



08.05.2024

Wichtige neue Entscheidung

Lebensmittelrecht: Meldepflicht der Laborverantwortlichen nach § 44 Abs. 4a LFGB

§ 44 Abs. 4 und 4a LFGB, Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2002

Freigabeuntersuchung
Meldepflicht der Laborverantwortlichen gegenüber Behörde
Verkehrsverbot

BVerwG, Urteil vom 14.12.2023, Az. 3 C 7.22

Leitsatz:

Ein Laborverantwortlicher hat im Sinne von § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB Grund zu der Annahme, dass das Lebensmittel einem Verkehrsverbot nach Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2002 unterliegen würde, wenn sich aus dem Ergebnis der von dem Labor durchgeführten Analyse und gegebenenfalls weiteren Umständen ergibt, dass es voraussichtlich nicht den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit entspricht; unter dieser Voraussetzung hat er die zuständige Behörde auch dann u. a. von dem Ergebnis der Analyse und deren Auftraggeber zu unterrichten, wenn das Labor die Analyse im Rahmen einer sogenannten Freigabeuntersuchung durchgeführt hat, d. h. wenn der auftraggebende Lebensmittelunternehmer das Inverkehrbringen des Lebensmittels von einer beanstandungsfreien Analyse abhängig gemacht bzw. dem Labor erklärt hat, das Lebensmittel in dem unsicheren Zustand nicht in den Verkehr zu bringen.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

Hinweis:

§ 44 Abs. 4a LFGB begründet eine Verpflichtung privatrechtlicher Laboratorien, Ergebnisse von Eigenkontrolluntersuchungen ihrer Auftraggeber unter Nennung des Auftraggebers an die zuständige Behörde zu melden, sofern das Lebensmittel einem Verkehrsverbot nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 unterliegen würde. Strittig war, ob der Verantwortliche des Labors auch dann gemäß § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB die zuständige Behörde zu unterrichten hat, wenn das Labor die Analyse im Rahmen einer sogenannten Freigabeuntersuchung durchgeführt hat, d. h. wenn der auftraggebende Lebensmittelunternehmer das Inverkehrbringen des Lebensmittels von einer beanstandungsfreien Analyse abhängig gemacht bzw. dem Labor erklärt hat, das Lebensmittel in dem unsicheren Zustand nicht in den Verkehr zu bringen. In dem streitgegenständlichen Fall hatte eine in dem Labor durchgeführte Untersuchung von Mandelkernen ein positives Ergebnis in Bezug auf Salmonellen ergeben.

§ 44 Abs. 4a LFGB findet nach dem vorliegenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) auch auf sog. Freigabeuntersuchungen Anwendung. Das BVerwG begründet diese Rechtsansicht u.a. damit, dass sich Anhaltspunkte dafür, dass Laborverantwortliche bei einer Freigabeuntersuchung nicht meldepflichtig sein sollen, weder aus dem Wortlaut des § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB noch aus seiner Entstehungsgeschichte ergeben (s. Rn.13). Es führt unter Bezugnahme auf die Gesetzgebungshistorie aus, dass der Gesetzgeber bewusst den Kreis der Meldepflichtigen auf die Verantwortlichen von Laboratorien, die Analysen von Futtermitteln oder Lebensmitteln durchführen, erweitern wollte und dass die Meldepflicht des Laborverantwortlichen von der Entscheidung des Lebensmittelunternehmers über das Inverkehrbringen des beprobten Lebensmittels nicht abhängig gemacht worden ist (s. Rn. 13). Auch die Gesetzessystematik stütze dieses Auslegungsergebnis, da es für Laborverantwortliche – anders als für Lebensmittelunternehmer in § 44 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 LFGB – keinen Ausnahmetatbestand gebe und es auch keine Anhaltspunkte für eine unbeabsichtigte Regelungslücke gebe (s. Rn. 14). Das BVerwG sieht auch keinen Wertungswiderspruch darin, dass die Meldepflicht des Laborverantwortlichen über die des Lebensmittelunternehmers hinausgeht, da insbesondere bei Lebensmitteln, deren Unsicherheit ohne eine Laboranalyse nicht erkennbar ist, bei einem positiven

