

Oberverwaltungsgericht NRW, 13 A 846/15

Datum: 12.12.2016
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 13. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 13 A 846/15
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2016:1212.13A846.15.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Düsseldorf, 26 K 5722/13
Normen: VIG § 1; VIG § 2; VwGO § 42 Abs. 2; AVV RÜb § 6
Leitsätze: Die Klagebefugnis eines durch eine beabsichtigte Auskunftserteilung nach dem Verbraucherinformationsgesetz betroffenen Dritten folgt jedenfalls aus der möglichen Verletzung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Eine Verletzung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung kann der Drittbetroffene mit der Anfechtungsklage abwehren, ohne dass es darauf ankäme, ob einzelnen Voraussetzungen des Informationszugangsanspruchs drittschützende Wirkung zukommt.

Der Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsgesetzes ist auch dann eröffnet, wenn das Informationszugangsbegehren einen nur mittelbaren Produktbezug aufweist.

Das (Teil-)Ergebnis der behördlichen Risikobeurteilung eines Lebensmittelbetriebes nach § 6 AVV RÜb im Form eines Punktwerts ist weder eine Information im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG noch des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG.

Tenor: Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. März 2015 wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass Satz 1 des Tenors dieses Urteils wie folgt lautet:

Der Bescheid der Beklagten vom 24. April 2013 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens. Etwaige außergerichtliche Kosten des Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v. H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v. H. des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

<u>Tatbestand:</u>	1
Die Klägerin betreibt eine Speisegaststätte im Stadtgebiet der Beklagten. Sie wendet sich gegen die von der Beklagten beabsichtigte Herausgabe von Teilergebnissen (Punktwert) der Risikobeurteilung ihres Betriebes an die beigeladene Verbraucherzentrale NRW, einen eingetragenen Verein.	2
Seit dem Jahr 2013 führt das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV) gemeinsam mit dem Beigeladenen in den beiden Modellkommunen Bielefeld und Duisburg das „Pilotprojekt Kontrollbarometer“ durch. Hierfür erfragt der Beigeladene bei den zuständigen Behörden die Punkte, die diese im Rahmen ihrer risikoorientierten Beurteilung der jeweiligen Gastronomiebetriebe nach § 6 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakmittelrechtlicher Vorschriften des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 3. Juni 2008 - AVV RÜb - in bestimmten Kategorien vergeben haben. Den ihm übermittelten Punktwert ordnet der Beigeladene nach folgendem Schema den drei Farbbereichen Grün, Gelb und Rot zu: Grün (0 - 40 Punkte) bedeutet „Anforderungen erfüllt“, Gelb (41 - 60 Punkte) bedeutet „Anforderungen teilweise erfüllt“ und Rot (61 - 80 Punkte) bedeutet „Anforderungen nicht erfüllt“. Grafisch stellt er den Punktwert in einem horizontalen Balkendiagramm in den Farben Grün, Gelb und Rot dar; ein schwarzer Pfeil zeigt den konkreten Punktwert des jeweiligen Betriebes an. In dieser Form veröffentlicht der Beigeladene als sogenanntes „Gastro-Kontrollbarometer“ den Punktwert unter Nennung des Namens und der Anschrift des jeweiligen Betriebs im Internet und bietet außerdem eine App („appetitlich“) zum kostenlosen Download an, mit der die genannten Informationen abgerufen werden können.	3
In Umsetzung dieses Modellprojekts beantragte der Beigeladene mit Schreiben vom 17. Januar 2013 bei der Beklagten unter Hinweis auf § 4 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG), ihm Zugang zu folgenden Informationen zu verschaffen:	4
„1. Nennung der Betriebe der nachfolgend aufgeführten Betriebsarten, die im Rahmen der amtlichen Lebensmittelkontrolle in dem Zeitraum vom 1. Juli 2012 bis zum 31. Dezember 2014 überprüft wurden.	5
- Speisegaststätten (50 20 100)	6
- Imbissbetrieben (50 20 300)	7
- Gasthausbrauereien (50 20 500)	8

- *Betriebe zur Herstellung von Speiseeis (60 10 500)* 9
 - *Pension, Hotel garni (50 20 210)* 10
 - *Cafés/Milchbars/Eisdielen ohne eigene Herstellung (50 20 400) sowie* 11
 - *Besen- und Straußenwirtschaften (50 20 600)* 12
- 2. Mitteilung der Punktebewertung der Hauptmerkmale II bis IV der Risikobewertung zu den Kontrollen der Betriebe nach Nr. 1.** 13
- (...)" 14
- Am 19. Februar 2013 führte das Institut für gesundheitlichen Verbraucherschutz der Beklagten im Betrieb der Klägerin eine planmäßige Routinekontrolle nebst Risikobeurteilung nach § 6 AVV RÜb durch. Die risikoorientierte Beurteilung des Betriebs ergab nach der Bewertung durch eine Mitarbeiterin der Beklagten bei den Beurteilungsmerkmalen „Verhalten des Unternehmers“ (Hauptmerkmal II), „Verlässlichkeit der Eigenkontrollen“ (Hauptmerkmal III) und „Hygienemanagement“ (Hauptmerkmal IV) eine Gesamtpunktzahl von 44. 15
- Mit Schreiben vom 19. März 2013 informierte die Beklagte die Klägerin über den Antrag des Beigeladenen und wies darauf hin, dass der Antrag - neben anderen Betrieben - auch den Gastronomiebetrieb der Klägerin betreffe. Die Beklagte teilte weiter mit, dass sie den Informationsanspruch des Beigeladenen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 7 VIG grundsätzlich als erfüllt ansehe und sie beabsichtige, dem Beigeladenen Namen und Anschrift des Betriebs der Klägerin, die Betriebsart (Speisegaststätte), die Punkte der Berechnung Kontrollbarometer (44) und das Datum der Berechnung Kontrollbarometer (19. Februar 2013) mitzuteilen. Hierzu gab sie der Klägerin Gelegenheit zur Stellungnahme. 16
- Mit Schreiben vom 25. März 2013 teilte die Klägerin der Beklagten mit, dass sie die „Initiative der Transparenz durch den Verbraucherschutz“ gutheiße. Sie bitte aber darum, die Informationsweitergabe zu beschränken: mit der Übermittlung der Punktzahl sei sie einverstanden, nicht allerdings mit einer Auflistung der Zusammensetzung der Punkte. Sie sehe einen „Wettbewerbsnachteil in internationalen sowie nationalen Geschäftsbedingungen“, da ca. 25 % der Betriebe im Stadtgebiet der Beklagten noch nicht mit einem aktuell verwertbaren Punkteergebnis erfasst seien. Am 26. März 2013 teilte ein Mitarbeiter der Beklagten der Klägerin telefonisch mit, dass eine Weitergabe der Einzelergebnisse aus der Risikobewertung nicht erfolgen solle. 17
- Mit Bescheid vom 24. April 2013 traf die Beklagte gegenüber dem Beigeladenen folgende Entscheidung: 18
- „1. Ich werde die von Ihnen begehrten, mir vorliegenden Informationen jeweils nach eingehender Prüfung und nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist für die betroffenen Betriebe antragsgemäß erteilen.* 19
- 2. Die Entscheidung nach Nummer 1 steht unter der aufschiebenden Bedingung, dass die in jedem Einzelfall der Informationsgewährung von mir zu treffende Entscheidung oder Abwägung zum Vorliegen von Ausschluss-, Beschränkungs- oder Ablehnungsgründen nach § 3 und § 4 VIG einer Informationsgewährung nicht entgegensteht.“* 20

Zur Begründung führte die Beklagte an, die beantragten Informationen lägen bei ihr als zuständiger Lebensmittelüberwachungsbehörde regelmäßig vor. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG erstreckte sich der Informationsanspruch auf Informationen zu Überwachungsmaßnahmen oder anderen behördlichen Tätigkeiten einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten, mithin auch auf die vergebene Punktzahl im Rahmen der Risikobewertung eines Betriebs. Ausschluss- oder Beschränkungsgründe nach § 3 VIG seien ihr derzeit nicht bekannt. Zwar hätten einige der Betriebe im Rahmen des Anhörungsverfahrens der Herausgabe der Informationen widersprochen. Eine Abwägung des Schutzes der privaten Gründe, insbesondere personenbezogener Daten, mit dem öffentlichen Interesse an der Informationsherausgabe ergebe aber ein Überwiegen des öffentlichen Interesses. Denn der Beigeladene wolle mit Hilfe der Punktwerte die Verbraucherinnen und Verbraucher im Internet über die Ergebnisse amtlicher Kontrollen informieren. Die Information solle die Markttransparenz erhöhen, zur Entscheidungsfindung im Konsumverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher beitragen und gleichzeitig den Qualitätswettbewerb der Betriebe fördern. Das Vorhaben diene damit der Schaffung von Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher und liege deshalb im öffentlichen Interesse. Weiter wies die Beklagte darauf hin, dass das System der Punktebewertung durch die zuständige Lebensmittelüberwachungsbehörde nicht allein das Maß der Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften abbilde, sondern etwa auch das Verhalten des Lebensmittelunternehmers bezogen auf die Rückverfolgbarkeit und Mitarbeiterschulung und die Verlässlichkeit der Eigenkontrollen berücksichtige. Der Beigeladene werde gebeten, die Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen der geplanten Veröffentlichung auf diesen Umstand hinzuweisen. 21

