

Namens und in anwaltlich versicherter Vollmacht des Klägers erheben wir

Klage

und werden beantragen,

den Beklagten zu verurteilen, für die im Bezirk Treptow-Köpenick innerhalb eines Kalenderjahres vor Rechtskraft des Urteils erfolgten Lebensmittelüberwachungskontrollen im Bezirk Treptow-Köpenick die Lebensmitteltransparenzbarometer (§ 7 i.V.m. § 5 Abs. 4 LMÜTranspG i.V.m. § 4 LMÜTranspG-DVO) zu veröffentlichen sowie diese den Lebensmittelunternehmen zum Zweck der Veröffentlichung durch die Lebensmittelunternehmen zur Verfügung zu stellen.

Einer Übertragung und Entscheidung des Rechtsstreits durch den/die Einzelrichter/-in stehen keine Gründe entgegen (§ 6 VwGO).

Mit einer Entscheidung durch den/die Berichterstatter/-in sind wir einverstanden (§ 87a Abs. 3 VwGO).

Zur Begründung der Klage tragen wir unter Voranstellung einer Gliederung wie folgt vor:

A. Sachverhalt.....	3
B. Rechtliche Bewertung.....	4
I. Zulässigkeit der Klage.....	4
1. Klagebefugnis.....	5
a. Historische Auslegung	5
b. Grammatische Auslegung.....	7
c. Systematische Auslegung.....	7
d. Zusammenfassung	9
2. Sonstige Zulässigkeitsgründe	9
II. Begründetheit der Klage	10
C. Gesamtergebnis	11

A. Sachverhalt

Der Kläger ist Geschäftsführer der sich für den Verbraucherschutz im Lebensmittelbereich einsetzenden Nichtregierungsorganisation foodwatch e.V. und lebt im Bezirk Trepow-Köpenick von Berlin. Er isst dort regelmäßig in Restaurants, Imbissen etc.

Er begehrt eine transparente Darstellung der Ergebnisse von amtlichen Lebensmittelkontrollen in seinem Bezirk.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 LMÜTranspG haben Lebensmittelunternehmen und Lebensmittelüberwachungsbehörden die Pflicht, den Verbraucherinnen und Verbrauchern das Lebensmittelüberwachungstransparenzbarometer (im Folgenden: Transparenzbarometer) zugänglich zu machen.

Das Transparenzbarometer ist für die Verbraucherschaft von hoher Relevanz. Gute und gesunde Lebensmittel sind eine Grundvoraussetzung für die psychische und körperliche Gesundheit eines Menschen und dessen freier Persönlichkeitsentfaltung. Verbraucherinnen und Verbraucher haben in der Regel nicht die Möglichkeit, Lebensmittel selbst zu produzieren. Sie haben keine Möglichkeit, den Produktionsprozess nachzuverfolgen, die Produktionsbedingungen zu überblicken und die Qualität der Lebensmittel adäquat einzuschätzen. Hier setzt das Transparenzbarometer an und soll ein grundlegendes Maß an Transparenz schaffen.

Voraussetzung der in § 8 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 LMÜTranspG enthaltenen unternehmerischen Veröffentlichungspflicht ist die Erstellung des Transparenzbarometers sowie dessen zur Verfügungstellung durch das jeweils zuständige Bezirksamt (als Lebensmittelüberwachungsbehörde im Sinne des § 3 LMÜTranspG-DVO).

Für das Bezirksamt besteht hinsichtlich der Erstellung und Zurverfügungstellung des Transparenzbarometers eine gesetzliche Pflicht (§ 7 Abs. 1 LMÜTranspG). Voraussetzung ist die Durchführung einer amtlichen Kontrolle sowie die Anhörung des Unternehmens.

Sowohl das Bezirksamt als auch der Lebensmittelunternehmer hat das Barometer zu veröffentlichen (§§ 8 Abs. 1 Satz und 4; Abs. 5 Satz 3 LMÜTranspG [Bezirksamt]; § 8 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 LMÜTranspG [Unternehmen]).

