



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 5 K 1460/16

*Urteil niedergelegt in unvollständiger
Fassung auf der Geschäftsstelle am
24.03.2017
gez. Krause
Justizsekretärin als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle*

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn ...,

Klägers,

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte ...,
Gz.: - -

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz, Bahnhofsplatz 29, Bremen,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte:

Frau ...,
Gz.: - -

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch Richter Prof. Sperlich, Richter Stahnke und Richterin Dr. N. Koch sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Brünings und Jeske aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. März 2017 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrags leistet.

gez. Prof. Sperlich

gez. Stahnke

gez. Dr. N. Koch

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen eine Anordnung, mit der ihm die Kennzeichnung von ihm vertriebener Lebensmittel in deutscher Sprache aufgegeben worden ist.

Der Kläger betreibt seit 2012 zwei Einzelhandelsgeschäfte in Bremen, in denen vorwiegend Lebensmittel polnischer Herkunft vertrieben werden. Die Lebensmittel, die überwiegend aus Polen importiert werden, werden am Herstellungsort mit einer Lebensmittelkennzeichnung in polnischer Sprache versehen. Bei mehreren Betriebskontrollen, die in den Jahren 2012, 2013, und 2014 durchgeführt wurden, stellte der Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen (LMTVet) fest, dass diverse angebotene Lebensmittel lediglich in polnischer Sprache gekennzeichnet waren. Die Behörde beanstandete die fehlende Kennzeichnung in deutscher Sprache und verlangte die Behebung der Mängel unter Fristsetzung. Diesen Forderungen ist der Kläger nicht nachgekommen.

Im Rahmen der Anhörung machte der Kläger geltend, dass die gezielte Vermarktung eines Lebensmittels in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union an eine bestimmte Verbrauchergruppe zulässig sei, wenn die Kennzeichnung von dem adressierten Verbraucherkreis verstanden werde.

Mit Verfügung vom 3. März 2016 ordnete der LMTVet an, dass im Einzelnen bezeichnete vorverpackte Lebensmittel nur in Verbindung mit einer in deutscher Sprache verfassten Lebensmittelkennzeichnung in den Verkehr gebracht werden dürften. Dafür wurde dem Kläger eine Frist bis zum 1. April 2016 gesetzt. Für den Fall eines Verstoßes gegen die Anordnung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 150,00 € für jeden Fall der Zuwiderhandlung angedroht. Zur Begründung führte die Behörde aus, dass das Inverkehrbringen von ausschließlich in polnischer Sprache gekennzeichneten Lebensmitteln einen Verstoß

gegen Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (Lebensmittelinformations-Verordnung, kurz: LMIV) darstelle. Danach seien die verpflichtenden Informationen über Lebensmittel in einer für die Verbraucher der Mitgliedsstaaten, in denen ein Lebensmittel vermarktet werde, leicht verständlichen Sprache abzufassen. Die polnische Sprache sei insoweit nicht als verständliche Sprache in Deutschland anzusehen. Die Vorschriften würden auf die Verbraucher der Mitgliedstaaten abstellen. Nach dem Wortlaut der Verordnung sei von der Bevölkerungsgruppe auszugehen, die dem überwiegenden Anteil der Bevölkerung entspreche. In Deutschland stelle die größte Verbrauchergruppe die deutschsprachige Bevölkerung dar. Die Amtssprache sei deutsch. Selbst ein tatsächliches Marktverhalten von Verbrauchern, etwa in der Form, dass ausschließlich polnisch sprechende Verbraucher in polnischer Sprache gekennzeichnete Lebensmittel kauften, könne nicht zu einer Lockerung oder Aufgabe der lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungsanforderungen führen.

