

Titel:

Untersagung des Inverkehrbringens von Lebensmitteln

Normenkette:

VwGO § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, Abs. 3 S. 1, Abs. 5, § 146

LFGB § 39 Abs. 7

Novel-Food-VO Art. 3 Abs. 2 lit. a, Art. 6 Abs. 2

LMIV Art. 7 Abs. 1 lit. a

Leitsätze:

1. Nicht ausreichend für das formale Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO ist eine formelhafte, nicht auf den konkreten Einzelfall bezogene Begründung, aus der nicht erkenntlich wird, ob und aus welchen Gründen die Behörde vom Vorliegen eines Ausnahmefalls ausgegangen ist, der ein Abweichen vom Grundsatz des § 80 Abs. 1 VwGO rechtfertigen kann. (Rn. 3) (redaktioneller Leitsatz)
2. Zwar können sich die formalen Anforderungen an die Begründung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO, insbesondere hinsichtlich der Darlegung des überwiegenden öffentlichen Interesses, im Einzelfall dann reduzieren, wenn der Gesetzeszweck ohne Anordnung des Sofortvollzugs überhaupt nicht erreichbar ist. Aus dem lebensmittelrechtlichen Normgefüge ergibt sich aber gerade nicht für jede Fallkonstellation, dass den betroffenen Rechtsgütern ein so hoher Rang zukäme, dass das besondere Sofortvollzugsinteresse stets mit dem Erlassinteresse identisch wäre. (Rn. 5 – 6) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

isolierte Aufhebung einer Anordnung der sofortigen Vollziehung, Begründung des Sofortvollzugs, lebensmittelrechtliche Untersagung des Inverkehrbringens, Lebensmittel, Inverkehrbringen, Untersagung, Anordnung, sofortige Vollziehung, Sofortvollzug, Begründung, Interesse, Einzelfall, formelhaft, VO (EU) 2015/2283, VO (EU) 1169/2011

Vorinstanz:

VG Bayreuth, Beschluss vom 11.04.2022 – B 7 S 22.244

Tenor

- I. Der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 11. April 2022 wird in Ziffern 1. und 2. geändert. Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit in Ziffer 2. des Bescheides der Antragsgegnerin vom 15. Februar 2022 wird aufgehoben.
- II. Die Kosten des Verfahrens trägt in beiden Rechtszügen die Antragsgegnerin.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

1

Die Beschwerde des Antragstellers ist zulässig und begründet.

2

1. Die Begründung der sofortigen Vollziehbarkeit der lebensmittelrechtlichen Anordnungen in Ziff. 1 des angegriffenen Bescheids vom 15. Februar 2022 entspricht nicht den Anforderungen an die Begründungspflicht nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO und war allein deshalb aufzuheben (zu den prozessualen Folgen eines solchen Begründungsmangels vgl. BVerwG, B.v. 18.9.2001 - 1 DB 26.01 - juris Rn. 6; zum Meinungsbild Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Juli 2021, § 80 Rn. 442 ff.). Während das Verwaltungsgericht die Voraussetzungen aus § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO als erfüllt angesehen hat (vgl. S. 13 ff. BA), fehlt aus der Sicht des Senats insbesondere der erforderliche Einzelfallbezug der Begründung. Die Beschwerdebegründung hat diesen Mangel auch in einer den Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO entsprechenden Weise dargelegt, so dass der Prüfungsrahmen des § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO eröffnet ist.

