

Vermeidung der Inländerdiskriminierung durch richtlinienkonforme Auslegung nationalen Rechts

Zugleich ein Beitrag zur europarechtskonformen Auslegung von §§ 13 ff. AGLMBG Bad.-Württ. im Lichte der Richtlinie 92/59/EWG v. 29. 6. 1992 und des Produktsicherheitsgesetzes

Rechtsanwalt *Dr. Kersten Heinz*/Assessor *Dr. Stephan Seltenreich*, Stuttgart

I. Einleitung: Die unterschiedlichen Gefahrschwellen von § 13 ff. AGLMBG und der RL 92/59 EWG für behördliche Informationen

Die Richtlinie 52/59 EWG des Rates vom 29. 6. 1992 über die allgemeine Produktsicherheit¹ sieht in Art. 6 Abs. 1 e vor, daß vor einer von einem Produkt ausgehenden Gefahr in geeigneter Form gewarnt werden soll. Dies bedeutet gleichzeitig, daß EU-weit unterhalb der Schwelle einer gesundheitlichen Gefährdung weder behördlich gewarnt noch informiert werden soll.

Dem steht die baden-württembergische Regelung der §§ 13 ff. AGLMBG gegenüber: § 13 AGLMBG läßt für eine behördliche Warnung bereits ausreichen, daß nicht auszuschließen ist, „daß ein Produkt, das zumindest im Verdacht einer konkreten Gefährdung der Gesundheit der Verbraucher steht, ganz oder teilweise an den Verbraucher gelangt oder gelangt ist“. Auch besteht die Möglichkeit, daß die Behörde gem. § 15 ABLMBG die Öffentlichkeit unter Nennung von Produktnamen und Unternehmen über Verstöße gegen das LMBG informiert, wenn hieran ein überwiegendes Interesse besteht und keine überwiegenden Belange entgegenstehen.

Die landesrechtlichen Regelungen sind auch nicht durch das am 1. 8. 1997 in Kraft getretene Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) des Bundes², das nunmehr mit einer über zweijährigen Verspätung die o.g. EG-Richtlinie umsetzen soll, verdrängt worden. So schließt im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die bundesgesetzliche Regelung eines Sachbereichs zwar grundsätzlich die Landesgesetzgebung aus, dies jedoch nur, wenn der Bundesgesetzgeber die Materie erschöpfend regelt. Aus § 10 ProdSG ergibt sich jedoch, daß landesrechtliche Regelungen auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts über Warnungen, die der Vorsorge gegen Gesundheitsgefahren dienen, nach dem Willen des Bundesgesetzgebers auch weiterhin Gültigkeit behalten

1 EGABl. Nr. L 228 vom 11. 8. 1992. S. 24 ff.

2 BGBl. I, 1997, S. 934 ff.; vgl. hierzu auch: *Kullmann*, ZRP 1996, 436 ff.; *Hammerl*, ZLR 1997, 611 ff.; *Tremml/Nolte*, NJW 1997, 2265 ff.

sollen und somit eine erschöpfende Regelung vom Bundesgesetzgeber nicht getroffen wurde³.

Die landesrechtlichen Regelungen müssen jedoch nicht nur bundesgesetzkonform sein, sondern darüber hinaus dem höherrangigen europäischen Recht entsprechen, was zumindest unstreitig für den Anwendungsfall einer innergemeinschaftlichen Kollision gilt. Ob der Bundesgesetzgeber hier möglicherweise mit seiner landesrechtlichen Öffnungsklausel, Warnungen auch unterhalb der EG-Schwelle der „Gefahr“ zuzulassen, gegen zwingendes Gemeinschaftsrecht verstoßen hat, soll im Rahmen dieser Erörterungen nicht näher verfolgt werden, wobei der Hinweis genügen soll, daß innerhalb des abgestuften Prüfungssystems des Art. 30 EGV⁴ (Maßnahmen gleicher Wirkung) nationale Abweichungen, welche geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar – oder streitig mittelbar – zu beschränken, nur sehr eingeschränkt möglich sind. Dies gilt gerade für Fälle des lebensmittelrechtlichen Gesundheitsschutzes, die häufig den Verdacht des verschleierte Protektionismus in sich tragen⁵. Zumindest wird den Mitgliedstaaten bei Regelungen im Bereich des lebensmittelrechtlichen Gesundheitsschutzes aufzuerlegen sein, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten und diesbezügliche Eingriffe in den freien Warenverkehr auf ein Minimum zu beschränken, und den Mitgliedstaaten obliegt die volle Beweislast für ein gesetzgeberisches „opting up“ im Hinblick auf die Erforderlichkeit zusätzlicher nationaler gesetzgeberischer Maßnahmen⁶. Dabei wird eine Ziel-Mittel-Relation aufzustellen sein, bei der insbesondere das Mittel im Hinblick auf die vorhandene gemeinschaftsrechtliche Regelung einer Überprüfung bedarf⁷. Im Sinne der hier zu untersuchenden Fragestellungen werden diese gesetzgeberischen Anforderungen zur Vermeidung einer Gemeinschaftskonformität auch auf der Ebene der Auslegung zu berücksichtigen sein.

II. Konsequenzen für den inländischen (baden-württembergischen) Produkthersteller aus den unterschiedlichen Eingriffsschwellen

Die unterschiedlich definierten Eingriffsschwellen für Warnungen und öffentliche Information über Lebensmittel haben zunächst die kaum nachvollziehbare Konse-

3 So auch *Tremml/Nolte*, NJW 1997, 2265, 2267; *Kullmann* ZRP 1996, 436, 439; *Streinz/Hammerl*, in: *Streinz, Lebensmittelhandbuch*, Stand 12. Ergänzungslieferung 1997, Rn. 270 a; vgl. auch: *Hammerl*, ZLR 1997, 611, 616 f.

4 I. d. F. des Amsterdamer Vertrages v. 2. 10. 1997, zukünftig Art. 28–30 EGV, der derzeit noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist (abgedr. als SB zur NVwZ 1998), mit dessen Ratifizierung aber Anfang 1999 zu rechnen ist; i. d. F.: EGV (Maastricht) handelt es sich um Art. 30, 36 EGV, die desw. zugrunde gelegt wird.

5 Vgl. hierzu und zum System der Art. 30/36 EGV, die sich durch die Neufassung in dem hier interessierenden Zusammenhang nicht geändert haben: *Rengeling/Heinz*, JuS 1990, 613 ff.; *Heinz*, NVwZ 1989, 1035 ff., m. jew. w. N. auch aus der Rspr.; *Moench*, NVwZ 1989, 335 m. teilw. anderer Akzentsetzung.