Gegen diesen Bescheid legte der Kläger am 17. März 2016 Widerspruch ein: Der Bescheid sei formell und materiell rechtswidrig. Es fehle schon an der Angabe einer Ermächtigungsgrundlage. Zudem liege kein Verstoß gegen die sprachlichen Anforderungen bei der Bezeichnung von Lebensmitteln nach Art. 15 Abs. 1 i. V. m. Art. 9 Abs. 1 LMIV vor. Die leicht verständliche Sprache beziehe sich nicht auf die Gesamtheit der Bevölkerung eines Mitgliedstaates, sondern auf die angesprochenen Verbraucher. Es sei ausreichend, wenn die vorgeschriebenen Informationen von dem adressierten Verbraucherkreis verstanden würden. Es sei nicht erforderlich, in Spezialitätenläden, die sich an eine Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund richteten, deutschsprachige Lebensmittelinformation zu verlangen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 26. April 2016 wies die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz den Widerspruch als unbegründet zurück. Gemäß § 39 Abs. 2 LFGB träfen die zuständigen Behörden die notwendigen Anordnungen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhütung künftiger Verstöße sowie zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder vor Täuschung erforderlich seien. Vorliegend habe der Kläger gegen Art. 15 Abs. 1 LMIV verstoßen, indem er vorverpackte Lebensmittel ausschließlich mit einer in polnischer Sprache verfassten Kennzeichnung in Verkehr gebracht habe. Als leicht verständliche Sprache sei eine Sprache dann anzusehen, wenn sie es dem Verbraucher ermögliche, die Informationen mühelos zur Kenntnis zu nehmen. Vor diesem Hintergrund sei die Kennzeichnung in polnischer Sprache nicht als leicht verständlich anzusehen. Die polnische Sprache werde von dem überwiegenden Teil der inländischen Bevölkerung nicht verstanden, so dass die Mehrzahl der Verbraucher, die Zugang zu diesem Markt hätten, keine Kenntnis von den in der Kennzeichnung

enthaltenen Informationen erlangen könne. Es handele sich auch nicht um weit verbreitete ausländische Begriffe, die als Teil der deutschen Sprache angesehen werden könnten. Die Lebensmittel würden allen Verbrauchern zum Kauf angeboten, demnach sei bei der Beurteilung der Verständlichkeit auf den tatsächlich erreichten Verbraucherkreis, nicht dagegen auf einen eingeschränkten Verbraucherkreis mit speziellen Sprachkenntnissen abzustellen. Der Widerspruchsbescheid wurde am 27. April 2016 zugestellt.

Der Kläger hat am 27. Mai 2016 Klage erhoben.

Der Kläger macht geltend: Die Verfügung vom 3. März 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. April 2016 sei rechtswidrig. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 39 Abs. 2 LFGB lägen nicht vor. Ein Verstoß gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Union i. S. v. § 39 Abs. 2 LFGB sei nicht gegeben. Die gegenwärtig gültige Fassung von Art. 15 Abs. 1 LMIV gebe keine Veranlassung die leichte Verständlichkeit der Sprache für die Verbraucher auf ein bestimmtes Sprachgebiet zu beziehen. Die leicht verständliche Sprache beziehe sich nicht auf die Gesamtheit der Bevölkerung eines Mitgliedsstaates, sondern auf die angesprochenen Verbraucher. Eine andere Auslegung der Art. 15 Abs. 1 i. V. m. Art. 9 LMIV sei mit der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV nicht in Einklang zu bringen. Bei den Etikettierungsvorschriften handele es um „Maßnahmen gleicher Wirkung“ wie mengenmäßige Beschränkungen i. S. v. Art. 34 AEUV. Art. 15 LMIV müsse daher grundfreiheitenkonform dahingehend ausgelegt werden, dass die Pflicht zur Etikettierung in der allgemeinen Verkehrssprache des Ziellandes entfalle, wenn der besondere Verbraucherkreis eines Ladengeschäfts für Spezialitäten aus einem anderen Mitgliedsstaat die ursprüngliche Etikettierung des Herkunftsstaates der eingeführten Ware leicht verstehe. Auf Polnisch würden alle Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 LMIV erfüllt. Wenn der Kläger polnische Waren in Deutschland lediglich mit einem deutschsprachigen Etikett in Verkehr bringen dürfe, sei nicht ausgeschlossen, dass ihn dies veranlasse, von der Einfuhr solcher Ware Abstand zu nehmen. Somit läge ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit vor, der nicht gerechtfertigt sei. Das Spannungsverhältnis zwischen Gefahrenabwehr und Stärkung des Binnenmarktes könne nicht einseitig zugunsten der Gefahrenabwehr aufgelöst werden.

