

Beglaubigte Abschrift

VG 14 K 153/20



Mitgeteilt durch Zustellung an

a) Kl. am

b) Bekl. am

als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache



Klägers,

g e g e n

das Land Berlin,
vertreten durch das Bezirksamt Pankow von Berlin
Rechtsamt,
Breite Straße 24a-26, 13187 Berlin,

Beklagten,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 14. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 17. November 2021 durch

den Richter Dr. Dammann
als Berichterstatter

für Recht erkannt:

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids des Bezirksamts Pankow von Berlin vom 7. Februar 2020 – Gz. VetLeb 1 /VIG Ablehnungsbescheid 03-0030805 H – in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Bezirksamts Pankow von Berlin vom 22. April 2020 – Gz. BzStR UmOrd, [REDACTED] Widerspruchbescheid – verpflichtet, den Antrag des Klägers auf Erteilung von Informationen vom 5. November 2019 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden; im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Erteilung von Informationen über durchgeführte lebensmittelrechtliche Betriebsprüfungen.

Mit E-Mail vom 5. November 2019 wandte sich der Kläger an den Beklagten und beantragte die Herausgabe von Informationen über die beiden letzten lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen und die dabei festgestellten Beanstandungen im Betrieb „Holiday Inn Berlin City Center East Prenzlauer Berg, Prenzlauer Allee 169, 10409 Berlin“. Ferner beantragte er die Herausgabe der entsprechenden Kontrollberichte.

Mit Bescheid vom 7. Februar 2020 lehnte das Bezirksamt Pankow von Berlin, Ordnungsamt, Fachbereich Veterinär- und Lebensmittelaufsicht den Antrag des Klägers ab. Die von foodwatch und Frag den Staat initiierte Kampagne diene allein dem Zweck, die Politik zu animieren, das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) zu überarbeiten. Es liege ein Fall von § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG vor, da durch die Bearbeitung des Antrags die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde. Die ordnungsgemäße Bearbeitung bände mindestens zwei Stunden Arbeitszeit. Hinzu käme mindestens eine Stunde Arbeitszeit für die Erstellung von Widerspruchsbescheiden und der Führung von Streitverfahren vor dem Verwaltungsgericht, wenn sich das betroffene Unternehmen wehrte. Allein in Pankow bedeutete dies ca. 1800 zusätzliche Arbeitsstunden, die personell nicht darstellbar wären. In dieser Zeit könnten weit über 900 Kontrollen in Lebensmittelunternehmen nicht durchgeführt werden. Auf den Bescheid wird wegen der Einzelheiten Bezug genommen (vgl. Bl. 35 f. der Gerichtsakte [GA]).

Hiergegen legte der Kläger am 19. Februar 2020 Widerspruch ein. Die Ablehnung seines Informationsantrags sei rechtswidrig. Bei der Beurteilung, ob die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung beeinträchtigt würde, müsse auf den einzelnen Auftrag abgestellt werden. Das ergebe sich aus der Gesetzesbegründung. Die Tatsache, dass auch andere Personen von ihrem Recht auf Information Gebrauch machten,

könne ihm nicht entgegengehalten werden. Eine Ablehnung nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG komme zudem nur in Betracht, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung tatsächlich gefährdet sei. Die Anfrage könne nicht allein mit dem bloßen Verweis auf einen hohen Verwaltungsaufwand abgelehnt werden. Unabhängig davon habe der Gesetzgeber durch die Formulierung „soweit“ deutlich zum Ausdruck gebracht, dass dem Informationsbegehren im Einzelfall so weit wie möglich entsprochen werden solle. Es sei nicht dargetan, warum die Anträge nicht zeitlich gestreckt bearbeitet werden könnten. Es gehe im Übrigen fehl, wenn die Behörde davon ausgehe, durch die Gewährung von Informationen und Auskünften von ihrer „eigentlichen“ Aufgabe abgehalten werde. Auch die Bereitstellung von Verbraucherinformationen gehöre nach dem Verbraucherinformationsgesetz explizit zur Aufgabe der erfassten Behörden.

