Verwaltungsgericht Düsseldorf, 26 K 4876/13

Datum:	13.03.2015
Gericht:	Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper:	26. Kammer
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	26 K 4876/13
ECLI:	ECLI:DE:VGD:2015:0313.26K4876.13.00

Schlagworte:	Verbraucherinformationsgesetz Gastro-Ampel Gastro-Kontrollbarometer Lebensmittelüberwachung Verbraucherzentrale Risikobeurteilung Risikobewertung
Normen:	VIG § 2 Abs 1 S 1 Nr 1; VIG § 2 Abs 1 S 1 Nr 7

Leitsätze:

1.) Das Verbraucherinformationsgesetz enthält keine Rechtsgrundlage für die Weitergabe des aus einem bloßen Punktwert bestehenden Bewertungsergebnisses einer Kontrolluntersuchung eines Gastronomiebetriebes durch ein Lebensmitteluntersuchungsamt an eine Verbraucherzentrale

2.) Das Verbraucherinformationsgesetz erlaubt lediglich die Weitergabe konkreter Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen oder allgemeiner Erkenntnisse aus der Lebensmittelüberwachung

Tenor:

Der an die Klägerin gerichtete Bescheid des Oberbürgermeisters der Stadt E. vom 6. Mai 2013 und der an den Beigeladenen gerichtete Bescheid des Oberbürgermeisters der Stadt E. vom 24. April 2013 werden aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens, mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.Die Beklagte darf die Vollstreckung der Klägerin durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Tatbestand: 1

Das Lebensmittelüberwachungsamt der Beklagten führt im Stadtgebiet Kontrollen der dort ansässigen Gastronomiebetriebe – Gaststätten, Imbisse, Restaurants, Eishersteller und Eiscafes – durch. Bei diesen Kontrollen festgestellte Mängel werden in einem allgemeinen Kontrollbericht festgehalten. Auf dessen Basis werden sodann in einem Formular „Risikobeurteilung LM (NRW)“ in den Kategorien Hauptmerkmal II „Verlässlichkeit des Unternehmens“ mit den Unterkategorien „Einhaltung LM-rechtlicher Bestimmungen, Rückverfolgbarkeit, Mitarbeiterschulung“, Hauptmerkmal III „Betriebliches Eigenkontrollsystem“ mit den Unterkategorien „HACCP-basierte Verfahren, Eigenkontrolluntersuchungen, Temperatureinhaltung (Kühlung)“ und Hauptmerkmal IV „Hygienemanagement“ mit den Unterkategorien „Bauliche Beschaffenheit (Instandhaltung), Reinigung und Desinfektion, Personalhygiene, Produktionshygiene, Schädlingsbekämpfung“ Punkte vergeben, durch deren Addition ein Gesamtergebnis errechnet wird, das der Beigeladenen mitgeteilt wird. Der Beigeladene ordnet das jeweilige Gesamtergebnis in eine Punkteskala von 0 - 80 wie folgt ein: 2

- grün 0 – 40 Punkte = der Betrieb hat kaum oder nur geringfügige Mängel, 3

- gelb 41 – 60 Punkte = der Betrieb zeigt mehrere und/oder mittelgradig schwere Mängel, 4

- rot 61 - 80 Punkte = ein so beurteilter Betrieb weist schwerwiegende Mängel auf, 5

und veröffentlicht dieses im Rahmen des Pilotprojektes „Gastro - Kontrollbarometer“ im Internet. Ausweislich einer Meldung im Newsdesk der Stadt E. vom 6. März 2013 haben sich „auf das gemeinsame Pilotprojekt mit der Verbraucherzentrale NRW … das Land NRW sowie E. und C. verständigt“. 6

Unter dem 17. Januar 2013 beantragte der Beigeladene bei der Beklagten unter Bezugnahme auf § 4 Abs. 1 VIG „Zugang zu Informationen über Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung im Gastronomiebereich“ für den Zeitraum vom 1. Juli 2012 bis zum 31. Dezember 2014 bezogen auf Speisegaststätten, Imbissbetriebe, Gasthausbrauereien, Betriebe zur Herstellung von Speiseeis, Pensionen, Hotel garni, Cafes/Milchbars/ Eisdielen ohne eigene Herstellung sowie Besen- und Straußenwirtschaften durch Mitteilung der Punktebewertung der Hauptmerkmale II bis IV der Risikobewertung zu den jeweiligen Betriebskontrollen. 7

Unter dem 27. März 2013 hörte der Oberbürgermeister der Stadt E. die Klägerin sodann unter Beifügung der Bewertung vom 31. Januar 2013 zur Übersendung derselben an den Beigeladenen an. ? Eine Stellungnahme erfolgte nicht. 8

Mit an den Beigeladenen gerichtetem Bescheid vom 24. April 2013 teilte der Oberbürgermeister der Stadt E. diesem mit, dass er die begehrten ihm vorliegenden Informationen jeweils nach eingehender Prüfung und nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist für 9

die betroffenen Betriebe antragsgemäß erteilen werde, wobei die Entscheidung unter der aufschiebenden Bedingung stehe, dass die in jedem Einzelfall der Informationsgewährung zu treffende Entscheidung oder Abwägung zum Vorliegen von Ausschluss-, Beschränkungs- oder Ablehnungsgründen nach § 3 und § 4 VIG einer Informationsgewährung nicht entgegenstehe. – Zur Begründung führte der Oberbürgermeister der Stadt E. im Wesentlichen aus: Er sehe die Voraussetzungen für die Gewährung der begehrten Informationen gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG im Grundsatz als erfüllt an. Der Informationsanspruch bestehe zwar u.a. bei entgegenstehenden privaten Belangen nach Maßgabe des § 3 S. 1 Nr. 2a – d VIG nicht, doch würden die Buchstaben a – c nicht gelten, wenn die Betroffenen dem Informationszugang zugestimmt hätten oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiege. Vorliegend habe die nach § 3 S. 2 VIG erfolgte Abwägung zu dem Ergebnis geführt, dass das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe der Informationen als überwiegend einzustufen sei. Denn die Nutzung der Daten durch den Beigeladenen solle im Interesse der Verbraucher die Markttransparenz erhöhen – erklärtes Ziel des Gesetzgebers des VIG – und gleichzeitig den Qualitätswettbewerb der Betriebe fördern.- Es würde gebeten, die Verbraucher im Rahmen der geplanten Veröffentlichung darauf hinzuweisen, dass das System der Punktebewertung gemäß AVV RÜb nicht allein das Maß der Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften abbilde, sondern etwa auch das Verhalten des Lebensmittelunternehmens bezogen auf die Rückverfolgbarkeit und Mitarbeiterschulung und die Verlässlichkeit der Eigenkontrollen einschließlich der Dokumentation berücksichtige.

Unter dem 6. Mai 2013 übersandte der Oberbürgermeister der Stadt E. der Klägerin nach 10
den dortigen Ausführungen eine Kopie des an den Beigeladenen ergangenen Bescheides vom 24. April 2013 und führte aus, dass er nach Ablauf der in der beigefügten Rechtsbehelfsbelehrung angegebenen Frist den in der Beurteilung vom 31. Januar 2013 ermittelten Punktwert an den Beigeladenen übermitteln werde. Desweiteren führte der Oberbürgermeister der Stadt E. im Wesentlichen aus: Etwaige der Informationserteilung entgegenstehende Gründe, insbesondere den in § 3 S. 1 Nr. 2 a VIG aufgeführten Schutz personenbezogener Daten, habe er gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer Bekanntgabe der beantragten Information abgewogen mit dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse als überwiegend einzustufen sei. Die Information der Verbraucher durch den Beigeladenen solle die Markttransparenz der gesetzgeberischen Zielsetzung entsprechend erhöhen und wesentlich zur Entscheidungsfindung im Konsumverhalten der Verbraucher beitragen. Zudem solle der Qualitätswettbewerb der Betriebe gefördert werden.

Die Klägerin hat am 3. Juni 2013 die vorliegende Klage erhoben, zu deren Begründung sie im 11
Wesentlichen geltend macht: Ihr liege keine Ausfertigung des zugunsten des Beigeladenen ergangenen Bescheides vom 24. April 2013 vor. Eine solche sei auch dem Bekanntgabeschreiben vom 6. Mai 2013 nicht beigefügt gewesen. - Die Auskunftserteilung an den Beigeladenen könne nicht auf die Regelungen des VIG gestützt werden. Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG lägen nicht vor. Zunächst sei davon auszugehen, dass die vorgesehene Datenweitergabe als ggf. unzulässige Umgehung der Regelung des § 40 Abs. 1a LFGB zu werten sei. § 40 LFGB sei i.S. des § 2 Abs. 4 VIG lex specialis zu den allgemeinen Auskunftsansprüchen nach dem VIG, so dass im Falle einer Verfassungswidrigkeit dieser Rechtsgrundlage – von der die Rechtsprechung zwischenzeitlich ausgehe – die angekündigte Beauskunftung mit nahezu identischem Inhalt und identischen Folgen für den Betroffenen nicht (auch) auf das allgemeine Informationsrecht nach dem VIG gestützt werden könne. Wie bei § 40 LFGB fehle auch im VIG eine zeitliche Begrenzung der beantragten Informationserteilung. Unabhängig von der offenkundigen Umgehungsabsicht seien aber auch die Voraussetzungen einer Auskunftserteilung nach dem

VIG schon auf der Tatbestandsebene völlig anders gelagert als diejenigen der als verfassungswidrig anzusehenden Regelung des § 40 Abs. 1 a LFGB, die die Veröffentlichung an dezidiert vorgegebene Umstände knüpfe, während das Informationsrecht nach dem VIG wesentlich weiter gefasst sei. § 40 Abs. 1 a LFGB dürfe nicht durch die „Zwischenschaltung“ des Beigeladenen auf Grundlage des wesentlich weiteren und schrankenloseren allgemeinen Auskunftsanspruchs nach dem VIG umgangen werden. - Unabhängig davon seien aber auch schon in tatsächlicher Hinsicht die Voraussetzungen für die Erfüllung des Auskunftsersuchens des Beigeladenen nach dem VIG nicht erfüllt. Dieses Ersuchen sei bereits nicht hinreichend bestimmt i.S. des § 4 Abs. 1 S. 2 VIG, da es von jedwedem Einzelfall losgelöst sei, es vielmehr alle Gastronomiebetriebe, die in E. ansässig seien, betreffe, und zwar unabhängig davon, ob überhaupt ein Verstoß gegen lebensmittelrechtliche oder verbraucherschützende Vorschriften begangen worden sei, wie es § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 a.E. VIG fordere. Ein universeller Informationsanspruch bestehe nach dem VIG jedoch nicht. Andernfalls wären auch die spezialgesetzlichen Regelungen des LFGB vollends obsolet. – Weiter seien vorliegend aber auch öffentliche Belange i.S. des § 3 S. 1 Nr. 1 VIG anspruchsausschließend zu berücksichtigen, namentlich gemäß § 3 S. 1 Nr. 1 b VIG. Darüber hinaus setze bereits § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG tatbestandlich voraus, dass bezüglich des betroffenen Unternehmens nicht zulässige Abweichungen von den Anforderungen des LFGB bzw. der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen vorlägen. Positive Kontrollergebnisse dürften mithin auf dieser Rechtsgrundlage nicht veröffentlicht werden. – Gleiches gelte auch für die Regelung des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG, die ebenfalls einen produktbezogenen Verstoß erfordere, um das Informationsrecht bereits dem Grunde nach auf der Tatbestandsebene zu begründen. Zudem sei eine zeitliche Begrenzung der Informationsweitergabe an den Beigeladenen vom Beklagten weder vorgesehen noch beabsichtigt. Die Auslegung des Beklagten sei mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar. – Desweiteren stünden aber auch zwingend zu berücksichtigende private Belange vorliegend einer Auskunftserteilung entgegen. Es sollten nämlich personenbezogene Daten i.S. von § 3 S. 1 Nr. 2 a VIG an den Beigeladenen übermittelt werden, indem der Betrieb der Klägerin namentlich benannt und sogar die postalische Anschrift bekannt gegeben werde. – Ebenso sei der Ausschluss- und Beschränkungsgrund des § 3 S. 1 Nr. 2 c VIG einschlägig. Die streitgegenständlichen Daten stellten „sonstiges geheimnisgeschütztes technisches oder kaufmännisches Wissen“ dar, an dem sie, die Klägerin, ein erhebliches Geheimhaltungsinteresse habe, da im Falle der Weitergabe der Daten eine Rufschädigung drohe. – Zudem handele es sich bei den zur Weitergabe vorgesehenen Informationen um die Ergebnisse einer wertenden Risikobeurteilung der amtlichen Lebensmittelüberwachung, die als sog. Verwaltungsinternum ausschließlich dazu diene, mögliche zukünftige Gefahren abzuschätzen. Diese Risikoabschätzung unterfalle schon nicht dem Anwendungsbereich des § 2 VIG, auch nicht der Nr. 7 des Abs. 1 S. 1 dieser Vorschrift, da eine Bewertung keine behördliche Maßnahme darstelle. – Zu dem sei die beabsichtigte Auskunftserteilung aus ihrer Sicht nach wie vor europarechtswidrig. Nach Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002 seien die zuständigen Behörden nur dann zu einer Informationserteilung gleich in welcher Form berechtigt, wenn der hinreichende Verdacht bestehe, dass ein Risiko für die Gesundheit vorliege. Gemäß Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung dürfe der durch Art. 10 der Verordnung gezogene Rahmen nicht verlassen werden. – Auch liege neben einem rechtswidrigen Eingriff in die Grundrechte der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 GG ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 GG vor. Denn andere Lebendmittel verarbeitende Betriebe wie z.B. Bäckereien, Metzger oder Verkaufstheken in Lebensmittelmärkten seien nicht wie die Betriebe des Gastgewerbes von einer Auskunftserteilung betroffen. Dies führe zu einer Wettbewerbsverzerrung. – Schließlich sei darauf hinzuweisen, dass allein die schlichte Mitteilung über in diversen Kategorien vergebene Punktzahlen dem durchschnittlichen nicht Fachkreisen angehörenden

Leser oder Verbraucher ersichtlich einen zutreffenden Rückschluss auf relevante Verstöße weder in tatsächlicher noch rechtlicher Hinsicht ermögliche. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG betreffe dagegen expressis verbis konkrete Informationen über tatsächliche Erkenntnisse. Nur diese sollten für den Verbraucher in verständlicher Form dargestellt werden, wie es § 6 Abs. 1 S. 1 VIG vorsehe. Jedenfalls sei nach jeder möglichen Betrachtung eine Normabweichung oder ? verletzung erforderlich. Derartige Zuwiderhandlungen, Verletzungen, Beanstandungen oder gar die Nichteinhaltung einschlägiger Gesetze seien von der Beklagten in Bezug auf sie, die Klägerin, aber gar nicht behauptet worden. Auch seien die zur Veröffentlichung vorgesehenen Bewertungen für die Verbraucher nicht transparent, da die Tatsachengrundlage nicht mitgeteilt werde. Daten i.S. des § 2 VIG könnten aber nur tatsächlich und nachprüfbar ermittelte Tatsachen und Fakten sein, nicht jedoch Schlussfolgerungen, Werturteile oder gar – wie hier – reine Bewertungen.

Die Klägerin beantragt, 12

den an sie - die Klägerin - gerichteten Bescheid des Oberbürgermeisters der Stadt E. vom 6. Mai 2013 und den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid des Oberbürgermeisters der Stadt E. vom 24. April 2013 aufzuheben. 13

Die Beklagte beantragt, 14

die Klage abzuweisen. 15

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus: Es bestünden Bedenken gegen die Zulässigkeit der Klage, soweit diese gegen den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid vom 24. April 2013 gerichtet sei. Dieser sei der Klägerin mit dem Bescheid vom 6. Mai 2013 bekanntgegeben worden. Mit der Klage vom 3. Juni 2013 sei aber der an den Beigeladenen gerichtete Bescheid nicht angegriffen worden. Er werde in der Klageschrift überhaupt nicht erwähnt. Soweit sich die Klage gegen den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid vom 24. April 2013 richte, sei sie daher unzulässig, denn die Rechtsmittelfrist des § 78 Abs. 1 VwGO habe auch hinsichtlich dieses Bescheides durch die Bekanntgabe dieses Bescheides an die Klägerin mit Bescheid vom 6. Mai 2013 zu laufen begonnen. – Die Klage sei aber auch nicht begründet. Der an den Beigeladenen gerichtete Bescheid vom 24. April 2013 sei der Klägerin gegenüber allein schon wegen der im Verhältnis zu dieser eingetretenen Bestandskraft rechtmäßig. Er sei aber zudem auch materiell rechtmäßig. Der Anspruch des Beigeladenen auf Überlassung der geforderten Informationen beruhe auf § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 7, Abs. 2 VIG. Diese Vorschrift werde nicht i.S. des § 2 Abs. 4 VIG verdrängt; § 40 Abs. 1 a LFGB entfalte keine Spezialitätswirkung. Dies folge schon daraus, dass § 40 Abs. 1 a LFGB eine amtliche Informationspflicht regele, während § 2 Abs. 1 VIG privaten Dritten ohne Nachweis eines irgendwie gearteten Interesses einen Anspruch auf Verbraucherinformation zuerkenne. Schon von der Zielsetzung her seien beide Vorschriften deshalb nicht miteinander zu vergleichen. Auch hätten sie andere Regelungsgegenstände. – Mit dem Pilotprojekt „Kontrollbarometer“ habe auch nicht etwa die Regelung des § 40 Abs. 1 a LFGB umgangen werden sollen. Ziel der Veröffentlichungen im „Kontrollbarometer“ seien im Gegensatz zu § 40 Abs. 1 a LFGB nicht etwa konkrete Verstöße. Es sollten Gesamtbewertungen – auch positive – von Gaststättenbetrieben im Hygienebarometer veröffentlicht werden. Zudem sei die Absicht des Beigeladenen, die ihm übermittelten Informationen im Internet zu veröffentlichen, für deren Anspruch aus § 2 Abs. 1 VIG ohne Belang. – Der Antrag des Beigeladenen lasse auch i.S. des § 4 Abs. 1 S. 2 VIG erkennen, auf welche Informationen er gerichtet sei und sei mithin hinreichend bestimmt. Er sei auch nicht etwa rechtsmissbräuchlich i.S. des § 4 Abs. 4 VIG. – Auf Bedenken zur Verfassungskonformität des § 40 Abs. 1 a LFGB komme es nicht an. Bei dem Beigeladenen handele es sich um eine 16

private Organisation, die erteilte Informationen veröffentlichen wolle. Das Tun des Beigeladenen sei auch nicht etwa ihr, der Beklagten, zuzurechnen, da sie dieses weder veranlasst habe, noch an der Veröffentlichung der Informationen in irgendeiner Weise mitwirke. – Die von ihr, der Beklagten, an den Beigeladenen zu übermittelnden Informationen unterfielen auch dem Datenbegriff des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG. Nach dieser Vorschrift könnten sogar tatsächlich festgestellte Verstöße mitgeteilt werden. Demgegenüber gehe es vorliegend um Informationen, die die Rechte der Klägerin erheblich geringer beeinträchtigten, nämlich um eine objektivierte Bewertung der lebensmittelhygienischen Einschätzung von Betrieben. Zudem lasse § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG die Informationserteilung zu. Diese Vorschrift erfasse alle Daten, die als Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Verbraucherschutz zu subsumieren seien. Damit seien sämtliche Ergebnisse behördlicher Überwachungsmaßnahmen im Rahmen von Betriebskontrollen und nicht nur festgestellte Beanstandungen gemeint. Die Punktebewertung nach der AAV RÜb stelle eine Auswertung der Überwachungstätigkeit der amtlichen Lebensmittelkontrolle i.S. dieser Vorschrift dar. - Weiterhin stünden nicht etwa personenbezogene Daten dem Auskunftsanspruch des Beigeladenen gem. § 3 S. 1 Nr. 2 a VIG entgegen. Denn jedenfalls überwiege im Rahmen der gemäß § 3 S. 2 VIG vorzunehmenden Abwägung das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe der Informationen gegenüber dem Schutz personenbezogener Daten, da durch die Nutzung der Daten durch den Beigeladenen die Markttransparenz als Teil einer modernen Verbraucherpolitik erhöht werden solle, diese mithin im öffentlichen Interesse liege. – Die Daten des Kontrollbarometers seien auch keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, zumal rechtswidrige Verhaltensweisen generell nicht dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unterfielen. – Ein Verstoß gegen Art. 10 VO (EG) 178/2002 liege ebenfalls nicht vor. Die Bestimmung schließe nach der Rechtsprechung des EuGH über die dort getroffene Regelung hinausgehende Informationen der Öffentlichkeit nicht aus. Vorliegend würden zudem noch nicht einmal konkrete Verstöße benannt und es gehe auch nicht um eine Information der Öffentlichkeit durch eine Behörde, so dass Art. 10 der Verordnung nicht anwendbar sei. – Es liege schließlich auch kein Verstoß gegen Art. 3 GG vor, da alle Gaststättenbetriebe im Stadtgebiet gleich behandelt würden und zudem Informationen eben nicht durch eine öffentliche Stelle veröffentlicht würden. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liege nicht vor. Da die Veröffentlichung im Kontrollbarometer durch den Beigeladenen erfolgen solle, auf die sie, die Beklagte, keinen Einfluss habe, scheide eine Verletzung des Gleichheitssatzes durch sie, die Beklagte, ohnehin aus. Auch würden alle Gaststättenbetriebe im Stadtgebiet gleichbehandelt. – Die Vorschrift des § 1 VIG über den Anwendungsbereich des VIG sei nach dem Willen des Gesetzgebers weit auszulegen. Ein Zusammenhang mit einem einzelnen Lebensmittel müsse nicht gegeben sein, um eine Weitergabe der Daten an Dritte nach § 2 S. 1 Nr. 1 VIG zu rechtfertigen. Es könnten auch Informationen über hygienische Mängel in Lebensmittelbetrieben weitergegeben werden, unabhängig davon, ob im Einzelfall die produzierten Lebensmittel bereits nachteilig beeinflusst worden seien bzw. von ihnen eine Gesundheitsgefahr ausgegangen sei. An solchen Informationen habe der Verbraucher ein elementares Interesse. Zudem liege eine Abweichung von den Anforderungen i.S. des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG bereits dann vor, wenn im Produktionsvorgang gegen Hygienevorschriften verstoßen werde und hierdurch die latente Gefahr der Beeinträchtigung von Lebensmitteln hervorgerufen werde. Außerdem müssten festgestellte hygienische Mängel nicht unmittelbar Auswirkungen auf in Betrieben verabreichte Speisen und Getränke haben. Auf die Unternehmer solle aber über den Informationsanspruch des Verbrauchers zugleich auch präventiv eingewirkt werden. – Zudem ergebe sich der Anspruch des Beigeladenen ohnehin aus § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG. Die Beurteilung nach § 6 AAV RÜb sei eine Auswertung von Überwachungsmaßnahmen oder anderen behördlichen Tätigkeiten i.S. dieser Vorschrift. Ziel sei es, eine Risikoeinschätzung von Lebensmittelbetrieben auf der Basis amtlicher Kontrollen vorzunehmen.

Der Beigeladene hat keinen Antrag gestellt. 17

Wegen des weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und des Sachverhaltes im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs des Oberbürgermeisters der Stadt E. ergänzend Bezug genommen. 18

Entscheidungsgründe: 19

Die Klage ist hinsichtlich beider im Klageantrag angeführter Bescheide zulässig. Die Klägerin hat stets das einheitlich zu betrachtende Klageziel verfolgt, die Weitergabe des anlässlich der Kontrolle der von ihr betriebenen Gaststätte durch die Beklagte ermittelten Punktwertes der Risikobewertung an den Beigeladenen zu verhindern. Dieses Ziel kann am wirkungsvollsten durch die Aufhebung beider im Klageantrag angeführter Bescheide erreicht werden. Die nunmehrige Antragstellung ist mithin als Präzisierung des schriftsätzlich angekündigten Antrages anzusehen. Auch bestehen hinsichtlich des an den Beigeladenen gerichteten Bescheides vom 24. April 2013 keine Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der Klagefrist, da dieser Bescheid dem an die Klägerin gerichteten Bescheid vom 6. Mai 2013 nicht beigefügt worden war. 20

Die Klage ist auch begründet. 21

Der an den Beigeladenen gerichtete Bescheid des Oberbürgermeisters der Stadt E. vom 24. April 2013 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Entsprechendes gilt für den an die Klägerin gerichteten Bescheid des Oberbürgermeisters der Stadt E. vom 6. Mai 2013, der die in dem an den Beigeladenen gerichteten Bescheid vom 24. April 2013 nicht enthaltene, aber im Rahmen der Prüfung eines Informationserteilungsgesuchs zwingend erforderliche Prüfung der Ausschluss- und Beschränkungsgründe gem. § 3 VIG quasi nachholt und damit das rechtliche Schicksal des an den Beigeladenen gerichteten Bescheides vom 24. April 2013 teilt. 22

Die in dem an den Beigeladenen gerichteten Bescheid vom 24. April 2013 getroffene Entscheidung, die auf der Grundlage der AVV RÜb vom 3. Juni 2008 (GMBl 2008 Nr. 22 S. 435) erfolgten Punktebewertungen der Hauptmerkmale II bis IV der Risikobewertung zu den Kontrollen der im Gebiet der Beklagten ansässigen Gaststättenbetriebe an den Beigeladenen zu übermitteln, ist rechtswidrig, da es hierfür an einer zu Gunsten des Oberbürgermeisters der Stadt E. bestehenden Ermächtigungsgrundlage bzw. an einer zu Gunsten des Beigeladenen bestehenden Anspruchsgrundlage fehlt. 23

Zunächst ist § 40 Abs. 1 a LFGB nicht einschlägig. Nach dieser Vorschrift informiert die zuständige Behörde die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels … unter Nennung des Lebensmittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel … hergestellt oder behandelt oder in Verkehr gelangt ist, wenn der durch Tatsachen, im Falle von Proben … auf der Grundlage mindestens zweier unabhängiger Untersuchungen ……. hinreichend begründete Verdacht besteht, dass 1. in Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstwerte oder Höchstmengen überschritten wurden oder 2. gegen sonstige Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, die den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen oder vor Täuschungen oder der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens 350,-- Euro zu erwarten ist. - Diese Vorschrift kommt unabhängig von den gegen ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz erhobenen Bedenken 24

-vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. April 2013 – 13 B 192/13 – juris, Rdn. 12 ff; OVG Lüneburg, Beschluss vom 14. Juli 2013, 13 ME 18/13 - , juris; Bay VGH, Beschluss vom 18. März 2013 ? 9 CE 12.2755-, juris, Rdn 22, 23- 25

nicht als Anspruchsgrundlage für das Begehren des Beigeladenen in Betracht. Sie scheidet als Anspruchsgrundlage zu Gunsten des Beigeladenen bereits deshalb aus, weil sie eine Verpflichtung der zuständigen Behörde begründet und damit objektiv-rechtlicher Natur ist. Der Beigeladene ist weder Normadressat noch als einzelne juristische Person „die Öffentlichkeit“, mag er auch satzungsgemäß die Interessen der Verbraucher vertreten. Die vorliegend allenfalls in Betracht kommende Nr. 2 des § 40 Abs. 1a LFGB erfasst zudem nach ihrem Wortlaut, demzufolge die Information unter Nennung der Bezeichnung des betroffenen Lebensmittels zu erfolgen hat, allein solche Verstöße gegen hygienische Anforderungen, die sich einem (konkreten) Lebensmittel zuordnen lassen. Sie ermächtigt daher nicht zur Information der Öffentlichkeit über Mängel der allgemeinen Betriebshygiene, wie sie vorliegend an den Beigeladenen übermittelt werden sollen. 26

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. April 2013 – 13 B 192/13 -, juris Rdn 39; OVG NRW, Beschluss vom 24. April 2013 – 13 B 215/13 -, juris Rdn 41; a.A. offenbar Bay VGH, Beschluss vom 18. März 2013 – 9 CE 12.2755 -, juris, Rdn 24. 27

Die Übermittlung der Punktebewertung der Hauptmerkmale II bis IV der Risikobewertung zu den Kontrollen der im Gebiet der Beklagten ansässigen Gaststättenbetriebe an den Beigeladenen findet aber auch keine Rechtsgrundlage in den Bestimmungen des VIG. Es sind weder die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG noch diejenigen der weiter allein noch in Betracht zu ziehenden Nr. 3 des § 2 Abs. 1 S. 1 VIG erfüllt. 28

Gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes – des VIG – Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über von den nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen festgestellte nicht zulässige Abweichungen von Anforderungen a) des Lebensmittelgesetzbuchs …, b) der aufgrund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen, c) unmittelbar geltender Rechtsakte der europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich der genannten Gesetze sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit den in den Buchstaben a bis c genannten Abweichungen getroffen worden sind. - Wenn diese Vorschrift von „Abweichungen von Anforderungen“ spricht, die in gesetzlichen Regelungen enthalten sind, so bedeutet dies zwar nicht, dass sich das Ersuchen des Antragstellers auf konkrete Erzeugnisse beziehen muss. Insbesondere kommt es danach auch nicht darauf an, ob die produzierten Lebensmittel selbst bereits nachteilig beeinflusst sind oder von ihnen eine Gesundheitsgefährdung ausgegangen ist. 29

Vgl. VG Ansbach, Urteil vom 18. März 2014 – AN 1 K 13.01466 - , juris, Rdn 172 f. 30

Wenn § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VIG den Anspruch eines Antragstellers jedoch auf Daten über festgestellte „Abweichungen von Anforderungen“ in den im Einzelnen bezeichneten rechtlichen Vorgaben begrenzt, so bedeutet dies nichts anderes, als dass nur Informationen über tatsächliche Erkenntnisse Anspruchsgegenstand sein können. Hierfür spricht im Übrigen auch, dass nur konkrete Verstöße überhaupt i.S. des § 6 Abs. 1 S. 4 VIG für die Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich dargestellt werden können. Bei dem anlässlich einer Betriebskontrolle ermittelten Punktwert, der an den Beigeladenen übermittelt werden soll, handelt es sich jedoch nicht um ein Datum in diesem Sinne. Vielmehr werden die Ergebnisse der Betriebsprüfung zum Zwecke der Festlegung der erforderlichen Kontrollhäufigkeit in ein Punktesystem übertragen, wobei dem Beurteiler hinsichtlich der 31

Vergabe der Punkte ein wenn auch begrenzter Beurteilungsspielraum zur Verfügung steht. Mithin würden im Falle einer Übermittlung der Punktesumme aus den Hauptmerkmarlen II bis IV keine Daten im Sinne der genannten Vorschrift übermittelt, sondern (lediglich) das Ergebnis einer Bewertung, aus der der Verbraucher keinerlei Rückschlüsse auf konkrete Abweichungen von rechtlichen Vorgaben durch den Betreiber einer Gaststätte ziehen kann. Der vorliegend in Rede stehende Punktwert kann mithin auch nicht als Zusammenfassung festgestellter Mängel angesehen werden. Von einer verständlichen Darstellung einer Information, wie sie die Vorschrift des § 6 Abs. 1 S. 4 VIG fordert, kann hier noch nicht einmal im Ansatz die Rede sein.

