

Gericht: Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 10. Senat
Entscheidungsdatum: 13.12.2019
Aktenzeichen: 10 S 1891/19
ECLI: ECLI:DE:VGHBW:2019:1213.10S1891.19.00
Dokumenttyp: Beschluss
Quelle: 
Normen: Art 19 Abs 4 GG, Art 10 EGV 178/2002, Art 17 Abs 2 EGV 178/2002, Art 2 Nr 10 EGV 882/2004, Art 7 EGV 882/2004 ... mehr

Auskunft nach dem Verbraucherinformationsgesetz bei lebensmittelrechtlichen Verstößen

Leitsatz

1. § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG ist mit Unionsrecht vereinbar. Die Verbraucherinformation unterhalb der Gefahrenschwelle auf der Grundlage innerstaatlichen Rechts ist unionsrechtlich nicht ausgeschlossen.(Rn.8)
2. § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG ist mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar. Das Aussetzungsverfahren gemäß § 80 Abs. 5 VwGO bietet den verfassungsrechtlich geforderten wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz.(Rn.9)
3. Die von Amts wegen erfolgende Information der Öffentlichkeit gemäß § 40 Abs. 1a LFGB und der antragsabhängige individuelle Informationszugang nach § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG betreffen unterschiedliche Regelungsgegenstände mit einer jeweils eigenen juristischen Rationalität. Nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers handelt es sich um „zwei Säulen, die sich ergänzen“ (BT-Drs. 16/5404, S. 8).(Rn.12)
4. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG erfasst jede objektive Abweichung von Rechtsvorschriften. Eine „nicht zulässige Abweichung“ im Sinne dieser Bestimmung muss nicht durch Verwaltungsakt festgestellt werden; ausreichend ist die entsprechende abschließende aktenkundige Feststellung der zuständigen Behörde unter Würdigung des Sachverhalts und der einschlägigen Rechtsvorschriften (wie BVerwG, Urteil vom 29.08.2019 - 7 C 29/17 - Leitsätze 4 und 5).(Rn.22)
5. Die öffentliche Weitergabe einer nach dem VIG rechtmäßig erlangten Information stellt kein rechtsmissbräuchliches Verhalten im Sinne des § 4 Abs. 4 VIG dar, sie entspricht grundsätzlich den Zielsetzungen des Gesetzes. Die von der zuständigen Behörde herausgegebene und gegebenenfalls veröffentlichte Information muss allerdings vollständig sein und deshalb auch über die mittlerweile erfolgte Behebung eines festgestellten Verstoßes unterrichten.(Rn.26)

Verfahrensgang

vorgehend VG Sigmaringen 5. Kammer, 8. Juli 2019, 5 K 3162/19, Beschluss

Tenor

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 8. Juli 2019 - 5 K 3162/19 - wird mit der Maßgabe zurückgewiesen, dass

der Antragsgegner ergänzend zu der gegenüber dem Beigeladenen geplanten Mitteilung darin noch den konkreten Rechtsverstoß benennt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen.

Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 5.000,- EUR festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Beschwerde der Antragstellerin wendet sich gegen einen Beschluss des Verwaltungsgerichts Sigmaringen, durch den das Begehren der Antragstellerin abgelehnt wurde, die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs vom 04.07.2019 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 25.06.2019 anzuordnen, mit dem dieser dem Beigeladenen antragsgemäß Auskunft nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) über die beiden letzten bei der Antragstellerin durchgeführten lebensmittelrechtlichen Kontrollen zu geben beabsichtigt. Die Beschwerde ist zwar statthaft und zulässig (A.), sie ist jedoch unbegründet (B.).

A.
- 2 Die Beschwerde ist zulässig (§ 146 VwGO), sie ist insbesondere frist- und formgerecht eingelegt worden (§ 147 VwGO) und genügt dem Darlegungserfordernis (§ 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO). Die Bedenken des Antragsgegners gegenüber der Statthaftigkeit der Beschwerde teilt der Senat nicht. Ein Antrag auf einstweilige Aussetzung der Vollziehung des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses (vgl. § 149 Abs. 1 Satz 2 VwGO) ist keine Voraussetzung für die Statthaftigkeit der Beschwerde. Unabhängig davon hat der Antragsgegner ausdrücklich erklärt, er werde „bis zur Entscheidung in diesem Beschwerdeverfahren mit der möglichen Informationsweitergabe abwarten“ (Blatt 313 der VGH-Akte). Vor diesem Hintergrund kann auch das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin in diesem Beschwerdeverfahren nicht in Abrede gestellt werden.

B.
- 3 Die Beschwerde ist aber unbegründet, weil der in ihr erhaltene Vortrag keine Korrektur des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses veranlasst (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO). Das Verwaltungsgericht hat den Eilantrag der Antragstellerin vielmehr zu Recht abgelehnt.
- 4 Der Eilantrag ist zulässig. Die von der Antragstellerin formulierte Bitte um „antragsgemäße Entscheidung“ kann sinnvollerweise nur als Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs verstanden werden. Der Eilantrag ist als Begehren auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung (§ 80a Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO) statthaft und auch sonst zulässig, da dem Widerspruch der Antragstellerin keine aufschiebende Wirkung zukommt (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO, § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG); denn es liegt hier ein Fall im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG vor. Allein darauf hat der Antragsgegner seine Entscheidung über die Gewährung des vom Beigeladenen begehrten Informationszugangs gestützt und daran unverändert festgehalten; die Heranziehung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG hat der Antragsgegner ausdrücklich abgelehnt. Der Hinweis der Antragstellerin im Schriftsatz vom 08.10.2019 auf Ausführungen des Beigeladenen zu § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VIG ist unbehelflich. Maßgebend für die rechtliche Einordnung des Informationszugangs(rechts) ist die Rechtsauf-

fassung des Antragsgegners und nicht etwa die Ansicht des Beigeladenen. Von einem „Wechsel der Anspruchsgrundlage“ - mit der Folge des Eintritts der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gemäß § 80 Abs. 1 VwGO - kann keine Rede sein.