6 EuGHE 1983, 3838, 3905 (van Bennekom); EuGH, Rs 178/84, NJW 1987, 1133 (Reinheitsgebot Bier).

7 Zu diesen Anforderungen ausf.: *Rengeling/Heinz*, JuS 1990, 613 ff.

quenz, daß über die „gesundheitsgefährdende“ Zusammensetzung, Art, Aufmachung, Verpackung und Qualität eines Lebensmittels in Baden-Württemberg bei dem bloßen Verdacht oder bei Vorliegen bloßer Verstöße gegen das LMBG der Verbraucher durch behördliche Warnungen unter Nennung von Unternehmen und Produkt-namen in geeigneter Weise informiert werden darf, wenn es sich um ein inländisches Lebensmittel handelt, hingegen über das gleiche Lebensmittel z.B. bei Einfuhr aus dem Elsaß eine Information ohne Verstoß gegen Art. 30 EGV (Art. 28) nicht möglich ist, wenn die Schwelle der Gesundheitsgefahr nicht erreicht ist. Eine solche Information würde gegen Art. 6 Abs. 1 e, RL 92/59 EWG verstoßen, was zu Schadensersatzansprüchen aus Amtshaftung selbst für den Fall eines schuldlosen behördlichen Handelns führen würde⁸.

Vergegenwärtigt man sich die Eingriffsintensität von behördlichen Informationen und Warnungen über einzelne Produkte (insbesondere wenn die Warnung fehlerhaft, übertrieben oder verzerrend ist), reicht diese für den Hersteller oder Vertreiber einer solchen Ware von dem Verlust des „guten Rufes“ bis zum „bürgerlichen Tod“ durch Insolvenz. Presseinformationen des Staates sind damit ein echtes Herrschaftsinstrument, welche insbesondere bei unberechtigten Warnungen nicht mehr rückgängig zu machen sind, so daß eine solche „Information ebenso irreversibel wie die Todesstrafe“ ist⁹. Vor dem Hintergrund dieser wirtschaftlichen Existenzgefährdung durch Warnungen und Information sind die unterschiedlichen „Warnungsschwellen“ schlichtweg nicht hinnehmbar, da es nicht darauf ankommen kann, ob ein im Breisgau vertriebenes Baguette z.B. in Breisach oder in Neuf-Brisach gebacken wurde, um entscheiden zu können, ob der Verbraucher über eine häufig nicht gesundheits-schädliche mikrobielle Verseuchung der Zutaten informiert wird oder nicht.

Damit ergibt sich hier die typische Konstellation einer Inländerdiskriminierung (auch bekannt unter den Begriffen umgekehrte Diskriminierung, *discrimination à rebours*, *reverse discrimination*¹⁰), wobei sich die in der Folge zu untersuchende Frage stellt, ob das Problem der Inländerdiskriminierung durch das Institut der richtlinienkonformen Auslegung gelöst werden kann und deshalb nur ein „Scheinproblem“ darstellt. Genauer gesagt wird zu überprüfen sein, ob durch die richtlinienkonforme Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften auch in Fällen ohne Auslandsberührung die Inländerdiskriminierung bereits im Vorfeld vermieden werden kann.

8 Hierzu ausf.: *Seltenreich*, Die Francovich-Rechtsprechung des EuGH und ihre Auswirkungen auf das deutsche Staatshaftungsrecht, Konstanz 1997.

9 Vgl. hierzu eingehend: *Haussühl*, VBfBW 1998, 90 ff. m. w. N. zur dogmatischen Einordnung von staatlichen Warnungen und den rechtlichen Anforderungen; *Krause*, Rechtsformen des Verwaltungshandelns, 331; Kulminationspunkt der gesamten Problematik war der „Birkel-Fall“; hierzu: LG Stuttgart, NJW 1989, 768; OLG Stuttgart, NJW 1990, 2690; sowie das „Glykol-Urteil“ des BVerwG, DVBl 1991, 699; zum Eingriffscharakter und der grundrechtsdogmatischen Einordnung vgl. auch: *Spaeth*, Grundrechtseingriff durch Information, 1994, m. teilw. aber unzut. Abgrenzungen.

10 Zur Terminologie vgl. *Hammerl*, Inländerdiskriminierung, 1997, 27 ff.

Hierzu ist zunächst ein genaueres Eingehen auf den Begriff der Inländerdiskriminierung notwendig (III.), sodann wird das Rechtsinstitut der richtlinienkonformen Auslegung näher zu betrachten sein (IV.). Anschließend sollen die gefundenen Ergebnisse anhand der §§ 13 ff. AGLMBG überprüft werden (V.). Schließlich wird als Exkurs auf die Frage einzugehen sein, was für den Fall, daß eine richtlinienkonforme Auslegung nicht möglich ist, zu gelten hat (VI.).

III. Zum Begriff der Inländerdiskriminierung

Die Inländerdiskriminierung¹¹ beinhaltet die Schlechterstellung eines Inländers gegenüber den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten. Die Ursache dieser Schlechterstellung liegt darin begründet, daß das EG-Recht nach ständiger EuGH-Rechtsprechung nur auf Vorgänge mit Auslandsbezug anwendbar ist; nicht jedoch auf rein innerstaatliche Vorgänge. Für letztere gilt nationales Recht, ohne daß dieses an Gemeinschaftsrecht zu messen wäre. So hat der EuGH in mehreren Entscheidungen, insbesondere zur Warenverkehrsfreiheit der Art. 30 ff. EGV entschieden, daß Art. 30 EGV nur Hindernisse für die freie Wareneinfuhr beseitigen, aber nicht die gleiche Behandlung in- und ausländischer Erzeugnisse sicherstellen soll¹². Gleiches hat der EuGH für entsprechende Konstellationen, die sich hinsichtlich der übrigen Marktfreiheiten ergeben, entschieden¹³. Auch greift das Diskriminierungsverbot des Art. 6 EGV bei rein innerstaatlichen Vorgängen nicht ein, da insoweit an die Staatsangehörigkeit angeknüpft wird, diese jedoch nicht die Diskriminierung des Inländers hervorruft¹⁴.