Der Beklagte führt regelmäßige Kontrollen durch.

In keinem Fall hat das Bezirksamt ein Transparenzbarometer veröffentlicht.

Der Kläger ist regelmäßig Kunde von Restaurants, Imbissen und sonstigen Lebensmittelunternehmen in seinem Heimatbezirk. Auf gute und gesunde Nahrungsmittel legt er großen Wert, insbesondere auch auf die Einhaltung von Hygienevorschriften.

Er beantragte daher bei seinem Bezirksamt am 9. Juli 2024 mit dem als

Anlage K 1

beigefügten Schreiben diejenigen Ansprüche, die er nun klageweise geltend macht.

Der Beklagte antwortete mit dem als

Anlage K 2

beigefügten Schreiben und lehnte den Antrag ab.

B. Rechtliche Bewertung

Der Kläger hat einen Anspruch darauf, dass der Beklagte im Anschluss an die Lebensmittelüberwachungskontrollen ein Transparenzbarometer erstellt und veröffentlicht sowie dieses den jeweiligen Unternehmen zur Veröffentlichung zur Verfügung stellt (§ 8 LMÜTranspG).

Die auf diese Ansprüche gerichtete Klage ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

Der Kläger ist analog § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO klagebefugt, denn er macht die Verletzung in eigenen Rechten geltend.

Die Pflicht der Bezirksamter, Transparenzbarometer zu veröffentlichen und sie Lebensmittelunternehmen zur Verfügung zu stellen, enthalten subjektiv-öffentliche Rechte für diejenigen Menschen, die die betroffenen Restaurants und Imbisse regelmäßig aufsuchen.

Nach der Schutznormdoktrin enthält eine Norm ein subjektiv-öffentliches Recht, wenn sie zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen bestimmt ist.

Der Charakter einer Norm – ob ihre Zielrichtung allein der Schutz der Allgemeinheit oder zumindest auch der Schutz von Individualinteressen ist – ist durch Auslegung zu ermitteln (vgl. *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow*, *Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar*, 5. Aufl. 2018, § 42, Rn. 388 ff. m.w.N.).

Die Auslegung der Lebensmitteltransparenzgesetzgebung des LMÜTranspG zeigt, dass die Transparenzgesetzgebung dazu bestimmt ist, die individuellen Interessen der im Lebensmittelmarkt agierenden Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen.

Die Normen verrechtlichen individuelle Interessen und enthalten subjektiv-öffentliche Rechte.

Im Einzelnen:

1. Klagebefugnis

Der Kläger ist klagebefugt.

Die Veröffentlichungspflichten des § 8 LMÜTranspG enthalten Rechte des Klägers im Sinne des § 42 Abs. 2 HS 2 VwGO. Eine Schutznorm liegt vor, wenn der in Frage stehende Rechtssatz ausschließlich oder doch jedenfalls neben dem mit ihm verfolgten allgemeinen Interesse zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist. Ob ein Rechtssatz des objektiven Rechts im Sinne der Schutznormtheorie dem Schutz auch von Individualinteressen dient oder nicht, ist eine Frage der Auslegung, die unter Berücksichtigung der gesamten Rechtsordnung mit den üblichen juristischen Methoden der Auslegung zu beantworten ist (Kopp/Schenke, *VwGO*, 30. Aufl. 2024, § 42 Rn. 83).

a. Historische Auslegung

Eine historische Betrachtung der Einführung der Transparenzbarometer zeigt deren (jedenfalls auch) individualschützenden Charakter für diejenigen Verbraucherinnen und Verbraucher, die wegen ihrer besonderen räumlichen Nähe zu den betroffenen Lebensmittelbetrieben mit diesen regelmäßig in Berührung kommen.

Das LMÜTranspG dient unmittelbar diesen verbraucherschützenden Zwecken, wie die Gesetzesmaterialien zeigen:

„Verbraucherinnen und Verbraucher können nicht erkennen, ob bei der Herstellung, Verarbeitung und dem Verkauf von Lebensmitteln die Hygienevorschriften eingehalten wurden, da ihnen die Ergebnisse der regelmäßigen Kontrollen der amtlichen Lebensmittelüberwachung nicht bekannt gemacht werden. Verbraucherinnen und Verbraucher haben jedoch ein berechtigtes Interesse an der Veröffentlichung der Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrollen, da sie nur so eine fundierte Wahl bezüglich eines Lebensmittelbetriebes vornehmen können, der ihnen das höchste Maß gesundheitlichen Verbraucherschutzes gewährleistet.“

In Berlin wurden bereits in verschiedenen Bezirken Modelle des Hygienesmileys getestet, so wurde bspw. 2009 eine Positiv- und Negativliste des Bezirks Pankow mit der Darstellung gravierender Mängel der Lebensmittelhygiene veröffentlicht und 2011 ein sog. „Smiley-System“ entwickelt. Mangels Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung der amtlichen Kontrollergebnisse wurden diese Projekte wiedereingestellt.“ (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/3819, 8.6.2021, Vorlage zur Beschlussfassung, <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/DruckSachen/d18-3819.pdf>, S. 1).

Der subjektive Wille des Gesetzgebers – wie er in den Gesetzgebungsmaterialien zum Ausdruck kommt – war es, die Individualinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen (S. 12):

„Die gesetzliche Einführung des Transparenzmodells soll die Entscheidungssouveränität der Verbraucherinnen und Verbraucher stärken, indem die Möglichkeit geschaffen wird, sich über die Ergebnisse der amtlichen Betriebskontrollen vor dem Betreten einer Betriebsstätte oder im Vorfeld über das Internet zu informieren.“

Der Gesetzgeber hatte mit dem Moment der Entscheidung des Verbrauchers für den Konsum eines Lebensmittels eine konkrete, individualisierte Situation vor Augen. Verbraucher sollten im individuellen, sich anbahnenden privaten Vertragsverhältnis gestärkt werden.

Im Gegensatz zu Lebensmittelkontrollen selbst – die vordergründig der allgemeinen Gefahrenabwehr dienen – zielen die Transparenzbarometer auf bereits individualisierte Situationen ab und sollen den jeweiligen Individuen eine informierte Konsumententscheidung ermöglichen.

Damit zielen sie auf einen Individualschutz.

Es geht (auch) um den Schutz der individuellen Belange des Klägers, einem Einwohner des Bezirks Treptow-Köpenick, bei der Auswahlentscheidung der von ihm besuchten Restaurants o.ä.

b. Grammatische Auslegung

Der objektive Wille des Gesetzgebers – wie er sich in der grammatischen Auslegung des Gesetzes zeigt – ist der Schutz der individuellen Interessen der Verbraucher.

Nach § 1 LMÜTranspG ist es der Zweck des Gesetzes, die Ergebnisse von Lebensmittelüberwachungskontrollen für Verbraucherinnen und Verbraucher in verständlicher Form transparent zu machen.

Der ausdrückliche individuelle Bezug – „den Verbraucherinnen und Verbrauchern“ und nicht nur allgemein „den Bürgerinnen und Bürgern“ – hebt die individualschützende Richtung der Transparenzbarometer hervor.

Dies zeigt, dass die Erweiterung der Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nur ein Reflex des Gesetzes ist, sondern dessen erklärte Intention.

c. Systematische Auslegung

Sinn und Zweck der Transparenzbarometer in der Systematik des LMÜTranspG spiegeln deren individualschützenden Charakter wider.

Die Transparenzbarometer adressieren die Anbahnung von Verträgen zwischen Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen im Bereich des Lebensmittelmarktes.

Transparenzbarometer sind optische Hilfsmittel, um die Ergebnisse von konkreten behördlichen Kontrollen an konkrete und interessierte Individuen weiterzugeben. Nicht die Allgemeinheit, sondern individuelle Personen – potenzielle Kundinnen und Kunden eines Lebensmittelbetriebes – kommen mit Transparenzbarometern bestimmungsgemäß in Kontakt.

Die Wahl dieses Mittels, das in einer konkretisierten und individualisierten Situation seine Wirkung entfaltet, belegt seinen individualschützenden Charakter.

Mit diesem Mittel wird das Wissen über Zusammenhänge über Lebensmittelproduktionsbedingungen zugunsten des Verbrauchers verrechtlicht. Seine Position erhält durch die Veröffentlichung von Transparenzbarometern eine Erweiterung. Die Pflicht zur Bereitstellung von Informationen wird zugunsten des Verbrauchers etabliert, um ihm eine individuelle und freie Konsumententscheidung zu ermöglichen.

Mithin ist der Zweck der Veröffentlichungspflicht (auch) die Sicherung von Individualinteressen.

Dies bestätigt sich, wenn man berücksichtigt, dass die Veröffentlichung der Transparenzbarometer kollidierende Privatinteressen in ihrer Gegensätzlichkeit und Verflochtenheit bewertet, begrenzt, gewichtet und gewissermaßen in ein Konfliktschlichtungsprogramm einordnet (vgl. *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 17. Aufl. 2021, Rn. 498).

Die Situation am Lebensmittelmarkt besteht aus Unternehmern, welche Güter und/oder Dienstleistungen anbieten und diese innerhalb ihrer Restaurants, Küchen, Hallen oder sonstigen Betriebsräume vorbereiten. Zur Sicherung ungestörter Betriebsabläufe und von Betriebsgeheimnissen besteht in der Regel kein Zutritt für Fremde. Aufgrund von Marktzwängen besteht strukturell das Erfordernis möglichst billige Güter anzubieten. Hierbei kommt es nicht selten zu Versäumnissen bei Qualitäts- und Hygienestandards.

Diesem wirtschaftlichen Akteur steht der Verbraucher gegenüber. Sein Interesse ist es, gute, schmackhafte und gesunde Lebensmittel zu konsumieren. Eine Kontrolle von Qualitäts- und Hygienestandards ist ihm mangels Zutrittsberechtigung zu Betriebsräumen in aller Regel versagt.

Der Beklagte macht in dieser Konfliktlage von seiner hoheitlichen Befugnis Gebrauch, um den Schutz der Position des Verbrauchers zu verbessern. Er verrechtlicht dessen Interesse an Wissen über Lebensmittelproduktionsbedingungen. Damit greift der Beklagte in die Konfliktlage aktiv gestaltend ein, die von einer einseitigen Wissenshierarchie geprägt ist. Er tut dies, um jeweils in diesem horizontalen Konflikt die individuelle Entscheidungsfreiheit und damit das Individualinteresse zu stärken. Auf diese Weise prägt die Transparenzgesetzgebung einen Teil des privatrechtlichen Raumes und schafft für Verbraucher in einer sich anbahnenden geschäftlichen Beziehung eine grundlegende, verrechtlichte Wissensbasis.

d. Zusammenfassung

Die Auslegung zeigt, dass die Pflicht zur amtlichen Veröffentlichung von Transparenzbarometern ihrem sachlichen Schutzbereich nach den individuellen Interessen derjenigen Verbraucherinnen und Verbraucher zu dienen bestimmt ist, welche mit diesen bestimmungsgemäß bei der Anbahnung eines Vertrages über Lebensmittel in Kontakt kommen. Dies ist bei denjenigen Verbrauchern der Fall, die in dem jeweiligen Bezirk wohnen.

Der Kläger ist daher vom personellen Schutzbereich der Regelung erfasst.

Die Regelung enthält Rechte zugunsten desjenigen Personenkreises, der konkretisierbar und individualisierbar mit bestimmten Transparenzbarometern in Kontakt kommt.