Analyseergebnis ein berechtigtes Interesse der Behörde an einer Information zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt anzuerkennen ist, damit diese ihren aufsichtsrechtlichen Pflichten nachkommen kann (s. Rn.15). Das BVerwG sieht etwaige Erklärungen des Lebensmittelunternehmers gegenüber dem Laborverantwortlichen als unbeachtlich an (s. Rn. 16). Die Meldepflicht des Laborverantwortlichen von den Erklärungen des Lebensmittelunternehmers zur weiteren Behandlung des unsicheren Lebensmittels abhängig zu machen, widerspräche dem Ziel des Gesetzes, neben den Lebensmittelunternehmern Personen in den Kreis der Meldepflichtigen einzubeziehen, die das Lebensmittel nicht selbst herstellen, behandeln oder vertreiben und insoweit keine eigenen wirtschaftlichen Interessen verfolgen (vgl. BT-Drs. 17/4984 S. 24). Der Vorschrift bliebe zudem ansonsten kaum ein Anwendungsbereich. An anderer Stelle des Urteils weist das BVerwG zudem darauf hin, dass der Laborverantwortliche Erklärungen des Lebensmittelunternehmers ohnehin nicht überprüfen könne (s. Rn. 14).

§ 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB ist in der vorliegenden Auslegung nach Ansicht des BVerwG auch unionsrechtskonform (s. Rn. 17 ff.) und mit den Grundrechten der Laborbetreiber vereinbar (s. Rn. 20 ff.).

Dr. Greim-Diroll
Oberlandesanwältin



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 7.22
9 A 361/18

Verkündet
am 14. Dezember 2023

...

Justizobersekretär
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 14. Dezember 2023
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann sowie
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Tegethoff und Dr. Sinner

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Februar 2022 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten darüber, ob der Beigeladene als Verantwortlicher eines von der Klägerin betriebenen Labors gemäß § 44 Abs. 4a LFGB verpflichtet war, die zuständige Behörde davon zu unterrichten, dass eine in dem Labor durchgeführte Untersuchung von Mandelkernen ein positives Ergebnis in Bezug auf Salmonellen ergeben hatte.

- 2 Die Klägerin betreibt bundesweit private Laboratorien und führt u. a. im Auftrag von Lebensmittelunternehmen Analysen bei Lebensmitteln durch. Im April 2016 beauftragte die S. GmbH und Co. KG (im Folgenden: Auftraggeberin) sie mit einer mikrobiologischen Untersuchung des Produkts "... Mandelkerne". Am 19. April 2016 testete sie eine Probe des Produkts positiv auf Salmonellen. Sie informierte hiervon die Auftraggeberin und bat um weitere Informationen, u. a. um Mitteilung, ob das Produkt als Lebensmittel in Deutschland in den Verkehr gebracht worden sei. Die Auftraggeberin verneinte das. Daraufhin entschied ein Mitarbeiter der Klägerin, den Fall nicht gemäß § 44 Abs. 4a LFGB zu melden. Mit Prüfbericht vom 11. Mai 2016 übermittelte die Klägerin der Auftraggeberin das Untersuchungsergebnis. Dem Beklagten wurde der Prüfbericht bei einer Kontrolle im Betrieb der Auftraggeberin bekannt. Mit Bußgeldbescheid vom 2. Februar 2017 setzte er gegen den Beigeladenen eine Geldbuße fest, weil er entgegen § 44 Abs. 4a LFGB die zuständige Behörde nicht unterrichtet habe. Der Beigeladene legte Einspruch gegen den Bußgeldbescheid ein und beantragte, das Verfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des vorliegenden Verfahrens auszusetzen.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Klage auf Feststellung, dass das Untersuchungsergebnis gemäß Prüfbericht der Klägerin vom 11. Mai 2016 keine Meldepflicht im Sinne des § 44 Abs. 4a LFGB ausgelöst habe, durch Urteil vom 8. Dezember 2017 abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Klägerin durch Urteil vom 21. Februar 2022 zurückgewiesen: Die Feststellungsklage sei zulässig, aber nicht begründet. Der Beigeladene sei als Verantwortlicher des Labors, in dem die Probe des Lebensmittels "... Mandelkerne" untersucht worden

sei, nach § 44 Abs. 4a LFGB verpflichtet gewesen, die zuständige Behörde zu unterrichten. Er habe Grund zu der Annahme gehabt, dass das Lebensmittel einem Verkehrsverbot nach Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2002 unterliegen würde. Ein solcher Grund bestehe auch bei sogenannten Freigabeuntersuchungen, bei denen das Inverkehrbringen des Lebensmittels von einer beanstandungsfreien Analyse abhängig gemacht werde, bzw. dann, wenn der Lebensmittelunternehmer gegenüber dem Labor erkläre, das Lebensmittel in dem unsicheren Zustand nicht in den Verkehr zu bringen. In dieser Auslegung verstoße § 44 Abs. 4a LFGB nicht gegen europäisches Recht. Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 habe die Meldepflichten über nicht sichere Lebensmittel nicht vollständig harmonisiert. Die Meldepflicht der Laborverantwortlichen beeinträchtige auch nicht die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin oder ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

