

Eine Zwischenbetrachtung

„Topf Secret“: Der Verbraucher schlägt zurück

Von Rechtsanwalt Christian Ballke, LL.M.

Selten hat im Lebensmittelbereich ein von privaten Organisationen initiiertes Projekt derart große Wellen geschlagen: Seit Mitte Januar 2019 hält die Online-Plattform „Topf Secret“ die am Verkehr mit Lebensmitteln Beteiligten in Atem. Die Lebensmittelwirtschaft und die staatliche Lebensmittelüberwachung sind von der Kampagne gleichermaßen (wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung) betroffen. Es ist Zeit für eine erste Zwischenbilanz.

Zugegeben: Die Überschrift dieses Beitrags ist reißerisch formuliert. Das ist aber natürlich nichts Außergewöhnliches. Der unbefangene Leser denkt sich im besten Fall „Ja und? So ist das halt, wenn der Autor Aufmerksamkeit bekommen will“ (ansonsten etwas anderes). Zugleich enthält die Überschrift mehrere Unschärfen. Soweit es in ihr heißt, der Verbraucher „schlägt zurück“, klingt dies mutig und konsequent, verdeckt aber auch die wichtigen Fragen, wer den Verbraucher denn zuerst geschlagen hat und warum er dies um Himmels Willen getan hat. Wenn man sich auf diese Ebene begibt und die Überschrift kritisch angeht, stellt man sich zudem unweigerlich die Frage, wer dieser „Verbraucher“ überhaupt ist oder warum jemand für sich beansprucht, „ihn“ (oder natürlich auch „sie“) zu kennen.

„Topf Secret“ als „Notwehrmaßnahme“

Das Projekt „Topf Secret“ verfährt in seiner äußeren Darstellung auf ähnliche Weise: Mit einem knackigen Namen und einer benutzerfreundlichen Internetplattform soll der Bürger angezogen werden und sich gewissermaßen automatisch mit der Sache identifizieren. Kommuniziertes Ziel ist dabei die Schaffung von Transparenz. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sollen über die Verhältnisse in deutschen Lebensmittelbetrieben informiert werden, indem die Berichte der amtlichen Lebensmittelkontrolle öffentlich zugänglich gemacht werden. Von den Initiatoren von „Topf Secret“, also der organisierten Verbraucherschaft, wird dies als „Notwehrmaßnahme“ bezeichnet, weil die Politik keine verpflichtenden Regeln zur Veröffentlichung von Hygiene- und sonstigen Le-

bensmittelkontrollen erlasse, die „Gastro-Lobby“ entsprechende Vorschriften vielmehr verhindere.

Unabhängig davon, wie man zu gesellschaftlichen Notwehrmaßnahmen steht, kann man nach gut einem halben Jahr konstatieren, dass die Politik (ggf. neben dem nicht organisierten, schweigenden Verbraucher, den es auch gibt) wohl der einzige Beteiligte ist, der das Geschehen äußerlich unbeeindruckt verfolgt. Über konkrete Konsequenzen aus dem Phänomen „Topf Secret“ als solches und seinen Erfahrungen ist jedenfalls bislang nichts bekannt. Dabei berührt das Projekt eine Reihe von rechtlichen Themen, die politischen Ursprungs sind und in letzter Konsequenz auch nur politisch beantwortet werden könnten. Diesen Themen soll sich der Beitrag im Folgenden widmen.

Über „Topf Secret“

Wer steht dahinter?

Ins Leben gerufen wurde „Topf Secret“ als gemeinschaftliche Kampagne von Foodwatch und FragDenStaat. Foodwatch ist eine in Deutschland und weiteren europäischen Ländern tätige Verbraucherschutzorganisation. Laut Eigendarstellung im Internet „entlarvt [Foodwatch] die verbraucherfeindlichen Praktiken der Lebensmittelindustrie und kämpft für das Recht der Verbraucherinnen und Verbraucher auf qualitativ gute, gesundheitlich unbedenkliche und ehrliche Lebensmittel“ (vgl. <https://www.foodwatch.org/de/startseite/>, zuletzt aufgerufen am 31.7.2019).

FragDenStaat, getragen vom Open Knowledge Foundation Deutschland e. V., versteht sich als Kämpfer für Infor-

mationsfreiheit in Deutschland. Die Organisation bezeichnet sich als Unterstützer der Bürgerinnen und Bürger bei dem Zugriff auf staatliche Dokumente und Akten und zugleich als Wissensspeicher amtlicher Informationen (vgl. <https://fragenstaat.de/info/ueber/team/>, zuletzt aufgerufen am 31.7.2019).