- 5 Der Eilantrag ist aber nicht begründet. Maßgebend ist die Beurteilung der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats (vgl. Rudisile in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 150 Rn. 2). Der Sachverhalt ist zwischen den Beteiligten nicht umstritten. Die aufgeworfenen Rechtsfragen können im Eilverfahren geklärt werden; unter dem Vorzeichen des Art. 19 Abs. 4 GG ist dies angezeigt, wenn das Ergebnis des Eilverfahrens dem Resultat des Hauptsacheverfahrens entspricht (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.05.2019 - 9 S 584/19 - juris Rn. 8). Das Verwaltungsgericht hat zutreffend erkannt, dass der Hauptsacherechtsbehelf der Antragstellerin keine Aussicht auf Erfolg hat (I.) und auch eine Interessenabwägung zu keinem anderen Ergebnis führt (II.).
- I.
- 6 Die Entscheidung des Antragsgegners zur Gewährung des vom Beigeladenen beantragten Informationszugangs ist rechtmäßig. Der den Beigeladenen begünstigende Verwaltungsakt kann sich auf eine wirksame Rechtsgrundlage stützen (1.), die im konkreten Fall anwendbar ist (2. und 3.) und deren Voraussetzungen vorliegen (4.). Informationsverweigerungsgründe greifen im vorliegenden Fall nicht ein (5.). Auch die Art und Weise des vom Antragsgegner gewählten Informationszugangs ist vom Gesetz gedeckt (6.). Die (beabsichtigte) behördliche Informationsgewährung verstößt nicht gegen Grundrechte der Antragstellerin (7.). Eine eventuelle Weiterverwendung der erlangten Information seitens des Beigeladenen schließt den geltend gemachten Anspruch auf Informationszugang nicht aus (8.).
- 7 1. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sind die hier maßgeblichen VIG-Vorschriften weder unionsrechtswidrig noch verfassungswidrig. § 2 VIG stellt eine rechtswirksame Anspruchsgrundlage dar (a). § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG ist mit der Garantie eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) vereinbar (b).
- 8 a) § 2 VIG stellt keine unionsrechtlich unzulässige „überschießende Regelung“ des nationalen Rechts dar. Art. 10 und 17 Abs. 2 VO 178/2002/EG („BasisVO“) regeln die aktive staatliche Information der Öffentlichkeit und stehen dem individuellen Anspruch auf Informationszugang von vornherein nicht entgegen. Art. 7 VO 882/2004/EG („KontrollVO“) verschafft der Öffentlichkeit generell Zugang zu Informationen über die Kontrolltätigkeiten der zuständigen Behörden und ihre Wirksamkeit sowie zu Informationen gemäß Art. 10 VO 178/2002/EG. Erfasst ist danach nur ein kleiner Teil derjenigen Informationen, die von der Anspruchsnorm des § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG erfasst werden (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12.12.2016 - 13 A 941/15 - NVwZ-RR 2017, 447 Tz. 63). Entscheidend ist im vorliegenden Zusammenhang, dass Art. 10, 17 Abs. 2 VO 178/2002/EG und Art. 7 VO 882/2004/EG keine abschließenden Regelungen treffen (EuGH, Urteil vom 11.04.2013 - C-636/11 - NVwZ 2013, 1002 = NJW 2013, 1725 Tz. 29 ff.). Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist eine staatliche Information der Öffentlichkeit - um die es im konkreten Fall unmittelbar nicht geht - unionsrechtlich nicht nur zulässig, wenn ein Lebensmittel gesundheitsschädlich oder für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet ist. Richtig ist vielmehr, dass weder die EG-BasisVO noch die EG-KontrollVO eine Sperrwirkung für mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften zur Verbraucherinformation unterhalb der Gefahrenschwelle entfalten (BayVGH, Urteil vom 16.02.2017 - 20 BV 15.2208 - juris Rn. 61; zustimmend NdsOVG, Urteil vom 27.02.2018 - 2 LC 58/17 - juris Rn. 46;

VG Augsburg, Urteil vom 30.04.2019 - Au 1 K 19.242 - BeckRS 2019, 12743 Rn. 29; VG Weimar, Beschluss vom 23.05.2019 - 8 E 423/19 - juris Rn. 28). Speziell Art. 7 Abs. 2 VO 882/2004/EG normiert keine für sich genommen vollzugsfähige Regelung, sondern wird durch Absatz 3 der Bestimmung konkretisiert; es werden jedoch nur Abwägungsgesichtspunkte benannt, ein abwägungsfestes Informationsverbot wird nicht begründet (Gundel, ZLR 2013, 662, 666). Das nach der EuGH-Rechtsprechung im vorliegenden Zusammenhang nicht abschließend wirkende Unionsrecht steht der in § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG getroffenen Regelung somit nicht entgegen.

- 9 b) In prozessrechtlicher Hinsicht bestehen gegen § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin wird durch die gesetzliche Versagung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nicht in unzulässiger Weise verkürzt. Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet nicht die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen schlechthin, vielmehr kann der Gesetzgeber im öffentlichen Interesse die gesetzliche Suspensionsautomatik (§ 80 Abs. 1 VwGO) durchbrechen (BVerfG-K, Beschluss vom 14.09.2016 - 1 BvR 1335/13 - NVwZ 2017, 149 Tz. 19). Art. 19 Abs. 4 GG garantiert einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt; dazu gehört auch das Verfahren auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs (BVerfG-K, Beschluss vom 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - NVwZ 2013, 570 Tz. 18). In Bezug auf § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG hat es der Gesetzgeber nach Abwägung der widerstreitenden Interessen als sachgerecht angesehen, (lediglich) bei Informationen über Rechtsverstöße die sofortige Vollziehbarkeit der Verwaltungsentscheidung gesetzlich anzuordnen, „da hier regelmäßig ein überragendes Interesse der Öffentlichkeit an einer schnellen Information bestehen wird“ (BT-Drs. 17/7374, S. 18). Flankiert wird der gesetzliche Ausschluss der aufschiebenden Wirkung durch verfahrensrechtliche Sicherungen (§ 5 Abs. 4 Satz 2 und 3 VIG), die im Dienste eines wirksamen Rechtsschutzes stehen. Gegen diese gesetzliche Ausgestaltung des Rechtsbehelfsverfahrens bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken; wirksamer Rechtsschutz wird in VIG-Verfahren durch § 80 Abs. 5 VwGO gewährleistet (BayVGH a. a. O. Rn. 60; VG Weimar a. a. O. Rn. 4; VG Freiburg, Beschluss vom 20.08.2019 - 4 K 2530/19 - BeckRS 2019, 19973 Rn. 10).
- 10 2. Der Anwendungsbereich des VIG ist im vorliegenden Fall nicht durch dessen § 1 gesperrt. Mit der im Jahr 2012 erfolgten Einführung des neuen § 1 in das VIG wollte der Gesetzgeber die Auslegung des Gesetzes erleichtern und den zuständigen Vollzugsbehörden eine Rechtsanwendung ohne Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien ermöglichen (BT-Drs. 17/7374, S. 14). In der Sache umschreibt § 1 VIG weniger den Anwendungsbereich des Gesetzes als vielmehr dessen Zweck (OVG Nordrhein-Westfalen a. a. O. Tz. 46). Entscheidend für den Informationszugangsanspruch sind die in § 2 Abs.1 Satz 1 VIG in sieben Ziffern aufgefächerten Voraussetzungen für das subjektive Recht. Die von der Antragstellerin postulierte Verengung auf „Erzeugnisse“ findet in dieser Norm keinen Anhaltspunkt. Nach der Legaldefinition des Begriffs „Informationen“ in § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG können gemäß dem gesetzlichen Begriffsverständnis „Informationen“ auch solche ohne konkreten Produktbezug sein (OVG Nordrhein-Westfalen a. a. O. Tz. 49). Unabhängig davon liegt hier ein unmittelbarer Bezug zu konkreten Erzeugnissen (Produkten) vor; der Mängelbericht des Antragsgegners, zu dem der Beigeladene Zugang begehrt, benennt ausweislich des Anhörungsschreibens vom 29.05.2019 an die Antragstellerin konkrete Lebensmittel. Eine Einschränkung des Informationszugangsanspruchs gemäß § 2 Abs. 1

Satz 1 VIG bewirkt § 1 Nr. 1 VIG nicht (BayVGH a. a. O. Rn. 39; VG München, Beschluss vom 08.07.2019 - M 32 SN 19.1346 - BeckRS 2019, 14422 Rn. 38, 43).

