



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 2/20

VG: 5 V 2087/19

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der

– Antragstellerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

beigeladen:

Herr

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 1. Senat – durch Richter Prof. Sperlich, Richter Traub und Richterin Dr. Koch am 14. Juli 2020 beschlossen:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – vom 19. Dezember 2019 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selber trägt.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin wendet sich gegen die beabsichtigte Übersendung der Kontrollberichte über die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen in ihrem Restaurant an den Beigeladenen.

Die Antragstellerin betreibt in Bremen ein Restaurant. Im Januar 2019 beantragte der Beigeladene über die Internetplattform „Frag den Staat“ im Rahmen der Initiative „Topf Secret“ bei der Antragsgegnerin Informationen über die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen im Restaurant der Antragstellerin. Für den Fall der Beanstandung begehrte er zudem die Herausgabe der entsprechenden Kontrollberichte.

Mit Bescheid 13.09.2019 teilte der Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst (LMTVet) der Antragsgegnerin dem Beigeladenen mit, dass ihm der beantragte Zugang zu Informationen über die Betriebsstätte der Antragstellerin gewährt werde durch Übersendung der Kontrollberichte nach Ablauf des 30.09.2019, sofern die Antragstellerin nicht von ihrem Recht Gebrauch mache, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

Gegen diesen Bescheid legte die Antragstellerin am 17.09.2019 Widerspruch ein. Am 23.09.2019 hat die Antragstellerin zudem beim Verwaltungsgericht um einstweiligen Rechtsschutz ersucht. Ihre Anträge hat das Verwaltungsgericht mit dem angefochtenen Beschluss vom 19.12.2019 abgelehnt.

Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, der zulässige Hauptantrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs nach § 80a Abs. 3 Satz 2, § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO sei unbegründet. Die vorzunehmende Interessenabwägung falle zu Lasten der Antragstellerin aus. Der angegriffene Bescheid erweise sich bei summarischer Prüfung als rechtmäßig. Rechtsgrundlage für den Informationszugang des Beigeladenen sei § 2

Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG). Die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Norm seien vorliegend erfüllt. Insbesondere handele es sich bei den in den Kontrollberichten dokumentierten Mängeln auch um festgestellte, nicht zulässige Abweichungen von den Anforderungen der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 VIG genannten Vorschriften. Die Kontrollberichte enthielten insbesondere auch eine juristisch-wertende Einordnung, d.h. eine rechtliche Subsumtion der Kontroll- und Untersuchungsergebnisse durch die zuständige Behörde. Die Kontrollberichte seien nach Auskunft der Antragsgegnerin dergestalt strukturiert, dass die vorgefundenen Mängel zunächst in tatsächlicher Hinsicht beschrieben seien und sodann eine Handlungsanweisung erfolge. Beide Kontrollberichte endeten zudem mit der Anweisung, die Mängel innerhalb einer gesetzten Frist zu beheben. Aus der Beschreibung des Mangels und der daraus abgeleiteten Handlungsanweisung werde deutlich, dass der jeweils handelnde Lebensmittelkontrolleur eine Subsumtion der festgestellten Kontrollergebnisse unter die einschlägigen Rechtsvorschriften vorgenommen habe.

Der Antrag des Beigeladenen auf Informationszugang sei auch nicht als rechtsmissbräuchlich im Sinne des § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG einzustufen. Selbst wenn man unterstelle, dass der Beigeladene die Information auf der Internetplattform „Topf Secret“ veröffentlichen werde, wäre dies keine außerhalb des Zwecks des VIG liegende Verwendung.

Der Informationsanspruch des Beigeladenen sei auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer möglichen unzulässigen Umgehung des § 40 Abs. 1a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) ausgeschlossen. Zwischen der antragsgebundenen Informationsgewährung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG und der aktiven staatlichen Verbraucherinformation nach § 40a Abs. 1a LFGB und § 6 Abs. 1 Satz 3 VIG bestünden gravierende Unterschiede. Der Veröffentlichung durch Private sei nicht die Autorität staatlicher Publikationen eigen. Auch könnten sich die betroffenen Unternehmen gegen eine Veröffentlichung durch Private bei sorgfaltswidriger Verbreitung, namentlich im Falle sachlicher Unrichtigkeit, zivilrechtlich zur Wehr setzen.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestünden ebenfalls nicht. Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sei gerechtfertigt. Der Verbraucherschutz sei ein verfassungsrechtlicher Gemeinwohlbelang, dem der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des einfachen Rechts einen hohen Stellenwert beigemessen habe und der daher auch den genannten Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit rechtfertigen könne. Die Interessen des Betroffenen seien im VIG hinreichend berücksichtigt.

