VG München, Urteil v. 14.07.2026 – M 26b K 24.6553

Titel:

Weiterhin nationale Kennzeichnungspflicht zur Angabe der Verwendungsdauer nach dem Öffnen für Tätowiermittel

Normenketten:

LFGB § 4 Abs. 1 Nr. 3, § 29 Abs. 1 Nr. 1, § 39a Abs. 1 u. 2
TätoV § 3

Leitsätze:

1. Nationale Gerichte und Behörden haben dem Unionsrecht entgegenstehendes nationales Recht von sich aus, dh ohne Vorlage an ein Verfassungsgericht, unangewendet zu lassen, wenn Bestimmungen des Unionsrechts auf den konkreten Fall unmittelbar anwendbar sind (Verwerfungskompetenz bzw. -pflicht). (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
2. Der Unionsgesetzgeber hatte beabsichtigt, hinsichtlich der Kennzeichnungsvorschriften weitgehend unionsweit geltende Regelungen zu schaffen. Insoweit sollte das Vertrauen in einen unionsweiten Markt für sichere Produkte zu Tätowierungszwecken aufgebaut, die effektive Überwachung durch die Behörden ermöglicht und eine Fragmentierung des Binnenmarktes verhindert werden. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Kennzeichnungspflicht, Produktsicherheit, Sicherheitshinweise, Verbraucherschutz, Verhältnismäßigkeit

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin stellt Mittel zum Tätowieren (Tätowiermittel) für professionelle Tätowierer her und vertreibt diese in Deutschland und weiteren Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

2
Die von der Klägerin vertriebenen Produkte „Just Ink Tattoo Colors Basic Orange“ und „Just Ink Tattoo Colors British Racing“ wurden durch das Chemische und Veterinäruntersuchungsamt K. … (CVUA K. ….) untersucht. In den Gutachten des CVUA K. … vom .. und .. August 2024 wurde festgestellt, dass die Angabe der Verwendungsdauer nach dem Öffnen nicht § 3 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. Abs. 3 der (nationalen) Tätowiermittel-Verordnung (TätoV) vom 13. November 2008 (BGBl. I S. 2215), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 26. Januar 2016 (BGBl. I S. 108), entspreche.

3
Die Klagepartei wurde daraufhin mit Schreiben des Landratsamts M. … (Landratsamt) vom … August 2024 und .. Oktober 2024 zum Erlass einer Anordnung angehört.

4
Mit Schreiben vom … September 2024 und … Oktober 2024 nahm der Bevollmächtigte der Klägerin Stellung. Danach sei die in den Gutachten zitierte deutsche TätoV auf Tätowiermittel nicht mehr anwendbar, die nationalen Regelungen würden seit 4. Januar 2022 durch die Vorschriften der REACH-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006) i.d.F. der Verordnung (EU) 2020/2081 verdrängt. Die Kennzeichnungsvorschriften ergäben sich abschließend aus Anhang XVII der REACH-Verordnung i.d.F. der

Änderungsverordnung (EU) 2020/2081. Diese Regelungen sähen keine Angabe zur Verwendungsdauer nach dem Öffnen für Gemische zur Verwendung für Tätowierungszwecke vor.

5
Mit streitgegenständlichem Bescheid des Landratsamts vom … Oktober 2024 wurde die Klägerin in Nr. 1 des Bescheids verpflichtet, künftig bei allen Tätowierfarben die Kennzeichnung auf der Verpackung gemäß § 3 TätoV folgendermaßen zu ändern: „Die Verwendungsdauer nach dem Öffnen ist unverschlüsselt mit den Worten „nach dem Öffnen innerhalb von … Tag/Tagen zu verwenden“ anzugeben. Die Änderung ist bis spätestens 2 Wochen nach Bestandskraft des Bescheids nachzuweisen. In Nr. 2 des Bescheids wurde der Klägerin ein Zwangsgeld i.H.v. 50 Euro je ausgeliefertem Produkt angedroht, falls der Verpflichtung aus Nr. 1 des Bescheides nicht oder nicht in der genannten Frist nachgekommen wird.