- 11 3. Die Anwendbarkeit des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG scheidet auch nicht an der Subsidiaritätsklausel gemäß § 2 Abs. 4 VIG. Danach gilt das VIG nicht, soweit in anderen Rechtsvorschriften entsprechende oder weitergehende Vorschriften vorgesehen sind. Die Anforderungen dieser Bestimmung werden durch § 40 Abs. 1 und 1a LFGB nicht erfüllt. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sind jene LFGB-Bestimmungen keine mit Vorrang gegenüber § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG ausgestatteten spezielleren Regelungen.
- 12 a) § 2 Abs. 4 VIG regelt primär das rechtliche Verhältnis zwischen VIG-Ansprüchen und anderen Informationszugangsansprüchen (Falck, VIG, 2. Aufl., § 2 Anm. 5; Rossi in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, 2014, VIG § 2 Rn. 45, 49; Sicko in Debus, Informationszugangsrecht Baden-Württemberg, 2017, VIG § 2 Rn. 22). § 2 Abs. 4 ist auf Vorschlag des Bundesrates (BT-Drs. 17/7374, S. 22) in das Verbraucherinformationsgesetz aufgenommen worden. Die Bundesregierung spricht in ihrer zustimmenden Stellungnahme zum Verständnis der Subsidiaritätsklausel von „Vorschriften über den voraussetzungslosen Zugang zu behördlichen Informationen“ (BT-Drs. 17/7374, S. 26). Die markantesten Beispiele insoweit bilden die Informationsfreiheitsgesetze sowie die Umweltinformationsgesetze von Bund und Ländern und presserechtliche Informationsansprüche (Grube/Immel/Wallau, Verbraucherinformationsrecht, 2013, Teil D, VIG § 2 Rn. 59). Verwiesen wird nach dem Gesetzeszweck insbesondere auf Vorschriften, die dem Antragsteller umfangreichere Informationszugangsansprüche gewähren als das Verbraucherinformationsgesetz (Schulz, VIG, 2. Aufl., § 2 Anm. 7). Normativer Gehalt der Subsidiaritätsklausel gemäß § 2 Abs. 4 VIG ist danach die Regelung von Konstellationen, in denen nach Maßgabe subjektiver Rechte in verschiedenen Gesetzen eine Anspruchskonkurrenz besteht.
- 13 Die Absätze 1 und 1a des § 40 LFGB enthalten keine Anspruchsnorm, statuieren kein subjektives Recht, sind mithin keine Bestimmungen zu einem individuellen Anspruch auf Zugang zu behördlichen Informationen. Die behördliche Befugnis zur Information der Öffentlichkeit von Amts wegen ist gegenüber dem individuell geltend zu machenden Informationszugangsanspruch rechtlich ein aliud. Schon deshalb können § 40 Abs. 1 und 1a LFGB gegenüber § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG keine Spezialbestimmungen mit Anwendungsvorrang sein. Zutreffend wird von „zwei Säulen, die sich ergänzen“ gesprochen: „dem subjektiven Recht der Verbraucher auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen und der gesetzlichen Befugnis der Behörden zur Information der Öffentlichkeit von Amts wegen“ (so OVG Saarland, Beschluss vom 03.02.2011 - 3 A 270/10 - NVwZ 2011, 632, 633). Das Bundesverwaltungsgericht unterscheidet kategorial zwischen Akten „aktiver staatlicher Verbraucherinformation“ und „antragsgebundener Informationsgewährung“ und sieht zwischen beiden Arten der Informationsgewährung „gravierende Unterschiede“ (BVerwG, Beschluss vom 15.06.2015 - 7 B 22/14 - NVwZ 2015, 1297 Tz. 12). Diese Auffassung hat weithin Zustimmung gefunden (vgl. etwa BayVGH a. a. O. Rn. 54; OVG Nordrhein-Westfalen a. a. O. Tz. 59; VG Augsburg a. a. O. Rn. 26; VG Freiburg a. a. O. Rn. 22; VG Weimar a. a. O. Rn. 20; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 24.11.2016 - 17 K 1799/13 - BeckRS 2016, 119214 Rn. 108; VG Düsseldorf, Beschluss vom 07.06.2019 - 29 L 1226/19 - juris Rn. 68 f.). Mangels identischen Regelungsgehalts von § 40 Abs. 1 und 1a LFGB einerseits und § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG andererseits besteht schon keine Anspruchskonkurrenz, ein Anwendungsvorrang der LFGB-Bestimmung scheidet aus.

- 14 b) Der Vollständigkeit halber weist der Senat darauf hin, dass nicht einmal zwischen § 40 Abs. 1 und 1a LFGB und § 6 Abs. 1 Satz 3 VIG (Information der Öffentlichkeit von Amts wegen) ein Vorrangverhältnis besteht. LFGB und VIG verfolgen in diesem Punkt unterschiedliche Zielsetzungen. Während § 40 Abs. 1 LFGB der Gefahrenabwehr und Risikoprävention dient, zielt § 6 Abs. 1 Satz 3 VIG auf die schlichte Verbraucherinformation (OVG Saarland a. a. O. in Bezug auf § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG 2008); § 40 Abs. 1a LFGB knüpft an bestimmte Rechtsverstöße an und macht diese gegenüber der Öffentlichkeit transparent (BT-Drs. 17/7374, S. 20). Deshalb findet § 6 Abs. 1 Satz 3 VIG (als bloße Ermessensnorm) für die Publikumsinformation im Lebensmittelsektor unterhalb der Schwellen des § 40 Abs. 1 und 1a LFGB ein breites Anwendungsfeld; umfasst ist unter anderem die Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse einzelner Betriebsprüfungen (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28.05.2014 - OVG 5 S 21/14 - NVwZ-RR 2014, 843, 844).
- 15 c) Angesichts unterschiedlicher Regelungsgegenstände von § 40 LFGB einerseits und § 2 Abs. 1 VIG andererseits kann auch von einer „unzulässigen Umgehung“ der Anforderungen des § 40 Abs. 1a LFGB im Falle der Anspruchsgewährung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG (so beispielsweise VG Regensburg, Beschluss vom 27.05.2019 - RO 5 S 19.780 - BeckRS 2019, 12098 Rn. 29; dem in st. Rspr. folgend VG Würzburg, Beschluss vom 11.06.2019 - W 8 S 19.625 - BeckRS 2019, 12610 Rn. 21, 22; zuletzt etwa Beschluss vom 19.09.2019 - W 8 S 19.1199 - juris Rn. 18 ff., 30; gleichsinnig Kluge, ZLR 2019, 518, 524 ff.) keine Rede sein. „Umgehung“ setzt im Rechtssinne einen (zumindest teilweise) identischen Regelungsgehalt zweier Tatbestände mit divergierenden Anforderungen (und gegebenenfalls abweichenden Rechtsfolgen) voraus; das trifft bei einer aktiven staatlichen Informationsmaßnahme (nach dem LFGB) einerseits und dem individuellen Informationszugangsanspruch (nach dem VIG) andererseits nicht zu, selbst wenn der Informationszugangsberechtigte anschließend eine private Veröffentlichung veranlasst (VG München a. a. O. Rn. 69). Auch insoweit besteht rechtlich ein kategorialer (und nicht nur ein gradueller) Unterschied: Mit dem aktiven Informationshandeln wirkt der Staat unter Inanspruchnahme amtlicher Autorität direkt auf den öffentlichen Kommunikationsprozess ein; die Auswirkungen einer antragsgebundenen Informationsgewährung auf das Wettbewerbsgeschehen bleiben dahinter qualitativ und quantitativ weit zurück, einer anschließend erfolgenden Veröffentlichung Privater mit einer gewissen Breitenwirkung fehlt die Autorität einer staatlichen Publikation (BVerwG a. a. O. Tz. 12).
- 16 Die Übertragung der gesetzlichen Anforderungen für die aktive staatliche Publikumsinformation auf die antragsbasierte Informationsgewährung nach dem VIG (wegen einer zu erwartenden Internetveröffentlichung) infolge einer - angeblich - vergleichbaren Wirkung (so VG Ansbach, Urteil vom 12.06.2019 - AN 14 K 19.773 - BeckRS 2019, 15084 Rn. 27; Kluge, ZLR 2019, 518, 526 ff.) kommt einer aus Gründen der Gewaltenteilung verfassungsrechtlich unzulässigen Ersatzgesetzgebung seitens der Verwaltungsrechtsprechung gleich. Unabhängig davon trifft, wie anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung vorstehend dokumentiert, die Prämisse jener Rechtsauffassung nicht zu. Schon bei der Schaffung des VIG 2008 hat der Gesetzgeber ausdrücklich zwischen dem individuellen Zugang zu amtlichen Informationen und der aktiven behördlichen Information der Öffentlichkeit unterschieden (BT-Drs. 16/5404, S. 8: „zwei Säulen, die sich ergänzen“). An diesem Konzept ist bei der Entwicklung des VIG 2012 mit gleichzeitiger Änderung des § 40 Abs. 1 LFGB und Einfügung des § 40 Abs. 1a LFGB (Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation vom 15.03.2012, BGBl I S. 476) festgehal-