Die Aufgabenteilung zwischen beiden Organisationen scheint insoweit klar vorgegeben: Foodwatch ist schwerpunktmäßig für den thematischen Inhalt von „Topf Secret“ und die politische Verwertung verantwortlich. FragDenStaat sorgt für die Durchsetzung der Ziele und die Veröffentlichung der Ergebnisse.

Wie funktioniert das Projekt?

„Topf Secret“ ist eine Online-Plattform, die im Internet unter der Adresse <https://fragenstaat.de/kampagnen/lebensmittelkontrolle/app/> (zuletzt aufgerufen am 31.7.2019) erreichbar und öffentlich zugänglich ist. Zentraler Bestandteil der Website ist eine Landkarte, in der eine Vielzahl von Lebensmittelbetrieben, insbesondere solchen aus Gastronomie, Handel und Handwerk, verzeichnet ist. Die betreffenden Betriebe können entweder direkt über die Karte oder über ein Suchfenster recherchiert und angesteuert werden. Nicht gelistete Betriebe lassen sich über eine separate Eingabemaske hinzufügen.

Die Initiatoren bezwecken mit dem Portal die Veröffentlichung sämtlicher aktueller Kontrollberichte der Lebensmittelüberwachung, jedenfalls soweit diese Beanstandungen enthalten. Zu diesem Zweck sind die gelisteten Betriebe in vier Kategorien aufgeteilt und dem Besucher der Website wird mitgeteilt, ob bereits eine Anfrage nach den aktuellen Kontrollberichten gestartet wurde und in welchem Status diese sich befindet:

Einteilung in vier Kategorien

- ▶ „Anfrage erfolgreich“ bedeutet, dass Kontrollberichte herausgegeben wurden. Wenige Klicks weiter können die Kontrollberichte – ggf. um personenbezogene und/oder geheime Daten geschwärzt – im Volltext eingesehen werden.
- ▶ „Anfrage abgelehnt“ informiert darüber, dass die betreffende Behörde die

angefragten Kontrollberichte nicht herausgab. Die mit der Behörde geführte Korrespondenz ist dabei regelmäßig online einsehbar.

- ▶ „Anfrage läuft“ bezeichnet ein schwebendes Verfahren. Die Korrespondenz zwischen Antragsteller und Behörde wird oft schrittweise veröffentlicht.
- ▶ „Jetzt anfragen!“ fordert den Besucher der Website dazu auf, in Bezug auf den betreffenden Lebensmittelbetrieb einen eigenen Antrag auf Herausgabe der Kontrollberichte einzureichen. Hierzu stellt die Plattform ein Formschreiben zur Verfügung, das der Internetnutzer lediglich um einige persönliche Daten (Namen und Anschrift) ergänzen muss. Die Ermittlung der zuständigen Behörde und die Versendung des Antrags per E-Mail übernimmt „Topf Secret“ dann automatisch. Der Antragsteller wird animiert, die gesamte Korrespondenz auf der Plattform zu veröffentlichen und erhält dazu eine detaillierte Anleitung sowie technische Werkzeuge (z. B. Mittel zum Schwärzen von Dokumenten).

Das Animieren der Nutzer dient den Initiatoren des Projekts als Multiplikator und vermutlich auch als Legitimation für das eigene Tun. Wie Foodwatch mitteilt, sollen über „Topf Secret“ innerhalb von sechs Monaten „mehr als 16 000 Bürgerinnen und Bürger bei den zuständigen Behörden die Hygieneberichte von rund 28 000 Restaurants, Bäckereien und anderen Lebensmittelbetrieben beantragt und teilweise auch veröffentlicht“ haben (vgl. <https://www.foodwatch.org/de/aktuelle-nachrichten/2019/topf-secret-verwaltungsgericht-gibt-hotelbetrieb-recht/>, zuletzt aufgerufen am 31.7.2019).

Auf welcher Grundlage wird die Herausgabe von Kontrollberichten verlangt?

Für die Herausgabe von Kontrollberichten bedient sich „Topf Secret“ eines gesetzlichen Anspruchs nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG).

