

Behördliche Internetveröffentlichung aufgrund des VIG rechtens

Saarlouis (mm) § 5 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (VIG) gewährt der zuständigen Stelle die Befugnis zu einer aktiven, antragsunabhängigen Informationserteilung. Einer Veröffentlichung kürzlich festgestellter erheblicher Verstöße gegen das LFGB im Internet durch die zuständige Behörde steht auch nicht entgegen, dass die festgestellten Mängel zwischenzeitlich beseitigt wurden.

(Az.: 3 A 270/10)

Aufgrund einer Hygienekontrolle in einer Bäckerei wurde ein Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet. Dies endete mit einem rechtskräftigen Bußgeld. Aus den Feststellungen dieses Bußgeldbescheides: Im Verkaufsraum lagerten Backwaren auf nicht abwaschbaren, beschädigten Holzbrettern. Die Wände des Zubereitungsraumes waren nicht mit einem abwaschbaren Anstrich versehen. Ein Insektengitter an den (geöffneten) Fenstern fehlte. Im Vorraum zur Backstube blätterte der Deckenanstrich. In der Backstube waren die Deckenpaneele lose, die Ablageflächen hatten Lackschäden und es fanden sich offene Kabelschächte. Im Zubereitungsraum wurden alle Schubladen der Anrichte innen unsauber vorgefunden. Im Treppenabgang zum Zubereitungsraum, durch den offene Backwaren in den Verkaufsraum verbracht werden, waren Boden und Wände unsauber, die Tapeten an den Wänden verschimmelt. Der Durchgangsraum zu den Lagerräumen befand sich ebenfalls in einem verschmutzten Zustand, die Wände waren zum Teil unverputzt und verschimmelt, der Abfluss im Boden mit altem Unrat verschmutzt, in den Ecken befanden sich Spinnweben, Elektroleitungen und Steckdosen waren verschimmelt und zugestaubt. Darüber hinaus lagerten dort Abfälle, Benzinkanister, Autoreifen und altes Mobiliar. Der Vorraum zur Backstube wurde ebenfalls in allen Bereichen unsauber vorgefunden. Decke und Wände waren verstaubt, verschmutzt und verschimmelt. In den Fliesenfugen fand sich teilweise Schwarzsimmel. Regalböden waren verschmutzt und klebrig, Leitungen auf Putz zugestaubt, in unsauberen und stellenweise mit Spinnweben behafteten Schubladen der Arbeitstische waren offen verschiedene Backzutaten und Gerätschaften für den Backbetrieb gelagert. Im hinteren Teil des Vorbereitungsraumes standen auf dem unsauberen Fußboden verschiedene unsaubere Brotkörbe, Eimer, Tüten mit Backzutaten sowie Altbrot zur Herstellung von Paniermehl. In der Backstube selbst waren Fußboden und Wände ebenfalls unsauber, in den Schubladen der Arbeitstische, wo offene Backzutaten standen, fanden sich Staub und Spinnweben, auf dem verunreinigten Fußboden standen ebenfalls offene Backzutaten, die Ablageflächen wiesen Lackabsplitterungen auf, der Abzug über dem Backofen war verfettet und verstaubt, offene Kabelschächte waren mit Gespinsten und Staub verunreinigt.

Die Behörde wertete diese Feststellungen als schwerwiegende Hygienemängel. Nach einer Anhörung erging an den Bäckermeister ein Bescheid, der die Veröffentlichung im Internet nach dem VIG vorsah.

Die dagegen gerichtete Klage wies das Verwaltungsgerichtes des Saarlandes als unbegründet zurück. Auch die Richter des Oberverwaltungsgerichtes in Saarlouis bewerteten den Antrag auf Zulassung der Berufung als zulässig, aber nicht begründet.

Dem Kläger wurde nicht gefolgt, dass § 5 Abs. 1 Satz 2 des VIG, worauf der angefochtene Bescheid gestützt ist, keine Rechtsgrundlage für eine aktive Informationstätigkeit der Behörden - etwa durch Einstellen von Informationen ins Internet - beinhalte, vielmehr das VIG in erster Linie ein Informationsverfahren vorsehe, das einen Antrag voraussetze. Das Gesetz basiert auf zwei Säulen, die sich ergänzen: dem (subjektiven) Recht der Verbraucher auf Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen und der gesetzlichen Befugnis der Behörden zur Information der Öffentlichkeit von Amts wegen über marktrelevante Vorkommnisse (gegebenenfalls unter Namensnennung). Das vom Kläger für seine Auffassung ins Feld geführte Argument, wonach § 40 LFGB für Warnungen anlässlich von Verstößen gegen das LFGB bereits eine Rechtsgrundlage biete, deren restriktiv gefasste Voraussetzungen umgangen würden, wenn man darüber hinaus auch in § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG eine Rechtsgrundlage für eine aktive Informationstätigkeit der zuständigen Behörden sehe, überzeugte nicht. § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG verfolgt eine andere Zielrichtung als die Informationsbefugnis gemäß § 40 LFGB. Während Letztere auf eine Gefahrenabwehr und Risikoprävention abzielt, dient das VIG der hiervon zu unterscheidenden (schlichten) Verbraucherinformation.