ten worden (BT-Drs. 17/7374, S. 12: „Optimierung des VIG“, „flankiert durch eine Ausweitung der Verpflichtung der Behörden zur aktiven Information der Öffentlichkeit gemäß § 40 LFGB“). Beide Teilsysteme des Verbraucherinformationsrechts folgen, wie dargestellt, unterschiedlichen Rationalitäten. Konsequenterweise normiert § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG andere Voraussetzungen und eine andere Rechtsfolge als § 40 Abs. 1 und 1a LFGB. Die objektive Gesetzeslage ist von den Verwaltungsgerichten angesichts ihrer Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3, Art. 97 Abs. 1 GG) zu respektieren. Eine Übertragung von Anforderungen des § 40 Abs. 1a LFGB auf den VIG-Anspruch scheidet aus (VG Augsburg a. a. O. Rn. 28; VG München a. a. O. Rn. 64 f.; VG Weimar a. a. O. Rn. 21). Hält ein Verwaltungsgericht - anders als der Senat - § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG aus verfassungsrechtlichen Gründen für nicht hinnehmbar, ist es auf den Weg nach Art. 100 Abs. 1 GG verwiesen; es steht ihm aber nicht zu, die Gesetzesbindung abzustreifen.

- 17 4. Im vorliegenden Fall hat der Antragsgegner zutreffend erkannt, dass der Beigeladene gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG einen Anspruch auf Zugang zu den von ihm begehrten Informationen hat. Zweifel bestehen weder an der Anspruchsberechtigung (a) noch an dem tauglichen Gegenstand der Information (b). Dabei ist zu gewärtigen, dass die in der Anspruchsnorm verwendeten Begriffe weit auszulegen sind (BVerwG a. a. O. Tz. 11 unter Hinweis auf die Begründung zum VIG 2008 in BT-Drs. 16/5405, S. 10). Letztlich kommt es hier darauf nicht an, weil die Voraussetzungen der Anspruchsgrundlage unzweifelhaft vorliegen.
- 18 a) Die Anspruchsberechtigung des Beigeladenen steht außer Frage. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG hat „Jeder“ einen Anspruch auf Zugang zu den in Ziffern 1 bis 7 aufgelisteten Informationen. Als natürliche Person ist der Beigeladene „Jeder“ im Sinne der Anspruchsnorm. Indem das Gesetz von einem „freien Zugang“ spricht, verdeutlicht es, dass der Informationszugang „von keinem besonderen Interesse oder einer Betroffenheit abhängig ist“ (so BT-Drs. 16/5404, S. 10). Das Informationsinteresse des Beigeladenen ist folglich ebenso unbeachtlich wie sein Motiv; nach der objektiven Gesetzeslage kommt es auch nicht darauf an, welche Interessen eine hinter dem Beigeladenen stehende und ihn unterstützende Plattform verfolgen mag (VG Düsseldorf a. a. O. Rn. 34, 36). § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG normiert ein „Jedermannsrecht“, das Einschränkungen mittels gewillkürter Zuschreibungen nicht zugänglich ist (BayVGH a. a. O. Rn. 26; NdsOVG a. a. O. Rn. 47). Deshalb sind die in diesem Zusammenhang angestellten Erwägungen der Antragstellerin zur Instrumentalisierung des VIG-Antrags für politische Ziele unbehelflich. Sollte hinter diesem Vortrag die Überlegung stehen, der Beigeladene fungiere als „Strohmann“, wäre auch dieser Aspekt im Rahmen der Anspruchsnorm unbeachtlich (vgl. dazu auch VG München a. a. O. Rn. 53). Missbrauchsfälle werden im Rahmen des Verwaltungsverfahrens gemäß § 4 Abs. 4 VIG als Informationsverweigerungsgrund behandelt (dazu unten B. I. 5).
- 19 b) Die sachlichen Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG in Bezug auf den Anspruchsgegenstand liegen ebenfalls vor. Es muss sich um „nicht zulässige Abweichungen“ von bestimmten rechtlichen Anforderungen handeln, die behördlich „festgestellt“ worden sind.
- 20 aa) Das Gesetzesmerkmal „nicht zulässige Abweichungen“ bezeichnet die objektive Nichteinhaltung der in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a bis c VIG genannten Rechtsvorschriften; ein vorwerfbares Verhalten (als subjektives Element) muss nicht vorliegen (BayVGH a. a. O. Rn. 42; VG Düsseldorf a. a. O. Rn. 44; VG Gelsenkirchen a. a. O. Rn. 59). Diese Regelung ist unionsrechtskonform. Die Ersetzung des früheren Begriffs „Ver-

stöße gegen“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG 2008) durch das Merkmal „nicht zulässige Abweichungen“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG 2012) dient der Klarstellung (BT-Drs. 17/7374, S. 14 f.: Ahndung des Verstoßes in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren ist nicht erforderlich), maßgebend bleibt in der Sache die Legaldefinition der EG-KontrollVO (BT-Drs. 17/7374, S. 15). Erfasst ist danach „die Nichteinhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts“ (Art. 2 Nr. 10 VO 882/2004/EG).

- 21 Diese Anforderung ist vorliegend erfüllt. Bei der Kontrolle am 15.08.2018 hat der Antragsgegner abweichend von der rechtlichen Vorgabe für die betroffenen Tiefkühlprodukte (-18^o C) Temperaturen von zweimal -6,3^o C sowie einmal -1,9^o C gemessen und dabei „angetaute Ware von weicher Konsistenz“ registriert. Erkannt wurden demnach von der Behörde unmittelbar produktbezogene Abweichungen, obwohl es darauf nicht einmal ankommt (BayVGH a. a. O. Rn. 36 ff.; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 29.08.2019 - 7 C 29.17 - juris Rn. 24-26). § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG verlangt nicht, dass der Rechtsverstoß (im Sinne der nicht zulässigen Abweichung von lebensmittelrechtlichen Vorschriften) noch andauert (BayVGH a. a. O. Rn. 53; VG Augsburg a. a. O. Rn. 40; VG Weimar a. a. O. Rn. 14). Einen derartigen Eindruck versucht der Antragsgegner auch gar nicht zu vermitteln. Im Gegenteil, die an den Beigeladenen zu richtende Information enthält die Klarstellung, dass laut Rückmeldung des Betriebes die betroffenen Lebensmittel am 16.08.2018 aus dem Verkehr genommen worden seien. Der Fortbestand behördlich bemängelter Umstände wird damit ausdrücklich negiert, zumal der Antragsgegner zusätzlich Eigenkontrollmaßnahmen der Antragstellerin zur Vermeidung zukünftiger Unterbrechungen von Kühlketten anführt.
- 22 bb) Tauglicher Anspruchsgegenstand sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 VIG nur Informationen über „festgestellte“ nicht zulässige Abweichungen von lebensmittelrechtlichen Anforderungen. Gesetzlich nicht gefordert ist, dass die „nicht zulässige Abweichung“ durch (bestandskräftigen) Verwaltungsakt „festgestellt“ wird (BayVGH a. a. O. Rn. 48; bestätigt durch BVerwG a. a. O. Rn. 30-32). Da es sich im Fall eines Rechtsverstoßes auch um ein rechtsnormatives Werturteil handelt, muss die „nicht zulässige Abweichung“ jedoch von der zuständigen Überwachungsbehörde (und z. B. nicht nur von einem Untersuchungslabor) festgestellt werden (Senatsurteil vom 13.09.2010 - 10 S 2/10 - NVwZ 2011, 443, 444 zum VIG 2008). Demnach genügt ein Untersuchungsergebnis in einem naturwissenschaftlich-technischen Sinne den gesetzlichen Anforderungen nicht, hinzutreten muss die rechtliche Würdigung des Untersuchungsergebnisses durch die zuständige Überwachungsbehörde mit Darlegung der Gründe, die zu dem Verdikt „nicht zulässige Abweichungen“ führen (BayVGH a. a. O. Rn. 47; VG Augsburg a. a. O. Rn. 38). Dies entspricht der Intention des Gesetzgebers anlässlich der sprachlichen Fassung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG: Nicht hinreichend sei eine „Beanstandung“ von Untersuchungsämtern auf der Basis naturwissenschaftlich-analytischer Erkenntnisse, vielmehr bedürfe die „Feststellung“ einer zusätzlichen juristisch-wertenden Einordnung seitens der zuständigen Überwachungsbehörde (BT-Drs. 17/7374, S. 15).
- 23 Den gesetzlichen Anforderungen ist der Antragsgegner mit seinen Darlegungen im Schreiben vom 29.05.2019 noch nicht gerecht geworden. Die rechtliche Einordnung der in tatsächlicher Hinsicht bei der Kontrolle am 15.08.2018 vorgefundenen Mängel ist jedoch mittlerweile erfolgt (Blatt 315 der VGH-Akte): auf konkrete Lebensmittel (Inhalt einer Tiefkühltruhe) bezogener Verstoß gegen § 2 Abs. 4 der Verordnung über tiefgefrorene Lebensmittel (TLMV) vom 22.02.2007 (BGBl. I S. 258), zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung zur Anpassung von Verordnungen nach dem BVELV-Vertrag von Lissa-