- 4 Zur Begründung ihrer vom Obergerverwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Revision macht die Klägerin im Wesentlichen geltend: In der Auslegung des Obergerverwaltungsgerichts führe § 44 Abs. 4a LFGB zu systemwidrigen Widersprüchen zwischen den Meldepflichten der Laborverantwortlichen und denen der Lebensmittelunternehmer. Letztere müssten gemäß § 44 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 LFGB über ein unsicheres Lebensmittel pflanzlicher Herkunft, das sie nachvollziehbar so zu behandeln beabsichtigten, dass es einem Verkehrsverbot nicht mehr unterliege, nicht unterrichten. Warum das Gesetz in diesem Fall darauf vertraue, dass der Lebensmittelunternehmer seine eigene Verantwortung wahrnehme, nicht aber, wenn er das Lebensmittel in einem Labor untersuchen lasse, sei nicht zu erklären. Art. 19 VO (EG) Nr. 178/2002 regle die Meldepflichten für Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer abschließend. Nationale Vorschriften, die dritte Stellen, aber nicht den Lebensmittelunternehmer in die Pflicht nähmen, stellten dessen Primärverantwortung in Frage.
- 5 Der Beklagte verteidigt die vorinstanzlichen Urteile.

6 Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist mit dem Oberverwaltungsgericht der Auffassung, dass der Laborverantwortliche gemäß § 44 Abs. 4a LFGB auch bei Freigabeuntersuchungen zur Meldung verpflichtet ist.

II

7 Die zulässige Revision der Klägerin ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

8 1. Die Klage ist als Feststellungsklage zulässig. Zwischen dem Beklagten und dem Beigeladenen ist streitig, ob der Beigeladene gemäß § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB verpflichtet war, die zuständige Behörde von der durchgeführten mikrobiologischen Untersuchung des Produkts "... Mandelkerne" zu unterrichten. Im Streit steht damit – wie das Oberverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit Bundesrecht angenommen hat – ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO; die Klägerin selbst muss hieran nicht unmittelbar beteiligt sein (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Juni 1997 - 8 C 23.96 - Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 128 S. 14 f. und vom 14. April 2005 - 3 C 3.04 - Buchholz 442.16 § 33 StVZO Nr. 1 S. 4). Die Klägerin, die ihre Rechte nicht durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen könnte (§ 43 Abs. 2 VwGO), hat auch das erforderliche berechtigte Interesse an der baldigen Feststellung (§ 43 Abs. 1 VwGO). Das hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend dargelegt (UA S. 14 bis 16). Hieran hat sich im insoweit maßgebenden Zeitpunkt der Entscheidung des Revisionsgerichts nichts geändert.

9 2. Die Klage ist nicht begründet. Die Klägerin kann die begehrte Feststellung nicht verlangen. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass der Beigeladene gemäß § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB verpflichtet war, die zuständige Behörde von der mikrobiologischen Untersuchung der beprobten "... Mandelkerne" zu unterrichten.

10 a) Gemäß § 44 Abs. 4a Satz 1 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch - LFGB) in der

bei Vorliegen des Untersuchungsergebnisses (19. April 2016) und des Prüfberichts (11. Mai 2016) geltenden Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426) hat der Verantwortliche eines Labors, das Analysen bei Lebensmitteln durchführt, die zuständige Behörde von dem Zeitpunkt und dem Ergebnis der Analyse, der angewandten Analysenmethode und dem Auftraggeber unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu unterrichten, wenn er aufgrund einer von dem Labor erstellten Analyse einer im Inland von einem Lebensmittel gezogenen Probe Grund zu der Annahme hat, dass das Lebensmittel einem Verkehrsverbot nach Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2002 unterliegen würde. Gemäß Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 S. 1) dürfen Lebensmittel, die nicht sicher sind, nicht in Verkehr gebracht werden; Lebensmittel gelten nach Absatz 2 der Vorschrift als nicht sicher, wenn davon auszugehen ist, dass sie gesundheitsschädlich oder für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind.

