

**Titel:**

**Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz**

**Normenketten:**

VIG § 2 Abs. 1 S. 1, § 3 S. 1, S. 5, § 4 Abs. 1 S. 2, § 4 Abs. 4, § 6 Abs. 3 S. 1, Abs. 4

VwGO § 113 Abs. 1 S. 1

GG Art. 12 Abs. 1

**Leitsätze:**

1. Die in § 1 VIG nF verwendete Wortwahl „Verbraucherinnen und Verbraucher“ schränkt nicht den Kreis der Anspruchsberechtigten ein; anspruchsberechtigt ist jede natürliche oder juristische Person (Jedermannsrecht). (redaktioneller Leitsatz)
2. § 4 Abs. 4 S. 1 VIG, wonach ein rechtsmissbräuchlicher Antrag abzulehnen ist, begründet kein subjektives Abwehrrecht des Herstellers, sondern schützt allein das Allgemeininteresse an einer funktionierenden Verwaltung. (redaktioneller Leitsatz)
3. Der Gegenstand des Informationsanspruchs des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG ist nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt. (redaktioneller Leitsatz)
4. Der Begriff der „festgestellten nicht zulässigen Abweichungen“ in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG umfasst jedes objektive Nichtübereinstimmen mit den einschlägigen Rechtsvorschriften ohne Berücksichtigung subjektiver Elemente. (redaktioneller Leitsatz)
5. Der Begriff der „festgestellten nicht zulässigen Abweichungen“ in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG setzt keinen bestandskräftigen Verwaltungsakt voraus. (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz, Anspruchsberechtigung, Bestimmtheit, Rechtsmissbrauch, Produktbezug, Begriff der festgestellten nicht zulässigen Abweichungen, Keine Pflicht zur Überprüfung der Richtigkeit, Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, Abwehranspruch, Drittschutz, Klagebefugnis, Bestimmtheitsanforderung, festgestellte nicht zulässige Abweichungen, Verbraucherinnen und Verbraucher

**Vorinstanzen:**

VG Regensburg, Urteil vom 09.07.2015 – RN 5 K 14.1110

VG Regensburg vom 09.10.2015 – RN 5 K 14.1110

**Rechtsmittelinstanzen:**

BVerwG Leipzig, Beschluss vom 29.09.2017 – 7 B 6.17 (7 C 29.17)

BVerwG Leipzig, Urteil vom 29.08.2019 – 7 C 29.17

**Fundstelle:**

BeckRS 2017, 106569

**Tenor**

I. Die Berufung wird zurückgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Kostenbetrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

**Tatbestand**

1

Die Klägerin, die Geflügel schlachtet und verarbeitet, wendet sich gegen den dem Beigeladenen gewährten Zugang zu Informationen nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) betreffend ihr Unternehmen.

2

Der Beigeladene, der sich in der Justizvollzugsanstalt F. in Sicherungsverwahrung befindetet, beantragte mit Schreiben vom 8. April 2014, eingegangen am 10. April 2014, beim Landratsamt Straubing-Bogen Zugang zu den seit dem 2. September 2012 angefallenen Informationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG betreffend das Unternehmen der Klägerin.

3

Hierzu wurde die Klägerin mit Schreiben vom 17. April 2014 angehört, worauf sie unter dem 15. Mai 2014 Stellung nahm.

4

Mit Bescheid vom 5. Juni 2014 gab das Landratsamt Straubing-Bogen dem Antrag auf Informationszugang statt. Die Entscheidung wurde gegenüber der Klägerin mit Schreiben gleichen Datums näher begründet.

5

Gegen den ihr am 10. Juni 2014 zugestellten Bescheid ließ die Klägerin zunächst Widerspruch einlegen.

6

Mit am 7. Juli 2014 beim Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg eingegangenen Schriftsatz ließ die Klägerin Klage erheben und die Aufhebung des Bescheides vom 5. Juni 2014 beantragen.

7

Mit Widerspruchsbescheid der Regierung von Niederbayern vom 23. Oktober 2014 wurde der Widerspruch der Klägerin als unzulässig zurückgewiesen.

8

Daraufhin ließ die Klägerin mit Schriftsatz vom 28. Oktober 2014 beantragen, den Widerspruchsbescheid vom 23. Oktober 2014 aufzuheben und die Hinzuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

9

Mit Urteil vom 9. Juli 2015 wies das Verwaltungsgericht die Klage ab. Der angefochtene Bescheid sei rechtmäßig und verletze die Klägerin nicht in ihren Rechten. Der Durchführung eines Vorverfahrens vor Klageerhebung habe es nicht bedurft. An der Rechtsauffassung, dass aus § 5 Abs. 5 Satz 1 VIG die Notwendigkeit eines Vorverfahrens folge, werde nicht festgehalten. Die Klage sei jedoch unbegründet, da dem Beigeladenen ein Anspruch auf Zugang zu den begehrten Informationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG zustehe. Der Antrag genüge dem Bestimmtheitserfordernis des § 4 Abs. 1 Satz 2 VIG, zumal ein Antragsteller im Voraus nicht wissen könne, welche konkreten Informationen bei der auskunftspflichtigen Stelle vorlägen. Deshalb müsse es ausreichen, wenn ein Antragsteller sein Informationsbegehren auf eine Datengruppe im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 7 VIG eingrenze. Bei den Informationen, die der Beklagte an den Beigeladenen herauszugeben beabsichtige, handle es sich um festgestellte, nicht zulässige Abweichungen von lebensmittelrechtlichen Anforderungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1a VIG. Eine Abweichung in diesem Sinn liege schon dann vor, wenn ein Vorgang nicht mit den lebensmittelrechtlichen Vorschriften im Einklang stehe. Dementsprechend müsse es schon ausreichen, dass die Behörde unzulässige Abweichungen von lebensmittelrechtlichen Vorschriften festgestellt habe. Es reiche jedoch nicht bereits eine Abweichung eines Untersuchungsergebnisses von Rechtsvorschriften im Sinne einer auf naturwissenschaftlich-analytischen Erkenntnissen beruhenden Abweichung (sog. „Beanstandung“) aus, vielmehr bedürfe diese naturwissenschaftlich-analytische Feststellung darüber hinaus noch einer juristisch-wertenden Einordnung durch die zuständige Lebensmittelüberwachungsbehörde. Die Informationen, die der Beklagte an den Beigeladenen herausgeben wolle, unterfielen nach den vom Landratsamt gegebenen abstrakten Beschreibungen dem Begriff der „nicht zulässigen Abweichungen“. Die von der Behörde festgestellte „nicht zulässige Abweichung“ müsse auch keinen Produktbezug aufweisen. Der Beigeladene gehöre auch zum berechtigten Personenkreis. Zwar gehe § 1 VIG im Einleitungssatz davon aus, dass das VIG „Verbraucherinnen und Verbrauchern“ freien Informationszugang einräumen wolle. Gleichwohl sei es nicht gerechtfertigt, nur Verbraucherinnen und Verbraucher im Sinne des § 3 Nr. 4 LFGB, also Endverbraucher nach Art. 3 Nr. 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vom 28. Januar 2002, als

anspruchsberechtigt anzusehen. Es erscheine auch nicht gerechtfertigt, den Anspruch auf mögliche Käufer oder auf solche Personen einzuschränken, die tatsächlich die Möglichkeit hätten, Produkte des fraglichen Unternehmens zu erwerben. Dem Anspruch stünden auch keine öffentlichen oder privaten Belange entgegen. Informationen über nicht zulässige Abweichungen von lebensmittelrechtlichen Anforderungen dürften nicht unter Berufung auf das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis abgelehnt werden. Es handle sich auch nicht um einen rechtsmissbräuchlichen Antrag. Auch könne es dem Beigeladenen nicht verwehrt werden, zutreffende Informationen seinerseits an Dritte weiterzugeben. Gleichwohl stehe es der Klägerin ohne weiteres offen, bei verkürzter, verfälschter oder in sonstiger Weise manipulierter Weitergabe der Informationen durch den Beigeladenen zivilrechtliche Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche geltend zu machen. Es bestünden auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Informationserteilung. Zum Ausgleich der kollidierenden Schutzinteressen des betroffenen Unternehmens einerseits und der Informationsfreiheit andererseits im Sinne praktischer Konkordanz sei eine informationspflichtige Stelle nach § 6 Abs. 3 Satz 2 VIG dazu verpflichtet, dem Antragsteller bekannte Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit der Information mit der Informationsgewährung mitzuteilen. Durch die Zugänglichmachung der beantragten Informationen verstoße der Beklagte auch nicht gegen Europarecht. Insbesondere verbiete Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002 nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht die Öffentlichkeitsinformation außerhalb seines Anwendungsbereichs, wenn also keine Gesundheitsgefahr gegeben sei. Im Übrigen werde durch die Ausschluss- oder Beschränkungsmöglichkeit in § 3 VIG den Geheimhaltungspflichten nach Art. 7 Kontroll-VO Rechnung getragen.