Im Beschluss heißt es weiter: Ziel des VIG war und ist die Gewährleistung einer umfassenden Information der Verbraucherinnen und Verbraucher, um diese besser zu befähigen, Kaufentscheidungen eigenverantwortlich zu treffen und auf diese Weise zu einer sinnvollen Steuerung der gesamten Marktsysteme beizutragen. Das VIG wurde gerade geschaffen, weil die bestehende Rechtslage, insbesondere die bereits vorhandenen Bestimmungen zur Verbraucherinformation - etwa auch § 40 LFGB - als lückenhaft und verbesserungsbedürftig erachtet wurden und strukturelle Informationsasymmetrien zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher beseitigt werden sollten.

Auch der weitere Einwand des Klägers, das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass für eine Veröffentlichung von Verstößen gegen das LFGB im Internet im Hinblick auf deren Auswirkungen sowie das Übermaßverbot zumindest schwerwiegende Mängel zu fordern seien, zu deren Annahme die beim Kläger getroffenen Feststellungen jedoch nicht ausreichen, bleibt erfolglos. Das weder sein Betrieb geschlossen worden ist, noch von ihm gesundheitsgefährdende Lebensmittel in Verkehr gebracht, noch die hergestellten Lebensmittel aufgrund hygienischer Mängel nachteilig beeinflusst worden seien und damit keine der auf der Internetseite des Beklagten bezeichneten Fallgruppen schwerwiegender Hygienemängel vorgelegen habe, in denen regelmäßig eine Veröffentlichung von Amts wegen erfolge, ist unerheblich. Auf der Internetseite des Beklagten sind die vom Bäcker angegebenen Fallgruppen ausdrücklich als bloße Regelbeispiele schwerwiegender Hygienemängel, die eine Veröffentlichung nach sich ziehen, aufgeführt. Das Verwaltungsgericht hat die vorstehend angeführten Mängel und Hygieneverstöße - ebenso wie die Behörde - zu Recht als schwerwiegend angesehen.

Ein zu einer Veröffentlichung berechtigender gravierender Verstoß gegen die Vorschriften des LFGB liegt aber nicht erst dann vor, wenn die hergestellten Lebensmittel selbst bereits nachteilig beeinflusst wurden bzw. von diesen eine Gesundheitsgefährdung ausging. Vielmehr kann ein schwerwiegender Verstoß i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VIG auch schon angenommen werden, wenn - wie vorliegend - aufgrund zahlreicher Verstöße gegen Hygienevorschriften in Gestalt einer erheblichen Unsauberkeit inklusive Schimmelbildung die Herstellung und das Inverkehrbringen einwandfreier Lebensmittel nicht mehr hinreichend sichergestellt, vielmehr von einer latenten Gefahr der Beeinträchtigung auch der Lebensmittel auszugehen war, auch wenn eine unmittelbare Gesundheitsgefährdung noch nicht bestand. Es war rechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gewerbetreibende ausgehend von den oben dargestellten erheblichen Verstößen gegen das LFGB ein die Schutzwürdigkeit seiner Interessen als der für diese Mängel verantwortlichen Person überwiegendes Informationsinteresse der Verbraucher angenommen und demzufolge auch einen Ausschlussgrund im Sinne von § 2 Satz 1 Nr. 2 a VIG verneint hat.

Seitens der Behörde und der Gerichte wurde nicht verkannt, dass die beabsichtigte Veröffentlichung im Internet unter Umständen nicht unerhebliche Einbußen für Bäckerei zur Folge haben kann. Eventuelle Umsatzeinbußen hätte der Bäcker aber durch die von ihm zu vertretenden erheblichen Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften letztlich selbst zu verantworten. Demgegenüber besteht auf Seiten der Verbraucher ein schutzwürdiges Interesse daran, über schwerwiegende Hygieneverstöße informiert zu werden. Die Behörde ist bei ihrer Entscheidung in nicht zu beanstandender Weise davon ausgegangen, dass der mit den Vorschriften des VIG bezweckte Schutz der Verbraucher durch Informationsgewährung in Fällen der vorliegenden Art am effektivsten durch eine antragsunabhängige Veröffentlichung zu realisieren ist. Im Hinblick auf den vom Kläger angeführten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist dabei auch zu berücksichtigen, dass lediglich eine Veröffentlichung für die Dauer eines Monats vorgesehen war. Mit dieser relativ kurzen Zeitspanne der Veröffentlichung ist den Interessen des Bäckers hinreichend Rechnung getragen. Einer Veröffentlichung im Internet steht - anders als in der Klagebegründung aufgeführt - auch nicht entgegen, dass die im August 2009 bzw. bei der Nachkontrolle im September 2009 festgestellten Verstöße - nach Aussage des Bäckers - mittlerweile behoben sind.

Entgegen der Auffassung des Bäckers kann das Ziel des VIG, zum einen den Verbrauchern eine eigenverantwortliche Kaufentscheidung zu erleichtern und zum anderen Unregelmäßigkeiten bei der Herstellung, Lagerung und Lieferung von Lebensmitteln möglichst einzudämmen, auch mit einer Veröffentlichung nach Behebung der festgestellten Mängel durchaus noch erreicht werden. Die lebensmittelrechtliche Unzuverlässigkeit eines Herstellers in der jüngeren Vergangenheit kann durchaus eine für die Konsumentenentscheidung des Verbrauchers in Gegenwart und Zukunft relevante Tatsache darstellen, auch wenn die festgestellten Verstöße zwischenzeitlich beseitigt wurden. Nach dem

Gesetzeszweck des VIG ist es dem Verbraucher überlassen, welche Schlüsse er aus vor kurzer Zeit festgestellten Verstößen gegen das LFGB zieht. Des Weiteren ist insoweit zu berücksichtigen, dass die im VIG vorgesehene Möglichkeit einer Veröffentlichung von Verstößen im Internet nur dann die gewünschte Wirkung auf das Verhalten von Lebens- bzw. Futtermittelherstellern zu entfalten vermag, wenn eine Veröffentlichung festgestellter erheblicher Mängel auch nach deren Beseitigung noch möglich bleibt. Denn ansonsten liefe das Instrument der Internetveröffentlichung als ein wesentlicher Bestandteil des aktiven Informationsrechts der Behörde angesichts zu wahrender Verfahrensrechte der Betroffenen, insbesondere einzuräumender Rechtsmittelfristen, faktisch vielfach leer. In zahlreichen Fällen stehen die einzuhaltenden verfahrensrechtlichen Bestimmungen einer tagesaktuellen Veröffentlichung entgegen. Nicht zuletzt spricht auch die Regelung in § 2 Satz 1 Nr. 1 e VIG, wonach ein Informationsanspruch entgegenstehender öffentlicher Belang in der Regel erst bei Informationen anzunehmen ist, die vor mehr als fünf Jahren seit der Antragstellung entstanden sind, dafür, dass schwerwiegende Hygienemängel auch nach deren Beseitigung noch veröffentlicht werden dürfen. Im verhandelten Fall sind seit der Feststellung der Mängel erst knapp 1 1/2 Jahre vergangen, so dass noch von einer ausreichenden Aktualität ausgegangen wurde.

Durch eine Veröffentlichung erst nach Abschluss des Rechtsmittelverfahrens wird - anders als der Bäcker meinte - auch nicht der Eindruck erweckt, dass der festgestellte Verstoß weiterhin fortbestehe. Einem solchen Eindruck wird bereits dadurch hinreichend entgegengewirkt, dass auf der entsprechenden Internetseite des Beklagten vor den Veröffentlichungen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 VIG in Fettdruck folgender klarstellender Hinweis erfolgt: "Die Veröffentlichung im Internet spiegelt nur den Zustand zum Tatzeitpunkt wider. Zwischen Kontrollbesuch mit Mängelfeststellung und Veröffentlichung können mehrere Monate liegen, da die Entscheidung zur Veröffentlichung dem Betroffenen im Vorfeld bekannt gegeben werden muss und Rechtsmittelfristen abzuwarten sind. Rückschlüsse auf den Hygienestatus zum heutigen Zeitpunkt sind daher nicht möglich." Angesichts dieses eindeutigen Hinweises bestehen auch keine Bedenken unter dem Aspekt der Richtigkeitsgewähr öffentlicher Verbraucherinformationen.

Ein weiterer Einwand des Bäckers, eine Veröffentlichung im Internet habe nicht zuletzt deshalb zu unterbleiben, weil die festgestellten Hygieneverstöße durch das bestandskräftig verhängte Bußgeld abschließend geahndet seien, überzeugte die Richter ebenfalls nicht. Denn dem steht bereits die unterschiedliche Zwecksetzung des Bußgeldverfahrens einerseits und des VIG andererseits entgegen. Während es im Bußgeldverfahren vornehmlich um eine Ahndung der festgestellten Verstöße geht, handelt es sich bei der Internetveröffentlichung gemäß dem VIG nicht um eine Sanktion, sondern bezweckt diese in erster Linie eine Information der Verbraucher, um eine adäquate Basis für Konsumentenentscheidungen zu schaffen. Hierzu leistet das regelmäßig nicht unter den Augen der Öffentlichkeit zum Einsatz kommende ordnungsrechtliche Instrumentarium keinen Beitrag. In Rechnung zu stellen ist zudem die erhöhte Präventionswirkung bei zusätzlicher Öffentlichkeitsinformation.

Nach all diesen Einwänden des Klägers, erkannten die Richter keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils.

Der Beschluss vom 03.02.2011 ist unanfechtbar.