

Rechtsschutz gegen (Schnell-)Warnungen im Lebensmittelrecht

Dr. David Zechmeister und Ass. jur. Oliver van der Schoot, Hamburg

Staatliche öffentliche Warnungen haben sowohl die Rechtsprechung als auch die Rechtswissenschaft vielfach beschäftigt. Dies verwundert nicht, denn behördliche Warnungen im Lebensmittelrecht stehen im Spannungsfeld zwischen den Grundrechten des Lebensmittelunternehmers auf der einen Seite und dem Schutz der Bevölkerung auf der anderen Seite. Das EU-Schnellwarnsystem für Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit wirft hierbei alte Fragestellungen neu auf. Der vorliegende Beitrag analysiert die Rechtsnatur der „Schnellwarnungen“ und die Rechtsschutzmöglichkeiten aus Sicht eines betroffenen Lebensmittelunternehmens.

A. Einführung

Eine behördliche Warnung – insbesondere eine, die öffentlich bekannt wird – kann eine Eigendynamik entwickeln, welche die Grundrechte eines Lebensmittelunternehmens stark beeinträchtigt. Eine unterlassene Warnung seitens der Überwachungsbehörden bedeutet dagegen möglicherweise eine erhöhte Gefährdung der Verbraucher. Die Brisanz dieses Spannungsfeldes wird nicht zuletzt an Fällen deutlich, in denen eine Warnung in rechtswidriger Weise ergangen ist und ein erheblicher Schaden entsteht, der die Marktstellung, den Umsatz und die Reputation eines Unternehmens massiv tangiert.¹

Aus Sicht eines Lebensmittelunternehmens stellt sich daher die Frage, wie mit drohenden oder durchgeführten rechtswidrigen behördlichen Warnungen umzugehen ist. Während die Reaktion eines Unternehmens auf eine Warnung vor allem eine Frage des effektiven Krisenmanagements und der Öffentlichkeitsarbeit ist, stellt sich in rechtlicher Hinsicht die Frage, ob ein ungerechtfertigter Grundrechtseingriff vorliegt und – was für die betroffenen Unternehmen ebenso interessant, wenn nicht sogar von größerem Interesse ist – ob und unter welchen Umständen Unterlassungs- oder Schadensersatzansprüche bestehen und welche Rechtsbehelfe hierfür in Frage kommen.

¹ Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist der Fall „Coppentrath & Wiese“ aus dem Jahr 2003, bei dem ein 11-jähriges Mädchen nach dem Verzehr einer Tiefkühlorte verstarb. Das hessische Sozialministerium warnte vor dem Verzehr der Torten und ordnete einen Rückruf an. Es stellte sich letztlich heraus, dass der Tod des Mädchens nicht durch die Torte verursacht wurde. Trotz einer Richtigstellung seitens des Ministeriums wurde der Ruf des Unternehmens nachhaltig geschädigt. Vgl. hierzu: Der Stern vom 16. Januar 2003, abrufbar unter <http://www.stern.de/wirtschaft/unternehmen/:Lebensmittel-Gro%DFkonditor-%ABzum-Tages-gesch%E4ft%BB/502798.html>, zuletzt abgerufen am 5. 9. 2008.

Diesem Interesse der Unternehmer steht das Informationsinteresse der Öffentlichkeit gegenüber. Auch hier spielen Grundrechte eine Rolle, die neben ihrer Abwehrfunktion auch Schutzpflichten beinhalten, was insbesondere dann virulent wird, wenn es um den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung geht. Der Schutz des Verbrauchers findet schließlich – nicht zuletzt durch die Vorgaben des europäischen Rechts – immer mehr und immer neue gesetzlichen Ausprägungen im nationalen wie supranationalen Recht, was wiederum die hohe Dynamik der gesamten Problematik bedingt.

Während der rechtliche Diskurs zu öffentlichen Warnungen sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur weit fortgeschritten ist, hat im Bereich des Lebensmittelrechts das durch die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (BasisVO) errichtete Schnellwarnsystem neue Rechtsfragen aufgeworfen.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Rechtsschutzmöglichkeiten betroffener Lebensmittelunternehmen gegen behördlicher Warnungen sowie deren Rechtsnatur, mit besonderem Blick auf die neue Kategorie der Meldungen im Rahmen des Schnellwarnsystems.

B. Behördliche Warnungen und verwandte Formen staatlicher Informationstätigkeit

Die klassische behördliche Warnung ist eine öffentliche, willensbeeinflussende und motivationsbestimmende Äußerung, meist gerichtet an die Bevölkerung bzw. an einen bestimmten Adressatenkreis, die das Verhalten der Adressaten ändern und dadurch den verfolgten Zweck erreichen soll.² Terminologisch werden Warnungen von Hinweisen und Empfehlungen unterschieden. Eine genaue Abgrenzung ist häufig schwierig und die Grenzen sind fließend.

Warnungen bezwecken vorrangig, die Adressaten von einer bestimmten Verhaltensweise abzuhalten.³ Eine Warnung ist überwiegend negativ dergestalt formuliert, eine bestimmte Handlung nicht vorzunehmen oder ein Produkt nicht zu verwenden; sie lässt dem Adressaten faktisch keine vernünftige Handlungsalternative, als sich so zu verhalten, wie es die staatliche Stelle nach Sinn und Zweck ihrer Verhaltenssteuerung beabsichtigt.⁴ Handelt der Adressat entgegen der Warnung, hat er nicht mit staatlichen Sanktionsmaßnahmen zu rechnen, er setzt sich aber möglichen Risiken aus,

2 *Brohm*, DVBl. 1994, 133, 134; *Gröschner*, DVBl. 1990, 619, 620; *Schlecht*, Behördliche Warnungen vor gesundheitsgefährdenden Produkten, S. 13; weniger überzeugend erscheint hingegen der Definitionsversuch von *Engel*, Die staatliche Informationstätigkeit in den Erscheinungsformen Warnung, Empfehlung und Aufklärung, S. 11, der auf die strafrechtliche Begriffsbestimmung zurückgreift und eine Warnung als ein „In-Aussicht-Stellen eines künftigen Übels“ versteht, „auf dessen Eintritt der Informierende keinen Einfluss hat.“

3 *Gröschner*, DVBl. 1990, 619, 621 f.

4 *Engel* (Fn. 2), S. 11.

Zechmeister/van der Schoot, Rechtsschutz gegen (Schnell-)Warnungen ZLR 5/2008
im Lebensmittelrecht

die durch die staatliche präventive Bewusstseinsbeeinflussung vermieden werden sollen.⁵

Die Abgrenzung der Warnung zur Empfehlung ist fließend, sie wird daher teilweise⁶ lediglich nach dem Grad ihrer Intensität vorgenommen. Beiden Handlungsformen ist gemein, dass der Informationscharakter wegen des Verhaltensappells in den Hintergrund rückt; Warnungen und Empfehlungen werden als Lenkungs- und Steuerungsmittel eingesetzt, um die Adressaten zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen. Empfehlungen haben hierbei die Vornahme einer bestimmten Handlung zum Ziel.⁷ Die Empfehlung lässt dem Adressaten regelmäßig mehrere Verhaltensalternativen offen und äußert lediglich, welches Verhalten gegenüber anderen Verhaltensmöglichkeiten ihrer Auffassung und Bewertung nach vorzuziehen sei.

Auskünfte sind bloße, rein informative Mitteilungen über tatsächliche Umstände oder rechtliche Verhältnisse.⁸ Behördliche Auskünfte werden im Bereich des Lebensmittelrechts eine wachsende Bedeutung erhalten, da das Verbraucherinformationsgesetz (VIG)⁹ nunmehr verabschiedet und in Kraft getreten ist.¹⁰

Gemeinsam ist allen Formen behördlicher Informationstätigkeit, dass sich der Staat durch seinen Beitrag in den Kommunikationsprozess zwischen privaten Marktteilnehmern einschaltet.¹¹

I. Rechtsnatur von behördlichen Warnungen

Behördliche Warnungen werden als „weiche Steuerungselemente“ angesehen, was als euphemistisch bezeichnet werden kann, da öffentliche Warnungen geeignet sind, betroffene Unternehmen oder ganze Branchen in großem Umfang zu schädigen und weitaus mehr belasten können als imperative Gefahrenabwehrmaßnahmen.¹² Klassische behördliche Warnungen, welche die Öffentlichkeit informieren, zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht im zweipoligen Verwaltungsrechtsverhältnis ergehen, sondern ausschließlich an Dritte (typischerweise Verbraucher) gerichtet sind und gegenüber dem Unternehmen nur „mittelbar“ wirken.¹³

⁵ Engel (Fn. 2), S. 11.

⁶ Gröschner, DVBl. 1990, 619, 621 f.; v. Danwitz, Verfassungsfragen staatlicher Produktempfehlungen, S. 20.

⁷ v. Danwitz (Fn. 6), 24.

⁸ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006, § 9, Rn 62.

⁹ Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz) vom 5. November 2007, BGBl. I 2007, 2558.