Mit Schreiben vom 13. Juni 2013 gab die Beklagte der Klägerin den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid vom 24. April 2013 bekannt und teilte mit, dass sie dem Beigeladenen nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist die beantragten Informationen übermitteln werde. Dem Schreiben war eine Rechtsbehelfsbelehrung beigelegt, wonach gegen „den erteilten Bescheid“ innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage erhoben werden könne. 22

Die Klägerin hat am 9. Juli 2013 Klage erhoben. Zur Begründung hat sie im Wesentlichen vorgetragen: Die Klage sei als Drittanfechtungsklage zulässig und auch begründet. Das Auskunftsbegehren des Beigeladenen könne nicht auf die Regelungen des Verbraucherinformationsgesetzes gestützt werden. Die Anwendbarkeit des Gesetzes sei gemäß § 2 Abs. 4 VIG ausgeschlossen, weil § 40 LFGB eine speziellere Vorschrift sei. Die von der Beklagten beabsichtigte Weitergabe der Informationen an den Beigeladenen stelle eine unzulässige Umgehung des wohl verfassungswidrigen § 40 Abs. 1a LFGB dar. Die Beklagte versuche offenbar, unter Einschaltung eines Privaten die in § 40 LFGB für die Information der Öffentlichkeit gemachten engen Vorgaben zu umgehen. Nachdem der sogenannte „Hygienepinger“ durch das OVG NRW für unzulässig erklärt worden sei, werde nun versucht, unter Umgehung dieser Rechtsprechung ein sogenanntens „Kontrollbarometer“ einzuführen. Unabhängig von dieser Umgehungsabsicht lägen jedoch auch die Voraussetzungen für einen Informationsanspruch nicht vor. Der Antrag des Beigeladenen sei schon nicht hinreichend bestimmt im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 VIG. Es handele sich um ein globales, von jedweden Einzelfall losgelöstes Auskunftsverlangen. Eine solche umfassende und undifferenzierte Antragstellung lasse das Verbraucherinformationsgesetz allerdings nicht zu, vielmehr müsse sich der Antrag auf einen bestimmten Betrieb, ein bestimmtes Produkt oder einen konkreten 23

Verstoß beziehen. Darüber hinaus lägen die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 7 VIG nicht vor. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG setze voraus, dass nicht zulässige Abweichungen von lebensmittelrechtlichen Vorschriften vorlägen. Positive Kontrollergebnisse dürften danach ohnehin nicht veröffentlicht werden. Das Kontrollbarometer enthalte aber auch sonst keine Informationen über konkret festgestellte Verstöße. Zudem fehle ein Bezug zu einem Erzeugnis oder Verbraucherprodukt. Die Nennung des Namens eines Betriebs sei nicht produktbezogen. Bei dem zu veröffentlichenden Bewertungsergebnis sei für den Verbraucher nicht zu erkennen, auf welcher Grundlage die Bewertung erfolgt sei und welche Beanstandungen erfolgt seien. Transparenz werde dadurch nicht geschaffen. Auch im Rahmen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG sei ein konkreter, produktbezogener Verstoß erforderlich. Die Vorschrift erfasse jedenfalls nicht die Weitergabe von „Punkten der Berechnung Kontrollbarometer“. Dabei handele es sich um eine wertende Risikobeurteilung der amtlichen Lebensmittelüberwachung. Eine Risikobeurteilung sei jedoch keine behördliche Maßnahme im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG, weil sie wertende und prognostische Aspekte beinhalte. Der Weitergabe der Informationen an den Beigeladenen stünden außerdem private Belange im Sinne des § 3 Satz 1 Nr. 2 VIG entgegen. Es gehe um eine Übermittlung personenbezogener Daten, da der Name ihres Betriebs und die Anschrift offenbart werden sollten. Die im Streit stehenden Informationen stellten außerdem sonstiges geheimnisgeschütztes technisches oder kaufmännisches Wissen im Sinne des § 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c VIG dar. Durch die Veröffentlichung der Informationen drohe ihr eine Rufschädigung. Schließlich sei die beabsichtigte Auskunftserteilung europarechtswidrig. Eine Information der Öffentlichkeit sei nur unter den Voraussetzungen des Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002 zulässig, mithin nur bei Gesundheitsrisiken. Weitergehende nationale Vorschriften seien nicht zulässig.

- Die Klägerin hat zunächst beantragt, 24
- den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid der Beklagten vom 24. April 2013 aufzuheben. 25
- Die Klägerin hat zuletzt beantragt, 26
- den an sie gerichteten Bescheid der Beklagten vom 13. Juni 2013 und den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid der Beklagten vom 24. April 2013 aufzuheben. 27
- Die Beklagte hat beantragt, 28
- die Klage abzuweisen. 29
- Zur Begründung hat sie im Wesentlichen vorgetragen: Ihr Bescheid vom 24. April 2013 sei rechtmäßig. Der Beigeladene habe ihr gegenüber einen Anspruch auf Überlassung der angeforderten Informationen. Die Anwendung des Verbraucherinformationsgesetzes sei nicht gemäß § 2 Abs. 4 VIG ausgeschlossen. § 40 Abs. 1a LFGB sei keine vorrangige Regelung, die der Anwendung des § 2 Abs. 1 VIG entgegenstehe. Beide Vorschriften seien nicht miteinander vergleichbar, da § 40 Abs. 1a LFGB eine amtliche Informationspflicht regle, § 2 Abs. 1 VIG dagegen einen Auskunftsanspruch eines privaten Dritten. Zielsetzung und Anwendungsbereich der beiden Vorschriften seien jeweils unterschiedlich. Dem Informationsanspruch könne auch nicht entgegengehalten werden, das Projekt „Kontrollbarometer“ stelle eine Umgehung des § 40 Abs. 1a LFGB dar. Den Antrag auf Informationszugang habe der Beigeladene schon vor den gerichtlichen Entscheidungen, in denen die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 40 Abs. 1a 30

Nr. 2 LFGB thematisiert werde, gestellt. Zudem könne die Klägerin aus der behaupteten Verfassungswidrigkeit des § 40 Abs. 1a LFGB keinen Anwendungsausschluss des § 2 Abs. 1 VIG ableiten. Auch unterscheide sich der Inhalt des „Kontrollbarometers“ vom Inhalt einer Veröffentlichung nach § 40 LFGB. Eine Information der Öffentlichkeit durch einen Privaten wie den Beigeladenen sei einer amtlichen Information nicht gleichzustellen. Der Antrag des Beigeladenen sei hinreichend bestimmt gewesen. Insbesondere habe er erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet sei. Es sei nicht erforderlich, dass sich der Antrag auf einen bestimmten Betrieb oder ein bestimmtes Produkt beziehe. Der Antrag sei auch nicht missbräuchlich im Sinne des § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG. Insbesondere sei ein verwendungsbezogener Missbrauch in dem Sinne, dass der Beigeladene die begehrten Informationen ausschließlich für Zwecke außerhalb der Gesetzesziele nutzen wollte, nicht zu erkennen. Die dem Beigeladenen zu übermittelnden Informationen unterfielen § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG. Bei der Bewertung nach der AVV RÜb handele es sich um Daten im Sinne dieser Vorschrift. Die Weitergabe einer Bewertung beeinträchtige die Klägerin zudem weniger als die Benennung konkreter Verstöße. Als „Minus“ sei sie daher vom Tatbestand des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG erfasst. Dieses weite Verständnis entspreche der gesetzgeberischen Intention einer umfassenden Verbraucherinformation. Da die Klägerin mit Minuspunkten bewertet worden sei, lägen auch Abweichungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG vor. Ein spezifischer Bezug einer nicht zulässigen Abweichung zu einem Lebensmittel sei nicht erforderlich. Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG seien ebenfalls gegeben. Bei der Punktwertung nach der AVV RÜb handele es sich um eine Auswertung der Überwachungstätigkeit der amtlichen Lebensmittelkontrolle. Der Informationsanspruch sei nicht nach § 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a VIG ausgeschlossen. Es sei schon fraglich, ob es sich bei Name und Anschrift des Betriebs der Klägerin um personenbezogene Daten handele, weil diese eine juristische Person sei. Jedenfalls aber überwiege bei einer Abwägung gemäß § 3 Satz 2 VIG das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Informationen, da der Beigeladene die Daten nutzen wolle, um Verbraucherinnen und Verbraucher zu informieren und dadurch die Markttransparenz erhöht werde. Die im Kontrollbarometer enthaltenen Daten stellten auch keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse dar. Die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit sei kein Hinderungsgrund für eine Veröffentlichung der Daten. Die Veröffentlichung im Kontrollbarometer verstoße auch nicht gegen Art. 10 VO (EG) 178/2002. Es gehe vorliegend nicht um eine Information der Öffentlichkeit durch eine Behörde.