**10**

Am 15. September 2015 ließ die Klägerin die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung einlegen, die mit Schriftsatz vom 19. November 2015 begründet wurde.

**11**

Die Klägerin beantragt,

**12**

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 9. Juli 2015, zugestellt am 19. August 2015, Az. RN 5 K 14.1110 den Bescheid des Landratsamtes Straubing-Bogen vom 5. Juni 2014 aufzuheben.

**13**

Dem Beigeladenen stehe kein Anspruch auf Informationszugang zu. Es fehle bereits an einer verfassungskonformen Ermächtigungsgrundlage. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG ermögliche unverhältnismäßige Eingriffe in die Grundrechte der Unternehmen. Die erlangten Informationen würden von den Antragstellern im Internet oder in der Presse unter Verweis auf amtliche Information, in der Regel unter Vorlage von amtlichen Dokumenten, veröffentlicht. Erschwerend komme hinzu, dass die Behörde die Informationen durch deren Herausgabe endgültig aus der Hand gebe. Sie könne diese weder zurückrufen noch wirksam richtigstellen. Auch sei der Schutzbereich des Art. 14 GG in der Ausgestaltung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eindeutig betroffen. Das Gleiche gelte für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG erfülle nicht die an die Normklarheit gestellten Anforderungen. Unter welchen Voraussetzungen von einer unzulässigen Abweichung auszugehen sei, habe der Gesetzgeber nicht normiert. Danach bestehe die Möglichkeit, auch in den Fällen, wo die zuständige Vollzugsbehörde keine Veranlassung zum Einschreiten sehe, weil die Beanstandung geringfügig sei oder der Mangel sofort nach dem entsprechenden Hinweis der Überwachungsbehörde beseitigt werde oder aus objektiver Sicht gar kein Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen vorliege, Auskunft zu erteilen. Dies führe zu unumkehrbaren wirtschaftlichen oder sogar existenzgefährdenden Folgen. Bejahe die informationspflichtige Stelle unzutreffend eine Abweichung, könne sich der Betroffene auch nicht auf den Ausschlussgrund des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen. Dabei werde in Kauf genommen, dass die entsprechenden Informationen auch der Konkurrenz bekannt würden und dem Betroffenen ein wettbewerbsrechtlicher existenzgefährdender Nachteil entstehe. Durch den Austausch des Wortes „Verstöße“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG a.F. durch „nicht zulässige Abweichungen“ in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG n.F. sei keine Klarstellung erfolgt. Die Gesetzesbegründung spreche jedenfalls nicht zwingend dafür, dass sich der Auskunftsanspruch auch auf nicht in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren rechtskräftig festgestellte Verstöße erstrecken solle. Staatliche Informationen müssten des Weiteren den Anforderungen

der inhaltlichen Richtigkeit genügen. Gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 VIG sei die informationspflichtige Stelle nicht einmal dazu verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Informationen zu überprüfen, soweit es sich nicht um personenbezogene Daten handle. Zudem stünden dem geltend gemachten Anspruch europarechtliche Vorschriften entgegen. Der Europäische Gerichtshof habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei einer Information der Öffentlichkeit durch die nationalen Behörden zwingend die Vorgaben des Art. 7 Kontroll-VO zu beachten seien. Für andere als die dort genannten Informationen bestehe aber kein Zugang für die Öffentlichkeit, diese unterlägen vielmehr der Geheimhaltungspflicht. Außerhalb des Art. 10 der VO (EG) 178/2002 sei damit eine öffentliche Information darüber, dass Betriebskontrollen durchgeführt und Beanstandungen ausgesprochen worden seien, nicht zulässig. Im Gegensatz dazu könne nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, § 3 Satz 5 Nr. 1 VIG der Zugang zu Informationen in keinem Fall wegen entgegenstehender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt werden. Das Verwaltungsgericht habe auch die Voraussetzungen für den Auskunftsanspruch des Beigeladenen fehlerhaft bejaht. Die im Protokoll des Landratsamtes vom 28. Februar 2014 aufgeführten „Beanstandungen“ unterfielen nicht dem Informationsanspruch. Dort seien keine Anordnungen gegenüber der Klägerin getroffen, sondern lediglich die bei der Betriebskontrolle festgestellten Zustände festgehalten worden. Es handle sich um eine Momentaufnahme, die keine Beurteilung darüber zulasse, ob regelmäßig die erforderlichen Reinigungs- und Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt würden. Im Zeitpunkt der Erstellung der Protokolle der Betriebskontrollen seien die meisten der dort aufgeführten „Beanstandungen“ bereits erledigt. Die juristische Bewertung werde erst im Rahmen der Anordnung zur Mängelbeseitigung durchgeführt, weshalb nur der Inhalt derselben vom Auskunftsanspruch umfasst werde. Ein Antrag auf Informationszugang sowie die zu gewährende Auskunft müssten auch auf ein bestimmtes Erzeugnis oder bestimmte Erzeugnisse konkretisiert sein. Allgemeine Hygieneinformationen sowie die Ergebnisse durchgeführter Betriebskontrollen fielen nicht in den Anwendungsbereich der Norm, was der Gesetzgeber durch § 1 VIG n.F. deutlich zum Ausdruck gebracht habe. Der Beigeladene sei kein Verbraucher im Sinne der lebensmittelrechtlichen Vorschriften, insbesondere des § 3 Nr. 4 LFGB i.V.m. Art. 3 Nr. 18 der VO (EG) Nr. 178/2002, weil der Begriff des Verbrauchers durch die Verwendung des Produkts gekennzeichnet sei. Der Beigeladene verwende die Produkte der Klägerin nicht und könne aufgrund seiner Unterbringung in der Sicherungsverwahrung die Auswahl zwischen verschiedenen Produkten von verschiedenen Herstellern naturgemäß nicht treffen. Es gehe ihm vor allem nicht darum, Informationen für eine Kaufentscheidung zu erhalten, da er eine solche schon längst im Hinblick auf die Produkte der Marke getroffen habe, was aus den auf seiner Internetseite veröffentlichten Beiträgen hervorgehe. Der Beigeladene bemühe sich, einen Verein zur Wahrung der Tierrechte, der seit längerem eine Kampagne gegen Unternehmen der Klägerin führe, mit den entsprechenden Informationen zu versorgen. Daraus folge als eigentlicher Zweck des streitgegenständlichen Auskunftsbegehrens das Erlangen von skandalverdächtigen Informationen zum Zwecke der Versorgung der unterstützten Organisation oder Veröffentlichung im Internet und damit der Schädigung der Klägerin. Deshalb sei der streitgegenständliche Informationsantrag auch rechtsmissbräuchlich. Auch die Argumentation, dass der Klägerin im Falle einer manipulierten Weitergabe der erhaltenen Informationen unter Umständen zivilrechtliche Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche zustünden, verfange nicht. Dabei bleibe unberücksichtigt, dass die einmal im Netz erfolgte Veröffentlichung und damit einhergehende Rufschädigung durch die nachträgliche Geltendmachung von Unterlassungs- und Schadensersatzansprüchen nicht beseitigt werden könne. Da den streitgegenständlichen Informationen jeglicher Produktbezug fehle, unterlägen diese dem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, wenn nicht positiv feststehe, dass die hergestellten Erzeugnisse im Rahmen des Produktionsprozesses nachteilig beeinflusst worden seien. Zu den Geschäftsgeheimnissen gehöre auch der Name des Herstellers, wenn die von dem Erzeugnis ausgehende Gefahr oder die Verantwortlichkeit des Herstellers nicht abschließend geklärt sei.