- 11 aa) Ein Laborverantwortlicher hat im Sinne von § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB Grund zu der Annahme, dass das Lebensmittel einem Verkehrsverbot nach Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2002 unterliegen würde, wenn sich aus dem Ergebnis der von dem Labor durchgeführten Analyse und gegebenenfalls weiteren Umständen ergibt, dass es voraussichtlich nicht den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit entspricht. Maßgebend sind die tatsächlichen Umstände und deren zutreffende rechtliche Bewertung. Für das Bestehen der Mitteilungspflicht kommt es – anders als möglicherweise für das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit nach § 60 Abs. 2 Nr. 22 LFGB – auf die subjektive Vorstellung des Laborverantwortlichen und die Vertretbarkeit seiner rechtlichen Bewertung der tatsächlichen Umstände nicht an. Auf der insoweit anderen Auffassung des Obergerichtes (UA S. 18; vgl. auch VGH München, Beschluss vom 8. März 2021 - 20 CS 20.2720 - ZLR 2021, 702 Rn. 21) beruht das angefochtene Urteil nicht.
- 12 bb) Besteht ein Grund in diesem Sinne, hat der Verantwortliche auch dann gemäß § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB die zuständige Behörde zu unterrichten, wenn das

Labor die Analyse im Rahmen einer sogenannten Freigabeuntersuchung durchgeführt hat, d. h. wenn der auftraggebende Lebensmittelunternehmer das Inverkehrbringen des Lebensmittels von einer beanstandungsfreien Analyse abhängig gemacht bzw. dem Labor erklärt hat, das Lebensmittel in dem unsicheren Zustand nicht in den Verkehr zu bringen. Davon ist das Oberverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit Bundesrecht ausgegangen (UA S. 19).

- 13 (1) Anhaltspunkte dafür, dass Laborverantwortliche bei einer Freigabeuntersuchung nicht meldepflichtig sein sollen, ergeben sich weder aus dem Wortlaut des § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB noch aus seiner Entstehungsgeschichte. Die Vorschrift wurde durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften vom 27. Juli 2011 (BGBl. I S. 1608) als Reaktion auf den sogenannten Dioxinskandal in das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch eingefügt. Die Meldepflichten nur der Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer gingen aus Sicht der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf nicht weit genug; es sei notwendig, den Kreis der Meldepflichtigen zu erweitern auf die Verantwortlichen von Laboratorien, die Analysen von Futtermitteln oder Lebensmitteln durchführten (BT-Drs. 17/4984 S. 24). Die Meldepflicht sollte nicht nur – wie bei den Lebensmittelunternehmern nach § 44 Abs. 4 Satz 1 LFGB – bestehen, wenn das Lebensmittel einem Verkehrsverbot unterliegt, sondern wenn es einem Verkehrsverbot "unterliegen würde"; damit sollte verdeutlicht werden, dass die Adressaten für eine Entscheidung über die Verkehrsfähigkeit eines Erzeugnisses nicht die Labore sind (vgl. BT-Drs. 17/5953 S. 29). Von der Entscheidung des Lebensmittelunternehmers über das Inverkehrbringen des beprobten Lebensmittels ist die Meldepflicht des Laborverantwortlichen nicht abhängig gemacht worden.
- 14 (2) Die Gesetzessystematik stützt das Auslegungsergebnis. Ein Lebensmittelunternehmer, der Grund zu der Annahme hat, dass ein ihm angeliefertes Lebensmittel oder ein von ihm erworbenes Lebensmittel, über das er die tatsächliche unmittelbare Sachherrschaft erlangt hat, einem Verkehrsverbot nach Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2002 unterliegt, hat gemäß § 44 Abs. 4 Satz 1 LFGB die zuständige Behörde zu unterrichten. Eine solche Unterrichtung ist nicht erforderlich bei einem Lebensmittel pflanzlicher Herkunft, das der Lebensmittelunternehmer nachvollziehbar so herzustellen oder zu behandeln beabsichtigt, dass

es einem Verkehrsverbot nicht mehr unterliegt (§ 44 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 LFGB). Eine entsprechende Ausnahme enthält § 44 Abs. 4a LFGB für die Meldepflicht des Laborverantwortlichen nicht. Für eine unbeabsichtigte Regelungslücke fehlt jeder Anhalt; eine solche Ausnahme liegt für die Meldepflicht des Laborverantwortlichen schon deshalb fern, weil er die entsprechenden Erklärungen des Lebensmittelunternehmers nicht überprüfen könnte.