Der Beigeladene hat keinen Antrag gestellt und sich nicht zur Sache geäußert. 31

Mit Urteil vom 13. März 2015 hat das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben. 32
Zur Begründung hat es ausgeführt: Die Klage sei hinsichtlich beider im Klageantrag angeführter Bescheide zulässig. Das von Anfang an verfolgte Klageziel der Klägerin, die Weitergabe des Punktwerts der Risikobeurteilung an den Beigeladenen zu verhindern, könne am wirkungsvollsten durch die Aufhebung beider Bescheide erreicht werden. Die Klage sei auch begründet. Der an den Beigeladenen gerichtete Bescheid vom 24. April 2013 sei rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten. Entsprechendes gelte für den Bescheid vom 13. Juni 2013. Für die Übermittlung der auf der Grundlage der AVV RÜb erfolgten Punktebewertungen der Hauptmerkmale II bis IV der Risikobewertung fehle es an einer zu Gunsten des Oberbürgermeisters der Beklagten bestehenden Ermächtigungsgrundlage bzw. an einer zu Gunsten des Beigeladenen bestehenden Anspruchsgrundlage. § 40 Abs. 1a LFGB sei nicht einschlägig. Die Vorschrift scheide als Anspruchsgrundlage für das Begehren des Beigeladenen aus, weil sie

eine Verpflichtung der zuständigen Behörde begründe und damit objektiv-rechtlicher Natur sei. Sie ermächtige zudem nicht zur Information der Öffentlichkeit über Mängel der allgemeinen Betriebshygiene, wie sie an den Beigeladenen übermittelt werden sollten. Die Übermittlung der Punktebewertung finde auch keine Rechtsgrundlage in den Bestimmungen des Verbraucherinformationsgesetzes. Weder die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG seien erfüllt noch diejenigen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG. Wenn § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG den Anspruch auf festgestellte Abweichungen von Anforderungen begrenze, bedeute dies, dass nur Informationen über tatsächliche Erkenntnisse Anspruchsgegenstand sein könnten. Hierfür spreche auch, dass nur konkrete Verstöße überhaupt im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 4 VIG für Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich dargestellt werden könnten. Bei dem anlässlich einer Betriebskontrolle ermittelten Punktwert handele es sich nicht um ein Datum in diesem Sinne. Es werde lediglich das Ergebnis einer Bewertung übermittelt, aus dem der Verbraucher keinerlei Rückschlüsse auf konkrete Abweichungen von rechtlichen Vorgaben durch den Betreiber einer Gaststätte ziehen könne. Auch die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG lägen nicht vor. Die Vorschrift erfasse ausschließlich allgemeine Informationen über Überwachungsmaßnahmen und sonstige Tätigkeiten, wie sie etwa in Statistiken und Tätigkeitsberichten enthalten seien. Bei dem Punktwert aus der Risikobeurteilung handele es sich nicht um eine Überwachungsmaßnahme, sondern um eine Bewertung. Die Klägerin sei durch die beiden Bescheide auch in ihren subjektiven Rechten verletzt. Sie habe einen Anspruch darauf, jenseits der gesetzlichen Grundlagen des VIG und des LFGB nicht durch Informationsakte belastet zu werden. Die nicht von einer gesetzlichen Grundlage gedeckte Weitergabe von Informationen greife in die durch Art. 12 GG geschützte freie unternehmerische Betätigung des Gaststättenbetreibers ein, da sie eine verhaltenslenkende Wirkung hinsichtlich der Verbraucher aufweise. Auch wenn der Beigeladene und nicht die Beklagte die Punktwerte zu veröffentlichen gedenke, sei das Verhalten der Beigeladenen der Beklagten unmittelbar zurechenbar, da es sich um ein gemeinsames Projekt des zuständigen Ministeriums mit der Beklagten und des Beigeladenen handele.

Gegen das Urteil hat die Beklagte die vom Verwaltungsgericht zugelassene 33
Berufung eingelegt. Zur Begründung wiederholt und vertieft sie im Wesentlichen ihr erstinstanzliches Vorbringen. Insbesondere sei die Übermittlung der Ergebnisse der Hauptmerkmale II bis IV der Risikobewertung sowohl nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG als auch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG zulässig. Ausschlussgründe nach § 3 VIG lägen nicht vor. Ergänzend trägt die Beklagte vor, die Klage sei bereits unzulässig, soweit sie gegen den Bescheid vom 13. Juni 2013 gerichtet sei. Die anwaltlich vertretene Klägerin habe zunächst nur die Aufhebung des Bescheides vom 24. April 2013 beantragt; der Bescheid vom 13. Juni 2013 sei nicht Streitgegenstand der Klage gewesen und bestandskräftig geworden.

Die Beklagte beantragt, 34

das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. März 2015 zu ändern und 35
die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt, 36

die Berufung zurückzuweisen. 37

38

Sie verteidigt das angefochtene Urteil und wiederholt und vertieft ebenfalls ihr erstinstanzliches Vorbringen. Insbesondere könne die Veröffentlichung der Ergebnisse der Risikobewertung nicht auf die Regelungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 7 VIG gestützt werden. Darüber hinaus trägt sie vor: Ihre Klage sei hinsichtlich beider Bescheide der Beklagten zulässig. Das eigentliche Ziel der Klage, nämlich die Verhinderung der Übermittlung der Informationen, sei unabhängig von dem zunächst angekündigten Klageantrag jedenfalls der Klagebegründung zu entnehmen gewesen. Der Antrag des Beigeladenen sei missbräuchlich, da dieser eine Auskunft begehre, die nicht vom Verbraucherinformationsgesetz erfasst sei.

Der Beigeladene stellt keinen Antrag und äußert sich nicht zur Sache. 39

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie des beigezogenen Verwaltungsvorgangs der Beklagten Bezug genommen. 40

Entscheidungsgründe: 41

Die zulässige Berufung der Beklagten ist unbegründet. 42

Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Die Klage ist zulässig (A.) und begründet (B.). 43

A. Die Klage ist zulässig. 44

I. Die fristgerecht erhobene Klage mit dem Ziel, die Informationserteilung an den Beigeladenen zu verhindern, ist gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO als Drittanfechtungsklage gegen den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid der Beklagten vom 24. April 2013 statthaft. Mit diesem Bescheid, der sich generell auf alle vom Antrag des Beigeladenen erfassten Gastronomiebetriebe bezieht und mithin auch den Betrieb der Klägerin betrifft, hat die Beklagte eine die Klägerin als Drittbetroffene belastende Regelung, nämlich die Gewährung des vom Beigeladenen begehrten Informationszugangs, getroffen. Dem steht die Formulierung des Tenors des Bescheids nicht entgegen, wonach die Informationen (erst) „nach eingehender Prüfung“ antragsgemäß erteilt werden (vgl. Ziff. 1 des Bescheidtenors) und diese Entscheidung hinsichtlich der Zugangsgewährung „unter der aufschiebenden Bedingung“ stehen soll, dass Ausschluss-, Beschränkungs- oder Ablehnungsgründe einer Informationsgewährung nicht entgegenstehen (vgl. Ziff. 2 des Bescheidtenors). Der Begründung zu Ziff. 1 des Bescheides lässt sich entnehmen, dass die Beklagte bei Erlass des Bescheides die von ihr vorzunehmende Prüfung sowohl hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen des Auskunftsanspruchs als auch hinsichtlich etwaiger Ausschlussgründe nach § 3 VIG oder sonstiger Versagungsgründe bereits vorgenommen hat. So führt sie in der Begründung aus, dass sie die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG als erfüllt ansehe; ein Ausschluss-, Beschränkungs- oder sonstiger Ablehnungsgrund, der einer Informationsgewährung entgegenstehen könnte, sei derzeit nicht bekannt oder ersichtlich. Mit Blick auf etwaige, dem Auskunftsanspruch entgegenstehende private Belange nach § 3 Satz 1 Nr. 2 VIG hat die Beklagte eine Abwägung nach § 3 Satz 2 Alt. 2 VIG getroffen. Sie kommt - wiederum generell für alle betroffenen Betriebe - zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe der Informationen überwiege. 45

Dass eine weitere, etwa auf konkrete Betriebe individualisierte Prüfung durch die Beklagte nicht mehr erfolgt, zeigt sich insbesondere daran, dass kein weiterer 46

Bescheid gegenüber dem Beigeladenen ergangen ist. Dessen Antrag vom 17. Januar 2013 hat die Beklagte damit abschließend mit Bescheid vom 24. April 2013 - positiv - beschieden. In diesem Sinne spricht die Beklagte auf Seite 2 ihres Bescheides (Begründung zu Ziff. 1 am Ende) selbst von einem Bescheid, der den Beigeladenen als Antragsteller begünstigt. Die im Tenor zu Ziff. 2 aufgenommene „aufschiebende Bedingung“ begründet die Beklagte allein mit dem Verfahrenserfordernis, auch in künftigen Fällen zur Anhörung betroffener Dritter verpflichtet zu sein. Die weiteren Ausführungen der Beklagten, dass sie, wenn die Information in diesen künftigen Fällen jeweils erteilt werden soll, gegenüber dem Beigeladenen keinen neuen Bescheid erteilen wird, lassen erneut darauf schließen, dass der Bescheid vom 24. April 2013 als eigentliche Regelung der Informationszugangsgewährung zu verstehen ist.