bon-Anpassungsgesetz vom 13.12.2011 (BGBl. I S. 2720). Dies hat der Senat nach dem hier maßgeblichen Zeitpunkt für die Sach- und Rechtslage zu berücksichtigen. Zudem wird der Rechtsverstoß von der Antragstellerin nicht in Zweifel gezogen. Nicht zulässige Abweichungen sind demnach im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG „festgestellt“.

- 24 5. Der Herausgabe der vom Beigeladenen begehrten Informationen stehen Verweigerungsgründe nicht entgegen. Ein Ausschlussgrund gemäß § 3 VIG liegt nicht vor (a). Das Begehren ist auch nicht als missbräuchlich gestellter Antrag im Sinne des § 4 Abs. 4 VIG abzulehnen (b).
- 25 a) Der Schutz personenbezogener Daten (§ 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a VIG) steht dem Anspruch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht entgegen. Soweit die Weitergabe von Informationen durch den Antragsgegner als Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 4 Nr. 1 und 2 VO 2016/679/EU) zu werten sein sollte, wäre der Vorgang gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c, Abs. 3 Satz 1 VO 2016/679/EU gerechtfertigt. Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c VO 2016/679/EU ist die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig, wenn sie zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der der Verantwortliche unterliegt, erforderlich ist. Diese Bestimmung legitimiert das „Ob“ der Verarbeitung personenbezogener Daten, das „Wie“ bestimmt sich auf der Grundlage des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b VO 2016/679/EU nach mitgliedstaatlichem Recht (Frenzel in Paal/Pauly, Datenschutz-Grundverordnung - Bundesdatenschutzgesetz, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO Rn. 18). Erfasst sind danach unter anderem Informationspflichten öffentlicher Stellen nach Maßgabe insbesondere von IFG, UIG und VIG (Frenzel a. a. O.; Schaffland/Holthaus in Schaffland/Wiltfang, Datenschutz-Grundverordnung - Bundesdatenschutzgesetz, EL 10/2019, Art. 6 DS-GVO Rn. 111). Im vorliegenden Zusammenhang steht der Schutz personenbezogener Daten (§ 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a VIG) der Informationspflicht des Antragsgegners nicht entgegen, weil das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe von Informationen über Verstöße gegen das Lebensmittelrecht (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG) überwiegt (§ 3 Satz 2 VIG). Prägend sind insoweit die gesetzlichen Wertungen nach § 5 Abs. 4 Satz 1 und § 7 Abs. 1 Satz 2 VIG. Dadurch wird ein herausragendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe von Informationen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG deutlich zum Ausdruck gebracht. Umstände des konkreten Falles stehen dem nicht entgegen, da es um die Offenbarung wahrer Tatsachen ohne eine „Prangerwirkung“ geht (Einzelheiten dazu unten B. II. 2.). Steht dem VIG-Anspruch des Beigeladenen ein gesetzlicher Ausschlussgrund nicht entgegen, handelt der Antragsgegner in Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung.
- 26 b) Ein Informationsverweigerungsgrund nach § 4 Abs. 4 VIG besteht ebenfalls nicht. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin liegt ein missbräuchlich gestellter Antrag des Beigeladenen nicht vor. Das Regelbeispiel des § 4 Abs. 4 Satz 2 VIG greift nicht, da der Beigeladene, soweit ersichtlich, nicht bereits über die begehrten Informationen verfügt. Zu § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG kann der Senat unentschieden lassen, ob die Bestimmung ausschließlich dem Allgemeininteresse (Schutz der öffentlichen Verwaltung und deren Funktionstüchtigkeit) dient und daher kein subjektives Recht vermittelt, auf das sich das von der (bevorstehenden) Verbraucherinformation betroffene Unternehmen berufen könnte (so BayVGH a. a. O. Rn. 32; daran anschließend VG Düsseldorf a. a. O. Rn. 58; VG Freiburg a. a. O. Rn. 18; VG München a. a. O. Rn. 72; VG Weimar a. a. O. Rn. 17). Denn ein Rechtsmissbrauch liegt in der Sache nicht vor.
- 27 Eine Legaldefinition des Begriffs „Rechtsmissbrauch“ enthält das VIG nicht. Die Gesetzesbegründung (zu § 3 Abs. 4 VIG 2008) erwähnt „querulatorische Begehren“, auf die

die informationspflichtigen Stellen angemessen reagieren können müssten (BT-Drs. 16/5404, S. 12). Ihren Rechtsgrund findet die Missbrauchsabwehr in dem auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB), der einer unzulässigen Rechtsausübung entgegensteht (zusammenfassend dazu Schoch, NVwZ 2019, 257, 258). Nur in äußerst seltenen Fällen kann der Vorwurf des Rechtsmissbrauchs erhoben werden. Das bedeutet, dass § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG restriktiv zu handhaben ist (Falck a. a. O. § 4 Anm. 2.4). Die Bestimmung darf nicht dazu genutzt werden, die Voraussetzungslosigkeit des VIG-Anspruchs (d. h. gesetzlicher Verzicht auf das Vorliegen eines besonderen Interesses oder einer Betroffenheit, Unbeachtlichkeit der vom Antragsteller mit dem Informationszugang verfolgten Ziele) zu konterkarieren. Deshalb kann von der fehlenden Erkennbarkeit sachlicher Motive für das Begehren auf Informationszugang nicht kurzerhand auf einen missbräuchlich gestellten Antrag geschlossen werden (Rossi a. a. O. § 4 Rn. 17).