Besondere Umstände des Einzelfalls, die ausnahmsweise das Überwiegen des Aussetzungsinteresses der Antragstellerin begründen könnten, seien nicht ersichtlich. Dabei sei insbesondere zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber sich durch die gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehung in § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG für einen grundsätzlichen Vorrang des Vollziehungsinteresses entschieden habe. Soweit die Antragstellerin sich darauf berufe, dass die Herausgabe der streitgegenständlichen Kontrollberichte nicht mehr rückgängig gemacht werden könne, führe dies nach der gesetzlichen Wertung bei festgestellten Rechtsverstößen gerade nicht zu einem Überwiegen des Aussetzungsinteresses gegenüber dem Verbraucherinteresse.

Gegen diesen Beschluss wendet sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor:

Das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht angenommen, dass besondere Ausnahmegründe vorliegen müssten, die den vom Gesetzgeber nach § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG angeordneten grundsätzlichen Vorrang des öffentlichen Vollziehungsinteresses vor dem privaten Aussetzungsinteresse im Einzelfall ausräumen könnten. Außerdem sei das Verwaltungsgericht unzutreffend davon ausgegangen, dass solche Gründe nicht vorlägen. Das Verwaltungsgericht habe nicht hinreichend berücksichtigt, dass der Gesetzgeber bei der gesetzlichen Anordnung des Sofortvollzugs durch § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG im Jahr 2012 noch keine Kenntnis von dem erst sechs bis sieben Jahre später geschaffenen Internetportal „Topf Secret“ gehabt habe. Der Gesetzgeber habe daher die besondere Wirkweise einer organisierten und gesammelten Veröffentlichung von Anfrageergebnissen auf einer Internetplattform noch nicht berücksichtigen können.

Der mit dem Widerspruch angefochtene Bescheid vom 13.09.2019 sei zudem materiell rechtswidrig. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei ein Anspruch des Beigeladenen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG nicht gegeben. Die streitgegenständlichen Kontrollberichte enthielten keine festgestellten nicht zulässigen Abweichungen i.S. dieser Vorschrift. Eine Feststellung erfordere die Benennung der Norm, gegen die verstoßen sein soll sowie eine Subsumtion des festgestellten Sachverhaltes unter diese Norm. Daran fehle es vorliegend. In den Kontrollberichten werde lediglich ein Sachverhalt beschrieben.

Zudem sei der Informationsanspruch des Beigeladenen unter dem Gesichtspunkt einer unzulässigen Umgehung des § 40 Abs. 1a LFGB und seiner vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen ausgeschlossen. Die Informationsweitergabe an einen VIG-Antragsteller, der seinen Antrag über die Internetplattform „Topf Secret“ stelle, komme

aufgrund der zu erwartenden (weitgehend ungefilterten) Veröffentlichung auf dieser Internetplattform in ihren Auswirkungen einer unmittelbaren staatlichen Information sehr nah oder sogar gleich. Durch die Sammlung der Berichte auf einem Portal käme den einzelnen Berichten eine breitere Beachtung und eine gesteigerte Wirkkraft zu als bei einer Veröffentlichung durch Private. Hinzu komme, dass auf der Internetplattform „Topf Secret“ die Schreiben der jeweiligen Behörde sowie die amtlichen Kontrollberichte veröffentlicht würden. Dadurch könne beim Verbraucher der Eindruck eines behördlichen Informationshandelns entstehen. Auch ein Verweis auf den Zivilrechtsweg sei nicht geeignet, eine Umgehung des § 40 Abs. 1a LFGB zu verneinen. Gerade die staatliche Informationsgewährung ermögliche eine ggf. sachwidrige Verbreitung von Kontrollberichten.

Weiterhin bestünden gegen die Veröffentlichung verfassungsrechtliche Bedenken. Der hierin liegende Eingriff in ihre durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit sei nicht gerechtfertigt. In Übertragung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 40 Abs. 1a LFGB sei es unerlässlich, dass die zuständige Behörde die Information mit der Mitteilung verbinde, ob und wann ein Verstoß behoben worden sei. Auch bedürfe es einer zeitlichen Begrenzung der Informationsverbreitung im Gesetz. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei übertragbar, weil die Streuung über den Multiplikator Internet unmittelbar, unumkehrbar und unbefristet und anders als im Fall des § 40a Abs. 1a LFGB auch bei geringfügigen Mängeln erfolge.

Das Verwaltungsgericht habe zudem nach summarischer Prüfung unzutreffend festgestellt, dass der streitgegenständliche Auskunftsantrag nicht rechtsmissbräuchlich sei. Insofern handle es sich zumindest um eine offene Rechtsfrage, die einer Entscheidung in der Hauptsache vorbehalten bleiben müsse.