Der Kläger ist häufig Kunde Lebensmittellokalen. Diese sucht er üblicherweise innerhalb des räumlichen Bereichs auf, in dem er sich in seinem Alltag bewegt. Innerhalb seines Wohnumfelds – im Bezirk Treptow-Köpenick – kommt er daher regelmäßig bestimmungsgemäß mit Transparenzbarometern in Betracht. Er hebt sich daher aus der Allgemeinheit – etwa Menschen aus anderen Stadtteilen Berlins oder Menschen, die gar nicht in Berlin wohnen – in ausreichend individualisierter Weise ab.

Im Grunde ist dies nicht anders als bei Benutzern einer Straße: Auch diesen steht eine Klagebefugnis gegen Beschränkungen der Straßenbenutzung zu, obwohl diese Regelung nicht individuell auf einzelne Verkehrsteilnehmer zugeschnitten ist (BVerwG, NJW 1993, 1729). Vorliegend geht es um ein Gesetz, welches explizit Regelungen trifft, die dem Schutz der Verbraucher dienen und damit noch unmittelbarer dem individuellen Schutz der Verbraucher zu dienen bestimmt ist, als es bei einer straßenverkehrsrechtlichen Regelung der Fall ist.

2. Sonstige Zulässigkeitsgründe

Sonstige Gründe, die der Zulässigkeit der Klage entgegenstehen, sind nicht erkennbar.

Insbesondere hat der Kläger vor Klageerhebung einen Antrag bei dem Beklagten gestellt, auf den nicht reagiert wurde.

II. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet.

Der Beklagte verletzt seit Inkrafttreten des Gesetzes seine Pflicht zur Veröffentlichung von Transparenzbarometern. Auf seiner Internetseite ist kein einziges Transparenzbarometer zu finden, obwohl seit dem Inkrafttreten des Gesetzes, davon ist auszugehen, Lebensmittelüberwachungskontrollen durchgeführt wurden.

Dies verstößt gegen das rechtlich geschützte Informationsinteresse des Klägers.

Seiner Pflicht zur Erstellung von Transparenzbarometern und Zurverfügungstellung an Lebensmittelunternehmen kommt der Beklagte seit Inkrafttreten des Gesetzes ebenfalls nicht nach. Kein einziger Betrieb in ganz Berlin hat bislang ein Transparenzbarometer veröffentlicht. Diese Versäumnisse der Beklagten verstoßen gegen die Belange des Klägers, dessen Informationsinteresse durch das LMÜTranspG rechtlich geschützt ist.

Auf ihrer Internetseite erklärt die Senatsverwaltung (<https://www.berlin.de/sen/verbraucherschutz/aufgaben/lebensmittelueberwachung/lebensmitteltransparenz/>):

„Gegenwärtig wird der bestehende technische Prozess der Erstellung der Transparenzbarometer und deren Übermittlung zur Veröffentlichung auf der Internetseite optimiert. Nach jetzigem Planungsstand ist davon auszugehen, dass dieser Optimierungsprozess Anfang des 4. Quartals abgeschlossen sein wird. Sobald nach Abschluss des Optimierungsprozesses von den Bezirken Transparenzbarometer zur Veröffentlichung an die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz übermittelt werden, werden diese hier veröffentlicht.“

Wir verstehen nicht, wieso der „technische Prozess“ der – verpflichtenden – Erstellung und Veröffentlichung der Transparenzbarometer seit über anderthalb Jahren andauert.

Der Beklagte ist verpflichtet die – vermeintlichen – technischen Hürden unverzüglich zu überwinden und das gesetzlich verankerte Informationsinteresse des Klägers zu gewährleisten.

Daher besteht ein Leistungsanspruch des Klägers gegen den Beklagten seine Pflichten endlich zu erfüllen: Transparenzbarometer zu erstellen und den jeweiligen Unternehmen

zur Veröffentlichung zur Verfügung zu stellen sowie diese selbst amtlich zu veröffentlichen.

C. Gesamtergebnis

Der Klage ist stattzugeben.

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt