



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 A 60/04**

(VG: 8 K 1788/02)

Bt

**verkündet am 25.10.2005**

U. d. G.

**Im Namen des Volkes!  
Urteil  
In der Verwaltungsrechtssache**

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Stauch, Göbel und Alexy sowie die ehrenamtlichen Richter G. Beske und G. Schönborn aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25.10.2005 für Recht erkannt:

**Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen - 8. Kammer - vom 11.12.2003 wird zurückgewiesen.**

**Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

**Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar.**

**Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des Vollstreckungsbetrags abwenden, wenn nicht zuvor die Beklagte Sicherheit in dieser Höhe leistet.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

### **Tatbestand:**

Die Klägerin, die mit Fisch und Fischerzeugnissen handelt, begehrt die Feststellung, dass die von der Beklagten angeordnete Vernichtung von insgesamt 6400 kg Garnelen rechtswidrig war.

Die Europäische Kommission ordnete am 27.03.2002 an, dass alle aus Thailand in die EU-Mitgliedsstaaten eingeführten Sendungen von Geflügelfleisch oder Garnelen einer Untersuchung zu unterziehen seien, ob die Erzeugnisse Nitrofurane enthielten (Entscheidung 202/1319, ABI. L 84, S. 77).

Die Klägerin wollte am 22.05.2002 eine Sendung von 4200 kg gefrorenen Garnelen (Black-Tiger-Shrimps) einführen, die sie von einem thailändischen Lieferanten erworben hatte. Am 28.05.2002 sollten weitere 2200 kg eingeführt werden. Bei der ersten Sendung wurde aufgrund einer auf Veranlassung der Beklagten durchgeführten chemischen Untersuchung eine Belastung mit 38 Mikrogramm/kg Nitrofurane festgestellt, bei der zweiten Sendung eine Belastung von 2,2 Mikrogramm/kg (Fa. ...., Untersuchungsergebnis vom 03.06.2002 und vom 10.06.2002).

Mit Bescheid vom 04.06.2002 verbot das Veterinäramt/Grenzkontrollstelle der Beklagten die Einfuhr der ersten Sendung und ordnete die Vernichtung der Garnelen bis zum 04.07.2002 an. Mit Bescheid vom 17.06.2002 wurde die Einfuhr der zweiten Sendung verweigert und die Vernichtung bis zum 17.08.2002 angeordnet.

Die Klägerin legte jeweils Widerspruch gegen die Anordnung der Vernichtung ein. Der thailändische Lieferant habe sich bereit erklärt, die Ware zurückzunehmen und den Kaufpreis (46.000,- Euro und 17.050,- Euro) zurückzuzahlen. Die thailändische Regierung habe dem Rücktransport zugestimmt. Dazu legte die Klägerin Bescheinigungen des thailändischen Fischereiministeriums vom 01.07.2002 und 12.07.2002 vor. Für eine Vernichtungsanordnung fehle die Rechtsgrundlage.

Mit gleichlautenden Widerspruchsbescheiden vom 07.08.2002 (zugestellt am 09.08.2002) und vom 14.08.2002 (zugestellt am 16.08.2002) wies der Senator für

Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales die Widersprüche als unbegründet zurück. Wegen der Nitrofurant-Rückstände gefährdeten die Garnelen bei Verzehr die menschliche Gesundheit. Dieser Gefahr könne nur begegnet werden, indem die Sendungen vernichtet werden würden.

Die Klägerin hat am 09.09.2002 (8 K 1788/02) und am 16.09.2002 (8 K 1854/02) Klage erhoben. Die Klagen sind vom Verwaltungsgericht verbunden worden.

Am 18.03.2003 ordnete das Veterinäramt/Grenzschutzstelle unter Anordnung der sofortigen Vollziehung die Sicherstellung der auf dem Hafengelände in einem Tiefkühlhaus gelagerten Garnelen an. Der dagegen gerichtete Aussetzungsantrag blieb erfolglos (OVG Bremen, B. v. 04.04.2003 - 1 B 131/03 - NordÖR 2003, S. 253). Nach Ablauf des Haltbarkeitsdatums wurden die Garnelen Ende 2003 auf Veranlassung der Beklagten beseitigt.