Der streitgegenständliche Verwaltungsakt sei insgesamt offensichtlich materiell rechtswidrig. Selbst wenn eine offensichtliche Rechtswidrigkeit nicht angenommen werden sollte, so sei zumindest von offenen Erfolgsaussichten auszugehen. Im Rahmen der dann erforderlichen Interessenabwägung überwiege ihr Aussetzungsinteresse das Vollzugsinteresse der Antragsgegnerin. Eine Veröffentlichung könne nicht mehr rückgängig gemacht werden. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die Kontrollberichte, deren Herausgabe verlangt werde, vom 30.03.2017 und vom 03.05.2018 stammten. Der Informationsgehalt sei damit bereits jetzt nicht mehr aktuell. Eine Eilbedürftigkeit zur Informationsgewährung sei damit nicht mehr ersichtlich. Eine Eilbedürftigkeit werde auch ansonsten von der Antragsgegnerin nicht vorgetragen.

Die Antragstellerin beantragt,

unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 19.12.2019, zugestellt am 20.12.2019, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs vom 17.09.2019 gegen den an den Beigeladenen adressierten Bescheid der Antragsgegnerin vom 13.09.2019 anzuordnen und die Vollziehung des Bescheides auszusetzen und dem Antragsgegner die Information zur Veröffentlichung zu untersagen.

Die Antragsgegnerin ist dem Antrag entgegengetreten. Der Beigeladene hat sich im Beschwerdeverfahren nicht geäußert.

II.

Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin hat in der Sache keinen Erfolg. Aus den mit ihr dargelegten Gründen, auf deren Prüfung das Oberverwaltungsgericht beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass das Verwaltungsgericht die Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz zu Unrecht abgelehnt hätte.

1. Die vom Verwaltungsgericht im Rahmen der Prüfung des (Haupt-)Antrags auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80a Abs. 3 Satz 2, § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorgenommene Interessenabwägung ist auch unter Berücksichtigung des Beschwerdevorbringens nicht zu beanstanden.

Prozessual ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass die Antragstellerin einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO stellen musste und auch gestellt hat. Die aufschiebende Wirkung des bereits eingelegten Widerspruchs entfällt hier gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG, weil die Beigeladene mit ihrer Frage nach „Beanstandungen“ und – nur für diesen Fall – der Bitte um Herausgabe des entsprechenden Kontrollberichts eine Informationsgewährung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG beantragt und das LMTVet der Antragsgegnerin ausweislich der Begründung des angegriffenen Bescheids aufgrund dieser Vorschrift über das Begehren entschieden hat. Auf § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG haben weder die Beigeladene noch das LMTVet abgestellt (vgl. auch Nds. OVG, Beschl. v. 16.01.2020 - 2 ME 707/19, juris Rn. 6).

Die in § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG gesetzlich getroffene Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit begegnet mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die darin zum Ausdruck kommende Entscheidung des Gesetzgebers, dem Interesse der Öffentlichkeit an einer zeitnahen Information über marktrelevante Tatsachen den Vorrang vor den Interessen des betroffenen Betriebs einzuräumen (BT-Drs. 17/7374, S. 18), ist aufgrund des hohen Gewichts derartiger Informationen für die Entscheidung der Marktteilnehmer nicht zu beanstanden. Die Möglichkeit, in zumutbarer Weise effektiven gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen zu können, steht damit nicht in Frage. Die Pflicht zur Anhörung des Betriebs gemäß § 5 Abs. 1 VIG i.V.m. § 28 Abs. 1 BremVwVfG stellt ebenso wie die Pflicht zur Mitteilung von Ort, Zeit und Art des Informationszugangs im Fall einer Antragsstattgabe (§ 5 Abs. 3 Satz 1 VIG) und zur Einräumung eines ausreichenden Zeitraums zur Einlegung von Rechtsmitteln (§ 5 Abs. 4 Satz 2 VIG) sicher, dass vor einer Veröffentlichung auf zumutbare Weise gerichtlicher Rechtsschutz erlangt werden kann (Nds. OVG, Beschl. v. 16.01.2020 - 2 ME 707/19, juris Rn. 7; VGH Bad.-Würt., Beschl. v. 13.12.2019 - 10 S 1891/19, juris Rn. 9).