- 28 Vor diesem Hintergrund kann zwischen einem behördenbezogenen Missbrauch (querulatorisches Begehren) und einem verwendungsbezogenen Missbrauch (Informationsverwendung außerhalb des Gesetzeszwecks) unterschieden werden (NdsOVG a. a. O. Rn. 84; VG Würzburg, Beschluss vom 14.08.2019 - W 8 S 19.1012 - BeckRS 2019, 18895 Rn. 21; ebenso zum Umweltinformationsrecht BVerwG, Urteil vom 23.02.2017 - 7 C 31.15 - NVwZ 2017, 1775 Tz. 70 m. w. N.). Die erstgenannte Konstellation, gekennzeichnet vor allem durch den Versuch einer Lähmung der Verwaltung sowie der Verzögerung von Verwaltungsverfahren und auch der Generierung von Anwaltsgebühren durch Anträge auf Informationszugang (Grube/Immel/Wallau a. a. O. § 4 Rn. 23; Schoch NVwZ 2019, 257, 258 f.), liegt hier offensichtlich nicht vor.
- 29 Ein verwendungsbezogener Missbrauch kann nicht etwa deshalb angenommen werden, weil der den Beigeladenen unterstützende Plattformbetreiber die Informationen erlangen und seinerseits im Internet veröffentlichen könnte. Zum einen steht angesichts der hier betroffenen, wenig skandalträchtigen Informationen nicht fest, ob es überhaupt zu einer Internetveröffentlichung seitens eines Dritten kommt. Zum anderen können Absichten eines Portalbetreibers nicht einfach dem Beigeladenen zugeordnet werden (vgl. VG München a. a. O. Rn. 73). Schließlich läge eine derartige Internetveröffentlichung keineswegs außerhalb der Zwecke des VIG. Im Gegenteil, es entspricht der ausdrücklichen Zwecksetzung des § 1 VIG, den Markt transparenter zu gestalten, sodass in einer Internetpublikation eine Stärkung des Verbraucherschutzes gesehen werden kann (VG Düsseldorf a. a. O. Rn. 64; VG München a. a. O. Rn. 73). Der VIG-Anspruchsteller ist sogar als „Sachwalter der Allgemeinheit“ bezeichnet worden (BayVGH, Beschluss vom 06.07.2015 - 20 ZB 14.977 - juris Rn. 11). Auch bei einer Zurückhaltung in der Verwendung derart zugespitzter Begrifflichkeiten kann hier von einem im Sinne des § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG missbräuchlich gestellten Antrag seitens des Beigeladenen keine Rede sein. Dem Beigeladenen lässt sich nicht entgegenhalten, dass sein Informationszugangsbegehren erkennbar nicht den Zwecken des VIG - Herstellung von Transparenz, Aufdeckung etwaiger Missstände - dient. Deshalb kann von einem „Rechtsmissbrauch“, der zur Ablehnung des VIG-Antrags führen müsste, nicht gesprochen werden.
- 30 6. Die Art und Weise des vom Antragsgegner in Aussicht gestellten Informationszugangs ist rechtlich nicht zu beanstanden (a). Allerdings muss die dem Beigeladenen zu übermittelnde Information ergänzt werden, um ein verfassungskonformes Verwaltungshandeln zu gewährleisten (b).

- 31 a) Der Informationszugang erfolgt durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise (§ 6 Abs. 1 Satz 1 VIG). Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs begehrt, darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden (§ 6 Abs. 1 Satz 2 VIG). Der Beigeladene hat in seinem Antrag vom 22.05.2019 um die Übermittlung von Informationen zu den beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen des Antragsgegners bei der Antragstellerin im in gebeten und dabei eine Antwort in elektronischer Form (E-Mail) gewünscht. Der Antragsgegner hat in seiner Entscheidung vom 26.06.2019 bestimmt, dass der Informationszugang „schriftlich per Post“ erfolgt. Dieser Regelung ist der Beigeladene nicht entgegengetreten. Damit ist der Bescheid vom 25.06.2019, soweit ersichtlich, gegenüber dem Beigeladenen bestandskräftig geworden.
- 32 Unabhängig davon ist die Art der Informationsgewährung von § 6 Abs. 1 Satz 2 VIG gedeckt, Ermessensfehler sind nicht erkennbar. Im Beschwerdeverfahren hat der Antragsgegner bekräftigt, Auskunft werde per Post erteilt, um eine automatische Veröffentlichung auf der Homepage „Frag den Staat“ zu verhindern; es liege demnach im Verantwortungsbereich des Anfragenden, ob er die gewährte Auskunft auf der Plattform „TopfSecret“ veröffentliche (Blatt 317 der VGH-Akte). Damit beruht die Art der Informationsgewährung auf Sachgründen, gegen die nichts zu erinnern ist.
- 33 b) In seiner Entscheidung zu - dem mittlerweile novellierten (vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes vom 24.04.2019, BGBl. I S. 498) - § 40 Abs. 1a LFGB hat das Bundesverfassungsgericht die zuständigen Behörden für verpflichtet erachtet, die Information der Öffentlichkeit über rechtswidriges Verhalten eines Unternehmens mit der Mitteilung zu verbinden, ob und wann ein Verstoß behoben worden sei; das sei verfassungsrechtlich unerlässlich, weil andernfalls die Fehlvorstellung entstehen könne, der Verstoß bestehe fort, obgleich es für die Verbraucherentscheidung regelmäßig eine Rolle spielen werde, ob und wie schnell ein Verstoß abgestellt worden sei (BVerfG, Beschluss vom 21.03.2018 - 1 BvF 1/13 - E 148, 40 Rn. 40). Da es insoweit um die Eignung einer Information zur Erreichung des Gesetzesziels geht, kann für das VIG nichts anderes gelten. Verfassungsgerichtlich wird in diesem Zusammenhang eine verfassungskonforme Anwendung des einschlägigen Gesetzesrechts angemahnt (BVerfG a. a. O. Rn. 41). Auch dieser Aspekt gilt für das VIG.
- 34 Der Antragsgegner hat sich in seinem Bescheid gegenüber dem Beigeladenen auf die Mitteilung der Kontrollergebnisse in Gestalt eines Mängelberichts konzentriert. Darin wird, wie bereits erwähnt, festgehalten, dass die von der Beanstandung betroffenen Lebensmittel einen Tag nach der Kontrolle aus dem Verkehr genommen worden seien; zudem wird mitgeteilt, dass diese Lebensmittel am 24.08.2018 von einem Entsorgungsfachbetrieb abgeholt worden seien. Diese Information zur Mängelbehebung entspricht den skizzierten verfassungsrechtlichen Vorgaben. Der Bescheid enthält jedoch nicht die von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG geforderte rechtliche Würdigung (dazu oben B. I. 4. b bb). Die isolierte Herausgabe eines Mängelberichts ohne juristisch-wertende Einordnung ist von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht gedeckt (VG Sigmaringen, Beschluss vom 18.04.2019 - 10 K 1068/19 - BeckRS 2019, 12476 Rn. 21). Damit ist die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung tangiert.
- 35 Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs kann gemäß § 80 Abs. 5 Satz 4 VwGO von Auflagen abhängig gemacht werden. Diese für den Fall eines erfolgreichen Eilantrags getroffene Regelung kann nach h. M. bei Ablehnung des Eil-

antrags mit der Folge herangezogen werden, dass die Eilentscheidung mit Auflagen zu Lasten des Antragsgegners verbunden wird (vgl. Darstellung und Kritik bei Schoch in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 80 Rn. 438 ff.). Der Senat macht von dieser Möglichkeit Gebrauch und verfügt gegenüber dem Antragsgegner, dass die im Schriftsatz vom 12.09.2019 auf Seite 3 formulierten rechtlichen Erwägungen (Blatt 315 der VGH-Akte) dem Beigeladenen ebenfalls mitgeteilt werden.

- 36 7. Die gesetzeskonforme Übermittlung der vom Beigeladenen begehrten Informationen stößt nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken. Die Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG sind nicht verletzt. Das gilt auch im Fall der Informationsweitergabe seitens des Beigeladenen (dazu noch nachf. 8.). Etwas anderes folgt für den vorliegenden Fall nicht aus der Entscheidung des OVG Hamburg (Beschluss vom 14.10.2019 - 5 Bs 149/19 - BeckRS 2019, 26284); das Gericht geht von einer offenen Sach- und Rechtslage im Eilverfahren aus, verweist die klärungsbedürftigen materiell-rechtlichen Fragen in das Hauptsacheverfahren und stützt seine Entscheidung unter der Prämisse offener Erfolgsaussichten in der Hauptsache auf eine Interessenabwägung (OVG Hamburg a. a. O. Rn. 10 ff.). Demgegenüber geht es im vorliegenden Zusammenhang um eine materielle Würdigung der Sach- und Rechtslage.
- 37 Das Grundrecht der Berufsfreiheit vermittelt kein Recht des Unternehmens, nur so von anderen dargestellt zu werden, wie es gesehen werden möchte oder wie es sich und seine Produkte selber sieht. Art. 12 Abs. 1 GG sichert die Teilhabe am Wettbewerb nach Maßgabe des Wettbewerbsrechts; die maßgeblichen Regeln beschränken die unternehmerische Berufstätigkeit am Markt (Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG) und sind zugleich Inhalts- und Schrankenbestimmungen der Eigentumsgarantie im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (BayVGH, Beschluss vom 06.07.2015 a. a. O. Rn. 13 und Beschluss vom 16.02.2017 a. a. O. Rn. 58; VG Düsseldorf a. a. O. Rn. 74; VG Gelsenkirchen a. a. O. Rn. 107; VG Weimar a. a. O. Rn. 27).
- 38 Hinzu kommt, dass das Gewicht eines Grundrechtseingriffs - falls ein solcher vorläge - relativiert wird, wenn ein betroffenes Unternehmen eine negative Publikumsinformation durch rechtswidriges Verhalten selbst veranlasst hat, umgekehrt also den Eingriff durch rechtstreues Verhalten hätte verhindern können (BVerfG a. a. O. Rn. 36 zu § 40 Abs. 1a LFGB a. F. mit Hinweis darauf, dass das Fehlverhalten angesichts seiner Konsequenzen für die Verbraucher einen Öffentlichkeitsbezug aufweise). Wird dieser Aspekt mit Blick auf § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG in Rechnung gestellt, besteht kein ernsthafter Zweifel daran, dass die hier maßgeblichen VIG-Bestimmungen die Schrankenvorbehalte von Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ausfüllen und einen eventuellen Grundrechtseingriff legitimieren.
- 39 8. Eine mutmaßliche Weiterverwendung der erlangten Informationen des Beigeladenen (einschließlich einer Veröffentlichung auf der Plattform „TopfSecret“) ist im vorliegenden Zusammenhang rechtlich unerheblich. Das VIG regelt im Fall eines Anspruchs lediglich die Herausgabe der begehrten Information an den Antragsteller; wie dieser mit der ihm erteilten Information umgeht, ist nicht (mehr) Regelungsgegenstand des VIG und der auf seiner Grundlage getroffenen Verwaltungsentscheidung (VG Augsburg a. a. O. Rn. 28; VG Freiburg a. a. O. Rn. 20). Folglich verbietet das VIG die Veröffentlichung der von der Behörde herausgegebenen Information nicht (VG Düsseldorf a. a. O. Rn. 72). Die informationspflichtige Stelle hat nach dem VIG keine Befugnis, eine eventuelle Weiterverwendungsabsicht des Antragstellers zu ergründen oder gar dagegen zu intervenieren (VG München a. a. O. Rn. 63; VG Weimar a. a. O. Rn. 23). Die gesetzliche Systematik ent-

spricht der Trennung zwischen dem Informationszugangsrecht nach dem VIG (strukturell gleichsinnig: IFG und UIG) und dem im IWG geregelten Informationsweiterverwendungsrecht; dieses begründet keinen Anspruch auf Informationszugang (§ 1 Abs. 2a IWG), sondern setzt das Zugangsrecht voraus und knüpft daran an (Richter, IWG, 2018, § 1 Rn. 50).

40 Die Entscheidung des Antragsgegners vom 25.06.2019 zur Informationsgewährung trägt der Gesetzeslage Rechnung, wie das Verwaltungsgericht richtig erkannt hat. Zutreffend wird betont, dass die weitere Verwendung erhaltener Informationen durch das VIG nicht geregelt werde; vielmehr erfolge die Weitergabe der Informationen in eigener Verantwortung (des Informationsempfängers), wobei das geltende Recht zu beachten sei. Ergänzend weist der Senat darauf hin, dass die einem Zugangsanspruch unterliegenden Informationen gemäß § 2a IWG grundsätzlich weiterverwendet werden dürfen; dabei handelt es sich um ein subjektives Recht auf Weiterverwendung (Richter a. a. O. § 2a Rn. 52). Auch diese Regelung zeigt, dass es der informationspflichtigen Stelle verwehrt ist, Verwendungsabsichten des VIG-Antragstellers zu erforschen und gegen eine mutmaßlich bevorstehende Weiterverwendung auf der Grundlage des VIG prophylaktisch vorzugehen.

II.

41 Unabhängig von der offensichtlichen Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Antragsgegners über die Gewährung des vom Beigeladenen beantragten Informationszugangs führt auch eine gerichtliche Abwägungsentscheidung in diesem Aussetzungsverfahren zu keinem anderen Ergebnis als die materiellrechtliche Prüfung der Sach- und Rechtslage. Es liegen keine Gründe vor, trotz der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Bescheids dem privaten Aufschubinteresse der Antragstellerin gegenüber dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Offenlegung der betreffenden Information den Vorrang einzuräumen. Dabei hat der Senat die konfligierenden Interessen im konkreten Fall zu würdigen.

42 1. Im Ausgangspunkt haben Verwaltung und Rechtsprechung die in § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG getroffene gesetzgeberische Grundentscheidung zum Ausschluss der aufschiebenden Wirkung zu respektieren und im Rahmen der Rechtsfindung zu beachten. Jene Bestimmung mag aus rechtspolitischen Gründen kritisiert werden, doch sie ist verfassungsmäßig (vgl. oben B. I. 1. b) und damit geltendes Recht. Mit § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG hat der Gesetzgeber bewusst von der in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO niedergelegten Option Gebrauch gemacht und betont, infolge der gesetzlich angeordneten sofortigen Vollziehbarkeit der behördlichen Entscheidung zur Auskunftserteilung verlagere sich der Rechtsschutz in das gerichtliche Eilverfahren (BT-Drs. 17/7374, S. 18 f.). Damit ist durch gesetzliche Abwägung entschieden, dass das öffentliche Interesse am Sofortvollzug gegenüber dem privaten Aufschubinteresse grundsätzlich Vorrang genießt.

43 In der Sache überwiegt das Interesse der Öffentlichkeit und des VIG-Antragstellers (als „Sachwalter der Allgemeinheit“) die privaten Interessen des betroffenen Unternehmens an der vorläufigen Geheimhaltung der begehrten Information allerdings nur in den Fällen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG. Lediglich in Konstellationen, in denen es um Rechtsverstöße im Lebensmittel- bzw. Futtermittelrecht geht, wird das öffentliche Interesse an einer schnellen Information gegenüber privaten Geheimhaltungsinteressen grundsätzlich höher gewichtet (VG Freiburg a. a. O. Rn. 10). Dieses Konzept hat der Gesetzgeber konsequent umgesetzt, wie auch die Kostenvorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 2 VIG zeigt. Für das gerichtliche Aussetzungsverfahren folgt daraus, dass es im Fall eines festgestellten

und nicht bestrittenen Rechtsverstoßes grundsätzlich bei der gesetzlichen Wertung des § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG bleibt und das öffentliche Interesse an der sofortigen Offenbarung der fraglichen Information vorrangig ist (VG Düsseldorf a. a. O. Rn. 84).

