

Titel:

Erfolgreicher Eilrechtsschutz auf vorläufige Feststellung der Rechtswidrigkeit der Weitergabe von Informationen der Lebensmittelbehörde an weitere Behörden

Normenketten:

VwGO § 43, § 123, § 113 Abs. 1 S. 4

VO (EG) Nr. 1333/2008

Schlagworte:

Nahrungsergänzungsmittel, Reisextrakte, Zusatzstoffe, Verarbeitungshilfsstoffe, RASFF-Schnellwarnung, Behördeninterne Informationsweitergabe, Einstweilige Anordnung, Vorläufige Feststellung, Statthaftigkeit (verneint), Rechtsschutzbedürfnis (verneint), Verwaltungsakt, Feststellung, Verbraucherschutz, Verwaltungsverfahren, Regelungsanordnung, Feststellungsklage, Hauptsache, Eilrechtsschutz, Verfahren, Kenntnis, Aufhebung, Information, Schaden, Unternehmen, Entscheidung in der Hauptsache, Vorwegnahme der Hauptsache, keinen Erfolg, Zusatzstoff, Reisextrakt, RASFF-Schnellwarnsystem, Verkehrsverbote, Verarbeitungshilfsstoff, Kunden, Rechtsschutzbedürfnis, Erledigung

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 2.500 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Gegenstand des Eilverfahrens ist die vorläufige Feststellung der Rechtswidrigkeit der Weitergabe einer E-Mail der Bayerischen Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (KBLV) vom 23. September 2022 bzw. der darin enthaltenen Informationen durch das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) an weitere Behörden.

2

Die Antragstellerin ist ein Unternehmen, das insbesondere Nahrungsergänzungsmittel für gewerbliche Kunden produziert.

3

Die KBLV erhielt am 4. April 2022 im Rahmen des RASFF-Schnellwarnsystems die Mitteilung, dass die Antragstellerin die Produkte „A.“, „B.“ und „C.“ über die Firma K. aus A.B. erhalten hatte und dass diese Produkte als nicht zugelassene Zusatzstoffe im Sinne von Art. 4 i. V. m. Anhang II und Anhang III der VO (EG) Nr. 1333/2008 eingestuft werden.

4

In dem sich daraufhin einstellenden Schriftverkehr zwischen der KBLV und der Antragstellerin teilte letztere unter anderem mit, dass aus den in Rede stehenden Produkten ein Endprodukt hergestellt worden sei, welches bereits ausgeliefert worden sei. Die Antragstellerin teilte außerdem mit, dass die noch lagernden Rohstoffe bzw. Produkte durch die Antragstellerin gesperrt worden seien. Zwischen der Antragstellerin und der KBLV blieb dabei streitig, ob es sich bei den fraglichen Produkten um nicht zugelassene Zusatzstoffe oder aber um nicht als Lebensmittelzusatzstoff verwendete Verarbeitungshilfsstoffe im Sinne von Art. 2 Absatz 2 Buchstabe b) i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b) der VO (EG) Nr. 1333/2008 handelt.

5

Am 5. September 2022 erhielt die KBLV über das RASFF-Schnellwarnsystem eine weitere Meldung, dass die Antragstellerin die in Rede stehenden Produkte außerdem auch über die Firma D. ... GmbH bezogen

hatte. Auch hierzu erfolgte ein Schriftverkehr zwischen der KBLV und der Antragstellerin. Die Antragstellerin gab dabei unter anderem an, dass die noch lagernde Rohware gesperrt, die Produktion mit den streitigen Rohstoffen bzw. Produkten seit dem ... Juni 2022 eingestellt und dass in Absprache mit ihren Kunden die Rezepturen entsprechend umgestellt worden seien.

6

Am 23. September 2022 versandte die KBLV eine E-Mail an das StMUV (Steuerung Gesundheitlicher Verbraucherschutz (StMUV), ...@s...bayern.de), welche bezüglich der beiden oben genannten RASFF-Schnellwarnungen unter anderem Informationen enthielt, welche Betriebe in Bayern betroffen waren, wie der damalige Stand der Ermittlungen war und welche Maßnahmen die KBLV ergreifen wollte. Zu den in der E-Mail aufgelisteten Betrieben zählt auch die Antragstellerin.