6
Zur Begründung des Bescheids wurde dargelegt, dass Rechtsgrundlage des Einschreitens des Landratsamts § 39a Abs. 1 Nr. 3 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) sei, wonach die zuständigen Behörden die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen treffen könnten, die zur Verhütung künftiger Verstöße erforderlich seien. Für Mittel zum Tätowieren würden die Vorschriften der §§ 26 ff. LFGB gelten, diese umfassten auch die Verordnungsermächtigungen der §§ 28, 29, 35 LFGB. Auf dieser Grundlage würden insbesondere die Vorschriften der TätoV gelten. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 der TätoV dürften Tätowiermittel gewerbsmäßig nur in den Verkehr gebracht werden, wenn die Verwendungsdauer nach dem Öffnen nach Maßgabe des § 3 Abs. 3 TätoV unverschlüsselt mit den Worten „nach dem Öffnen innerhalb von… Tag/Tagen zu verwenden“ angegeben werden. Hinsichtlich der Anwendbarkeit des nationalen Rechts werde ausdrücklich auf die Ausführungen des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) in seiner Stellungnahme vom … Februar 2023 Bezug genommen. Die Kennzeichnungsvorschriften für Tätowiermittel ergäben sich nicht abschließend aus den Bestimmungen des Anhangs XVII der REACH-Verordnung i.d.F. der ÄnderungsVO (EU) Nr. 2020/2081, die ab dem 4. Januar 2022 einzuhalten seien. Für Gemische zur Verwendung in Tätowierungen oder Permanent Makeup seien gemäß Eintrag Nr. 75 in Anhang XVII zur REACH-Verordnung zwar keine Vorgaben zur Angabe der Verwendungsdauer nach dem Öffnen geregelt. Die Kennzeichnungsvorschriften gemäß Eintrag Nr. 75 in Anhang XVII zur REACH-Verordnung stellten lediglich zusätzliche Vorgaben dar, die sich ausschließlich auf die stoffliche Zusammensetzung der Tätowierfarben bezögen, und durch die eine Harmonisierung der Kennzeichnungselemente auf EU-Ebene für ein höheres Maß an Sicherheit für Verbraucher gewährleistet werden solle. Es werde jedoch mit keinem Wort erwähnt, dass ab dem … Januar 2022 für Gemische zur Verwendung in Tätowierungen oder Permanent Makeup ausschließlich die dort aufgeführten Angaben an die Kennzeichnung gelten würden. Die Mitgliedsstaaten dürften über europäische Vorgaben hinaus sehr wohl definierte Bereiche national regeln, zu denen keine expliziten Vorgaben vorhanden seien. Da Angaben zum Mindesthaltbarkeitsdatum und zur Verwendungsdauer nach dem Öffnen in der deutschen TätoV und nicht in der Verordnung REACH-Verordnung geregelt seien, seien die Vorgaben der deutschen TätoV in den genannten Aspekten nach wie vor zu beachten. Rechtliche Regelungen auf nationaler Ebene dürften den Vorgaben auf EU-Ebene nur nicht entgegenstehen. Es werde auf die Internetseite des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) verwiesen, wonach mit Ablauf der festgelegten Übergangszeit (4. Januar 2022), die Anforderungen der VO (EU) 2020/2081 zur Änderung des Anhangs XVII der REACH-Verordnung für bestimmte Stoffe in Tätowierfarben und Permanent-Makeup zu beachten seien. Wie vom BVL dargestellt, seien neben den übergeordneten Kennzeichnungsvorschriften gemäß der REACH-Verordnung auch weiterhin die Vorgaben der TätoV gültig und demnach zu beachten. Auf der Verpackung der beiden bei der Klägerin beanstandeten Produkte seien die Verwendungsdauer nach dem Öffnen ausschließlich in Form der für kosmetische Mittel üblichen Symbolik des geöffneten Cremetiegels und nicht im geforderten Wortlaut gekennzeichnet. Der Maßgabe des § 3 Abs. 3 TätoV werde somit nicht entsprochen. Die Verwendung des Sanduhrsymbols und des geöffneten Cremetiegels reichten nicht aus, diese fielen unter die Regelungen der VO (EG) Nr. 1223/2009 (Kosmetik-Verordnung) und seien für Gemische zur Verwendung in Tätowierungen oder Permanent Makeup nicht anwendbar bzw. nicht verpflichtend. Die beiden Symbole könnten zusätzlich auf der Verpackung angegeben werden. Sie ersetzten aber keinesfalls die rechtlich vorgeschriebene Angabe der Verwendungsdauer nach dem Öffnen gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. Abs. 3 TätoV. Die Anordnung sei notwendig, eine Anpassung der Kennzeichnung sei durch Anpassung der Etikettierung leicht und kostenarm umzusetzen. Die Fristsetzung sei daher ebenso angemessen. Das angedrohte Zwangsgeld in Nr. 2 des Bescheids erscheine im Hinblick

auf das behördliche Interesse an den vorzunehmenden Handlungen sowie unter Beachtung des wirtschaftlichen Interesses und auch im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerechtfertigt.

7
Mit Schriftsatz vom 31. Oktober 2024, eingegangen am selben Tag, ließ die Klägerin Klage zum Verwaltungsgericht München erheben und beantragen,

den Anordnungsbescheid des Beklagten vom … Oktober 2024 aufzuheben.

8
Zur Begründung ließ sie vortragen, dass die Anordnung rechtwidrig sei und die Klägerin in ihren Rechten verletzt werde, da § 3 TätoV, soweit vorliegend streitgegenständlich, seit .. Januar 2022 durch die REACH-Verordnung im Wege des Anwendungsvorrangs verdrängt werde. Mittel zum Tätowieren seien in der Vergangenheit in der Europäischen Union nicht einheitlich reguliert worden. Der deutsche Gesetzgeber habe daher in § 4 Abs. 1 Nr. 3 LFGB a.F. die Vorschriften des LFGB für kosmetische Mittel auch auf Mittel zum Tätowieren erstreckt. Des Weiteren habe der deutsche Verordnungsgeber, gestützt auf § 28 Abs. 1 Nr. 2 LFGB a.F., die TätoV vom 13. November 2008 erlassen, welche neben Regelungen zu verbotenen Stoffen auch Regelungen zur Kennzeichnung von Tätowiermitteln enthalte. Mit dem 4. Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3274, 50) sei die Regelung in § 4 LFGB, wonach Tätowiermittel kosmetischen Mitteln gleichgestellt werden, aufgehoben worden. Dies deshalb, weil der deutsche Gesetzgeber – acht Jahre nach deren Geltungsbeginn – erkannt habe, dass die Regelungen des LFGB über kosmetische Mittel weitgehend durch die unmittelbar anwendbaren Regelungen der VO (EG) Nr. 1223/2009 (Kosmetik-Verordnung) überlagert würden, und das LFGB daher hinsichtlich entsprechender Doppelungen bereinigt habe. Da damit der Anknüpfungspunkt des § 4 Abs. 1 Nr. 3 LFGB weggefallen sei, würden die §§ 26 – 28 LFGB seither unmittelbar für Tätowiermittel gelten (vgl. Gesetzesentwurf d. BR, BR-Drucksache 617/20). Auf europäischer Ebene hätten Tätowiermittel ursprünglich keiner speziellen Regulierung unterlegen, sondern seien lediglich von der allgemeinen Produktsicherheitsrichtlinie 2001/95/EG erfasst gewesen. Mit der VO (EU) 2020/2081 zur Änderung des Anhangs XVII der REACH-Verordnung sei eine unionsweite Regelung nicht nur hinsichtlich bestimmter in Tätowiermitteln verbotener Stoffe, sondern auch hinsichtlich der Kennzeichnung von Tätowiermitteln erfolgt. Soweit es die vorliegende Streitfrage anbelange, entfalteten die Regelungen des Anhangs XVII der REACH-Verordnung seit 5. Januar 2022 mithin einen Anwendungsvorrang vor den Regelungen in § 3 TätoV. Insofern bestehe eine Vollharmonisierung. Wie sich aus Nr. 7 des mit der VO (EU) 2020/2081 neu hinzugefügten Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung ergebe, sähen die Vorschriften zur Kennzeichnung von Tätowiermitteln nicht vor, dass ein Mindesthaltbarkeitsdatum oder gar eine Verwendungsdauer nach dem Öffnen zu kennzeichnen wäre. In Nr. 7 Buchst. g des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung fände sich lediglich eine allgemeine Regelung bzgl. der Kennzeichnung von „Sicherheitshinweisen für die Verwendung“, „soweit sie nicht bereits nach der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 auf dem Etikett“ angegeben werden müssten. Zudem ergäbe sich auch aus den Erwägungsgründen 34 bis 36 der VO (EU) 2020/2081, dass die Kennzeichnung von Tätowiermitteln in der Europäischen Union abschließend im Sinne einer Vollharmonisierung durch Anhang XVII der REACH-Verordnung in der Fassung der Änderungsverordnung (EU) 2020/2081 und die Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 (sog. CLP-Verordnung) geregelt werden solle. Die Vorschriften der REACH-Verordnung stellten hinsichtlich der Kennzeichnung nicht etwa nur einen Mindestrahmen dar, über welchen die Mitgliedstaaten im Wege nationaler Regelungen hinausgehend dürften. Denn anderenfalls würden die Ziele des Unionsgesetzgebers, eine Fragmentierung des Binnenmarkts und einen Flickenteppich nationaler Vorschriften zu verhindern, nicht verwirklicht. Bestätigt werde dies im Übrigen auch durch die ab 13. Dezember 2024 geltende Produktsicherheitsverordnung (EU) 2023/988, die anstelle der bisherigen Produktsicherheitsrichtlinie in Kraft getreten sei. Gemäß Art. 2 der Produktsicherheitsverordnung hätten die spezifischen Anforderungen der Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union im Sinne des Art. 3 Nr. 27 der Produktsicherheitsverordnung Vorrang vor den Kennzeichnungsvorschriften der Produktsicherheitsverordnung. Zu diesen Harmonisierungsrechtsvorschriften im Sinne des Art. 3 Nr. 27 der Produktsicherheitsverordnung zähle auch die REACH-Verordnung (vgl. Anhang I der Verordnung (EU) 2019/1020 Zf. 22). Für abweichende Regelungen der Mitgliedstaaten sei nach alledem kein Raum, die REACH-Verordnung für Tätowiermittel sehe weder eine Verpflichtung vor, eine Verwendungsdauer nach dem Öffnen zu deklarieren, sowie erst recht nicht, eine solche Verwendungsdauer nach dem Öffnen unverschlüsselt mit den Worten „Nach dem Öffnen innerhalb von…Tag/Tagen zu verwenden“ in Textform

anzugeben. Die CLP-Verordnung, die hier mangels Vorliegens eines „gefährlichen“, im Sinne der CLP-Verordnung kennzeichnungspflichtigen Stoffes allerdings ohnehin nicht anwendbar ist, sehe ebenfalls keine Verpflichtung zur Angabe einer Verwendungsdauer nach dem Öffnen vor. Wäre es nach dem Willen des Unionsgesetzgebers unbedingt erforderlich, eine Verwendungsdauer nach dem Öffnen für Tätowiermittel anzugeben (gleiches gelte für ein Mindesthaltbarkeitsdatum), so hätte er eine entsprechende Verpflichtung explizit in Anhang XVII der REACH-Verordnung aufgenommen. Von daher scheine es nicht sachgerecht, eine Verpflichtung zur Angabe der Verwendungsdauer nach dem Öffnen über das unbestimmte Tatbestandsmerkmal „Sicherheitshinweise für die Verwendung“ im Sinne der Nr. 7 Buchst. g quasi „durch die Hintertür“ zu etablieren. Im Übrigen halte der Unionsgesetzgeber offenbar nur solche Sicherheitshinweise für kennzeichnungspflichtig, die in Art und Schwere in etwa den durch die CLP-Verordnung vorgeschriebenen Sicherheitshinweisen entsprächen. Es handele sich dabei um Hinweise auf manifeste Gesundheitsgefahren wie beispielsweise „Bei Verschlucken: sofort Giftinformationszentrum anrufen“, „Bei Hautreizung: ärztlichen Rat einholen“ und vergleichbare Hinweise, vgl. Anhang IV der CLP-Verordnung. Die Angabe einer Verwendungsdauer nach dem Öffnen sei mit solchen Sicherheitshinweisen qualitativ nicht vergleichbar. Die in § 3 TätoV geregelte Verpflichtung zur Angabe der Verwendungsdauer nach dem Öffnen habe der deutsche Verordnungsgeber im Übrigen offenkundig in Anlehnung an Art. 19 der VO (EG) Nr. 1223/2009 (Kosmetik-Verordnung) geschaffen, wobei es jedoch für kosmetische Mittel gemäß Art. 19 Abs. 1 c der Kosmetik-Verodnung zulässig sei, die Verwendungsdauer nach dem Öffnen durch das in Anhang VII Nr. 2 der Verordnung dargestellte Symbol eines geöffneten Cremetiegels anzugeben. Schon im Rahmen des Kosmetikrechts sei die Sinnhaftigkeit dieser Angabe höchst fraglich, denn einen Nutzen habe diese nur, wenn sich der Verbraucher den Zeitpunkt des Öffnens notiere, was jedoch allgemeiner Lebenserfahrung widerspreche und wohl ohne praktischen Nutzen sei. Erst Recht gelte dies bei der Anwendung von Tätowiermitteln. Diese werden nicht durch Laien angewandt, sondern durch professionelle Tätowierer. Da sich die Tätowiermittel in kleinen Gebinden von wenigen Millilitern befinden, werde ein Tätowiermittel typischerweise in wenigen Tagen oder Wochen nach dem erstmaligen Öffnen der Verpackung verbraucht. Im Übrigen könne von professionellen Tätowierern auch erwartet werden, dass diese nicht jahrelang angebrochene Tätowierfarben verwendeten, weil dies den Sorgfaltspflichten eines gewerblichen Tätowierers widerspreche. Selbst wenn man dies anders beurteilen wollte, so lasse sich der REACH-Verordnung jedenfalls nicht entnehmen, dass die Angabe der Verwendungsdauer nach dem Öffnen zwingend in der gemäß § 3 TätoV vorgeschriebenen Art und Weise erfolgen müsste, also unverschlüsselt mit den Worten „Nach dem Öffnen innerhalb von … Tag/Tagen zu verwenden“. Nr. 7 Buchst. g des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung stelle es erkennbar in das Ermessen der Hersteller von Tätowiermitteln, wie genau sie etwaige erforderliche Sicherheitshinweise formulierten. Auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten sei nicht ersichtlich, weshalb dies bei der Verwendungsdauer nicht durch das Symbol des geöffneten Cremetiegels erfolgen könne. Wenn von privaten Endverbrauchern kosmetischer Mittel erwartet werde, dass sie das entsprechende Symbol verstehen, könne dies erst recht von professionellen Anwendern von Tätowiermitteln erwartet werden. Auf diese Art und Weise wird außerdem dem Funktionieren eines reibungslosen Binnenmarkts Rechnung getragen, in dem eine Formulierung nicht in mehrere Sprachen übersetzt werden müsse. Auch bei nichtmehrsprachigen Etiketten könne es zu Platzproblemen kommen, um alle vorgeschriebenen Angaben auf kleinen Packungen so unterzubringen, dass diese noch lesbar seien, denn insofern werde sich hinsichtlich der Lesbarkeit an der für die CLP-Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 bislang empfohlenen und künftig vorgeschriebenen Mindestschriftgröße von 1,2 mm orientiert.

9
Mit Schriftsatz vom 16. Januar 2025 erwiderte der Beklagte zur Klage und beantragte

Klageabweisung.

10
Zur Begründung wurde ergänzend zur Bescheidsbegründung dargetan, dass weiterhin die Möglichkeit des Erlasses nationaler Normen bestehe. Im Hinblick auf den unbestimmten Begriff der Sicherheitsangaben, der in Nr. 7 Buchst. g des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII zur REACH-Verordnung sehr weit gefasst sei, sei es überzeugend, weitergehende nationale Konkretisierungen zu schaffen, da insbesondere auch die EU-Verordnung inhaltlich nicht abgeändert werde und zudem keine „Normwiederholung“ vorliege. Die Verordnung lasse an dieser Stelle ein Ermessen bei der Begriffssubsumierung, da nur Beispiele aufgezeigt würden. In der Entschließung des Europarats ResAP (2008)1 über Anforderungen und Kriterien für die

Sicherheit von Tätowierungen und Permanent Makeup, seien nach dortiger Nr. 3.3 das Mindesthaltbarkeitsdatum und die Verwendungsbedingungen anzugeben. Diese Entschließung sei in Anbetracht der Tatsache, dass Tätowierungen, Tätowieren und Permanent Makeup in den meisten Mitgliedstaaten weder durch spezifische nationale noch durch gemeinschaftliche Vorschriften geregelt gewesen seien, erlassen worden. Aus den Erwägungsgründen 4 und 5 der VO (EU) 2020/2081 zur Änderung des Anhangs XVII der REACH-Verordnung ergebe sich, dass auf den Inhalt der ResAP durchaus Bezug genommen werde, auch was die Frage anbelange, was nach Nr. 7 Buchts. g des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung unter Sicherheitshinweise verstanden werden könne. Im Übrigen werde in dem dritten Absatz zu Nr. 7 des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung selbst den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, hinsichtlich der Sprache etwas anderes bestimmen zu können („…sofern die betroffenen Mitgliedstaaten nicht etwas anderes bestimmen“).

11
Die Beteiligten haben schriftsätzlich jeweils auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet.

12
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

13
A. Über die Klage konnte ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, da die Beteiligten schriftsätzlich jeweils ihr Einverständnis zu einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung erteilt haben, § 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

14
B. Die als Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) in zulässiger Weise erhobene Klage ist unbegründet.

15
Die streitgegenständliche Anordnung des Landratsamts vom 31. Oktober 2024 ist rechtmäßig, die Klägerin wird hierdurch nicht in ihren Rechten verletzt, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

16
I. Rechtsgrundlage für die Anordnung in Nr. 1 des Bescheids vom 31. Oktober 2024, mit der die Klägerin verpflichtet wurde, künftig bei allen Tätowierfarben die Kennzeichnung auf der Verpackung gemäß § 3 TätoV folgendermaßen zu ändern: Die Verwendungsdauer nach dem Öffnen ist unverschlüsselt mit den Worten „nach dem Öffnen innerhalb von … Tag/Tagen zu verwenden“ anzugeben, ist § 39a Abs. 1 und 2, § 29 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 6, Abs. 3 TätoV.

17
1. Der Anwendbarkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. Abs. 3 TätoV steht der Anwendungsvorrang des Unionsrecht nicht entgegen.

18
Das Gericht folgt nicht dem klägerischen Vortrag, wonach die nationale Bestimmung des § 3 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. Abs. 3 TätoV durch die unionsrechtlichen Vorschriften der REACH-Verordnung i.d.F. der seit 5. Januar 2022 geltenden Änderungsverordnung (EU) 2020/2081 vom 14. Dezember 2020 zur Änderung des Anhangs XVII der VO (EG) Nr. 1907/2006) verdrängt wird. Die vorliegend in Streit stehenden Kennzeichnungsvorschriften bei Mitteln zum Tätowieren ergeben sich nicht abschließend aus Nr. 7 des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung i.d.F. der Änderungsverordnung (EU) 2020/2081, so dass die streigegenständliche nationale Rechtsvorschrift weiterhin Geltung beanspruchen kann.

19
a) Besteht im zu regelnden Bereich abschließendes Unionsrecht, würde eine einseitige Maßnahme eines Mitgliedstaates die Harmonisierung aufbrechen und neue Hindernisse für den gemeinsamen Markt schaffen. Daher ist es den Mitgliedstaaten verboten, im Bereich abschließender Unionsregeln eigene (gegebenenfalls weitere) Beschränkungen aufzustellen. Im Bereich des Binnenmarktes haben die Union und die Mitgliedstaaten eine geteilte Kompetenz gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. a AEUV; beide können gemäß

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 AEUV gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten können dies gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV jedoch nur, „sofern und soweit“ die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat (Haltern/Stein in Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 56 AEUV Rn. 118). Wann eine Unionsregelung abschließend ist, kann grundsätzlich in Anknüpfung an die Warenverkehrsfreiheit nach der dort entwickelten Cassis de Dijon-Rechtsprechung beurteilt werden. Ausschlaggebend für die Beurteilung ist v.a. die Frage, ob der Unionsgesetzgeber einen eigenen Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten erhält, oder ob sie abschließend sein soll und so einzelstaatliche Schutzvorschriften ausschließt. Dies ist, unter Berücksichtigung von Formulierung, Zielsetzung und Regelungskontext, für jede Unionsregel im Einzelfall zu entscheiden (a.a.O. Rn. 119).

20
Nationale Gerichte und Behörden haben entgegenstehendes nationales Recht von sich aus, d.h. ohne Vorlage an ein Verfassungsgericht, unangewendet zu lassen, wenn Bestimmungen des Unionsrechts auf den konkreten Fall unmittelbar anwendbar sind (vgl. Verwerfungskompetenz bzw. -pflicht). Da damit die Gefahr einer unterschiedlichen Verwerfungspraxis verbunden ist, bedarf die Nichtanwendung nationalen Rechts sorgfältiger Prüfung. Soweit es sich nicht um völlig eindeutige oder vom EuGH bereits hinsichtlich der konkreten Kollisionsproblematik geklärte Fragen handelt, ist im Zweifel eine Vorlage an den EuGH (Art. 267 AEUV) zur Klärung der unionsrechtlichen Vorgabe geboten. Zuvor ist zu versuchen, das nationale Recht unionsrechtskonform, d.h. im Einklang mit unmittelbar anwendbarem Primärrecht oder Sekundärrecht auszulegen (Streinz in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV Rn. 39).

21
b) Nach Überzeugung der Kammer ist das Unionsrecht in Bezug auf die Kennzeichnungsvorschriften hinsichtlich der Verwendungsdauer von Tätowiermitteln nach dem Öffnen nicht abschließend, ein schon grundsätzlicher Anwendungsvorrang gegenüber nationalen Regelungen in diesem Bereich besteht daher nicht.

22
aa) Die vorliegend inmitten stehenden unionsrechtlichen Bestimmungen sind in einer nach Art. 288 Abs. 2 AEUV unmittelbar anwendbaren EU-Verordnung geregelt. Zwar könnte – wie von Klägerseite dargetan – anzunehmen sein, dass der EU-Gesetzgeber die hier in Rede stehenden Kennzeichnungsvorschiften unionsrechtlich abschließend in Nr. 7 des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung (i.d.F. der Änderungsverordnung (EU) 2020/2081) zu regeln beabsichtigte. Insoweit ist dort bestimmt, dass „Lieferanten, die ein Gemisch zur Verwendung für Tätowierungszwecke in Verkehr bringen“ sicher stellen zu haben, dass es „nach dem 4. Januar 2022 mit einer Kennzeichnung versehen ist, die folgende Informationen enthält:

a) die Angabe ‚Gemisch zur Verwendung in Tätowierungen oder Permanent-Makeup‘;

b) eine Referenznummer zur eindeutigen Identifizierung der Charge;

c) das Verzeichnis der Bestandteile (…)

d) den zusätzlichen Hinweis „pH-Regulator“ für Stoffe, auf die Absatz 1 Buchstabe d Ziffer i zutrifft;

e) den Hinweis ‚Enthält Nickel. Kann allergische Reaktionen hervorrufen.‘, (…);

f) den Hinweis ‚Enthält Chrom (VI). Kann allergische Reaktionen hervorrufen.‘ (…),

g) Sicherheitshinweise für die Verwendung, soweit sie nicht bereits nach der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 auf dem Etikett angegeben werden müssen. Die Informationen müssen deutlich sichtbar, gut lesbar und dauerhaft angebracht sein.“

Zudem ist dort allgemein für alle Kennzeichnungsvorgaben von a) – g) bestimmt:

„Die Informationen müssen in den Amtssprachen der Mitgliedstaaten, in denen das Gemisch in Verkehr gebracht wird, verfasst sein, sofern die betroffenen Mitgliedstaaten nicht etwas anderes bestimmen.

Falls dies aufgrund der Größe der Verpackung erforderlich ist, sind die in Unterabsatz 1 außer Buchstabe a genannten Angaben stattdessen in die Gebrauchsanweisung aufzunehmen.

Vor der Verwendung eines Gemisches zu Tätowierungszwecken hat die Person, die das Gemisch verwendet, der Person, die sich dem Verfahren unterzieht, die gemäß diesem Absatz auf der Verpackung oder in der Gebrauchsanweisung vermerkten Informationen zur Verfügung zu stellen."

23
Wie zu Recht von der Klägerin vorgetragen, sieht Nr. 7 des neu hinzugefügten Eintrags Nr. 75 in Anhangs XVII der REACH-Verordnung zur Kennzeichnung von Tätowiermitteln – anders als bei der Kosmetik-Verordnung – keine entsprechend konkretisierenden Regelungen bzgl. der Anbringung von Sicherheitshinweisen vor, wonach diese mit einem Mindesthaltbarkeitsdatum oder einer – wie hier streitigen – Verwendungsdauer nach dem Öffnen zu kennzeichnen wären. Nr. 7 Buchst. g des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung enthält lediglich eine Regelung dahingehend, dass die Kennzeichnung „Sicherheitshinweise für die Verwendung" enthalten müsse, „soweit sie nicht bereits nach der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008" (CLP-Verordnung) auf dem Etikett angegeben werden müsse.

24
Weiter ist dem Klägervortrag dahingehend zuzustimmen, dass der Unionsgesetzgeber, wie sich insbesondere aus den Erwägungsgründen 34 bis 36 der Änderungsverordnung (EU) 2020/2081 schlussfolgern lässt, beabsichtigt hatte, auch hinsichtlich der Kennzeichnungsvorschriften weitgehend unionsweit geltende Regelungen zu schaffen. Insoweit sollte das Vertrauen in einen unionsweiten Markt für sichere Produkte zu Tätowierungszwecken aufgebaut, die effektive Überwachung durch die Behörden ermöglicht und eine Fragmentierung des Binnenmarktes verhindert werden. Dieses Ansinnen wird insbesondere durch den Wortlaut von Erwägungsgrund 35 der Änderungsverordnung (EU) 2020/2081 deutlich: „Die Anforderung, eine vollständige Liste der Bestandteile anzugeben, dient dazu, einen möglichen Flickenteppich nationaler Vorschriften zu verhindern, Größenvorteile für die Formulierer zu erzielen und die Vorteile der Marktharmonisierung voll auszuschöpfen." Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass sich die Formulierung zumindest explizit auf die „Liste der Stoffe (…), die während des Formulierungsprozesses hinzugefügt wurden und in dem Gemisch zur Verwendung für Tätowierungszwecke enthalten sind" bezieht. Mit dem einher geht auch Erwägungsgrund 85 der REACH-Verordnung, wonach „In Zusammenhang mit Anhang XVII" die Mitgliedstaaten während einer Übergangszeit strengere Beschränkungen beibehalten dürfen, sofern diese Beschränkungen nach Maßgabe des Vertrags mitgeteilt wurden", wobei hiervon „Stoffe als solche, Stoffe in Zubereitungen und Stoffe in Erzeugnissen, deren Herstellung, Inverkehrbringen und Verwendung Beschränkungen unterliegt", betroffen sind, um eine etwaige Harmonisierung zu überprüfen.

25
b) Gleichwohl geht die Kammer unter Berücksichtigung der Formulierung in Nr. 7 Buchst. g des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung, der Zielsetzung der Verordnung sowie unter Vergleich mit anderen Vorschriften (Regelungskontext) davon aus, dass bzgl. der Kennzeichnung der Verwendungsdauer nach dem Öffnen keine abschließende Regelung auf Unionsebene existiert, so dass eine nationale Kennzeichnungspflicht, wie in § 3 Nr. 6 i.V.m. Abs. 3 TätoV vorgesehen, dem Unionsrecht nicht entgegensteht.

26
Auch wenn sich der Unionsgesetzgeber für eine Verordnung – und nicht für den Erlass einer Richtlinie – entschieden hat und im Anhang XVII umfassende Regelungen zur Kennzeichnung aufgenommen hat, sprechen dennoch gegen eine abschließende Regelung und somit Sperrwirkung für den nationalen Gesetzgeber, Wortlaut und Regelungszweck der REACH-Verordnung. Insoweit ist in Nr. 7 Buchst. g von Sicherheitshinweisen für die Verwendung die Rede, soweit sie nicht bereits nach der VO (EG) Nr. 1272/2008 (CLP-Verordnung) auf dem Etikett angegeben werden müssen. Dabei müssen die Informationen deutlich sichtbar, gut lesbar und dauerhaft angebracht sein. Weiter wird dort bestimmt, dass die Informationen in den Amtssprachen der Mitgliedstaaten, in denen das Gemisch in Verkehr gebracht wird, verfasst sein muss, sofern die „betroffenen Mitgliedstaaten nicht etwas anderes bestimmen". Die Vorschrift gibt damit nach ihrem Wortlaut bereits zu verstehen, dass der Unionsgeber Sicherheitshinweise durch nationale Regelungen nicht per se ausschließt, sondern vielmehr solche als möglich erachtet. Bei der Verwendungsdauer nach dem Öffnen handelt es sich zweifelsohne auch um einen Sicherheitshinweis für die Verwendung. Zudem wird auch in Erwägungsgrund 36 der Änderungsverordnung (EU) 2020/2081 auf „weitere Sicherheitsinformationen auf der Verpackung oder in der Gebrauchsanweisung" Bezug genommen.

27

Auch wenn es erkennbares Ziel des EU-Gesetzgebers ist, eine unionsweit einheitliche Rechtslage herzustellen und einen Flickenteppich durch unterschiedliche Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten zu vermeiden (vgl. Erwägungsgrund 35 der Änderungsverordnung (EU) 2020/2081), so belässt er es nach Überzeugung der Kammer im Falle der Sicherheitshinweise bzgl. der Verwendung bei einem unionsrechtlich einheitlich definierten Mindestschutzniveau. Denn nach dem Dafürhalten der Kammer hat der Unionsgesetzgeber in Nr. 7 Buchst. g für derlei Sicherheitshinweise für die Verwendung eine „Tür für den nationalen Gesetzgeber offen gelassen“. Dem entspricht auch die Grundintention des Unionsgesetzgebers gerade angesichts der Gesundheitsrisiken, die mit bestimmten Stoffen in Gemischen für Tätowierungszwecke einhergehen, und der steigenden Zahl von Personen, die sich tätowieren lassen oder Permanent Makeup in Anspruch nehmen, bzgl. der Inhaltsstoffe einheitliche Regelungen zu schaffen. Es wäre jedoch damit nicht vereinbar, wenn der europäische Gesetzgeber weitergehende nationale Vorschriften, die unmittelbar dem Gesundheitsschutz der Verbraucherinnen und Verbraucher dienen, verhindern wollte, ohne dahingehende eigene Regelungen – wie etwa in der Kosmetik-Verordnung bzgl. Mindesthaltbarkeitsdauer oder die Verbrauchsdauer nach dem Öffnen (vgl. Art. 19 Abs. 1 c) Verordnung (EG) Nr. 1223/2009) – vorzusehen.

28
Lediglich ergänzend wird daher darauf hingewiesen, dass der klägerische Vortrag hinsichtlich der Regelungen der Produktsicherheitsverordnung keine Aussage hinsichtlich des Harmonisierungsgrades trifft.

29
2. Die Vorgaben des § 3 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. Abs. 3 TätoV stehen auch in ihrer konkreten Ausgestaltung im Übrigen den unionsrechtlichen Regelungen weder ganz noch teilweise entgegen.

30
Eine Nichtanwendung von § 3 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. Abs. 3 TätoV kommt daher insgesamt, aber auch nicht insoweit in Betracht – bzw. bedarf auch keiner unionsrechtlich konformen Auslegung –, als die nationale Regelung den Sicherheitshinweis (a) zwingend auf der Verpackung (vgl. § 3 Abs. 5 TätoV) (und nicht auch in der Gebrauchsanweisung, vgl. etwa Erwägungsgrund 36 der Änderungsverordnung) sowie (b) mit der entsprechenden wörtlichen Formulierung „Die Verwendungsdauer nach dem Öffnen ist unverschlüsselt mit den Worten „nach dem Öffnen innerhalb von … Tag/Tagen zu verwenden“ anzugeben und nicht – wie hier – durch die Verwendung eines Symbols mit dem entsprechenden Zeitraum (vgl. hierzu Anhang VII Nr. 2 der Kosmetik-Verordnung) in Form eines Cremetiegels. Für beide Konstellationen gesondert betrachtet als auch in ihrer Gesamtheit erkennt das Gericht weder einen Widerspruch gegen die Vorgaben des Unionsrechts, noch sieht es hierin eine europarechtskonforme Auslegung geboten.

31
Das Gericht verkennt dabei nicht, dass hier sowohl wegen der effektiven Geltung von Unionsrecht (Art. 4 EUV), aber auch aufgrund des Umstands, dass es sich hierbei um eine zwangsgeld- und letztlich durch § 5 TätoV bußgeldbewehrte Anordnung handelt, ein strenger Maßstab bei der Beurteilung anzulegen ist.

32
a) Die Kammer erkennt durch die Verpflichtung, den Hinweis unmittelbar auf der Verpackung, d.h. hier dem Kunstoffbehältnis direkt, zu geben keine Verschärfung gegenüber dem Unionsrecht. Zwar zeigt sich das Unionsrecht, wie sich insbesondere aus dem Erwägungsgrund 36 der Änderungsverordnung, aber auch aus Nr. 7 Buchst. g UA 2 Satz 2 des Eintrags Nr. 75 in Anhang XVII der REACH-Verordnung ergibt, hier durchaus offener, da weitere Sicherheitsinformationen auf der Verpackung oder in der Gebrauchsanweisung erfolgen können. Das Gericht sieht jedoch in § 3 Abs. 5 TätoV dennoch eine im Hinblick auf den mit den europäischen Regelungen bezweckten Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher kompatible Konkretisierung hinsichtlich eines – wie oben gezeigt – zulässigen Sicherheitshinweises. Denn nach Überzeugung der Kammer ist es dem effektiven Gesundheitsschutz zuträglich, dass die wichtige Information, wie lange das Produkt, nachdem es geöffnet wurde, verwendet werden kann, nicht nur in der Gebrauchsanweisung, sondern auf der Verpackung, d.h. hier dem Kunststoffbehältnis, selbst angegeben wird. Denn nach allgemeiner Lebenserfahrung liegt es in der Natur der Sache, dass die äußere (Verbund-)Verpackung bzw. die Gebrauchsanweisung („Beipackzettel“) gerade bei angebrochenen Packungen leicht verloren gehen oder dem entsprechenden Behältnis nicht mehr einwandfrei zugeordnet werden kann. Für das Anbringen auf der Verpackung selbst streitet auch der Umstand, dass dies einfach – und ggf. auch nachträglich – mit verhältnismäßig geringem Aufwand durch

einen zusätzlichen Aufkleber umgesetzt werden kann. Dass Tätowiermittel nur von professionellen Tätowierern verwendet werden bzw. es sich um kleine Verpackungen handele, die in der Regel direkt bzw. zumindest zeitnah aufgebraucht werden, überzeugt schon deshalb nicht, da auch in einem gewerblichen Betrieb gerade durch den hohen Verbrauch entsprechende Nachlässigkeiten vorkommen können, so dass dies auch dem Schutz des Gewerbetreibenden selbst dient, der sicher gehen kann, noch verwendbare und damit ungefährliche Produkte zu verwenden.

33
b) Vom Wortlaut der Verordnung sowie Willen des Unionsgesetzgebers gedeckt – ist dementsprechend auch die Vorgabe hinsichtlich der textlichen Anordnung anstelle der Anbringung eines unionsweit bekannten Symbols des geöffneten Cremetiegels unter Angabe einer bestimmten Zeitdauer. Der nationale Gesetzgeber setzt sich auch diesbezüglich nicht zu den unionsrechtlichen Vorgaben in Widerspruch. Insoweit könnte zwar argumentiert werden, dass es sich um eine strengere Regelung handeln könnte, da es sich bei dem Piktogramm um ein europaweit anerkanntes und leicht verständliches Symbol handelt, das insoweit auch unter dem Regelungsregime der Kosmetik-Verordnung Anwendung findet. Gleichwohl erwirkt die in § 3 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. Abs. 3 TätoV vorgesehene textliche Formulierung gerade durch die erweiterte Infinitiv-Formulierung „zu verwenden“ eine deutlich größere Signalwirkung. Es erscheint plausibel und nicht überschießend, dass der nationale Gesetzgeber zu den vom Anwendungsbereich der Kosmetik-Verordnung erfassten Produkten gegenüber Mitteln zum Tätowieren eine Differenzierung vornimmt; dies erscheint aufgrund des erhöhten Gefährdungspotenzials eines vom Hersteller nicht mehr als verwendbar eingestuften Tätowiermittels, das nicht nur äußerlich mit den Teilen des menschlichen Körpers in Berührung kommt, sondern unter die Haut gespritzt wird und größtenteils dauerhaft in den Hautschichten bzw. an anderer Stelle im menschlichen Körper verbleibt, gerechtfertigt.

34
3. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 6 TätoV liegen vor, insbesondere bestehen auch keine Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) der Anordnung in ihrer konkreten Ausgestaltung. Das Gericht erkennt keine Umstände, wonach die Angaben etwa im Hinblick auf die Packungsgröße nicht auf der Verpackung selbst angebracht werden können. Desweiteren erscheint es nicht unverhältnismäßig, dass der Gesetzgeber weiterhin an einer textlichen Formulierung festhält. Wie oben dargelegt, steht dem weder Unionsrecht, noch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) entgegen. Insofern sind keine Gründe dargetan worden, die die Anordnung unangemessen erscheinen ließen, soweit die Klagepartei vorträgt, dass ein entsprechendes im Kosmetikrecht gängiges Symbol verwendet wird. Zwar mag die Verwendung des geöffneten Cremetiegels mit Zeitangabe u.U. als Sicherheitshinweis grundsätzlich geeignet sein, auf die Verwendungsdauer hinzuweisen, allerdings wird andererseits auch nicht etwa hinreichend von Klageseite dargetan, dass ein Aufdruck mit einem textlichen Zitat, wenn auch unter Berücksichtigung der Lesbarkeit mit einer bestimmten Schriftgröße, mit einem derart hohem Aufwand verbunden wäre, der es unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten der Klagepartei nicht zumutbar erschiene, diese Beschriftung vorzunehmen.

35
4. Auch im Hinblick auf die Anordnung, dass die Änderung bis spätestens 2 Wochen nach Bestandskraft des Bescheids nachzuweisen ist, bestehen unter Verhältnismäßigkeits- und Ermessenserwägungen keine Bedenken.

36
II. Gegen das in Nr. 2 des Bescheids angedrohte Zwangsgeld sind rechtliche Bedenken nicht hinreichend substantiiert geltend gemacht und auch sonst nicht ersichtlich.

37
C. Die Klage war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung (ZPO).