Hintergrund des VIG

Die Entstehung des VIG erwies sich als schwere Geburt. Nachdem bereits in der ersten Hälfte des vergangenen Jahr-

zehnts mehrere Anläufe am fehlenden politischen Konsens gescheitert waren, verweigerte der damalige Bundespräsident *Horst Köhler* im Jahr 2006 einem abgestimmten Gesetzentwurf die Zustimmung. Ausschlaggebend waren verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich eines Eingriffs in die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Den Bedenken trug der Gesetzgeber durch eine Anpassung des Entwurfs Rechnung. Am 5. Juli 2007 passierte das entsprechend geänderte VIG den Bundestag. Am 1. Mai 2008 trat es in seinen wesentlichen Bestandteilen in Kraft.

In der Rechtswirklichkeit führte das VIG zunächst ein Schattendasein. Ins Bewusstsein rückte das Gesetz bei vielen Praktikern erst Anfang dieses Jahrzehnts nach verschiedenen Änderungen. Ansprüche nach dem VIG wurden dabei über lange Zeit nicht in erster Linie von Verbrauchern, sondern insbesondere auch von anderen interessierten Kreisen (etwa Medien, Verbraucherschutzorganisationen, Rechtsanwälten oder Konkurrenten) geltend gemacht. In den Fokus

der breiten Öffentlichkeit gelangte das VIG erst mit „Topf Secret“.

Auskunftsanspruch nach dem VIG

Den Anwendungsbereich des Gesetzes beschreibt § 1 VIG. Danach sollen die Verbraucher freien Zugang zu den bei den zuständigen Behörden vorliegenden Informationen über Erzeugnisse i. S. d. Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) sowie über Verbraucherprodukte i. S. v. § 2 Nr. 26 des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG) erhalten. Ziel des Gesetzgebers ist die transparentere Gestaltung des Marktes und hierdurch mittelbar der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor unsicheren Produkten sowie vor Täuschung.

Informationsanspruch in § 2 VIG geregelt

Der Anspruch auf Zugang zu Informationen ist in § 2 VIG auszugsweise wie folgt niedergelegt:

„(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über

1. von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen

a) des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und des Produktsicherheitsgesetzes,

b) der auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen,

c) unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze

sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben a bis c genannten Abweichungen getroffen worden sind,

2. von einem Erzeugnis oder einem Verbraucherprodukt ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern,

[3.-6.]

7. Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern, einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen, sowie Statistiken über Verstöße gegen in § 39 Absatz 1 Satz 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und § 26 Absatz 1 Satz 1 des Produktsicherheitsgesetzes genannte Rechtsvorschriften, soweit sich die Verstöße auf Erzeugnisse oder Verbraucherprodukte beziehen, (Informationen), die bei einer Stelle im Sinne des Absatzes 2 unabhängig von der Art ihrer Speicherung vorhanden sind. Der Anspruch nach Satz 1 besteht insoweit, als kein Ausschluss- oder Beschränkungsgrund nach § 3 vorliegt.

(2) Stelle im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 ist

1. jede Behörde im Sinne des § 1 Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die [...]

(3) [...]

(4) [...]“

Indem es heißt, dass „jeder“ nach Maßgabe des VIG Anspruch auf freien Zugang zu „allen“ Daten hat, ist der Informationsanspruch nach § 2 Abs. 1 VIG begrifflich weit gefasst. Ansprüche nach dem VIG sind also nicht auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt. Ein besonderes rechtliches Interesse an den betreffenden Informationen ist keine Voraussetzung für den Zugang.

Ausnahmen in § 3 VIG geregelt

Ausnahmen vom Anspruch auf Zugang zu Informationen enthält § 3 VIG, der auszugsweise folgenden Inhalt hat:

„Der Anspruch nach § 2 besteht wegen

1. entgegenstehender öffentlicher Belange nicht,

[a)-e)]

2. entgegenstehender privater Belange nicht, soweit

a) Zugang zu personenbezogenen Daten beantragt wird,

b) der Schutz des geistigen Eigentums, insbesondere Urheberrechte, dem Informationsanspruch entgegensteht,

c) durch die begehrten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, insbesondere Rezepturen, Konstruktions- oder Produktionsunterlagen, Informationen über Fertigungsverfahren, Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie sonstiges geheimnisgeschütztes technisches oder kaufmännisches Wissen, offenbart würden oder

d) Zugang zu Informationen beantragt wird, die einer Stelle auf Grund einer durch Rechtsvorschrift angeordneten Pflicht zur Meldung oder Unterrichtung mitgeteilt worden sind; dies gilt auch, wenn das meldende oder unterrichtende Unternehmen irrig angenommen hat, zur Meldung oder Unterrichtung verpflichtet zu sein.

