

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Übersetzung: nein

Lebensmittelrecht (einschließlich Futtermittel, kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände), Recht der Tabakerzeugnisse und verwandter Erzeugnisse und Recht der Ernährungswirtschaft

Rechtsquelle/n:

VwGO § 43 Abs. 2 Satz 1, § 124 Abs. 1, § 124a Abs. 1 Satz 2, §§ 128, 132 Abs. 2 Nr. 3

Titelzeile:

Beschränkung der Berufungszulassung durch Entscheidungsgründe

Leitsatz:

Allein der Umstand, dass die vom Verwaltungsgericht in den Entscheidungsgründen zur Erläuterung seiner Zulassungsentscheidung benannte Rechtsfrage für bestimmte Aspekte des Rechtsstreits nicht von Bedeutung ist, rechtfertigt nicht die Annahme, dass die Berufung nur beschränkt zugelassen ist.

Beschluss des 3. Senats vom 30. Dezember 2021 - BVerwG 3 B 25.21

- I. VG München vom 17. Februar 2016
Az: VG M 18 K 14.5345
- II. VGH München vom 29. Juli 2021
Az: VGH 20 BV 16.1456



Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 3 B 25.21 (3 C 16.21)
VGH 20 BV 16.1456

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:301221B3B25.21.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

am 30. Dezember 2021

durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler und Dr. Kenntner

beschlossen:

Die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs über die teilweise Nichtzulassung der Revision in seinem Urteil vom 29. Juli 2021 wird aufgehoben.

Die Revision wird auch in Bezug auf den Feststellungsantrag 2.a) und den Hilfsantrag zugelassen.

Die Entscheidung über die Kosten des Beschwerdeverfahrens folgt der Kostenentscheidung in der Hauptsache.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 50 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 1. Das Beschwerdeverfahren betrifft die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine vom Verwaltungsgericht im Tenor unbeschränkt zugelassene Berufung im Hinblick auf die zur Begründung gegebenen Erwägungen nur als teilweise zugelassen bewertet werden kann.

- 2 Die Klägerin stellt eine Fruchtsaftmischung her, der nicht aus ökologischer/biologischer Produktion stammende Vitamine sowie Eisengluconat zugesetzt sind; sie bringt das Erzeugnis in Deutschland als Nahrungsergänzungsmittel und mit dem sog. "EU-Biosiegel" in den Verkehr. Durch Bescheid vom 18. Januar 2012 ordnete der Beklagte an, dass die Klägerin den nach Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 geschützten Hinweis auf den ökologischen Landbau in der Etikettierung, Kennzeichnung, Werbung und Vermarktung ihres Erzeugnisses zu entfernen und die Käufer hierüber schriftlich zu informieren habe. Der Bescheid war darüber hinaus mit Fristbestimmungen, Nachweispflichten sowie Zwangsgeldandrohungen versehen. Mit der hiergegen erhobenen Klage hat die Klägerin die Aufhebung des Bescheids (1.) sowie die Feststellung beantragt (2.),

dass ihr Erzeugnis in der beschriebenen Ausstattung als Nahrungsergänzungsmittel verkehrsfähig sei (a), in der in einer Anlage beschriebenen Ausstattung als diätetisches Lebensmittel verkehrsfähig sei (b) und mit dem Health-Claim "Eisen trägt zur normalen Bildung von roten Blutkörperchen bei" verkehrsfähig sei (c).

- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Die Feststellungsanträge seien unzulässig, weil es insoweit an einem streitigen Rechtsverhältnis fehle. Dem Beklagten sei es erkennbar nur um die Unterbindung einer weiteren Verwendung des "EU-Biosiegels" gegangen. Diesbezüglich sei der Feststellungsantrag bereits wegen Subsidiarität zur Anfechtungsklage unzulässig. Mit den darüber hinausgehenden Fragen begehre die Klägerin eine Überprüfung von Gesichtspunkten, die der Bescheid nicht geregelt habe und über die daher auch kein Meinungsstreit mit dem Beklagten bestehe. Die Anzeige als diätetisches Produkt habe die Klägerin erst nach Klageerhebung abgegeben, hierauf habe sich der Bescheid daher schon in zeitlicher Hinsicht nicht beziehen können. Die Anfechtungsklage sei zwar zulässig, aber unbegründet. Aus dem Umstand, dass entsprechende Produkte, die in den USA nach den dortigen Vorschriften als "organic" gekennzeichnet sind, in der Europäischen Union das "EU-Biosiegel" tragen dürften, folge nichts anderes. Das Verwaltungsgericht hat die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen. Zur Begründung hat es auf die Möglichkeit einer abweichenden Beurteilung des Äquivalenzabkommens mit den USA verwiesen.
- 4 Der Verwaltungsgerichtshof hat die von der Klägerin eingelegte Berufung hinsichtlich der Feststellungsanträge als unstatthaft verworfen, weil sie insoweit durch das Verwaltungsgericht nicht zugelassen worden sei. Die Beschränkung ergebe sich zwar nicht aus dem Tenor, sie sei aber hinreichend klar aus den Entscheidungsgründen zu entnehmen. Die vom Verwaltungsgericht benannte Frage grundsätzlicher Bedeutung sei für die Zulässigkeit der Feststellungsklagen ohne Bedeutung. Mit den Erwägungen habe das Verwaltungsgericht daher nicht nur seine Zulassungsentscheidung begründen, sondern die Berufung auch auf die Anfechtungsklage beschränken wollen. Unzulässig sei auch der im Berufungsverfahren gestellte Hilfsantrag, festzustellen, dass das Produkt als Nahrungsergänzungsmittel in der Europäischen Union mit dem "Bio-Siegel" verkehrsfähig

sei, wenn es in den USA unter Beachtung der Vorschriften des US-Bio-Rechts hergestellt wurde. Hinsichtlich des Anfechtungsbegehrens hat der Verwaltungsgerichtshof die Berufung als unbegründet zurückgewiesen. Er hat die Revision zugelassen, soweit die Berufung zulässig ist; dieses Verfahren ist beim Bundesverwaltungsgericht als Revisionsverfahren anhängig (3 C 13.21).

- 5 2. Mit der vorliegenden Beschwerde wendet sich die Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision, soweit der Verwaltungsgerichtshof die Berufung hinsichtlich des Feststellungsantrags 2.a) und des Hilfsantrags als unzulässig beurteilt hat. Sie hat hierzu eine grundsätzlich bedeutsame Rechtsfrage zwar nicht aufgezeigt (a). Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs beruht aber auf Verfahrensmängeln (b). Die Revision ist deshalb auch zuzulassen, soweit der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 17. Februar 2016 als unzulässig verworfen hat (c).
- 6 a) Die als grundsätzlich bedeutsam benannte Rechtsfrage, ob die im Tenor vom Verwaltungsgericht unbeschränkt ausgesprochene Zulassung der Berufung u.a. eine "dafür tragfähige Begründung" erfordert, stellt sich im vorliegenden Rechtsstreit nicht. Derartiges hat das Berufungsgericht nicht verlangt.
- 7 Soweit die Beschwerde damit in der Sache einen Verstoß des Berufungsgerichts gegen § 124a Abs. 1 Satz 2 VwGO und eine überzogene Handhabung der uneingeschränkten Berufungszulassung rügt, ist dies eine Frage der konkreten Anwendung des Rechts im Einzelfall und deshalb einer Grundsatzrüge nicht zugänglich.
- 8 b) Die Klägerin hat mit ihren Einwänden aber einen Verfahrensmangel im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO geltend gemacht, auf dem die angegriffene Entscheidung beruhen kann. Verfahrensfehlerhaft in diesem Sinne ist es auch, wenn das Berufungsgericht einen Antrag aufgrund des Fehlverständnisses einer prozessualen Vorschrift - wie hier der Regelung in § 124 Abs. 1 VwGO zur Zulassung der Berufung - als unzulässig abweist und deshalb nicht zur Sache entscheidet (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 17. Dezember 2001 - 6 B 61.01 - NVwZ-RR 2002, 323 <325> - juris Rn. 13 f. und vom 21. Juli 2014 - 3 B 70.13 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 3 VwGO Nr. 68 Rn. 20 m.w.N.).