Das an die Klägerin gerichtete Schreiben der Beklagten vom 13. Juni 2013 ist, anders als das Verwaltungsgericht meint, nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren, den die Klägerin mit einer Anfechtungsklage anfechten könnte. Dem Schreiben fehlt es an einer Regelungswirkung im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG NRW. Es handelt sich lediglich um ein Bekanntgabeschreiben, mit dem die Beklagte der Klägerin als betroffener Dritten - entsprechend § 5 Abs. 2 Satz 3 VIG - ihre Entscheidung über den Antrag des Beigeladenen mitgeteilt hat und mit dem die Klagefrist in Lauf gesetzt wird. Dies folgt ohne Weiteres aus den Angaben in der Bezugszeile des Schreibens („Mitteilung über erteilten Bescheid bezüglich des Zugangs zu Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachung im Gastronomiebereich“), den Ausführungen im Schreiben selbst („Daher gebe ich Ihnen nun bekannt, dass ich der Verbraucherzentrale NRW den in Kopie beigefügten Bescheid vom 24. April 2013 erteilt habe.“) sowie der dem Schreiben beigefügten Rechtsbehelfsbelehrung, wonach „gegen den erteilten Bescheid“ innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage erhoben werden kann. Dass die Beklagte ihre gegenüber dem Beigeladenen getroffene Entscheidung (auch) in dem Schreiben an die Klägerin vom 13. Juni 2013 näher erläutert und auf von dieser vorgebrachte Einwände eingeht, ändert nichts an der fehlenden Verwaltungsaktqualität; eine Regelung gegenüber der Klägerin trifft die Beklagte mit diesen Ausführungen nicht. 47

Auch wenn der Klageantrag der Klägerin in erster Instanz (zuletzt) auf die Aufhebung von zwei Bescheiden gerichtet war, liegt keine Klageänderung im Sinne des § 91 VwGO i. V. m. § 125 Abs. 1 VwGO vor, die nach einem stattgebenden Urteil erster Instanz - wie hier - durch den obsiegenden Kläger im Berufungsverfahren grundsätzlich nur im Wege einer - hier jedoch nicht eingelegten - Anschlussberufung erfolgen könnte. 48

Vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 10. März 2016 - 13 A 2395/07 -, juris, Rn. 125 ff. m. w. N. 49

Denn der Streitgegenstand des anhängigen Verfahrens ist nicht geändert worden. Was Streitgegenstand des Verfahrens ist, wird durch das im (angekündigten) Antrag zum Ausdruck kommende Begehren des Klägers sowie durch den Lebenssachverhalt bestimmt, der diesem Begehren zugrunde liegt. Danach war Streitgegenstand des Verfahrens von Anfang an die Informationsweitergabe an den Beigeladenen. Das Begehren der Klägerin, diese Informationsweitergabe zu verhindern, sowie der zugrunde liegende Sachverhalt haben sich nicht geändert. 50

II. Die Klägerin ist nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Auf der Grundlage ihres Klagevorbringens ist eine Verletzung eigener Rechte durch den an einen Dritten 51

gerichteten Bescheid möglich. Diese Möglichkeit ist nur auszuschließen, wenn offensichtlich und nach keiner denkbaren Betrachtungsweise subjektive Rechte der Klägerin verletzt sein können.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 5. August 2015 - 6 C 9.14 -, juris, Rn. 11, vom 10. Oktober 2002 - 6 C 8.01 -, juris, Rn. 15 und vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 -, BVerwGE 111, 276 = juris, Rn. 32. 52

Die Klägerin kann im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO jedenfalls geltend machen, durch die angegriffene Auskunftserteilung an den Beigeladenen möglicherweise in ihrem grundrechtlich geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG verletzt zu sein. 53

1. Auf dieses Recht kann sich die Klägerin berufen. Sie ist als Gesellschaft bürgerlichen Rechts juristische Person im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG und kann damit Trägerin von Grundrechten sein. 54

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. September 2002 - 1 BvR 1103/02 -, NJW 2002, 3533 = juris, Rn. 6. 55

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, dessen Schutz bei juristischen Personen seine verfassungsmäßige Grundlage (allein) in Art. 2 Abs. 1 GG findet, 56

vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03 u.a. -, BVerfGE 118, 168 = juris, Rn. 150 ff.; Murswiek, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 2 Rn. 77, 57

ist dem Wesen nach auf die Klägerin anwendbar. Auch juristische Personen können individuelle Daten besitzen, deren Weitergabe oder Veröffentlichung schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Insofern besteht hinsichtlich staatlicher informationeller Maßnahmen auch für juristische Personen ein Schutzbedürfnis, das dem natürlicher Personen im Ansatz entspricht. 58

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03 u.a. -, BVerfGE 118, 168 = juris, Rn. 154; ebenso Becker, ZLR 2011, 391, 406. 59

2. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die aus dem Grundsatz der Selbstbestimmung abgeleitete Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden. Es verleiht dem Grundrechtsträger insbesondere Schutz vor unbegrenzter Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe der ihn betreffenden individualisierten oder individualisierbaren Daten. 60

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, BVerfGE 115, 320 = juris, Rn. 69 m. w. N., und Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/03 u.a. -, BVerfGE 65, 1 = juris, Rn. 146 ff. 61

Vom Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nur persönliche oder personenbezogene Daten umfasst. Unter personenbezogenen Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person zu verstehen. 62

Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, BVerfGE 128, 1 = juris, Rn. 156 m.w.N. 63

Steht - wie hier - das Recht einer juristischen Person auf informationelle Selbstbestimmung in Rede, ist bei der Bestimmung der Reichweite der Schutzgewährleistung zu berücksichtigen, dass der Tätigkeitskreis juristischer Personen in der Regel durch eine bestimmte Zwecksetzung begrenzt wird. Eine grundrechtlich erhebliche Gefährdungslage besteht deshalb (nur) dann, wenn die informationelle Maßnahme die betroffene juristische Person gerade in ihrer spezifischen Freiheitsausübung gefährdet. Maßgeblich kommt es insoweit auf die Bedeutung der betroffenen Information für den grundrechtlich geschützten Tätigkeitskreis der juristischen Person sowie auf den Zweck und die möglichen Folgen der Maßnahme an. 64

Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, BVerfGE 128, 1 = juris, Rn. 151 ff., und Beschluss vom 13. Juni 2007 - 1 BvR 1550/03 u.a. -, BVerfGE 118, 168 = juris, Rn. 150 ff. 65

Dies zugrundegelegt, berührt die Weitergabe der hier im Streit stehenden Informationen (insbesondere Name und Anschrift des Betriebs sowie der im Rahmen einer Betriebskontrolle ermittelte Punktwert) den Schutzbereich des Rechts der Klägerin auf informationelle Selbstbestimmung. Bei diesen Informationen handelt es sich um personenbezogene Daten der Klägerin. Dies gilt zunächst hinsichtlich des Namens und der Anschrift des Gastronomiebetriebs. Dass es sich dabei um Daten handelt, die ohnehin öffentlich bekannt sein dürften, ist unerheblich. Der Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erstreckt sich auch auf Basisdaten wie Name und Anschrift und auf offenkundige oder allgemein zugängliche Informationen. 66

Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, BVerfGE 128, 1 = juris, Rn. 158. 67