Das Bezirksamt Pankow von Berlin, Bezirksstadtrat, wies den Widerspruch mit Bescheid vom 22. April 2020 zurück. Die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörden sei hier beeinträchtigt, weil von 5.040 möglichen Kontrollen ca. 900 nicht durchgeführt werden könnten, wenn die Behörde die Anträge regelgerecht bearbeitete. Auch eine gestaffelte Auskunftserteilung komme nicht in Betracht, weil der arbeitszeitmäßige Aufwand sich auch in diesem Fall nicht verringern würde. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen seien ohnehin schon zu knapp bemessen. Originäre Aufgabe der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung sei aber die Marktüberwachung mittels Durchführung von Kontrollen vor Ort. Es wäre zu befürchten, dass der gesundheitliche Verbraucherschutz durch diese Beeinträchtigung der Marktüberwachung nicht mehr umgesetzt werden könne. Auf den Bescheid wird wegen der Einzelheiten Bezug genommen (vgl. Bl. 41 ff. GA).

Hiergegen wendet sich der Kläger mit seiner am 22. Mai 2020 bei Gericht eingegangenen Klage. Er vertieft seinen Vortrag aus dem Verwaltungsverfahren.

Der Kläger beantragt unter Rücknahme seiner schriftsätzlich angekündigten Hilfsanträge nunmehr,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 7. Februar 2020 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 22. April 2020 zu verpflichten, ihm eine Kopie der Kontrollberichte zu dem zum Zeitpunkt des Antrags vom 5. November 2019 beiden letzten lebensmittelrechtlichen Überprüfungen im Holiday Inn Berlin City Center East Prenzlauer Berg, Prenzlauer Allee 169, 10409 Berlin, herauszugeben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung verweist er auf den Inhalt der angefochtenen Bescheide. Eine reine Wortlautbetrachtung greife im vorliegenden Fall zu kurz. Es gehe hier nicht um einen isoliert zu betrachtenden Einzelantrag des Klägers, sondern um mehrere hundert Anträge innerhalb einer politischen Kampagne. Dies könne dem Kläger nach Sinn und Zweck des Ablehnungsgrunds nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG entgegengehalten werden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes bezieht sich das Gericht auf den Inhalt der Gerichtsakte.

Entscheidungsgründe

Die Entscheidung ergeht durch den Berichterstatter, weil sich die Beteiligten damit einverstanden erklärt haben (vgl. § 87a Abs. 2 und 3 der Verwaltungsgerichtsordnung [VwGO]).

Die Entscheidung konnte ergehen, ohne den Betreiber des Holiday Inn Berlin City Center East Prenzlauer Berg, Prenzlauer Allee 169, 10409 Berlin, beizuladen, da ein Fall des § 65 Abs. 2 VwGO nicht vorliegt. Danach sind Dritte beizuladen, wenn sie an dem streitigen Rechtsverhältnis derart beteiligt sind, dass die Entscheidung auch ihnen gegenüber nur einheitlich ergehen kann (notwendige Beiladung). Das ist hier nicht der Fall. In Klagen, die auf positive Bescheidung eines Informationszugangsantrags gerichtet sind, werden Dritte selbst bei positiver Bescheidung des Antrags nicht unmittelbar in ihren Rechten betroffen. Ihrer (potentiellen) Betroffenheit durch die Gewährung des Informationszugangs wird nach überzeugender obergerichtlicher Rechtsprechung dadurch Rechnung getragen, dass eine abschließende Entscheidung mit belastender Drittwirkung mangels Spruchreife ausscheidet, folglich gemäß § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO nur ein Bescheidungsausspruch in Betracht kommt, und der Schutz etwaiger entgegenstehender Rechtspositionen im anschließenden neuen Verwaltungsverfahren durch § 5 VIG gesichert ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 C 18/12 –, juris Rn. 13; OVG NRW, Beschluss vom 13. März 2019 – 15 E 12/19 –, juris Rn. 13, jeweils zu § 8 des Informationsfreiheitsgesetzes [IFG]).

Die als Verpflichtungsklage statthafte und auch sonst zulässige Klage ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Die Ablehnung des Antrags auf Informa-

tionszugang vom 5. November 2019 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (dazu unter I.); mangels Spruchreife konnte das Gericht den Beklagten jedoch nur dazu verpflichten, den Antrag des Klägers unter Beachtung des Gerichts neu zu bescheiden (dazu unter II.), vgl. § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO.