Der Kläger beantragt,

die Ordnungsverfügung vom 3. März 2016 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. April 2016 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung nimmt die Beklagte Bezug auf ihre Ausführungen im Widerspruchsbescheid. Sie führt ergänzend aus, dass Art. 34 AEUV hier nicht betroffen sei. Im vorliegenden Fall sei weder eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung noch eine andere Maßnahme dieser Wirkung angeordnet worden. Eine solche Beschränkung würde nur vorliegen, wenn die Lebensmittelüberwachungsbehörde dem Kläger bereits die Einfuhr der nicht in deutscher Sprache gekennzeichneten Waren untersagt oder durch Auflagen faktisch erheblich erschwert bzw. unmöglich gemacht hätte. Durch die hier getroffene Anordnung werde weder der grenzüberschreitende Warenverkehr noch der innerstaatliche Handel in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet. Die Verfügung vom 3. März 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. April 2016 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

I. Die Anordnung, im Einzelnen bezeichnete Lebensmittel mit einer in deutscher Sprache verfassten Lebensmittelinformation zu versehen, ist rechtlich nicht zu beanstanden.

1. Zutreffende Ermächtigungsgrundlage für die angefochtene lebensmittelrechtliche Anordnung ist allerdings Art. 54 Abs. 1 der Verordnung (EG) 882/2004 vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 517/2013 des Rates vom 15. März 2013, ABl. L 158, 1). Stellt die zuständige Behörde nach dieser Norm einen Verstoß fest, so trifft sie die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Unternehmer Abhilfe schafft. Nach der Legaldefinition des Art. 2 Nr. 10 der Verordnung (EU) 517/2013 handelt es sich bei einem Verstoß um die „Nichteinhaltung des Futtermittel- oder Lebensmittelrechts oder der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz“.

Art. 54 Abs. 1 der Verordnung (EG) 882/2004 gilt unmittelbar und verdrängt wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts in seinem Anwendungsbereich die nationale

Rechtsgrundlage des § 39 Abs. 2 LFGB (vgl. mit eingehender Begründung und zahlreichen weiteren Nachweisen VGH Bad.-Württ., Urte. v. 16.06.2014 – 9 S 1273/13, ZLR 2015, 95 (105)).

Ungeachtet der anders lautenden Begründung im Widerspruchsbescheid kann die angefochtene Verfügung auf Art. 54 der Verordnung (EG) 882/2004 gestützt werden. § 39 Abs. 2 LFGB und Art. 54 der Verordnung (EG) 882/2004 weisen weder in Bezug auf die Tatbestandsvoraussetzungen noch die Rechtsfolgen relevante Unterschiede auf. Beide setzen die Feststellung eines Verstoßes gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften voraus und verpflichten die Behörde zu notwendigen bzw. erforderlichen Maßnahmen. Insoweit besteht nach beiden Normen für die Behörde kein Entschließungsermessen. Allenfalls im Hinblick auf die im Einzelfall konkret zu ergreifenden Maßnahmen ist der Behörde im Grundsatz ein Auswahlermessen eingeräumt. Im Rahmen ihrer Entscheidung hat die Behörde nach beiden Vorschriften schließlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren (vgl. VGH Bad.-Württ., a.a.O. S. 105). Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist ein Auswechseln der Rechtsgrundlage zulässig. Denn dies führt weder zu einer Wesensveränderung des angefochtenen Verwaltungsaktes noch wird die Rechtsverfolgung des Klägers in beachtlicher Weise erschwert (zu den Voraussetzungen des Austauschs der Rechtsgrundlage vgl. BVerwG, Urte. 27.01.1982 – 8 C 127/81, BVerwGE 64, 356 (358); BVerwG, Urte. v. 16.09.2004 – 4 C 5/03, BVerwGE 122, 1 (3); zum Nachschieben von Gründen insgesamt Sperlich, in: Steinbach, Verwaltungsrechtsprechung, S. 159 ff. m.w.N.).

2. Die angegriffene Verfügung ist formell rechtmäßig. Zuständige Behörde ist nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 der bremischen Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Lebensmittelrecht vom 21. März 1983 (Brem.GBl. S. 141), zuletzt geändert durch Art. 2 § 3 des Gesetzes vom 16. Mai 1995 (Brem.GBl. S. 307), der LMTVet. Die nach § 28 Abs. 1 BremVwVfG erforderliche Anhörung ist durchgeführt worden.

3. Die Anordnung ist auch in materieller Hinsicht keinen rechtlichen Bedenken ausgesetzt.

a) Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 54 Abs. 1 der Verordnung (EG) 882/2004 liegen vor. Das Inverkehrbringen von Lebensmitteln mit Kennzeichnungen in ausschließlich polnischer Sprache stellt vorliegend einen Verstoß gegen das Unionsrecht dar.