In der Sache hat das Verwaltungsgericht mit Recht angenommen, dass der Hauptsache-rechtsbehelf der Antragstellerin (Widerspruch) keinen Erfolg haben kann (**a**) und auch eine Interessenabwägung im Übrigen zu keinem anderen Ergebnis führt (**b**).

a) Die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass der Widerspruch der Antragstellerin voraussichtlich erfolglos sein wird, weil sich der angefochtene, auf das Verbraucherinformationsgesetz gestützte Bescheid jedenfalls bei summarischer Prüfung als rechtmäßig erweist, wird durch das Beschwerdevorbringen nicht erschüttert.

aa) Rechtsgrundlage für den Anspruch des Beigeladenen auf Erteilung der begehrten Information ist § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG. Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Anspruchsvoraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG voraussichtlich erfüllt sind.

Nach dieser Vorschrift hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien 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 Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen, c) unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze sowie über Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben a) bis c) genannten Abweichungen getroffen worden sind.

Bei den begehrten Kontrollberichten handelt es sich um Daten über festgestellte nicht zulässige Abweichungen von den vorgenannten Rechtsvorschriften.

Eine Abweichung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG liegt vor, wenn ein bestimmter Vorgang mit lebensmittelrechtlichen Vorschriften nicht in Einklang steht. Erfasst sind Daten über nicht zulässige Abweichungen vom gesamten geltenden nationalen und unionsrechtlichen Lebensmittel- und Futtermittelrecht. Die europäischen Regelungen müssen gegenständig dem Lebensmittel- und Produktsicherheitsrecht zuzuordnen sein. Ausreichend, aber auch erforderlich ist es insoweit, dass die zuständige Behörde die Abweichung unter Würdigung des Sachverhalts und der einschlägigen Rechtsvorschriften abschließend aktenkundig festgestellt hat. Es muss sich mithin um tatsächlich und rechtlich gewürdigte Informationen handeln (BVerwG, Urt. v. 29.08.2019 - 7 C 29.17, juris Rn. 32; OVG Lüneburg, Beschl. v. 16.01.2020 - 2 ME 707/19, juris Rn. 9; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 13 f. m.w.N.).

Das ist hier der Fall. Nach dem Vorbringen der Antragsgegnerin sind die Kontrollberichte dergestalt strukturiert, dass die vorgefundenen Mängel zunächst in tatsächlicher Hinsicht dargestellt werden und einige Mängel sodann mit einer Bemerkung oder einer Handlungsanweisung versehen werden. Beide Kontrollberichte enden zudem mit der Anweisung, die Mängel unverzüglich zu beheben. Damit wird zum einen eine tatsächliche Feststellung hinsichtlich eines bestimmten vorgefundenen Zustands getroffen. Zudem wird diese Feststellung im Wege einer juristisch-wertenden Einordnung als (Rechts-)Verstoß qualifiziert. Dazu hat die Antragsgegnerin im gerichtlichen Verfahren weiter vorgetragen, dass es sich bei den festgestellten Mängeln um unzulässige Abweichungen von den lebensmittelhygienischen Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 handele. Aus der Handlungsaufforderung, die Mängel zu beseitigen, ergibt sich, dass aus der Sicht der Antragsgegnerin eine abschließende Bewertung der Sach- und Rechtslage erfolgt war, weil eine solche Handlungsaufforderung die Feststellung eines – bestimmten – Rechtsverstoßes voraussetzt (BayVG, Beschl. v. 15.04.2020 - 5 CS 19.2087, juris Rn. 21; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 15). Einer ausdrücklichen – schriftlichen – Zuordnung der Verstöße zu bestimmten Rechtsnormen in den Kontrollberichten bedarf es darüber hinaus nicht. Die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte aktenkundige Feststellung der Verstöße soll lediglich vermeiden, dass auch vorläufige Überlegungen und juristisch noch nicht von der zuständigen Stelle tatsächlich und rechtlich gewürdigte Informationen, mithin solche Informationen, die noch keine gesicherte Erkenntnis über eine Abweichung bieten, bereits zum Gegenstand des Informationsbegehrens gemacht werden können (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 15).

Die inhaltliche Bewertung der Kontrollberichte ohne deren Inaugenscheinnahme durch das Gericht verstößt auch nicht gegen § 122 Abs. 1, § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforderliche richterliche Überzeugung, welche eine den Anforderungen des § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO genügende Sachverhaltsaufklärung voraussetzt, lässt sich anhand des Beteiligtenvorbringens und des sonstigen Akteninhalts mit einem hinreichenden Gewissheitsgrad bilden. Die Erläuterungen der Antragsgegnerin zum Zustandekommen, Aufbau und Inhalt der Kontrollberichte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren reichen für die gerichtliche Beurteilung aus, ob das Tatbestandsmerkmal „festgestellte nicht zulässige Abweichungen“ im Streitfall erfüllt ist. Auf die Frage, welche konkrete Normabweichung festgestellt worden ist, kommt es für das Bestehen des Auskunftsanspruchs nicht an. Der verfahrensgegenständliche Informationsanspruch hängt nicht vom Inhalt oder von der Qualität der dokumentierten Abweichungsfeststellung ab, so dass die abstrakten Umschreibungen der Antragsgegnerin zur Beurteilung ausreichen (BayVGh, Beschl. v. 15.04.2020 - 5 CS 19.2087, juris Rn. 22 m.w.N.; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 16 ff.).

