

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES VERWALTUNGSGERICHT



Az.: 12 A 289/03

IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

des A., ,
A-Straße, A-Stadt

Kläger,

Proz.-Bev.: Rechtsanwälte B.,
B-Straße, B-Stadt, - -

g e g e n

die Eichdirektion Nord,
Düppelstraße 63, 24105 Kiel

Beklagte,

Streitgegenstand: Auskunft nach dem Informationsfreiheitsgesetz

hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht - 12. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2004 durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht AD., die Richterin AX., den Richter am Verwaltungsgericht AE. sowie die ehrenamtlichen Richter Frau LN. und Frau JH. für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens werden dem Kläger auferlegt.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Dem Kläger wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der erstattungsfähigen Kosten abzuwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Tatbestand:

Der Kläger wendet sich gegen einen Bescheid, mit dem ihm die Auskunft über Beanstandungen bei Füllmengenkontrollen der Eichbehörden verweigert wurde.

Die Eichämter führten für das Jahr 2001 Füllmengenkontrollen durch und stellten in vielen Fällen eine unkorrekte Abfüllpraxis der Unternehmen und damit unterfüllte Verpackungen fest. Hierüber lagen Prüfberichte bzw. Ergebnisprotokolle vor. Zur Ahndung der Ungenauigkeiten ergingen Verwarnungen nach § 56 OWiG und Bußgeldbescheide nach § 65 OWiG.

Am 4.12.2002 beantragte der Kläger als Dachverband der Deutschen Verbraucherorganisationen bei dem Beklagten (ursprünglich Ministerium für Wirtschaft pp. des Landes Schl.-H.) Auskunft über die Beanstandungen bei den Füllmengenkontrollen der Eichbehörden durch Einsichtnahme in die der Beklagten vorliegenden Ergebnisprotokolle. Zur Begründung trug er vor, die Verbraucher hätten einen Anspruch darauf, zu erfahren, welche Betriebe mit welchen Produkten wegen Nichtbeachtung rechtlicher Bestimmungen von den Eichämtern beanstandet worden seien.

Das vormals beklagte Ministerium lehnte das Auskunftsbegehren mit Bescheid vom 23.12.2002 ab. Die Informationen lägen der Aufsichtsbehörde nicht vor. Allenfalls bei den Eichämtern würden solche Prüfunterlagen in Papierform geführt. Im Übrigen sei die Anwendbarkeit des Eufach0000000011ischen Informationsfreiheitsgesetzes (IFG-SH) nicht gegeben, es komme nur ein Auskunftsrecht nach § 46 Abs. 1 OWiG in Verbindung mit § 475 Abs. 4 StPO in Betracht. Ein solches sei hier aber zu versagen, da die Bekanntgabe negative wirtschaftliche Auswirkungen auf die betroffenen Betriebe habe, so dass ein

schutzwürdiges Interesse an der Versagung nach § 475 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 StPO gegeben sei.

Der Kläger hat am 22.01.2003 Klage erhoben.

Zur Begründung verweist er auf einen Anspruch auf Erteilung der Informationen aus § 4 IFG-SH. Die StPO sei nicht anwendbar, da nicht Informationen aus dem Ordnungswidrigkeitsverfahren, sondern die Ergebnisprotokolle der Überprüfung verlangt würden. Es lägen keine Ablehnungsgründe vor, insbesondere bestehe kein Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Betriebe, da es sich um ein gesetzeswidriges Verhalten handele.

Der Kläger beantragt,

unter Aufhebung des Bescheides der Beklagten vom 23.12.2002 die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger Auskunft über die konkreten Beanstandungsfälle zur Füllmengenkontrollstatistik für das Jahr 2001 aus Schleswig-Holstein zu erteilen, durch Vorlage der maßgeblichen Ergebnisprotokolle.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung verweist die Beklagte ergänzend im Wesentlichen darauf, dass der Anspruch auch bei Anwendung des IFG-SH unbegründet sei, da Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach § 11 Abs. 1 IFG-SH zu schützen seien.

Mit Schreiben vom 30.01.2004 beantragte das Ministerium die Änderung des Rubrums. Nach der Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich des gesetzlichen Mess- und Eichwesens und des Beschusswesens vom 10.12.2003 (GVObI. S. 691) i.V.m. dem Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Errichtung der Eichdirektion Nord vom 11.12.2003 (GVObI. S. 662) werden die Aufgaben im Bereich der Fertigverpackungsverordnung in Schleswig-Holstein von der Eichdirektion Nord wahrgenommen. Das Gericht hat das Rubrum formlos geändert.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes und des übrigen Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Klage ist unbegründet.

Die Klage ist als Verpflichtungsklage statthaft. Insbesondere ist die Klage auch ohne ein Widerspruchsverfahren zulässig, da der streitgegenständliche Bescheid von dem beklagten Ministerium und damit von einer obersten Landesbehörde erlassen wurde, § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO. Die Auswechslung des Beklagten ist eine Folge des gesetzlichen Zuständigkeitswechsels; dem Verpflichtungsbegehren kann nur von der Eichdirektion entsprochen werden.

Auch die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ist gem. § 42 Abs. 2 VwGO gegeben, da der Anspruch nach dem IFG-SH grundsätzlich bestehen kann und nicht an irgendwelche Voraussetzungen gebunden ist.

Die Klage ist aber unbegründet, denn ein Anspruch des Klägers auf Erteilung der begehrten Information besteht nicht.

Als Anspruchsgrundlage für das Begehren des Klägers auf Einsicht in die Akten kommen verschiedene Regelungen in Betracht.

Zunächst könnte § 46 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 475 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 StPO als Anspruchsgrundlage einschlägig sein. § 49 OWiG regelt das Akteneinsichtsrecht von Betroffenen und Behörden. Der Kläger ist in diesem Sinne kein Betroffener des Ordnungswidrigkeitenverfahrens. § 46 OWiG verweist für Bußgeldverfahren auf die Verfahrensvorschriften über das Strafverfahren. Nach § 475 Abs. 1 und 4 StPO hat jede natürliche oder juristische Person einen Anspruch auf Auskunft, wenn nicht ein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen der Auskunft entgegensteht. Die Einsicht ist durch einen Rechtsanwalt wahrzunehmen. Ob diese Normen anwendbar sind, hängt davon ab, ob es sich bei den begehrten Auskünften um solche aus einem Ordnungswidrigkeitsverfahren handelt, wie die Beklagte vorträgt.

Zur Bestimmung der Art der von der Beklagten durchgeführten Maßnahme ist auf die entsprechende Rechtsgrundlage zurückzugreifen. Die Beklagte verweist insoweit auf die „Richtlinie zur Füllmengenprüfung von Fertigpackungen und Prüfung von Maßbehältnissen durch die zuständigen Behörden“ (RFP) (Anlage A zum Schriftsatz des Beklagten vom 12.09.2003). Diese Richtlinie in ihrer Gesamtheit betrachtet lässt den Schluss, es

handele sich ausschließlich um Maßnahmen zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, nicht zu. Vielmehr heißt es in der Präambel, die Anwendung der Richtlinie werde empfohlen zur „einheitlichen Durchführung der Füllmengenprüfung an Fertigpackungen (...) sowie zur einheitlichen Durchführung von Bußgeldsanktionen“. Zwischen der Prüfung an sich und der Sanktionierung wird also deutlich unterschieden. So befasst sich auch erst Abschnitt 12 RFP überhaupt mit Folgerungen und Maßnahmen bei einem Verstoß und verweist sodann auf das OWiG.

Auch dem Gesetz über das Mess- und Eichwesen (EichG) und der „Verordnung über Fertigpackungen“ (FPV) lässt sich entnehmen, dass es in erster Linie darum geht, „den Verbraucher beim Erwerb messbarer Güter und Dienstleistungen zu schützen“, § 1 Nr. 1 EichG, erst in §§ 19 EichG und 35 FPV sind Ordnungswidrigkeiten geregelt.

Die Gesamtbetrachtung der Vorschriften lässt darauf schließen, dass es sich bei der Füllmengenkontrollen, deren Ergebnisse in der vom Kläger erwähnten Füllmengenkontrollstatistik zusammengefasst sind, zunächst um Maßnahmen handelt, die der Prävention und nicht der Sanktion dienen sollen. Das Gericht verkennt insoweit nicht, dass es sich bei den von der Beklagten aufgeführten Maßnahmen wie der Erteilung einer Verwarnung oder der Erlass eines Bußgeldbescheides um ein Vorgehen nach dem OWiG handelt. Wie die Beklagte aber selbst vorträgt, sind dies Maßnahmen, die erst nach der Feststellung des Verstoßes erfolgen und über die der Kläger keine Auskunft begehrt.

Nach Auslegung der Vorschriften kommt § 46 Abs. 1 OWiG in Verbindung mit § 475 StPO daher als Anspruchsgrundlage nicht in Betracht, sodass sich die Fragen der Konkurrenz zu den Regelungen des IFG-SH nicht stellen. Der Kläger begehrt gerade nicht Informationen aus den Ordnungswidrigkeitenverfahren, sondern die Vorlage der zu Beanstandungen Anlass gebenden Ergebnisprotokolle, unabhängig von der eventuellen Sanktionierung der festgestellten Verstöße.

An dieser Auffassung ändert auch die Tatsache nichts, dass nach Einlassung des Vertreters der Beklagten in der mündlichen Verhandlung, Unterlagen über Füllmengenkontrollen aus dem Jahre 2001, die nicht zur Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens geführt haben, nicht mehr vorhanden sind. Dies ist eine Frage der tatsächlichen Erfüllbarkeit des Auskunftsanspruches, die danach in Zweifel steht, aber keine Frage der materiellrechtlichen Verortung des Anspruches.

Als Anspruchsgrundlage für das Begehren des Klägers ist somit § 4 IFG-SH in Betracht zu ziehen. Das IFG-SH ist anwendbar. Bei der Beklagten handelt es sich um eine Behörde des Landes im Sinne von § 3 IFG-SH i.V.m. §§ 3 Abs. 2, 41 ff LVwG nach der maß-

geblichen Landesverordnung und dem Staatsvertrag zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg. Nach § 1 Abs. 1 des Staatsvertrages errichten die beiden Länder zur Wahrnehmung der Aufgaben auf dem Gebiet des gesetzlichen Messwesens die rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts „Eichdirektion Nord“. Nach § 1 Abs. 2 des Staatsvertrages geht das bislang dem Ministerium zugeordnete Amt für das Eichwesen einschließlich der schl.-h. Eichämter auf die Eichdirektion Nord über. Nach § 1 der Landesverordnung ist der Vorstand der Eichdirektion Nord für die Durchführung der Fertigverpackungsordnung zuständig. Vorschriften mit weitergehenden Informationsrechten nach § 17 IFG-SH sind nicht ersichtlich.

Die Beklagte führt danach die Füllmengenkontrollen von Fertigverpackungen durch und fertigt die nach Anlage 14 der RFP vorgesehenen Niederschriften, die das Ergebnis der Kontrollen, die Beanstandungen und die oder den Verantwortlichen festhalten.

In formeller Sicht war die Ablehnung rechtmäßig, insbesondere ist die beklagte Eichdirektion zuständige Behörde nach § 7 Abs. 2 i.V.m. § 6 Abs. 3 S.2 IFG-SH geworden und muss sich daher den Bescheid zurechnen lassen.

Ein Auskunftsanspruch des Klägers besteht aber im Ergebnis nicht.

Der Kläger ist als juristische Person grundsätzlich anspruchsberechtigt nach § 4 IFG-SH, insoweit wird der Anspruch bedingungslos gewährt. Auf ein „rechtliches, berechtigtes oder anders geartetes Interesse kommt es (...) nicht an“ (vgl. Friedersen/ Lindemann, Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, § 4 Nr. 1 und Nr. 2).

Der Informationsanspruch ist auf die bei der Behörde vorhandenen Informationen beschränkt. Anspruchsgegner ist die Beklagte. Eine Informationsbeschaffungspflicht besteht nicht (Friedersen/Lindemann, a.a.O. § 4 Nr. 4). Die Eichdirektion Nord ist nunmehr als einheitliche Anstalt des öffentlichen Rechts strukturiert, regionale Eichämter als untere Behörden bestehen nicht mehr.

Dem Anspruch steht aber § 11 Abs. 1 IFG-SH entgegen. Nach § 11 ist eine Informationserteilung abzulehnen, wenn durch die Übermittlung der vom Kläger begehrten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Betriebe offenbart würden, und die Belange der Betroffenen das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen.

Die im Rahmen der Füllmengenprüfung beanstandeten Daten müssten daher als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis schutzwürdig sein. Da der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im IFG-SH nicht geregelt ist, ist insoweit auf die Rechtsprechung zu § 17 UWG zurückzugreifen (vgl. ET./Fetzner, § 11 IFG-SH Rn.54 ff, in: Fluck/Theuer, IF-R und UIG, Kommentar). Danach versteht man darunter jede im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb stehende, nicht offenkundige Tatsache, an deren Geheimhaltung der Betriebsinhaber ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse hat und die nach seinem bekundeten oder doch erkennbaren Willen auch geheim bleiben soll (vgl. Köhler/Piper, UWG, § 17 Rn. 4 m.w.N.). Bei den beanspruchten Daten handelt es sich um geheime Daten, deren Geheimhaltung für die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens von Bedeutung sind. Denn die Feststellungen zur Abfüllpraxis eines Unternehmens sind geeignet, seine Stellung am Markt und das Verbraucherverhalten zu beeinflussen. Ob entgegen der Auffassung des Klägers vom Begriff des Geschäfts- und Betriebsgeheimnis auch gesetzeswidrige oder sittenwidrige Tatsachen erfasst sein können (vgl. Köhler/Piper, UWG, § 17 Rn. 6), ist indes umstritten, bedarf in diesem Zusammenhang aber keiner abschließenden Entscheidung. Denn es ist jedenfalls anzuerkennen, dass nicht jedes rechtswidrige Verhalten ohne Weiteres aus dem Schutzbereich eines Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses ausgenommen ist. Ein berechtigtes Interesse an einer Geheimhaltung kann auch bestehen, wenn es wie vorliegend nicht um die Beeinträchtigung wesentlicher und erheblicher Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit geht und die Gründe für eine fehlerhafte Abfüllung und die entsprechende Beanstandung nicht allein im Bereich menschlichen Versagens oder Organisationsverschuldens liegen können, sondern ihre Ursache auch im technischen Bereich begründet sein kann. Diese Differenzierung nach der Ursache eines festgestellten Verstoßes lässt indes das gefertigte Prüfprotokoll nicht ohne Weiteres erkennen.

Ob diese Informationen vor einer Weitergabe geschützt sind, hängt weiter davon ab, ob nach Abwägung der Interessen die der betroffenen Betriebe an der Geheimhaltung überwiegen. Dies ist hier bei diesem besonderen Einzelfall gegeben. Zum einen ist bei der Interessengewichtung zu berücksichtigen, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse grundrechtlich insbesondere durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind und dass die Bekanntgabe zu schweren wirtschaftlichen Nachteilen für die Unternehmen führen kann (vgl. ET./Fetzer, a.a.O., § 11 Rn. 70 ff). Das subjektive Geheimhaltungsinteresse muss daher nur hinter öffentlichen Interessen zurückstehen, die höher zu bewerten sind, also dem Schutz hochrangiger Allgemeingüter dienen (vgl. Friedersen/Lindemann, § 11 IFG-SH). Als solche kommt etwa die Gefahr für Leib oder Leben (vgl. Friedersen/Lindemann, § 11 IFG-SH, Nr. 1) in Betracht, wie es auch im vom Kläger angeführten „Glykolskandal“ der

Fall war. Allgemeine Interessen des Verbraucherschutzes rechtfertigen in der vorliegenden Konstellation eine Offenbarung nicht. Denn hinzu kommt, dass es sich bei den begehrten Informationen um Abfüllpraktiken der Betriebe handelt, deren Ungenauigkeit allenfalls zu einem geringfügigen Nachteil der Verbraucher führt. Insbesondere ist auch in die Interessenabwägung einzustellen, dass allein noch Informationen über Ordnungswidrigkeitenverfahren aus dem Jahre 2001 vorhanden sind. Auch auf Grund des Zeitablaufes überwiegt das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Firmen und Abfüller das Informationsinteresse. Es handelt sich nach der Einlassung des Beklagtenvertreters in der mündlichen Verhandlung lediglich um noch vorhandene Informationen aus abgeschlossenen Ordnungswidrigkeitenverfahren. Sollten solche Ergebnisse nach Jahren bekannt werden, ist der mögliche Schaden für die betroffene Firma im Wettbewerb ungleich gewichtiger als die ordnungsrechtliche Sanktion. Die noch vorhandenen Informationen bilden daher auch nur einen Teil der ursprünglich vorhandenen Beanstandungsfälle ab. Zudem vermögen diese Informationen auch keinen Hinweis auf die gegenwärtige Praxis geben. Dies berücksichtigend überwiegt das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Dritten, die bislang auch noch gar nicht beteiligt wurden, (vgl. § 11 Abs. 2 IFG-SH), so dass der Informationsanspruch zu versagen ist.

Die Entscheidung über die Kosten folgt aus §154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 S. 1 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil ist das Rechtsmittel der Berufung statthaft, wenn diese von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird. Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim

**Eufach0000000011ischen Verwaltungsgericht
Brockdorff-Rantzau-Straße 13
24837 Schleswig**

zu beantragen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, darzulegen. Die Begründung ist bei dem Verwaltungsgericht einzureichen.

Jeder Beteiligte muss sich für diesen Antrag durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.