¹⁰ Teile des Gesetzes traten erst im Mai 2008 in Kraft, vgl. Art. 4 II des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation, vom 5. November 2007, BGBl. I 2007, S. 2558, 2561. Kritisch zur Kodifikation des Informationsrechts durch den deutschen Gesetzgeber Girmau, Gesetz zur Neuregelung der Verbraucherinformation, ZLR 2006, 651 ff.; Sydow, NVwZ 2008, 481 ff.

¹¹ Schlecht (Fn. 2), S. 12; Philipp, Staatliche Verbraucherinformation, S. 9, 150 ff.

¹² Gegen die Verwendung des Begriffes „weich“ vgl. die Nachweise bei Akkermann, Die Harmonisierung von öffentlichen Warnungen, S. 1.

¹³ Vgl. hierzu etwa Glos, Die deutsche Berufsfreiheit und die europäischen Grundfreiheiten, S. 165.

ZLR 5/2008 *Zechmeister/van der Schoot*, Rechtsschutz gegen (Schnell-)Warnungen im Lebensmittelrecht

Mittelbar deshalb, weil hier das behördliche Ziel nicht auf direktem Wege im klassischen Subordinationsverhältnis über den Verwaltungsbefehl erreicht werden soll, sondern über Dritte, die durch das Verwaltungshandeln gelenkt werden. Da Warnungen keine imperative Handlungsaufforderung beinhalten, fehlt es ihnen auch am für Verwaltungsakte konstitutiven Merkmal der Regelungswirkung.

Adressaten sind überdies nicht die betroffenen Unternehmen als „Störer“, sondern ausschließlich Dritte. Diesen gegenüber kann die Warnung nicht mit öffentlich-rechtlichen Zwangsmitteln durchgesetzt werden, im Falle der Nichtbefolgung stehen keine repressiven Mittel zur Durchsetzung zur Verfügung. Die Verbraucher bleiben rechtlich frei in ihrer Entscheidung, ob sie ihr Verhalten nach der Warnung ausrichten. Formal-juristisch betrachtet mangelt es öffentlichen Warnungen am für befehlende Verwaltungsakte kennzeichnenden Merkmal ihrer Vollstreckbarkeit. Überdies können Warnungen auch nicht wie Verwaltungsakte in Bestandskraft erwachsen.

Aufgrund der fehlenden rechtsverbindlichen Wirkungen und des fehlenden Zwangscharakters werden Warnungen daher zu Recht als Realakte oder als sog. schlichthoheitliches Verwaltungshandeln qualifiziert; teilweise wird dieser Bereich auch als informales oder informationelles Verwaltungshandeln bezeichnet¹⁴. Die Realakte dienen der Publizität und Transparenz; sie wollen über das Medium Information die Selbstverantwortung der Zivilpersonen mobilisieren.¹⁵ Diese Formen der mittelbaren Einwirkung werden auch Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung genannt¹⁶; sie sind Ausdruck des modernen Gewährleistungsstaates.¹⁷

Trotzdem darf dies nicht den Blick dafür verstellen, dass öffentliche Warnungen an die Verbraucher aufgrund des ihnen immanenten Elementes der Verhaltenssteuerung faktisch weitgehend wie rechtlich verbindliche Anordnungen wirken. Der Erfolg einer Warnung entspricht vielfach einem behördlichen Verbot.¹⁸ Produktwarnungen lösen in der Öffentlichkeit oft heftige Reaktionen aus. Das wird vor allem bedingt durch das Zusammenwirken von Amtsautorität und Berichterstattung in den Medien, hierdurch entsteht eine Eigendynamik, die von den staatlichen Stellen auch intendiert wird.

14 Ausführlich zur Qualifizierung von Warnungen als Realakte *Engel* (Fn. 2), S. 26 ff. m.w.N. und *Maurer* (Fn. 8), § 15, Rn. 1 ff.; vgl. hierzu auch *Schulte*, Schlichtes Verwaltungshandeln, S. 17 ff. und S. 25 ff. und *Schlecht* (Fn. 2), S. 9.

15 *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl. 2007, § 57, Rn. 14.

16 *Kloepfer*, Informationsrecht, § 5.

17 *Bumke*, Verw 37 (2004), S. 3 ff.

18 *Maurer* (Fn. 8), § 15, Rn. 12; *Schlecht* (Fn. 2), S. 30.

II. Meldungen im Schnellwarnsystem

1. Allgemeines

Das gemäß Art. 50 BasisVO errichtete Schnellwarnsystem hat seinen Ursprung in der Richtlinie 92/59/EWG¹⁹ über allgemeine Produktsicherheit und soll ein verbessertes und effektiveres Warninstrument der Mitgliedsstaaten, im Falle potentieller Gesundheitsgefahren durch Lebens- und Futtermittel für Verbraucher sein.²⁰

Das Schnellwarnsystem dient dem Austausch und der schnellen Weitergabe von Informationen innerhalb der zuständigen Behörden in den Mitgliedsstaaten der EU. In das auf mehreren Ebenen als Netzwerk organisierte europäische Schnellwarnsystems werden Meldungen über potentiell gesundheitsschädliche Lebensmittel aus den Mitgliedstaaten eingespeist; hierdurch soll eine unverzügliche Verbreitung dieser Meldungen an alle am Netz beteiligten Staaten ermöglicht werden.²¹

Das genaue Verfahren ist in Deutschland in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel und Futtermittel sowie für Meldungen über Futtermittel (AVV SWS) geregelt²² und präzisiert im Wesentlichen die recht allgemein gehaltenen Vorschriften der BasisVO.

Die in Deutschland zuständige Behörde, in den meisten Fällen wird das eine zuständige Überwachungsbehörde eines Bundeslandes sein, muss den Entwurf einer Meldung für das Schnellwarnsystem erstellen und an die für Meldungen im Rahmen des Schnellwarnsystems zuständige Kontaktstelle des Bundeslandes weiterleiten, in der das Lebensmittelunternehmen seinen Sitz hat (Sitzland).²³ Die zuständige Kontaktstelle des Sitzlandes vervollständigt die Meldung und leitet sie schließlich an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) weiter. Das BVL ist gemäß § 1 BVLÜL die nationale Kontaktstelle im Rahmen des Schnellwarnsystems und überprüft die eingehenden Meldungen auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit. Sie leitet sie an die Europäische Kommission weiter (sog. „Upstream-Flow“). Die EU-Kommission leitet die Meldungen dann an alle am Netz beteiligten Staaten weiter.

Die AVV SWS unterscheidet zwischen vier Kategorien von Meldungen: Warnmeldungen, Informationsmeldungen, Folgemeldungen und Nachrichten. Warnmeldung sind Informationen, aus denen sich ein unmittelbarer Handlungsbedarf ergibt, da von einem Lebensmittel im Verkehr eines der am Schnellwarnnetz beteiligten Staaten ein

19 Voit, ZLR 2008, 516 ff.

20 Der vorliegende Beitrag beschränkt sich dabei auf Meldungen über Lebensmittel im Rahmen des Schnellwarnsystems.

21 Erläuterungen zum Schnellwarnsystem unter www.bvl.bund.de; hierzu Kraft, ZLR 2008, 257, 258.

22 Bundesanzeiger 2005, Nr. 245, S. 17096.

23 Gemäß § 3 I AVV SWS sind Kontaktstellen die in den Bundesländern für die Entgegennahme und Weiterleitung der Meldungen zuständigen Stellen sowie das Bundesministerium für Verteidigung.

ZLR 5/2008 *Zechmeister/van der Schoot*, Rechtsschutz gegen (Schnell-)Warnungen im Lebensmittelrecht

unmittelbares oder mittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit ausgeht.²⁴ Informationsmeldungen betreffen Lebensmittel die sich nicht im Verkehr eines der am Schnellwarnnetz beteiligten Staaten befinden und lösen somit keinen Handlungsbedarf aus.²⁵ Folgemeldungen sind in das Schnellwarnsystem eingespeiste zusätzliche Informationen zu einer Warn- oder Informationsmeldung.²⁶ Nachrichten sind alle Informationen, die keine Warn- oder Informationsmeldung sind, aber dennoch von Interesse für die am Schnellwarnnetz beteiligten Staaten sind.²⁷

Die Europäische Kommission entscheidet über die Einstellung in das EU-Schnellwarnsystem und verwaltet das System. Mit der Einstellung in das Schnellwarnsystem werden die Informationen an die nationalen Kontaktstellen aller beteiligten Staaten weitergeleitet.²⁸ Die beteiligten Behörden übermitteln ihrerseits die von Ihnen ergriffenen Maßnahmen, z. B. eine Rückrufaktion oder die Informierung der Öffentlichkeit.

Im Gegensatz zu einer öffentlichen Warnung im Rahmen des § 40 LFGB ist das betroffene Lebensmittelunternehmen vor Einstellung der Warnung nicht anzuhören. Gemäß § 9 IV AVV SWS ist das Lebensmittelunternehmen über die Schnellwarnung lediglich zu unterrichten. Die Norm lässt aber offen, wann das zu Geschehen hat. Aus rechtsstaatlichen Erwägungen sollte die Unterrichtung vor der Einstellung der Schnellwarnung erfolgen, um dem betroffenen Unternehmen die Chance der Kooperation zu geben, den Sachverhalt aufzuklären oder Stellung zu beziehen.