I.

Rechtsgrundlage des Informationsanspruchs des Klägers ist § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 7 VIG, dessen Voraussetzungen hier vorliegen und zwischen den Beteiligten auch nicht im Streit stehen.

Der Bescheid vom 7. Februar 2020 und der Widerspruchsbescheid vom 22. April 2020 erweisen sich als rechtswidrig, als der Beklagte damit den Antrag unter Berufung auf den Ausschlussgrund des § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG ablehnt.

Nach dieser Vorschrift soll der Antrag abgelehnt werden, soweit durch die Bearbeitung des Antrags die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde. Nach dem Wortlaut („durch die Bearbeitung des Antrags“) und der Gesetzesbegründung („Bearbeitung einzelner äußerst umfangreicher so genannter Globalanträge“, vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 17) sind hiermit Anträge auf Zugang zu Information gemeint, deren Bearbeitung im Einzelfall außergewöhnlichen Aufwand und hohe Bearbeitungskosten verursachen (vgl. etwa OVG Lüneburg, Urteil vom 2. September 2015 – 10 LB 33/13 –, juris Rn. 101 zu einem Antrag, welcher 13 Aktenordner füllte, Personal- und Sachkosten in Höhe von 48.000,- € sowie die Einstellung eines zusätzlichen Vollzeitmitarbeiters verursachte).

Ein derartiger Antrag liegt hier offenkundig nicht vor. Die Bearbeitung des Antrags des Klägers würde nach den Angaben der Behörde wenige Stunden beanspruchen. Der Kläger hat nach den Angaben der Behörde in der mündlichen Verhandlung auch keine weiteren Anträge beim Bezirksamt Pankow gestellt, deren Bearbeitungsaufwand gegebenenfalls im Wege einer wertenden Betrachtung hinzuzurechnen wäre.

Die entgegen Wortlaut und Gesetzesbegründung vorgenommene Auslegung der Vorschrift durch die Behörde, dem Kläger könnten „nach Sinn und Zweck des Ablehnungsgrunds nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG“ mehrere hundert Anträge anderer Personen, die ebenfalls über die Internetplattform Topf Secret und damit als Teil einer „politischen Kampagne“ gestellt worden seien, zugerechnet werden und der dadurch insgesamt entstehende Bearbeitungsaufwand führe zu einer Beeinträchtigung der

ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben der Behörde, die die Behörde berechnigte, die Anträge insgesamt abzulehnen, kann nicht überzeugen.

Eine derartige Auslegung der Vorschrift steht systematisch bereits im Widerspruch zu § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG. Die Behörde begründet die „einheitliche“ Bewertung der Anträge nämlich damit, dass Personen, die ihren Antrag über das genannte Internetportal stellen, in Wirklichkeit nicht an dem Informationszugang selbst interessiert seien, sondern das Ziel verfolgten, die Behörde „lahmzulegen“. Damit macht sie der Sache nach geltend, die Anträge seien rechtsmissbräuchlich gestellt. Das Gericht vermag der von der Behörde hierzu in Bezug genommenen Erklärung des Betreibers der Internetplattform (vgl. <https://fragdenstaat.de/blog/2019/01/15/neue-kampagne-topf-secret/>, abgerufen am 24. November 2021) bereits nicht zu entnehmen, dass mit der Kampagne ein derartiges Ziel verfolgt würde. Vielmehr sollen die begehrten Kontrollberichte im Rahmen der Kampagne weiterverwendet, insbesondere im Internet veröffentlicht werden, um „solange für Transparenz [zu] sorgen, bis die Behörden es von sich aus tun.“ Eine derartige kampagnenartige Weiterverwendung der Information entspricht nach ständiger Rechtsprechung der Zielsetzung des Verbraucherinformationsgesetzes und erfüllt nicht den Tatbestand des Rechtsmissbrauchs (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. August 2019 – 7 C 29/17 –, juris Rn. 22; konkret zu „Topf Secret“: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. März 2020 – OVG 12 S 17.19 –, juris Rn. 18 f.; Bayerischer VGH, Beschluss vom 15. April 2020 – 5 CS 19.2087 –, juris Rn. 18; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. Dezember 2019 – 10 S 1891/19 –, juris Rn. 29). Im Übrigen setzt die Behörde damit auch ohne hinreichende Tatsachengrundlage die Motive des Betreibers der Plattform mit den Motiven der jeweiligen Nutzenden gleich. Die Möglichkeit, über die Plattform eine Anfrage zu einem konkreten Betrieb zu stellen, steht jedermann offen. Mit welchem Motiv Personen zu bestimmten Betrieben Informationen erlangen wollen, ist danach weder überprüfbar noch entscheidend. Eine Suche nach der „wahren“ Motivlage der Antragstellenden findet in der Judikatur zum Rechtsmissbrauch keine Stütze (vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 7. August 2020 – 5 CS 20.1302 –, juris Rn. 20). Sie kann damit auch nicht über § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG fruchtbar gemacht werden.

