

## Fall 12: Glykolwarnung

Es wurde bekannt, dass in der Bundesrepublik Deutschland Weine vertrieben wurden, die mit Diethylenglykol (DEG) versetzt waren. DEG wird normalerweise als Frostschutzmittel und als chemisches Lösungsmittel eingesetzt. Verdachtsmomente und Feststellungen der Beimischung von DEG gab es zunächst bei österreichischen Behörden hinsichtlich bestimmter Weine österreichischer Herkunft. Die Bundesregierung erhielt durch eine Pressenotiz Kenntnis und forderte Informationen bei der österreichischen Handelsdelegation als der für Weinimporte zuständigen österreichischen Stelle an. Die erhaltenen Informationen gab sie an die für die Weinüberwachung zuständigen Landesbehörden weiter mit der Bitte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit über gewonnene Erkenntnisse zu unterrichten. Nachdem nach und nach das Ausmaß der Beimengungen von DEG deutlich geworden war, wurden Weine, vor allem Weine österreichischer, aber auch Weine deutscher Herkunft, nach Maßgabe der Analysekapazitäten umfassend untersucht.

Die als „Glykolskandal“ bekannt gewordenen Vorgänge waren Gegenstand zahlreicher Presseberichte und auch Anlass von Erörterungen im Deutschen Bundestag sowie in den zuständigen Ausschüssen. In der Bevölkerung herrschte eine erhebliche Beunruhigung, zumal nicht genau bekannt war, welche Weine mit DEG versetzt waren und welche gesundheitlichen Folgen der Genuss eines solchen Weins haben konnte. Die Verunsicherung führte zu einem massiven Rückgang des Konsums insbesondere österreichischer und deutscher Weine. Es wurde eine Existenzgefährdung der in der Weinwirtschaft tätigen Unternehmen befürchtet. Vor diesem Hintergrund gab das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit eine „Vorläufige Gesamt-Liste der Weine und anderer Erzeugnisse, in denen DEG in der Bundesrepublik Deutschland festgestellt worden ist“, heraus. Auf Seite 1 der Liste wurde unter der Überschrift „Wichtige Hinweise“ Folgendes ausgeführt: *„Die in der Liste aufgeführten Untersuchungsergebnisse beziehen sich lediglich auf den jeweils untersuchten Wein. Es kann also Wein gleicher Bezeichnung und Aufmachung desselben Abfüllers im Verkehr sein, der nicht mit DEG versetzt ist. Aus der Angabe einer Lagebezeichnung bei den in dieser Liste aufgeführten deutschen Weinen darf nicht geschlossen werden, dass alle Weine dieser Lage DEG enthalten können. Nur wenn auf dem Etikett neben der Lagebezeichnung auch der in der Liste angegebene Name des Abfüllers und die in der Liste angegebene Amtliche Prüfungsnummer stehen, handelt es sich um Wein, bei dessen Untersuchung DEG festgestellt worden ist. In dieser Liste werden die Namen der Abfüller lediglich deswegen genannt, um dem Verbraucher eine Identifizierung des beanstandeten Weins zu ermöglichen.“* Die Liste wurde veröffentlicht und konnte von jedem angefordert werden.

Die Klägerin ist eine Weinkellerei, die unter anderem österreichische Weine abfüllt und vertreibt. Sie wurde unter namentlicher Bezeichnung in der Rubrik Abfüller mit sieben Produkten in die Liste aufgenommen. Sie erhob Klage vor dem Verwaltungsgericht gegen die Bundesrepublik Deutschland mit dem Begehren, dass es unterlassen werde, die von ihr abgefüllten Weine in die Liste aufzunehmen und hilfsweise, sie dort namentlich als Abfüllerin zu benennen.

**Beurteilen Sie die Erfolgsaussichten der Klage!**

## Lösungshinweise (Fall 12: „Glykolwarnung“):

Diesem Fall liegt die Entscheidung BVerfGE 105, 252 zugrunde. S. dazu die Anm. v. Ruge, ThürVBl. 2003, 49; von Coelln, JA 2003, 116; Ohler, ZLR 2002, 631; Murswiek, NVwZ 2003, 1; und zuletzt Hellmann, NVwZ 2005, 163.