Aber auch der nachgefragte Punktwert ist ein personenbezogenes Datum. Er ist das (Teil-)Ergebnis einer behördlichen Risikobeurteilung, nach der die Einstufung des Betriebs in eine bestimmte Risikokategorie erfolgt, aus der sich wiederum die Kontrollhäufigkeit des Betriebs bestimmt (vgl. § 6 Abs. 1 AVV RÜb). Der Punktwert betrifft damit sachliche Verhältnisse des Gastronomiebetriebs. Zudem dürfte über den Namen und die Anschrift des Betriebs ohne Weiteres der betreffende Gastronomiebetreiber bestimmbar sein und lassen sich aus der Höhe des für den Betrieb ermittelten Punktwerts möglicherweise Rückschlüsse auf die gewerbe- oder gaststättenrechtliche Zuverlässigkeit des Betreibers ziehen. Die Klägerin wird durch die Herausgabe der nachgefragten Informationen auch unmittelbar in ihrer wirtschaftlich-unternehmerischen Tätigkeit berührt. Der durch die Beklagte für den klägerischen Betrieb ermittelte Punktwert wird unter der Angabe „Punkte der Berechnung Kontrollbarometer“ zur Veröffentlichung im Internet an den Beigeladenen herausgegeben. Dadurch sollen Verbraucherinnen und Verbraucher informiert werden; nach eigenen Angaben der Beklagten im Bescheid vom 24. April 2013 soll „auf diese Weise wesentlich zur Entscheidungsfindung im Konsumverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher“ beigetragen und gleichzeitig der „Qualitätswettbewerb der Betriebe“ gefördert werden. Danach geht es ersichtlich um wettbewerbsrelevante Informationen, deren Weitergabe gerade - auch - eine Einflussnahme auf das (Kauf-)Verhalten potentieller Kunden der Klägerin bezweckt. 68

3. Mangels einer entsprechenden Einwilligung der Klägerin stellt (bereits) die Weitergabe dieser Daten, d. h. die Gewährung des Informationszugangs an den 69

Beigeladenen, einen Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung dar.

4. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist zwar nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen des Grundrechts bedürfen allerdings einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die dem Gebot der Normenklarheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss. 70

Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/03 u.a. -, BVerfGE 65, 1 = 71 juris, Rn. 146 ff.; BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 - 6 C 9.11 -, juris, Rn. 27.

Ob im vorliegenden Fall der Eingriff durch eine solche gesetzliche Grundlage, namentlich durch die Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes, gerechtfertigt ist, ist jedoch eine Frage der Begründetheit der Klage. Für die Bejahung der Klagebefugnis genügt es, dass die Rechtswidrigkeit des Eingriffs nach dem Vorbringen der Klägerin nicht offensichtlich auszuschließen ist. Das ist hier der Fall. Nach den Ausführungen der Klägerin erscheint es nicht ausgeschlossen, dass es für die Weitergabe der streitigen Informationen an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage fehlt. 72

Folgt die Klagebefugnis der Klägerin danach bereits aus der möglichen Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, kann dahinstehen, ob die beabsichtigte Auskunftserteilung an den Beigeladenen möglicherweise auch die durch Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG geschützte Berufsfreiheit der Klägerin berührt, namentlich ob der Schutzbereich dieses Grundrechts eröffnet ist und ob ein, gegebenenfalls mittelbarer, Eingriff in den Schutzbereich vorliegt. 73

III. Vor Erhebung der Anfechtungsklage war im vorliegenden Fall abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Bescheides vom 24. April 2013 nicht in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Denn hier bestimmte § 110 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Justiz im Land Nordrhein-Westfalen (Justizgesetz Nordrhein-Westfalen - JustG NRW) vom 26. Januar 2010 in der bis zum 31. Juli 2013 geltenden Fassung im Sinne des § 68 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 VwGO, dass es einer Nachprüfung in einem Vorverfahren nicht bedurfte, wenn der Verwaltungsakt während des Zeitraums vom 1. November 2007 bis zum 31. Dezember 2013 bekannt gegeben worden war. In diesen Zeitraum fiel auch der hier angefochtene Bescheid vom 24. April 2013, den die Beklagte der Klägerin mit Schreiben vom 13. Juni 2013 bekannt gegeben hat. 74

B. Die Klage ist auch begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 24. April 2013 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der Beigeladene kann den begehrten Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz nicht beanspruchen. Zwar findet das Gesetz auf den vorliegenden Fall Anwendung (I.) und hat die Beklagte die gesetzlichen Verfahrensvorgaben eingehalten (II). Allerdings sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG nicht erfüllt (III.). 75

I. Das Verbraucherinformationsgesetz findet auf den vorliegenden Fall Anwendung. 76

1. Der Anwendbarkeit des Gesetzes steht zunächst nicht § 1 VIG entgegen. Danach erhalten durch das Verbraucherinformationsgesetz Verbraucherinnen und Verbraucher freien Zugang zu den bei informationspflichtigen Stellen vorliegenden Informationen über Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (Nr. 1) sowie über Verbraucherprodukte, die dem § 2 77

Nr. 26 des Produktsicherheitsgesetzes unterfallen (Nr. 2), damit der Markt transparenter gestaltet und hierdurch der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen und Verbraucherprodukten sowie vor Täuschung beim Verkehr mit Erzeugnissen und Verbraucherprodukten verbessert wird.

Diese Vorschrift, die entgegen ihrer amtlichen Überschrift weniger den Anwendungsbereich des Gesetzes als vielmehr dessen Zweck beschreibt, schließt die Anwendung des Verbraucherinformationsgesetzes auf den vorliegenden Fall nicht deshalb aus, weil sich das Informationszugangsbegehren des Beigeladenen nicht unmittelbar auf ein konkretes Erzeugnis oder Verbraucherprodukt bezieht. 78

Zwar wird teilweise unter Bezugnahme auf den Wortlaut des § 1 VIG die Auffassung vertreten, die Anwendbarkeit des Verbraucherinformationsgesetzes erfordere einen konkreten „Produktbezug“, setze also voraus, dass die begehrte Information in unmittelbarem Zusammenhang mit einem Erzeugnis oder einem Verbraucherprodukt stehe. 79

So Grube/Immel/Wallau, Verbraucherinformationsrecht, 2013, Teil D Rn. 17; Theis, DVBl. 2013, 627 (628); Rossi, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2014, § 1 VIG Rn. 5; offen lassend VG Berlin, Urteil vom 28. November 2012 - 14 K 79/12 - juris, Rn. 61. 80

Eine solche Beschränkung des Anwendungsbereichs des Verbraucherinformationsgesetzes lässt sich der Vorschrift des § 1 VIG indes nicht entnehmen. Schon der Wortlaut der Norm legt dies nicht zwingend nahe. Danach erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher Zugang zu „Informationen“ über Erzeugnisse und Verbraucherprodukte. Der Begriff der Informationen ist in § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG legaldefiniert. Nach diesem Begriffsverständnis des Gesetzes können Informationen durchaus aber auch solche ohne konkreten Produktbezug sein - wie etwa Daten über Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen oder Verbraucher (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG). Diese müssen ausweislich des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG nicht produktbezogen sein. Der Nachsatz „soweit sich die Verstöße auf Erzeugnisse oder Verbraucherprodukte beziehen“ bezieht sich nur auf die letztgenannte Tatbestandsalternative „Statistiken über Verstöße (...)“. 81

Vgl. auch BR Drs. 273/07, S. 21 (zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VIG a.F.). 82

Er wäre überflüssig, wäre ohnehin stets ein Bezug zu Erzeugnissen oder Verbraucherprodukten erforderlich. Auch Informationen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG müssen nicht zwingend unmittelbar produktbezogen sein. Von dieser Vorschrift werden beispielsweise auch festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Hygienevorschriften erfasst, die - wie etwa bei Vorgaben zur baulichen Beschaffenheit von Betriebsräumen oder zu Dokumentationspflichten - keinen Bezug zu einem konkreten Produkt oder Erzeugnis erfordern. Ein nicht zulässiges Abweichen von derartigen Hygienevorschriften muss nicht zwangsläufig zu einer negativen Beeinflussung eines konkreten Produkts oder Erzeugnisses führen. Dennoch sind derartige Abweichungen vom Tatbestand des Zugangsanspruchs nach dem eindeutigen Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG erfasst. Die Vorschrift lässt es demnach ausreichen, dass sich festgestellte Mängel potentiell auf Produkte oder Erzeugnisse auswirken können. Erforderlich, aber auch ausreichend ist danach auch ein nur mittelbarer Produktbezug. In diesem - weiten - 83

Sinne ist die Formulierung in § 1 VIG „Informationen über“ Erzeugnisse sowie Verbraucherprodukte zu verstehen.

Ein solches weites Verständnis entspricht auch der gesetzgeberischen Intention. 84
Eine Begrenzung des in § 2 VIG normierten Informationsanspruchs hat der Gesetzgeber durch die Einfügung des § 1 VIG in das Gesetz im Jahr 2012 weder hinsichtlich des Anspruchsgegenstands noch hinsichtlich des anspruchsberechtigten Personenkreises (§ 1 VIG: „Verbraucherinnen und Verbraucher“; § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG: „Jeder“) beabsichtigt. Die Neueinfügung des § 1 VIG hat er vielmehr damit begründet, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes zuvor nur aus der Gesetzesbegründung ersichtlich gewesen sei und nunmehr im Rechtstext selbst definiert werde, um die Auslegung des Gesetzes zu erleichtern und den zuständigen Vollzugsbehörden eine Rechtsanwendung ohne Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien zu ermöglichen. Zudem sollte der Gesetzeszweck der Schaffung von Transparenz in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, 85
BT-Drs. 17/7374, S. 14.

