



Urteil vom 29.08.2019 -

BVerwG 7 C 29.17

ECLI:DE:BVerwG:2019:290819U7C29.17.0

Zugang zu Produktinformationen nach dem Verbraucherinformati- onsgesetz

Leitsätze:

1. Der Anspruch auf Zugang zu Informationen nach § 2 Abs. 1 VIG ist ein "Jedermannsrecht" und hängt nicht von der Verbrauchereigenschaft ab.
2. Für die Erfüllung des Bestimmtheitserfordernisses des § 4 Abs. 1 Satz 2 VIG ist die Angabe des Unternehmens, soweit ein Betrieb in Rede steht, des Zeitraums, für den die Informationen begehrt werden, und der Art der Information ausreichend.
3. Der Informationsanspruch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG ist nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt.
4. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG erfasst jede objektive Abweichung von Rechtsvorschriften. Ein Verstoß gegen Vorschriften des Ordnungswidrigkeiten- oder Strafrechts ist nicht erforderlich.
5. Eine "nicht zulässige Abweichung" i.S.v. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG muss nicht durch Verwaltungsakt festgestellt werden. Ausreichend ist, dass die zuständige Behörde die Abweichung unter Würdigung des Sachverhalts und der einschlägigen Rechtsvorschriften abschließend aktenkundig festgestellt hat.
6. § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG verstößt nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG.

Rechtsquellen

GG	Art. 12 Abs. 1
VO (EG) Nr. 178/2002	Art. 10
VO (EG) Nr. 882/2004	Art. 7 Abs. 1 Satz 3 Buchst. a, Abs. 2 und 3
VIG	§§ 1, 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 5, § 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c, Satz 5 Nr. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, § 6 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 1 und 2
LFBG	§ 40 Abs. 1a

VG Regensburg - 09.07.2015 - AZ: VG RN 5 K 14.1110

VGH München - 16.02.2017 - AZ: VGH 20 BV 15.2208

Zitiervorschlag

BVerwG, Urteil vom 29.08.2019 - 7 C 29.17 [ECLI:DE:BVerwG:2019:290819U7C29.17.0]

URTEIL

BVerwG 7 C 29.17

VG Regensburg - 09.07.2015 - AZ: VG RN 5 K 14.1110

VGH München - 16.02.2017 - AZ: VGH 20 BV 15.2208

In der Verwaltungsstreitsache hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. August 2019
durch

den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer, Dr. Günther und Dr. Löffelbein
für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16.
Februar 2017 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen
Kosten des Beigeladenen.

Gründe**I**

Die Klägerin ist ein Unternehmen, das Geflügel schlachtet und verarbeitet. Sie wendet sich gegen den stattgegebenen Zugang zu Informationen über ihr Unternehmen nach dem Verbraucherinformationsgesetz.

Der Beigeladene, der sich in Sicherungsverwahrung befindet, beantragte im April 2014 beim Landratsamt S. gemäß dem Verbraucherinformationsgesetz Zugang zu den seit dem 2. September 2012 nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG angefallenen Informationen über das Unternehmen der Klägerin. Mit Bescheid vom 5. Juni 2014 gab das Landratsamt dem Antrag statt; der Widerspruch der Klägerin blieb erfolglos. Das Verwaltungsgericht wies die Klage durch Urteil vom 9. Juli 2015 ab.

Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen: Der Beigeladene sei als natürliche Person Berechtigter des Anspruchs auf Informationszugang. Das Verbraucherinformationsgesetz berechne nicht nur den Verbraucher, sondern sei ein Jedermannsrecht. Der Beigeladene sei zudem "Verbraucher", weil er über den Gefangeneneinkauf oder im Rahmen sogenannter Ausführungen die Möglichkeit habe, Produkte der Klägerin oder Waren, in denen deren Produkte enthalten seien, zu kaufen. Sein Antrag auf Informationszugang sei nicht zu unbestimmt gestellt und nicht rechtsmissbräuchlich. Der Gegenstand des Informationsanspruchs nach § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG sei nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt. Für die Annahme einer "festgestellten nicht zulässigen Abweichung" nach dieser Vorschrift sei ein Verschulden oder eine Ahndung des Verstoßes gegen einschlägige Vorschriften als Ordnungswidrigkeit oder Straftat nicht notwendig. Es bedürfe jedoch der Feststellung einer Abweichung durch die zuständige Behörde. Erforderlich sei eine rechtliche Subsumtion der Kontroll- und Untersuchungsergebnisse durch die zuständige Vollzugsbehörde. Der Beklagte habe nicht die Richtigkeit der begehrten Informationen überprüfen müssen. Aufgrund der festgestellten Rechtsverstöße könne sich die Klägerin nicht auf den Ausschluss des Informationszugangs zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen. Die hier einschlägigen Vorschriften des Verbraucherinformationsgesetzes verstießen weder gegen Verfassungsrecht noch gegen Unionsrecht.

Mit der vom Senat zugelassenen Revision macht die Klägerin geltend: Das Verbraucherinformationsgesetz enthalte kein Jedermannsrecht; berechtige sei allein der Verbraucher. Den streitgegenständlichen Informationen fehle der notwendige Produktbezug. Der Zugang zu den beantragten Informationen setze voraus, dass die Feststellung eines Rechtsverstoßes in Bestandskraft erwachsen oder eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit oder Straftat erfolgt sei. Zudem sei die inhaltliche Richtigkeit einer wettbewerbsrechtlichen Information unabdingbare Voraussetzung für die Informationsgewährung. Der Verwaltungsgerichtshof habe verkannt, dass Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der Klägerin dem Informationszugang entgegenstünden. Die Rechtsgrundlage für den Zugang zu Verbraucherinformationen verstoße gegen das Gebot der Normenklarheit und gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Hinsichtlich der beantragten Verbraucherinformationen sei mindestens der Schutzstandard anzuwenden, der bei aktiven staatlichen produktbezogenen Warnungen zu berücksichtigen sei. Zwischen der Zugänglichmachung von Informationen, die nur auf Antrag erteilt würden, und einer aktiven Verbraucherinformation durch die Behörde bestehe kein rechtlich beachtlicher Unterschied. Das Unionsrecht stehe dem Zugang zu den begehrten Verbraucherinformationen entgegen.

Die Klägerin beantragt, das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16. Februar 2017 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 9. Juli 2015 sowie den Bescheid des Landratsamts Straubing-Bogen vom 5. Juni 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 23. Oktober 2014 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt, die Revision zurückzuweisen.