Der Sachverhalt der Klausur gibt keine ausdrücklichen Argumente vor und verlangt hierzu eigene Überlegungen. Die Kl. wird eine Verletzung in ihren wirtschaftlichen Grundrechten (Art. 12, 14 GG), die fehlende Bundeskompetenz, eine fehlende gesetzliche Ermächtigung geltend machen. Das Urteil wird als Klassiker im Examen im Wesentlichen als bekannt vorausgesetzt. Hinzu kommt hier die Prüfung der Zulässigkeit einer Leistungsklage.

Die Klage hat Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

### A. Zulässigkeit

I. Verwaltungsrechtsweg, § 40 VwGO: (+) Öffentl.-rechtl. organisierte Hoheitsträger können grds. sowohl öffentl.-rechtl. als auch privatrechtl. handeln; Sonderrechts- und Subordinationstheorie helfen bei schlichtem (nicht-regelndem) und nicht auf Gesetz beruhendem Verhalten als Streitgegenstand nicht weiter. Sachzusammenhang mit der Erfüllung öffentl. Aufgaben, öfftl. Zweck Gesundheits-/Verbraucherschutz. In Zweifelsfällen wird bei öffentl. Stellen auch öffentl.-rechtl. Handeln vermutet.

II. Klageart: Allg. Leistungsklage auf Unterlassen der Aufnahme der Weine der Kl. in die Liste, zumindest in Verbindung mit der Nennung ihres Namens; Sachverhaltsfrage: ggf. Auslegung des Begehrens als Streichung aus der schon veröffentlichten Liste für die Zukunft (§ 88 VwGO), an den weiteren Erfolgsvoraussetzungen der Klage ändert sich dadurch nichts (Unterlassung der weiteren Nennung = Streichung).

III. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog: (+) Art. 12, 14 GG möglicherweise verletzt

### B. Begründetheit

Die Klage ist begründet, wenn die Kl. einen Anspruch gegen den Bund auf Unterlassung der fortgesetzten Nennung ihrer Weine in der Liste des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit hat. Eine Anspruchsgrundlage ist einfach-gesetzlich nicht vorgesehen, in Betracht der allg. öfftl.-rechtl. Unterlassungsanspruch aus den Grundrechten.

#### I. Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG

Schutzbereich und Eingriff (diese Fragen trennt das Gericht hier nicht, da der Schutzbereich insbes. im Fall des Art. 12 Abs. 1 GG erst „eingriffsbezogen“ bestimmt wird)

1. Beruf (+) Weinerzeuger, -großhändler. Keine schlechthin sozialwidrige Tätigkeit, auch wenn – etwa nach Weingesetz – verbotene Substanzen in einigen Weinen enthalten sind. Einzelne verbotene Betätigungsweisen innerhalb einer ansonsten grds. im Einklang mit der Rechtsordnung stehenden Berufsausübung unterliegen deshalb generell dem Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG; sie sollen der grundrechtlichen Disziplinierung des Staates nicht entgegenstehen.

2. Art. 19 Abs. 3 GG (+)

3. Fraglich ist jedoch, ob die Informationstätigkeit des Bundesministeriums in der vorliegenden Art und Weise als Eingriff den Schutzbereich der Berufsfreiheit berühren kann.

a) Grundsätze aus BVerfG 105, 252

GRDS. Schutz jeden berufsbezogenen Verhaltens von Einzelpersonen und Unternehmen, ABER nach BVerfG: *Kein Schutz vor inhaltlich zutreffender, sachlicher Information am Markt, die für das wettbewerbliche Verhalten der Marktteilnehmer von Bedeutung sein können, selbst wenn die Inhalte sich auf einzelne Wettbewerbspositionen nachteilig auswirken. Die Bundesregierung hat jedoch die*

*rechtlichen Vorgaben für Informationshandeln zu wahren* (siehe dazu unten). Unter diesen Voraussetzungen sei bereits der Eingriff in den Schutzbereich (BVerfG: „Gewährleistungsbereich“) abzulehnen.