Insgesamt sollte mit dem Gesetz zur Änderung des Rechts der 86
Verbraucherinformation ein „Mehr“ an Informationen für die Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden, unter anderem durch die - etwa in § 1 Nr. 2 VIG wiedergegebene - Ausweitung des Anwendungsbereichs des Verbraucherinformationsgesetzes auf Verbraucherprodukte im Sinne des Produktsicherheitsgesetzes.

Vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 1, 2 und 15. 87

Dass dagegen eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf rein 88
produktbezogene Informationen erfolgen sollte, lässt sich der Gesetzesbegründung an keiner Stelle entnehmen.

2. Die Anwendung des § 2 Abs. 1 VIG ist nicht gemäß § 2 Abs. 4 VIG 89
ausgeschlossen. Der Beigeladene beansprucht hier eine Informationsgewährung durch die Beklagte auf der Grundlage des § 2 Abs. 1 VIG. Danach hat jeder nach Maßgabe des Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen dort näher bezeichneten Informationen. Nach § 2 Abs. 4 VIG gelten die Vorschriften des Gesetzes nicht, soweit in anderen Rechtsvorschriften entsprechende oder weitergehende Vorschriften vorgesehen sind. § 2 Abs. 4 VIG normiert damit eine Subsidiarität der Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes gegenüber anderen Rechtsvorschriften mit weitergehendem oder auch nur entsprechendem Regelungsgehalt. Derartige Rechtsvorschriften sollen Vorrang vor den Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes haben.

Vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 22 (Stellungnahme des Bundesrates) und S. 26 90
(Gegenäußerung der Bundesregierung); Schulz, Verbraucherinformationsgesetz, 2. Auflage 2013, Einleitung Nr. 3 und § 2 Nr. 7.

Aus der im Gesetzestext verwendeten Formulierung „soweit“ folgt, dass nur solche 91
Vorschriften als vorrangig in Betracht zu ziehen sind, die denselben Sachverhalt abschließend - sei es identisch, sei es abweichend - regeln.

92

So auch OVG NRW, Urteil vom 24. November 2015 - 8 A 1032/14 -, juris Rn. 47, zur Subsidiaritätsklausel des § 4 Abs. 2 IFG NRW.

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist zum einen in jedem Einzelfall zu prüfen, ob fachgesetzliche Regelungen entsprechende oder für die Verbraucher günstigere Vorschriften über den voraussetzungslosen Zugang zu behördlichen Informationen enthalten. Zum anderen sollen besondere gesetzliche Vorschriften über Geheimhaltungspflichten sowie Amts- und Berufsgeheimnisse unberührt bleiben. 93

Vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 26. 94

Dies zugrundegelegt, ist der vom Beigeladenen geltend gemachte Informationsanspruch nach § 2 Abs. 1 VIG nicht durch andere Rechtsvorschriften im Sinne des § 2 Abs. 4 VIG ausgeschlossen. Weder stellen § 40 LFGB oder Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002 vorrangige Vorschriften dar noch gewähren das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen oder Art. 7 VO (EG) Nr. 882/2004 im vorliegenden Fall dem Beigeladenen einen entsprechenden oder weitergehenden Informationsanspruch. 95

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, 96

vgl. zu einem Fall derartiger staatlicher Informationsgewährung OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 3. Juni 2014 – OVG 5 N 2.13 -, juris, sowie vorgehend VG Berlin, Urteil vom 28. November 2012 - 14 K 79/12 -, juris, 97

sind jedoch zwei Arten der Informationsgewährung, zwischen denen - nicht zuletzt hinsichtlich der jeweiligen wettbewerblichen Auswirkungen - gravierende Unterschiede bestehen. 98

Vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 - 7 B 22.14 -, juris, Rn. 12. 99

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. 100

Entsprechendes gilt für Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002. Auch diese Vorschrift regelt die aktive staatliche Informationstätigkeit, nicht aber einen in etwaiger Konkurrenz zu § 2 Abs. 1 VIG stehenden individuellen Informationszuganganspruch. 101

Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen gewährt dem Beigeladenen keinen entsprechenden oder weitergehenden Zugang zu Informationen. Zwar ist der Informationszuganganspruch des § 4 Abs. 1 IFG NRW wegen des weit gefassten Informationsbegriffs des § 3 Satz 1 IFG NRW jedenfalls hinsichtlich des Gegenstands der Informationsgewährung grundsätzlich weiter als der Anspruch aus § 2 Abs. 1 VIG. Allerdings gehört der Beigeladene als eingetragener Verein nicht zum anspruchsberechtigten Personenkreis nach § 4 Abs. 1 IFG NRW und kann er aus diesem Grund einen Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen nicht beanspruchen. 102

- Auch Art. 7 VO (EG) Nr. 882/2004 stellt in Bezug auf das hier geltend gemachte Informationszugangsbegehren keine die Anwendbarkeit des § 2 Abs. 1 VIG ausschließende Vorschrift dar. Gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 3 VO (EG) Nr. 882/2004 hat die Öffentlichkeit generell Zugang zu Informationen über die Kontrolltätigkeiten der zuständigen Behörden und ihre Wirksamkeit (Buchst. a) und zu Informationen gemäß Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002 (Buchst. b). Die Vorschrift erfasst danach nur einen Teil der Informationen, zu denen - auch - nach § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG grundsätzlich Zugang zu gewähren ist. Jedenfalls tatbestandlich vermittelt Art. 7 VO (EG) Nr. 882/2004 deshalb keinen im Sinne des § 2 Abs. 4 VIG entsprechenden oder weitergehenden Zugangsanspruch als § 2 Abs. 1 VIG. Die Frage, ob § 2 Abs. 4 VIG nur anspruchsbegründende oder aber auch anspruchbeschränkende Vorschriften erfasst, 103
- vgl. hierzu Rossi, in: Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2014, § 2 VIG Rn. 47 ff., 104
- und, wenn man dies bejahte, ob die in Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 VO (EG) Nr. 882/2004 normierten Geheimhaltungspflichten andere Rechtsvorschriften im Sinne des § 2 Abs. 4 VIG sind, die vorrangig vor den entsprechenden, in § 3 VIG normierten Ausschlussgründen anzuwenden sind, bedarf für den vorliegenden Fall, in dem es auf das Eingreifen von Ausschlussgründen nicht ankommt, keiner Entscheidung. 105
- II. Der Bescheid vom 24. April 2013 ist in Bezug auf die Klägerin unter Einhaltung der gesetzlichen Verfahrensvorgaben ergangen. Insbesondere ist die Klägerin vor Erlass des Bescheides mit Schreiben vom 19. März 2013 gemäß § 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 VIG i. V. m. § 28 VwVfG NRW ordnungsgemäß angehört worden. 106
- III. Der Beigeladene hat keinen Anspruch auf den begehrten Informationszugang. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG liegen nicht vollständig vor. Nach dieser Vorschrift hat jeder nach Maßgabe des Verbraucherinformationsgesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über bestimmte, in den Nummern 1 bis 7 näher bezeichnete Informationen, die bei einer Stelle im Sinne des § 2 Abs. 2 VIG unabhängig von der Art ihrer Speicherung vorhanden sind. Zwar ist der Beigeladene als eingetragener Verein anspruchsberechtigt und ist die Beklagte informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VIG. Zudem sind die vom Beigeladenen begehrten Informationen, insbesondere Namen und Anschriften der betreffenden Gastronomiebetriebe und die im Rahmen der behördlichen Risikobeurteilung jeweils ermittelten Punktwerte, bei der Beklagten vorhanden. Es handelt sich dabei jedoch nicht um Informationen nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG. 107
1. Das (Teil-)Ergebnis der behördlichen Risikobeurteilung in Form eines Punktwerts ist keine Information, zu der nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG Zugang zu gewähren wäre. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang zu allen Daten über von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellten Abweichungen - 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. 108

Dahinstehen kann, ob es sich bei dem Punktwert, der das Ergebnis einer Bewertung 109 wiedergibt, schon nicht um ein „Datum“ im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG handelt.

So OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. Mai 2014 - OVG 5 S 21.14 -, juris, 110 Rn. 25 ff., hinsichtlich der Übertragung des Ergebnisses einer lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfung in eine „Smiley-Liste“.

Jedenfalls ist der Punktwert keine festgestellte nicht zulässige Abweichung nach § 2 111 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG.

Der Begriff der Abweichung bezeichnet die objektive Nichteinhaltung der unter den 112 Buchstaben a bis c genannten Rechtsvorschriften. Ein vorwerfbares Verhalten des Lebensmittelunternehmers muss nicht vorliegen.

Vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 15; Falck, Verbraucherinformationsgesetz, 2. Auflage 113 2013, § 2 Ziff. 2.2.