Die Begrenzung des Gemeinschaftsrechts auf Vorgänge mit Auslandsbezug ist allerdings nicht zwingend. Vielmehr wäre genauso vorstellbar, daß der Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht auch bei rein inländischen Sachverhalten zur Unanwendbarkeit der nationalen Regelung führt, was insbesondere mit dem Gedanken des unverfälschten Wettbewerbs innerhalb des gemeinsamen Marktes zusammenpassen würde. Gerade in dem hier zugrundegelegten Bereich des Verbraucherschutzes wird nämlich offenbar, daß solche unterschiedlichen Ergebnisse, beruhend auf der Frage, ob es sich um einen Sachverhalt mit oder ohne Auslandsbezug handelt, nicht den Gegebenheiten des offenen Marktes entsprechen. Im Binnenmarkt, also einem Raum ohne Grenzen für den Handel, sind Erzeugnisse aus dem gesamten Gebiet für den inländischen Verbraucher zugänglich. Folglich sollten auch die Anforderungen hin-

11 Vgl. hierzu insbesondere *Hammerl*, Inländerdiskriminierung, 1997; *Schilling*, JZ 1994, 8 ff.; *Nicolaysen*, EuR 1991, 95 ff.; *Streinz*, ZLR 1990, 487 ff.; *Epiney*, ZLR 1996, 259 ff.

12 EuGHE 1979, 1129, 1135 (Saunders); 1986, 29, 85 (Hurd); 1986, 3231 ff. (Cognet); 1986, 3359, 3382 (Brotpreis); 1988, 4233, 4282 (Pasta). Zur historischen Entwicklung dieser EuGH-Rechtsprechung im einzelnen: *Streinz*, ZLR 1990, 487, 501 ff.

13 Vgl. nur EuGH, EuZW 1995, 185 f.

14 EuGHE 1986, 3231, 3241 (Cognet); 1986, 3359, 3383 f. (Brotpreis).

sichtlich ihrer Beschaffenheit und Qualität zum Schutz der Verbraucher einheitlich und ohne Wettbewerbsverzerrungen geregelt sein¹⁵. Es bleibt abzuwarten, ob der EuGH in Zukunft von seiner bisherigen Einschätzung abrückt, daß die Inländerdiskriminierung kein europarechtlich relevantes Problemfeld darstellt, sondern eine Frage der nationalen Rechtsordnung ist. Wünschenswert wäre hier ein klärendes Wort des EuGH, da die europarechtlichen/nationalen Friktionen in diesem Bereich zunehmen.

Seitens der Literatur wird zutreffend versucht, die Inländerdiskriminierung auf nationaler Ebene durch Anwendung von Art. 3 Abs. 1 GG sowie durch Art. 12 GG zu beseitigen, wobei regelmäßig davon ausgegangen wird, daß ein sachliches Differenzierungskriterium, das eine Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte, nicht besteht und somit ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gegeben ist¹⁶. Demhingegen wird ein Verstoß gegen Art. 12 GG wegen des dort gegebenen weiten gesetzgeberischen Spielraums im Bereich der Berufsausübungsbeschränkungen in der Regel nicht angenommen¹⁷.

Indessen sind die deutschen Fachgerichte im Gegensatz zum französischen Cour de cassation¹⁸, der sich gegen die Anwendung inländerdiskriminierenden Rechts ausgesprochen hat, bis jetzt nicht der Literatur gefolgt und haben teilweise unzutreffend die Inländerdiskriminierung als mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar angesehen¹⁹. Vom BVerfG²⁰ wurde diese Problemstellung bislang noch nicht entschieden, so daß sich die Frage stellt, ob hier die richtlinienkonforme Auslegung nationalen Rechts die Konfliktlage zwischen europarechtlichen Regelungen und nationalen Rechtsordnungen vermeiden helfen kann.

15 So auch: *Kewenig*, JZ 1990, 20, 23; *Müller-Graff*, Binnenmarktziel und Rechtsordnung, S. 36 f.; *Nicolaysen*, EuR 1991, 95, 102; *Epiney*, ZLR 1996, 259, 263 f.; vgl. *Streinz*, ZLR 1990, 487, 500 f.

16 *Nicolaysen*, EuR 1991, 95, 115 ff.; *Schilling*, JZ 1994, 8, 10 ff.; *Hammerl*, Inländerdiskriminierung, S. 176 ff.; *Streinz*, ZLR 1990, 487, 504 ff.; *Epiney*, ZLR 1996, 259, 272 f.

17 *Nicolaysen*, EuR 1991, 95, 107 ff.; *Hammerl*, Inländerdiskriminierung, S. 189 ff.; a. A. wohl *Epiney*, ZLR 1996, 259, 270 f.

18 Vgl. *Grelon*, RTDE 1987, 405, 408 dort Fn. 12.

19 BVerwG DVBl. 1970, 627; BVerwGE 22, 66, 70; BGH RIW 1985, 589 f.; RIW 1989, 985; BSG RIW 1989, 258; OVG Hamburg, InfAuslR 1989, 192; VGH BW, VBIBW 1998, 315 ff.; VGH BW, GewArch 1994, 68.

20 Mangels Entscheidungserheblichkeit konnte das BVerfG die Frage bislang unbeantwortet lassen; vgl. BVerfG NJW 1990, 1033.

IV. Richtlinienkonforme Auslegung

A. Entstehung und dogmatische Ansätze

Die richtlinienkonforme Auslegung²¹ wurde vom EuGH in seinen grundlegenden Entscheidungen von Colson und Kamann²² und Harz²³ entwickelt und im Urteil *Marleasing*²⁴ konkretisiert. In der Sache geht es darum, zu klären, inwieweit EG-Richtlinien auf die Auslegung nationaler Rechtsvorschriften Einfluß nehmen. Es handelt sich also um die Auslegung nationaler Normen oder Normkomplexe unter Zuhilfenahme von EG-Richtlinien, die diesen Bereich gemeinschaftsweit regeln sollen. So führt der EuGH aus: „Daraus folgt, daß das nationale Gericht bei der Anwendung des nationalen Rechts, insbesondere auch der Vorschriften eines speziell zur Durchführung der Richtlinie 76/207 erlassenen Gesetzes, dieses nationale Recht im Lichte des Wortlauts und des Zwecks der Richtlinie auszulegen hat, um das in Art. 189 Abs. 3 genannte Ziel zu erreichen“²⁵. Insofern ist die richtlinienkonforme Auslegung nationalen Rechts, die einen einheitlichen EU-weiten Rechtsraum garantiert, als solche heute allgemein anerkannt²⁶.