**14**

Für den Beklagten beantragt die Landesadvokatur Bayern,

**15**

die Berufung zurückzuweisen.

**16**

Das Verwaltungsgericht habe in seinen Urteilsgründen zutreffend dargelegt, dass die Voraussetzungen für eine Informationsgewährung vorlägen. Es sei von einem zutreffenden Begriff der Abweichung im Sinn des § 2 Abs. 1 Nr. 1 VIG ausgegangen. Eine Abweichung sei stets dann gegeben, wenn ein Vorgang nicht mit

den genannten Vorschriften im Einklang stehe. In diesem Zusammenhang sei auch darauf hinzuweisen, dass es sich bei den streitgegenständlichen Informationen nicht nur um ein Protokoll einer Betriebskontrolle bzw. nur um Verschmutzungen oder Verschleißerscheinungen im normalen Betrieb handele. Ein Produktbezug der Informationen sei nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nicht erforderlich. Zu Recht sei auch der persönliche Anwendungsbereich des VIG unter Verweis auf § 2 Abs. 1 VIG bejaht worden. Es handele sich vorliegend auch um keinen rechtsmissbräuchlichen Antrag. Überdies diene die Regelung nur dem öffentlichen Interesse. Es liege kein der Informationsgewährung entgegenstehendes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vor. Vorliegend sollten ausschließlich Informationen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 VIG herausgegeben werden. Der Zugang hierzu könne nicht unter Berufung auf das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis abgelehnt werden. Die von der Klägerin zitierten Entscheidungen seien zu anderen Vorschriften ergangen und daher auf den vorliegenden Sachverhalt nicht übertragbar. Die verfassungsrechtlichen Einwendungen könnten ebenfalls nicht überzeugen. Gleiches gelte für die europarechtliche Argumentation.

## 17

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der vorgelegten Gerichts- und Behördenakten, auf die Akte des Berufungsverfahrens sowie auf die Niederschrift der mündlichen Verhandlung vom 16. Februar 2017 Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

### 18

Die zulässige Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 9. Juli 2015 ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen, weil sie zwar zulässig ist, der angefochtene Bescheid des Landratsamtes Straubing-Bogen vom 5. Juni 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides der Regierung von Niederbayern vom 23. Oktober 2014 aber rechtmäßig ist und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

### 19

1. Die Anfechtungsklage ist zulässig, insbesondere steht der Klägerin die erforderliche Klagebefugnis zu. Der von ihr geltend gemachte Abwehranspruch gegen die vom Beklagten beabsichtigte Informationsgewährung folgt einfach-gesetzlich aus der drittschützenden Norm des § 3 Satz 1 Nr. 2 c) VIG, welche dem Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses dient. Das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gehört zu den privaten Belangen, die einen Informationszugang nach § 3 Satz 1 Nr. 2 VIG ausschließen oder beschränken können (Heinicke in Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Band II C 114, Stand April 2015, § 3 VIG Rn. 3 ff., 20, 26 ff.). Im Übrigen folgt die Klagebefugnis eines Unternehmers wie der Klägerin gegen staatliche Informationstätigkeit, die sich nachteilig auf den Marktanteil oder die Chancen im Wettbewerb auswirken kann, auch aus den Grundrechten, insbesondere aus Art. 12 Abs. 1 GG (BVerwG, U.v. 18.4.1985 - 3 C 34.84 - BVerwGE 71, 183, juris Rn. 35 ff.; U.v. 18.10.1999 - 3 C 2.88 - BVerwGE 87, 37, juris Rn. 55; Kopp/Schenke, VwGO, 20. Aufl. 2014, § 42 Rn. 134 m.w.N.).

### 20

2. Nicht entscheidungserheblich ist die Rechtsfrage, ob die Klägerin unmittelbar Klage erheben konnte oder ob es nach § 5 Abs. 5 Satz 1 VIG auch in diesem Falle, in dem eine bayerische Landesbehörde den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, eines Vorverfahrens i.S.d. §§ 68 ff. VwGO bedurfte. Zwar würde nach Art. 15 Abs. 3 Satz 2 AGVwGO eine bundes- oder landesrechtliche Regelung, nach der vor Erhebung der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage in allen Fällen ein Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO durchzuführen wäre, dem Ausschluss des Vorverfahrens gegen Verwaltungsakte bayerischer Behörden nach Art. 15 Abs. 2 AGVwGO i.V.m. § 68 Abs. 1 Satz 2 VwGO vorgehen. Ob § 5 Abs. 5 Satz 1 VIG eine solche spezialgesetzliche Anordnung des obligatorischen Vorverfahrens darstellt, braucht jedoch nicht entschieden zu werden, denn die Klägerin hat innerhalb der Frist nach § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO Widerspruch eingelegt. Wenngleich ein offensichtlich unzulässiger, weil unstatthafter Widerspruch nicht den Eintritt der Bestandskraft des Verwaltungsaktes hindern würde (Kopp/Schenke, VwGO, 20. Aufl. 2014, § 68 Rn. 16), ist der streitgegenständliche Bescheid nicht bestandskräftig geworden. Denn die Klägerin hat den Ausgang des Widerspruchsverfahrens nicht abgewartet, sondern innerhalb noch offener Klagefrist (§ 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO) auch Klage erhoben. Diese war jedenfalls im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nach dem Rechtsgedanken des § 75 VwGO auch zulässig (vgl. Kopp/Schenke a.a.O. § 75 Rn. 6 ff., insb. 11 m.w.N.). Die Frage der Statthaftigkeit eines Vorverfahrens, das nur in den hier nicht

einschlägigen Fällen eines fakultativen Vorverfahrens - beispielsweise nach Art. 15 Abs. 1 Satz 1 AGVwGO - zur Disposition der Beteiligten steht, ist daher für den Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ohne Bedeutung.

## 21

Die Klägerin hat den Widerspruchsbescheid vom 23. Oktober 2014 auch nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 ZPO wirksam und gemäß § 74 Abs. 1 Satz 1 VwGO fristgerecht in ihre Klage einbezogen; einer Klageänderung gemäß § 91 VwGO bedurfte es insoweit nicht (Kopp/Schenke a.a.O. § 91 Rn. 9 m.w.N.).

## 22

3. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides ist grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (OVG NRW, U.v. 1.4.2014 - 8 A 654/12, 8 A 655/12 - Rn. 123 ff., insb. 131; anders - bei Verpflichtungsklage - Nds.OVG, U.v. 2.9.2015 - 10 LB 33/13 - juris), hier also derjenige des Erlasses des Widerspruchsbescheides vom 23. Oktober 2014.

## 23

4. Der Bescheid ist formell rechtmäßig, insbesondere wurde die Klägerin gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 VIG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 BayVwVfG am Verwaltungsverfahren beteiligt und gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG angehört. Der Beklagte hat sich ausweislich der Ausführungen in der Bescheidsbegründung für die Klägerin auch mit deren Stellungnahme auseinandergesetzt.