bb) Nicht zum Erfolg führt auch die Rüge der Antragstellerin, die behördliche Gewährung der verlangten Information und die damit in aller Regel verbundene private Weiterverbreitung im Internet komme einer Information der Öffentlichkeit durch die Behörde nach § 40 Abs. 1a LFGB gleich, sei eine rechtsmissbräuchliche und damit unzulässige Umgehung der dort genannten Voraussetzungen hinsichtlich der zeitlichen Begrenzung und der Schwere der Verstöße und verletze sie daher in ihren Grundrechten. Die antragsgebundene Informationserteilung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG verstößt auch ohne die Pflicht zur zeitlichen Begrenzung, wie in § 40 Abs. 1 a LFGB vorgesehen, und ohne die Begrenzung auf schwerwiegende Verstöße nicht gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Zwar ist auch der Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, weil er direkt auf die Marktbedingungen individualisierter Unternehmen zielt, das Konsumverhalten beeinflussen und auf diese Weise mittelbar-faktisch die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändern kann (BVerwG, Urt. v. 29.08.2019 - 7 C 29.17, juris Rn. 42 ff. m.w.B.) Insofern gilt für die gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 VIG von einem Antrag abhängige Informationsgewährung nichts anderes als für aktive staatliche Informationstätigkeit nach § 40 Abs. 1a LFGB, die in ihrer Zielgerichtetheit und Wirkung einem Eingriff in die Berufsfreiheit gleichkommt (BVerfG, Beschl. v. 21.03.2018 - 1 BvF 1/13, juris Rn. 26 ff.). Gleichwohl greift das Vorbringen der Antragstellerin nicht durch.

Wie bereits das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, bestehen zwischen den beiden Arten der Information große Unterschiede, die es ausschließen, die Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts zum aktiven staatlichen Informationsverhalten, insbesondere die dort angemahnte zeitliche Begrenzung der Informationsverarbeitung, ohne Weiteres auf die antragsgemäße Informationsgewährung zu übertragen (BVerwG, Urt. v. 29.08.2019 - 7 C 29.17, juris Rn. 47). Das aktive staatliche Informationsverhalten verschafft den übermittelten Informationen breite Beachtung und gesteigerte Wirkkraft auf das wettbewerbsrechtliche Verhalten der Marktteilnehmer. Die Auswirkungen einer antragsgebundenen Informationsgewährung bleiben dahinter qualitativ und quantitativ weit zurück (BVerwG, Urt. v. 29.08.2019 - 7 C 29.17, juris Rn. 47). Die behördliche Information der Öffentlichkeit von Amts wegen nach § 40 Abs. 1a LFGB bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen, die als Warnung der Verbraucher der Gefahrenabwehr dient und in der Regel von den Medien – auch Onlinemedien – sofort aufgegriffen wird, ist gegenüber dem individuell geltend zu machenden Informationszugangsanspruch ein Aliud (BayVGH, Beschl. v. 27.04.2020 - 5 CS 19/2415, juris Rn. 21; VGH Bad.-Würt., Beschl. v. 13.12.2019 - 10 S 1891/19, juris Rn. 13). § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG normiert als Voraussetzung für die Informationsgewährung nicht etwaige Gefahren für Verbraucher, sondern lediglich die behördliche Feststellung nicht zulässiger Abweichungen von den dort genannten Normen. Den mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit hat das Bundesverwaltungsgericht als gerechtfertigt angesehen (BVerwG, Urt. v. 29.08.2019 - 7 C 29.17, juris Rn. 48 ff.).