- 9 Ob und in welchem Umfang das Verwaltungsgericht die Berufung nach § 124 Abs. 1 VwGO zugelassen hat, ist maßgeblich dem Ausspruch in der Urteilsformel (vgl. § 117 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zu entnehmen. Das Berufungsgericht ist an die Zulassung gebunden (§ 124a Abs. 1 Satz 2 VwGO). Enthalten die Entscheidungsgründe Ausführungen dazu, warum das Verwaltungsgericht die Berufung zugelassen hat - also etwa, welche der im Rechtsstreit zu entscheidenden Fragen es als grundsätzlich und klärungsbedürftig angesehen hat -, folgt daraus regelmäßig keine Beschränkung der Berufung auf die zur Begründung herangezogenen Gesichtspunkte. Wie sich u.a. aus § 128 VwGO ergibt, liegt dem deutschen Verwaltungsprozessrecht vielmehr der Grundsatz einer vollständigen Überprüfung im Rechtsmittelverfahren zugrunde (zur sog. "Vollrevision" BVerwG, Urteil vom 17. Mai 1973 - 5 C 84.72 - Buchholz 310 § 144 VwGO Nr. 25 - juris Rn. 23). Die in der verwaltungsgerichtlichen Praxis übliche Angabe nur eines Zulassungsgrundes oder nur einer die Zulassung rechtfertigenden Frage bedeutet daher nicht, dass die Zulassung des Rechtsmittels hierauf beschränkt sein soll. Die Auffassung des Berufungsgerichts, dass die Berufung deshalb nur teilweise zugelassen sei, weil das Verwaltungsgericht zur Begründung seiner Berufungszulassung zu erkennen gegeben habe, es sei nur eine Rechtsfrage klärungsbedürftig, ist daher unzutreffend (vgl. für die Revisionszulassung etwa BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 1972 - 3 C 82.71 - BVerwGE 41, 52 <52 f.> - juris Rn. 14 f.). Andere Gesichtspunkte sind im angefochtenen Berufungsurteil nicht benannt.
- 10 Richtig ist zwar, dass für die Auslegung der Urteilsformel auch die Entscheidungsgründe herangezogen werden können, wenn sich Unklarheiten ergeben. Dies setzt aber voraus, dass sich die Entscheidung als auslegungsbedürftig erweist (BVerwG, Urteil vom 24. August 1971 - 1 C 21.66 - Buchholz 402.44 VersG Nr. 1 S. 2). Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsmittelklarheit kann nur dann von einer beschränkten Zulassung ausgegangen werden, wenn sich dies bei der Auslegung eindeutig ergibt (BVerwG, Urteile vom 19. April 2011 - 1 C 3.10 - Buchholz 402.242 § 25 AufenthG Nr. 16 Rn. 11 m.w.N. und vom 31. Januar 2013 - 10 C 15.12 - BVerwGE 146, 12 Rn. 9). Im Zweifel ist von einer uneingeschränkten Zulassung auszugehen (vgl. etwa Kraft, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 132 Rn. 66).