## 24

5. Der Beklagte hat den Informationszugang auch in materieller Hinsicht rechtmäßig bewilligt. Der Beigeladene ist anspruchsberechtigt (a)) und hat seinen Antrag weder zu unbestimmt (b)) noch rechtsmissbräuchlich gestellt (c)). Des Weiteren sind die Informationen, zu denen der Beigeladene Zugang erhält, vom Informationsanspruch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG erfasst (d)) und der Beklagte war nicht verpflichtet, die Richtigkeit dieser Informationen vorab zu überprüfen (e)). Der Informationszugang ist auch nicht nach § 3 Satz 1 Nr. 2 VIG ausgeschlossen (f)). Die maßgeblichen Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes verstoßen auch weder gegen Verfassungsrecht (g)) noch gegen europarechtliche Vorschriften (f)).

## 25

a) Der Beigeladene ist, wovon das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeht, als natürliche Person Berechtigter des Anspruchs auf Informationszugang nach § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG.

## 26

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG hat nach Maßgabe dieses Gesetzes „jeder“ Anspruch auf freien Zugang zu den dort näher bezeichneten Informationen. In der amtlichen Begründung zur früheren Fassung des VIG von 2008 (im Folgenden: VIG a.F.) wurde dazu ausgeführt, das Gesetz solle „jeder natürlichen oder juristischen Person“ einen freien Zugang zu Informationen gewähren, „der von keinem besonderen Interesse oder einer Betroffenheit abhängig ist“ (BT-Drs. 16/1408 S. 9; vgl. dazu BayVGH, B.v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977 - juris Rn. 6). Dieses Jedermannsrecht wird durch die Umschreibung des Anwendungsbereichs in § 1 VIG 2012 (im Folgenden: VIG n.F.) nicht eingeschränkt. Zwar ist dort festgelegt, dass „Verbraucherinnen und Verbraucher“ freien Zugang zu den dort näher bezeichneten Informationen haben. Der Wortlaut dieser Vorschrift könnte damit auf eine Einschränkung hindeuten. Eine solche einschränkende Auslegung oder teleologische Reduktion widerspricht aber der Entstehungsgeschichte, der Systematik sowie dem Sinn und Zweck der §§ 1 und 2 VIG n.F.

## 27

Die durch das Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation (VIG-ÄndG) vom 15. März 2012 (in Kraft getreten am 1.9.2012, BGBl. I S. 476) eingefügte Vorschrift des § 1 VIG n.F. bezweckte im Interesse einer größeren Normenklarheit und Anwenderfreundlichkeit eine Klarstellung des Anwendungsbereichs im Gesetz selbst (vgl. die amtliche Begründung, BT-Drs. 17/7374 S. 1, 14). Es wurde damit der im Zuge der Evaluation des VIG a.F. vorgebrachten Anregung Rechnung getragen, die Normen klarer und damit anwenderfreundlicher zu fassen. Insgesamt ist die Neuregelung des Verbraucherinformationsgesetzes, wie in der amtlichen Begründung des Gesetzesentwurfs und den Gesetzgebungsmaterialien deutlich wird, von dem gesetzgeberischen Willen getragen, die Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher „als wesentlichen Baustein einer modernen

Verbraucherpolitik“ zu stärken (BT-Drs. 17/7374 S. 14). Diesem Anliegen widerspräche es, der Wortwahl „Verbraucherinnen und Verbraucher“ in § 1 VIG n.F. eine einschränkende Bedeutung beizumessen.

## 28

Systematisch ist die Vorschrift des § 1 im Zusammenhang mit §§ 2 ff. VIG n.F. zu sehen. § 1 VIG n.F. trägt die Überschrift „Anwendungsbereich“. Dem gegenüber ist § 2 VIG n.F., der im Wesentlichen dem früheren § 1 VIG a.F. entspricht, als „Anspruch auf Zugang zu Informationen“ überschrieben. Dieser äußeren Systematik folgend umschreibt § 1 allgemein den Anwendungsbereich des Verbraucherinformationsrechts, nämlich Erzeugnisse i.S.d. Lebens- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) sowie Produkte i.S.d. Produktsicherheitsgesetzes (ProdSiG). Dem gegenüber regelt § 2 den Kreis der Berechtigten, den Gegenstand und den Inhalt des Anspruchs auf Informationszugang. Nach dieser Gesetzessystematik hat § 1 VIG n.F. nicht den persönlichen, sondern nur den sachlichen Anwendungsbereich des Informationsrechtes zum Gegenstand. Dem gegenüber ist der Kreis der Berechtigten in § 2 VIG n.F. geregelt. Die in § 1 VIG n.F. verwendete Wortwahl „Verbraucherinnen und Verbraucher“ schränkt damit nicht den Kreis der Anspruchsberechtigten ein.

## 29

Schließlich sprechen auch Sinn und Zweck der o.g. Regelungen gegen eine Eingrenzung des Kreises der Berechtigten auf „Verbraucherinnen und Verbraucher“. Mit dem Verbraucherinformationsgesetz bezweckt der Gesetzgeber einen weiten Informationszugang, um Einzelpersonen zu Sachwaltern des Allgemeininteresses zu machen (BayVGH a.a.O. Rn. 11). Ihnen sollen entsprechend dem gesetzgeberischen Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ die bei der Behörde vorhandenen Informationen grundsätzlich ungefiltert zugänglich gemacht werden (BVerwG, B.v. 15.6.2015 - 7 C 22.14 - juris Rn. 10). Damit sollen Einzelpersonen nicht nur in die Lage versetzt werden, eine informierte Kaufentscheidung zu treffen, sondern allgemein als Teile der Öffentlichkeit „zu einer transparenten Gestaltung des Marktes und damit auch zur volkswirtschaftlich wünschenswerten Stärkung der Marktfunktion[en]“ beizutragen (BT-Drs. 17/7374 S. 14). Damit kommt der Bundesgesetzgeber auch den Transparenzvorschriften des europäischen Unionsrechts nach (Art. 10 Abs. 3 EUV, Art. 15 Abs. 2 AEUV, Art. 42 GR-Charta), die sich ausdrücklich auf alle „Bürgerinnen und Bürger“ beziehen und damit keine Einschränkung des informationsberechtigten Personenkreises enthalten (vgl. Heinicke in Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht Bd. II, C 114, Vorbem. Rn. 7 ff. und § 1 VIG Rn. 1). Dem widerspräche es, den Begriff des „Verbrauchers“ bzw. der „Verbraucherin“ als Einschränkung des Adressatenkreises des Informationsanspruchs zu verstehen.

## 30

Unabhängig davon kann der Beigeladene auch als „Verbraucher“ angesehen werden, weil er nach seinem eigenen Vortrag, den die Klägerin nicht substantiiert in Frage stellt, über den Gefangeneneinkauf bzw. im Rahmen der sog. „Ausführungen“ (vgl. § 11 Abs. 3 des fünften Buches des baden-württembergischen Justizvollzugsgesetzbuchs) auch die tatsächliche (theoretische) Möglichkeit hat, Produkte der Klägerin oder Waren, in denen deren Produkte enthalten sind, zu kaufen (vgl. auch den Beschluss des Senats vom 6.7.2015 - 20 ZB 14.977, juris Rn. 6). Soweit er dies trotz bestehender Möglichkeit nicht beabsichtigen sollte, stellt sich auch dies als eine Verbraucherentscheidung dar. Denn eine solche Entscheidung muss nicht notwendiger Weise erst durch entsprechende Informationen herbeigeführt werden, sondern könnte dadurch auch bestätigt oder neu getroffen werden.

## 31

b) Der Antrag des Beigeladenen entspricht, wovon auch das Verwaltungsgericht zu Recht ausgeht, den Bestimmtheitsanforderungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 VIG. Auf die zutreffenden Ausführungen im erstinstanzlichen Urteil (UA S. 11 f.) kann zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen werden (§ 130b Satz 2 VwGO). Eine strengere Handhabung würde den Informationszugang faktisch wesentlich erschweren oder gar unmöglich machen (ebenso OVG NRW, U.v. 1.4.2014 - 8 A 654/12, 8 A 655/12 - juris Rn. 138). Die Klägerin hat hierzu im Berufungsverfahren keine wesentlich neuen Aspekte vorgetragen.