- 15 Es ist – anders als die Klägerin meint – kein Wertungswiderspruch, dass der Lebensmittelunternehmer das Analyseergebnis des Labors nicht melden und zudem die Behörde auch dann nicht unterrichten muss, wenn er ohne Analyse in einem Labor Grund zu der Annahme hat, dass ein von ihm hergestelltes, aber noch nicht in Verkehr gebrachtes Lebensmittel einem Verkehrsverbot nach Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2002 unterliegen würde. Anlass, ein Labor mit der Analyse zu beauftragen, besteht insbesondere, wenn der Lebensmittelunternehmer Kontaminationen des Lebensmittels oder andere Beeinträchtigungen seiner Sicherheit nicht durch bloße Sichtkontrolle oder einfache Testverfahren feststellen kann. Bei einem positiven Analyseergebnis bereits den Laborverantwortlichen und nicht erst nach Übermittlung des Analyseergebnisses den Lebensmittelunternehmer zur Meldung zu verpflichten, verschafft der Behörde zum frühestmöglichen Zeitpunkt Kenntnis von der Beanstandung und verbessert ihre Möglichkeiten, wirksam zu kontrollieren, ob der betroffene Unternehmer seine lebensmittelrechtlichen Pflichten erfüllt. Daran besteht insbesondere bei Lebensmitteln, deren Unsicherheit ohne eine Laboranalyse nicht erkennbar ist, ein berechtigtes Interesse.
- 16 (3) Die Meldepflicht des Laborverantwortlichen von den Erklärungen des Lebensmittelunternehmers zur weiteren Behandlung des unsicheren Lebensmittels abhängig zu machen, widerspräche schließlich auch dem Ziel des Gesetzes, neben den Lebensmittelunternehmern Personen in den Kreis der Meldepflichtigen einzubeziehen, die das Lebensmittel nicht selbst herstellen, behandeln oder vertreiben und insoweit keine eigenen wirtschaftlichen Interessen verfolgen (vgl. BT-Drs. 17/4984 S. 24). Der Vorschrift bliebe zudem kaum ein Anwendungsbereich. Dass der Lebensmittelunternehmer nach Übermittlung des Ana-

lyseergebnisses dem Laborverantwortlichen ankündigt, das unsichere Lebensmittel verbotswidrig in Verkehr zu bringen, oder sich zu seinen Absichten verschweigt, dürfte eine eher seltene Ausnahme sein.

- 17 b) In der dargelegten Auslegung ist § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Das ist derart offenkundig, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt; ein Ersuchen um Vorabentscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Union ist nicht erforderlich (vgl. EuGH <GK>, Urteil vom 6. Oktober 2021 - C-561/19 [ECLI:EU:C:2021:799], *Consortio Italian Management* - Rn. 39 ff., 66). Für die gegenteilige Auffassung findet sich weder im Unionsrecht noch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ein hinreichender Anhaltspunkt.
- 18 aa) Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 verpflichtet – insoweit seit ihrem Inkrafttreten unverändert – lediglich die Lebensmittelunternehmer zu einer Unterrichtung der zuständigen Behörde. Erkennt ein Lebensmittelunternehmer oder hat er Grund zu der Annahme, dass ein von ihm eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht, so leitet er unverzüglich Verfahren ein, um das betreffende Lebensmittel vom Markt zu nehmen, sofern das Lebensmittel nicht mehr unter der unmittelbaren Kontrolle des ursprünglichen Lebensmittelunternehmers steht, und die zuständigen Behörden darüber zu unterrichten (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 VO <EG> Nr. 178/2002). Erkennt er oder hat er Grund zu der Annahme, dass ein von ihm in Verkehr gebrachtes Lebensmittel möglicherweise die Gesundheit des Menschen schädigen kann, teilt er dies unverzüglich den zuständigen Behörden mit (Art. 19 Abs. 3 Satz 1 VO <EG> Nr. 178/2002). Eine Verpflichtung der Labore oder Laborverantwortlichen, die zuständige Behörde von positiven Analyseergebnissen zu unterrichten, sieht die Verordnung nicht vor. Sie steht nationalen Regelungen, die die Gewinnung von Informationen über unsichere Lebensmittel auch bei Laboren oder Laborverantwortlichen ermöglichen, jedoch nicht entgegen. Die Verordnung soll die Grundlage für ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit des Menschen und die Verbraucherinteressen bei Lebensmitteln schaffen und dabei ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes gewährleisten (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 VO <EG> Nr. 178/2002 sowie Erwägungsgründe 1 und 5). Die Anforderungen an