Schließlich kann die Behörde auch deswegen den Antrag nicht nach § 4 Abs. 3 Nr. 4 VIG ablehnen, weil sie nach dem Wortlaut und der Gesetzesbegründung zunächst verpflichtet ist, dem Informationsbegehren im Einzelfall soweit wie möglich zu entsprechen (vgl. BT-Drs. 17/7374, S. 17). Sie ist danach jedenfalls darauf zu verweisen, den Antrag (hier: die Anträge) zeitlich gestreckt abzarbeiten. Soweit sie geltend macht, eine gestaffelte Auskunftserteilung komme nicht in Betracht, weil der

arbeitszeitmäßige Aufwand auch in diesem Fall genauso hoch sei und „originäre“ Aufgaben der Behörde in dieser Zeit nicht erfüllt werden könnten, kann dies nicht überzeugen. Vor dem Hintergrund, dass nach dem Verbraucherinformationsgesetz ein Rechtsanspruch auf Erteilung der dort genannten Informationen besteht, trifft die betroffenen Behörden auch eine Obliegenheit, hierfür zeitliche Kapazitäten und interne Strukturen zu schaffen. Offenbar bestehen derartige zeitliche Kapazitäten hier auch, da die Behörde, ohne hierzu verpflichtet zu sein, neben der Marktüberwachung ein eigenes „Smiley-System“ mit Bepunktung in elf Kategorien zur Bewertung der Lebensmittelhygiene in Betrieben durchführt und auf ihrer Internetseite veröffentlicht.

II.

Die Verpflichtung, den beantragten Zugang zur Information zu gewähren kann jedoch hier nicht ausgesprochen werden, da die Sache nicht spruchreif ist. Das Verfahren zur Beteiligung Dritter, deren rechtliche Interessen durch den Informationszugang berührt werden könnten (vgl. § 5 Abs. 1 VIG) ist vom Beklagten hier nicht durchgeführt worden. Die nach § 5 Abs. 1 VIG grundsätzlich erforderliche Anhörung Dritter, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt werden, kann auch nicht im gerichtlichen Verfahren durch deren Beiladung nachgeholt werden. Die Beiladung des Dritten, hier des Betreibers des Holiday Inn Berlin City Center East Prenzlauer Berg, würde unter Umständen zur Offenlegung etwaiger geheimhaltungsbedürftiger Informationen führen, die durch das vom Beklagten durchzuführende Anhörungsverfahren und gegebenenfalls einer von diesem abzugebenden Sperrerklärung nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO gerade geschützt werden sollen (vgl. zum insoweit vergleichbaren § 8 Abs. 1 IFG: BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 C 12/13 –, juris Rn. 47).

III.

Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO; diejenige über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 711 Satz 1 und 2 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form gemäß § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe schriftlich oder in elektronischer Form darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Dr. Dammann

BESCHLUSS

Der Wert des Streitgegenstandes wird gemäß dem §§ 39 ff., 52 f. des Gerichtskostengesetzes auf

5.000,- €

festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, schriftlich oder in elektronischer Form gemäß § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen. Sie ist innerhalb von sechs Monaten einzulegen, nachdem die Entscheidung in der Haupt-

sache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat. Der Vertretung durch einen Prozessbevollmächtigten bedarf es nicht.

Dr. Dammann

Beglaubigt

Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