3

a) In den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO hat die Behörde die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO besonders zu begründen. Dabei rechtfertigt allein das öffentliche Interesse an der Vollziehung des Verwaltungsaktes - hier der Anordnungen in Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheides vom 15. Februar 2022 - regelmäßig nicht die Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO. Der Eintritt der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nach § 80 Abs. 1 VwGO ist der gesetzliche Regelfall, ungeachtet dessen, dass stets ein öffentliches Interesse an der Vollziehung eines (rechtmäßigen) Verwaltungsaktes besteht. Da es sich bei der behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung nach der Wertung des Gesetzgebers um einen Ausnahmefall handelt, muss neben das ohnehin bestehende öffentliche Interesse an der Umsetzung eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes (Erlassinteresse) ein besonderes Vollzugsinteresse treten, das das Absehen vom Regelfall der aufschiebenden Wirkung und die Befugnis der Behörde, einen Verwaltungsakt auch schon vor Eintritt der Bestandskraft mit Zwangsmitteln durchzusetzen (vgl. Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 und 3 VwZVG, § 6 Abs. 1 VwVG), zu rechtfertigen vermag (zu den materiellen Anforderungen an das Dringlichkeitsinteresse vgl. BayVGh, B.v. 28.8.2020 - 12 CS 20.1750 - juris Rn. 42 ff.). Diesem Erfordernis trägt § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO Rechnung. Die Behörde muss sich der Ausnahmesituation bewusst werden und das besondere Vollzugsinteresse begründen, wenn sie vom Regelfall abweicht und die sofortige Vollziehung anordnet. Die Norm dient darüber hinaus dem Rechtsschutz des Betroffenen, der ausgehend von der Begründung die Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfs besser einschätzen können soll (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Auflage 2019, § 80 Rn. 54). Zwar kommt es zur Erfüllung der Voraussetzungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO nicht darauf an, ob die gegebene Begründung inhaltlich richtig und sachlich geeignet ist, ein besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehung zu rechtfertigen. Dieser materiell-rechtliche Aspekt fließt in die originäre Ermessensentscheidung des Gerichts im Rahmen der Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO ein und wird durch sie ersetzt. Nicht ausreichend für das formale Begründungserfordernis ist aber eine formelhafte, nicht auf den konkreten Einzelfall bezogene Begründung, aus der nicht erkenntlich wird, ob und aus welchen Gründen die Behörde vom Vorliegen eines Ausnahmefalls ausgegangen ist, der ein Abweichen vom Grundsatz des § 80 Abs. 1 VwGO rechtfertigen kann (vgl. Hoppe in Eyermann, a.a.O., § 80 Rn. 55).

4

b) Den dargestellten Anforderungen genügt die Begründung der Ziffer 2 des angefochtenen Bescheides nicht. Die Begründung lässt gerade nicht erkennen, dass sich die Antragsgegnerin besonderer Umstände des Einzelfalls bewusst war, die eine Anordnung des Sofortvollzugs rechtfertigen können. Vielmehr hat sie die Anordnung in der Form eines Textbausteins auf abstrakt-allgemeine, auf sämtliche lebensmittelrechtlichen Anordnungen übertragbare Gesichtspunkte gestützt, ohne diese aber in irgendeiner Weise auf den konkreten Einzelfall zu beziehen oder sie näher zu begründen. Die Antragsgegnerin hat die Anordnung des Sofortvollzugs maßgeblich darauf gestützt (vgl. Ziff. II.2. der Bescheidsgründe), dass die Vorschriften des Lebensmittelrechts auch dazu dienen, eine Gefährdung der Gesundheit der Verbraucher zu verhüten. Der Verbraucher habe „ein besonderes Interesse daran, Lebensmittel zu verzehren, die in einem einwandfreien Zustand unter Einhaltung aller gesetzlichen Vorgaben hergestellt bzw. vertrieben“ würden. Die Maßnahmen zur Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit des Verbrauchers müssten „sofort und ohne eine zeitliche Verzögerung greifen“. Es könne „nicht abgewartet werden, bis die Rechtmäßigkeit der amtlichen Verfügung gerichtlich festgestellt“ werde. „Insofern“ überwiege „das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung ein entgegenstehendes privates Interesse an der aufschiebenden Wirkung“. Diese Begründung wird nach Auffassung des Senats den Anforderungen aus § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO nicht gerecht.

5

Zwar können sich die formalen Anforderungen an die Begründung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, insbesondere hinsichtlich der Darlegung des überwiegenden öffentlichen Interesses, im Einzelfall dann reduzieren, wenn der Gesetzeszweck ohne Anordnung des Sofortvollzugs überhaupt nicht erreichbar ist (zur Fahrerlaubnisentziehung vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 46). Dafür ist in erster Linie der Rang der durch die Anordnung zu schützenden Rechtsgüter maßgeblich: Je höher diese einzustufen und je geringer die anderweitigen Einflussmöglichkeiten auf die Gefahrenquelle sind, desto niedrigere Anforderungen sind an eine Begründung für den konkreten Einzelfall zu stellen.