die Lebensmittelsicherheit, die sich aus Art. 14 VO (EG) Nr. 178/2002 und gegebenenfalls spezifischen Bestimmungen der Gemeinschaft (vgl. Art. 14 Abs. 7 VO <EG> Nr. 178/2002) ergeben, werden durch ergänzende Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Unterrichtung der Behörden weder verschärft noch gemildert. Nach Art. 17 Abs. 2 VO (EG) Nr. 178/2002 setzen die Mitgliedstaaten das Lebensmittelrecht durch und überprüfen, dass dessen Anforderungen von den Lebensmittelunternehmern eingehalten werden; hierzu betreiben sie ein System amtlicher Kontrollen und führen andere den Umständen angemessene Maßnahmen durch. Im Hinblick auf die Zulässigkeit anderer als in der Verordnung ausdrücklich genannter Maßnahmen steht die Verordnung nicht einer nationalen Regelung entgegen, die eine Information der Öffentlichkeit unter namentlicher Nennung des Lebensmittelunternehmers nicht nur erlaubt, wenn – wie in Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002 vorgesehen – ein hinreichender Verdacht besteht, dass ein Lebensmittel ein Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier mit sich bringen kann, sondern auch, wenn es für den Verzehr durch den Menschen nur ungeeignet ist; das hat der Gerichtshof der Europäischen Union bereits entschieden (Urteil vom 11. April 2013 - C-636/11 [ECLI:EU:C:2013:227], Berger - Rn. 37). Die Verordnung hat den Bereich der Lebensmittelsicherheit mithin nicht – wie die Klägerin meint – vollständig harmonisiert. Auch die Meldepflicht der Laborverantwortlichen soll die Durchsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit verbessern, indem sie die Meldepflichten der Lebensmittelunternehmer nach Art. 19 VO (EG) Nr. 178/2002 um einen weiteren Meldeweg ergänzt. Dass primär die Lebensmittelunternehmer und nicht die zuständigen Kontrollbehörden für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit verantwortlich sind (vgl. Erwägungsgrund 30 der VO <EG> Nr. 178/2002), wird dadurch nicht in Frage gestellt. Inwiefern die Meldepflicht der Laborverantwortlichen nach § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes gefährden sollte, hat die Klägerin nicht dargelegt. Der Meldepflicht unterliegen allein inländische Labore, soweit sie eine im Inland von einem Lebensmittel gezogene Probe analysiert haben. Für einen grenzüberschreitenden Sachverhalt (vgl. hierzu EuGH, Urteil vom 19. Januar 2017 - C-282/15 [ECLI:EU:C:2017:26], Queisser Pharma - Rn. 39 ff.) ist nichts ersichtlich.

- 19 bb) Auch aus Art. 5 Abs. 2 i. V. m. Anhang II Ziffer 7 des Abschnitts "Dioxinüberwachung" der Verordnung (EG) Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Januar 2005 mit Vorschriften über Futtermittelhygiene (ABl. L 35 S. 1) in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 225/2012 der Kommission vom 15. März 2012 (ABl. L 77 S. 1) ergibt sich nicht, dass das Unionsrecht den Kreis der Meldepflichtigen abschließend geregelt hat. Nach dieser Vorschrift muss ein Futtermittelunternehmer, der ein Labor mit der Durchführung einer Untersuchung seines Erzeugnisses auf Dioxine beauftragt hat, das Labor anweisen, eine festgestellte Überschreitung der festgelegten Dioxin-höchstgehalte der zuständigen Behörde zu melden. Die Vorschrift ist nicht an das Labor, sondern den Futtermittelunternehmer gerichtet; im Ergebnis muss aber auch nach dieser Vorschrift das Labor die zuständige Behörde informieren (vgl. zur Meldepflicht amtlicher Laboratorien Art. 38 VO <EU> 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 u. a. über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts, ABl. L 95 S. 1). Außerhalb der Dioxinüberwachung von Erzeugnissen für die Futtermittelherstellung hat die Europäische Union eine Unterrichtung der zuständigen Behörden durch die Labore auf Unionsebene nicht für erforderlich gehalten; für Lebensmittel sah die Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene (ABl. L 139 S. 1) in der hier maßgebenden, zuletzt durch Verordnung (EG) Nr. 219/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 (ABl. L 87 S. 109) geänderten Fassung eine vergleichbare Regelung nicht vor. Für die Annahme, die Europäische Union habe die Mitgliedstaaten hindern wollen, aufgrund nationaler Rechtsvorschriften bei Laboren Informationen über unsichere Lebensmittel zu gewinnen, fehlt auch insoweit ein Anhaltspunkt.
- 20 c) § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB ist in der dargelegten Auslegung auch mit den Grundrechten der Betreiber von Laboren vereinbar.
- 21 aa) Maßgebend sind die Grundrechte des Grundgesetzes und nicht der Grundrechtecharta der Europäischen Union. Das hat das Oberverwaltungsgericht im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 6. November 2019 - 1 BvR 276/17 - BVerfGE 152, 216 Rn. 77 ff.