Die im Schnellwarnsystem eingestellten Meldungen unterliegen den Vertraulichkeitsregeln des Art. 52 i.V.m. Art. 10 BasisVO und werden anonymisiert im Internet veröffentlicht.²⁹ Weder der Hersteller noch das betroffene Lebensmittel werden genannt.

Gehen die Meldungen von einem anderen Mitgliedsland der EU aus, erhält das BVL die Meldung von der Europäischen Kommission und leitet sie an alle die Kontaktstellen der Bundesländer weiter (Downstream-Flow). In diesem Fall müssen die zuständigen Kontaktstellen die Meldungen auswerten und evtl. eine Weiterleitung an zuständige Behörden veranlassen.

Ob konkrete Maßnahmen aufgrund einer Schnellwarnung von den jeweiligen Behörden ergriffen werden, richtet sich in Deutschland nach den Vorschriften des LFGB und in den anderen Staaten nach den entsprechenden nationalen Vorschriften. Insbe-

24 Vgl. § 3 IV a) AVV SWS.

25 Vgl. § 3 IV b) AVV SWS.

26 Vgl. § 3 IV c) AVV SWS.

27 Vgl. § 3 IV d) AVV SWS.

28 *Kraft*, ZLR 2008, 257, 258.

29 Die wöchentlichen Schnellwarnmeldungen sind auf der Website des BVL, (http://www.bvl.bund.de/nn_926776/DE/01__Lebensmittel/01__Sicherheit__Kontrollen/02__Schnellwarnsysteme/) (http://www.bvl.bund.de/nn_926776/DE/01__Lebensmittel/01__Sicherheit__Kontrollen/02__Schnellwarnsysteme/schnellwarnsysteme__node.html) und der EU-Kommission: (http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm) einsehbar.

sondere haben die Behörden die Möglichkeit, die Öffentlichkeit auch über das betroffene Produkt und den Hersteller zu informieren, aber auch andere Maßnahmen, etwa ein Rückruf, sind denkbar.

2. Rechtsnatur der Schnellwarnung

Eine Meldung im EU-Schnellwarnsystem unterscheidet sich grundsätzlich von der weiter oben erläuterten klassischen öffentlichen Warnung, da sie sich zunächst nur an einen EU-weiten behördeninternen Adressatenkreis richtet. Im Gegensatz zu einer klassischen öffentlichen Warnung wird die Öffentlichkeit nur soweit informiert, wie es notwendig ist, in der Regel daher ohne Nennung des Hersteller- oder Produktnamens. Die anonymisierte Informierung der Öffentlichkeit enthält somit keine Handlungsempfehlung an die Verbraucher und ist nicht geeignet, das Verhalten der Öffentlichkeit effektiv zu beeinflussen oder gar wie ein Verbot zu wirken.

Allerdings sind die Meldungen geeignet, die Adressaten, also die an dem Schnellwarnnetz beteiligten Behörden, zum Handeln zu bewegen. Während Informationsmeldungen, Folgemeldungen und Nachrichten normalerweise keinen unmittelbaren Handlungsbedarf auslösen, ergibt sich bei Warnmeldungen immer ein Handlungsbedarf, da ein unmittelbares oder mittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit angenommen wird.

Eine Warnmeldung im Schnellwarnsystem ist somit nicht vergleichbar mit einer herkömmlichen öffentlichen Warnung, da sie lediglich die Möglichkeit weiterer Maßnahmen in sich birgt, nicht aber klare Handlungsanweisungen an die Adressaten gibt. Die jeweils am Netz beteiligten Staaten werden den Sachverhalt selbst prüfen müssen und insbesondere zunächst festzustellen haben, ob mit dem Risiko einer Gesundheitsgefährdung behaftete Lebensmittel überhaupt in ihrem Zuständigkeitsbereich in den Verkehr gebracht wurden. Bis Maßnahmen ergriffen werden, entfaltet die Warnmeldung keine relevante Außenwirkung. Insofern ist die Warnmeldung als Empfehlung an die betroffenen Behörden einzustufen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Von einem reinen Verwaltungsinternum unterscheidet sie sich bereits darin, dass die Öffentlichkeit zwingend über die Schnellwarnung zu informieren ist, auch wenn das regelmäßig anonymisiert geschieht. Da die Warnmeldung die Handlungsempfehlung beinhaltet, behördliche Maßnahmen zu ergreifen, ist auch regelmäßig eine Außenwirkung mit ihr verbunden, auch wenn die konkreten Maßnahmen noch zu bestimmen sind. Die Warnmeldung ist somit ein Realakt und keine rein behördeninterne Maßnahme.

C. Rechtsverletzungen durch Warnungen

I. Rechtsverletzungen durch öffentliche Warnungen

1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht

Es ist anerkannt, dass Grundrechte nicht nur durch Gesetze, Verwaltungsakte oder Judikate, sondern auch durch Realakte beeinträchtigt werden können.³⁰ Grundrechtsbeeinträchtigungen können sich auch durch öffentliche Akte ergeben, die auf faktisch-mittelbaren Beeinträchtigungen beruhen.

Das BVerfG hatte zuletzt in den Entscheidungen *Glykol*³¹ und *Osho*³² aus dem Jahre 2002 Gelegenheit zur Darlegung, wann warnende und kritische Äußerungen als Grundrechtseingriffe anzusehen sind. Das Gericht hat hier den Begriff des „funktionalen Äquivalents“ zum herkömmlichen Eingriff geprägt. Hierdurch wird der Tatsache Rechnung getragen, dass staatliche Informationen in Form von Warnungen einerseits zwar bewusst als Steuerungselemente eingesetzt werden, andererseits aber ausschließlich die Verhaltenslenkung Dritter bezwecken können. Die in der Literatur vielfach geübte Kritik³³ hieran erscheint überzogen, die Formulierung bringt angemessen zum Ausdruck, dass der Staat nicht selbst den Verkauf der Waren verhindert, sondern dieses Ergebnis über Dritte erzielt wird. Das entspricht zwar in vielen Fällen faktisch einem Verbot, keineswegs aber besteht völlige Wirkungsgleichheit.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG stellt eine öffentliche Warnung der Verbraucher einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 12 GG dar, wenn die rechtlichen Vorgaben für staatliches Handeln (Zuständigkeit, Richtigkeit, Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit) nicht eingehalten werden.

Sofern diese Vorgaben eingehalten werden, wird ein Eingriff verneint. Art. 12 GG schützt danach nicht vor der Verbreitung von inhaltlich zutreffenden und unter Beachtung des Gebots der Sachlichkeit sowie in angemessener Zurückhaltung formulierten Informationen durch einen Träger der Staatsgewalt. Dass das Postulat der inhaltlichen Richtigkeit von Informationen zu beachten ist, bedarf insoweit keiner Erläuterung. Das BVerfG führt in diesem Zusammenhang allerdings aus, dass der Träger der Staatsgewalt zur Verbreitung von Informationen unter besonderen Voraussetzungen auch dann berechtigt sein kann, wenn ihre Richtigkeit noch nicht abschlie-

30 BVerwG, NJW 2006, 1303; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte Staatsrecht II, 23. Aufl. 2007, Rn. 246.

31 BVerfG, NJW 2002, 2621 ff. = ZLR 2002, S. 614-631; zum Hintergrund der *Glykol*-Entscheidung v. *Danzwitz* (Fn. 6), S. 30.

32 BVerfG, NJW 2002, S. 2626. Die beiden am selben Tag veröffentlichten Entscheidungen nehmen vielfach aufeinander Bezug und müssen zusammen gelesen werden. Die *Glykol*-Entscheidung, die die Verbreitung marktbezogener Informationen betrifft, weist aber unzweifelhaft eine größere Sachnähe zu den hier interessierenden staatlichen Warnungen vor Lebensmitteln auf.

33 Vgl. nur *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 (6); kritisch zu den Entscheidungen auch *Huber*, JZ 2003, 290 ff.

hend geklärt ist. In derartigen Fällen hänge die Rechtmäßigkeit der staatlichen Informationstätigkeit davon ab, ob der Sachverhalt vor seiner Verbreitung im Rahmen des Möglichen sorgsam und unter Nutzung verfügbarer Informationsquellen, gegebenenfalls auch unter Anhörung Betroffener, sowie in dem Bemühen um die erreichbare Verlässlichkeit aufgeklärt worden ist.

Verbleiben dennoch Unsicherheiten in tatsächlicher Hinsicht, sei der Staat an der Verbreitung der Informationen gleichwohl jedenfalls dann nicht gehindert, wenn es im öffentlichen Interesse liege, dass die Marktteilnehmer über einen für ihr Verhalten wichtigen Umstand, etwa ein Verbraucherrisiko, aufgeklärt werden. In solchen Fällen sei es angezeigt, die Marktteilnehmer auf verbleibende Unsicherheiten über die Information hinzuweisen, um sie in die Lage zu versetzen, selbst zu entscheiden, wie sie mit der Ungewissheit umgehen wollen.³⁴

Eine Grundrechtsbeeinträchtigung liegt nach dem BVerfG hingegen dann vor, wenn eine staatliche Information unrichtig ist oder unsachlich vorgebracht wird. Ein Grundrechtseingriff ist hiernach überdies dann zu bejahen, wenn sich eine Information im Nachhinein als unrichtig erweist und dennoch weiterverbreitet oder nicht korrigiert wird, obwohl sie für das Marktverhalten weiter von Belang ist.³⁵ Es handelt sich bei den vom BVerfG aufgeführten Kriterien indes weniger um spezifische, nur mit dem Schutz der Berufsfreiheit verbundene, und für die Bejahung eines Eingriffs in Art. 12 GG erforderliche Anforderungen. Vielmehr stellen diese Kriterien allgemeine Vorgaben für rechtsstaatliches Handeln dar, was auch für die im Folgenden aufzuführenden, weiter zu fordernden Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit staatlichen Informationshandelns Geltung beansprucht.