## 32

c) Die Klägerin kann schließlich nicht mit ihrem Vortrag durchdringen, dass der Antrag des Beigeladenen nach § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG als rechtsmissbräuchlich abzulehnen sei. Insbesondere begründet die Vorschrift des § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG, wonach ein rechtsmissbräuchlicher Antrag abzulehnen ist, kein subjektives Abwehrrecht der Klägerin, sondern schützt allein das Allgemeininteresse an einer funktionierenden Verwaltung (BayVGH, B.v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977, juris Rn. 5). Der Senat folgt auch insoweit den

zutreffenden Ausführungen im Urteil des Verwaltungsgerichts (UA S. 16 f.) und sieht von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe insoweit ab (§ 130b Satz 2 VwGO). Wesentlich neue Aspekte enthält der diesbezügliche Vortrag der Klägerin im Berufungsverfahren nicht.

### 33

d) Die Informationen, die das Landratsamt dem Beigeladenen zur Verfügung stellt, sind auch sachlich vom Informationsanspruch umfasst.

### 34

aa) Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG umfasst der Anspruch auf freien Zugang alle Daten über von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen „festgestellte nicht zulässige Abweichungen“ von (a) Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) und des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSiG), (b) der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen und (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 genannten Abweichungen getroffen worden sind.

### 35

bb) Das Landratsamt Straubing-Bogen ist als Behörde i.S.d. Art. 1 Abs. 4 BayVwVfG, die nach § 38 Abs. 1 LFGB i.V.m. Art. 1 Abs. 3 Nr. 4, Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2, Art. 21 sowie Art. 21a Abs. 2 Satz 1 des Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetzes vom 24. Juli 2003 (GDVG, s. GVBl. S. 452, 752) Aufgaben der Lebensmittelüberwachung wahrnimmt, eine informationspflichtige Stelle i.S.d. § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 b) VIG.

### 36

cc) Entgegen der Ansicht der Klägerin ist der Gegenstand des Informationsanspruchs nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt (ebenso OVG NRW, U.v. 12.12.2016 - 13 A 941/15 - juris Rn. 63 ff.). Weder im Gesetzeswortlaut noch in der Systematik, Teleologie und Entstehungsgeschichte des § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG finden sich hinreichende Anhaltspunkte für eine derart weitgehende Einschränkung.

### 37

Die hier maßgebliche Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG enthält schon nach ihrem Wortlaut keine Beschränkung auf produktbezogene Informationen. Ein Bezug zu konkreten Produkten wird vielmehr nur in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VIG hergestellt, der sich auf Verbraucherinformationen zu Risiken und Gefahren bezieht, die von konkreten Erzeugnissen ausgehen. Der Beigeladene begehrt aber unabhängig vom Bestehen oder Nichtbestehen derartiger Risiken Zugang zu Informationen über bei der Klägerin festgestellte Abweichungen von den o.g. Rechtsvorschriften.

### 38

Es würde dem oben dargestellten Sinn und Zweck des VIG, Einzelpersonen möglichst umfassende Informationen über Lebensmittel zu verschaffen und sie damit zu Sachwaltern des Allgemeininteresses zu machen, gerade zuwiderlaufen, den Informationszugang auf konkrete Erzeugnisse zu beschränken. Denn damit bliebe der Prozess der Herstellung, Verarbeitung, Lagerung und Lieferung solcher Erzeugnisse ausgeklammert (vgl. die urspr. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/1408 S. 1, 7; BT-Drs. 16/5404 S. 1, 7). Ein derart enges Normverständnis widerspräche auch dem unionsrechtlichen Kontext des Verbraucherinformationsrechts. Nach dem vierten Erwägungsgrund der EG-KontrollVO (Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz v. 29.4.2004 - Abl. L 191, S. 1) geht das Lebensmittel- und Futtermittelrecht der Gemeinschaft von dem Grundsatz aus, „dass Futtermittel- und Lebensmittelunternehmer auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs in den ihnen unterstehenden Unternehmen sicherstellen, dass Futtermittel und Lebensmittel die für ihre Tätigkeit relevanten Vorschriften des Futtermittel- und Lebensmittelrechts erfüllen“. Das VIG soll die Verbraucher in die Lage versetzen, als Sachwalter des Allgemeininteresses die Einhaltung dieser Anforderungen umfassend zu kontrollieren. Deshalb soll nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers der Informationszugang nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG a.F. „alle Daten über Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht sowie in diesem Zusammenhang getroffene Maßnahmen und Entscheidungen“ umfassen (BT-Drs. 16/1408 S. 9; BT-Drs. 16/5404 S. 10); zu diesem Zweck wurde auch die Möglichkeit des betroffenen Unternehmens, sich auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu berufen, ausgeschlossen (vgl. BT-Drs. 16/2011 S. 7).

### 39

Dem gegenüber verfolgt die Neufassung des Gesetzes von 2012 mit der Einfügung des § 1 Nr. 1 VIG n.F. keine Einschränkung des Informationszugangs. Zwar ist in § 1 Nr. 1 VIG von „Erzeugnissen im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (Lebensmittel)“ und in Nr. 2 von „Verbraucherprodukten, die § 2 Nummer 26 des Produktsicherheitsgesetzes unterfallen (Verbraucherprodukte)“ die Rede. Das Ziel dieser Ergänzung war jedoch zum einen, wie bereits ausgeführt, eine Verbesserung des Verbraucherinformationsrechts im Sinne einer „noch verbraucherfreundlicheren Ausgestaltung“ sowie einer umfassenderen Information. Deshalb wurde zur Erhöhung der Anwenderfreundlichkeit und Rechtssicherheit der Anwendungsbereich im Gesetzestext selbst beschrieben (BT-Drs. 17/7374 S. 1, 11 ff.; BT-Drs. 17/7993 S. 17 f.). Des Weiteren wurde der Anwendungsbereich um Informationen nach dem ProdSiG erweitert. Für eine einschränkende Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG ergeben sich somit auch aus der Entstehungsgeschichte und der amtlichen Begründung keine Anhaltspunkte (vgl. BayVGh, B.v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977, juris Rn. 4).

### 40

dd) Auch der Begriff der „festgestellten nicht zulässigen Abweichungen“ in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG vermag eine restriktive Handhabung des Informationszugangs, wie sie die Klägerin begehrt, nicht überzeugend zu begründen.

### 41

Der Begriff der „nicht zulässigen Abweichung“ ersetzt aufgrund des VIG-ÄndG von 2012 den vorher in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG a.F. verwendeten Begriff des „Verstoßes“. Dieser Begriff wurde im Einklang mit Art. 2 Nr. 10 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. Nr. L 165, S. 1 ff. - EG-KontrollVO) ausgelegt. Danach ist ein Verstoß die „Nichteinhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts und der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz“. Entsprechend nahm der Bayerische Verwaltungsgerichtshof einen Verstoß gegen das LFGB an, wenn ein Vorgang nicht im Einklang mit den darin festgelegten Vorschriften stand (BayVGh, B.v. 22.12.2009 - G 09.1 - juris Rn. 23). Ausreichend war damit ein objektives Nichtübereinstimmen mit den rechtlichen Vorgaben; eine Ahndung in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren wurde nicht verlangt (BayVGh, B.v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977 - juris Rn. 3; B.v. 22.12.2009 - G 09.1 - juris Rn. 23; BT-Drs. 17/7374 S. 15).