Satz 1 Nummer 2 Buchstabe a bis c gilt nicht, wenn die Betroffenen dem Informationszugang zugestimmt haben oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. [...]“

Der Anspruch auf Zugang zu Informationen ist grundsätzlich gebührenfrei (vgl. § 7 Abs. 1 VIG). Erst nach Überschreitung eines bestimmten Verwaltungsaufwands (1.000 EUR bzgl. festgestellter Abweichungen, in übrigen Fällen 250 EUR) können dem Antragsteller Kosten in Rechnung gestellt werden, wobei dieser zuvor auf die voraussichtliche Höhe der Gebühren und Auslagen hinzuweisen ist und die Möglichkeit hat, daraufhin seinen Antrag zurückzunehmen oder einzuschränken. Es ist nicht bekannt, dass im Zusammenhang mit „Topf Secret“ einem Antragsteller Gebühren oder Auslagen auferlegt wurden.

Verfahren und Auskunftserteilung

Wie § 4 Abs. 1 VIG klarstellt, werden Auskunftsansprüche auf entsprechenden Antrag bearbeitet. Der Antrag muss bestimmte grundlegende Angaben enthalten, nämlich erkennen lassen, auf die Herausgabe welcher Informationen er gerichtet ist, außerdem sind der Name und die Anschrift des Antragstellers gefordert. § 4 Abs. 3 VIG legt spezifische Ablehnungsgründe fest, so etwa für den Fall, dass es sich um vertraulich übermittelte oder erhobene Informationen handelt oder dass durch die Bearbeitung des Antrags die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde. Nach § 4 Abs. 4 VIG ist ein missbräuchlich gestellter Antrag abzulehnen, wobei ein Antrag insbesondere dann als missbräuchlich gilt, wenn der Antragsteller über die begehrten Informationen bereits verfügt. Gem. § 4 Abs. 5 VIG kann ein Antrag zudem auch dann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen selbst beschaffen kann.

Zwingende Anhörung des betroffenen Lebensmittelunternehmers

Wenn der Antrag hinreichend konkret formuliert ist, er die erforderlichen Angaben enthält und keine Ausschlussgründe vorliegen, entscheidet die zuständige Behörde gem. § 5 VIG über den Antrag. Sofern die rechtlichen Interessen Dritter durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden, sind diese anzuhören. Im Fall von „Topf Secret“ ist der Lebensmit-

telunternehmer, zu dessen Betrieb die Herausgabe von Kontrollberichten beantragt wird, stets in seinen rechtlichen Interessen berührt, also zwingend anzuhören. Die Entscheidung über den Antrag erfolgt gem. § 5 Abs. 2 VIG grundsätzlich innerhalb eines Monats, im Fall der Beteiligung Dritter innerhalb von zwei Monaten.

Gibt die Behörde dem Antrag statt, teilt sie Ort, Zeit und Art des Informationszugangs mit (§ 5 Abs. 3 VIG). Anderenfalls teilt sie mit, ob und ggf. wann die Informationen ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt zugänglich sind. Soweit Drittinteressen betroffen sind (bei „Topf Secret“ immer, s. o.) und eine Information beabsichtigt ist, darf der Zugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten bekannt gegeben worden ist und diesem ein ausreichender Zeitraum zur Einlegung von Rechtsbehelfen eingeräumt worden ist, wobei dieser Zeitraum 14 Tage nicht überschreiten soll (§ 5 Abs. 4 VIG).

Bei „Topf Secret“ regelmäßig Informationsweitergabe auf dem Postweg

Wie die Gewährung des Zugangs zu den Informationen erfolgt, bestimmt § 6 VIG. Die Behörde kann den Informationszugang danach durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnen. Soweit eine bestimmte Art des Zugangs beantragt ist, darf dieser allerdings nur aus wichtigen Gründen auf andere Art gewährt werden. In der Praxis erfolgt der Zugang zu Informationen im Rahmen von „Topf Secret“ regelmäßig in schriftlicher Form auf dem Postweg. Wenn der Behörde, an die der Antrag auf Zugang zu Informationen gerichtet ist, keine Erkenntnisse vorliegen, ist sie gehalten, den Antrag an die zuständige Stelle weiterzuleiten (§ 6 Abs. 2 VIG).