Daneben kommt eine Beeinträchtigung von Art. 14 GG in der Ausprägung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nicht in Betracht.³⁶ Art. 14 I GG erfasst nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, nicht aber in der Zukunft liegende Chancen und Verdienstmöglichkeiten.³⁷ Beeinträchtigungen der Absatzmöglichkeiten infolge der staatlichen Informationstätigkeit stellen keine Verletzung von Art. 14 GG dar.³⁸ Zwar fällt unter den Schutz des Art. 14 I GG grundsätzlich auch das Recht des Eigentümers, sein Eigentum zu veräußern. In dem Recht, ihr Produkt auf dem Markt anzubieten, werden die Produkthersteller durch die staatliche Informationstätigkeit aber nicht eingeschränkt. Beeinträchtigt wird die tatsächliche Möglichkeit, die Produkte weiterhin zu verkaufen und damit die Chance einen gewinnbringenden Absatz zu realisieren. Während die rechtliche Befugnis, Sachen zum Verkauf anzubieten, zum erworbenen und über Art. 14 I GG geschützten Bestand

³⁴ BVerfG, NJW 2002, 2621, 2624.

³⁵ BVerfG, NJW 2002, 2621, 2624.

³⁶ Dies ergibt sich ausdrücklich aus der Entscheidung des BVerfG, NJW 2002, 2621, 2625.

³⁷ BVerfG, NJW 1985, 1385; BVerfG, NJW 2002, 2621, 2625.

³⁸ BVerfG, NJW 2002, 2621, 2625.

zu rechnen ist, gehört die tatsächliche Absatzmöglichkeit nicht zu dem bereits Erworbenen, sondern zur Erwerbstätigkeit.³⁹ Auch wenn bloße Umsatz- und Gewinnchancen oder tatsächliche Gegebenheiten für ein Unternehmen von erheblicher Bedeutung sind, werden sie vom Grundgesetz eigentumsrechtlich nicht dem geschützten Bestand des einzelnen Unternehmens zugeordnet. Insoweit liegt kein Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb vor. Dies gilt auch im Hinblick auf den Unternehmensruf. Dieser wird durch Art. 14 GG jedenfalls insoweit nicht geschützt, als es sich um Chancen und günstige Gelegenheiten handelt.⁴⁰ Der Unternehmensruf stellt sich am Markt durch die Leistungen und Selbstdarstellungen des Unternehmens einerseits und durch die Bewertung der Marktteilnehmer andererseits immer wieder neu her und ist damit ständiger Veränderung unterworfen. Art. 14 GG schützt nur normativ zugeordnete Rechtspositionen, nicht aber das Ergebnis situativer Einschätzungen der Marktbeteiligten.

2. Rechtsprechung des BVerwG

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat sich in einer Reihe von Entscheidungen⁴¹ mit der Zulässigkeit staatlicher Warnungen beschäftigt. In diesen Entscheidungen wird die Frage eines Grundrechtseingriffes ebenfalls relevant. Gestützt auf das jeweilige Grundrecht kann der Betroffene im Wege des öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs Unterlassung verlangen. Der öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch setzt einen hoheitlichen rechtswidrigen Eingriff in eine subjektiv-öffentliche Rechtsposition – insbesondere Grundrechte – voraus.⁴²

In BVerwGE 82, S. 76 ff. hat das Gericht nähere Ausführungen zu den generellen Zulässigkeitsvoraussetzungen von Warnungen gemacht. Diese ergeben sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Grundrechtseingriffe auf das jeweils erforderliche und zumutbare Maß beschränkt. Danach muss für die Warnung ein hinreichender Anlass bestehen; ein solcher Anlass besteht dann, wenn eine Gefahr für die zu schützenden Rechtsgüter vorliegt. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für staatliche Warnungen ähneln damit den polizeirechtlichen Eingriffstatbeständen.⁴³ Hier wie dort kann nicht nur eine konkrete, sondern auch eine abstrakte Gefahr Anlass zu Schutzmaßnahmen geben. Der Staat braucht sich bei seiner Warnung nicht auf die Mitteilung von Tatsachen zu beschränken. Vielmehr kann er aus den mitgeteilten Tatsachen im Interesse einer wirksamen Warnung der Öffentlichkeit auch selbst wertende Schlussfolgerungen ziehen. Er muss sich allerdings, da staatliche Meinungsäußerungen generell dem Gebot der Sachlichkeit unterstehen auch insoweit unnötiger

39 BVerfG, NJW 2002, 2621, 2625.

40 BVerfG, NJW 2002, 2621, 2625.

41 BVerwG, NJW 2006, 1303; BVerwGE 87, 37; BVerwGE 82, 76; BVerwGE 71, 183.

42 Vgl. BVerwG, NJW 2006, 1303; BVerwGE 82, 76, 77/78.

43 BVerwGE 82, 76.

Abwertungen enthalten.⁴⁴ Wegen des hohen Rangs der zu schützenden Rechtsgüter kann unter Umständen sogar – wieder ähnlich wie im Polizeirecht – schon der begründete Verdacht einer Gefahr ausreichen, um Schutzmaßnahmen in Form eines Hinweises oder einer Warnung zu rechtfertigen. Auch dann muss der Staat aber die Umstände, aus denen er die Notwendigkeit der Warnung herleitet, zutreffend wiedergeben und unsachliche oder aggressive Wertungen vermeiden.⁴⁵

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat in einer Entscheidung,⁴⁶ die die Zulässigkeit von Warnhinweisen im technischen Arbeitsschutz betraf, auf die vom BVerwG herausgebildeten Kriterien zurückgegriffen. Danach sind, wenn keine ausdrücklichen Voraussetzungen normiert sind, Warnhinweise nur zulässig, a) wenn sie von der zuständigen Behörde ausgesprochen werden, b) wenn ein hinreichender Anlass für die Warnung besteht, insbesondere Gefahr im Verzug ist, c) die Warnhinweise im wesentlichen zutreffend sind und keine unsachlichen oder aggressiven Wertungen enthalten und d) der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.⁴⁷

II. Rechtsverletzungen durch Meldungen im Schnellwarnsystem

Es stellt sich die Frage, ob die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG sich ohne weiteres auch auf Meldungen im Schnellwarnsystem übertragen lässt. Prinzipiell gelten auch für Meldungen im Schnellwarnsystem die gleichen Anforderungen wie für öffentliche Warnungen. Daher: Fehlt es an den Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm, handelt eine unzuständige Behörde, sind die Warnhinweise unzutreffend oder ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt, so ist die Meldung grundsätzlich rechtswidrig und nach der Rechtsprechung des BVerfG ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 12 GG denkbar.

Fraglich ist dagegen, ob Meldungen im Schnellwarnsystem mit öffentlichen Warnungen ohne weiteres gleichgesetzt werden können. Wie weiter oben erläutert erhalten die Behörden der am Netz beteiligten Staaten vollumfängliche Informationen über den Meldevorgang. Die Öffentlichkeit erfährt lediglich anonymisiert von den Meldungen und kann ohne weitere Informationen nicht erkennen, welches Produkt und welcher Hersteller von der Schnellwarnung betroffen sind. Ein Imageschaden oder Wettbewerbsnachteile sind unmittelbar aus der Meldung selbst nicht zu befürchten, solange die beteiligten Behörden ihrer Verschwiegenheitspflicht nachkommen.

Aufgrund einer Warnmeldung können sich allerdings behördliche Maßnahmen, insbesondere die Informierung der Öffentlichkeit, durch die zuständigen Behörden ergeben. Unstreitig können diese Maßnahmen erhebliche Nachteile für die betroffenen

44 BVerwGE 82, 76, 83.

45 BVerwGE 82, 76, 84.

46 HessVGH 18.05.1995, 8 TG 359/95 – juris

47 HessVGH (Fn. 46).

Lebensmittelunternehmen nach sich ziehen. Es stellt sich somit die Frage, ob die Gefahr, dass aufgrund einer Warnmeldung weitere behördliche Maßnahmen, sei es auch in einem anderen europäischen Land, veranlasst werden, ausreichend ist, um eine rechtserhebliche Rechtsverletzung zu begründen.

Diese Frage ist zu bejahen. Zwar ist es nicht gesichert, ob und in welcher Form eine Behörde Maßnahmen aufgrund einer Warnmeldung ergreift, aber bereits die Möglichkeit von Nachteilen aufgrund der Warnmeldung, ist als Grundrechtsbeeinträchtigung zu qualifizieren. Insofern sind Warnmeldungen regelmäßig als grundrechtserhebliche Eingriffe in die Rechte der betroffenen Lebensmittelunternehmen zu qualifizieren.

Informations- und Folgemeldungen sowie Nachrichten dürften in der Regel dagegen nicht ausreichend sein, um einen rechtserheblichen Nachteil hervorzurufen, weil aufgrund dieser Meldungen normalerweise keine weiteren behördlichen Maßnahmen veranlasst werden.

Demnach wird nur eine Warnmeldung immer behördliche Maßnahmen nach sich ziehen und somit mit sehr großer Wahrscheinlichkeit auch zu Eingriffen in Rechte des Lebensmittelunternehmens führen. Gerade im Falle von inhaltlich falschen Informationen, die durch das Schnellwarnsystem im ganzen Netz verbreitet werden, vergrößert sich die Gefahr, dass die Fehlinformationen doch irgendwie an die Öffentlichkeit gelangen. Es ist zumindest ein Fall bekannt, in dem Einsicht über eine Website einer tschechischen Behörde in die eingestellten Warnmeldungen deutscher Behörden zu mit Dioxinen und PCP verseuchtem Guarkernmehls über eine gewöhnliche Google Suche genommen werden konnte.⁴⁸

Hiergegen könnte argumentiert werden, dass den Behörden der anderen am Schnellwarnsystem beteiligten Staaten die Möglichkeit verwehrt wird, den Sachverhalt nach den eigenen nationalen Vorschriften zu bewerten.⁴⁹ Dieses Argument greift nicht, denn durch die Weitergabe der Meldung können dem Lebensmittelunternehmen Nachteile entstehen, welche im Rechtsschutzverfahren gegen die eigentlichen behördliche Maßnahmen nicht mehr auszugleichen sind.⁵⁰ Hinzu kommt, dass es für das betroffene Unternehmen ungleich erschwert wird, Rechtsschutz zu erlangen, da es möglicherweise in mehreren Mitgliedsstaaten gleichzeitig gegen Maßnahmen vorgehen muss. Das Handeln deutscher Behörden muss sich an den geltenden Rechtsvorschriften messen lassen und rechtswidrige Eingriffe in Rechte Dritter müssen gegebenenfalls durch die Gerichte unterbunden werden können und zwar so, dass jeder weitere Schaden an den Rechtsgütern des Betroffenen verhindert wird.

48 Auf entsprechenden Hinweis an die EU-Kommission wurden die Informationen innerhalb einer Stunde von der tschechischen Behörden-Website entfernt.

49 *Kraft*, ZLR 2008, 257, 260.

50 *Voit*, ZLR 2008, 516, 522 mit Verweise auf BVerwG, NVwZ-RR 2000, 760 f.

D. Rechtsschutz gegen behördliche (Schnell-)Warnungen

Bereits in einer Vielzahl von Fällen sind Lebensmittelunternehmen gegen behördliche Warnungen aller Art vorgegangen. Erst in jüngerer Zeit haben sich vereinzelt instanzgerichtliche Entscheidungen⁵¹ mit der Problematik des Rechtsschutzes gegen Warnungen im europäischen Schnellwarnsystem beschäftigt.

Den Lebensmittelunternehmen stehen verschiedene Rechtsschutzmöglichkeiten gegen behördliche Warnungen zur Verfügung. Hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten gibt es keine Unterschiede zwischen der klassischen öffentlichen Warnung und einer Warnmeldung im Schnellwarnsystem. Wie oben aufgezeigt ist das Rechtsschutzbedürfnis im Falle von Warnmeldungen in der Regel gegeben, da bereits die Möglichkeit von belastenden behördlichen Maßnahmen ausreichend ist, um dieses zu begründen.⁵²

Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten ist hierbei immer eröffnet, da es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit kraft Sachzusammenhangs handelt. Die in Frage kommenden Rechtsschutzoptionen richten sich einerseits nach dem Rechtsschutzziel (dem Klage- oder Antragsbegehren), andererseits nach dem Zeitpunkt, zu welchem der Rechtsschutz begehrt wird.

I. Vorläufiger Rechtsschutz

Um die Veröffentlichung einer behördlichen Warnung oder das Einstellen einer Warnmeldung in das Schnellwarnsystem verhindern zu können, kommt ausschließlich ein Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz in Frage. Wie oben erläutert handelt es sich bei einer behördlichen Warnung bzw. einer Warnmeldung nicht um einen Verwaltungsakt, sondern um einen Realakt.

Ein gegen die „Warnung“ eingelegtes Rechtsmittel entfaltet keine aufschiebende Wirkung und hindert somit die Behörde nicht die Warnung zu veröffentlichen oder in das Schnellwarnsystem einzustellen. Das hat zur Folge, dass die einzige Möglichkeit, die Veröffentlichung der Warnung noch im Ansatz zu verhindern, darin besteht, eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO zu erwirken. Ein Antrag gemäß § 80 V VwGO scheidet aus, da die Meldung kein Verwaltungsakt ist.

Der vorläufige Rechtsschutz entspricht in vielen Fällen dem Rechtsschutzersuchen der Lebensmittelunternehmen am ehesten, weil das Abwarten eines Hauptsacheverfahrens vor allem angesichts drohender Imageverluste oder massiver Umsatzeinbußen kaum in Frage kommen dürfte. Effektiver Rechtsschutz kann hier in Anbetracht

51 BayVGh, 14.11.2007 – 25 CE 07.2990 – juris; OVG Lüneburg, ZLR 2008, 249 ff. (beides Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes); VG Braunschweig, 16.11.2007, Az: 5 B 273/07.

52 Vgl. C. II.

der Tatsache, dass sich das verwaltungsgerichtliche Hauptsacheverfahren häufig zeitlich sehr in die Länge zieht, faktisch nur im Eilverfahren gewährleistet werden.

1. Allgemeines

Da es sich bei dem staatlichen Informationshandeln wie oben dargelegt um Eingriffsakte ohne VA-Qualität handelt, ist als Rechtsbehelf die einstweilige Anordnung gemäß § 123 IVwGO statthaft.⁵³ Bei dem Abwehr- bzw. Unterlassungsbegehren handelt es sich um eine Sicherungsanordnung (§ 123 I S. 1 VwGO), weil es um die Sicherung eines bestehenden Zustandes geht.⁵⁴ Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Anordnung ist, dass der Antragsteller neben dem Bestehen eines zu sichernden Rechts, dem sog. Anordnungsanspruch, einen Anordnungsgrund, also die Notwendigkeit einer vorläufigen Regelung, glaubhaft machen kann. Für das Vorliegen eines Anordnungsgrundes wird überwiegend vorausgesetzt, dass es dem Antragsteller unter Abwägung seiner eigenen Interessen einerseits, den öffentlichen Interessen und den Interessen Dritter andererseits, nicht zugemutet werden kann, die Entscheidung in der Hauptsache abzuwarten.⁵⁵ Bei der Abwägung sind auch die Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache zu berücksichtigen.⁵⁶ Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt hierbei nicht in Betracht, wenn die Hauptsacheklage offensichtlich unbegründet ist; die einstweilige Anordnung wird in der Regel ergehen, wenn die Hauptsacheklage offensichtlich begründet erscheint.⁵⁷

Die Glaubhaftmachung (§ 123 III i. V. m. § 920 II ZPO) bezieht sich auf den Nachweis von *Tatsachen*, also auf die tatsächlichen Voraussetzungen des Erlasses einer einstweiligen Anordnung, während Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund die *rechtlichen* Voraussetzungen darstellen.⁵⁸ Das Erfordernis der Glaubhaftmachung reduziert in der Sache lediglich das Maß der richterlichen Überzeugung bezüglich tatsächlicher Fragen. Anders als im Hauptverfahren genügt die überwiegende Wahrscheinlichkeit des Vorliegens eines behaupteten Umstandes.⁵⁹

Der Anordnungsgrund steht in diesem System für den Anlass der einstweiligen Anordnung und manifestiert die Eilbedürftigkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes, die ein Zuwarten auf die Hauptsacheentscheidung nicht erlaubt; maßgeblich sind für

53 Vgl. etwa *Schoch*, Jura 2002, 318, 320.

54 *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 11. Aufl. 2007, Rn. 1025.

55 *Kopp/Schenke*, VwGO, 14. Aufl. 2007, § 123, Rn. 26; *Schenke* (Fn. 54), Rn. 1033; anders *Finkelnburg/Dombert/Külpmann*, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 5. Aufl. 2008, Rn. 169, die für eine Interessenabwägung im Rahmen des Anordnungsgrundes hier keinen Raum sehen.

56 *Schenke* (Fn. 53), Rn. 1033; *Würtenberger*, Verwaltungsprozessrecht, 2. Aufl. 2006, Rn. 548; BayVG, 14.11.2007 – 25 CE 07.2990: „...nach Erfolgswahrscheinlichkeit gewichtete[n] gerichtliche[n] Interessenabwägung...“

57 *Würtenberger* (Fn. 56), Rn. 548.

58 *Mückl*, JA 2000, 329, 333; *Schoch*, Jura 2002, 318, 323.

59 *Mückl*, JA 2000, 329, 334.

Zechmeister/van der Schoot, Rechtsschutz gegen (Schnell-)Warnungen ZLR 5/2008
im Lebensmittelrecht

die Beurteilung im konkreten Fall der Faktor „Zeit“ und die damit verbundenen Folgen.⁶⁰ Die Bejahung des Anordnungsgrundes verlangt das Vorliegen einer besonderen Dringlichkeit der Sache.⁶¹ Die Dringlichkeit der Sache kann in den Fällen behördlicher Warnungen vor Lebensmitteln, die erhebliche Umsatzeinbußen und Beschädigungen der Reputation zur Folge haben, de facto nicht ausgeschlossen werden. Je schneller aus Sicht des Unternehmens das staatliche Handeln unterbunden wird, desto geringer sind die daraus erwachsenen Nachteile oder Schäden.

Die genannte Interessenabwägung indes wird nur dann zugunsten des Antragstellers ausfallen, wenn die Klage in der Hauptsache offensichtlich begründet ist, also wenn die Warnung wiederum eindeutig rechtswidrig ist. Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat demnach nur Aussicht auf Erfolg, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass die Warnung aufgrund inhaltlich falscher Annahmen erlassen wird, die rechtlichen Voraussetzungen für die Warnung nicht vorliegen, die Warnung selbst inhaltlich falsch ist bzw. die Bekanntgabe der Warnung unverhältnismäßig ist.

Erschwerend ist hierbei für das Lebensmittelunternehmen in Ansatz zu bringen, dass es sich bei Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes um summarische Verfahren handelt, bei denen Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund vom Antragsteller glaubhaft zu machen sind. Wie bereits dargelegt ist im Rahmen der Abwägung, bei der die Vor- und Nachteile zu berücksichtigen sind, die sich ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung ergäben, zudem nicht nur auf den Antragsteller, sondern auch auf öffentliche Interessen abzustellen.

Weil im Fall des Lebensmittelrechts vor allem Gesundheitsrisiken der Verbraucher in Rede stehen, sind Interessen dritter Personen, nämlich der Verbraucher, nicht nur tangiert; sie stehen vielmehr im Vordergrund. Der Staat hat hier seiner aus den Grundrechten erwachsenden Schutzpflicht⁶² nachzukommen. Das sind für sich bereits gewichtige Gründe für die Ablehnung des Anordnungsgrundes. Flankiert wird dies noch dadurch, dass die Rechtsprechung des BVerfG die Verbreitung von Informationen schon dann für zulässig erachtet, wenn ihre Richtigkeit noch nicht abschließend geklärt ist.⁶³ Angesichts dieser Prämisse bedarf es umgekehrt seitens des Antragstellers somit hoher Anforderungen, den Anordnungsanspruch positiv glaubhaft zu machen.

2. Vorläufiger Rechtsschutz gegen Schnellwarnungen

Auch gegen eine geplante Warnmeldung im Rahmen des Schnellwarnsystems kann eine einstweilige Anordnung, welche die Einspeisung der Warnmeldung in das

60 *Schoch*, Jura 2002, 319, 323; *Mückl*, JA 2002, 329, 333.

61 Vgl. etwa VGH Mannheim, NVwZ-RR 2000, 162, 164.

62 Eingehend zu der Schutzpflichten des Staates *Pieroth/Schlink* (Fn. 30), Rn. 82 ff; aus der Rechtsprechung jüngst etwa BVerfG, NJW 2006, 1261, 1263.

63 BVerfG, NJW 2002, 2621, 2624.

ZLR 5/2008 *Zechmeister/van der Schoot*, Rechtsschutz gegen (Schnell-)Warnungen im Lebensmittelrecht

Schnellwarnsystem vorläufig verbietet, beantragt werden.⁶⁴ Die mit entsprechenden Anträgen befassten Verwaltungsgerichte haben die Zulässigkeit eines Antrags gemäß § 123 VwGO bejaht.⁶⁵

Der frühestmögliche Zeitpunkt, die Entstehung einer Warnmeldung im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes zu verhindern, wäre bereits die Weiterleitung des Entwurfs der Warnmeldung der Behörde im Befundbundesland an die zuständige Kontaktstelle im Bundesland, in der das Lebensmittelunternehmen seinen Sitz hat (Sitzland). Da es sich aber hierbei lediglich um einen Entwurf einer Warnmeldung handelt und erst die zuständige Kontaktstelle für Schnellwarnung im Sitzland die Warnmeldung in das Schnellwarnsystem einstellt, ist es fraglich, ob der Entwurf der Warnmeldung nicht als reines Verwaltungsinternum zu betrachten und daher noch keine Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen. Hinzu kommt, dass erst die Kontaktstelle gemäß § 5 I i.V.m. § 7 AVV SWS verpflichtet ist zu prüfen, ob die Kriterien für Meldungen im Schnellwarnsystem vorliegen.

Demnach sollte der Antrag auf einstweilige Anordnung darauf gerichtet sein, die Einstellung der Warnmeldung durch die Kontaktstelle zu verhindern, bevor diese die Warnmeldung an das BVL weiterleitet.

Scheitern könnte die Zulässigkeit einer einstweiligen Anordnung am Rechtsschutzbedürfnis.⁶⁶ In dieser Phase fehlt es, so ließe sich argumentieren, an einer hinreichend konkretisierten Möglichkeit einer Rechtsverletzung, da hier noch nicht auszumachen ist. Überdies sind die Meldungen in diesem Verfahrensstadium nicht dazu bestimmt, Außenwirkung zu entfalten; sie sind nur Teil eines mehrstufigen Verfahrens, an dessen Ende die Einstellung der Meldung in das Schnellwarnsystem steht.

Auch ein anderer Gesichtspunkt könnte gegen die Zulässigkeit eines derartigen Rechtsschutzbegehrens sprechen: So steht es im Widerspruch mit dem ureigenen Zweck des Schnellwarnsystems – schnelle und effektive europaweite Information über von Lebensmitteln ausgehende gesundheitliche Gefahren sowie Sicherung der raschen und zuverlässigen Weiterverbreitung in den Mitgliedstaaten – ,wenn auf allen Ebenen die Weitergabe der Meldung durch verwaltungsgerichtliche Intervention blockiert werden könnte. Dies gilt vor allem auch im Hinblick auf Fälle, die neben Deutschland noch einen weiteren Mitgliedstaat betreffen. Bei einer gerichtlichen Untersagung wären die Behörden aus anderen Mitgliedstaaten von vornherein der Möglichkeit beraubt, einen Sachverhalt eigenständig zu bewerten und gegebenenfalls Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher zu ergreifen.⁶⁷

64 *Voit*, ZLR 2008, 516 ff.

65 BayVGH, 14.11.2007 – 25 CE 07.2990 – juris; OVG Lüneburg, ZLR 2008, 249 ff. (beides Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes); VG Braunschweig, 16.11.2007, Az: 5 B 273/07.

66 Zum Rechtsschutzbedürfnis bei der einstweiligen Anordnung *Schoch* in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, VwGO, § 123, Rn. 120 ff.

67 Hierauf weist *Kraft* ZLR 2008, 257 (260) hin.

Zechmeister/van der Schoot, Rechtsschutz gegen (Schnell-)Warnungen ZLR 5/2008
im Lebensmittelrecht

Insoweit spricht unter dem Gesichtspunkt des Erhaltes eines effektiv funktionierenden Schnellwarnsystems zunächst vieles dafür, einen Antrag nach § 123 VwGO erst in dem Stadium zuzulassen, in dem die Information das Ende der Informationskette erreicht hat und behördliche Maßnahmen veranlasst werden, da es erst hier zu einer Außenwirkung entfaltenden Information der Öffentlichkeit kommt.

Die Berücksichtigung des Postulates vom effektiven Rechtsschutz (Art. 19 IV GG) führt aber zum gegenteiligen Ergebnis. Auf jeder Weiterleitungsebene findet nämlich eine (Über-)Prüfung der Meldung statt – die Kontaktstelle prüft, ob die Kriterien für Meldungen zu Lebensmitteln gemäß § 7 I bis VI AVV SWS vorliegen, das BVL prüft die Meldung auf „Schlüssigkeit und Vollständigkeit“.⁶⁸

Hierdurch muss jede Ebene auch die Verantwortung für die Entscheidung mittragen. Überdies können auf jeder Ebene Sorgfaltsverstöße auftreten. Dies können sowohl „Schlampereien“ wie etwa Verwechslungen sein oder dass aus dem vorliegenden Tatsachenmaterial nicht tragfähige Schlüsse gezogen wurden.⁶⁹ Denkbar sind auch Fälle, in denen ein zunächst berechtigt erscheinender Verdacht sich nicht bestätigt hat, was aber durch Außerachtlassen der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt nicht bemerkt wurde.

Damit ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Aussicht auf Erfolg haben kann, muss der Antragsteller vor dem zuständigen Verwaltungsgericht glaubhaft machen können, dass die Voraussetzungen für die Einstellung einer Warnmeldung nicht vorliegen, da von den betroffenen Lebensmitteln kein ernstes unmittelbares oder mittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit ausgeht bzw. die Einstellung unverhältnismäßig ist. Ein Fall der unverhältnismäßigen Warnmeldungen ist in der AVV SWS geregelt. Gemäß § 7 VI AVV SWS sind Meldungen nicht in das Schnellwarnsystem einzustellen, wenn die Lebensmittel nachweislich nicht über einen eng begrenzten regionalen Bereich hinaus in den Verkehr gelangt sind. Wenn das Lebensmittelunternehmen daher glaubhaft machen kann, dass die betroffenen Lebensmittel lediglich im regionalen Rahmen in den Verkehr gebracht wurden, hat es somit gute Karten, gegen eine Schnellwarnung vorzugehen. Es sind aber durchaus andere Fälle denkbar, in denen die Einstellung unverhältnismäßig wäre.

Auch gegen die Weiterleitung der Warnmeldung an die Kommission durch das BVL ist vorläufiger Rechtsschutz möglich. Sollte die Kontaktstelle des Bundeslandes bereits die Warnmeldung an das BVL weitergeleitet haben, so ist hier die letzte Chance, die Verbreitung der Warnmeldung in dem Schnellwarnnetz in Deutschland zu verhindern. Gemäß § 10 I AVV SWS prüft das BVL die weitergeleitete Meldung auf

⁶⁸ § 10 I Nr. 1 AVV SWS.

⁶⁹ Zur haftungsrechtlichen Frage in diesen Fällen *Gundel*, ZLR 2008, 159, 170.

ZLR 5/2008 *Zechmeister/van der Schoot*, Rechtsschutz gegen (Schnell-)Warnungen im Lebensmittelrecht

Schlüssigkeit und Vollständigkeit. Demnach ist es dem BVL verwehrt, eine Meldung weiterzuleiten die un schlüssig oder unvollständig ist.

Insofern müsste ein Antragsteller glaubhaft machen, dass die weitergeleitete Warnmeldung un schlüssig oder unvollständig ist, um durch eine einstweilige Anordnung die Weiterleitung der Meldung durch das BVL zu verhindern. Un schlüssig dürfte eine Warnmeldung sein, die offensichtlich fehlerhaft ist, z.B. in der offenkundig kein unmittelbares oder mittelbares Risiko von den betroffenen Lebensmitteln für die menschliche Gesundheit ausgeht. Welche Anforderungen genau an eine Schlüssigkeitsprüfung durch das BVL zu stellen sind, kann nur anhand des Einzelfalls entschieden werden. Es dürfte auf der Hand liegen, dass das BVL die Meldung besonders sorgsam prüfen muss, wenn das betroffene Lebensmittelunternehmen Gründe darlegt, welche Zweifel an der „Schlüssigkeit“ nähren.

Selbst die Weiterleitung der Meldung durch die Kommission an alle am Schnellwarnnetz beteiligten Staaten könnte zumindest theoretisch noch im Rahmen einer einstweiligen Anordnung bzw. Aussetzung verhindert werden, denn gemäß Art. 243, Art. 242 EGV kann auch der EuG eine einstweilige Anordnung treffen bzw. die Durchführung einer angefochtenen Handlung der Kommission aussetzen.⁷⁰

II. Hauptsacheverfahren

Im Gegensatz zum vorläufigen Rechtsschutzverfahren nach § 123 VwGO bieten die Hauptsacheverfahren keinen effektiven Rechtsschutz gegen behördliche Warnungen, da mangels aufschiebender Wirkung der Rechtsmittel und der langen Verfahrensdauer vor den Verwaltungsgerichten eine Entscheidung vor Weiterleitung der Warnung nicht realistisch ist. Die Hauptsacheverfahren sind dennoch kurz zu erläutern, da in jedem vorläufigen Rechtsschutzverfahren das Verwaltungsgericht gemäß § 123 III VwGO i. V.m. § 926 I ZPO dem Antragsteller aufgeben werden kann, eine Hauptsacheklage zu erheben.

Anders als beim vorläufigen Rechtsschutz wird durch die folgenden Klagearten nicht nur eine vorläufige Sicherung und Regelung ermöglicht, sondern endgültiger Hauptsacherechtsschutz gewährt.⁷¹

1. Vorbeugende Unterlassungsklage

Wenn das Unterlassungsbegehren auf die Abwehr von künftig zu erwartendem (rechtswidrigem) hoheitlichem Handeln abzielt, begehrt der Kläger vorbeugenden Rechtsschutz.⁷² Die vorbeugende Unterlassungsklage gegen schlichtes Handeln

⁷⁰ Siehe hierzu auch *Voit*, ZLR 2008, 516, 520.

⁷¹ *Finkelnburg/Jank*, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 4. Aufl. 1998, Rn. 28.

⁷² Zum vorbeugenden Rechtsschutz *Dreier*, JA 1987, 415 (417); *Würtenberger* (Fn. 56), Rn. 482 ff. mwN.

Zechmeister/van der Schoot, Rechtsschutz gegen (Schnell-)Warnungen ZLR 5/2008
im Lebensmittelrecht

unterscheidet sich von der einfachen Unterlassungsklage nur unwesentlich. Der Terminus „vorbeugend“ ist für Unterlassungsklagen reserviert, die eine erstmals drohende Beeinträchtigung abwehren, während die allgemeine Unterlassungsklage nach schon erfolgter Beeinträchtigung zukunftsgerichtet weitere Beeinträchtigungen abwehren will.⁷³

Rechtsschutz im Wege der vorbeugenden Unterlassungsklage wäre in solchen Fallgestaltungen statthaft, in denen hoheitliche Äußerungen noch gar nicht vorliegen und verhindert werden soll, dass es überhaupt zu solchen Äußerungen kommt. Die Unterlassungsklage ist somit immer bei einer Erstwarnung, z. B. bei der ersten Einstellung einer Warnmeldung in das Schnellwarnsystem, das richtige Rechtsmittel im Hauptsacheverfahren.

Anspruchsgrundlage ist der öffentlich-rechtliche Unterlassungs- und Abwehranspruch. Er greift in dem Fall, in dem ein hoheitlicher rechtswidriger Eingriff in ein subjektives Recht bevorsteht, andauert oder wiederholt wird.⁷⁴ Klagebegehren dieser sog. Unterlassungsklage ist die Verpflichtung zur Einstellung der hoheitlichen Tätigkeit.

2. Leistungsklage und Folgenbeseitigungsanspruch

In dem Fall, in dem sich die staatlichen Maßnahmen bereits negativ auf den Rechtskreis der Betroffenen ausgewirkt haben, können die Betroffenen Leistungsklage gerichtet auf Unterlassung weiterer Warnungen und Meldungen erheben. Hier gilt das bereits im Eingang zur vorbeugenden Unterlassung Gesagte. Ein typischer Fall für den (einfachen) Unterlassungsanspruch, der im Wege der Leistungsklage durchzusetzen ist, ist dann gegeben, wenn sich die Information im Nachhinein als unrichtig erweist und dennoch weiter verbreitet oder nicht korrigiert wird.⁷⁵

Da ein Unterlassungsanspruch im Verfahren nach § 123 VwGO vorläufig gesichert werden kann⁷⁶, bietet es sich aus Sicht des Produktherstellers an, die Leistungsklage im Hauptsacheverfahren mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (als Annex) zu verbinden.

Häufig genügt indes das bloße Unterlassen nicht, sondern die eingetretenen Folgen müssen rückgängig gemacht werden. Hierfür existiert das Institut des Folgenbeseitigungsanspruchs (FBA), der darauf gerichtet ist, die Folgen des (rechtswidrigen) staatlichen Handelns zu beseitigen.⁷⁷ Der FBA wird ebenfalls im Wege der Leistungsklage

⁷³ Pietzcker in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, VwGO, § 42 I, Rn. 162.

⁷⁴ Frenz, *Öffentliches Recht*, 3. Aufl. 2007, Rn. 667.

⁷⁵ Hierzu BVerfG, NJW 2002, 2621, 2624.

⁷⁶ *Finkelburg/Dombert/Külpmann* (Fn. 55), Rn. 13; Pietzcker in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, VwGO § 42 I, Rn. 162; *Würtenberger* (Fn. 56), Rn. 482; OVG Münster, NJW 1984, 1642.

⁷⁷ *Maurer* (Fn. 8), 812 ff.

geltend gemacht. Er zielt auf die Beseitigung der tatsächlichen Folgen eines rechtswidrigen Eingriffs und greift dann, wenn die Beeinträchtigung in der Vergangenheit erfolgt ist und nicht wiederholt wird. Es wird vom Bürger die positive Vornahme einer Leistung und damit aus Sicht des Anspruchstellers eine Rechtskreiserweiterung begehrt, also nicht die reine Abwehr staatlichen Handelns wie beim Unterlassungsanspruch.⁷⁸ Voraussetzung für den FBA ist, dass durch einen hoheitlichen Eingriff in ein subjektives Recht ein rechtswidriger Zustand geschaffen wurde.⁷⁹ Gerichtet ist der FBA typischerweise auf die Verpflichtung der Behörde zum Widerruf. Der Betroffene kann bei unwahren und damit rechtswidrigen Tatsachenbehauptungen einen Widerruf der Äußerung verlangen.⁸⁰

Einen gesetzlich normierten Spezialfall des FBA stellt § 40 IV LFGB dar. Nach dieser Norm hat der betroffene Wirtschaftsbeteiligte einen Anspruch darauf, dass in dem Fall, in dem sich die von der Behörde an die Öffentlichkeit gegebenen Informationen im Nachhinein als falsch oder die zu Grunde liegenden Umstände als unrichtig wiedergegeben herausstellen, dies unverzüglich bekannt gemacht wird. Die Bekanntmachung soll in derselben Weise erfolgen, in der die Information an die Öffentlichkeit ergangen ist. Der aus § 40 IV LFGB erwachsene Anspruch auf Bekanntmachung stellt ein subjektiv-öffentliches Recht dar. Es muss grundsätzlich im Wege des Antrages geltend gemacht; eine Bekanntmachung ohne Mitwirkung des Wirtschaftsbeteiligten erfolgt nur, sofern dies zur Wahrung erheblicher Belange des Allgemeinwohls erforderlich ist.

§ 40 IV LFGB erstreckt sich allerdings nur auf öffentliche Warnungen und nicht auf Warnmeldungen im Rahmen des Schnellwarnsystems. Somit muss auf das allgemeine Institut des FBA zurückgegriffen werden, um eine Folgenbeseitigung aufgrund einer falschen Warnmeldung zu verlangen.

Der FBA umfasst lediglich die Rechtsfolgen, die durch das angegriffene Verwaltungshandeln unmittelbar hervorgerufen wurden, nicht aber die mittelbaren Folgen.⁸¹ Im Falle einer Warnmeldung im Rahmen des Schnellwarnsystems könnte geltend gemacht werden, dass die Warnmeldung mittels einer Folgemeldung im Schnellwarnsystem richtig gestellt wird. Ebenso sind aufgrund der Warnmeldung ergriffene behördliche Maßnahmen rückgängig zu machen. Etwasige Gewinneinbußen bei einer Verschlechterung der Geschäftsentwicklung können nicht mithilfe des FBA eingefordert werden.⁸²

78 *Frenz* (Fn. 74), Rn. 876; *Bumke*, JuS 2005, 22.

79 *Frenz* (Fn. 74), Rn. 879.

80 BVerwG, NJW 1984, 2591; *Scholz*, NVwZ 1994, 127, 128.

81 *Frenz* (Fn. 74), Rn. 881.

82 *Frenz*, (Fn. 74), Rn. 678 und 881.

III. Schadensersatzansprüche aus Amtshaftung

Das Begehren nach Geldersatz wird von der Rechtsfolge des Amtshaftungsanspruchs gedeckt. Soweit dem Betroffenen ein Schaden entstanden ist, kann er dafür im Grundsatz einen Ausgleich im Wege des Amtshaftungsanspruches gemäß Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 BGB verlangen. Bei rechtswidrigen staatlichen Verlautbarungen liegt stets eine Verletzung einer Amtspflicht vor.⁸³ Die allgemeine Amtspflicht besteht darin, rechtswidrige Eingriffe in den Rechtskreis des Bürgers zu unterlassen. Die Amtspflicht zum rechtmäßigen Behördenhandeln lässt sich dahingehend konturieren, dass es der Verwaltung obliegt, Entscheidungen entsprechend den gesetzlich geregelten Zuständigkeiten zu treffen,⁸⁴ insbesondere ist von dem gesetzlich eingeräumten Ermessensspielraum fehlerfrei Gebrauch zu machen und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.⁸⁵ Der darüber hinaus erforderliche Drittbezug der Amtspflicht wird dann bejaht, wenn mit ihr ein subjektiv-öffentliches Recht korrespondiert. Der Produkthersteller, der namentlich bezeichnet oder nur konkretisierbar in den Zusammenhang einer staatlichen Warnung gerückt wird, gehört zum Kreis der Dritten im Sinne des § 839 BGB.⁸⁶

Im Zusammenhang mit Warnungen des Staates bedeutet dies vor allem, dass der Sachverhalt zutreffend, vollständig⁸⁷ und umfassend unter Abwägung aller relevanten Faktoren ermittelt worden sein muss. Es muss das mildere Mittel als die hoheitliche Warnung in Betracht gezogen worden sein wie etwa die Selbstwarnungen durch die betroffenen Unternehmen oder die Anordnung eines Rückrufs durch den Hersteller. Schließlich muss gegebenenfalls und rechtzeitig genug über eine Entwarnung von offizieller Seite nachgedacht werden.⁸⁸

Die Amtspflicht zum verhältnismäßigen Handeln beinhaltet überdies auch, dass die Warnung geeignet und erforderlich sein muss. Nach früherer Rechtslage war sie das nicht, wenn das Produkt nicht mehr im Verkehr war, § 40 IV LFGB a.F. Diese Norm ist durch das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation vom 5. November 2007⁸⁹ aufgehoben worden. Trotz Aufhebung der Vorschrift ist allerdings zu beachten, dass ihr Regelungsgehalt letztlich auch über das verfassungsrechtliche Übermaßverbot beachtlich sein muss.⁹⁰ Hiernach sind Beeinträchtigungen durch Produktwarnungen unter anderem dann unzulässig, wenn sie nicht mehr zur Ziel-

83 Vgl. hierzu *Engel* (Fn. 2), S. 251. Zu so einem Fall etwa OLG Stuttgart, NJW 1990, 2690 ff. – Birkel und OLG München, 27.4.2000, 1 U 5278/99 – juris.

84 BGHZ 146, 122, 125 f.

85 *Baldus/Grzeszick/Wienhues*, Staatshaftungsrecht, 2. Auf. 2007, Rn. 117.

86 OLG München, 27.4.2000, 1 U 5278/99 – juris; *Engel*, (Fn. 2), S. 251.

87 Hierzu OLG Stuttgart, NJW 1990, 2690 ff. – Birkel.

88 *Baldus/Grzeszick/Wienhues* (Fn. 85), Rn. 117.

89 BGBl. I 2007, 2558 (2560).

90 BayVGh, 14.11.2007 – Az.: 25 CE 07.2990, Rn. 8.

Erreichung erforderlich sind, etwa weil – wie der außer Kraft getretene § 40 IV LFGB a.F. es formulierte – das Produkt vor dem gewarnt werden soll, nicht mehr in den Verkehr gelangt und nach der Lebenserfahrung auch davon auszugehen ist, dass es, soweit es in den Verkehr gelangt ist, bereits verbraucht ist.⁹¹

Auch im Falle einer fehlerhaften Meldung im Schnellwarnsystem, welche einen Schaden verursacht, kann das betroffene Unternehmen Schadensersatz in dem Staat einklagen, der die Hauptverantwortung für die fehlerhafte Meldung trägt. Das wird normalerweise, der Staat sein, der die Meldung veranlasst hat. Hinsichtlich der Detailfragen der Staatshaftung für fehlerhafte Meldungen im EU-Schnellwarnsystem sei auf den Beitrag von *Gundel* verwiesen⁹² der diese Fragen eingehend beleuchtet.

E Fazit

Ein Lebensmittelunternehmen, welches unmittelbar von einer behördlichen Warnung, sei es einer Warnmeldung im Rahmen des Schnellwarnsystems oder gar einer öffentlichen Warnung „bedroht“ ist, sollte prüfen, ob Rechtsschutzmöglichkeiten hiergegen bestehen. Die Hürden erfolgreich gegen eine Warnung vorzugehen sind hoch angesetzt, aber die Chancen sind nicht aussichtslos. Gerade auch hinsichtlich der Warnmeldungen im Rahmen des Schnellwarnsystems haben die Verwaltungsgerichte die Zulässigkeit einstweiligen Rechtsschutzes nicht angezweifelt und die Anträge ausschließlich aufgrund ihrer Unbegründetheit scheitern lassen.

In Fällen, in denen Lebensmittelunternehmen eindeutig nachweisen können, dass von den von der Warnmeldung betroffenen Lebensmitteln keine unmittelbaren oder mittelbaren Risiken für die menschliche Gesundheit ausgehen, bestehen gute Chancen gegen behördliche Warnungen auch im Rahmen des Schnellwarnsystems vorzugehen und diese noch im Vorfeld zu stoppen.

Lebensmittelunternehmen ist daher anzuraten, die von der zuständigen Behörde angenommenen Sachverhalte genau zu prüfen und eine eigene Risikoeinschätzung zu treffen, um schließlich abwägen zu können, welche Maßnahmen zu treffen sind.

⁹¹ BayVGH, 14.11.2007 – Az.: 25 CE 07.2990 Rn. 8 .

⁹² *Gundel*, ZLR 2008, 159 ff.

Summary

The possibilities and scope of legal protection against public warnings and information issued by the authorities about a possible health risk deriving from a specific foodstuff are well developed topics in German literature and jurisdiction. The European Rapid Alert System for the notification of a possible risk to human health deriving from a certain food or feed (RASFF) renews the discourse on effective legal protection against unjustified alert notifications fed into the RASFF. The authors analyse the legal nature of such notifications and the possibilities of legal protection for food companies against unjustified alert notifications on the basis of the well established discourse on public warnings and information by the authorities.