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. Mai 2014 – OVG 5 S 21.14 – juris, Rdn 25 ff, sowie Beschluss vom 3. Juni 2014 – OVG 5 N 2.13 -, juris, Rdn 9 ff; VG Berlin, Beschluss vom 19. März 2014 – 14 L 35.14 - , juris, Rdn 36 ff. 32

Aber auch die Voraussetzungen der allein noch in Betracht zu ziehenden Nr. 7 des § 2 Abs. 1 S. 1 VIG liegen nicht vor. Danach hat jeder Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen, sowie Statistiken über Verstöße gegen … Rechtsvorschriften, soweit sich die Verstöße auf Erzeugnisse oder Verbraucherprodukte beziehen. Bereits eine am Wortlaut der Vorschrift orientierte Auslegung ergibt, dass diese ausschließlich allgemeine Informationen über Überwachungsmaßnahmen und sonstige Tätigkeiten, wie sie beispielsweise in Statistiken und Tätigkeitsberichten enthalten sind und mithin nur generelle dem Verbraucherschutz dienende Maßnahmen erfasst. Nur solche generellen Tätigkeiten und Maßnahmen hinsichtlich einer Mehrzahl von Betrieben können auch Gegenstand von Statistiken i.S. der Nr. 7 des § 2 Abs. 1 S. 1 VIG sein, da nur auf einen einzelnen Betrieb bezogene Werte als Gegenstand einer Statistik untauglich sind. Im Übrigen liefe die Nr. 1 des § 2 Abs. 1 Nr. 1 VIG leer, würde man die Ergebnisse einzelner Betriebsüberprüfungen der Nr. 7 des § 2 Abs. 1 S. 1 VIG zuordnen. Entscheidend ist insoweit aber auch hier, dass es sich bei dem aus der Bewertung der Hauptmerkmale II bis IV der Risikobeurteilung ergebenden Punktwert nicht um eine Überwachungsmaßnahme oder etwa deren Auswertung handelt, sondern vielmehr – wie bereits dargestellt – ausschließlich um eine Bewertung. Eine solche wird von § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 VIG aber jedenfalls nicht erfasst. 33

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 28. Mai 2014 und 3. Juni 2014, a.a.O. sowie VG Berlin, Beschluss vom 19. März 2014, a.a.O. und VG Frankfurt, Urteil vom 25. Januar 2012 ? 7 K 2119/11. F -, juris, Rdn 16 ff. 34

Nach alledem kann dahingestellt bleiben, ob der an den Beigeladenen gerichtete Bescheid vom 24. April 2013 auch deshalb rechtswidrig ist und ob hieraus ggf. eine Rechtsverletzung der Klägerin folgt, dass der Bescheid nach Art eines Grundbescheides lediglich Aussagen zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 S. 1 VIG enthält, ohne sich jedoch mit den Voraussetzungen des § 3 VIG –diese Vorschrift regelt Ausschluss- und Beschränkungsgründe- auseinander zu setzen, was jedoch gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 VIG Voraussetzung für die Gewährung eines Informationszugangsanspruches ist. 35

Die Klägerin ist schließlich durch den an sie ergangenen Bescheid vom 6. Mai 2013 und den an den Beigeladenen gerichteten Bescheid vom 24. April 2013 in ihren subjektiven Rechten verletzt. Der Gesetzgeber hat den Bereich staatlicher Informationserteilung im Lebensmittelsektor mit dem VIG und darüber hinaus in § 40 LFGB geregelt. Diese Gesetze gehören zu den nach Artikel 12 Abs. 1 S. 2 GG zulässigen den Rahmen der Berufsausübung bildenden Gesetzen. Hieraus folgt aber zugleich auch ein Anspruch, jenseits dieser 36

gesetzlichen Grundlagen nicht durch Informationsakte belastet zu werden. Die nicht von einer gesetzlichen Ermächtigung gedeckte Weitergabe einer aus einer Risikobewertung resultierenden Punktevergabe an den Beigeladenen und mithin die Weitergabe eines Werturteils greift aber in die durch Artikel 12 Abs. 1 GG geschützte freie unternehmerische Betätigung des Gaststättenbetreibers ein, da sie eine verhaltenslenkende Wirkung hinsichtlich der Verbraucher aufweist. Auch wenn der Beigeladene die Punktwerte zu veröffentlichen gedenkt und nicht die Beklagte, so ist das Verhalten des Beigeladenen der Beklagten unmittelbar zurechenbar, da es sich nach den eigenen Angaben der Beklagten um ein gemeinsames Projekt des zuständigen Ministeriums mit der Beklagten und dem Beigeladenen handelt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die Vollstreckbarkeit beruht auf §§ 167 VwGO, 708 Nr. 11, 711 ZPO. 37

Die Berufung war gem. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen. 38

Beschluss: 39

Der Wert des Streitgegenstandes wird gemäß § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,-- Euro festgesetzt. 40

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE