

Lebensmittelindustrie am Pranger

Rechtswidrige Internetveröffentlichungen
durch staatliche Behörden – neueste Rechtsprechung
zu § 40 Abs. 1 a) LFGB

Nach einer Reihe von der Öffentlichkeit verunsichernden Lebensmittel-skandalen wie EHEC, Dioxin, Salmonellen etc., reagierte der Gesetzgeber reflexartig mit einer erheblichen Verschärfung der Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten der zuständigen Überwachungsbehörden gegenüber der Lebensmittelindustrie. Unter anderem wurde § 40 Abs. 1 a) Nr. 2 LFGB eingeführt. Danach informiert die zuständige Behörde die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie unter Nennung des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt oder in den Verkehr gelangt ist, wenn der durch Tatsachen hinreichend begründete Verdacht besteht, dass

1. in Vorschrift im Anwendungsbereich dieses Gesetzes festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten wurden oder
2. gegen sonstige Vorschriften im Anwendungsbereich

dieses Gesetzes, die dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdung oder vor Täuschung oder der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens 350,00 Euro zu erwarten ist.

Diese Regelung wurde von zahlreichen staatlichen Behörden zum Anlass genommen, bei festgestellten Verstößen gegen das Lebensmittelrecht sogenannte „Internetpranger“ einzurichten. In den Internetprangern wurden die Namen von Lebensmittelunternehmen und Produktbezeichnungen veröffentlicht, ohne Rücksicht darauf, ob die festgestellten angeblichen Verstöße gegen das Lebensmittelrecht rechtskräftig festgestellt waren, noch fortbestehen oder tatsächlich gewichtig waren.

In der Zwischenzeit hat es zu dieser Fragestellung eine Vielzahl von Gerichtsentscheidungen gegeben, woraus sich die Rechtswidrigkeit entsprechender staatlicher Maßnahmen ergibt.



Insbesondere stellte sich zunächst die Frage, ob die nationale Regelung des § 40 Abs. 1 a) Nr. 2 LFGB gegen das vorrangige Europäische Recht gemäß Artikel 10 der Basisverordnung 178/2002/EG verstößt. Mit dieser Vorschrift ist ermöglicht, dass, wenn ein hinreichender Verdacht besteht, dass ein Lebensmittel oder Futtermittel ein Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier mit sich bringen kann, die Behörden unbeschadet der nationalen oder Gemeinschaftsbestimmungen über den Zugang von Dokumenten je nach Art, Schwere und Ausmaß des Risikos geeignete Schritte, die Öffentlichkeit, über die Art des Gesundheitsrisikos aufzuklären. Dabei sind möglichst umfassend das Lebensmittel oder Futtermittel oder die Art des Lebensmittels oder Futtermittels, das möglicherweise damit verbundene Risiko und die Maßnahmen anzugeben, die getroffen wurden oder getroffen werden, um dem Risiko vorzubeugen, es zu begrenzen oder auszuschalten.

In der Rechtsliteratur wurde deshalb die Auffassung vertreten, dass Artikel 10 der Verordnung 178/2002/EG eine abschließende Regelung für die den Behörden erlaubten Maßnahmen enthält, über die nationales Recht nicht hinausgehen darf. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund von Relevanz, da Artikel 10 ausdrücklich von einem Risiko für die Gesundheit ausgeht, während die-

ser Maßstab in § 40 Abs. 1 a) Nr. 2 LFGB nicht zwingendes Tatbestandsmerkmal ist.

Das Landgericht München hat in einem Vorab-Entscheidungsersuchen diese Rechtsfrage dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt. Der EuGH hat mit Urteil vom 11.04.2010 – „Berger“ in der Rechtssache Rs. C-636/11, entschieden, dass Artikel 10 der Verordnung 178/2002/EG nicht einer nationalen Regelung entgegensteht, nach deren Information der Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels und des Unternehmens, und dessen Namen oder Firma des Lebensmittels hergestellt, behalten oder in Verkehr gebracht wurde, unzulässig ist, wenn ein Lebensmittel zwar nicht gesundheitsschädlich, aber für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet ist. Artikel 10 der Verordnung beschränke sich nur darauf, den Behörden eine Informationspflicht aufzuerlegen, wenn ein hinreichender Verdacht auf Gesundheitsrisiken besteht. Diese Bestimmung untersagt es jedoch den Behörden nicht, die Öffentlichkeit zu informieren, wenn ein Lebensmittel für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet, aber nicht gesundheitsschädlich, ist. Im Ergebnis hat der EuGH damit klargestellt, dass das europäische Lebensmittelrecht keine abschließende Regelung für staatliche Informationen enthält.



Nicht geklärt ist damit jedoch die weitere Frage, ob im Einzelfall eine entsprechende Veröffentlichung des Lebensmittelunternehmers auf einer Internetseite den notwendigen Maßstäben des Verhältnismäßigkeitsprinzips gerecht wird.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat mit Beschluss vom 28.01.2013 – Informationen über Hygienemängel – entschieden, dass eine von der Überwachungsbehörde vorgenommene Veröffentlichung auf der Homepage zu festgestellten Hygienemängeln unverhältnismäßig in die grundrechtlich geschützten Rechte des Lebensmittelunternehmers eingreift. Unter anderem stellt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg darauf ab, dass eine Verbraucherinformation zu angeblichen Rechtsverstößen eines Unternehmens für dieses existenzgefährdend oder sogar existenzvernichtend wirken kann. Das Bundesverfassungsgericht habe den Gerichten aufgegeben, wegen der Besonderheiten der Verbreitung von Informationen über das Internet – insbesondere die schnelle und praktisch permanente Verfügbarkeit der Informationen für jeden, der an ihr interessiert ist, einschließlich der über Suchdienste erleichterten Kombinierbarkeit mit anderen relevanten Informationen, die mit einer Anprangerung in diesem Medium verbundenen nachteiligen Wirkungen für grundrechtlich geschützte Belange ein gesteigertes Augenmerk zu widmen (BVerfG, Beschluss des 1. Senats vom 09.10.2001, 1 BvR 622/01).

Mit einer Veröffentlichung im Internet werde ohne Zweifel in Grundrechte des Antragstellers eingegriffen, die auch vor Beeinträchtigungen durch schlichtes Verwaltungshandeln schützen. Betroffen seien die Schutzbereiche des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und der Berufsausbildungsfreiheit sowie des Rechts auf Bewahrung von Betriebsgeheimnissen sowie das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Zudem würden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Regelung des § 40 Abs. 1 a) LFGB bestehen. Durch die Anknüpfung an ein Bußgeld von mindestens 350,00 Euro fehlt es an der ausreichend präzisen Bestimmtheit der Erkennbarkeit für den Betroffenen, ob er unter den Tatbestand falle. Darüber hinaus bestünden erhebliche Zweifel, ob § 40 Abs. 1 a) LFGB dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügt. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass § 40 Abs. 1 LFGB keine Regelungen bezüglich der Dauer der Veröffentlichung vorsehe. Zudem verlange das Gebot der Verhältnismäßigkeit, dass die Schwere der gesetzgeberischen Grundrechtsbeschränkung bei einer Gesamterwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe bestehe. Bei Bußgeldtatbeständen in Höhe von 350,00 Euro sei von Bagatellen auszugehen, die eine mit der Prangerwirkung im Internet einhergehenden Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht entsprechen.



Ebenfalls nicht hinnehmbar sei, dass § 40 Abs.1 a) LFGB eine zwingende Pflicht zur Veröffentlichung enthalte. Damit sei ein angemessener Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an der Information und dem grundrechtlichen Geheimhaltungsinteresse nicht mehr gewährleistet. Die genannte Vorschrift lasse nicht einmal Raum, um besonderen Fallgestaltungen oder Folgen Rechnung zu tragen und ein bei der Preisgabe von personen- und unternehmensbezogenen Informationen im konkreten Einzelfall drohendes Übermaß abzuwehren. Im Eilverfahren sei deshalb zugunsten des Lebensmittelunternehmers zu entscheiden.

Vergleichbar urteilte auch der Bayerische VGH in einem Beschluss vom 18. März 2013, Az. 9 CE 12.2755. Hierbei wurde es der zuständigen Behörde untersagt, die bei einer amtlichen Kontrolle im Betrieb der Antragstellerin festgestellten Mängel im Internet auf der hierfür eingerichteten Plattform zu veröffentlichen. Auch dieser Senat äußerte erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 40 Abs. 1 a) Nr. 2 LFGB. Mit der geplanten Veröffentlichung werde nachhaltig in Grundrechte der Antragstellerin eingegriffen. Eingriffe dieser Art unterliegen dem Gebot der Verhältnismäßigkeit, welches verlange, dass ein Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck diene und als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen sei. Hierfür spreche schon das Missverhältnis zwischen § 40 Abs. 1 LFGB und § 40 Abs. 1 a) Nr. 2 LFGB. Während der Behörde bei der Veröffentlichung von Gesundheitsgefahren oder der Warnung vor ekelerregenden Lebensmitteln ein Ermessensspielraum eingeräumt werden (... soll ... informieren), sei die Behörde im Fall des § 40 Abs. 1 a) Nr. 2 LFGB bereits bei in aller Regel weniger schwierigen Sachverhalten zu einer Information der Öffentlichkeit mit namentlicher Nennung des Betriebs verpflichtet.



