusammenfassung

**Ich weise darauf hin, dass sämtliche dargestellte Gesichtspunkte von Ihnen umfassend in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu prüfen sind. Ich stehe daher zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts gern zur Verfügung.**

**Aus meiner Sicht hat die Herausgabe zu unterbleiben (s.o. I.). Wenn Sie Informationen dennoch herausgeben, sind mindestens die o.g. Einschränkungen zu beachten (s.o. II.).**

**Werden diese Vorgaben nicht beachtet, wäre die Herausgabe der Informationen meiner Auffassung nach rechtswidrig und angreifbar. Sie wäre außerdem geeignet, wettbewerbsrechtlichen Beeinträchtigungen Vorschub zu leisten.**

## Hiermit erfrage ich gemäß § 5 Abs. 2 Satz 4 VIG die Offenlegung von Namen und Anschrift des Antragstellers.