### 42

Mit der Ersetzung des Wortes „Verstoß“ durch das Wort „Abweichung“ geht keine einschränkende, klarstellende Neufassung einher (BayVGh, B.v. 6.7.2015 a.a.O.; OVG NRW, U.v. 1.4.2014 - 8 A 655/12 - juris). Der Wortlaut der „nicht zulässigen Abweichung“ legt gegenüber dem früher verwendeten Begriff des „Verstoßes“ sogar eine niedrigere Eingriffsschwelle nahe, d.h. er scheint jede Nichtbeachtung von Rechtsvorschriften, gleich ob vorwerfbar oder nicht, ausreichen zu lassen. Einen Hinweis auf ein Verschuldenserfordernis oder gar eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit oder Straftat enthält der Begriff der „Abweichung“ nicht, er umfasst vielmehr jedes objektive Nichtübereinstimmen mit den einschlägigen Rechtsvorschriften ohne Berücksichtigung subjektiver Elemente (OVG NRW, U.v. 12.12.2016 - 13 A 941/15 - juris Rn. 97; Nds.OVG, U.v. 2.9.2015 - 10 LB 33/13 - juris Rn. 59; Heinicke in Zipfel/Rathke, VIG, § 2 Rn. 23).

### 43

Dieses Normverständnis legt auch der systematische Kontext nahe. In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VIG ist der Informationsanspruch in Bezug auf „zugelassene Abweichungen“ von den in Nummer 1 genannten Rechtsvorschriften verankert. Das Gesetz unterscheidet somit zwischen zugelassenen und nicht zulässigen Abweichungen. Dagegen wird nicht nach subjektiven Elementen wie Verschulden oder Vorwerfbarkeit unterschieden. Der Umstand, dass das Gesetz auch zugelassene Abweichungen kennt, spricht vielmehr für ein objektives Verständnis der Abweichung.

### 44

Diese Auslegung entspricht auch dem Sinn und Zweck des Gesetzes, dem Anspruchsteller die relevanten Informationen grundsätzlich ungefiltert zukommen zu lassen (vgl. BVerwG, B.v. 15.6.2015 - 7 C 22.14 - juris Rn. 10 sowie die amtliche Begründung in BT-Drs. 16/1408, 16/5404 S. 10).

### 45

Die Entstehungsgeschichte bestätigt dieses Ergebnis: Die Änderung der Formulierung des „Verstoßes“ in „Abweichung“ diente der Klarstellung, weil die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung den Begriff des Verstoßes nicht einheitlich auslegte. Eine Einschränkung war mit dieser Präzisierung nicht bezweckt. Die Ergänzung „nicht zulässige“ [Abweichungen] wurde auf Vorschlag des Bundesrates eingefügt, den sich auch der zuständige Bundestagsausschuss zu Eigen gemacht hatte. Der Zweck dieser Ergänzung war, den sachlichen Anwendungsbereich der Nummer 1 (des § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG) von der Nummer 5 abzugrenzen, die sich auf „zugelassene Abweichungen“ bezieht (BT-Drs. 17/7374 S. 22, 26; BT-Drs. 17/7993 S. 4, 17 f.).

#### 46

Die von der Klägerin zur Stützung ihrer Rechtsauffassung angeführte Rechtsprechung verschiedener Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichte bezieht sich auf die von einer Behörde aktiv betriebene Information der Öffentlichkeit nach § 40 LFGB wie z.B. Produktwarnungen und nicht auf den von einer Einzelperson begehrten Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz (vgl. BayVGh, B.v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977 - juris Rn. 4).

#### 47

ee) Die zusätzliche Anforderung, dass die Abweichung „festgestellt“ sein muss, sollte klarstellen, dass es einer Feststellung der Abweichung durch die zuständige Behörde bedarf. Den Anlass zu dieser Änderung gab die in der Rechtsprechung und Literatur zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG a.F. umstrittene Frage, ob auch bloße Abweichungen eines Untersuchungsergebnisses von Rechtsvorschriften in einem naturwissenschaftlich-technischen Sinne (sog. „Beanstandungen“) vom Informationszugangsrecht erfasst sind (BT-Drs. 17/7374, S. 15). Den Bedenken des Bundesrates, dass durch diese Formulierung eine bundesweit einheitliche Auslegung nicht sichergestellt sei (vgl. auch Nds.OVG, U.v. 2.9.2015 - 10 LB 33/13 - juris Rn. 56), wurde im Gesetzgebungsverfahren nicht Rechnung getragen, weil die durch das Merkmal „nicht zulässige Abweichungen“ erfolgte Klarstellung für ausreichend erachtet wurde (vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 17/7374 S. 26). Der Senat ist davon überzeugt, dass die Formulierung eine von der zuständigen Behörde festgestellte Abweichung erfordert, mithin - wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausführt - eine rechtliche Subsumtion der Kontroll- und Untersuchungsergebnisse durch die zuständige Vollzugsbehörde erfolgt sein muss. Dagegen bedarf es dazu keines Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens.

#### 48

ff) Ferner lassen sich weder den Gesetzesmaterialien noch der Gesetzessystematik oder dem Sinn und Zweck der Norm Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass diese „Feststellung“ einen bestandskräftigen Verwaltungsakt voraussetzt. Auch sonst stellt das Gesetz nicht auf unanfechtbare Verwaltungsakte als Voraussetzung eines Informationszugangs ab. Soweit in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VIG von „zugelassenen Abweichungen“ die Rede ist, wird auch hier, soweit ersichtlich, kein bestandskräftiger Verwaltungsakt verlangt. Schließlich spricht auch die Pflicht zur nachträglichen Richtigstellung nach § 6 Abs. 4 Satz 1 VIG gegen ein Erfordernis der Bestands- oder Rechtskraft, weil bestandskräftige Verwaltungsakte eine Bindungswirkung für die Behörde selbst und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung ohne weitere inhaltliche Prüfung entfalten (sog. Tatbestands- bzw. Feststellungswirkung). Vor allem könnte aber ein Bestandskraftefordernis auch dem gesetzgeberischen Anliegen einer umfassenden Information des Verbrauchers nicht gerecht werden. Denn der Informationszugang kann seinen Zweck nur erreichen, wenn er die relevanten Vorgänge auch zeitnah erfasst. Müsste erst die Bestandskraft entsprechender Verwaltungsakte abgewartet werden und damit unter Umständen auch die Rechtskraft einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung, wäre eine zeitnahe Verbraucherinformation nicht mehr gewährleistet.

#### 49

gg) Die Anordnung sowie das Schreiben des Landratsamtes, welche der Beklagte dem Beigeladenen zur Verfügung stellen möchte (Anlagen 1 und 2 der Klageerwiderng vom 15. September 2014, Bl. 57 f. der VG-Akte), sind vom Informationsanspruch erfasst. Hierbei handelt es sich um zielgerichtete Maßnahmen und Entscheidungen als Reaktion auf eine Normabweichung i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG und nicht um bloße Mitteilungen eines Wissensstandes.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG erstreckt sich das Informationsrecht auf „Maßnahmen und Entscheidungen“, die im Zusammenhang mit den genannten Verstößen getroffen werden. Die informationsberechtigten Personen sollen damit auch erfragen können, welche verwaltungsrechtlichen Maßnahmen aufgrund der genannten Rechtsvorschriften ergangen sind oder verfügt wurden (Heinicke in Zipfel/Rathke a.a.O., § 2 VIG Rn. 20). Auf eine weitere Konkretisierung dieser Begriffe hat der Gesetzgeber ausdrücklich verzichtet. Einer entsprechenden Anregung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren zum Änderungsgesetz von 2012 im Interesse der bundeseinheitlichen Auslegung (vgl. Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 17/7374 S. 22) wurde nicht Rechnung getragen (vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 17/7374 S. 26). Dies spricht für ein weites Verständnis der genannten Begriffe. Ausreichend ist damit, dass es sich um Maßnahmen oder Entscheidungen der Behörde handelt, die als Reaktion aufgrund einer Normabweichung getroffen wurden (vgl. OVG NRW, U.v. 12.12.2016 - 13 A 941/15 - juris Rn. 106) und Außenwirkung gegenüber dem betroffenen Unternehmen entfalten.