Wie gehen die Gerichte mit „Topf Secret“ um?

Es hat nicht lange gedauert, bis „Topf Secret“ die Gerichte erreichte. Dies war durchaus zu erwarten gewesen, weil

der betroffene Lebensmittelunternehmer durch die (Ankündigung der) Veröffentlichung von Kontrollberichten in eine Drucksituation gerät, die einschneidende Konsequenzen haben kann. So kann die Publizität von Kontrollberichten im Internet auf einer anschaulich aufbereiteten Internetplattform wie „Topf Secret“ zweifelsfrei einen erheblichen Reputationsschaden bewirken. Hinzu kommt, dass die Auslegung der einschlägigen Vorschriften des VIG alles andere als gesichert ist.

„Stimmungsbild“ der Gerichte

„Topf Secret“ hat bislang rund 30 gerichtliche Entscheidungen hervorgerufen. Diese Entscheidungen dokumentieren ein äußerst gespaltenes Stimmungsbild der Verwaltungsgerichtbarkeit (vgl. Tabelle 1).

Unterschiedliche Begründungsansätze

So unterschiedlich wie der Ausgang der Verfahren im Ergebnis ist, stellt sich auch das Begründungsspektrum dar. Die Gerichte legen ihren Entscheidungen (ungeachtet des Ergebnisses) teilweise auseinandergehende argumentative Linien zugrunde. Die rechtlichen Argumente und Ausführungen hier in voller Breite darzustellen, würde den Umfang dieses Beitrags übersteigen. Stellvertretend für die Gesamtheit der vorliegenden Gerichtsentscheidungen sollen exemplarisch zwei Beschlüsse in ihren Kernaspekten wiedergegeben werden.

VG Mainz: Herausgabe der Kontrollberichte bestätigt

Das VG Mainz (Beschluss vom 5. April 2019, Az. 1 L 103/19.MZ) lehnte den Antrag des betroffenen Lebensmittelunternehmens, der zuständigen Behörde die Herausgabe der Informationen bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache zu untersagen, ab. In den Entscheidungsgründen befasste sich das Gericht insbesondere mit der Frage nach der Zurechenbarkeit staatlichen Informationshandelns. Diesbezüglich heißt es im Beschluss wie folgt:

„Jedenfalls stellt eine etwaige Veröffentlichung der Informationen [...] im Internet aus Sicht der Kammer kein dem Antragsgegner zurechenbares staatliches Infor-

Tab. 1: Auszug einschlägiger Gerichtsentscheidungen (nach Gerichten alphabetisch sortiert)

Gericht	Beschl./Urteil vom	Az.	Herausgabe Kontrollbericht?
VG Ansbach	12.06.2019	AN 14 K 19.00773	Nein
VG Augsburg	30.04.2019	AU 1 K 19.244	Ja
VG Bayreuth	08.04.2019	B 7 S 19.286	Nein
VG Cottbus	15.05.2019	1 L 156/19	Ja
VG Düsseldorf	07.06.2019	29 L 1226/19	Ja
VG Hamburg	27.05.2019	20 E 934/19	Nein
VG Koblenz	10.04.2019	1 L 287/19.KO	Nein
VG Koblenz	07.05.2019	1 L 403/19.KO	Nein
VG Köln	17.04.2019	13 L 471/19	Nein
VG Mainz	05.04.2019	L 103/19.MZ	Ja
VG München	08.07.2019	M 32 SN 19.1346	Ja
VG München	08.07.2019	M 32 SN 19.1389	Ja
VG Potsdam	11.04.2019	VG 9 L 221/19	Nein
VG Regensburg	15.03.2019	RN 5 S 19.189	Nein
VG Regensburg	27.05.2019	RO 5 S 19.676	Nein
VG Regensburg	27.05.2019	RO 5 S 19.780	Nein
VG Sigmaringen	18.04.2019	10 K 1068/19	Nein
VG Sigmaringen	08.07.2019	5 K 3162/19	Ja
VG Stade	01.04.2019	6 B 380/19	Nein
VG Weimar	23.05.2019	8 E 423/19	Ja
VG Würzburg	03.04.2019	W 8 S 19.239	Nein
VG Würzburg	11.04.2019	W 8 S 19.289	Nein
VG Würzburg	15.04.2019	W 8 S 19.311	Nein
VG Würzburg	08.05.2019	W 8 S 19.443	Nein
VG Würzburg	11.06.2019	W 8 S 19.625	Nein
VG Würzburg	12.06.2019	W 8 S 19.586	Nein
VG Würzburg	18.06.2019	W 8 S 19.620	Nein