Die Klägerin hat die Klage als Fortsetzungsfeststellungsklage fortgeführt. Sie möchte einen Amtshaftungsanspruch gegen die Beklagte geltend machen. Zur Begründung hat sie geltend gemacht, dass die Beklagte sie zu Unrecht daran gehindert habe, die gefrorenen Garnelen an den thailändischen Lieferanten zurückzugeben. Für den Schutz der Bevölkerung in den Mitgliedsstaaten der EU sei es grundsätzlich ausreichend, ein Einfuhrverbot zu verhängen. Dies sei hier auch erlassen worden und sei von der Klägerin nicht angegriffen worden. Demgegenüber fehle für die Vernichtungsanordnung die Rechtsgrundlage. Die thailändische Regierung habe in Kenntnis der Nitrofurant-Rückstände der Rückgabe zugestimmt. Damit seien alle Hindernisse für eine Rückabwicklung ausgeräumt gewesen. Die Garnelen hätten in Thailand nach den dortigen Vorschriften ohne weiteres verkauft und verzehrt werden können. Es sei nicht Aufgabe der Beklagten, die hohen gemeinschaftsrechtlichen Lebensmittelstandards gegenüber der thailändischen Regierung durchzusetzen. Weil sie aufgrund der Vernichtung der Ware den Kaufvertrag nicht habe rückabwickeln können, sei ihr ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden entstanden. Die Klägerin hat beantragt, festzustellen, dass die gegen sie ergangenen Bescheide rechtswidrig waren, soweit sie hier die Rückverbringung der Garnelen nach Thailand nicht gestatteten.

Die Beklagte ist der Klage entgegengetreten. Die LebensmitteleinfuhrVO (LMEV) sehe zwingend die Vernichtung von Lebensmitteln vor, gegen deren Einfuhr gesundheitliche Bedenken bestünden. Nur so könne verhindert werden, dass diese Lebensmittel von Menschen verzehrt werden würden. Die Vernichtung werde durch vorrangige gesundheitspolitische Erwägungen gerechtfertigt.

Das Verwaltungsgericht Bremen - 8. Kammer - hat die Klage mit Urteil vom 11.12.2003 abgewiesen. Gemäß § 6 Abs. 3 LMEV seien die Behörden verpflichtet, bei der Einfuhrkontrolle beanstandete, gesundheitsbedenkliche Lebensmittel unbrauchbar zu machen. Die Vernichtung entspreche den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben (Art. 17 Abs. 2, 22 Abs. 2 RL 97/78/EG). Mit der Vernichtung solle u. a. eine generalpräventive Wirkung auf die Produzenten erreicht werden. Abgesehen davon könne nicht ausgeschlossen werden, dass erneut versucht werden würde, die Erzeugnisse im Falle einer Rückgabe auf anderem Wege in die EU zu importieren.

Die Klägerin hat gegen dieses Urteil rechtzeitig die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und diese auch rechtzeitig begründet. Sie hält die behördliche Vernichtungsanordnung weiterhin für rechtswidrig. Dem Schutz der Bevölkerung in den EU-Mitgliedsstaaten, um den es bei der Einfuhrkontrolle allein gehen könne, werde vollauf durch ein Einfuhrverbot Rechnung getragen. Die Heranziehung generalpräventiver Überlegungen sei überzogen. Die Argumentation des Verwaltungsgerichts verletze das durch Art. 14 GG geschützte Eigentumsrecht. Die Gefahr eines erneuten Einfuhrversuchs sei theoretisch. Die vorhandenen und effektiven Einfuhrkontrollen der EG minderten den Anreiz für solche Versuche. Abgesehen davon hätten im konkreten Fall nicht ansatzweise Anhaltspunkte dafür bestanden, dass auf unlautere Weise ein erneuter Einfuhrversuch hätte unternommen werden sollen. Zur Stützung ihrer Ansicht, dass auch Lebensmittel in Drittstaaten zurückgegeben werden könnten, die nicht dem hohen gemeinschaftsrechtlichen Standard entsprechen würden, nimmt die Klägerin auf § 50 Abs. 2 LMBG Bezug.