Er verteidigt das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs und weist darauf hin, dass es keines bestandskräftigen Verwaltungsakts als Grundlage für den Informationszugang bedürfe. Nach der Begründung des Entwurfs des Verbraucherinformationsgesetzes habe die informationspflichtige Stelle nicht in jedem Fall den Abschluss des Verfahrens abzuwarten; die Behörde habe allerdings das Gebot der Sachlichkeit und Richtigkeit zu beachten. Die Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in Grundrechtspositionen des Unternehmers lasse sich im Rahmen einer Anhörung des Unternehmens sicherstellen.

Der Beigeladene stellt keinen Antrag; er verteidigt eingehend das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses beteiligt sich am Verfahren und trägt vor: Verfassungsrechtlich durchgreifende Bedenken gegen § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG bestünden nicht. Dies bestätige die zu § 40 Abs. 1a LFGB ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (1 BvF 1/13).

II

- 3 Die Revision hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs verstößt nicht gegen revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO).
- 1 1. Die Anfechtungsklage ist zulässig. Insbesondere ist die Klägerin gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Da die Klägerin nicht Adressatin des von ihr angefochtenen Bescheids ist, setzt ihre Klagebefugnis voraus, dass sie sich auf eine öffentlich-rechtliche Norm stützen kann, die nach dem in ihr enthaltenen Entscheidungsprogramm (zumindest auch) sie als Dritte schützt. Das ist hier der Fall. § 3 Abs. 1 Nr. 2 VIG dient, indem er Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu Belangen erklärt, die einen Informationszugang ausschließen, dem Schutz Dritter.
- 2 Dass die Klägerin nach Erhebung des Widerspruchs am 4. Juli 2014 bereits vor Ablauf der Dreimonatsfrist nach § 75 Satz 2 VwGO am 7. Juli 2014 Klage erhoben hat, steht der Zulässigkeit der Klage nicht entgegen. Die Klage ist zulässig geworden, nachdem der Beklagte den Widerspruch erst mit Bescheid vom 23. Oktober 2014 zurückgewiesen hat. Bei der Dreimonatsfrist handelt es sich um eine Sachurteilsvoraussetzung, die im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung gegeben sein muss (vgl. Porsch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Februar 2019, § 75 Rn. 6).
- 3 2. Ohne Bundesrechtsverstoß hat der Verwaltungsgerichtshof die Anspruchsvoraussetzungen für einen Zugang zu Informationen nach § 2 VIG bejaht.
- 4 a) aa) Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG hat "jeder" nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu den unter Nummern 1 bis 7 genannten Daten, es sei denn, es liegt ein Ausschluss- oder Beschränkungsgrund nach § 3 VIG vor (§ 2 Abs. 1 Satz 2 VIG). Der Wortlaut spricht dafür, dass es sich um ein Jedermannsrecht handelt, das an keine weiteren Voraussetzungen geknüpft ist. Für dieses weite Begriffsverständnis streitet auch die Entstehungsgeschichte des Verbraucherinformationsgesetzes. Bereits § 1 Abs. 1 Satz 1 VIG in der ursprünglichen Fassung vom 5. November 2007 (BGBl. I S. 2558) gewährte jedem nach Maßgabe des Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen im Verbrauchergesetz genannten Daten. Nach der Gesetzesbegründung sollte für jede natürliche oder juristische Person der Zugang zu Informationen über Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches eröffnet sein (BT-Drs. 16/5404 S. 10).
- 5 Der Auffassung der Revision, es bestehe die Notwendigkeit einer teleologischen Reduktion des persönlichen Anwendungsbereichs, weil nach Einfügung des den Anwendungsbereich des Gesetzes regelnden neuen § 1 VIG durch Gesetz vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2725) lediglich "Verbraucherinnen und Verbraucher" freien Zugang zu den dort näher bezeichneten vorliegenden Informationen erhalten könnten, ist nicht zu folgen. Der Gesetzgeber hat mit der Umschreibung des Anwendungsbereichs des Gesetzes keine Beschränkung des Kreises der Anspruchsberechtigten beabsichtigt. Er wollte nicht von einem umfassenden Zugang zu Informationen und der weiten Auslegung des Anspruchs auf Zugang zu Informationen wie er in § 1 Satz 1 VIG a.F. (BT-Drs. 16/5404 S. 10 zu § 1 VIG) verankert war, abrücken. Ziel der Gesetzesänderung, die auf den Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes (BT-Drs. 17/1800) zurückgeht, war die Verbesserung des Verbraucherinformationsrechts (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drs. 17/7374 S. 1). Mit der Einfügung des neuen § 1 VIG sollte der Anwendungsbereich des Gesetzes festgelegt werden, um die Auslegung des Gesetzes zu erleichtern und den zuständigen Behörden eine Rechtsanwendung ohne Rückgriff auf die Gesetzesmaterialien zu ermöglichen (BT-Drs. 17/7374 S. 14). Dem Verwaltungsgerichtshof ist daher darin zu folgen, dass das Verbraucherinformationsgesetz nach wie vor einen weiten Informationszugang bezweckt, um Einzelpersonen zu Sachwaltern des Allgemeininteresses zu machen. Gemäß dem gesetzgeberischen Leitbild des mündigen Verbrauchers sollen die bei der Behörde vorhandenen Informationen grundsätzlich ungefiltert zugänglich gemacht werden (BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 - 7 B 22.14 (/150615B7B22.14.0)- Buchholz 404.1 VIG Nr. 1 Rn. 10 sowie BT-Drs. 16/5404 S. 7; vgl. auch Heinicke, in: Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Stand November 2018, § 2 VIG Rn. 7; Rossi, in: Gersdorf/Paal, BeckOK, Informations- und Medienrecht, Stand Mai 2019, § 2 VIG Rn. 5). Eine Beschränkung der

Antragsberechtigung auf Verbraucher würde aber dazu führen, dass institutionelle Fragesteller wie Verbraucherverbände, auf die ein erheblicher Teil der Anfragen zurückgeht (vgl. BT-Drs. 17/7374 S. 12), keinen Anspruch auf Zugang zu Informationen mehr hätten, weil sie in der Regel nicht dem Begriff des Verbrauchers unterfallen.