mationshandeln dar. Ferner ist zu sehen, dass der Antragsgegner [...] gerade nicht die kompletten Kontrollberichte zur Verfügung stellen will, sondern lediglich eine zusammenfassende Darstellung von Abweichungen. Diese Zusammenfassung weist bereits dem äußeren Erscheinungsbild nach keine Ähnlichkeit mit dem vormals an die Antragstellerin gerichteten Kontrollbericht auf. Insofern kann beim etwaigen Leser dieser Darstellung auf der Plattform „FragdenStaat“ kaum der Eindruck eines behördlichen Informationshandelns entstehen.“

Zudem ging das VG Mainz der Frage nach, ob die Herausgabe von Kontrollberichten und die zu erwartende Veröffentlichung derselben im Internet einen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Bestimmun-

gen mit sich bringen. Die entsprechenden Erwägungen des Gerichts lauten:

„Der Veröffentlichung stehen auch keine datenschutzrechtlichen Erwägungen entgegen. Zwar handelt es sich jedenfalls bei dem Namen und der Anschrift des Betriebes der Antragstellerin um personenbezogene Daten [...]. Bei der Weitergabe dieser Informationen durch den Antragsgegner handelt es sich um die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne im Sinne des Art. 4 Nr. 1 und 2 Datenschutz-Grundverordnung VO (EU) 2016/679 (DS-GVO). Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Antragstellerin ist aber zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der der Antragsgegner unterliegt [...], erforderlich und damit rechtmäßig, vgl. Art. 6 Abs. 1 Satz 1c) DS-GVO.“

Ob der betroffene Lebensmittelunternehmer gegen die Entscheidung des VG Mainz Beschwerde einlegte, ist dem Autor nicht bekannt.

VG Würzburg: Herausgabe der Kontrollberichte abgelehnt

Das VG Würzburg (Beschluss vom 18. Juli 2019, Az. W 8 S 19.620) gab dem Eilantrag gegen die Herausgabe der Kontrollberichte statt. Das Gericht stützte sich in seinen Entscheidungsgründen auf die Ausführungen des VG Regensburg in einer ähnlichen Konstellation. Darüber hinaus führte das VG Würzburg verschiedene weitere, teilweise einzelfallbezogene Aspekte wie folgt an:

„Den betreffenden Kontrollberichten ist schon nicht zu entnehmen, dass es sich bei den dortigen Inhalten um von den zuständigen Stellen festgestellte nicht zulässige Abweichungen von den Anforderungen der in § 2 Abs. 1 Nr. 1 VIG genannten Vorschriften handelt.

Eine Abweichung bedeutet, dass ein bestimmter Vorgang mit lebensmittelrechtlichen Vorschriften nicht in Einklang steht. [...]

Der Kontrollbericht vom 28. Januar 2019 enthält nach seiner Systematik die Beschreibung eines Zustandes im Sinne einer Sachverhaltsdarstellung unter dem Stichwort „Detailfeststellungen“. Rechtsnormen im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG als Rechtsgrundlagen sind nicht genannt, so dass sich – jedenfalls im Rahmen des vorliegenden Sofortverfahrens – nicht feststellen lässt, von welcher Rechtsvorschrift jeweils in unzulässiger Weise abgewichen worden sein soll. Der Rückschluss von einer dokumentierten Mängelbeschreibung genügt in der Allgemeinheit nicht, weil es an einem konkreten Bezug gerade zu den relevanten Vorschriften fehlt, die in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG genannt sind [...]

Das VG Würzburg vermisst in den streitgegenständlichen Kontrollberichten mithin eine nachvollziehbare und juristisch nachprüfbare Dokumentation konkreter Rechtsverstöße. Zudem schließt das VG Würzburg auch einen eventuell missbräuchlich gestellten Antrag nicht aus, sondern äußert sich wie folgt:

„Eine weitere offene Frage ist die Frage eines eventuellen Missbrauchs gemäß § 4 Abs. 4 VIG. Das nicht abschließende Regel-

beispiel des § 4 Abs. 4 Satz 2 VIG ist wohl nicht erfüllt. Der Begriff des Missbrauchs ist im Übrigen in dem Zusammenhang nicht näher definiert. Eine Missbräuchlichkeit ist auch mit Blick auf vergleichbare Rechtsvorschriften dann gegeben, wenn das Informationsbegehren erkennbar nicht dem Zweck des Informationsgesetzes dient, Öffentlichkeit in dem betreffenden Bereich herzustellen und dadurch etwaige bestehende Missstände aufzudecken und letztlich abzustellen. [...] Ob ein Missbrauchsfall anzunehmen ist, weil offenbar in einer Vielzahl von Fällen über eine bestimmte Internetseite Anträge nach dem VIG mit dem Zweck gestellt werden, Informationen sodann auf dieser Internetseite zeitlich unbegrenzt zu veröffentlichen, und ob jedenfalls insoweit eine subjektive Rechtsverletzung des/der Betroffenen anzunehmen ist (a.A. BayVGH, B.v. 6.7.2015 – 20 ZB 14.978 – juris; B.v. 6.7.2015 – 20 ZB 14.977 – LRE 74, 122), kann im vorliegenden Sofortverfahren bei summarischer Prüfung nicht abschließend entschieden werden.“

Auch hinsichtlich dieser Entscheidung ist nicht bekannt, ob sie rechtskräftig wurde. So oder so wird es absehbar längere Zeit dauern, bis eine verlässliche Klärung erreicht ist. Bei den vorstehend exemplarisch wiedergegebenen Entscheidungen sowie den meisten weiteren Streitigkeiten handelt es sich um Verfahren im Eilrechtsschutz. Diese Verfahren sind ihrer Natur nach nicht auf eine endgültige Regelung ausgerichtet. Eine abschließende Klärung kann insoweit nur im Hauptsacheverfahren und letztlich durch das Bundesverwaltungsgericht erfolgen. Weil sich in dem Thema verfassungsrechtliche Fragen aufdrängen, könnte darüber hinaus auch noch das Bundesverfassungsgericht mit dem Phänomen „Topf Secret“ befasst werden. Aufgrund der europarechtlichen Bezüge der Materie (so etwa hinsichtlich der Frage, ob und ggf. inwieweit die staatlichen Behörden jenseits der dafür vorgesehenen lebensmittelrechtlichen Instrumentarien zur Information der Öffentlichkeit berechtigt sind) kann womöglich auch der Europäische Gerichtshof mit dem Projekt zweier deutscher Nichtregierungsorganisationen beschäftigt werden.

Fazit und Ausblick

Soweit es den Initiatoren um die Mobilisierung der Öffentlichkeit geht, dürfte „Topf Secret“ sein kurz- und mittelfristi-

ges Ziel erreicht haben. Sowohl der Niederschlag in den Medien als auch die unmittelbaren Auswirkungen auf die Lebensmittelwirtschaft und die Lebensmittelüberwachung sind enorm. Wie „der Verbraucher“, dessen Interessen die Kampagne „Topf Secret“ dienen soll, die neue Form von Transparenz verwertet, bleibt hingegen noch abzuwarten.

Ob „Topf Secret“ zu einer dauerhaften Erscheinung wird, hängt insbesondere von ihrer rechtlichen Einstufung ab. Die Bandbreite der einschlägigen Gerichtsentscheidungen ist ausgesprochen groß. Sollte sich allerdings (z. B. aufgrund mehrerer zweitinstanzlicher Entscheidungen) die Meinung herausbilden, dass die Informationsherausgabe nicht im Einklang mit den rechtlichen Vorschriften steht, könnte die Bereitschaft der Behörden zur Kooperation binnen kurzer Zeit erlöschen und der Stern der Kampagne so schnell verglühen wie er aufgestiegen ist.

Für den betroffenen Lebensmittelunternehmer zeigt der Umgang der Gerichte mit der Materie, dass ein Vorgehen gegen die Herausgabe von Kontrollberichten nicht von vornherein aussichtslos ist. Die beachtliche Zahl erfolgreicher Verfahren belegt vielmehr das Gegenteil. Voraussetzung für effektiven Rechtsschutz ist jedoch, dass der Betroffene sich gegen die Herausgabe aktiv zur Wehr setzt.

Christian Ballke, LL.M.

Rechtsanwalt und Partner der Kanzlei Meisterernst Rechtsanwälte PartG mbB, München. Umfassende Beratung und Vertretung im Lebensmittelrecht sowie im Wettbewerbsrecht und im Gewerblichen Rechtsschutz.

ballke@meisterernst.com