## 51

Die vom Beklagten als Anlage 1 zur Klageerwiderung vom 15. September 2014 (Bl. 57 der VG-Akte) auszugsweise vorgelegte zwangsgeldbewehrte Anordnung mit Sofortvollzug des Landratsamtes Straubing-Bogen gegenüber der Klägerin erfüllt als Verwaltungsakt, durch den die einschlägigen Anforderungen des Lebensmittelrechts im Einzelfalle konkretisiert und ggf. mit Verwaltungszwang durchgesetzt werden sollen, unzweifelhaft den Begriff der Maßnahme oder Entscheidung i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG. Auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts kann insoweit verwiesen werden (§ 130b Satz 2 VwGO).

## 52

Ebenso trifft dies aber entgegen der Auffassung der Klägerin auf das auszugsweise als Anlage 2 zum genannten Schriftsatz des Beklagten (Bl. 58 der VG-Akte) sowie von der Klägerin als Anlage K40 (Bl. 70 der VG-Akte) vorgelegte Schreiben des Landratsamtes zu. Es kann offen bleiben, ob die Einschätzung des Verwaltungsgerichts zutrifft, es handle sich dabei um einen Verwaltungsakt i.S.d. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG. Darauf kommt es nicht an, weil es sich jedenfalls um eine Maßnahme oder Entscheidung im Zusammenhang mit einer festgestellten nicht zulässigen Abweichung i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG handelt. Unbehelflich ist insoweit der Hinweis der Klägerin darauf, dass das Schreiben in Fettdruck die Überschrift „Betriebskontrolle“ aufweist. Denn dies bezeichnet nur den in behördlichen Anschreiben üblichen sog. Betreff, d.h. den konkreten Anlass des Schreibens (vgl. § 21 Abs. 1 Satz 1 der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern - AGO - v. 12.12.2000, GVBl. S. 873). Damit ist aber nichts über die Rechtsnatur des Schreibens ausgesagt. Ausweislich der für den Verwaltungsgerichtshof zugänglichen, d.h. nicht unkenntlich gemachten Teile dieses Schreibens wurde am 27. Februar 2014 im Betrieb der Klägerin eine Betriebskontrolle durchgeführt, bei der verschiedene Mängel festgestellt wurden, die (zumindest) unter den laufenden Nummern 1 und 2 des Schreibens näher aufgeführt sind. An die - dem Verwaltungsgerichtshof nicht vorliegenden - Mängelbeschreibungen schließen sich jeweils unter der Rubrik „Behebung:“ behördliche Vorgaben zur Behebung dieser Mängel sowie eine Fristsetzung an. Ein derartiges behördliches Schreiben, welches aufgrund der Fristsetzung einen gewissen Nachdruck erzeugen und die Betroffenen zu entsprechenden Dispositionen veranlassen soll, die unter Umständen mit einem nicht unerheblichen sachlichen, finanziellen oder personellen Aufwand verbunden sein können, setzt zwingend eine rechtliche Subsumtion der festgestellten Mängel durch die Behörde voraus. Es handelt sich damit nicht lediglich um ein Protokoll der Betriebskontrolle, sondern um eine Maßnahme i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG.

## 53

hh) Nach dem Vortrag des Beklagten in der Klageerwiderung (Bl. 55 der VG-Akte), dem die Klägerin nicht substantiiert widersprochen hat, handelte es sich bei den festgestellten Abweichungen auch nicht um Umstände, die zwangsläufig im täglichen Arbeitsablauf auftreten und bei den täglichen Reinigungsabläufen unmittelbar beseitigt werden. Anhaltspunkte dafür, dass dieser Vortrag unzutreffend sein könnte, bestehen nicht. Dass die festgestellten Abweichungen noch andauern, ist hingegen nicht Voraussetzung des Informationszugangs (OVG Saarland, B.v. 3.2.2011 - 3 A 270/10 - juris Rn. 40 ff.).

## 54

e) Die Informationen können im Einklang mit § 6 Abs. 3 Satz 1 VIG ohne Überprüfung ihrer Richtigkeit gewährt werden. Zwar ist die „Richtigkeit“ der Information nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG eine verfassungsrechtliche Grundvoraussetzung aktiver

staatlicher Informationstätigkeit. Erweist sich eine Information nachträglich als unrichtig, ist der Staat von Verfassungs wegen - entsprechend dem Grundsatz der Folgenbeseitigung - zur Berichtigung verpflichtet (BVerfG, B.v. 26.6.2002 - 1 BvR 558/91 - juris). Diese Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die aktive staatliche Information der Öffentlichkeit formuliert hat, gelten allerdings nicht gleichermaßen für die auf Antrag erfolgende Informationsgewährung. Das Schutzbedürfnis des Unternehmens vor einer aktiven staatlichen Veröffentlichung unrichtiger Informationen ist ungleich größer als in den Fällen der antragsveranlassten individuellen Einsichtsgewähr. Denn die Öffentlichkeitsinformation, die - wie etwa eine produktbezogene Warnung - auf Initiative des Staates erfolgt, ist ihrer Intention nach auf eine unmittelbare Unterrichtung des Marktes gerichtet. Der Staat nimmt in diesem Fall selbst am öffentlichen Kommunikationsprozess teil und wirkt unmittelbar auf ihn ein. Er selbst wählt dabei die Informationen aus, die er bekannt geben will. Informationen, die der Staat in einem solchen Sinne direkt an alle Marktteilnehmer richtet, finden eine breite Beachtung. Sie wirken sich auf die Wettbewerbsposition eines am Markt tätigen Unternehmens mit einer deutlich größeren Intensität aus als die Informationsgewährung an einen einzelnen Antragsteller (vgl. zum Ganzen BVerwG, B.v. 15.6.2015 - 7 B 22.14 - juris Rn. 12; OVG NRW, U.v. 1.4.2014 a.a.O.). In § 6 Abs. 4 VIG wird diesen verfassungsrechtlichen Bedenken dennoch Rechnung getragen und eine Pflicht zur nachträglichen Richtigstellung auf Antrag geregelt, soweit sich Informationen als unrichtig erweisen. Im Übrigen kann sich die Klägerin, worauf das Verwaltungsgericht zu Recht hinweist, gegen eine Verbreitung sachlich unrichtiger Informationen durch den Beigeladenen zivilrechtlich zur Wehr setzen. Damit stellen die einschlägigen Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes einen angemessenen Ausgleich zwischen den verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen der Unternehmen und den Verbraucherinteressen von Verfassungsrang dar (BVerwG, B.v. 15.6.2015 - 7 B 22.14 - juris Rn. 12; BayVGh, B.v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977 - juris Rn. 13).

#### **55**

f) Die Klägerin kann dem Informationszugang des Beigeladenen auch keine Ausschluss- oder Beschränkungsgründe nach § 3 Satz 1 Nr. 2 a) oder c) VIG entgegen halten.

#### **56**

aa) Zwar besteht der Informationsanspruch gemäß § 3 Satz 1 Nr. 2 a) VIG wegen entgegenstehender privater Belange nicht, soweit Zugang zu personenbezogenen Daten beantragt wird. Unabhängig von der Frage, ob es sich bei dem Namen des Herstellers um ein personenbezogenes Datum in diesem Sinne handelt, ist dem Beigeladenen aber der Unternehmensname der Klägerin bekannt, denn er hat ihn selbst in seinem Antrag auf Informationszugang genannt (vgl. Heinicke in Zipfel/Rathke, VIG, § 3 Rn. 21). Im Übrigen lässt § 3 Satz 6 VIG die Nennung des Herstellernamens unter bestimmten Umständen ausdrücklich zu.