Eine kampagnenartige Weiterverwendung der Information ist im Verbraucherinformationsgesetz gerade angelegt und entspricht dessen Zielsetzung. Allein der Umstand, dass der streitbefangene Kontrollbericht auf der Internetplattform „Topf Secret“ veröffentlicht werden könnte, ändert nichts daran, dass es sich auch in dieser Fallkonstellation um eine antragsgebundene Informationsgewährung und damit primär um eine staatliche Leistung handelt (vgl. BayVGH, Beschl. v. 27.04.2020 - 5 CS 19/2415, juris Rn. 22; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 59 ff.). Wie der Beigeladene mit den erhaltenen Informationen umgeht, bleibt grundsätzlich ihm überlassen und liegt damit außerhalb des behördlichen Verantwortungs- und Einflussbereichs. Dies gilt auch für das hier zu erwartende Einstellen des Kontrollberichts auf der von privater Seite betriebenen Plattform „Topf Secret“, weil eine solche Publikation erkennbar keine staatliche Autorität in Anspruch nehmen kann. Die Plattform veröffentlicht lediglich durch private Dritte zur Verfügung gestellte von der öffentlichen Verwaltung ausgestellte Dokumente; dadurch wird sie nicht selbst zu einer staatlichen Veröffentlichungsplattform. Dass die Anträge auf Information über die Webseite „Frag den Staat“ erfolgen, erweckt auch nicht den Eindruck, „Topf Secret“ sei eine staatliche Veröffentlichungsplattform (BayVGH, Beschl. v. 27.04.2020 - 5 CS 19/2415, juris Rn. 22; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 61).

Die lediglich abstrakte Möglichkeit einer rechtswidrigen privaten Weiterverwendung der Information reicht ohne Hinzutreten besonderer Umstände ohnehin nicht aus, um darin bereits ein der Antragsgegnerin zuzurechnendes Eingriffsäquivalent zu sehen, das einer gesonderten Rechtfertigung bedürfte. Soweit es der Antragstellerin im Verhältnis zum Beigeladenen um etwaige (künftige) Ergänzungen oder zeitliche Begrenzungen bei der Verwendung der Information geht, insbesondere um das auch im Geschäftsverkehr bestehende „Recht auf Vergessen“ (dazu allgemein BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 - 1 BvR 16/13, juris Rn. 75 ff.), muss sie die entsprechenden Ansprüche auf dem Zivilrechtsweg verfolgen (BayVGh, Beschl. v. 27.04.2020 - 5 CS 19/2415, juris Rn. 23; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 62).

Im Übrigen hat der Gesetzgeber mit der Hinweispflicht der informationspflichtigen Stelle nach § 6 Abs. 3 Satz 2 VIG, der Richtigstellungspflicht (§ 6 Abs. 4 VIG) sowie der verfahrensrechtlichen Beteiligung der betroffenen Dritten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 VIG) ausreichende Schutzvorkehrungen zur Vermeidung unzumutbarer Konsequenzen getroffen. Die Richtigstellung soll in derselben Weise erfolgen, in der die Information zugänglich gemacht wurde (§ 6 Abs. 4 Satz 2 VIG).

cc) Der Antrag des Beigeladenen ist auch nicht missbräuchlich i.S.d. § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG.

Der Versagungsgrund des Rechtsmissbrauchs nach § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG, der insbesondere bei überflüssigen Anfragen (§ 4 Abs. 4 Satz 2 VIG) oder querulatorischen Begehren zum Tragen kommt, ist bei Antragstellungen im Rahmen einer Kampagne Dritter nicht einschlägig (vgl. BayVGh, Beschl. v. 15.04.2020 - 5 C S 19/2087, juris Rn. 18; Nds. OVG, Beschl. v. 16.01.2020 - 2 ME 707/19, juris Rn. 14; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 31 ff.). Dabei kann dahinstehen, ob § 4 Abs. 4 VIG drittschützend ist oder nur dem Allgemeininteresse an einer funktionierenden Verwaltung dient (BVerwG, Urt. v. 29.08.2019 - 7 C 29/17, juris Rn. 21 f.). Wie bereits ausgeführt, ist eine kampagnenartige Weiterverwendung der Information im Verbraucherinformationsgesetz gerade angelegt und entspricht dessen Zielsetzung.

b) Vor diesem Hintergrund trifft schließlich die Auffassung der Antragstellerin, es seien noch Sach- und Rechtsfragen zu klären, so dass die Erfolgsaussichten in einem Hauptsacheverfahren als offen zu bezeichnen seien, nicht zu. Wie oben ausgeführt, sind die sich stellenden Fragen unmittelbar aus dem Gesetz bzw. unter Rückgriff auf höchstrichterliche

Rechtsprechung bereits im Eilverfahren im Sinne der Antragsgegnerin und des Beigeladenen zu beantworten. Somit hat sich die Folgenabschätzung an der gesetzlichen Wertung des § 5 Abs. 4 VIG auszurichten (vgl. BayVGH, Beschl. v. 15.04.2020 - 5 CS 19/2087, juris Rn. 34; Nds. OVG, Beschl. v. 16.01.2020 - 2 ME 707/19, juris Rn. 16; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.202 - 15 B 814/19, juris Rn. 97 ff.; VGH Bad.-Würt., Beschl. v. 13.12.2019 - 10 S 1891/19, Rn. 42 ff.).