B. Voraussetzungen und Grenzen richtlinienkonformer Auslegung

Zwar stellt die richtlinienkonforme Auslegung eine herausragende Methodik dar, doch ist auch sie an bestimmte Voraussetzungen und Grenzen gebunden.

1. So ist, wie bereits von den klassischen Auslegungsmethoden bekannt, dort eine Grenze erreicht, wo die Auslegung den Wortsinn der auszulegenden nationalen Norm überschreiten würde²⁷. Notwendig ist mithin, daß die Norm dem Richter überhaupt einen Auslegungsspielraum eröffnet. Fehlt ein solcher oder würde eine Auslegung erkennbar den objektivierten Willen des Gesetzgebers überschreiten, so stellt sich die noch unter VI. zu erörternde Frage, ob die nationale Norm weiterhin entgegen der

21 Im Rahmen dieser Arbeit ist eine umfassende Auseinandersetzung mit den dogmatischen Grundlagen der richtlinienkonformen Auslegung nicht möglich. Hierzu sei auf *Brechmann*, Die richtlinienkonforme Auslegung, 1994 sowie auf *Lutter*, JZ 1992, 593 ff. und *Nettesheim*, AöR 119 (1994), 261 ff. verwiesen.

22 EuGHE 1984, 1891 ff.

23 EuGHE 1984, 1921 ff.

24 EuGHE 1990, 4135 ff.

25 EuGHE 1984, 1891, 1901 und 1909, Rz. 26 (von Colson und Kamann); EuGHE 1984, 1921, 1942, Rn. 26 (Harz).

26 EuGHE 1984, 1891 (von Colson und Kamann); EuGHE 1984, 1921 (Harz); BVerfGE 75, 223, 237 f.; BAG NJW 1990, 65, 66; BGHZ 63, 261, 264 f.; BGHSt 37, 333, 336; BVerwGE 57, 61 ff.; 60, 284, 288; BFH DB 1991, 1966 (wo der BFH allerdings die Möglichkeit einer richtlinienkonformen Auslegung wegen Überschreitung der Wortsinnngrenze ablehnt); *Spetzler*, RIW 1991, 579 ff.; *Lutter*, JZ 1992, 593, 604; *Nettesheim*, AöR 119 (1994), 261, 2267 ff.; *Timmermanns*, CMLR 1979, 533, 545; *Kirchhoff*, DB 1989, 2261, 2264 jew. m. w. N.; zu den Einzelheiten vgl. *Brechmann*, Die richtlinienkonforme Auslegung, 1994, 127 ff.

27 Wobei an dieser Stelle offenbleiben kann, inwieweit der Wortsinn einer Norm tatsächlich eine Grenze der Auslegung darstellt, vgl. hierzu grundlegend: *Alexy*, Theorie der juristischen Argumentation, 1978; *Häberle*, JZ 1975, 257 ff.; *Jarass*, EuR 1991, 211 ff.

Richtlinienbestimmung anwendbar ist oder nicht. Jedenfalls ist i. d. R. über den Wortsinn hinaus auch eine richtlinienkonforme Auslegung nicht möglich. Insoweit verlangt die h. M.²⁸, daß die richtlinienkonforme Auslegung nicht dem eindeutigen Wortlaut und Sinn einer nationalen Regelung widersprechen darf.

2. Aufgabe der richtlinienkonformen Auslegung ist es, den Sinn und Zweck der Richtlinie zur Anwendung zu bringen und somit einen gemeinschaftsgemäßen Zustand herzustellen. Dazu ist notwendig, daß zunächst der Inhalt der Richtlinie, die für die Auslegung der nationalen Norm herangezogen werden soll, bestimmt wird. Da es sich hierbei gleichfalls um eine Gesetzesnorm handelt, ist auch diese einer Auslegung zugänglich. Heranzuziehen sind hierbei, da es sich um eine dem Gemeinschaftsrecht angehörende Rechtsnorm handelt, die aus den kontinentaleuropäischen Rechten bekannten Auslegungsmethoden, die durch EG-spezifische Kriterien wie z. B. den *effet utile* oder den Mißbrauchsausschluß angereichert sind²⁹. In Zweifelsfällen ist daher ein Vorlageverfahren beim EuGH anzustrengen, der sodann den Richtlinienerhalt bestimmt³⁰.

Ein weiteres, in diesen Zusammenhang oftmals vorkommendes Problem liegt in der Feststellung, ob die Richtlinie Mindest- oder Höchstwerte festsetzt und ansonsten dem nationalen Gesetzgeber zu weiteren Regelungen freie Hand läßt. Die jeweiligen Möglichkeiten für solche nationalen Alleingänge sind ausgesprochen differenziert geregelt und hängen vornehmlich von der Art der Richtlinie, insbesondere von deren Zustandekommen ab³¹. Für den vorliegenden Fall ist festzuhalten, daß Richtlinien, die auf Art. 100 i. V. m. Art. 30 EGV gestützt sind, keinen Raum für nationale Alleingänge lassen (zumindest nicht im Sinne eines „opting up“ aus dem europäischen Rechtsprogramm), da ansonsten das Ziel, nämlich die Marktfähigkeit eines Produkts auch jenseits der Grenzen des Herstellungslandes herzustellen, nicht erreicht würde³². Für produktbezogene europäische Regelungen dürfte dies eindeutig sein, da sonst das Binnenmarktziel unterlaufen würde.

3. Ist der Richtliniengehalt anhand der o. g. Kriterien geklärt, so ist die nationale Norm im Rahmen ihrer Auslegungsfähigkeit an der Richtlinie auszulegen. Dies bedeutet, daß das nationale Recht im Lichte des Wortlauts und des Zwecks der Richt-

28 BFH DB 1991, 1966; so auch *Rengeling/Middeke/Gellermann*, Rechtsschutz in der Europäischen Union, 1994, Rn. 920; *Jarass*, EuR 1991, 211, 218; *Langenfeld*, DÖV 1992, 955, 965.

29 Vgl. hierzu im einzelnen: *Hoffmann-Becking*, Normenaufbau und Methode, Tübingen 1973, sowie *Bleckmann*, NJW 1982, 1177 ff.; *Bach*, JZ 1990, 1108, 1112; *Lutter*, JZ 1992, 593, 599 m. w. N.

30 Vgl. insoweit: EuGH Urteil v. 16. 7. 1998, C 210/96; ZLR 1998, 459 ff. (6-Korn-Eier) m. Anm. *Volkmann-Schluck* zur Frage eines europäischen Verbraucherbegriffs.

31 Vgl. hierzu im einzelnen: *Middeke*, Nationaler Umweltschutz im Binnenmarkt, Köln 1994, S. 221 ff.; *Jarass*, NJW 1990, 2420, 2421.

32 Vgl. insoweit auch: *Lutter*, JZ 1992, 593, 606.

linie auszulegen ist, um das Ziel derselben zu erreichen und so der mitgliedstaatlichen Verpflichtung aus Art. 5 und 189 Abs. 3 EGV nachzukommen³³.

C. Sonderfragen

1. Bereits in seiner Entscheidung von Colson und Kamann³⁴ hat der EuGH festgestellt, daß zur Erreichung des in der Richtlinie vorgesehenen Ziels sowie zur Erfüllung der in Art. 5 EGV vorgesehenen Verpflichtungen alle Träger öffentlicher Gewalt verpflichtet sind. Dies bedeutet für Exekutive³⁵ und Judikative, daß sie die nationalen Gesetze im Lichte einer richtlinienkonformen Auslegung anzuwenden haben.

Auch bezieht sich die richtlinienkonforme Auslegung auf den gesamten Bestand der nationalen Rechtsnormen. Eine Reduktion der richtlinienkonformen Auslegung lediglich auf nationale Normen, die zum Zweck der Richtlinienumsetzung erlassen wurden, hat der EuGH ausdrücklich abgelehnt³⁶.

2. Schließlich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob eine richtlinienkonforme Auslegung nationalen Rechts erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist oder bereits ab Inkrafttreten der Richtlinie notwendig ist. Da aus den Art. 5, 189 Abs. 3 EGV folgt, daß die Mitgliedstaaten bis zum Ablauf der in der Richtlinie gesetzten Frist in ihrer Rechtsetzung sowie in ihrer Rechtsanwendung frei sind, besteht weitgehend Einigkeit, daß vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richter zwar berechtigt ist, eine nationale Norm richtlinienkonform auszulegen, daß eine Verpflichtung hierzu jedoch nicht besteht³⁷.

Allerdings hat der EuGH in einer neueren Entscheidung³⁸ judiziert, daß ein Mitgliedstaat während der Zeit, in der die Umsetzungsfrist läuft, keine Vorschriften erlassen darf, die geeignet sind, die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels ernstlich in Frage zu stellen. Dies läßt erkennen, daß der EuGH geneigt ist, die Richtlinienverpflichtungen für die Mitgliedstaaten so weit wie möglich vorzuverlagern und nicht erst den Ablauf der Umsetzungsfrist als zeitliche Grenze ansieht. Dies entspricht auch der augenblicklichen politischen Konzeption, nämlich die Gemeinschaft in möglichst kurzer Zeit immer enger zu vernetzen und eine Rechtsvereinheitlichung anzustreben (ever closer union-Ziel). Insoweit wird allerdings abzuwarten

33 EuGHE 1984, 1891, 1909 (von Colson und Kamann).

34 EuGHE 1984, 1891, 1901, Rz. 26 (von Colson und Kamann).

35 Die Frage der Auslegungspflicht durch die Exekutive ist umstritten; vgl. insoweit: *Seltenreich*, Die Francovich-Rechtsprechung des EuGH und ihre Auswirkungen auf das deutsche Staatshaftungsrecht, Konstanz 1997, 33 f. m. w. N.

36 EuGHE 1990, 4135, 4159, Rz. 8 (Marleasing); vgl. auch *Jarass*, EuR 1991, 221, 220.

37 EuGHE 1979, 1629, 1645 (Ratti); BGH, NJW 1993, 3139; NJW 1998, 2208, 2211; *Götz*, NJW 1992, 1849, 1854; *Jarass*, EuR 1991, 211, 221; *Bach*, JZ 1990, 1108, 1112; *Spetzler*, RIW 1990, 286, 288; *Wolf*, WM 1990, 1941 ff., 1944; *Leible/Sosnitza*, NJW 1998, 2507 ff.; a. A. *Di Fabio*, NJW 1990, 947, 952.

38 EuGH Rs. C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région Wallonne), EuZW 1998, 167 ff. = EuGHE 1997, 7411.

sein, ob der EuGH die eingeschlagene Richtung weiterverfolgen oder gar noch ausbauen will, wobei der EuGH in seiner Judikatur zutreffend davon ausgeht, daß ein einheitlicher europäischer Binnenraum auch eine weitgehend einheitliche europäische Rechtsordnung benötigt, die insbesondere im Bereich der Marktfreiheiten für handelsbeschränkende, nationale Alleingänge wenig Raum läßt.

V. Vermeidung der Inländerdiskriminierung durch richtlinienkonforme Auslegung

Das oben gefundene Ergebnis führt für die Auslegung und die Rechtspraxis zu § 13 AGLMBG gleich zu mehreren Konsequenzen. Die Umsetzungsfrist der Produktsicherheitsrichtlinie ist am 29. 6. 1994 abgelaufen. Damit sind nationale Normen zwingend auf deren Vereinbarkeit mit den Richtlinienbestimmungen zu überprüfen und bestehende Divergenzen soweit möglich durch richtlinienkonforme Auslegung zu beseitigen. Deshalb ist zunächst zu fragen, ob die Regelung des § 13 AGLMBG auslegungsfähig ist (1). Sodann ist der Richtlinieninhalt, anhand dem ausgelegt werden soll, zu ermitteln (2). Schließlich ist daran die Regelung der §§ 13 AGLMBG richtlinienkonform auszulegen (3).

1. Voraussetzung einer richtlinienkonformen Auslegung des § 13 AGLMBG ist, daß dieser auslegungsfähig ist. D. h., es muß ein Interpretationsfreiraum bestehen, innerhalb dessen überhaupt eine Auslegung im Lichte der Richtlinienvorgaben stattfinden kann³⁹. § 13 AGLMBG besagt, daß die Behörde vor einem Produkt warnen kann, wenn nicht auszuschließen ist, daß dieses „zumindest im Verdacht einer konkreten Gefährdung der Gesundheit der Verbraucher steht“. Aus der Formulierung „zumindest im Verdacht...“ ist zu entnehmen, daß zwar bereits im Falle des Verdachts einer Gefährdung eine Warnung behördlicherseits möglich sein soll, dies aber nur die Untergrenze angibt, die erfüllt sein muß, um vor einem Produkt zu warnen. Liegt eine stärkere Gefährdung als lediglich ein Verdacht vor, so ist eine Warnung ebenfalls zulässig. Dies bedeutet, daß § 13 AGLMBG eine Eingriffsermächtigung für Warnungen darstellt, sobald innerhalb des Gefahrenkontinuums die Stufe eines „Verdachts einer Gefährdung“ erreicht ist. Daraus wird aber auch ersichtlich, daß § 13 AGLMBG nicht nur einen einzigen Fall, nämlich den des Verdachts einer Gesundheitsgefährdung abdeckt, sondern alle Fälle bei denen mindestens ein Gefährdungsverdacht besteht. Dies wiederum bedeutet, daß hier keine starren, statischen Grenzen vorliegen, sondern fließende, die für eine Auslegung ausreichend Interpretationsspielraum belassen⁴⁰.

2. Um § 13 AGLMBG überhaupt im Lichte der Produktsicherheitsrichtlinie auslegen zu können, ist es notwendig, sich über deren Inhalt Klarheit zu verschaffen. Die Pro-

³⁹ Vgl. hierzu oben III. 2 a).

⁴⁰ Im Ergebnis wohl ebenso, wenn auch ohne Begründung, *Streinz/Hammerl*, Handbuch des Lebensmittelrechts, Stand 12. Ergänzungslieferung 1997, Rn. 270, 264.

duktsicherheitsrichtlinie verfolgt, wie ihrer Begründung zu entnehmen ist, zwei Ziele⁴¹. So soll zum einen für den Verbraucher ein gemeinschaftsweites, einheitliches Schutzniveau erreicht werden, das ihn vor Produktgefahren schützt. Insofern dient die Richtlinie dem Verbraucherschutz. Zum anderen sollen durch die Produktsicherheitsrichtlinie aber die den innergemeinschaftlichen Handel beeinflussenden Hemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen, die dadurch hervorgerufen wurden, daß manche Mitgliedstaaten strenge, andere weniger strenge und wieder andere überhaupt keine innerstaatlichen Normen der Produktsicherheit erlassen hatten, beseitigt werden. Somit dient die Richtlinie auch der Durchsetzung der Warenverkehrsfreiheit sowie der Beseitigung von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Binnenmarktes⁴².

In Art. 6 Abs. 1 e) der Richtlinie ist geregelt, daß die Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit Art. 30 und 36 EGV geeignete Maßnahmen erlassen, um „zu veranlassen, daß alle, die einer von einem Produkt ausgehenden Gefahr ausgesetzt sein können, rechtzeitig in geeigneter Form, auch durch Veröffentlichung entsprechender Warnungen, auf diese Gefahr hingewiesen werden“. Würde es sich um eine Richtlinie handeln, die nur den Verbraucherschutz bezweckt, so könnte man diese Vorschrift so verstehen, daß ein Mindestschutz für den Verbraucher geschaffen werden sollte, was zur Folge hätte, daß strengere nationale Vorschriften wie beispielsweise § 13 AGLMBG sich nicht unbedingt im Widerspruch zur Richtlinie befänden, mithin ein gesetzgeberisches „opting up“, wie bereits dargelegt, möglich wäre, da nur Mindeststandards festgelegt sind. Durch den eindeutigen Bezug der Richtlinie zu Art. 30 EGV regelt aber die Richtlinie das Verhältnis Warenverkehr/Verbraucherschutz abschließend. Damit ist es dem nationalen Gesetzgeber innerhalb des Anwendungsbereiches der Richtlinie – was auch für den gliedstaatlichen Gesetzgeber gilt – verwehrt, eigene, nationale, den freien Warenverkehr beschränkende Regelungen außerhalb der Gründe der *Cassis de Dijon* Rechtsprechung der „zwingenden Erfordernisse“⁴³ oder der Rechtfertigungsgründe des Art. 36 EGV, zu erlassen.

Insofern ist die strengere nationale Regelung dann am gemeinschaftsrechtlich anerkannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen⁴⁴, mit dem Ergebnis, daß § 13 AGLMBG hier in bezug auf seine Vorverlagerung der „Warnmöglichkeit“ nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht, was insbesondere hinsichtlich der Zweck-Mittel-Relation gilt⁴⁵. Das eingesetzte Mittel, nämlich Produktwarnungen

41 EGABl. Nr. L 228 vom 11. 8. 1992, S. 24.

42 Ebenso *Kullmann*, ZRP 1996, 436, 437.

43 Vgl. hierzu: EuGHE 1979, 649, 662 (*Cassis de Dijon*); zur Dogmatik m.w.N. Näheres bei: *Rengeling/Heinz*, JuS 1990, 613 ff.; zum Verhältnis Gemeinschaftsrecht/nationales Recht auch: *Heinz/Körte*, JA 1991, 41 ff.

44 Dazu für den Gesundheitsschutz: EuGHE 1981, 409, 421 (Eyssen); EuGHE 1981, 3277, 2290 (Biologische Producten); EuGH, NJW 1989, 1428 (Reinheitsgebot Fleisch).

45 Hierzu: *Rengeling/Heinz*, JuS 1990, 613 ff.

und Informationen bereits bei einem Gefahrverdacht, mithin also zu einem Zeitpunkt, zu dem eine Gefahr für den Verbraucher durch das marktgerechte Produkt nicht gegeben ist, herauszugeben, ist mit dem Zweck der Richtlinie, binnenmarktgerechte Verhältnisse auf dem Gebiet der Produktsicherheit zu schaffen, nicht zu vereinbaren. Demnach ist im Hinblick auf den Zweck der Richtlinie, das eingesetzte nationale Mittel, untauglich, obwohl durch Art. 36 EGV (Art. 30) aus Gründen des öffentlichen Gesundheitsschutzes nationale Alleingänge im Grundsatz gebilligt werden. Gerade an diesem Beispiel zeigt sich das am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gesteuerte „wägende Wechselspiel“ zwischen unterschiedlichen Zielsetzungen von gemeinschaftsrechtlichem Primärrecht, Sekundärrecht und seinem Verhältnis zu nationalem Recht besonders deutlich.

Nachdem Zielsetzung der Richtlinie auch die Schaffung eines einheitlichen gemeinschaftsweiten Schutzniveaus ist, ergibt sich, daß Warnungen nach nationalem Recht nicht bereits dann zulässig sein sollen, wenn nur ein Gefahrenverdacht vorliegt. Vielmehr erfordert die Durchsetzung der Warenverkehrsfreiheit die binnemarktbezogene einheitliche Anwendung der für die Richtlinie wesentlichen Eingriffsschwelle, so daß eine Warnung vor einem Produkt behördlicherseits erst erfolgen darf, wenn bereits eine Gefahr besteht. Wollte man nämlich strengere nationale Normen zulassen, so liefe dies dem Richtlinienziel, die genannten Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, gerade entgegen. Somit ist als Zwischenergebnis festzuhalten, daß gemeinschaftsrechtlich Warnungen vor einem Produkt erst dann zulässig sind, wenn eine Gefahr durch das Produkt besteht.

3. In einem weiteren Schritt ist nun festzustellen, ob § 13 AGLMBG bei einer Auslegung im Lichte des Gemeinschaftsrechts dahingehend zu verstehen ist, daß Warnungen auch bei Fällen ohne Auslandsbezug erst beim Vorliegen einer Gefahr zulässig sind. Dies hätte zur Folge, daß eine Inländerdiskriminierung vermieden würde, ohne daß auf Art. 3 GG zurückgegriffen werden müßte.

Die Grenze der richtlinienkonformen Auslegung ist allerdings dort erreicht, wo diese dem Gesetz einen entgegengesetzten Sinn verleihen würde oder das objektive gesetzgeberische Ziel verfehlt würde⁴⁶. Aus der Landtagsdebatte vom 5. 4. 1990, bei welcher aus Anlaß des Falles Birkel über das AGLMBG und die Voraussetzungen für Warnungen und Informationen diskutiert wurde, ergibt sich, daß für die Behörden gesetzliche Bestimmungen geschaffen werden sollten, welche Warnungen und Informationen zum Zwecke eines weiten Verbraucherschutzes ermöglichen sollten, ohne gleich in Haftungsprozesse verstrickt zu werden⁴⁷. Der Gesetzgeber war sich dabei durchaus bewußt, daß er bei einer solchen Regelung wie der des § 13 AGLMBG nicht dem beabsichtigten EG-Recht zuarbeiten würde. Dies ergibt sich aus den Äußerungen des

46 Jarass, EuR 1991, 221, 218; Dänzer-Vanotti, RIW 1991, 754; s. grds. dazu auch die w.N. bei Fn. 27.

47 Landtagsprotokoll 10/43, S. 3535 ff.

damaligen Landesumweltministers *Vetter* im Landtag, in denen er u. a. ausführt: „Die EG will, wie vorhin zu Recht ausgeführt worden ist, in ihren Richtlinienentwürfen die Warnungen einschränken. Wir haben uns jedoch vor diesem Hintergrund nicht davon abbringen lassen, in einem Ausführungsgesetz des Landes Baden-Württemberg diese Dinge mit aller Klarheit anzusprechen“⁴⁸.

Trotzdem wird man nicht annehmen können, daß sich der baden-württembergische Landesgesetzgeber bewußt gemeinschaftswidrig verhalten wollte⁴⁹. Vielmehr ist davon auszugehen, daß beabsichtigt war, die bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Grenzen auszuschöpfen, aber nicht überschreiten zu wollen. Da zum Zeitpunkt des Inkrafttretens von § 13 AGLMBG die Produktsicherheitsrichtlinie lediglich als Entwurf existierte, war die damalige Landesgesetzgebung auch (noch) nicht gemeinschaftswidrig. So darf man davon ausgehen, daß das gesetzgeberische Ziel der Regelung darin bestand, den gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Rahmen auszuschöpfen und Warnung so frühzeitig wie möglich zu ermöglichen. Auch hierbei gilt der von der objektiven Auslegungstheorie⁵⁰ her bekannte Grundsatz: „Das Gesetz ist klüger als seine Väter“.

Da insoweit eine restriktive Auslegung, § 13 AGLMBG nur im Falle einer Gefahr für den Verbraucher durch das konkrete Produkt, vor dem gewarnt werden soll, anzuwenden, nicht dem verobjektivierten Willen des Gesetzgebers widerspricht, steht dieser einer richtlinienkonformen Auslegung nicht entgegen. Dies gilt um so mehr deshalb, weil § 13 AGLMBG vornehmlich dem Verbraucherschutz dienen soll. Dieser Zweck wird aber auch dann erreicht, wenn die Vorschrift nur beim Vorliegen einer Gefahr angewandt wird, wie es die Produktsicherheitsrichtlinie in ihrer verbraucherschützenden Orientierung in Abwägung mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs vorsieht. Das gesetzgeberische Ziel wird so gesehen durch die richtlinienkonforme Auslegung weder verfehlt noch verfälscht. Allein die Anforderungen, dieses Ziel zu erreichen, werden höher angesetzt.

Die Notwendigkeit einer entsprechenden Auslegung ergibt sich insoweit auch zwingend aus der Produktsicherheitsrichtlinie. Wie bereits unter IV. 2. dargestellt, soll diese nämlich einerseits den Verbraucherschutz, aber andererseits auch den freien Warenverkehr gewährleisten und absichern. Deshalb ist bei Abwägung dieser beiden Belange unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten, wie bereits dargelegt, zu verlangen, daß eine Warnung vor einem Produkt erst ausgesprochen werden darf, wenn tatsächlich eine Gefahr von demselben ausgeht.

Dies hat zur Folge, daß es nicht zu einer Inländerdiskriminierung kommen kann. Die richtlinienkonforme Auslegung des § 13 AGLMBG ist nämlich in allen Fällen und

48 Landtagsprotokoll 10/43, 3540.

49 Dies dürfte insbesondere im Hinblick auf die zitierte Entscheidung EuGH 1997, 7411 (Fn. 37) gelten.

50 BVerfGE 1, 299, 312, st. Rspr.

nicht nur in solchen mit Auslandsbezug anzuwenden. Mittels dieser Auslegung wird die Inländerdiskriminierung vermieden und eine erst nachträgliche Lösung über Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 12 GG ist nicht mehr erforderlich. Desweiteren entspricht dieser Lösungsansatz zur Bewältigung des Problems der Inländerdiskriminierung auch den Anforderungen eines offenen Marktes: Der Schutz der EG-Verbraucher ist gewahrt, da eine Produktwarnung beim Vorliegen einer Gefahr möglich ist. Ebenfalls werden aber auch die Unternehmer- und Herstellerinteressen berücksichtigt, welchen durch voreilige, im nachhinein der Lage nicht entsprechende Warnungen schwerer Schaden zugefügt werden kann. Darüber hinaus verbleibt es bei einheitlichen – binnenmarktbezogenen – Anwendungskriterien für eine produktbezogene Warnung vor einem Lebensmittel, ohne daß es darauf ankommt, aus welcher Region es „eingeführt“ wurde.

