

Verkündet am 10. Mai 2006



Kelm
Justizangestellte
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers,

Beklagten,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, auf Grund
der mündlichen Verhandlung vom 10. Mai 2006 durch

die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Xalter,
den Richter am Verwaltungsgericht Schaefer,
den Richter am Verwaltungsgericht Ringe sowie
die ehrenamtlichen Richter Herkendell und Huth

für Recht erkennt:

Der Bescheid des Landesamtes für das Mess- und Eichwesen vom 16. Dezember
2002 wird aufgehoben.

Der Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger Auskunft über die Beanstandungsfälle zu
erteilen, die bei Füllmengenkontrollen der Eichbehörde in Berlin im Jahre 2001 aufge-
treten und mit einem Bußgeldbescheid, einer Verwarnung oder einer gebührenpflich-
tigen Verwarnung geahndet worden sind.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt von der beklagten Eichbehörde Auskunft über Beanstandungen bei Füllmengenkontrollen.

Im Dezember 2002 beantragte der Kläger - ein bundesweit tätiger Dachverband der Verbraucherzentralen der Bundesländer sowie weiterer Verbraucherschutzorganisationen - beim Landesamt für das Mess- und Eichwesen (im Folgenden: Landesamt) Auskunft über deren im Jahr 2001 festgestellte Beanstandungen bei Füllmengenkontrollen. Das Landesamt führt zu seinen Füllmengenkontrollen Aktenordner mit den erteilten Bußgeldbescheiden und schriftlichen Verwarnungen sowie mehrere von den Mitarbeitern ausschließlich dienstlich genutzte Tischkalender, in denen die Füllmengenkontrollen mit den jeweils getroffenen Maßnahmen eingetragen und aus denen jeweils die Jahresstatistiken erstellt werden. Außerdem führt das Landesamt firmenbezogene Karteikarten, auf denen alle firmenbezogenen Vorgänge, u.a. Anzahl, Datum und Ergebnis von Füllmengenkontrollen vermerkt sind. Das Landesamt lehnte die Auskunft mit Schreiben vom 16. Dezember 2002, dem eine Rechtsbehelfsbelehrung nicht beigefügt war, mit der Begründung ab, eine Angabe des Herstellers bei Füllmengenunterfüllungen führe mit großer Wahrscheinlichkeit zu Kaufzurückhaltungen und damit zu einem wirtschaftlichen Schaden. Hiervor schütze jedoch das Berliner Informationsfreiheitsgesetz den Betroffenen. Mit dem hiergegen eingelegten – nicht beschiedenen – Widerspruch vom Juni 2003 trug der Kläger vor, ein Geschäftsgeheimnis liege nicht vor, da die betroffenen Unternehmen kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung hätten; ferner überwiege sein Interesse an der Auskunft das Interesse der betroffenen Unternehmen.

Mit der am 15. Dezember 2003 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Die Beteiligten streiten im Wesentlichen darüber, ob die festgestellten Füllmengenverstöße Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Unternehmen sind, und ob das Informationsinteresse des Klägers - Verbraucher zu informieren und sie vor wirtschaftlichen Nachteilen zu schützen sowie Verstöße gegen wettbewerbsrechtliche und sonstige Verbraucherschutzvorschriften zu verfolgen - das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Unternehmen überwiegt.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides des Landesamtes für das Mess- und Eichwesen vom 16. Dezember 2002 zu verpflichten, dem Kläger Auskunft zu erteilen über Beanstandungsfälle, die bei Füllmengenkontrollen der Eichbehörden in Berlin im Jahr 2001 aufgetreten und mit einem Bußgeldbescheid, einer Verwarnung oder einer gebührenpflichtigen Verwarnung geahndet worden sind.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte des Gerichts Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die gemäß § 75 VwGO zulässige Klage ist begründet. Der Bescheid des Landesamtes für das Mess- und Eichwesen vom 16. Dezember 2002 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten; der Kläger hat Anspruch auf die begehrte Aktenauskunft (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Anspruchsgrundlage für sein Begehren ist § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 15. Oktober 1999 (GVBl. S. 561), zuletzt geändert mit Gesetz vom 16. September 2004 (GVBl. S. 391) – im Folgenden: IFG Bln. Hiernach hat jeder Mensch, nach Satz 2 der Vorschrift auch eine juristische Person, nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 IFG Bln genannten öffentlichen Stellen nach seiner Wahl ein Recht auf Auskunft über den Inhalt der von der öffentlichen Stelle geführten Akten.

