

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

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

Rechtsquelle/n:

AEUV Art. 169 Abs. 1

GRCH Art. 15

VO (EU) Nr. 1169/2011 Art. 2 Abs. 1 Buchst. a und f, Art. 2 Abs. 2 Buchst. e, Art. 6, 7 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1, 2, 4 und 8, Art. 9 Abs. 1, Art. 12 Abs. 2, Art. 18 Abs. 4, Anhang VII Teil B Nr. 18

VO (EU) 2017/625 Art. 1 Abs. 2 Buchst. a, Art. 138 Abs. 1 und 2

VO (EG) Nr. 798/2008 Art. 2 Nr. 8

VO (EG) Nr. 853/2004 Anhang I Nr. 1.14

VO (EG) Nr. 178/2002 Art. 3 Nr. 18

GG Art. 12 Abs. 1

LFGB § 11 Abs. 2, § 39

VwGO § 137 Abs. 2

Titelzeile:

Kennzeichnung von Gabelbeinflisch als Separatorenfleisch

Leitsätze:

1. Hähnchen-Gabelbeinflisch, das nach dem Ausstanzen des Gabelbeins aus dem Schlachtkörper maschinell durch eine 3 mm-Lochtrommel gepresst und dadurch vom Gabelbein abgelöst wurde, ist Separatorenfleisch im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. f VO (EU) Nr. 1169/2011 i. V. m. Anhang I Nr. 1.14 VO (EG) Nr. 853/2004.

2. Ein Lebensmittelunternehmer, der vorverpackte Lebensmittel an andere Lebensmittelunternehmer zur Weiterverarbeitung liefert, ist nach der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 nicht verpflichtet, diese Lebensmittel in gleicher Weise wie gegenüber einem Endverbraucher - insbesondere durch Anbringung von Informationen auf der Verpackung oder auf einem an dieser angebrachten Etikett - zu kennzeichnen.

Urteil des 3. Senats vom 15. Februar 2024 - BVerwG 3 C 14.22

- I. VG Osnabrück vom 5. September 2017
Az: 3 A 109/16
- II. OVG Lüneburg vom 8. Juni 2022
Az: 14 LB 2/22



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 3 C 14.22
14 LB 2/22

Verkündet
am 15. Februar 2024
...
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:150224U3C14.22.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Februar 2024
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Sinner und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hellmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Nieder-
sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 8. Juni 2022
wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Verpflichtung zur Kennzeichnung von sogenanntem Gabelbeinflisch (Furculafleisch) als Separatorenfleisch.
- 2 Die Klägerin betreibt einen Geflügelschlacht- und Zerlegebetrieb. In diesem gewinnt sie auf maschinelle Weise Furculafleisch. Hierzu wird das V-förmige

Gabelbein, ein zum Schultergürtel des Hähnchens gehörender Knochen, zunächst als Ganzes maschinell mit V-förmigen Messern aus dem Geflügelschlachtkörper und der das Gabelbein umgebenden Brustmuskulatur herausgeschnitten bzw. ausgestanzt. Das auf diese Weise herausgetrennte Gabelbeinstück wird sodann in einem zweiten Schritt zu einer Passier- bzw. Entsehnungsmaschine (sog. Baader-Maschine) weiterbefördert und dort durch eine 3 mm-Lochtrommel gepresst, um es von Sehnen und Knochen- oder Knorpelteilen zu befreien. Das aufgrund der Pressung eine körnige Struktur aufweisende Produkt besteht im Wesentlichen aus Fleisch und Fett. Die Klägerin liefert das so gewonnene Furculafleisch an Lebensmittelunternehmen, die es zur Weiterverarbeitung in Geflügelfleischerzeugnissen verwenden. Dabei bezeichnet sie das Produkt als "Hähnchen-Verarbeitungsfleisch".

- 3 Mit Bescheid vom 2. Februar 2015 gab der Beklagte der Klägerin auf, Furculafleisch unverzüglich vor dem Inverkehrbringen als Separatorenfleisch zu kennzeichnen. Gleiches gelte für hergestellte Erzeugnisse, die dieses Produkt als Bestandteil beinhalteten.