7

Das StMUV leitete die in der E-Mail von 23. September 2022 enthaltenen Informationen über das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - LGL - für die außerbayerischen Vertriebswege bzw. über die Regierungen für die innerbayerischen Vertriebswege an die jeweils für die Abnehmerbetriebe zuständigen Kreisverwaltungsbehörden zur weiteren Veranlassung weiter.

8

Die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden leiteten in der Folge gegenüber Kunden der Antragstellerin Maßnahmen ein; unter anderem wurden Verkehrsverbote für die von den Kunden der Antragstellerin hergestellten Endprodukte ausgesprochen. In der Folge machten verschiedene Kunden gegenüber der Antragstellerin zivilrechtliche Gewährleistungsansprüche geltend.

9

Mit Schreiben vom ... Oktober 2022 ließ die Antragstellerin einen Antrag auf einstweilige Anordnung beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth stellen und beantragte,

10

festzustellen, dass im Rundschreiben vom 23. September 2022 zu Unrecht angegeben worden ist, dass die Antragstellerin die Stoffe A., B. und C. als Zusatzstoffe bei ihrer Produktion verwendet hat.

11

Auf gerichtlichen Hinweis vom 20. Oktober 2022 stellte die Antragstellerin mit Schreiben vom ... Oktober 2022 klar, dass es ihr darum gehe, dass das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz die E-Mail vom 23. September 2022 an Dritte weitergegeben habe.

12

Die Antragstellerin trägt im Wesentlichen vor, dass die Information im „Rundschreiben“ bzw. in der E-Mail vom 23. September 2022, dass sie die streitgegenständlichen Stoffe als Zusatzstoffe verwendet habe, falsch sei. Es handele sich vielmehr um Verarbeitungshilfsstoffe, die zudem ungefährlich seien (Reisextrakte). Die von ihr damit hergestellten Produkte seien allesamt verkehrsfähig gewesen. Die KBLV bzw. später das StMUV hätten trotz positiver Kenntnis davon, dass die Antragstellerin die monierten Stoffe nicht als Zusatzstoffe verwandt habe, gegenüber anderen bzw. nachgeordneten Behörden die falsche Behauptung aufgestellt, dass die monierten Stoffe als Zusatzstoffe verwendet worden seien. Die für ihre Kunden zuständigen Überwachungsbehörden müssten von der Richtigkeit dieser Mitteilung ausgehen. Die KBLV bzw. das StMUV hätten zudem nicht berücksichtigt, dass ein Vorgehen nur gegen die Antragstellerin bzw. Herstellerin ein milderer gleich geeignetes Mittel als das Vorgehen gegen die Kunden der Antragstellerin gewesen wäre. Durch die von den Überwachungsbehörden gegen ihre Kunden eingeleiteten Maßnahmen sei die Antragstellerin nun mit zivilrechtlichen Ansprüchen konfrontiert. Zudem seien die Beziehungen zu ihren Kunden beschädigt worden und ein Schaden entstanden.

13

Der Antragsgegner beantragt,

14

den Antrag abzulehnen.

15

Er trägt im Wesentlichen vor, dass weder ein Ordnungsanspruch noch ein Ordnungsgrund bestünden. Der Antrag sei bereits nicht statthaft, da damit die Entscheidung in der Hauptsache unzulässigerweise