Hat sich schon der Gesetzgeber für den Sofortvollzug entschieden, sind die Gerichte – neben der Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache – zu einer Einzelfallbetrachtung grundsätzlich nur im Hinblick auf solche Umstände angehalten, die von den Beteiligten vorgetragen werden und die Annahme rechtfertigen können, dass im konkreten Fall von der gesetzgeberischen Grundentscheidung ausnahmsweise abzuweichen ist. Es muss also über den Antrag auf Aufhebung, nicht über die Anordnung des Sofortvollzugs begründet entschieden werden. Der Umfang der Begründung einer die Aufhebung ablehnenden Entscheidung ergibt sich dabei aus den Argumenten im Vortrag des Antragstellers. Dieser muss die Wertung des Gesetzgebers mit Besonderheiten seiner Situation entkräften und Wege aufzeigen, die gleichwohl den öffentlichen Belangen noch Rechnung tragen. Dabei sind die Folgen, die sich für den einzelnen Beschwerdeführer mit dem Sofortvollzug verbinden, nur insoweit beachtlich, als sie nicht schon als regelmäßige Folge der gesetzlichen Anordnung des Sofortvollzugs in der gesetzgeberischen Grundentscheidung Berücksichtigung gefunden haben. Sind in diesem Sinne qualifizierte Argumente nicht vorgetragen, sind die Abwägungsanforderungen, die die Verwaltungsgerichte nach Art. 19 Abs. 4 GG im Rahmen ihrer Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO zu erfüllen haben, regelmäßig nur gering (BVerfG, Beschl. v. 10.10.2003 - 1 BvR 2025/03, juris Rn. 21 f.; BVerwG, Beschl. v. 14.04.2005 - 4 VR 1005.04, juris Rn. 12; vgl. auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 98).

Nach diesen Grundsätzen ist es nicht geboten, zugunsten der Antragstellerin von der gesetzgeberischen Grundentscheidung des § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG abzuweichen.

Zwar kann eine Herausgabe der streitgegenständlichen Kontrollberichte an den Beigeladenen und damit die entsprechende Kenntnisnahme des Beigeladenen von den Informationen nicht mehr rückgängig gemacht werden, so dass eine Herausgabe vollendete Tatsachen schaffen und damit zur Vorwegnahme der Hauptsache führen würde. Auch ist kein gesteigertes Interesse des Antragsgegners oder des Beigeladenen an der sofortigen Übermittlung der Informationen ersichtlich oder geltend gemacht. Die streitgegenständlichen Kontrollberichte beziehen sich auf Kontrollen vom 30.03.2017 und vom 03.05.2018, die

also bereits längere Zeit zurückliegen. Sie dienen damit keiner besonders aktuellen - oder anderweitig besonders bedeutsamen - Verbraucherinformation.

Überdies ist nicht zu verkennen, dass eine – vorliegend mit Blick auf die Form der Antragstellung naheliegende – Veröffentlichung der streitigen Kontrollberichte auf der Internetplattform „Topf Secret“ die Intensität des Eingriffs in den Geschäftsbetrieb der Antragstellerin aufgrund der damit verbundenen – zumal potentiell zeitlich unbegrenzten – Multiplikationswirkung erhöht (vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 103 m.w.N.).

Auf der anderen Seite hat der Gesetzgeber den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung gerade eingeführt, um auf erhebliche Kritik der Öffentlichkeit wegen der Verzögerung der Auskunftserteilung infolge von Rechtsbehelfen betroffener Unternehmen zu reagieren. Dabei hat der Gesetzgeber einerseits berücksichtigt, dass die zeitnahe Information über marktrelevante Tatsachen im öffentlichen Interesse liegt, andererseits aber auch gesehen, dass eine von der Behörde herausgegebene Information nachträglich nicht mehr zurückgeholt werden kann. Er hat es deshalb als sachgerecht angesehen, in § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG lediglich bei Informationen über Rechtsverstöße die sofortige Vollziehbarkeit gesetzlich anzuordnen, da hier regelmäßig ein überragendes Interesse der Öffentlichkeit an einer schnellen Information bestehe (vgl. dazu die Begründung des Entwurfs der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drs. 17/7374, S. 18 f.; vgl. auch: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 105).