6

Aus dem lebensmittelrechtlichen Normgefüge ergibt sich jedoch gerade nicht für jede Fallkonstellation, dass den betroffenen Rechtsgütern ein so hoher Rang zukäme, dass das besondere Sofortvollzugsstets mit dem Erlassinteresse identisch wäre (so bereits BayVGh, B.v. 7.3.2022 - 20 CS 22.307 - juris Rn. 3; B.v. 6.9.2021 - 20 CS 20.2344 - juris Rn. 3; B.v. 6.9.2021 - 20 CS 21.1592 - juris Rn. 3). Das Lebensmittelrecht differenziert vielmehr: Eine gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit lebensmittelrechtlicher Anordnungen nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO findet sich in § 39 Abs. 7 LFGB für dort abschließend aufgeführte Maßnahmen zur Durchsetzung von Verboten zum Schutz der Gesundheit (vgl. dazu Rathke in Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, Stand: November 2021, § 39 LFGB Rn. 55 ff.; Boch, LFGB, 8. Online-Aufl. 2019, § 39 Rn. 24). Aus dieser Wertung des Gesetzgebers folgt nach Auffassung des Senats gleichzeitig, dass der Verweis auf betroffene Verbraucherschutzinteressen nicht im Wege eines Quasi-Automatismus dem Begründungserfordernis für den Einzelfall genügt, wenn die Maßnahme - wie hier - gerade nicht auf konkrete Gefahren für Leben und Gesundheit gestützt werden. Anderenfalls würde die Entscheidung des Gesetzgebers für den grundsätzlichen Eintritt der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen lebensmittelrechtliche Maßnahmen letztlich von der Exekutive regelhaft korrigiert bzw. umgangen (vgl. auch Hoppe in Eyermann, a.a.O., § 80 Rn. 46 a.E.). Zudem verlöre die gesetzliche Anordnung des Sofortvollzugs in den Fällen des § 39 Abs. 7 LFGB die ihr vom Gesetzgeber zugemessene gesteigerte Bedeutung (vgl. dazu BT-Drs. 15/4244 S. 115: „Bei Verboten zum unmittelbaren Schutz der Gesundheit des Menschen sind in aller Regel wegen des überragenden Schutzgutes ein sofortiges Handeln und ein unverzügliches Durchsetzen der Anordnung geboten.“) und die Beschränkung dieses Tatbestands auf bestimmte einzeln aufgeführte Anordnungen weitgehend ihren Sinn, wenn die Exekutive auch in allen anderen, nicht von § 39 Abs. 7 LFGB erfassten Fällen den Eintritt der aufschiebenden Wirkung in formeller Hinsicht bereits mit einem pauschalen Verweis auf das für lebensmittelrechtliche Anordnungen - denen schon von der gesetzlichen Zielsetzung her (vgl. § 1 LFGB) eine gesundheitsschützende Tendenz regelmäßig zu eigen ist - ohnehin erforderliche Erlassinteresse aufheben könnte.

7

Vorliegend fehlt es in den gesamten Gründen des angegriffenen Bescheids einschließlich des materiell-rechtlichen Teils (II.1.) an einer - zumindest überschlägigen - Einschätzung, dass und ggf. unter welchen Voraussetzungen im konkreten Fall der streitgegenständlichen Produkte tatsächlich ein gesundheitliches Risiko bestände, das die Anordnung der sofortigen Vollziehung rechtfertigen könnte. Statt dessen hat die Behörde die Untersagung des Inverkehrbringens der drei betroffenen Produkte ausschließlich darauf gestützt, dass es sich um nicht zugelassene und damit nicht verkehrsfähige neuartige Lebensmittel i.S.d. Art. 3 Abs. 2 Buchst. a i.V.m. Art. 6 Abs. 2 der VO (EU) Nr. 2015/2283 handele (Produkte „Goldhanf - Yummi Star“ und „Goldhanf - Candy Bubbles“) oder dass irreführend i.S.d. Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der VO (EU) Nr. 1169/2011 über ein Lebensmittel informiert werde (Produkt „Goldhanf - Marzipan in Honig“). Das Vorliegen einer Gesundheitsgefahr ergibt sich aus den genannten Rechtsgrundlagen weder unmittelbar noch mittelbar. Insbesondere gründet das Verbot des Inverkehrbringens eines nicht zugelassenen neuartigen Lebensmittels wegen Verstoßes gegen Art. 6 Abs. 2 der VO (EU) Nr. 2015/2283 zunächst allein auf dem formalen Aspekt der fehlenden Zulassung des Lebensmittels; ob das neuartige Lebensmittel in tatsächlicher Hinsicht ein Gesundheitsrisiko darstellt, wird nach Art. 7 Buchst. a der VO (EU) Nr. 2015/2283 nämlich (u.a.) erst im Zulassungsverfahren geprüft (vgl. auch OVG NW, B.v. 2.3.2021 - 9 B 1574/20 - juris Rn. 62). Soweit das Inverkehrbringen des Produkts „Goldhanf - Marzipan in Honig“ - das auf dem Etikett mit „100 mg CBD“ beworben wird, nach den Untersuchungen der Antragsgegnerin jedoch gerade kein CBD oder andere Cannabinoide in nachweisbarer Menge enthält - wegen Irreführung untersagt wird, fehlt es erst recht an einer auch nur mittelbaren Behauptung einer Gesundheitsgefahr.