vorweggenommen würde. Das Handeln der KBLV sei rechtmäßig gewesen, so dass kein Anspruch auf die begehrte Feststellung bestünde. Der Antragsgegner gehe nach wie vor davon aus, dass die Antragstellerin die in Rede stehenden Produkte als nicht zugelassene Zusatzstoffe verwendet habe. Der Antragsgegner habe auch Maßnahmen gegen die Antragstellerin ergriffen, denen sie jedoch freiwillig nachgekommen sei. Zudem habe die Antragstellerin angegeben, die in Rede stehenden Produkte nicht mehr einzusetzen und dass sich bei ihr auch keine betroffenen Fertigprodukte mehr befänden. Ein Anlass für den Erlass eines formellen Verwaltungsaktes gegen die Antragstellerin habe daher nicht bestanden. Des Weiteren werde darauf hingewiesen, dass die Entscheidungen über Inverkehrbringungsverbote gegenüber den Kunden der Antragstellerin allein den Kreisverwaltungsbehörden obliege. Schließlich habe die Antragstellerin auch keinen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Gründe für eine besondere Eilbedürftigkeit, die ein Abwarten bis zur endgültigen Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache unzumutbar machen, seien nicht ersichtlich. Insbesondere seien die angeblichen Schadensersatzansprüche der Kunden der Antragstellerin nicht beziffert und glaubhaft gemacht worden. Da die Antragstellerin die Rezepturen angepasst habe, stehe einer Produktion neuer Endprodukte nichts im Wege.

16

Mit Beschluss vom 31. Oktober 2022 verwies das Bayerische Verwaltungsgericht Bayreuth den Rechtsstreit an das Bayerische Verwaltungsgericht München.

17

Für weitere Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

II.

18

Gründe:

Der Antrag hat keinen Erfolg, da er bereits unzulässig ist.

19

1. Das Gericht legt den Antrag der anwaltlich vertretenen Antragstellerin gemäß §§ 122 Abs. 1, 88 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) dahingehend aus, dass die Antragstellerin eine vorläufige Feststellung begehrt, dass die am oder nach dem 23. September 2022 erfolgte Weitergabe der Information, dass die Antragstellerin die Stoffe A., B. und C. als Zusatzstoffe bei ihrer Produktion verwendet hat, durch das StMUV an Dritte, insbesondere an das LGL und Regierungen, rechtswidrig gewesen ist.

20

Ursprünglich hatte sich der Antrag nach seinem Wortlaut zwar nur auf die E-Mail bzw. Information der KBLV an das StMUV vom 23. September 2022 (und nicht auf deren Weitergabe durch das StMUV) bezogen sowie keine Einschränkung enthalten, dass die Feststellung nur vorläufig begehrt werde. Aus der Antragsbegründung vom ... Oktober 2022 (Seite 8) ergibt sich jedoch, dass es der Antragstellerin um eine „Behauptung“ geht, die „gegenüber allen nachgeordneten Behörden“ aufgestellt worden sei. Mit Schriftsatz vom ... Oktober 2022 hat die Antragstellerin nach richterlichem Hinweis diesbezüglich klargestellt, dass es ihr um die Weitergabe der E-Mail vom 23. September 2022, mithin um ein Handeln des StMUV, geht. Die Antragstellerin hat außerdem mit Schriftsatz vom ... November 2022 klargestellt, dass es ihr um eine vorläufige Regelung bis zur Entscheidung in einer noch zu erhebenden Hauptsacheklage geht, dass also mit anderen Worten eine Vorwegnahme der Hauptsache durch das vorliegende Verfahren nicht beabsichtigt sei.

21

2. Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts der Antragspartei vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (Sicherungsanordnung). Einstweilige Anordnungen sind gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint (Regelungsanordnung). Dabei hat die Antragspartei sowohl die Dringlichkeit einer Regelung (Anordnungsgrund) als auch das Bestehen eines zu sichernden Rechts (Anordnungsanspruch) zu bezeichnen und glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 1 und 2, 294

Zivilprozessordnung - ZPO). Der Antrag kann nur Erfolg haben, wenn und soweit sich sowohl Anordnungsanspruch als auch -grund aufgrund der Bezeichnung und Glaubhaftmachung als überwiegend wahrscheinlich erweisen (BayVGh, B.v. 16.8.2010 - 11 CE 10.262 - juris Rn. 20 m.w.N.). Maßgeblich sind die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts.

22

3. Gemessen an diesem Maßstab ist der Antrag bereits unzulässig.

23

3.1 Der Antrag ist weder als Sicherungs- noch als Regelungsanordnung statthaft.

24

Grundsätzlich wäre vorliegend Eilrechtsschutz zwar gemäß § 123 VwGO und nicht gemäß § 80 Abs. 5 VwGO zu gewähren (§ 123 Abs. 5 VwGO). Der Antrag ist auf die vorläufige Feststellung gerichtet, dass die Informationsweitergabe durch das StMUV rechtswidrig gewesen ist. Bei dieser beanstandeten Informationsweitergabe handelte es sich mangels Regelung und Außenwirkung im Sinne von Art. 35 Satz 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) nicht um einen Verwaltungsakt, sondern um einen Realakt. Für die Überprüfung erledigter Realakte kommt in der Hauptsache die allgemeine Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO in Betracht (BeckOK VwGO/Mösl, 63. Ed. 1.7.2022, VwGO § 43 Rn. 7; HK-VerwR/Jörg Philipp Terhechte, 5. Aufl. 2021, VwGO § 43 Rn. 12, 45; Eyermann/Happ, 16. Aufl. 2022, VwGO § 43 Rn. 5, 34 f.).

25

Ein gerichtlicher Feststellungsausspruch im Eilverfahren kann im vorliegenden Fall allerdings nicht als Sicherungsanordnung ergehen, da er nicht geeignet ist, der Veränderung eines bestehenden Zustandes vorzubeugen. Da die für unrichtig erachtete Information die Meldekette bis zu den Kreisverwaltungsbehörden bereits durchlaufen hat, ist für eine vorbeugende Sicherung schon begrifflich kein Raum mehr.

26

Der als Feststellungsantrag formulierte Antrag zielt auch nicht auf eine Regelungsanordnung ab, da er nicht auf die Veränderung eines Zustandes gerichtet ist. Denn die bloße Feststellung, dass die Weitergabe der Information rechtswidrig sei, führt nicht dazu, dass gegebenenfalls eingeleitete weitere Verfahrensschritte der Vollzugsbehörden gestoppt oder rückgängig gemacht würden.

27

Ergänzend kann insoweit auch die Rechtsprechung zu Anträgen auf vorläufige Feststellungen hinsichtlich bereits erledigter Verwaltungsakte entsprechend herangezogen werden. Für Anträge auf vorläufige Feststellungen nach § 123 VwGO hinsichtlich erledigter Verwaltungsakte ist in ständiger Rechtsprechung anerkannt, dass sie regelmäßig nicht statthaft sind. Eine entsprechende Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO kommt schon deswegen nicht in Betracht, weil das Feststellungsinteresse, das einen solchen Antrag allein rechtfertigt, in einem Eilverfahren nicht befriedigt werden kann. Die aufgrund summarischer Prüfung ergehende einstweilige Anordnung dient der Sicherung eines Rechts oder der vorläufigen Regelung eines Rechtsverhältnisses; sie führt jedoch nicht zu einer rechtskräftigen Klärung der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit hinsichtlich des Verwaltungsakts. Eine verbindliche Entscheidung über diese Frage trotz zwischenzeitlicher Erledigung der Hauptsache herbeizuführen, ist aber gerade Sinn der Regelung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO; sie ist daher nur in einem Hauptsacheverfahren möglich (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Januar 1995, 7 VR 16/94; OVG Münster, Beschluss vom 11. November 2019, 6 B 1349/19, beck-online, Rn. 4; BayVGh, Beschluss vom 8. April 2019, 10 CE 19.444, beck-online, Rn. 8; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. Januar 2018, OVG 10 S 7.17, beck-online, Rn. 4; OVG Bautzen, Beschluss vom 7. Dezember 2017, 2 B 183/17, beck-online, Rn. 5 jeweils m.w.N.).

28

3.2 Dem Antrag fehlt darüber hinaus auch das Rechtsschutzbedürfnis.

29

In Einklang mit Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) setzt jede an einen Antrag gebundene gerichtliche Entscheidung ein Rechtsschutzbedürfnis voraus. Nur derjenige, der mit dem von ihm angestrebten gerichtlichen Rechtsschutzverfahren ein rechtsschutzwürdiges Interesse verfolgt, hat einen Anspruch auf die gerichtliche Sachentscheidung. Fehlt es daran, so ist das prozessuale Begehren als unzulässig

abzuweisen (BVerfG, B.v. 27.10.1998 - 2 BvR 2662/95 - juris Rn. 16 m.w.N.). An einem Rechtsschutzbedürfnis fehlt es insbesondere dann, wenn der Antragsteller sein Ziel auf anderem Wege schneller und einfacher erreichen könnte, wenn ein Erfolg seine Rechtsstellung nicht verbessern würde oder wenn es ihm auf den Klageerfolg gar nicht ankommt (VG München, B.v. 17.2.2022 - M 26a E 22.11 - Rn. 18 (nicht veröffentlicht); Eyermann, VwGO vor § 40 Rn. 16).

30

So liegt es hier. Es ist nicht ersichtlich, dass der Antragstellerin mit der lediglich vorläufigen Feststellung der Unrichtigkeit der Informationsweitergabe, also bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache, gedient wäre. Die Rechtsstellung der Antragstellerin würde sich nicht verbessern. Insbesondere ist nicht ersichtlich, was der Antragstellerin eine in ihrem Sinne ausfallende vorläufige Feststellung für ihren Produktionsprozess bringen würde. Die Antragstellerin hat angegeben, die in Rede stehenden Produkte bei der Produktion nicht mehr einzusetzen und dass sich bei ihr auch keine betroffenen Fertigprodukte befinden. Zudem ist von ihr nicht vorgetragen worden, dass sie die in Rede stehenden Produkte in naher Zukunft vor dem Abschluss eines eventuellen Hauptsacheverfahrens in ihrer Produktion einsetzen möchte. Auch in Bezug auf die zivilrechtlichen Geschäftsbeziehungen der Antragstellerin zu ihren Kunden ist der Sinn einer einstweiligen Feststellung, welche lediglich bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache gelten würde, nicht erkennbar geworden. Diesbezüglich ist bereits nicht konkret vorgetragen worden, welche wesentlichen Nachteile der Antragstellerin noch drohen, wenn die begehrte Anordnung nicht erlassen würde. Es ist für das Gericht nicht erkennbar, ob und welche Kunden der Antragstellerin welche Gewährleistungsrechte ihr gegenüber bereits geltend gemacht haben oder zukünftig noch geltend machen werden und ob die Kunden bei einer lediglich vorläufigen Feststellung durch das Gericht von einer Mangelfreiheit der gelieferten Endprodukte ausgehen würden. Es ist für das Gericht auch nicht erkennbar, dass die beantragte vorläufige Feststellung zu einer Einstellung der verwaltungsrechtlichen Verfahren gegen die Kunden der Antragstellerin bzw. zu einer Aufhebung eventuell bereits erlassener verwaltungsrechtlicher Anordnungen diesen gegenüber führen würde. Die betreffenden Verwaltungsverfahren werden nämlich von den zuständigen Behörden grundsätzlich in eigener Zuständigkeit und eigener Verantwortung durchgeführt. Die Rechtsposition der Antragstellerin ist daher sachnäher im jeweiligen Verwaltungsverfahren geltend zu machen. Grundsätzlich ist Rechtsschutz gegen die abschließende Entscheidung im Verwaltungsverfahren zu suchen und nicht gegen unselbständige Vorfragen.

31

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

32

5. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 Satz 1 Gerichtskostengesetz (GKG) i.V.m. Nr. 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs. Zur Höhe des Streitwerts, insbesondere zur Höhe eventueller Schäden, wurde von der Antragstellerin nichts vorgetragen, so dass der halbe Auffangstreitwert angenommen wurde.