Legt man dies zugrunde, weist der zu entscheidende Fall keine hinreichenden Besonderheiten auf, die es gebieten, von der gesetzgeberischen Wertung des § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG zugunsten der Antragstellerin abzuweichen. Die durch die gesetzliche Anordnung des Sofortvollzugs bewirkte, nicht reversible Zugänglichmachung der Information und die damit verbundene Vorwegnahme der Hauptsache im Eilverfahren ist der vom Gesetzgeber vorgesehene Regelfall. Im Übrigen nähme eine Veröffentlichung der Kontrollberichte auf der Internetplattform „Topf Secret“ – wie ausgeführt – ersichtlich keine staatliche Autorität in Anspruch und wäre daher nicht geeignet, in gleicher Weise wie eine unmittelbare staatliche Information negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Antragstellerin einzuwirken.

Zudem würde eine Veröffentlichung auf „Topf Secret“ darüber Aufschluss geben, dass im Betrieb der Antragstellerin – vor längerer Zeit – Kontrollen stattgefunden haben, die (nur) zu (kleineren) Beanstandungen geführt haben. Diese Information kann für die Kaufentscheidung eines verständigen Durchschnittsverbrauchers im Sinne der Zielsetzung des

Verbraucherinformationsgesetzes nach wie vor relevant sein. Sie ist jedenfalls nicht derart veraltet oder geringfügig, dass ihr jeder Informationswert von vornherein abgesprochen werden kann. Insofern mögen sich die widerstreitenden (Informations- und Geheimhaltungs-)Interessen gleichsam egalisieren, so dass es bei der Grundaussage des § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG bleibt: Das Informationsinteresse des Verbrauchers mag zwar mit der Zeit – also je älter die Information wird – abnehmen. Gleichzeitig verliert die Information über die Kontrollberichte, je länger diese zurückliegen, aber auch ihr Potential, das Marktumfeld zum Nachteil der Antragstellerin zu beeinflussen. Derselbe Gedanke greift im Hinblick auf das Gewicht der Beanstandung. Das Interesse, von kleineren Mängeln zu erfahren, mag nicht so hoch zu gewichten sein. Das Bekanntwerden von solchen Mängeln wird den Betrieb der Antragstellerin jedoch gleichfalls nicht beträchtlich tangieren (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.01.2020 - 15 B 814/19, juris Rn. 109; VGH Bad.-Würt., Beschl. v. 13.12.2019 - 10 S 1891/19, juris Rn. 49 f.).

Die Antragstellerin ist gegenüber einer Publikation der Kontrollberichte auf „Topf Secret“ schließlich nicht rechtsschutzlos gestellt. Um ggf. Ergänzungen bzw. Richtigstellungen der Informationen, sollten diese über „Topf Secret“ veröffentlicht werden, herbeizuführen, steht ihr – wie ausgeführt – der Zivilrechtsweg offen. Dies schließt die Hinzufügung des Zusatzes ein, dass die in Rede stehenden Mängel behoben worden seien. Daneben treten die oben schon erwähnten verbraucherinformationsrechtsimmanenten Schutzvorkehrungen des § 6 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 VIG.

2. Auch die weitergehenden Anträge, die Vollziehung des Bescheides auszusetzen und der Antragsgegnerin die Information zur Veröffentlichung zu untersagen, verhelfen der Beschwerde nicht zum Erfolg. Der Antrag, die Vollziehung auszusetzen, ergäbe nur Sinn, wenn mit der Vollziehung bereits begonnen worden wäre. Dafür ist hier nichts ersichtlich. Für den Antrag, der Antragsgegnerin die Information zur Veröffentlichung zu untersagen, fehlt es offensichtlich an einer rechtlichen Grundlage. Der Senat verweist insoweit auf seine obigen Ausführungen.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Da der anwaltlich nicht vertretene Beigeladene keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat, entspricht es der Billigkeit, dass er seine etwaigen außergerichtlichen Kosten selbst trägt (vgl. § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG. Von einer Reduzierung des Streitwerts in Orientierung an Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 sieht der Senat ab. Mit den wechselseitigen Begehren ist

eine Vorwegnahme der Hauptsache verbunden. Einmal erteilte Informationen können nicht zurückgeholt werden; umgekehrt würden die vom Beigeladenen begehrten Informationen bei Erfolg des Eilantrags bzw. der Beschwerde aufgrund des mit einem Hauptsacheverfahren verbundenen Zeitaufwands ihre Relevanz weitgehend verlieren (vgl. BayVGH, Beschl. v. 15.04.2020 - 5 CS 19.2087, juris Rn. 36; Nds. OVG, Beschl. v. 16.01.2020 - 1 ME 707/19, juris Rn. 19).

4. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez. Prof. Sperlich

gez. Traub

gez. Dr. Koch