#### **57**

bb) Die Klägerin kann sich auch nicht auf den Ausschluss bzw. die Beschränkung des Informationszugangs zum Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen berufen. Zwar besteht gemäß § 3 Satz 1 Nr. 2 c) VIG der Anspruch wegen entgegenstehender privater Belange nicht, soweit durch die begehrten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse offenbart würden. Nach § 3 Satz 5 Nr. 1 VIG kann jedoch der Zugang zu Informationen u.a. nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG - wie hier - nicht unter Berufung auf das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis abgelehnt werden. Diese Rückausnahme vom Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses war im ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht enthalten und fand auf Empfehlung des zuständigen Bundestagsausschusses Eingang in § 2 Satz 3 VIG 2008 (BT-Drs. 16/1408 S. 4; BT-Drs. 16/2011 S. 4, 7). In der parlamentarischen Debatte bestand Einigkeit, dass festgestellte Rechtsverstöße nicht unter Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse fallen sollen, weil an deren Geheimhaltung kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse besteht (BT-Drs. 16/5404 S. 12). Die entsprechende Regelung wurde in § 3 Satz 5 des VIG 2012 nur redaktionell an die neue Paragrafennummerierung angepasst, aber inhaltlich unverändert übernommen. Der in der Gesetzesfassung von 2012 nicht mehr enthaltene Begriff der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen“, auf den die Klägerin zur Begründung eines Ausschlussgrundes Bezug nimmt, wurde durch das VIG-ÄndG ersatzlos gestrichen. Daraus kann jedoch nach der Überzeugung des Senats nicht geschlossen werden, dass dieser Begriff dennoch weiterhin eine Rolle spielt (so aber Nds.OVG, U.v. 2.9.2015 - 10 LB 33/13 - juris Rn. 88). Denn die Annahme eines ungeschriebenen Ausschluss- oder Beschränkungsgrundes liefe der Zielsetzung des Gesetzes ersichtlich zuwider. Vielmehr sind ausgehend von dieser Zielsetzung die Ausschluss- und Beschränkungsgründe keiner erweiternden Auslegung zugänglich.

cc) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Regelungen des VIG bestehen nach der Überzeugung des Senates nicht (ebenso Nds.OVG, U.v. 2.9.2015 - 10 LB 33/13 - juris Rn. 97 ff.). Vor allem verkennt die Klägerin, dass der Verbraucherschutz ein verfassungsrechtlicher Gemeinwohlbelang ist, dem der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des einfachen Rechts einen hohen Stellenwert beigemessen hat und der eine Einschränkung des Schutzgehalts der von der Klägerin angeführten Grundrechte rechtfertigen kann (vgl. BVerfG, B.v. 13.7.1992 - 1 BvR 303/90 - NJW 1993, 1969, v. 13.7.1992 - 1 BvR 238/92 - GRUR 1993, 754, und v. 4.8.1998 - 1 BvR 2652/95 - NJW 1998, 2811, sowie v. 22.1.1997 - 2 BvR 1915/91 - BVerfGE 95, 173). Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des § 2 Abs. 1 VIG steht im Einklang mit den Grundrechten der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG. Diese Grundrechte verbürgen zwar auch den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen; der grundrechtliche Geheimnisschutz wird allerdings durch die einfach-rechtlichen Verbraucherschutz- und informationsrechte entscheidend mitbestimmt. Die vorgenannten grundrechtlichen Gewährleistungen schützen ein am Markt tätiges Unternehmen, das sich der Kommunikation und damit auch der Kritik der Qualität seiner Produkte oder seines Verhaltens aussetzt, nicht vor diesbezüglichen „Imageschäden“ und dadurch bedingten „Umsatzeinbußen“. Vor allem Art. 12 Abs. 1 GG 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; ein solches Recht kann auch nicht in Parallele zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht begründet werden, weil auch dieses einen solchen Anspruch nicht umfasst. Vielmehr sichert Art. 12 Abs. 1 GG nur die Teilhabe am Wettbewerb nach Maßgabe seiner Funktionsbedingungen. Der Schutz der unternehmerischen Berufstätigkeit am Markt - um den es auch hier geht - wird insofern durch die rechtlichen Regeln mitbestimmt, die den Wettbewerb ermöglichen und begrenzen. Diese Regeln sind zugleich Inhalts- und Schrankenbestimmung der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, B.v. 26.6.2002 - 1 BvR 558/91 - BVerfGE 105, 252; OVG NRW, U.v. 1.4.2014 a.a.O.). Die von der Klägerin zum Beleg einer Grundrechtsverletzung genannten Entscheidungen betreffen die aktive staatliche Information nach § 40 LFGB bzw. vergleichbaren Vorschriften und sind wegen der dort weitaus größeren Intensität der Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition eines Unternehmens nicht auf die - hier inmitten stehende - Verbraucherinformation auf Antrag übertragbar (BVerwG, B.v. 15.6.2015 - 7 B 22.14 - juris Rn. 12; BayVGh, B.v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977 - juris Rn. 7).

### 59

g) Der Einwand der Klägerin, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG sei zu unbestimmt und damit verfassungswidrig, trägt nicht. Das Verwaltungsgericht hat den unbestimmten Rechtsbegriff unter Zugrundelegung der ober- und höchstgerichtlichen Rechtsprechung ausgelegt. Dass der Klägerin diese Auslegung zu weit geht, führt nicht zur Unbestimmtheit der Regelung. Ebenso wenig ist dadurch das Rechtsstaatsgebot verletzt (vgl. BayVGh, B.v. 6.7.2015 - 20 ZB 14.977, juris; 20 ZB 14.978, juris).

### 60

Dass das Verbraucherinformationsgesetz gegen die Rechtsweggarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG und gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) verstößt, ist nicht ersichtlich. In § 5 Abs. 1 Satz 1 VIG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 BayVwVfG und § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG sind umfassende Beteiligungs- und Anhörungsrechte der Drittbetroffenen geregelt. Der Beklagte hat die Klägerin, wie ausgeführt, im Einklang mit diesen Verfahrensregelungen beteiligt und angehört. Gegen den Bescheid, mit welchem der Informationszugang gewährt wird, steht der Klägerin der Rechtsweg offen. Dem Umstand, dass nach § 5 Abs. 4 Satz 1 VIG der Widerspruch und die Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung haben, kommt hier keine Bedeutung zu, weil das Landratsamt gemäß § 80 Abs. 4 VwGO die Vollziehung ausgesetzt hat. Im Übrigen bestünde für den Fall der sofortigen Vollziehbarkeit die Möglichkeit, bei Gericht gemäß § 80 Abs. 5 VwGO die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu beantragen.

### 61

h) Der dem Beigeladenen gewährte Informationszugang verstößt auch nicht gegen europäisches Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht (ebenso OVG NRW, U.v. 12.12.2016 - 13 A 941/15 - juris Rn. 86 ff.). Nach der grundlegenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 11. April 2013 (EuGH, U.v. 11.4.2013 - C-636/11 - juris) entfaltet Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 28.

Januar 2002 (ABl. Nr. L 31, S. 1 - EG-BasisVO) keine Sperrwirkung für mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften zur Verbraucherinformation unterhalb der Gefahrenschwelle. Auch Art. 7 Abs. 2 und 3 der EG-KontrollVO Nr. 882/2004 stehen dem Informationszugang insoweit nicht entgegen. Insbesondere begründen sie keine subjektiven Rechte der Klägerin (BayVGH, B.v. 22.12.2009 - G 09.1 - juris Rn. 26 m.w.N.). Auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts wird Bezug genommen (§ 130b Satz 2 VwGO).

**62**

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

**63**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

**64**

Die Revision war nicht zuzulassen, da sich die vom Senat gefundenen Ergebnisse ohne weiteres aus dem Gesetz unter Zugrundelegung der gängigen Auslegungsmethoden ergeben und damit keine grundsätzliche Bedeutung i.S.d. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO haben.