Dr. jur. Thomas Büttner

Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. Main.
Lebensmittelrechtlicher Beirat des NEM e.V.
und Mitglied des Rechtsausschusses des BLL.
Er hat das „OPC“-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. 07. 2007 erstritten und ist spezialisiert auf die rechtliche Beratung von Vertreibern von Nahrungsergänzungsmitteln, diätetischen Lebensmitteln, angereicherten Lebensmitteln sowie Kosmetika, Medizinprodukten und Arzneimitteln.

Angesichts der Schwere des Eingriffs und der zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen für die Betroffenen erscheine ein Schwellenwert von nur 350,00 Euro für das prognostizierte Bußgeld völlig unverhältnismäßig. Eine solche Publikation in den Medien sei auch nicht erforderlich. Der Tatbestand enthalte keine zeitlichen Vorgaben für die Neuheit der Veröffentlichung bzw. keine Lösungsfristen. Eine zeitlich unbegrenzte Information der Öffentlichkeit über die in einem Betrieb zu einem bestimmten Zeitpunkt festgestellten Mängel sei jedoch unverhältnismäßig. Hinzu tritt, dass einmal ins Internet gestellte Daten in der Folge kaum effektiv gelöscht werden können, weil die Behörden mit deren Veröffentlichung insoweit die Verfügungsgewalt weitestgehend verlieren.

Diese Rechtsprechung wurde ferner durch einen Beschluss des OVG Lüneburg vom 14.06.2013 bestätigt. Das Oberverwaltungsgericht führte aus, dass die beabsichtigte Veröf-

fentlichung von Grenzwertüberschreitungen durch ein Lebensmittel bereits nicht auf eine wirksame Ermächtigungsgrundlage gestützt werden könne. Der Tatbestand des § 40 Abs. 1 a) LFGB genüge jedenfalls bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Überprüfung nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dies ergebe sich schon daraus, dass er die vorgesehene Information der Öffentlichkeit nicht zeitlich begrenze. Angesichts der weitreichenden Verbreitung der vorgesehenen Informationen durch die jederzeit gegebene Abrufbarkeit des Internets und ihre erheblichen wirtschaftlichen Konsequenzen für die betroffenen Lebensmittelunternehmen, liegen eine besonders drastische Form des Eingriffs in die grundrechtlich geschützten Positionen des Lebensmittelunternehmers vor.

Bestätigt wird diese Rechtsprechung ebenfalls durch ein aktuelles Urteil des VG Düsseldorf vom 16. 04. 2013, Az. 16 L 494/13. Das VG Düsseldorf führt aus, dass zwar durch das Urteil des EuGH vom 11. April 2013 geklärt sei, dass Artikel 10 der Verordnung 178/2002/EG keine generelle Sperrwirkung für nationale Regelungen enthalte. Es bleibe jedoch dabei, dass § 40 Abs. 1 a) LFGB erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliege. Der EuGH habe nicht die Frage geklärt, ob § 40a Abs. 1 a) LFGB mit dem deutschen Verfassungsrecht bzw. mit der Basisverordnung vereinbar ist.

Abschließend ist festzustellen, dass die zitierten Gerichtsentscheidungen dazu geführt haben, dass in fünf Bundesländern (Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen) formelle Vollzugstops entsprechender Veröffentlichungen im Internet erfolgt sind.

Erfreulicherweise haben somit die Gerichte einer unverhältnismäßigen Vollzugspraxis der Überwachungsbehörde zunächst einmal Einhalt geboten. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Rechtmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit der nationalen Regelungen des § 40 Abs. 1 a) LFGB zukünftig vor dem Bundesverfassungsgericht einer Überprüfung unterliegen wird.

Bis dahin sind die Überwachungsbehörden verpflichtet, in jedem Einzelfall zu überprüfen, ob eine Veröffentlichung von angeblichen lebensmittelrechtlichen Verstößen im Internet verhältnismäßig ist. Auf der Grundlage der zitierten Rechtsprechung haben betroffene Lebensmittelunternehmen aktuell gute Erfolgsaussichten, sich mit Rechtsmitteln gegen eine solche Veröffentlichung zu wehren.