Als eingetragener Verein ist der Kläger juristische Person und damit gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 IFG Bln anspruchsberechtigt.

Die beklagte Eichbehörde ist eine öffentliche Stelle im Sinne des Gesetzes, da § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG Bln hierzu ausdrücklich Behörden zählt.

Die von ihr geführten Unterlagen betreffend die Füllmengenkontrollen sind Akten im Sinne der Vorschrift. Nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 2 IFG Bln sind Akten im Sinne dieses

Gesetzes alle schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise festgehaltenen Gedankenverkörperungen und sonstige Aufzeichnungen, insbesondere Schriftstücke, Magnetbänder, Disketten, Filme, Fotos, Tonbänder, Pläne, Diagramme, Bilder und Karten, soweit sie amtlichen Zwecken dienen. Dies gilt auch für die von den Mitarbeitern des Landesamtes geführten Tischkalender, da diese - anders als der Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters (siehe Urteil der Kammer vom 10. Mai 2005 – VG 2 A 178.04 -) – eine ausschließlich dienstliche Funktion und einen Bezug zu konkreten Verwaltungsvorgängen haben. Die Tischkalender dienen der Kontrolle, wann welche Kontrollen bei welchen Unternehmen durchgeführt worden sind; darüber hinaus bilden sie die Grundlage für die Jahresstatistiken.

Der Kläger hat seinen Auskunftsanspruch hinreichend bestimmt (nach § 13 Abs. 1 Satz 2 IFG Bln soll im Antrag die betreffende Akte bezeichnet werden). Da der Kläger nicht wissen konnte, in welchen konkreten Akten die beklagte Eichbehörde die Feststellungen über Füllmengenverstöße führt, musste er die Unterlagen auch nicht weiter konkretisieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 2005 – BVerwG 7 C 5/04 -, DVBl. 2006, 182, juris).

Das Aktenauskunftsrecht ist nicht nach Abschnitt 2 des Gesetzes („Einschränkungen des Informationsrechts“) ausgeschlossen oder eingeschränkt.

Der zwischen den Beteiligten streitige Versagungsgrund des § 7 Satz 1 IFG Bln liegt nicht vor. Nach dieser Vorschrift besteht das Recht auf Aktenauskunft nicht, soweit dadurch ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird oder den Betroffenen durch die Offenbarung ein nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann, es sei denn, das Informationsinteresse überwiegt das schutzwürdige Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung. Die Voraussetzungen sind hier nicht gegeben. Weder liegt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vor noch ist die Möglichkeit eines nicht nur unwesentlichen wirtschaftlichen Schadens gegeben.

Mit der vom Kläger begehrten Auskunft wird kein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im Sinne von § 7 Satz 1, 1. Halbsatz 1. Alternative IFG Bln offenbart. Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz definiert den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nicht. Nach der zum Wettbewerbsrecht (§ 17 UWG) und zu § 99 Abs. 2 VwGO ergangenen Rechtsprechung ist Betriebs- und Geschäftsgeheimnis jede (die kaufmännische oder technische Unternehmensseite betreffende) Tatsache, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb steht, nicht offenkundig ist, nach dem bekundeten Willen des Unternehmers geheim gehalten werden soll und den Gegenstand eines berechtigten wirtschaftlichen Inte-

resses des Unternehmers bildet (BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 – 1 BvR 2087/03 -, juris; BGH, Urteil vom 10. Mai 1995 - 1 StR 764/94 -, BGHSt 41, 140 [142]; Fezer, Lauterkeitsrecht, 2005, § 17 UWG Rdnrn. 7 ff. m.w.N.).

Die festgestellten Füllmengenunterschreitungen sind zwar Tatsachen, die im Zusammenhang mit dem Geschäftsbetrieb der betroffenen Fertigpackungshersteller stehen. Denn hierunter fallen alle Daten, sofern sie betrieblichen Charakter haben (vgl. näher Fezer, a.a.O., Rdnrn. 10 ff.); die Feststellung, dass ein Hersteller ein bestimmtes Produkt in einer bestimmten Anzahl von Fällen in einer bestimmten Weise befüllt bzw. unterfüllt hat, ist eine derartige – die Produktionsweise des Betriebes – betreffende Tatsache. Diese Tatsachen sind auch nicht offenkundig, da sie nur der Eichbehörde und den Unternehmen selbst bekannt sind. Ebenso ist der Wille zur Geheimhaltung im Hinblick auf die möglicherweise rufschädigende Wirkung von Füllmengenverstößen nach außen hin ohne weiteres erkennbar.

Die betroffenen Unternehmen haben jedoch kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung von Verstößen gegen die gesetzlich vorgeschriebene Füllmenge (vgl. § 7 Abs. 1 des Eichgesetzes, § 22 der Fertigpackungsverordnung), soweit diese bestandskräftig mit Bußgeldbescheid, einer Verwarnung oder einer gebührenpflichtigen Verwarnung geahndet worden sind. Zwar ist im wettbewerbsrechtlichen Schrifttum umstritten, ob der rechts- bzw. gesetzeswidrige Inhalt eines Geheimnisses vom wettbewerbsrechtlichen Schutz ausgenommen ist (siehe die zahlreichen Nachweise bei Fezer, a.a.O., Rdnr. 21, Fußnote 54; dafür etwa Rützel, Illegale Unternehmensgeheimnisse, GRUR, 1995, 557 ff.; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Rdnr. 77; OLG München, Urteil vom 20. Januar 2005 - 6 U 3236/04 -, dagegen etwa Köhler/Bornkamm, Wettbewerbsrecht, 24. Aufl. 2006, § 17 UWG Rdnr. 9; vermittelnd Beater, Unlauterer Wettbewerb, 2003, § 18 Rdnr. 19). Welcher Auffassung zu folgen ist, kann jedoch dahinstehen, da sich dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz entnehmen lässt, dass Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse im Sinne von § 7 Satz 1 IFG Bln dann nicht vorliegen, wenn sie einen rechtswidrigen Inhalt betreffen und die Rechtswidrigkeit bestands- oder rechtskräftig geahndet oder in sonstiger Weise bestands- oder rechtskräftig behördlich oder gerichtlich festgestellt worden ist. Dies folgt aus einer systematischen Auslegung der Vorschrift sowie ihrem Sinn und Zweck.

Nach § 7 Satz 2 IFG Bln können sich die Betroffenen und die öffentliche Stelle gegenüber der Offenbarung tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer strafbaren Handlung nicht auf Satz 1 der Vorschrift berufen. Mit dieser Regelung will der Gesetzgeber bei strafbaren Handlungen die betriebs- oder geschäftsbezogenen Tatsachen vom Geheimnisschutz ausnehmen. Dabei lässt er es ausreichen, dass Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung

vorliegen. Der Behörde soll in dem Akteneinsichts- oder -auskunftsverfahren eines Dritten die - möglicherweise aufwändige, zeitraubende und mit Unsicherheit behaftete - Prüfung erspart werden, ob eine strafbare Handlung des Unternehmens tatsächlich vorliegt oder nicht. Dieser gesetzgeberische Zweck ist auch bei Handlungen des Unternehmens, die zwar keine Strafbarkeit begründen, jedoch in sonstiger Weise rechtswidrig sind, zu beachten. Die Behörde soll in Akteneinsichts- oder -auskunftsverfahren nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz nicht die Pflicht haben, sich im Wege der Amtsermittlung darüber Gewissheit zu verschaffen, ob eine rechtswidrige Handlung vorliegt oder nicht. Diesem gesetzgeberischen Anliegen entspricht es, alle diejenigen Handlungen eines Unternehmens – mangels schutzwürdigem Geheimhaltungsinteresse - vom Geheimnisschutz auszunehmen, deren Rechtswidrigkeit bereits bestands- oder rechtskräftig geahndet oder in sonstiger Weise bestands- oder rechtskräftig behördlich oder gerichtlich festgestellt worden ist. In solchen Fällen verbleibt es bei der gesetzgeberischen Grundentscheidung (§§ 1, 3 IFG Bln), einen möglichst umfassenden Zugang zu Verwaltungswissen zu gewähren und dieses transparent zu machen. Da der Kläger sein Auskunftsbegehren auf diejenigen vom Beklagten im Jahre 2001 festgestellten Füllmengenverstöße beschränkt hat, die mit Bußgeldbescheid, einer Verwarnung oder einer gebührenpflichtigen Verwarnung geahndet worden sind, und diese bestandskräftig sind, stellen sie keine Betriebsgeheimnisse im Sinne von § 7 Satz 1, 1. Halbsatz IFG Bln dar.

Mit der Offenbarung der Füllmengenverstöße kann ein „nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden“ im Sinne von § 7 Satz 1, 1. Halbsatz 2. Alternative IFG Bln nicht entstehen. Wie sich aus der vom Beklagten mit Schriftsatz vom 6. März 2006 vorgelegten (abstrakten) Auflistung der Füllmengenbeanstandungen aus dem Jahr 2001 ergibt, sind im gesamten Jahr 2001 in allen kontrollierten Betrieben lediglich 79 Füllmengenverstöße geahndet worden. Zudem haben die meisten Verstöße lediglich zu einer Verwarnung oder einem geringen Verwarnungsgeld geführt. Bußgelder sind nur vereinzelt und - mit Ausnahme eines Füllmengenverstoßes bei Abpackung von Kohle - nur in relativ geringer Höhe verhängt worden. Hinzu kommt, dass die Füllmengenverstöße inzwischen vier bis fünf Jahre zurückliegen. Bei dieser Sachlage ist nicht erkennbar und vom Beklagten auch nicht plausibel dargelegt, wie mit der vom Kläger begehrten Auskunft den betroffenen Unternehmen noch ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen soll.

Auf die zwischen den Beteiligten streitige Interessenabwägung nach § 7 Satz 1, 2. Halbsatz IFG Bln kommt es daher ebenso wenig an wie auf das Verfahren nach § 14 Abs. 2 IFG Bln (vgl. hierzu Urteil der Kammer vom 4. Mai 2006 – VG 2 A 121.05 -).

Der Versagungsgrund des § 6 Abs. 1 IFG Bln liegt ebenfalls nicht vor. Nach dieser Vorschrift besteht das Recht auf Akteneinsicht nicht, soweit durch die Akteneinsicht personenbezogene Daten veröffentlicht werden, der Offenbarung schutzwürdige Belange der Betroffenen entgegenstehen und das Informationsinteresse nach § 1 IFG Bln das Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung nicht überwiegt. Hier fehlt es schon an der Offenbarung personenbezogener Daten. Dies sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (vgl. die gleich lautenden Legaldefinitionen in § 4 Abs. 1 Satz 1 BlnDSG und § 3 Abs. 1 BDSG). Hier geht es jedoch um Angaben zu juristischen Personen (vgl. Rossi, a.a.O., § 5 Rdnr. 10).

Die Berufung ist gemäß § 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Die Frage, ob Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse vom Schutz nach § 7 Satz 1 IFG Bln ausgenommen sind, wenn sie einen rechtswidrigen Inhalt betreffen und die Rechtswidrigkeit bestands- oder rechtskräftig geahndet oder in sonstiger Weise bestands- oder rechtskräftig behördlich oder gerichtlich festgestellt worden ist, hat grundsätzliche Bedeutung.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO; von einer Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit konnte abgesehen werden (vgl. § 167 Abs. 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Für das Berufungsverfahren besteht Vertretungszwang. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen 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.

Xalter

Xalter
RiVG Ringe ist wegen Urlaubs-
abwesenheit an der Unterschrift
gehindert

Schaefer

schae/gr

Ausgefertigt

Justizangestellte
als Urkundsbeamte der Geschäftsstelle