- 5 Entgegen der Auffassung der Revision begründen die in diesem Zusammenhang vom Verwaltungsgerichtshof angestellten Überlegungen, ein weites Begriffsverständnis finde eine Stütze auch in den Transparenzvorschriften des Unionsrechts, keinen Mangel des Berufungsurteils. Der Verwaltungsgerichtshof hat die sich an alle Bürger richtenden Transparenzvorschriften des Unionsrechts als Argument verwendet, dass der Begriff des Verbrauchers den Adressatenkreis des Informationsanspruchs nicht einschränke. Da sich die Grundentscheidung der Europäischen Union für einen transparenten, bürgernahen und demokratischen Entscheidungsprozess allein an die Union und ihre Organe, nicht aber an die Organe der Mitgliedstaaten richtet (vgl. Heinicke, Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Stand November 2018, Vorbem. Rn. 8), mag die Aussagekraft dieser Erwägung eingeschränkt sein. Jedenfalls stehen die Transparenzvorschriften des Unionsrechts der einfachrechtlichen Auslegung des Merkmals "jeder" in § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG durch den Verwaltungsgerichtshof nicht entgegen.
- 7 bb) Der Verwaltungsgerichtshof hat den Beigeladenen zudem zu Recht deswegen als Verbraucher angesehen, weil er über den Gefangeneneinkauf oder im Rahmen sogenannter Ausführungen die Möglichkeit habe, Produkte der Klägerin oder Waren, in denen deren Produkte enthalten seien, zu kaufen. Soweit die Klägerin hiergegen einwendet, aus § 3 Nr. 3 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzes (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch - LFGB) i.d.F. der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. April 2019 (BGBl. I S. 498) und Art. 3 Nr. 18 VO (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 (ABl. L 31 S. 1) ergebe sich, dass der Begriff des Verbrauchers durch den Endverbraucher gekennzeichnet sei, und es hieran beim Kläger fehle, da dieser ihre Produkte gerade nicht konsumieren wolle, überzeugt dies nicht. Es kann dahinstehen, ob der unionsrechtliche Begriff des Endverbrauchers so eng zu verstehen ist wie die Klägerin meint und die tatsächliche Verwendung der Produkte voraussetzt. Jedenfalls für das Verbraucherinformationsgesetz, das einen möglichst umfassenden Zugang zu Verbraucherinformationen zulassen will, genügt die Möglichkeit, Produkte eines Unternehmens erwerben zu können, um Verbraucher im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG zu sein. Dass diese Möglichkeit besteht, hat das Berufungsgericht mit für den Senat bindender Wirkung festgestellt (§ 137 Abs. 2 VwGO).
- 3 b) Ohne Bundesrechtsverstoß hat der Verwaltungsgerichtshof angenommen, dass der Antrag des Beigeladenen den Bestimmtheitsanforderungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 VIG entspricht. Der Antrag muss danach insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist.
- 9 Die Gesetzesmaterialien sind für die Auslegung des Merkmals eines hinreichend bestimmten Antrags auf Informationszugang unergiebig (vgl. BT-Drs. 16/1408 S. 12 sowie 17/7374 S. 17). Das Bestimmtheitserfordernis zielt allerdings ersichtlich darauf ab, pauschalen Anträgen "ins Blaue hinein" entgegenzuwirken und damit einen hohen Verwaltungsaufwand bei der Bescheidung des Antrags zu vermeiden. Im Interesse eines möglichst ungehinderten Zugangs zu Verbraucherinformationen ist aber die Angabe des Unternehmens, soweit ein Betrieb in Rede steht, des Zeitraums, für den Auskunft begehrt wird, und der Art der Information (vgl. auch Heinicke, in: Zipfel/Rathke, a.a.O., § 4 VIG Rn. 6; Rossi, in: Gersdorf/Paal, a.a.O., § 4 VIG Rn. 3) ausreichend. Eine strengere Sichtweise würde den Informationszugang wesentlich erschweren, worauf das Berufungsgericht zutreffend hingewiesen hat. Dies würde dem Anliegen des Verbraucherinformationsgesetzes, dass der Verbraucher als Sachwalter der Allgemeinheit tätig wird, nicht gerecht.
- 0 Hiervon ausgehend hat das Berufungsgericht die ausreichende Bestimmtheit des Antrags zu Recht bejaht. Das Landratsamt konnte ohne Weiteres erkennen, auf welche Informationen sich das Begehren des Beigeladenen bezog. Der Beigeladene hat in seinem Antrag das Unternehmen der Klägerin genau bezeichnet, den Zeitraum, für den er Auskunft begehrt, eingegrenzt und mit dem Hinweis auf "Informationen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG" die Art der Information genau bezeichnet.

- 1 c) Ebenfalls ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Berufungsgericht angenommen, dass der Antrag nicht im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG rechtsmissbräuchlich ist. Dabei kann der Senat dahinstehen lassen, ob diese Vorschrift ein Abwehrrecht des betroffenen Wirtschaftsteilnehmers begründen kann oder, wie das Berufungsgericht meint, nur dem Allgemeininteresse an einer funktionierenden Verwaltung dient. Der Verwaltungsgerichtshof, der sich insoweit die Auffassung des Verwaltungsgerichts zu eigen gemacht hat, vertritt die Auffassung, dass mangels näherer Definition im Verbraucherinformationsgesetz der Rückgriff auf allgemeine Rechtsgrundsätze geboten sei. Dies ist zutreffend.
- 2 Das Verbraucherinformationsgesetz nennt als Beispiel ("insbesondere") für einen missbräuchlich gestellten Antrag den Fall, dass der Antragsteller über die begehrten Informationen bereits verfügt (§ 4 Abs. 4 Satz 2 VIG). Die Begründung des Gesetzentwurfs zu dem Verbraucherinformationsgesetz weist nur darauf hin, dass der auskunftspflichtigen Stelle eine angemessene Reaktion auf überflüssige Anfragen sowie querulatorische Begehren ermöglicht werden soll (BT-Drs. 16/5404 S. 12). Damit ist Raum für die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze, ohne dass der Senat gehalten ist, deren Konturen mit Bezug auf das Verbraucherinformationsgesetz näher zu bestimmen. Dass der Beigeladene nach Einschätzung des Verwaltungsgerichtshofs die von ihm begehrten Informationen wohl auch dazu verwenden will, eine gegen die Betriebe der Klägerin geführte Kampagne zu unterstützen, führt noch nicht zu einem missbräuchlich gestellten Antrag. Vielmehr ist eine solche Öffentlichkeitsarbeit, solange sie mit Mitteln des geistigen Meinungskampfes erfolgt und nicht auf der Grundlage falscher, verfälschter oder sonst wie manipulierter Informationen geführt wird, mit Rücksicht auf die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich zulässig.
- 3 d) Auch die Annahme des Berufungsgerichts, der Informationsanspruch nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG sei nicht auf produktbezogene Informationen beschränkt, verstoße nicht gegen Bundesrecht.
- 4 Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG betrifft der Anspruch auf Zugang zu Informationen (u.a.) alle Daten über die von der zuständigen Stelle festgestellten nicht zulässigen Abweichungen von Anforderungen der unter Nummer 1 bestimmten Art. Einen Produktbezug verlangt die Vorschrift im Unterschied (etwa) zu § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VIG ("Erzeugnis oder Verbraucherprodukt") nicht. Dem steht nicht entgegen, dass in § 1 VIG unter Nummer 1 von "Erzeugnissen im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (Lebensmittel)" und unter Nummer 2 von "Verbraucherprodukten, die § 2 Nummer 26 des Produktsicherheitsgesetzes unterfallen (Verbraucherprodukte)", die Rede ist. Eine Einschränkung des Informationszugangs folgt hieraus nicht (vgl. aber Grube/Immel/Wallau, Verbraucherinformationsrecht, 2013, Teil D, § 1 VIG Rn. 17).
- 5 Die Gesetzesmaterialien sprechen dafür, dass der Informationsanspruch nicht auf produktbezogene Information beschränkt ist. Das Verbraucherinformationsgesetz ist eine Reaktion auf die bekannt gewordenen Unregelmäßigkeiten bei der Herstellung, Lagerung und Lieferung von Lebensmitteln ("Gammelfleischskandal") und ein zentraler Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen. Ziel ist die Gewährleistung einer umfassenden Information der Verbraucher (BT-Drs. 16/5404 S. 1 und 7). Dieser Zielsetzung würde die Forderung nach einem Produktbezug über die im Gesetz ausdrücklich genannten Beispiele hinaus widersprechen. Die Beschränkung auf Informationen über Erzeugnisse und Verbraucherprodukte könnte dazu führen, dass die Herstellung, Erzeugung, Lagerung und Lieferung von Produkten, mithin wesentliche Vorgänge, deren Kontrolle auch durch den Verbraucher das Entstehen von Lebensmittelskandalen verhindern soll, von der Anwendung des Verbraucherinformationsgesetzes ausgeschlossen wären (vgl. auch Heinicke, in: Zipfel/Rathke, a.a.O., VIG § 2 Rn. 16). Dass ein genereller Produktbezug zu erheblichen Einschränkungen des Informationszugangs führen würde, ergibt sich auch aus dem bei der Änderung des Verbraucherinformationsgesetzes berücksichtigten Evaluationsbericht. Dieser hatte aufgezeigt, dass ca. 66 % der Anfragen auf der Grundlage des Verbraucherinformationsgesetzes nicht produktbezogen, sondern pauschal nach größeren Datenbeständen gestellt wurden (BT-Drs. 17/1800 S. 7). Eine Empfehlung, bei einer Änderung des Verbraucherinformationsgesetzes einen Produktbezug einzuführen, wurde nicht ausgesprochen.
- 6 Schließlich spricht auch der unionsrechtliche Zusammenhang gegen ein enges und für ein weites Normverständnis von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG. Der Verwaltungsgerichtshof hat insoweit auf den 4. Erwägungsgrund der EG-Kontrollverordnung Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts

sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. L 191 S. 1) verwiesen. Danach geht das Lebensmittel- und Futtermittelrecht der Europäischen Union von dem Grundsatz aus, dass Futtermittel- und Lebensmittelunternehmen 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. Dem entspricht es, wenn die Verbraucher als Sachwalter des allgemeinen Interesses die Einhaltung dieser Anforderungen ohne Produktbezug kontrollieren können. Dies gilt etwa für die Beachtung von Hygienevorschriften oder Vorgaben zur baulichen Beschaffenheit von Betriebsräumen oder Dokumentationspflichten.

- 7 e) aa) Das Berufungsgericht hat den Begriff der "nicht zulässigen Abweichung" in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG zu Recht dahin verstanden, dass er jede objektive Nichtbeachtung von Rechtsvorschriften erfasst. Hierfür spricht bereits der Wortlaut. Ein Verstoß gegen Vorschriften des Ordnungswidrigkeiten- oder Strafrechts ist nicht erforderlich.
- 8 Die Entstehungsgeschichte der Norm spricht ebenfalls für dieses Begriffsverständnis. Die aktuelle Formulierung hat mit Gesetz vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2785) Eingang in den Gesetzestext gefunden und den vorher in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG verwendeten Begriff des "Verstoßes" ersetzt. Dieser entsprach dem Begriff in Art. 2 Nr. 10 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004. Dort wird der Verstoß als "Nichteinhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts und der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz" definiert. Von diesem Verständnis wollte der Gesetzgeber mit der Begriffsänderung nicht abrücken. In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation heißt es hierzu, dass der Begriff des Rechtsverstoßes von den Verwaltungsgerichten unterschiedlich ausgelegt worden sei. Eine Ahndung des Verstoßes in einem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren sei nicht als erforderlich angesehen worden. Uneinigkeit habe jedoch darüber bestanden, ob bereits die Feststellung einer Abweichung eines Untersuchungsergebnisses von Rechtsvorschriften als auf der Basis naturwissenschaftlich-analytischer Erkenntnis in der Zuständigkeit der Untersuchungsämter liege oder ob diese Feststellung einer zusätzlichen juristisch-wertenden Einordnung bedürfe und durch die zuständige Überwachungsbehörde zu erfolgen habe. Die Abweichung von Rechtsvorschriften müsse objektiv gegeben sein, ohne dass es auf subjektiv vorwerfbares Verhalten ankomme (BT-Drs. 17/7374 S. 15).
- 9 Für ein Normverständnis, das nicht auf subjektive Elemente wie Verschulden oder Vorwerfbarkeit abhebt, streitet zudem der systematische Zusammenhang mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VIG, der den Informationsanspruch auch in Bezug auf "zugelassene Abweichungen" von den in Nummer 1 genannten Rechtsvorschriften gewährt.
- 0 bb) Entgegen der Auffassung der Revision muss eine "nicht zulässige Abweichung" im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht durch Verwaltungsakt festgestellt werden. Ausreichend ist, dass die zuständige Behörde die Abweichung unter Würdigung des Sachverhalts und der einschlägigen Rechtsvorschriften abschließend aktenkundig festgestellt hat.
- 1 Der Gesetzgeber wollte mit der Gesetzesänderung die juristisch-wertende Prüfung einer nicht zulässigen Abweichung durch die Überwachungsbehörde sicherstellen (BT-Drs. 17/7374 S. 14f.). Weitere Handlungsoptionen hatte der Evaluationsbericht der Bundesregierung unter 6.4 (Optimierungsmöglichkeiten bezüglich des VIG) aufgezeigt (BT-Drs. 17/1800 S. 11). Dort wurde die Frage aufgeworfen, ob eine Präzisierung des Begriffs des "Rechtsverstoßes" dahingehend erfolgen solle, dass hiermit nur rechtskräftig festgestellte Verstöße gemeint seien oder Beanstandungen der chemischen Untersuchungsämter genügten. Eine solche Ergänzung des Begriffs "Rechtsverstoß" hat der Gesetzgeber indes nicht vorgenommen.
- 2 Es würde auch das Ziel des Verbraucherinformationsgesetzes, den Verbraucher zeitnah zu informieren (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 VIG sowie BT-Drs. 17/7374 S. 18), nicht erreicht, wenn der Informationszugang von der Bestandskraft der Abweichungsfeststellung abhinge. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem zu einer Verbraucherinformation auf der Grundlage des § 40 Abs. 1a LFBG ergangenen Beschluss vom 21. März 2018 (- 1 BvF 1/13 - BVerfGE 148, 40 Rn. 43) betont, dass dann, wenn ein Verstoß bestands- oder rechtskräftig festgestellt sein müsste, die Information der Öffentlichkeit durch die vielfach zu erwartende Einlegung von Rechtsbehelfen voraussichtlich herausgezögert und die Informationsregelung damit um ihre Effektivität gebracht würde. Auch wenn es sich bei der Veröffentlichung nach § 40 Abs. 1a LFBG um einen Akt aktiver

staatlicher Verbraucherinformation handelt, kann diese Überlegung auf den hier vorliegenden Fall einer antragsgebundenen Information übertragen werden. Auch insoweit gilt, dass die Auskunftsansprüche weitgehend um ihre Effektivität gebracht würden, wenn ihre Durchsetzung durch die Einlegung von Rechtsbehelfen unter Umständen um Jahre verzögert würde. Eine Erhöhung der Markttransparenz und eine Steuerung von Kaufentscheidungen, wie sie das Verbraucherinformationsgesetz bezweckt (BT-Drs. 16/5404 S. 7), setzen aber voraus, dass der Zugang zu Informationen zeitnah erfolgt. Das insoweit gegebene Beschleunigungsinteresse wird auch durch die im Regelfall nur einen Monat betragende Bescheidungsfrist über entsprechende Anträge verdeutlicht (§ 5 Abs. 2 Satz 1 VIG). Um jedoch zu vermeiden, dass auch vorläufige Überlegungen und juristisch noch nicht von der zuständigen Stelle tatsächlich und rechtlich gewürdigte Informationen, mithin solche Informationen, die noch keine gesicherte Erkenntnis über eine Abweichung bieten, bereits zum Gegenstand des Informationsbegehrens gemacht werden können, ist es jedoch erforderlich, dass die Abweichung von der zuständigen Stelle unter Würdigung des Sachverhalts und einschlägigen Rechtsvorschriften abschließend aktenkundig festgestellt werden.

- 3 f) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Berufungsgericht den Ausschluss- und Beschränkungsgrund des § 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c VIG verneint. Danach besteht der Anspruch nach § 2 VIG wegen entgegenstehender privater Belange nicht, soweit durch die begehrten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse offenbart würden. Diese umfassen alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat; Betriebsgeheimnisse betreffen im Wesentlichen technisches Wissen, Geschäftsgeheimnisse vornehmlich kaufmännisches Wissen (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03 u.a. - BVerfGE 115, 205 <230 f.>; BVerwG, Urteil vom 10. April 2019 - 7 C 22.18 (/100419U7C22.18.0)- juris Rn. 19; BT-Drs. 16/5404 S. 12 sowie BT-Drs. 17/7374 S. 16). § 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b VIG benennt insoweit beispielhaft Rezepturen, Konstruktions- und Produktionsunterlagen, Informationen über Fertigungsverfahren und Forschungs- und Entwicklungsvorhaben.
- 4 Allerdings kann nach § 3 Satz 5 Nr. 1 VIG der Zugang zu Informationen (u.a.) im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG nicht unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt werden. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen festgestellte Rechtsverstöße nicht unter Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse fallen, weil ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse der Unternehmen hieran nicht besteht (BT-Drs. 16/5404 S. 12 sowie BT-Drs. 17/7374 S. 16). Der Öffentlichkeit sollen daher stets Informationen über festgestellte nicht zulässige Abweichungen zugänglich gemacht werden. Insbesondere soll keine Abwägung zwischen einem privaten Interesse an Geheimhaltung und dem öffentlichen Interesse an Information erforderlich sein. Der Gesetzgeber hat daher mit § 3 Satz 5 Nr. 1 VIG die konfligierenden Interessen selbst abgewogen und dem öffentlichen Interesse an Information den Vorrang eingeräumt (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 - 7 C 2.09 (/240909U7C2.09.0)- BVerwGE 135, 34 Rn. 45 zu § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG).
- 5 Das Verbraucherinformationsgesetz enthielt in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b a.F. neben dem Ausschlussgrund der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als weiteren Ausschlussgrund auch "sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind". In der Begründung des Gesetzentwurfs zum Verbraucherinformationsgesetz hieß es hierzu, dass andere für das betroffene Unternehmen ungünstige Untersuchungsergebnisse, wie zum Beispiel Qualitätsunterschiede oder die Ausnutzung von Toleranzen, im Einzelfall wettbewerbsrelevante Informationen darstellten, die einen Ausschluss zur Folge haben könnten (BT-Drs. 16/5404 S. 12). Es kann dahinstehen, ob die hier streitigen Informationen diese Voraussetzungen erfüllen. Mit der Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes wurde dieses Merkmal jedenfalls gestrichen. Die Begründung des Gesetzentwurfs führt dazu mangelnde Praxisrelevanz an (BT-Drs. 17/7374 S. 16). Der Verwaltungsgerichtshof weist zu Recht darauf hin, dass "sonstige wettbewerbsrelevante Informationen" auch nicht als ungeschriebener Ausschluss- oder Beschränkungsgrund fortbestehen könne, weil ein solches Verständnis der Zielsetzung des Gesetzes ersichtlich zuwiderliefe.
- 6 g) Das Berufungsgericht hat auch ohne Bundesrechtsverstoß die von der Klägerin geltend gemachte Verfassungswidrigkeit von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG verneint.

- 7 aa) Der Verwaltungsgerichtshof hat den Einwand der Klägerin, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG sei zu unbestimmt und damit verfassungswidrig, zurückgewiesen. Diese Auffassung begegnet keinen bundesrechtlichen Bedenken.
- 8 Das verfassungsrechtliche Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit soll die Betroffenen befähigen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Die Bestimmtheitsanforderungen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie, soweit sie zum Schutz anderer tätig wird, den Schutzauftrag näher zu konkretisieren. Je ungenauer die Anforderungen an die dafür maßgebende tatsächliche Ausgangslage gesetzlich umschrieben sind, umso größer ist das Risiko unangemessener Zuordnung von rechtlich erheblichen Belangen (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Juli 2005 - 1 BvR 782/94 - BVerfGE 114, 1 <53 f.>; Sachs, in: ders., 8. Aufl. 2018, GG Art. 20 Rn. 125).
- 9 Dass ein Gesetz unbestimmte, der Auslegung und Konkretisierung bedürftige Begriffe verwendet, führt allein noch nicht zu einem Verstoß gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normklarheit und Justiziabilität (BVerfG, Beschluss vom 23. April 1974 - 1 BvR 6/74 u.a. - BVerfGE 37, 132 <142>). Allerdings muss das Gesetz so bestimmt sein, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die von der Norm Betroffenen müssen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können. Unvermeidbare Auslegungsschwierigkeiten in Randbereichen sind von Verfassungen wegen hinzunehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 - BVerfGE 103, 332 <384>).
- 0 Diesen Anforderungen wird § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG gerecht. Der Bedeutungsgehalt des Merkmals "festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen" ist, wie aufgezeigt, im Wege der Auslegung konkretisierbar. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG weist hinreichend deutliche Konturen auf, um sowohl der Behörde als auch dem Unternehmen und den Verbrauchern aufzuzeigen, in welchen Fällen nicht zulässige Abweichungen von den Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs und des Produktsicherheitsgesetzes gegeben sind.
- 1 bb) Die weitere Rüge der Klägerin, § 2 Abs. 1 Satz 1 VIG und dessen Anwendung verletze sie in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG, bleibt ebenfalls ohne Erfolg.
- 2 Der Informationszugang nach dem Verbraucherinformationsgesetz ist an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen, weil er direkt auf die Marktbedingungen individualisierter Unternehmen zielt, das Konsumverhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern beeinflussen und auf diese Weise mittelbar-faktisch die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändern kann.
- 3 Art. 12 GG gewährt das Recht der freien Berufswahl und -ausübung und ist gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch auf juristische Personen anwendbar, soweit sie - wie hier die Klägerin - eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit ausüben, die ihrem Wesen und ihrer Art nach in gleicher Weise einer juristischen wie einer natürlichen Person offensteht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252 <265>). Allerdings schützt die Berufsfreiheit grundsätzlich nicht vor bloßen Veränderungen der Marktdaten und Rahmenbedingungen der unternehmerischen Tätigkeit. Marktteilnehmer haben keinen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass die Wettbewerbsbedingungen für sie gleich bleiben. Regelungen, die die Wettbewerbssituation der Unternehmen lediglich im Wege faktisch-mittelbarer Auswirkungen beeinflussen, berühren den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2013 - 1 BvR 1842/11 u.a. - BVerfGE 134, 204 Rn. 114). Demgemäß ist nicht jedes staatliche Informationshandeln, das die Wettbewerbschancen von Unternehmen am Markt nachteilig verändert, ohne Weiteres als Grundrechtseingriff zu bewerten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 - BVerfGE 113, 63 <76>).
- 4 Die Grundrechtsbindung aus Art. 12 Abs. 1 GG besteht jedoch dann, wenn Normen, die zwar selbst die Berufstätigkeit nicht unmittelbar berühren, aber Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändern, in ihrer Zielsetzung und ihren mittelbar-faktischen Wirkungen einem Eingriff als funktionales Äquivalent gleichkommen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252 <273>; vgl. auch BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 25. Juli 2007 - 1 BvR 1031/07 - NVwZ

2007, 1168 <1169>), die mittelbaren Folgen also kein bloßer Reflex einer nicht entsprechend ausgerichteten gesetzlichen Regelung sind. Das gilt auch für die Grundrechtsbindung des Staates bei amtlichem Informationshandeln. Die amtliche Information der Öffentlichkeit kann in ihrer Zielsetzung und ihren mittelbar-faktischen Wirkungen einem Eingriff als funktionales Äquivalent jedenfalls dann gleichkommen, wenn sie direkt auf die Marktbedingungen konkret individualisierter Unternehmen zielt, indem sie die Grundlagen der Entscheidungen am Markt zweckgerichtet beeinflusst und so die Markt- und Wettbewerbssituation zum wirtschaftlichen Nachteil der betroffenen Unternehmen verändert (BVerfG, Beschluss vom 21. März 2018 - 1 BvF 1/13 - BVerfGE 148, 40 Rn. 26 ff.).