Die Klägerin beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 11.12.2003 festzustellen, dass die Bescheide des Le-

bensmittelüberwachungs- Tierschutz- und Veterinärdienstes vom 04.06.2002 und 17.06.2002 und die Widerspruchsbescheide des Senators für Arbeit, Frauen, Jugend und Soziales vom 07.08.2002 und 14.08.2002 insofern rechtswidrig waren, als der Klägerin und Berufungsklägerin die Rückverbringung der Sendungen gefrorener Black-Tiger-Shrimps DF 9140/02 und DF 9339/02 nicht gestattet wurden.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Das Verwaltungsgericht habe zutreffend ausgeführt, dass die Vernichtung von gesundheitsbedenklichen Lebensmitteln zwingend vorgeschrieben sei. Ohne eine Vernichtung sei zu befürchten, dass die Lebensmittel auf einem anderen Weg in die EU gelangten, zumal die Einfuhrkontrollen sich immer nur auf Stichproben beschränken würden. Es müsse auch verhindert werden, dass die Lebensmittel, etwa durch Verfütterung an Tiere, wiederum in die Nahrungsmittelkette gelangten.

Die Behördenvorgänge haben vorgelegen. Sie waren, soweit in dieser Entscheidung verwertet, Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### **Entscheidungsgründe:**

Die Berufung der Klägerin ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die zulässige Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) zu Recht abgewiesen. Die bei der Einfuhrkontrolle überprüften Garnelen gefährdeten wegen ihrer Belastung mit Nitrofurantol die menschliche Gesundheit (1). Aus diesem Grund hat die Beklagte zu Recht ihre Vernichtung angeordnet (2).

1.

Das Antibiotikum Nitrofurantol wird in einigen Ländern in der Tierzucht zur Parasitenbekämpfung eingesetzt. Seit 1995 ist gemeinschaftsrechtlich festgelegt, dass in Nahrungsmitteln keinerlei Rückstände von Nitrofurantol enthalten sein dürfen (VO/EWG des Rats Nr. 2377/90 vom 26.06.1990, ABl. Nr. L 224, S. 1 - Anhang IV - i. d. F. der Ände-

rungsVO Nr. 2901/93 vom 18.10.1993 <betreffend Nitrofurantoin mit Ausnahme der Untergruppe Furazolidon> und der ÄnderungsVO Nr. 1442/95 vom 26.06.1995 <Furazolidon>). Das Verbot erfolgte, weil in Tierversuchen festgestellt worden war, dass Nitrofurantoin mutagen und karzinogen wirksam ist (vgl. dazu die Stellungnahme des Bundesinstituts für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin vom 18.06.2002, Bl. 87 der Akte 8 K 1854/02).

Bei den beiden Sendungen mit gefrorenen Garnelen, die die Klägerin am 22.05.2002 und 28.05.2002 aus Thailand einführen wollte, wurden im Rahmen einer chemischen Untersuchung eine Belastung mit Nitrofurantoin festgestellt. Die Garnelen stellten damit eine Gefahr für die menschliche Gesundheit dar.

2.

Rechtsgrundlage für die Vernichtungsanordnungen vom 04.06.2002 und 17.06.2002 war § 6 Abs. 3 S. 1 und 4 der Lebensmitteleinfuhr-Verordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 20.04.1999, BGBl. I S. 775 (LMEV). Diese Vorschrift bestimmt, wie mit den in § 1 Abs. 1 Nr. 3 LMGV genannten Lebensmitteln tierischer Herkunft zu verfahren ist, wenn bei der Grenzkontrolle Bedenken gegen eine Einfuhr aufgetreten sind. Entsprechen die Lebensmittel nicht den lebensmittelrechtlichen Anforderungen, kann dem Absender oder Empfänger gestattet werden, sie innerhalb einer Frist von 60 Tagen an einen vereinbarten Bestimmungsort außerhalb der Europäischen Union zurückzubringen, sofern gesundheitliche Bedenken nicht entgegenstehen (S. 1). Ansonsten sind die Lebensmittel unbrauchbar zu machen (S. 4). Der Begriff der lebensmittelrechtlichen Anforderungen ist weit; er erfasst nicht nur hygienerechtliche Vorgaben, sondern erstreckt sich auf sämtliche lebensmittelrechtliche Anforderungen an die Beschaffenheit der Lebensmittel, aber auch an ihre Kennzeichnung oder Aufmachung (Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, C 171, § 6 Lebensmitteleinfuhr-VO, Rdnr. 7).