Begründung: *Kein Schutz vor Einflüssen auf wettbewerbsbestimmende Faktoren. Kein Anspruch auf Erfolg im Wettbewerb und auf Sicherung künftiger Erwerbsmöglichkeiten. Ein am Markt auftretendes Unternehmen ist notwendigerweise der Kommunikation ausgesetzt und könne sich auch durch eigene Information/Werbung wehren* [Rechte aus Art. 12 Abs. 1 (Berufsausübungsfreiheit) und 5 Abs. 1 S. 1 (Meinungsfreiheit)], ein *möglichst hohes Maß an Information für die Verbraucher dient der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*.

b) Voraussetzung ist zunächst die Einhaltung der Kompetenzordnung:

(1) Verbandskompetenz des Bundes?

Sonstige Kompetenzen als Indiz; tendenziell (+) bei Auslandsbezug, Überregionalität, länderübergreifenden Zusammenhängen; größere Effektivität der Problembewältigung; keine Maßnahme iSd Art. 30, 83 GG, ProdSiG, GeräteSiG, ArzneimittelG (die Landesbehörden ermächtigen), da es sich nicht um entsprechende Verwaltungs-, sondern Regierungstätigkeit handelt; evtl. auch bestehende landesrechtliche Zuständigkeiten (etwa Gefahrenabwehr / Information durch Landesregierungen) schließen Bundeskompetenz iÜ *nicht* aus (Vollständigkeit der Information, keine ggs. Behinderung)

→ (+) Breites öffentliches Interesse, Presse, Anfragen, Erörterungen; BReg. durfte davon ausgehen, dass ein Handeln nur der Ländern den Informationsbedarf nicht gleichermaßen hätte befriedigen können.

(2) Organkompetenz der Bundesregierung? Art. 65 GG, keine ausdrücklichen Zuweisungen im GG für Informationstätigkeit, GG geht aber stillschweigend in den Art. 62 ff. GG von Aufgaben aus; allg. gesamtstaatliche Verantwortung der Staatsleitung; schnelle Bewältigung der vielgestaltig denkbaren tagespolitischen Krisen für Gemeinschaftsgüter (nicht durch Gesetzgebung zu bewältigen); Intraorgankompetenz des Bundesministers

c) Voraussetzung ist weiter die inhaltliche Richtigkeit, ggf. besteht aber auch schon eine Informationsbefugnis bei unklarer Tatsachenlage [dann gelten aber weitere, hohe Anforderungen: Wichtiger Umstand (etwa Verbraucherrisiko), vorhergehend größtmögliche Prüfung des Sachverhalts unter Nutzung verfügbarer, verlässlicher Informationsquellen, Hinweis auf verbleibende Unsicherheit/Ungeklärtheit]

→ (+) deutliche Darstellung, „Wichtige Hinweise“, Unklarheiten/Nichtgeprüftes offengelegt

d) Sachlichkeitsgebot, Wertungen dürfen nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen, auch der Form nach darf keine Herabsetzung erfolgen → (+)

e) Erforderlichkeit der Information → (+)

f) Zwischenergebnis: Der Bundesminister wurde den Kriterien des BVerfG für staatliches Informationshandeln gerecht.

=> Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG (-)

Das BVerfG sah bereits den Schutzbereichseingriff in die Berufsfreiheit als nicht gegeben an.

In der Entscheidung BVerfGE 105, 279 – „Osho“/Sektenwarnung (vom selben Tag; ebenfalls sehr lesenswert!) erkannte das Gericht keine Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 4 GG der Osho-Anhänger durch eine (an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte) staatliche Informationstätigkeit. Es begründete (für den Fall des Überschreitens dieser Vorgaben) einen Eingriff und im Ergebnis die verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Der Eingriff erfolgt zwar nicht klassisch durch „Befehl und Zwang“, aber mittelbar-faktisch, und ist – weil solche Eingriffe von Zielsetzung und Wirkung her den klassischen aus der Sicht der GR-Träger gleichstehen können – verfassungsrechtlich als Eingriff zu behandeln, der dem Rechtfertigungserfordernis unterliegt. Der Eingriff ist nur faktisch, weil der Hoheitsträger selbst keine *rechtliche Regelung* vornimmt. Er ist nur mittelbar, weil die letztendliche Beeinträchtigung nicht durch den Hoheitsträger selbst, sondern erst durch die Reaktion Dritter,

namentlich der informierten/gewarnten Privatpersonen, erfolgt. Zum Eingriffsbegriff näher Piroth/Schlink, Grundrechte, 22. Aufl. 2006, Rn. 238 ff.