Derartige Abweichungen gehören nur dann zu den grundsätzlich 114 herauszugebenden Informationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG, wenn sie nicht zulässig - also insbesondere nicht aufgrund gesetzlicher Vorschriften erlaubt - und von der zuständigen Stelle festgestellt worden sind.

Auf die Mitteilung einer solchen festgestellten nicht zulässigen Abweichung ist das 115 Informationsbegehren des Beigeladenen nicht gerichtet. Nach seinem Antrag vom 17. Januar 2013 begehrt er vielmehr Auskunft über die für den Betrieb der Klägerin durch die Beklagte vergebene „Punktebewertung der Hauptmerkmale II bis IV der Risikobewertung“. Bei dieser „Punktebewertung“ handelt es sich jedoch nicht um eine festgestellte nicht zulässige Abweichung von den in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a bis c genannten Rechtsvorschriften.

Der Punktwert ist vielmehr das (Teil-)Ergebnis einer von der Beklagten zur 116 Ermittlung der Kontrollhäufigkeit des Betriebes durchgeführten sog. risikoorientierten Kontrolle. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 AVV RÜb sind zu kontrollierende Betriebe - wie derjenige der Klägerin - in Risikokategorien einzustufen und die Kontrollhäufigkeit (Risikoklasse) dieser Betriebe zu bestimmen. Dabei ist ein risikoorientiertes Beurteilungssystem anzuwenden, das bestimmten, in Anlage 2 zu § 6 AVV RÜb konkretisierten Anforderungen entspricht (§ 6 Abs. 1 Satz 2 AVV RÜb). Bei der Durchführung dieser risikoorientierten Kontrolle verwendet die Beklagte das in Nummer 5 der Anlage 2 zu § 6 AVV RÜb beschriebene Beispielmodell zur risikoorientierten Beurteilung von Betrieben und orientiert sich als Beurteilungs- und Entscheidungshilfe an dem Leitfaden für die Risikobeurteilung von Lebensmittelbetrieben in Nordrhein-Westfalen (Stand: 13. Dezember 2012 - Version 2). Das Beurteilungssystem umfasst vier Hauptmerkmale, nämlich Betriebsart (I), Verhalten des Unternehmers (II), Verlässlichkeit der Eigenkontrollen (III) sowie Hygienemanagement (IV), für die jeweils mehrere Beurteilungsmerkmale festgelegt sind. Beurteilungsmerkmale sind

- für das Hauptmerkmal I: Betriebsart (1.) und Produktrisiko (2.), 117

- für das Hauptmerkmal II: Einhaltung lebensmittelrechtlicher Bestimmungen 118 (1.), Rückverfolgbarkeit (2.) und Mitarbeiterschulung (3.),

- für das Hauptmerkmal III: HACCP-basierte Verfahren (1.), 119 Eigenkontrolluntersuchungen (2.) und Temperatureinhaltung / Kühlung (3.),

- für das Hauptmerkmal IV: Bauliche Beschaffenheit / Instandhaltung (1.), 120
Reinigung und Desinfektion (2.), Personalhygiene (3.), Produktionshygiene (4.) und
Schädlingsbekämpfung (5.).

Für jedes Beurteilungsmerkmal nimmt die Beklagte eine Einstufung in eine 121
Risikokategorie bzw. Beurteilungsstufe durch die Vergabe von Punkten vor, wobei
jeweils eine Maximalpunktzahl vorgegeben ist. Anhand der Gesamtpunktzahl
bestimmt sie anschließend die Risikoklasse (von 1 bis 9) und leitet daraus die
Kontrollhäufigkeit (von arbeitstäglich bei Risikoklasse 1 bis dreijährlich bei
Risikoklasse 9) ab (vgl. Nummern 5.3.4 und 5.3.5 der Anlage 2 zu § 6 AVV RÜb).

Der vom Beigeladenen nachgefragte Punktwert (Einstufung in den Hauptmerkmalen 122
II bis IV), von der Beklagten als „Punkte der Berechnung Kontrollbarometer“
bezeichnet, gibt damit das Ergebnis einer behördlichen Risikobeurteilung wieder.
Eine Angabe zu etwaig festgestellten nicht zulässigen Abweichungen von
Rechtsvorschriften beinhaltet er dagegen nicht. Es mag zwar sein, dass aus der
Tatsache der Vergabe von Punkten auf eine oder mehrere Normabweichungen zu
schließen ist. Dem Punktwert selbst lassen sich aber keine konkreten Mängel oder
Beanstandungen entnehmen. Er beinhaltet zudem keine Aussage darüber, von
welcher Norm in welcher Weise abgewichen worden ist. Die Feststellung von
unzulässigen Normabweichungen ist auch nicht Gegenstand und Ziel der
Punktevergabe; vielmehr geht es um eine Risikobewertung zur Ermittlung der
Kontrollhäufigkeit. Im Übrigen ist das Informationsbegehren des Beigeladenen nicht
auf die Mitteilung einer konkreten Normabweichung gerichtet und will die Beklagte,
wie sie selbst wiederholt ausführt, mit der Herausgabe des Punktwerts auch keine
Auskunft über konkret festgestellte Abweichungen von Rechtsvorschriften erteilen.
Der Punktwert soll vielmehr - ohne die Einzelergebnisse der Risikobewertung, d. h.
die Punktevergabe in den einzelnen Beurteilungsmerkmalen offen zu legen - als
„Kontrollergebnis“ herausgegeben werden.

Der Auffassung der Beklagten, die Weitergabe einer bloßen Punktzahl sei für den 123
betroffenen Lebensmittelunternehmer weniger belastend als die - zulässige -
Benennung konkreter Normabweichungen und sei deshalb dem Grundsatz der
Verhältnismäßigkeit entsprechend als Minus von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG mit
erfasst, ist nicht zu folgen. Es ist schon nicht nachvollziehbar, warum die
Weitergabe des Punktwerts eine geringere Beeinträchtigung als die Weitergabe von
Daten über festgestellte Abweichungen von Rechtsvorschriften sein sollte. Letztere
ermöglicht eine Bewertung, wie gewichtig die Abweichung ist; bei einer bloßen
(Gesamt-)Punktzahl bleibt im Dunkeln, von welcher Art und Bedeutung die
Abweichungen sind. Jedenfalls aber ist die Weitergabe des Punktwerts vom
Wortlaut des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht erfasst. Eine Auslegung der
Vorschrift über den Wortlaut hinaus kommt nicht in Betracht. Denn § 2 Abs. 1 Satz 1
VIG legt abschließend fest, zu welchen Informationen der Zugangsanspruch
besteht. Ob Informationen im Sinne dieser Vorschrift vorliegen, ist eine Frage des
Tatbestands der Norm. Entgegen der Auffassung der Beklagten besteht bei der
Prüfung der tatbestandlichen Voraussetzungen der Norm für sie kein
Entscheidungsspielraum wie er etwa auf Rechtsfolgenseite im Rahmen einer
Ermessensentscheidung eröffnet ist. Gegen eine erweiterte Auslegung des § 2
Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG sprechen zudem systematische Erwägungen. An die
Informationen, die der Tatbestandsgruppe des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG
unterfallen, knüpft das Gesetz an mehreren Stellen besondere, teils erheblich in die
Rechte Betroffener eingreifende rechtliche Folgen. So bestimmt etwa § 3 Satz 5
VIG, dass der Zugang zu Informationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht unter

Berufung auf ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis abgelehnt werden darf. Zudem ist in diesen Fällen nicht nur der Name des Händlers, der das Erzeugnis oder das Verbraucherprodukt an Verbraucher abgibt, zu benennen, sondern darüber hinaus insbesondere auch der Name und die Anschrift des Herstellers sowie jedes Gliedes der Liefer- und Vertriebskette (vgl. § 3 Satz 6 Halbs. 1 VIG). Nach § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG haben Widerspruch und Anfechtungsklage in den in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG genannten Fällen keine aufschiebende Wirkung. Derart weitreichende Rechtsfolgen lassen sich indes nur dann rechtfertigen, wenn eine nicht zulässige Abweichung, das heißt die nicht zulässige objektive Nichteinhaltung einer Rechtsnorm, festgestellt worden ist. Nur dann kommt dem öffentlichen Interesse, dem Informationsbedürfnis der Verbraucher, eine besondere, die privaten Belange derart überwiegende Bedeutung zu. Schließlich spricht auch der Sinn und Zweck des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG gegen das von der Beklagten befürwortete Normverständnis. Wie das Verbraucherinformationsgesetz insgesamt (vgl. § 1 VIG) dient der freie Zugang zu Informationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG im Besonderen der Schaffung von Transparenz und dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen oder Verbraucherprodukten. Die isolierte Herausgabe eines Punktwerts, dem sich keine konkreten Abweichungen von Rechtsvorschriften entnehmen lassen, vermag diesen Zweck nicht zu erfüllen.