Eine Rückverbringung der Ware außerhalb der EU, die somit durch ganz unterschiedliche lebensmittelrechtliche Verstöße veranlasst sein kann, scheidet danach aus, wenn **gesundheitliche** Bedenken gegen das Erzeugnis bestehen. In diesem Fall ist die Verordnung strikt: Die Lebensmittel sind zu vernichten. Eine Rückverbringung gesundheitsbedenklicher Lebensmittel tierischer Herkunft außerhalb der EU ist damit

ausgeschlossen. Der Wortlaut der Vorschrift ist in dieser Hinsicht eindeutig. Die Kommentarliteratur läßt keinen Zweifel an dieser zwingenden Rechtsfolge (vgl. Zipfel/Rathke, a. a. O., Rdnr. 10).

Nur dieses Ergebnis entspricht auch dem Gemeinschaftsrecht. Die Lebensmitteleinfuhr-VO setzt die Richtlinie 97/78/EG des Rats vom 18.12.1997 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen um (ABl. vom 30.01.1998 L 24, S. 9). Die Richtlinie schreibt in Art. 22 Abs. 2 ausdrücklich vor, dass Erzeugnisse, bei denen im Rahmen der Veterinärkontrolle festgestellt wurde, dass sie die menschliche oder tierische Gesundheit gefährden könnten, zu beschlagnahmen und unschädlich zu beseitigen sind. Nach Gemeinschaftsrecht ist es danach unzulässig, die Rückverbringung gesundheitsbedenklicher Lebensmittel zu gestatten. Diesen Standpunkt vertritt auch die Europäischen Kommission (Schreiben der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU vom 03.10.2002, Bl. 119 der Akte 8 K 1788/02).

Die Vernichtung dient einem legitimen Zweck. Die von den Lebensmitteln ausgehende Gefahr wird dadurch effektiv beseitigt. Es wird weiterhin verhindert, dass es zu erneuten Einfuhrversuchen kommt oder die Lebensmittel auf andere Weise (etwa durch Verfütterung an Tiere) in die Nahrungsmittelkette und dadurch in ihren Folgeprodukten an den europäischen Verbraucher gelangen. Schließlich soll die Maßnahme, weil die Produzenten und Importeure gesundheitsbedenklicher Lebensmittel mit der Vernichtung der Ware rechnen müssen, präventiv auf diese einwirken. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend auf diesen Gesichtspunkt hingewiesen. Für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ist, wenn die Voraussetzungen des Art. 22 Abs. 2 RL 97/78/EG erfüllt sind, kein Raum. Der Schutz der Gesundheit hat Vorrang vor den wirtschaftlichen Interessen der Produzenten und der Importeure.

Es besteht auch kein Wertungswiderspruch zu der Regelung in § 50 Abs. 2 LMBG. Nach dieser Vorschrift können nicht den deutschen Lebensmittelvorschriften entsprechende Erzeugnisse an den Lieferanten im Ausland zurückverbracht werden. Soweit gegen die Erzeugnisse allerdings gesundheitliche Bedenken bestehen, wird diese

allgemeine Regelung durch die vorstehend genannten speziellen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften verdrängt.

Die Beklagte war aus vorstehenden Gründen verpflichtet, die Garnelen zu beschlagnahmen und zu vernichten. Zu Recht hat sie der Klägerin nicht gestattet, die Garnelen nach Thailand zurückzubringen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO; die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i. V. mm. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) sind nicht gegeben.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim Obergericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 201, 28195 Bremen, einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.: Stauch

gez.: Göbel

gez.: Alexy

**Beschluss**



Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf 63.250,- Euro festgesetzt.

Bremen, den 25.10.2005

Das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat -:

gez.: Stauch

gez.: Göbel

gez.: Alexy