VI. Exkurs

Abschließend gilt es nun noch der Frage nachzugehen, wie sich die Rechtslage darstellt, wenn keine richtlinienkonforme Auslegung möglich ist, die nationale Norm aber (gerade deshalb) den Richtlinienvorgaben widerspricht.

Unstreitig ist inzwischen, daß die Richtlinie soweit sie unmittelbare Wirkung entfaltet der nationalen Regelung vorgeht, mit der Konsequenz, daß infolge des Anwendungsvorrangs der Richtlinie diese zu Anwendung gelangt⁵¹.

Demgegenüber bleibt die Frage bestehen, was gilt, wenn keine unmittelbare Wirkung der Richtlinie gegeben ist, eine Auslegung der nationalen Norm aber mangels Auslegungsspielraums nicht möglich ist. Der EuGH hat soweit ersichtlich diese Frage noch nicht ausdrücklich entschieden und wäre dazu wohl auch nicht befugt, da die Frage der Auslegungsfähigkeit nationaler Normen nicht in seine Zuständigkeit fällt⁵². In der Literatur wird diese Konstellation unterschiedlich beurteilt: Teilweise wird die Anwendbarkeit der nationalen Norm abgelehnt, da die Richtlinie Anwendungsvorrang beanspruche⁵³. Diese Argumentation greift indessen nicht durch. Vielmehr ist dem anderen Teil der Literatur zuzustimmen, der davon ausgeht, daß die nationale Norm weiterhin angewandt werden muß⁵⁴. Dafür spricht, daß der Vorrang der Richtlinie nur dann zum Tragen kommt, wenn eine Kollisionslage besteht. Daran fehlt es aber gerade. Während die Richtlinie lediglich ein Normsetzungsprogramm zum Inhalt hat, beansprucht die innerstaatliche Norm allgemeine Geltung. Beim Ver-

51 EuGHE 1963, 1 ff. (van Gend & Loos); 1964, 1251, 1269 (Costa/ENEL); 1978, 629, 643 ff. (Simmenthal-II); BVerfGE 87, 154, 159 f.

52 Ebenso Lutter, JZ 1992, 593, 597 f. Vgl. insoweit auch die Ausführungen unter IV. B. 2.

53 Bach, JZ 1990, 1108, 1111; Langenfeld, DÖV 1992, 955, 963; Weymüller, RIW 1991, 501, 502.

54 Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht 1972, § 10 Tz. 41; Wolff, VR 1991, 77, 80; Haneklaus, DVBl. 1993, 129, 131; Rees, DÖV 1994, 489, 496; Di Fabio, NJW 1990, 947, 952; Zuleeg, ZGR 1980, 466, 480; neutraler; Jarass, EuR 1991, 211, 215 f.; Burgi, DVBl. 1995, 772, 775 f.

gleich der beiden Normen kann eine Verletzung des Normsetzungsprogramms der Richtlinie durch die innerstaatliche Norm zum Tragen kommen, dies führt jedoch zu keiner Kollisionslage, da die nicht umgesetzte Richtlinie keine Wirkung gegenüber dem Marktbürger entfaltet⁵⁵. Das Normsetzungsprogramm zielt zwar innerstaatlich auf eine entsprechende Gesetzesänderung, kann diese aber nicht ersetzen und führt deshalb auch nicht zu einer Kollisionslage⁵⁶.

Auch hätte die Nichtanwendung der Norm einen unregulierten Rechtszustand zur Folge⁵⁷: Der Richter wäre nicht in der Lage, anstelle der verworfenen innerstaatlichen Norm die Richtlinienbestimmung anzuwenden, da diese mangels Transformation keine Wirkung gegenüber dem einzelnen entfaltet. Das Ergebnis dieses (verfehlten) Lösungsansatzes wäre mithin nicht die Förderung des Gemeinschaftsrechts, sondern das Entstehen eines rechtsleeren Raumes, wobei letztlich aus Gründen der Rechtssicherheit zumindest für eine Übergangszeit die richtlinienwidrige Norm doch herangezogen werden müßte⁵⁸.

Als Ergebnis bleibt somit festzuhalten, daß in den (seltenen) Fällen, in denen eine richtlinienkonforme Auslegung nicht möglich ist, die nationale Norm anzuwenden ist, selbst wenn sie der Richtlinienbestimmung widerspricht.

Zusammenfassung

1. Die Richtlinie 92/59 EWG vom 29. 6. 1992 ermöglicht behördliche Warnungen, wenn von einem Produkt eine Gefahr ausgeht. Dem steht die baden-württembergische Regelung in § 13 AGLMBG entgegen, die behördliche Warnung bereits beim Vorliegen eines Gefahrenverdachts zuläßt. Im Hinblick auf die erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen bis hin zum „Todesstoß“ für das betreffende Unternehmen sind die unterschiedlichen Eingriffsschwellen nicht hinnehmbar, da dies zur Konsequenz hat, daß vor im Inland hergestellten Produkten bereits beim Vorliegen eines Gefahrenverdachts gewarnt werden kann, während dies bei Produkten, die aus dem EU-Ausland eingeführt werden, wegen Verstoßes gegen Art. 30 EG-Vertrag i. V. m. der Produktsicherheitsrichtlinie eine Warnung erst beim Vorliegen einer Gefahr möglich ist. Nachdem der bloße Gefahrverdacht bereits bei Vorliegen von negativen Informationen über ein Produkt, welche im weitesten Sinne eine Gesundheitsgefährdung des Verbrauchers als nicht ausgeschlossen erscheinen läßt, vorliegt, wohingegen eine Gefahr erst bei nachgewiesener negativer Gesundheitsrelevanz gegeben ist, führen die unterschiedlichen Eingriffsschwellen dazu, daß beispielsweise vor einer mikrobakteriellen Verseuchung von Backwarenprodukten, die im süd-

55 Haneklaus, DVBl. 1993, 129, 131.

56 Wolff, VR 1991, 77, 80; Burgi, DVBl. 1995, 772, 775 f.

57 Langenfeld, DÖV 1992, 955, 963; Bach, JZ 1990, 1108, 1113 (dort Anm. 65).

58 Haneklaus, DVBl. 1993, 129, 131.