- 11 Allein der Umstand, dass die vom Verwaltungsgericht in den Entscheidungsgründen benannte Rechtsfrage für die Beurteilung der Zulässigkeit der Feststellungsanträge nicht von Bedeutung ist, stellt keinen hinreichend eindeutigen Anhaltspunkt dafür dar, dass es damit seine Zulassungsentscheidung nicht nur begründen, sondern auch beschränken wollte. Weder hat das Verwaltungsgericht dies in der Formulierung seiner Entscheidungsformel zu erkennen gegeben noch ist in den Entscheidungsgründen davon die Rede, dass die Berufung nur beschränkt auf die mit der benannten Frage des Äquivalenzabkommens mit den Vereinigten Staaten oder sonst wie teilweise zugelassen sein sollte (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 23. Januar 1976 - 7 C 79.74 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 43 S. 19). Vielmehr könnte die vom Verwaltungsgericht benannte Frage für die Begründetheit der Feststellungsanträge durchaus von Bedeutung sein. Hinweise dafür, dass das Verwaltungsgericht die Frage der Reichweite der in § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO angeordneten Sperrwirkung und damit die angenommene Unzulässigkeit des Feststellungsbegehrens (vgl. zur Zulässigkeit einer bestätigenden Feststellung etwa BVerwG, Urteil vom 5. November 2020 - 3 C 7.19 - NVwZ-RR 2021, 447 Rn. 12 sowie allgemein zur Reichweite des Subsidiaritätsgrundsatzes Urteil vom 16. Juli 2015 - 2 C 41.13 - BVerwGE 152, 308 Rn. 11) der Überprüfung im Rechtsmittelverfahren entziehen wollte, sind nicht erkennbar. Zudem enthält das verwaltungsgerichtliche Urteil keine "gespaltene" Rechtsmittelbelehrung.
- 12 Bei dieser Sachlage durfte die Klägerin angesichts des Wortlauts der Entscheidungsformel und der Rechtsmittelbelehrung darauf vertrauen, dass die Berufung uneingeschränkt zugelassen ist und nicht erst teilweise durch Einlegung eines entsprechenden Antrags erwirkt werden musste. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der rechtssuchende Bürger deutlich erkennen können, welches Rechtsmittel für ihn in Betracht kommt und unter welchen Voraussetzungen es zulässig ist (BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. November 2009 - 1 BvR 2298/09 - BVerfGK 16, 362 <366> - juris Rn. 16 m.w.N.).
- 13 Gegen eine entsprechende Eindeutigkeit spricht vorliegend überdies, dass weder die Beteiligten noch das Berufungsgericht zunächst Zweifel an der unbeschränkten Zulassung der Berufung geäußert hatten. So hat der Beklagte zu kei-

nem Zeitpunkt auf eine etwaige Beschränkung der Berufungszulassung verwiesen, sondern vielmehr umfangreiche Ausführungen zur inhaltlichen Richtigkeit der vom Verwaltungsgericht vertretenen Auffassung gemacht. Auch das Berufungsgericht selbst hat im Termin zur mündlichen Verhandlung vom 23. November 2017 die Anträge der Klägerin hinsichtlich des Feststellungsbegehrens ohne Einschränkung aufgenommen und zur Sache verhandelt. Entsprechendes gilt für den Fortsetzungstermin vom 4. Juli 2019, in dem eine mögliche Berufungsbeschränkung ebenfalls nicht thematisiert worden ist. Der Gedanke, dass die Zulässigkeit der Berufung "im Hinblick auf die Begründung der Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht" Zweifeln ausgesetzt sein könnte, wird erstmals in der Verfügung des Berichterstatters vom 22. Juli 2021 angesprochen - und damit über fünf Jahre nach Einlegung der Berufung und nach Durchführung zweier Verhandlungstermine. Eine inhaltliche Präzisierung dieser Erwägung findet sich dabei weder dort noch in der Niederschrift über die anschließende mündliche Verhandlung vom 29. Juli 2021.

- 14 c) Da der Rechtsstreit, soweit der Verwaltungsgerichtshof die Revision zugelassen hat, bereits beim Bundesverwaltungsgericht anhängig ist, sieht der Senat davon ab, das angefochtene Berufungsurteil hinsichtlich der Feststellungsanträge aufzuheben und die Sache insoweit gemäß § 133 Abs. 6 VwGO zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung in der Sache zurückzuverweisen.
- 15 3. Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten. Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 47 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Rechtsbehelfsbelehrung

Das Beschwerdeverfahren wird als Revisionsverfahren unter dem Aktenzeichen BVerwG 3 C 16.21 fortgesetzt. Der Einlegung einer Revision durch den Beschwerdeführer bedarf es nicht.

Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich bzw. in elektronischer Form (§ 55a Abs. 1 bis 6, § 55d VwGO sowie Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach vom 24. November 2017, BGBl. I S. 3803) einzureichen.

Für die Beteiligten besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Begründung der Revision. Die Beteiligten müssen sich durch Bevollmächtigte im Sinne von § 67 Abs. 4 Satz 3 bis 6 VwGO, § 5 Nr. 6 Alt. 2 RDGEG vertreten lassen.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Kenntner