Nach Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung und Aufhebung weiterer Vorschriften (ABl. L 304/18; kurz: LMIV) sind verpflichtende Informationen über Lebensmittel in einer für die Verbraucher der Mitgliedstaaten, in denen ein Lebensmittel vermarktet wird, leicht verständlichen Sprache abzufassen. Diesen unmittelbar aus dem Europarecht folgenden Kennzeichnungs- und Informationspflichten wird der Kläger in Hinblick auf die von der Beklagten in der angefochtenen Verfügung bezeichneten Lebensmittel nicht gerecht.

Eine Kennzeichnung von Lebensmitteln, die in der Bundesrepublik Deutschland in den Verkehr gebracht werden, allein in polnischer Sprache genügt den sprachlichen Anforderungen, die Art. 15 LMIV an eine Lebensmittelinformation stellt, nicht. Die Bereitstellung von Informationen über Lebensmittel dient nach Art. 3 Abs. 1 LMIV einem umfassenden Schutz der Gesundheit und der Interessen der Verbraucher, indem Endverbrauchern eine Grundlage für eine fundierte Wahl und die sichere Verwendung von Lebensmitteln unter besonderer Berücksichtigung von gesundheitlichen, wirtschaftlichen, umweltbezogenen, sozialen und ethischen Gesichtspunkten geboten wird. Insoweit gilt schon nach den Zielen der hier maßgeblichen Verordnung ein durch den Verbraucherschutz gerechtfertigtes und die Verständlichkeit durch den Endverbraucher unterstreichendes Bestimmungslandprinzip des Kennzeichnungs- und Informationsrechts (vgl. Karsten, Sprachliche Anforderungen im Lebensmittelinformationsrecht, ZLR 2013, 41 (42)). Was unter dem Begriff der leicht verständlichen Sprache einer Lebensmittelkennzeichnung zu verstehen ist, hat der EuGH in seiner Entscheidung vom 12.10.1995 zu dem insoweit inhaltsgleichen Art. 14 der Richtlinie 79/112 ausgeführt (EuGH, Ur. v. 12.10.1995 – C 85/94, Piageme u.a., juris). In dieser Entscheidung weist der EuGH zwar ausdrücklich darauf hin, dass mit dem Ausdruck leicht verständliche Sprache die Unterrichtung des Verbrauchers gewährleistet und nicht der Gebrauch einer bestimmten Sprache vorgeschrieben werden solle. Der Begriff der verständlichen Sprache sei daher weder mit dem Ausdruck „Amtssprache des Mitgliedstaates“ noch mit „Sprache des Gebietes“ gleichzusetzen. Gleichwohl besteht eine auch bei der Auslegung zu berücksichtigende enge Beziehung zwischen der von den Verbrauchern in einem Mitgliedstaat hauptsächlich verwendeten und der ihnen verständlichen Sprache. Vor diesem Hintergrund hat der EuGH den nationalen Gerichten aufgegeben, in jedem Einzelfall zu beurteilen, ob zwingende Angaben in einer anderen als der in dem betreffenden Mitgliedstaat oder Gebiet hauptsächlich verwendeten Sprache von den Verbrauchern dieses Staates oder Gebietes leicht verstanden werden können. Hierfür könnten verschiedene Faktoren, auch wenn sie für sich allein nicht ausschlaggebend seien, sachdienliche Anhaltspunkte darstellen, wie etwaige Ähnlichkeit der Begriffe in verschiedenen Sprachen, die allgemeine Kenntnis von

mehr als einer Sprache in der betreffenden Bevölkerung oder das Vorliegen besonderer Umstände wie umfassender Informationskampagnen oder eine weite Verbreitung des Erzeugnisses, sofern festgestellt werden könne, dass der Verbraucher ausreichend unterrichtet sei. Alle zwingend vorgeschriebenen Angaben seien danach in einer den Verbrauchern des betreffenden Staats oder Gebietes leicht verständlichen Sprache oder mit Hilfe anderer Maßnahmen wie Zeichnungen, Symbole oder Piktogramme vorzunehmen (vgl. EuGH, a.a.O., juris, Rn. 29 ff.).

Nach diesen Maßstäben kann im vorliegenden Einzelfall nicht davon ausgegangen werden, dass die vom Kläger in den Verkehr gebrachten und von der Beklagten in der Verfügung bezeichneten Lebensmittel in einer für die Verbraucher leicht verständlichen Sprache gekennzeichnet sind. Sinn und Zweck der europarechtlichen Vorgaben sind die umfassende Information und der Schutz der Verbraucher in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dieses Ziel kann nicht erreicht werden, wenn der Verbraucher nicht jederzeit von den vorgeschriebenen Angaben Kenntnis nehmen kann, und zwar nicht nur zum Zeitpunkt des Kaufes, sondern auch zum Zeitpunkt des Verbrauches. Es genügt auch nicht, in dem Geschäft am Standort der jeweiligen Ware ein Zusatzschild in einer leicht verständlichen Sprache anzubringen. Ebenso wenig kann es darauf ankommen, ob der Verbraucher durch einen Vergleich mit den in deutscher Sprache verfassten Kennzeichnungen vergleichbarer Produkte Rückschlüsse ziehen kann oder eine Übersetzung mit entsprechenden Sprachprogrammen geleistet werden könnte. Vielmehr müssen die Angaben des Herstellers von der Mehrheit der Verbraucher ohne fremde Hilfe leicht verständlich sein. Dass hiernach – abgesehen von der möglichen Verwendung von Piktogrammen, Zeichnungen und Symbolen in der Bundesrepublik Deutschland und speziell in dem hier maßgeblichen Gebiet der Freien Hansestadt Bremen und ihres Umlandes keine andere als die deutsche Sprache für die Verbraucher verständlich ist, ist aus Gründen des Verbraucherschutzes auch in einem gemeinsamen Binnenmarkt hinzunehmen (vgl. OVG Brandenburg, B. v. 18.09.2000 – 4 A 157/99 Z, LMRR 2000, 127 ff.; mit einem Überblick über die weitere Rechtsprechung zu dieser Frage Karsten, a.a.O., S. 49 ff.).

Im vorliegenden Einzelfall gelten auch keine Besonderheiten, die eine andere Beurteilung rechtfertigen könnten. Bei den in der angegriffenen Verfügung genannten Lebensmitteln handelt es sich nicht um derart weit verbreitete Erzeugnisse oder allgemein handelsübliche Bezeichnungen, die in den deutschen Sprachgebrauch bereits Eingang gefunden haben. Eine leichte Verständlichkeit in diesem Sinne kann für Bezeichnungen wie Corned Beef, Ravioli oder Mixed Pickels angenommen werden. Sie gilt jedoch nicht für Warenbezeichnungen wie Ogorek Migta und Tymbark Sok oder andere in der Verfügung der Beklagte aufgeführten Produkte. Es gibt auch keine Ähnlichkeit der Begriffe in der polni-

schen und der deutschen Sprache, aus der deutschsprachige Verbraucher entsprechende Rückschlüsse ziehen könnten. Schließlich besteht auch keine allgemeine Kenntnis mehrerer Sprachen bezogen auf das hier maßgebliche Einzugsgebiet der vom Kläger betriebenen Einzelhandelsbetriebe. Eine Mehrsprachigkeit, wie sie ggf. in Grenzgebieten zugrunde gelegt werden könnte, kann für Bremen und sein Umland nicht festgestellt werden. Das muss selbst in Hinblick auf die englische Sprache angenommen werden, die allgemein in den Schulen unterrichtet wird, und gilt erst recht für die polnische Sprache, die im Wesentlichen nur von einem Personenkreis mit entsprechendem Migrationshintergrund gesprochen wird.

Entgegen der Auffassung des Klägers kann bei der Auslegung und Anwendung des Begriffs der leicht verständlichen Sprache auch nicht allein auf die speziellen Sprachkenntnisse der angeblich überwiegenden Anzahl der jeweiligen Kunden der Einzelhandelsgeschäfte des Klägers abgestellt werden (in diesem Sinne aber wohl AG Köln, B. v. 31.08.2001 – 584 OWi 202/01, „Ein Hauch von Harrods“, ZLR 2002, 525 ff.). Diese Auffassung verkennt bereits, dass die Lebensmittel bereits im Zeitpunkt des ersten Inverkehrbringens und nicht erst im Einzelhandel etikettiert werden müssen (vgl. Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, C 110, § 3 LFGB, Rn. 45). Es erscheint auch wenig überzeugend, davon auszugehen, dass der Kunde eines Spezialitätengeschäfts generell bereit und in der Lage ist, die fehlenden Vokabeln einer Lebensmittelinformation nachzuschlagen (so aber AG Köln, a.a.O.), zumal die Anforderungen einer leichten Verständlichkeit damit offenkundig nicht mehr erfüllt wären. Im Übrigen würde eine Verengung des Begriffs der Verständlichkeit auf den überwiegenden Kundenkreis eines Geschäfts den Zielen des Verbraucherschutzes nicht hinreichend Rechnung tragen. Die Einzelhandelsgeschäfte des Klägers richten sich mit ihrem Angebot nicht allein an Kunden mit polnischen Sprachkenntnissen, sondern stehen vielmehr auch Verbrauchern mit ausschließlich deutschen Sprachkenntnissen offen. Dementsprechend ist auch die Geschäftsbezeichnung „...“, die in großen Buchstaben über dem Geschäft angebracht ist, in deutscher Sprache verfasst und damit auch geeignet, einen allein deutschsprachigen Kundenkreis anzusprechen. Insofern können die Einzelhandelsgeschäfte des Klägers keinen anderen Anforderungen hinsichtlich der Kennzeichnung der von ihm vertriebenen Lebensmittel unterliegen als andere Einzelhandelsgeschäfte in dem hier maßgeblichen Gebiet. Es muss auch vorliegend auf die in dem Gebiet allgemein leicht verständliche Sprache abgestellt werden und nicht auf die speziellen Sprachkenntnisse eines Teils der potentiellen Kunden. Es kommt nicht auf die besonderen Fähigkeiten eines bestimmten Verbraucherkreises an, sondern in Hinblick auf die grundlegende Funktion der Lebensmittelinformation für den Verbraucherschutz auf die leichte Verständlichkeit für alle in Betracht kommenden Verbraucher insgesamt.

Insoweit können auch für Spezialitätengeschäfte keine Ausnahmen gelten. Für ausländische Lebensmittel gilt, ungeachtet des Umstandes, ob sie in der Gourmetabteilung eines französischen Kaufhauses oder in einem Einzelhandelsgeschäft für polnische Spezialitäten in Deutschland vertrieben werden, die Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel in einer für den Durchschnittsverbraucher verständlichen Sprache, da nur auf diese Weise seinem Informationsrecht hinreichend nachgekommen wird (vgl. LG Berlin, Ur. v. 22.05.2014 – 52 O 286/13, juris). Die alleinige Angabe in einer anderen als der deutschen Sprache scheidet aus, wenn der durchschnittliche Verbraucher in dem jeweiligen Gebiet eines Mitgliedstaates sie nicht versteht. Durchschnittsverbraucher ist derjenige, der seine Sprache hinreichend lesen und schreiben kann und unter Berücksichtigung sozialer, kultureller und sprachlicher Faktoren angemessen aufmerksam und unterrichtet ist. Verbraucher mit individuellen oder besonderen Eigenschaften können hingegen nicht Maßstab für die leichte Verständlichkeit einer Lebensmittelinformation sein. Danach scheidet der Polyglotte ebenso wie der Analphabet oder Verbraucher, die bestimmten Gruppen oder Gemeinschaften angehören, für die Beurteilung aus (vgl. Karsten, a.a.O., S. 51 unter Hinweis auf die Schlussanträge des Generalanwaltes Goerres in der Rechtsache Rs. C-210/96, Gut Springenheide, 1998, Slg. I-4657, mit kritischen Anmerkungen). Fremdsprachige Angaben für ausländische Lebensmittel sind neben deutschsprachigen Angaben grundsätzlich möglich. Dementsprechend findet bei ausländischen Lebensmitteln auch regelmäßig eine zwei- oder mehrsprachige Kennzeichnung statt. Dadurch wird sowohl den Bedürfnissen eines mit besonderen Sprachkenntnissen ausgestatteten Kundenkreises als auch dem in der Regel deutschsprachigen Durchschnittsverbraucher Rechnung getragen.

Bei der Auslegung und Anwendung des Art. 15 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 sind auch die Grundfreiheiten, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV hinreichend berücksichtigt worden. Entgegen der Auffassung der Beklagten stellt die Verpflichtung, ein im Ausland hergestelltes und verpacktes Lebensmittel mit einer deutschsprachigen Lebensmittelinformation zu versehen, einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit dar. Die sprachlichen Anforderungen an die Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel sind grundsätzlich als eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen gem. Art. 34 AEUV anzusehen. Als Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung ist jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten zu betrachten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern (zur Dassonville-Formel EuGHE 1974, 837). Die sprachlichen Anforderungen an die Kennzeichnungspflicht sind geeignet, den grenzüberschreitenden Warenverkehr zu behindern, weil sie aufgrund des damit verbundenen

Aufwandes Hersteller ausländischer Lebensmittel davon abhalten könnten, ihre Waren in Deutschland in den Verkehr zu bringen. Diese Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit findet aber ihre Rechtsgrundlage im sekundären Gemeinschaftsrecht, das im Sinne der Grundfreiheiten ausgelegt und angewendet worden ist. Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit sind nämlich ausnahmsweise gerechtfertigt, wenn sie zwingenden Erfordernissen des Verbraucherschutzes dienen (zur Cassis-de-Dijon-Formel EuGHE 1979, 649 (662)). Es ist ein zwingendes Erfordernis des Verbraucherschutzes, dass Lebensmittelinformationen auch von ausländischen Produkten in den jeweiligen Mitgliedstaaten verstanden werden. Insoweit ist es unter Inkaufnahme der damit verbundenen Einschränkungen unumgänglich im Gegensatz zu den sonstigen Produktregelungen nicht auf das Herstellungsland sondern auf die sprachlichen Verhältnisse des Bestimmungslandes des Lebensmittels abzustellen.

b) Soweit der Beklagten bei der Auswahl der zu treffenden Maßnahme ein Ermessen zustand, hat sie dieses in einer fehlerfreien Art und Weise ausgeübt. Die von der Beklagten im Widerspruchsbescheid angestellten Erwägungen lassen weder einen Ermessensfehlergebrauch noch eine Ermessensüberschreitung erkennen (vgl. § 114 VwGO). Die Forderung, die im Einzelnen bezeichneten Lebensmittel nur in Verbindung mit einer in deutscher Sprache verfassten Lebensmittelkennzeichnung zu versehen, verstößt insbesondere nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ein milderer Mittel, um in Hinblick auf den festgestellten Verstoß gegen Art. 15 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 Abhilfe zu schaffen, stand der Beklagten nicht zur Verfügung. Sie lässt dem Kläger die Möglichkeit, die polnischen Lebensmittel in der Originalverpackung zu importieren und sie mit einer zusätzlichen deutschsprachigen Lebensmittelinformation zu versehen. Dieser Möglichkeit bedienen sich auch andere ausländische Spezialitätengeschäfte. Eine Lebensmittelinformation allein durch Symbole, Zeichnungen oder Piktogramme kam vorliegend wegen des Inhalts der verpflichtenden Informationen nicht in Betracht.

II. Die Zwangsgeldandrohung in Nr. 3 der Ordnungsverfügung ist rechtlich nicht zu beanstanden. Die angedrohten Zwangsgelder halten sich im Rahmen der Vorschrift des § 14 Abs. 2 BremVwVG und berücksichtigen in angemessener Weise das wirtschaftliche Interesse des Klägers an einer Zuwiderhandlung. Für den Fall der Festsetzung eines Zwangsgeldes ist allerdings zu berücksichtigen, dass im Hinblick auf den Ablauf der in Nr. 2 der Verfügung genannten Frist ein angemessener Zeitraum von wenigstens zwei Wochen für die Befolgung des Gebotes zu gewähren ist.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO.

IV. Die Voraussetzungen für Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht nach § 124 a VwGO liegen nicht vor. Die Rechtssache weist insbesondere keine grundsätzliche Bedeutung auf. Die Auslegung und Anwendung der europarechtlichen Vorschriften ist durch die Rechtsprechung des EuGH hinreichend vorgezeichnet. Auch in der Rechtsprechung der deutschen Gerichte wird die Frage nach den sprachlichen Anforderungen an Lebensmittelinformation bei ausländischen Produkten im Wesentlichen einheitlich beantwortet (vgl. hierzu Karsten, a.a.O., S. 49 ff.). Sie erscheint daher nicht mehr grundsätzlich klärungsbedürftig.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann Zulassung der Berufung beantragt werden. Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils zu stellen und muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Der Antrag ist beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzureichen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Der Antrag muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten gestellt werden.

gez. Prof. Sperlich

gez. Stahnke

gez. Dr. N. Koch

Beschluss

Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung gemäß § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Bremen, 23.03.2017

Das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer -:

gez. Prof. Sperlich

gez. Stahnke

gez. Dr. N. Koch