- 5 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommen Veröffentlichungen nach § 40 Abs. 1a LFGB in ihrer Zielgerichtetheit und Wirkung einem Eingriff in die Berufsfreiheit gleich (BVerfG, Beschluss vom 21. März 2018 - 1 BvF 1/13 - BVerfGE 148, 40 Rn. 26 ff.). § 40 Abs. 1a LFGB verpflichtet die Behörden, der Öffentlichkeit lebensmittel- und futtermittelrechtliche Verstöße von Unternehmen umfassend und in unternehmensspezifisch individualisierter Form mitzuteilen. Die umfassende Information der Verbraucher erfolgt zu dem Zweck, diese in die Lage zu versetzen, ihre Konsumententscheidung in Kenntnis der veröffentlichten Missstände zu treffen und gegebenenfalls vom Vertragsschluss mit den benannten Unternehmen abzusehen.
- 6 Auch die antragsgebundene Informationsgewährung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VIG entspricht in ihrer Zielgerichtetheit und Wirkung einem Eingriff in die Berufsfreiheit und ist darum an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen.
- 7 Zwischen beiden Arten der Information bestehen allerdings große Unterschiede, die es ausschließen, die dargestellte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohne Weiteres auf die antragsgebundene Informationsgewährung zu übertragen. Wie der Senat in seinem Beschluss vom 15. Juni 2015 - 7 B 22.14 (/150615B7B22.14.O)- (Buchholz 404.1 VIG Nr. 1 Rn. 12) ausgeführt hat, verschafft das aktive Informationsverhalten des Staates an alle Marktteilnehmer den übermittelten Informationen breite Beachtung und gesteigerte Wirkkraft auf das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer. Die Auswirkungen einer antragsgebundenen Informationsgewährung auf das Wettbewerbsgeschehen bleiben dahinter qualitativ und quantitativ weit zurück. Gleichwohl hat der Senat in seinem Beschluss vom 15. Juni 2015 die Freistellung der informationspflichtigen Stelle von einer Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit der begehrten Information an Art. 12 Abs. 1 GG gemessen. Die dahinter stehende Annahme eines funktionalen Äquivalents rechtfertigt sich daraus, dass auch der Verbreitung von Informationen durch Private nicht jegliche mittelbar-faktische Wirkung abgesprochen werden kann. Dies gilt insbesondere in Fällen wie dem vorliegenden, in dem der antragsgebundene Informationszugang erklärtermaßen dem Ziel dient, mit den so erlangten Informationen unter Einschaltung von Verbraucherschutz- und anderen Organisationen gezielt und kampagnenartig an die Öffentlichkeit zu gehen. Es leuchtet ohne Weiteres ein, dass hierdurch ausgelöste Reaktionen für die betroffenen Unternehmen erhebliche ökonomische Wirkungen entfalten können. Derartige Auswirkungen der Informationsgewährung stellen auch keinen bloßen Reflex einer nicht auf sie gerichteten gesetzlichen Regelung dar. Ähnlich wie beim Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch ist es auch beim Verbraucherinformationsgesetz Zweck der Regelung, die informationellen Grundlagen für eigenverantwortliche Kaufentscheidungen der Verbraucher zu schaffen. Die Verbraucher sollen in die Lage versetzt werden, als Marktteilnehmer einen entscheidenden Faktor für die Steuerung des Gesamtsystems darzustellen (BT-Drs. 16/5404 und 17/7374 S. 2).
- 8 Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist gerechtfertigt.
- 9 Die antragsgebundene Information der Öffentlichkeit über festgestellte nicht zulässige Abweichungen u.a. von Anforderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches dient legitimen Zwecken des Verbraucherschutzes. Gegen die Eignung von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken; diese macht die Revision auch nicht geltend.
- 0 Gleichfalls ist die Regelung erforderlich. Ein gleich wirksames, aber für den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastendes Mittel steht zur Erreichung des Ziels nicht zur Verfügung. Die Erforderlichkeit der Bestimmung kann auch nicht mit der Erwägung der Revision verneint werden, Bußgelder könnten billigere, aber gleich geeignete Mittel sein und einen generalpräventiven Zweck erfüllen. Dass Bußgelder in der Lage wären, den Verbraucher umfassend zu informieren und für Transpa-

renz zu sorgen, ist nicht im Ansatz erkennbar. Soweit die Veröffentlichung für die Betroffenen negative Folgen entfaltet, ist der potentiell gewichtige Grundrechtseingriff zudem dadurch relativiert, dass die betroffenen Unternehmen negative Öffentlichkeitsinformationen durch rechtswidriges Verhalten selbst veranlasst haben (BVerfG, Beschluss vom 21. März 2018 - 1 BvF 1/13 - BVerfGE 148, 40 Rn. 35 f.).

- 1 Die beanstandeten Rechtsvorschriften (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG i.V.m. § 3 Satz 5 Nr. 1 VIG) sind auch nicht unverhältnismäßig im engeren Sinn. Der Gesetzgeber hat mit § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG eine verfassungsrechtlich vertretbare Bewertung und Abwägung der gegenläufigen Interessen vorgenommen. Die angegriffenen Regelungen verfolgen wichtige Ziele des Verbraucherschutzes. Im Grundsatz ist es angemessen, die Interessen der Unternehmen im Fall eines im Raum stehenden Rechtsverstoßes hinter die Schutz- und Informationsinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher zurücktreten zu lassen. Dass die Rechtsverstöße nicht notwendig mit einer Gesundheitsgefährdung verbunden sind, steht dem nicht entgegen, weil auch der Schutz vor Täuschung und der Nichteinhaltung hygienischer Anforderungen und die Ermöglichung eigenverantwortlicher Konsumententscheidungen legitime Zwecke des Verbraucherschutzes sind (so auch BVerfG, Beschluss vom 21. März 2018 - 1 BvF 1/13 - BVerfGE 148, 40 Rn. 49 zu § 40 Abs. 1a LFGB). Diese legitimen Zwecke rechtfertigen es auch, dass der Zugang zu Informationen im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG gemäß § 3 Satz 5 Nr. 1 VIG nicht unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt werden kann.
- 2 Damit die Veröffentlichung der Informationen für das Unternehmen nicht zu unzumutbaren Folgen führt, hat der Gesetzgeber Schutzvorkehrungen geschaffen, die solche Konsequenzen ausschließen sollen. So hat die informationspflichtige Stelle bekannte Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit mitzuteilen (§ 6 Abs. 3 Satz 2 VIG). Ferner ist die Behörde zur unverzüglichen Richtigstellung verpflichtet, wenn sich die zugänglich gemachten Informationen im Nachhinein als falsch oder die zugrunde liegenden Umstände als unrichtig wiedergegeben herausstellen, sofern der oder die Dritte dies beantragt oder dies zur Wahrung erheblicher Belange des Gemeinwohls erforderlich ist (vgl. § 6 Abs. 4 Satz 1 VIG; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 u.a. - BVerfGE 105, 252 <272> zum aktiven staatlichen Informationshandeln). Die Richtigstellung soll in derselben Weise erfolgen, in der die Information zugänglich gemacht wurde (§ 6 Abs. 4 Satz 2 VIG). Dabei wird die informationspflichtige Stelle zu beachten haben, dass die Richtigstellung nicht nur gegenüber dem Antragsteller geboten sein kann, sondern eine öffentliche Bekanntmachung vonnöten ist, wenn die Publikation der Informationen über das Verhältnis zum Antragsteller hinausgegangen ist. Wenn ein Antragsteller die zugänglich gemachten Informationen etwa an eine Verbraucherschutzorganisation weitergegeben hat und diese ihr einen hohen Verbreitungsgrad der Informationen verschafft hat. In einem solchen Fall kann die informationspflichtige Stelle zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit verpflichtet sein, für eine hinreichende Publikation der Richtigstellung zu sorgen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellt die Beteiligung des Dritten, dessen rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden könnten, den wichtigsten Schutz dar. Durch die Beteiligung kann der Dritte insbesondere in die Lage versetzt werden, im Wege des verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes die Herausgabe von Informationen und damit die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern. Um einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz nicht leerlaufen zu lassen, wird die informationspflichtige Stelle von der ihr in § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VIG eingeräumten Möglichkeit, von der Anhörung des Dritten abzusehen, soweit es um die Weitergabe von Informationen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG geht, nur dann Gebrauch machen zu dürfen, wenn für sie, z.B. aus vorangegangenen Anträgen auf Informationszugang, absehbar ist, dass der Dritte gegen die Weitergabe keine Einwände geltend machen wird. Schließlich hat die zuständige Behörde bei der Zugänglichmachung von Informationen stets darauf zu achten, dass allein die vom Gesetz in den Blick genommenen Abweichungen mitgeteilt werden. Regelhaftes Verhalten des Unternehmers darf hierbei auch nicht mittelbar oder nebenbei zugänglich gemacht werden. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die solchem regelhaften Verhalten zu Grunde liegen, können daher von vornherein nicht zum Gegenstand des Informationszugangs werden. Diese Schutzvorkehrungen führen zu einem angemessenen, den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG gerecht werdenden Ausgleich zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem Schutzbedürfnis des von der Informationsgewährung betroffenen Unternehmens (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2015 - 7 B 22.14 (/150615B7B22.14.0)- Buchholz 404.1 VIG Nr. 1 Rn. 12).