8

Auch soweit in der obergerichtlichen Rechtsprechung aus der Systematik und der Effektivität des Unionsrechts abgeleitet wird, dass es für die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit keiner konkreten Gefährlichkeitsnachweise bedürfe (vgl. nur VGh BW, B.v. 8.2.2021 - 9 S 3951/20 - juris Rn. 32; OVG NW, B.v. 23.1.2020 - 13 B 1423/19 - juris Rn. 24; NdsOVG, B.v. 12.12.2019 - 13 ME 320/19 - juris Rn. 59), führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Denn vorliegend fehlt in der Begründung der Anordnung des Sofortvollzugs schon jegliche Geltendmachung einer Gesundheitsgefahr durch die betroffenen Produkte und jeder Einzelfallbezug zu den konkret streitgegenständlichen Produkten. Insofern handelt es sich hier gerade nicht um die Konstellation einer der Sofortvollzugsanordnung zugrunde gelegten, aber in der Sache strittigen Gesundheitsgefährdung.

9

Der Senat ist schließlich nicht befugt, die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung auszuwechseln oder abzuändern. Dabei kann hier dahingestellt bleiben, ob und gegebenenfalls bis zu welchem Zeitpunkt eine Begründung von der Behörde ergänzt oder ersetzt werden kann (grundlegend dazu etwa Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Juli 2021, § 80 VwGO Rn. 249 ff.; Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 56). Selbst wenn das Nachholen einer formgerechten Begründung zulässig sein sollte, wäre der Begründungsmangel hier nicht geheilt worden. Soweit die Antragsgegnerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit Schriftsatz vom 1. April 2022 (dort S. 10) auf den Inhalt des streitgegenständlichen Bescheids Bezug genommen hat, bestehen schon Zweifel, ob die Ausführungen tatsächlich den streitgegenständlichen Bescheid vom 15. Februar 2022 betreffen, da diesem die referierten Inhalte zur Interessenabwägung jedenfalls nicht zu entnehmen sind. In ihrer Beschwerdeerwidern vom 30. Mai 2022 wiederholt und bekräftigt die Antragsgegnerin erneut ihre - wie gezeigt unzutreffenden - Ausführungen im angegriffenen Bescheid, wonach „die Begründung des Sofortvollzugs in den Vorschriften des Lebensmittelrechts und der damit einhergehenden Gefährdung der Gesundheit der Verbraucher“ „besteht“.

10

Dies hindert die Antragsgegnerin jedoch nicht, die sofortige Vollziehung unter den Voraussetzungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO und mit zureichender Begründung erneut anzuordnen (vgl. BVerwG, B.v. 18.9.2001 - 1 DB 26.01 - juris Rn. 9 m.w.N.).

11

Vorsorglich weist der Senat darauf hin, dass mit dem Vorstehenden keine Aussage zu den zwischen den Beteiligten strittigen materiell-rechtlichen Fragen getroffen wird.

12

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

13

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 Satz 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Mangels entgegenstehender Anhaltspunkte war der Streitwert der Hauptsache nach § 52 Abs. 2 GKG für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zu halbieren.

14

Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.