und vom 27. April 2021 - 2 BvR 206/14 - BVerfGE 158, 1 Rn. 36 ff.) zutreffend dargelegt (UA S. 29 f.). Die aus nationalem Recht folgende Meldepflicht der Laborverantwortlichen ist – wie ausgeführt – nicht unionsrechtlich determiniert.

- 22 bb) Die Meldepflicht der Laborverantwortlichen auch bei Freigabeuntersuchungen verstößt nicht gegen die durch Art. 12 Abs. 1 GG, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit der Betreiber der Labore.
- 23 Anders als das Oberverwaltungsgericht angenommen hat (UA S. 30), greift die Meldepflicht in die Berufsausübungsfreiheit der Laborbetreiber ein. Die Berufsausübungsfreiheit schützt nicht nur gegen die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, sondern auch gegen die Auferlegung anderer beruflicher Pflichten. Art. 12 Abs. 1 GG entfaltet seine Schutzwirkung allerdings nur gegenüber solchen Normen oder Akten, die sich entweder unmittelbar auf die Berufstätigkeit beziehen oder die zumindest eine objektiv berufsregelnde Tendenz haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020 - 2 BvR 916/11 u. a. - BVerfGE 156, 63 Rn. 224). Unmittelbar bezieht sich § 44 Abs. 4a LFGB auf die Berufstätigkeit der Laborverantwortlichen und nicht der Laborbetreiber. Die bußgeldbewehrte Meldepflicht der Laborverantwortlichen hat aber objektiv eine auch die Tätigkeit der Laborbetreiber regelnde Tendenz. Sie müssen dafür sorgen, dass gesetzliche Vorgaben in ihrem Betrieb eingehalten werden.
- 24 Der unmittelbar durch Gesetz erfolgende Eingriff ist gerechtfertigt. Die Regelung des § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB ist verhältnismäßig; im Übrigen ist ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz nicht zweifelhaft. Die Meldepflicht der Laborverantwortlichen dient dem verfassungsrechtlich legitimen Zweck, die Verbraucher vor Lebensmitteln zu schützen, die nicht sicher sind, weil davon auszugehen ist, dass sie gesundheitsschädlich oder für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind (vgl. Art. 14 Abs. 2 VO <EG> Nr. 178/2002). Die Meldepflicht ist geeignet, diesen Zweck zu erreichen (vgl. zum Maßstab BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 59). Sie verschafft der zuständigen Behörde zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Information, dass ein Lebensmittel wahrscheinlich nicht sicher ist, und ermöglicht ihr dadurch, wirksam zu überwachen, ob die betroffenen Lebensmittelunternehmer

ihre lebensmittelrechtlichen Pflichten erfüllen. Die Behörde kann so gegebenenfalls zeitnah die erforderlichen Maßnahmen zur Durchsetzung des Lebensmittelrechts ergreifen (vgl. Art. 54 der Verordnung <EG> Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, ABl. L 165 S. 1, berichtigt ABl. L 191 S. 1, und Art. 138 Abs. 1 VO <EU> 2017/625). Ein milderer, aber zur Zweckerreichung gleich geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich.

25 Der mit der Meldepflicht verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung stehen nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit der Laborbetreiber (vgl. zum Maßstab BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 - BVerwGE 177, 60 Rn. 75). Der Schutz der Verbraucher vor nicht sicheren Lebensmitteln hat ein hohes Gewicht. Die frühe Information der zuständigen Behörde über einen in einem Labor festgestellten Grund zu der Annahme, dass ein Lebensmittel nicht sicher ist, kann erheblich dazu beitragen, dass die betroffenen Lebensmittelunternehmer ihre gesetzlichen Pflichten beachten und die Behörden etwaige Verstöße gegen das Lebensmittelrecht frühzeitig beenden und erneute Verstöße verhindern. Das gilt auch, wenn es im einzelnen Fall keinen konkreten Anhalt dafür gibt, dass der betroffene Lebensmittelunternehmer das unsichere Lebensmittel verbotswidrig in Verkehr bringen wird.

26 Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Laborbetreiber wiegt nicht besonders schwer. Die Bewertung, ob das Analyseergebnis einen Grund für die Annahme liefert, dass das Lebensmittel einem Verkehrsverbot unterliegen würde, und die Unterrichtung der zuständigen Behörde dürften einem Laborverantwortlichen mit der für diese Funktion erforderlichen Fachkunde keinen größeren Aufwand verursachen. Ein grundrechtlich geschütztes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis muss er nicht offenbaren. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wis-

sen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. April 2021 - 2 BvR 206/14 - BVerfGE 158, 1 Rn. 50 m. w. N.). Dass die Analyse eines Lebensmittels Grund zu der Annahme gibt, das Lebensmittel sei nicht sicher, ist keine auf das Labor bezogene, für seine Erwerbstätigkeit relevante Tatsache. Auch dem betroffenen Lebensmittelunternehmer verschafft diese Tatsache kein Wissen, das er unter Ausschließung von Konkurrenten für den eigenen Erwerb nutzen könnte (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 27. April 2021 a. a. O. Rn. 52). Er darf ein solches Lebensmittel nicht in Verkehr bringen (vgl. Art. 14 Abs. 1 VO <EG> Nr. 178/2002). Die Meldepflicht beeinträchtigt allerdings die Vertraulichkeit hinsichtlich der in Auftrag gegebenen Analyse, die der Lebensmittelunternehmer und der Laborbetreiber in aller Regel jedenfalls stillschweigend vereinbart haben dürften. Die Laborverantwortlichen müssen jedoch nur die zuständige Behörde und nicht die Öffentlichkeit unterrichten. Eine Information der Öffentlichkeit durch die Behörde kommt nur unter den Voraussetzungen von Art. 10 VO (EG) Nr. 178/2002 und § 40 LFGB in Betracht.

- 27 Angesichts der begrenzten Auswirkungen der Unterrichtungspflicht auf die Berufsausübung der Laborbetreiber ist es – auch unter Berücksichtigung ihres Interesses am Schutz ihrer Auftraggeber – nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber das dargelegte öffentliche Interesse an einem wirksamen Schutz der Verbraucher vor nicht sicheren Lebensmitteln höher gewichtet hat.
- 28 cc) Sollte die Meldepflicht der Laborverantwortlichen nach § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB zugleich in das Recht der Laborbetreiber auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG), wäre auch dieser Eingriff aus den zu Art. 12 Abs. 1 GG dargelegten Gründen gerechtfertigt.
- 29 d) Danach hat das Obergericht ausgehend von seinen tatsächlichen Feststellungen, gegen die die Klägerin Revisionsgründe nicht vorgebracht hat (vgl. § 137 Abs. 2 VwGO), ohne Verletzung von Bundesrecht angenommen, dass der Beigeladene gemäß § 44 Abs. 4a Satz 1 LFGB verpflichtet war, die zuständige Behörde von der am 19. April 2016 durchgeführten und im Prüfbericht vom 11. Mai 2016 ausgewerteten mikrobiologischen Untersuchung des Produkts

"... Mandelkerne" zu unterrichten. Die für den Verkauf fertig verpackten Mandelkerne waren mit Salmonellen belastet. Das hatte die Analyse der von den Mandelkernen gezogenen Probe im Labor der Klägerin ergeben. Damit hatte der Beigeladene als Verantwortlicher des Labors Grund zu der Annahme, dass die Mandelkerne einem Verkehrsverbot nach Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2002 unterliegen würden.

30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Kuhlmann

Dr. Tegethoff

Dr. Sinner