Der Lösungsweg des BVerfG im Glykolfall ist nicht zwingend. Vorhergehend konstruierte etwa das BVerwG eine Lösung ähnlich dem genannten Osho-Fall und erreichte dasselbe Ergebnis, indem es zwar zunächst einen Schutzbereichseingriff über die Feststellung einer berufsregelnden Tendenz der Liste erblickte (Intensität der Beeinträchtigung der Absatzmöglichkeiten grundrechtsrelevant, Vorhersehbarkeit von Umsatzeinbußen für in der Liste genannte Unternehmen, deshalb Zurechenbarkeit). In einem zweiten Schritt gelang jedoch die verfassungsrechtliche Rechtfertigung über die Annahme der Befugnis der (zuständigen) Bundesregierung zur verantwortlichen Leitung des Ganzen der inneren und äußeren Politik als *kollidierendes Verfassungsrecht*. Dieses konnte vorliegend in verhältnismäßiger Weise und unter Beachtung der Gebote von Richtigkeit und Sachlichkeit den Schutzbereichseingriff rechtfertigen. Bei diesem Lösungsweg stellt sich aber das Problem des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts; die Konkretisierung verfassungsimmanenter Schranken von Grundrechten ist an sich „wesentlich“, so dass das Parlament eine Ermächtigungsgrundlage vorsehen muss. Zu erwägen ist aber die Möglichkeit, allgemeine Kompetenznormen im GG als Ermächtigung ausreichen zu lassen, insbesondere in jenen Krisenfällen, die parlamentarische Regelungen nicht antizipieren können.

II. Art. 14 Abs. 1 GG (-)

1. Beeinträchtigung der Absatzmöglichkeit
2. Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb
3. Unternehmensruf

→ Schutzbereich unter keinem der Aspekte verletzt (BVerfGE 105, 252, 277 f. m.w.N.)

III. Art. 2 Abs. 1 GG (-) Spezialität von Art. 12 Abs. 1 GG (obwohl dessen Schutzbereich nicht beeinträchtigt wird!)

[IV. Im Originalfall machte der Bf. zudem einen Gleichheitsverstoß (Art. 3 Abs. 1 GG) geltend, weil in anderen Fällen in der Vergangenheit nach Verunreinigung von Wein nicht öffentlich gewarnt worden sei. Dazu das BVerfG: (-) *Eine rechtmäßige Maßnahme wird nicht dadurch gleichheitswidrig, dass möglicherweise in vergleichbaren anderen Fällen anders verfahren worden ist* (Problem der Gleichbehandlung im Unrecht).]

Aus den Grundrechten folgt daher im Ergebnis kein Anspruch der Kl. gegen den Bund auf Unterlassung der Nennung ihrer Weine in der Liste des Bundesministeriums. Die Grundrechte stehen nach den Grundsätzen von BVerfG 105, 252 auch einer namentlichen Kenntlichmachung der Kl. nicht entgegen (hilfsweises Begehren).

Die Klage ist zwar zulässig, aber in vollem Umfang unbegründet.

**Weiterführende Hinweise:**

Zum vorhergehenden Urt. des BVerwG (E 87, 37 = JZ 1991, 624) krit. Gröschner, JZ 1991, 628, und Erichsen, JK 92, GG Art. 12, 14/5.

Vertiefend zum Komplex Warnungen / staatliche Informationstätigkeit s. auch Heintzen, VerwArch. 81 (1990), 532; Huber, JZ 2003, 290.

Lesenswert und aktuell auch die folgenden, weiteren Entscheidungen zum Thema:

BVerwG v. 8.11.2006, Az.: 7 B 19/04 (Informationsschrift zu Glaubensgemeinschaften), und dazu Neumann, jurisPR-BVerwG 14/2006, Anm. 4.

BayVGH, NVwZ-RR 2006, 587 (Pointierte Kritik an einer Glaubensgemeinschaft).

BVerwG NJW 2006, 1303 (Ausgabe von Erklärungsbogen zum Schutz vor Scientologen).

OVG NW v. 16.2.2004, Az.: 5 A 637/02 (Warnung vor Mun-Bewegung).

BayVGH NVwZ 2003, 998 (Veröffentlichte „Expertise“ zu Scientology).