Die Vergabe eines Punktwerts im Rahmen der behördlichen Risikobeurteilung ist auch nicht im Sinne der zweiten Tatbestandsalternative des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG eine Maßnahme oder Entscheidung, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben a bis c der Vorschrift genannten Abweichungen getroffen worden wäre. Denn die Bewertung eines Lebensmittelbetriebes mit Punkten ist - anders als etwa ein Bußgeldbescheid oder ein sonstiges verwaltungsbehördliches Einschreiten - keine Reaktion auf eine unzulässige Normabweichung. Sie dient, wie dargestellt, allein der Ermittlung der Kontrollhäufigkeit des betreffenden Betriebes, nicht aber der Feststellung, Beseitigung oder künftigen Verhinderung von konkreten Normabweichungen. Dass die Punktevergabe durch die Behörde nicht wie von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 VIG vorausgesetzt im Zusammenhang mit Normabweichungen steht, zeigt sich insbesondere daran, dass auch Betriebe, bei deren Kontrolle keinerlei Abweichungen oder sonstige Mängel festgestellt worden sind, bewertet werden - nämlich bestenfalls mit 0 Punkten. 124

2. Der Punktwert unterfällt auch nicht der - von den weiteren Tatbestandsgruppen des § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG einzig noch in Betracht kommenden - Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG. Danach besteht der Informationszugangsanspruch zu Daten über Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern, einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen, sowie Statistiken über Verstöße gegen in § 39 Abs. 1 Satz 1 LFGB und § 26 Abs. 1 Satz 1 ProdSG genannte Rechtsvorschriften, soweit sich die Verstöße auf Erzeugnisse oder Verbraucherprodukte beziehen. Die letztgenannte Tatbestandsvariante, auf die allein sich der Nachsatz zum Produktbezug bezieht, ist hier zweifellos nicht einschlägig. Bei dem von der Beklagten im Rahmen der Risikobeurteilung ermittelten Punktwert handelt es sich nicht um eine Statistik über Verstöße. Das Informationsbegehren des Beigeladenen lässt sich aber auch nicht unter die erstgenannten Varianten des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG - Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern, einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen - subsumieren. 125

- Zwar dürfte es sich bei den von der Beklagten durchgeführten routinemäßigen Betriebskontrollen um Überwachungsmaßnahmen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG handeln. 126
- So auch OVG NRW, Urteile vom 1. April 2014 - 8 A 654 und 655/12 -, juris, Rn. 127 bzw. 157, zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VIG a.F. 127
- Das Informationsbegehren des Beigeladenen ist jedoch nicht auf Auskünfte über derartige Überwachungsmaßnahmen, etwa über Anzahl oder Zeitpunkt von Maßnahmen nach den §§ 38 ff. LFGB, gerichtet. Vielmehr begehrt der Beigeladene die Nennung eines Punktwerts, der erst das (Teil-)Ergebnis eines weiteren behördlichen Akts, nämlich der behördlichen Risikobeurteilung, ist. 128
- Dieses (Teil-)Ergebnis der Risikobeurteilung ist auch nicht im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG eine Auswertung der Betriebskontrolle. Unter einer Auswertung ist im Allgemeinen das Ziehen oder Gewinnen von Schlüssen aus einem Befund zu verstehen. 129
- Vgl. <http://www.wortbedeutung.info/Auswertung/> 130
- Das Ergebnis der Risikobeurteilung ist indessen keine reine Schlussfolgerung aus den Befunden der Betriebskontrolle, sondern beruht auf einer eigenständigen Bewertung dieser Befunde durch den zuständigen Mitarbeiter oder die zuständige Mitarbeiterin der Beklagten. Bei der Vergabe der Punkte in den einzelnen Beurteilungsmerkmalen der Hauptmerkmale II bis IV steht dem Ersteller oder der Erstellerin der Risikobeurteilung dabei ein gewisser, wenn auch durch eine Maximalpunktzahl jeweils begrenzter Bewertungsspielraum zur Verfügung. Anders als eine Auswertung - etwa ein Laborergebnis - gibt eine derartige Punktebewertung auch keinen Aufschluss über das Ergebnis der Betriebskontrolle. Insbesondere ist aus dem bloßen Punktwert nicht zu erkennen, bei welchen Merkmalen aus welchen Gründen welche Punktzahl vergeben wurde. 131
- Der Sinn und Zweck des Verbraucherinformationsgesetzes, der sowohl in § 1 VIG seinen Niederschlag gefunden hat als auch den Gesetzesmaterialien zu entnehmen ist, bestätigen dieses anhand des Wortlauts gefundene Auslegungsergebnis. Zweck des Gesetzes ist nach § 1 VIG insbesondere die Schaffung von Transparenz - und dadurch die Erhöhung des Verbraucherschutzes. Dabei orientiert sich der Gesetzgeber am Leitbild des mündigen Verbrauchers, der befähigt werden soll, Kaufentscheidungen eigenverantwortlich zu treffen. 132
- Vgl. BR-Drs. 273/07, S. 1; BT-Drs. 16/5404, S. 1 und 7. 133
- Der Anspruchsteller soll grundsätzlich umfassend Einblick in den Informationsbestand der Verwaltung erhalten und so in den Stand versetzt werden, sich selbst ein Urteil - etwa über Eigenschaften von Produkten oder über hygienische Zustände in Betrieben - zu bilden. 134
- Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 - 7 B 22.14 - juris, Rn. 10. 135
- Ein isolierter Punktwert ist zur Erreichung dieses Ziels jedoch ungeeignet. Denn er lässt keinerlei Rückschlüsse über im Rahmen einer Betriebskontrolle etwaig festgestellte Mängel zu. Für den Verbraucher ist nicht zu erkennen, wie das Bewertungsergebnis zu Stande gekommen ist. Aus dem Punktwert kann insbesondere nicht auf die hygienischen Zustände in dem betreffenden Betrieb 136

geschlossen werden, da in der Risikobeurteilung auch Beurteilungsmerkmale wie etwa Mitarbeiterschulung, HACCP-Verfahren oder bauliche Beschaffenheit / Instandhaltung enthalten sind. Der Punktwert enthält auch - anders als vom Beigeladenen auf seinen Internetseiten ausgeführt - keinen Aussagewert dahingehend, ob „es in den Restaurants oder Imbissbuden sauber zugeht“, ob „auf der Pizza nicht falscher Schinken oder nachgemachter Käse aufgetischt wird“ oder ob „sich ein Betrieb in Sachen Sauberkeit und Kundeninformation korrekt verhält“. Ob tatsächlich Beanstandungen in dieser Hinsicht durch die Lebensmittelüberwachungsbehörde erfolgt sind, ist dem Punktwert nicht zu entnehmen. Markttransparenz und eine Unterstützung des Verbrauchers, eigenverantwortliche Kaufentscheidungen zu treffen, werden durch die Bekanntgabe des bloßen Punktwerts nicht geschaffen.

3. Liegen schon die tatbestandlichen Voraussetzungen des Auskunftsanspruchs nach § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG nicht vor, kommt es auf die Frage nach dem Eingreifen etwaiger den Informationszugangsanspruch beschränkender Ausschlussgründe nach § 2 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 3 VIG nicht an. 137

IV. Die Klägerin wird durch die Gewährung des Informationszugangs im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO in ihren Rechten verletzt. Die Weitergabe der begehrten Informationen an den Beigeladenen greift - wie ausgeführt - in das Recht der Klägerin auf informationelle Selbstbestimmung ein. Der Eingriff ist rechtswidrig, denn nach den oben gemachten Ausführungen fehlt es an einer ihn rechtfertigenden gesetzlichen Grundlage. Diese Verletzung ihres Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG kann die Klägerin mit der Anfechtungsklage abwehren, ohne dass es darauf ankäme, ob einzelnen Voraussetzungen des Informationszugangsanspruchs drittschützende Wirkung zukommt. 138

Die Frage nach dem Drittschutz offen lassend OVG NRW, Urteile vom 1. April 2014 - 8 A 654 und 655/12 -, juris, Rn. 102 bzw. 132. 139

Liegt die Rechtsverletzung der Klägerin bereits in der Verletzung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, kann offen bleiben, ob - wovon das Verwaltungsgericht ausgegangen ist - in der (bloßen) Weitergabe der Informationen auf Antrag eines Dritten hin auch ein - mittelbarer - Eingriff in das Grundrecht der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 GG liegt. 140

Bejahend jedenfalls für den Fall einer (hier dagegen nicht vorliegenden) aktiven staatlichen Verbraucherinformation etwa OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. Mai 2014 - OVG 5 S 21.14 -, juris, Rn. 18. 141

C. Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 154 Abs. 2, 3, 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, etwaige außergerichtliche Kosten des Beigeladenen nicht für erstattungsfähig zu erklären, weil dieser keinen Sachantrag gestellt und sich damit keinem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt hat. 142

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. 143

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 144