- 44 2. Besondere Umstände des konkreten Falles, die ausnahmsweise zu einem Überwiegen des Aufschubinteresses des betroffenen Unternehmens gegenüber dem öffentlichen Interesse am Sofortvollzug der Verwaltungsentscheidung führen könnten, liegen hier nicht vor. Dabei unterstellt der Senat zu Gunsten der Antragstellerin die Veröffentlichung der Informationen zu den Kontrollergebnissen des Antragsgegners vom 15.08.2018 (Mängelbericht einschließlich umgehender Beendigung der Rechtsverstöße) und vom 26.09.2018 (kein Verstoß) auf der Internetplattform „TopfSecret“.
- 45 a) Der Hinweis darauf, dass eine Übermittlung der begehren Informationen an den VIG-Antragsteller nicht mehr rückgängig zu machen sei, vermag das Aussetzungsinteresse im Einzelfall nicht zu begründen; denn genau diese irreversible Information (des VIG-Antragstellers und) der Öffentlichkeit ist ratio legis von § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG und bindet Verwaltung und Rechtsprechung (VG München a. a. O. Rn. 94). Sollte es zur Veröffentlichung der erwähnten Kontrollberichte über „TopfSecret“ kommen, wäre dagegen trotz der Irreversibilität des Vorgangs rechtlich im Grundsatz nichts einzuwenden. Auf die Gesetzeslage nach dem IWG ist bereits hingewiesen worden (vgl. oben B. I. 8.).
- 46 Verfassungsrechtlich ist geklärt, dass die Behauptung wahrer Tatsachen, die Vorgänge aus der Sozialsphäre betreffen, grundsätzlich hinzunehmen ist; hinzunehmen sind deshalb grundsätzlich auch Beeinträchtigungen, die sich aus nachteiligen Reaktionen Dritter auf eigene Verhaltensweisen des Betroffenen infolge der Offenlegung wahrer Tatsachen ergeben (BVerfG-K, Beschluss vom 29.06.2016 - 1 BvR 3487/14 - NJW 2016, 3362 Tz. 14 m. w. N.). Diese zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht entwickelte Verfassungsrechtsprechung hat Eingang in die Judikatur zur Beeinträchtigung der Berufsfreiheit durch öffentliche Äußerungen Privater gefunden; dabei unterliegen Privatpersonen - anders als der Staat - nicht generell einem Sachlichkeitsgebot (BVerfG-K, Beschluss vom 28.07.2004 - 1 BvR 2566/95 - DVBl 2005, 106, 108). Die - hier unterstellte - Veröffentlichung der Informationen über „TopfSecret“ wäre demnach - jedenfalls im Grundsatz - nicht zu beanstanden, wenn und solange sie wahrheitsgemäß und auch sonst rechtmäßig erfolgt; anderenfalls stünde der Antragstellerin zivilrechtlicher Rechtsschutz zur Verfügung.
- 47 b) Ausnahmsweise kann die Offenbarung wahrer Tatsachen unzulässig sein. Das betrifft insbesondere die „Prangerwirkung“ einer öffentlichen Äußerung. Eine „Anprangerung“ im Rechtssinne kann allerdings nur unter strengen Voraussetzungen angenommen werden. Am Beispiel des allgemeinen Persönlichkeitsrechts verlangt die Verfassungsrechtsprechung für die Bejahung einer Anprangerung, dass die öffentliche Äußerung zu einem bestimmten Verhalten einer Person „ein schwerwiegendes Unwerturteil des Durchschnittspublikums oder wesentlicher Teile desselben nach sich ziehen könnte“ (BVerfG-K, Beschluss vom 18.02.2010 - 1 BvR 2477/08 - NJW 2010, 1587 Tz. 26). Für die Unternehmensrechte gemäß Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG gelten gewiss keine weniger strengen Anforderungen. Überträgt man jene Grundsätze auf den vorliegenden Fall, könnte im Fall einer Veröffentlichung der fraglichen Kontrollberichte des Antragsgegners von einer „Prangerwirkung“ keine Rede sein, zumal aus ihnen hervorgeht, dass nicht sehr erhebliche Rechtsverstöße der Antragstellerin in Rede stehen. Die Publikation von Messergebnissen zu Temperaturen in einer Tiefkühltruhe in Verbindung sowohl mit der

rechtlichen Einordnung als auch mit der Information zur Beendigung der Rechtsverstöße binnen Tagesfrist wäre vielmehr weit von einer „Anprangerung“ entfernt.

- 48 Hinzu kommt, dass es im vorliegenden Zusammenhang nicht um Eindrücke und Beurteilungen eines Durchschnittspublikums geht. Dem Verbraucherinformationsrecht liegt vielmehr das „Leitbild des mündigen Verbrauchers“ zu Grunde (BT-Drs. 16/5404, S. 7). Davon ist bereits auszugehen, wenn einem VIG-Antragsteller bei der Behörde vorhandene Informationen „ungefiltert“ zugänglich gemacht werden (BVerwG a. a. O. Tz. 10). Für die an Verbraucher gerichtete Publikumsinformation gilt nichts anderes. Aus deren Wahrnehmung wäre die Annahme einer „Prangerwirkung“ durch die Veröffentlichung der hier fraglichen Kontrollberichte ziemlich fernliegend.
- 49 c) Schließlich ist auch nicht zu erkennen, dass das Bekanntwerden der beiden Kontrollberichte des Antragsgegners zu unzumutbaren Nachteilen für die Antragstellerin führen könnte. Eine Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz ist nicht ersichtlich und von der Antragstellerin auch nicht behauptet worden. Gravierende Verschiebungen der Marktchancen im Wettbewerb sind nicht zu erwarten. Insoweit sind monokausale Erklärungsmuster ohnehin nicht angebracht, da der wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens am Markt von vielen Faktoren abhängt (dazu VG Weimar a. a. O. Rn. 10). In einem solchen Gesamtzusammenhang erscheinen die beiden in Rede stehenden Kontrollberichte von nachgeordneter Bedeutung und von geringem Gewicht: Die bei der Betriebskontrolle am 15.08.2018 in der Tiefkühltruhe gemessenen Minustemperaturen weichen zwar von der gesetzlichen Vorgabe ab, sind aber aus der Sicht des mündigen Verbrauchers wenig aufsehenerregend (und schon gar nicht skandalträchtig), zudem wurden die betroffenen Waren umgehend aus dem Sortiment genommen und Maßnahmen zur Vermeidung von Kühlkettenunterbrechungen getroffen; bei der Kontrolle am 26.09.2018 wird „kein Verstoß“ registriert.
- 50 Würden diese Informationen über „TopfSecret“ öffentlich gemacht, wäre eine Verschiebung der Marktchancen mit möglichen Absatzeinbußen allein auf Grund dieser Verbraucherinformation bei realistischer Betrachtungsweise nicht zu erwarten (zu einem ähnlichen Fall VG Düsseldorf a. a. O. Rn. 87). Auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten sind demnach keine besonderen Umstände des Einzelfalls erkennbar, die den Senat berechtigen könnten, abweichend von der gesetzlichen Wertung des § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG trotz eines offensichtlich rechtmäßigen Bescheids im Weg der Interessenabwägung die Anordnung der aufschiebenden Wirkung anzuordnen.

III.

- 51 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die vom Senat gegenüber dem Antragsgegner verfügte Maßgabe (analog § 80 Abs. 5 Satz 4 VwGO) fällt kostenrechtlich nicht ins Gewicht, sodass von der Befugnis des Gerichts gemäß § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO Gebrauch gemacht wird. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen sind gemäß § 162 Abs. 3 VwGO erstattungsfähig, weil sich dieser durch die Stellung eines Sachantrags am Prozesskostenrisiko beteiligt hat (Rechtsgedanke des § 154 Abs. 3 VwGO).
- 52 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG; eine Reduzierung des Streitwerts im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes unterbleibt hier wegen der Nichtrückholbarkeit einmal erteilter Informationen.
- 53 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