- 3 cc) Ungeachtet der Frage, ob die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG, deren Verletzung die Revision rügt, das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb umfasst (etwa BVerfG, Urteil vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 706/08 - BVerfGE 123, 186 Rn. 218), gelten die obigen Erwägungen hier gleichermaßen. Auch eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG liegt nicht vor. Dieses Grundrecht scheidet als Prüfmaßstab bereits deshalb aus, weil die Fragen nach dem Schutz von Marktteilnehmern im Wettbewerb von der sachlich spezielleren Norm des Art. 12 Abs. 1 GG erfasst werden (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 558/91 - BVerfGE 105, 252 <279>).
- 4 h) Die unionsrechtlichen Ausführungen des Berufungsgerichts zu dem gewährten Informationszugang sind revisionsrechtlich nicht zu beanstanden, soweit es eine Sperrwirkung von Art. 10 VO (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 2002 für mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften zur Verbraucherinformation unterhalb der Gefahrenschwelle verneint hat. Nach dieser Bestimmung unternehmen die Behörden, wenn ein hinreichender Verdacht besteht, dass ein Lebensmittel oder ein Futtermittel ein Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier mit sich bringen kann, unbeschadet der geltenden nationalen oder Gemeinschaftsbestimmungen über den Zugang zu Dokumenten je nach Art, Schwere und Ausmaß des Risikos geeignete Schritte, um die Öffentlichkeit über die Art des Gesundheitsrisikos aufzuklären. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat Art. 10 der Verordnung allein eine Informationspflicht der Behörden bei einem entsprechenden Verdachtsfall entnommen, so dass es den Behörden nicht untersagt ist, die Öffentlichkeit, wie es in Art. 17 Abs. 2 Unterabs. 2 VO (EG) Nr. 178/2002 vorgesehen ist, zu informieren, wenn ein Lebensmittel für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet, aber nicht gesundheitsschädlich ist, wobei die Vorgaben des Art. 7 VO (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz zu beachten sind (EuGH, Urteil vom 11. April 2013 - C-636/11 - [ECLI:EU:C:2013:227 (<https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2013:227>)], Berger gegen Freistaat Bayern - Rn. 29 ff.).
- 5 Der Senat lässt offen, ob die Auffassung des Berufungsgerichts zutreffend ist, dass Art. 7 Abs. 2 und 3 VO (EG) Nr. 882/2004 keine subjektiven Rechte für das Unternehmen begründet. Jedenfalls steht Art. 7 VO (EG) Nr. 882/2004, nach dessen Absatz 1 Satz 3 Buchst. a) die Öffentlichkeit generell Zugang zu Informationen über die Kontrolltätigkeit der zuständigen Behörden und ihre Wirksamkeit hat, dem Informationszugang nicht entgegen. Die Auffassung der Revision, dass die Öffentlichkeit nur Zugang zu allgemeinen Informationen über die Kontrolltätigkeit der zuständigen Behörden hat, findet in dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 Satz 3 Buchst. a) VO (EG) Nr. 882/2004 keine Stütze. Im Übrigen lässt sich Art. 7 VO (EG) Nr. 882/2004 nichts dafür entnehmen, dass Informationen über Betriebskontrollen und Beanstandungen der Geheimhaltungspflicht unterliegen und nur Informationen über Gesundheitsgefahren zugänglich gemacht werden dürfen. Soweit sich die Revision sinngemäß auf Art. 7 Abs. 3 4. Spiegelstrich VO (EG) Nr. 882/2004 beruft, wonach durch einzelstaatliches Recht geschützte geheimhaltungspflichtige Informationen auch unionsrechtlich geschützt sind, führt dieses Vorbringen nicht weiter. Auch wenn Informationen über Beanstandungen bei Betriebskontrollen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wären, unterlägen sie nach Maßgabe des Verbraucherinformationsgesetzes keinem Schutz.
- 6 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen sind erstattungsfähig. Dies entspricht der Billigkeit, weil der Beigeladene, obgleich er von einem eigenen Antrag abgesehen hat, den angegriffenen Verwaltungsakt eingehend verteidigt und damit das Verfahren wesentlich gefördert hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Februar 2018 - 2 VR 2.16 (/2VR2.16)-Buchholz 310 § 120 VwGO Nr. 11; Neumann/Schaks, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 162 Rn. 134).