- 4 Die hiergegen erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Auf die Berufung der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 8. Juni 2022 den angefochtenen Bescheid aufgehoben. Die Verfügung sei rechtswidrig. Zwar lägen die tatbestandlichen Voraussetzungen des als Rechtsgrundlage allein in Betracht kommenden Art. 138 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung (EU) 2017/625 vor. Mit der Bezeichnung des Furculafleisches als "Hähnchen-Verarbeitungsfleisch" verstoße die Klägerin gegen § 11 Abs. 2 Nr. 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB). Die von der Klägerin verwendete Bezeichnung "Hähnchen-Verarbeitungsfleisch" lasse für die weiterverarbeitenden Betriebe nicht erkennen, dass es sich bei dem von ihr gewonnenen Gabelbeinfleisch um Separatorenfleisch handle; sie sei damit irreführend i. S. d. Art. 7 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1169/2011. Die nach Anhang I Nr. 1.14 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 für die Eigenschaft als Separatorenfleisch maßgeblichen Kriterien der maschinellen Gewinnung und der Auflösung bzw. Veränderung der Muskelfaserstruktur des so gewonnenen Fleisches lägen unstreitig vor. Bei den herausgestanzten Gabelbeinstücken handle es sich – wie von der Definition zudem verlangt – auch um fleischtragende Knochen nach dem Entbeinen, denn das der

maschinellen Gewinnung des Furculafleisches vorgeschaltete Herausstanzen des Gabelbeinstücks stelle ein Entbeinen dar. Mit der Anordnung der formellen Kennzeichnung des Furculafleisches als Separatorenfleisch habe der Beklagte aber die gesetzlichen Grenzen seines Ermessens überschritten. Eine Kennzeichnungspflicht nach Art. 6 i. V. m. Art. 8 Abs. 2 und 1 VO (EU) Nr. 1169/2011 treffe die Klägerin nicht. Der Anwendungsbereich des Art. 6 VO (EU) Nr. 1169/2011 sei nicht eröffnet, da es sich bei dem Furculafleisch nicht um ein Lebensmittel handle, das für die Lieferung an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt sei. Die Klägerin liefere das Produkt vielmehr an andere Lebensmittelunternehmer, die es zunächst noch weiterverarbeiteten. Art. 8 Abs. 8 VO (EU) Nr. 1169/2011 verlange in diesen Fällen eine bloße Erhältlichkeit der Informationen auf den vorgelagerten, rein gewerblichen Stufen der Lebensmittelkette, ohne die Form der Bereitstellung allgemein näher vorzugeben.

- 5 Mit seiner Revision macht der Beklagte im Wesentlichen geltend, das Berufungsgericht sei zutreffend davon ausgegangen, dass es sich bei dem von der Klägerin gewonnenen Furculafleisch um Separatorenfleisch handle. Anders als es angenommen habe, treffe die Klägerin aber eine Pflicht zur Kennzeichnung des Erzeugnisses als Separatorenfleisch. Diese Verpflichtung folge aus Art. 8 Abs. 4 und 8 VO (EU) Nr. 1169/2011. Als Lebensmittelunternehmerin sei die Klägerin verpflichtet, die von ihr hergestellten Lebensmittel ordnungsgemäß zu kennzeichnen, damit eine Irreführung des Verbrauchers vermieden werde. Dies müsse auch gelten, wenn sie ein Lebensmittel zunächst an andere Lebensmittelunternehmer weiterveräußere. Das Ziel der Verordnung, den Verbraucher möglichst umfassend vor Falsch- und Fehlinformationen zu schützen, könne nur erreicht werden, wenn eine vollständige und korrekte Informationsweitergabe in der gesamten Lebensmittelkette gewährleistet werde.
- 6 Die Klägerin tritt der Revision entgegen. Sie nimmt an, das Oberverwaltungsgericht habe zwar revisibles Recht verletzt, indem es angenommen habe, dass sie mit der Bezeichnung des Furculafleisches als "Hähnchen-Verarbeitungsfleisch" gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften verstoße. Ihr Erzeugnis werde nicht vom Begriff des Separatorenfleisches erfasst. Die ausgestanzten Gabelbeinstü-

cke, von denen das Fleisch maschinell abgelöst werde, seien keine fleischtragenden Knochen nach dem Entbeinen. Beim Ausstanzen des Gabelbeins finde noch keine Entbeinung statt. Dieser Vorgang stelle vielmehr ein Zerlegen des Geflügelschlachtkörpers dar. Danach hafte das Gabelbeinfleisch und damit wertvolles Muskelfleisch noch am Gabelbein. Eine "Primärentbeinung" des Gabelbein fleisches finde erst in der Baader-Maschine statt. In Übereinstimmung mit revisiblem Recht sei das Oberverwaltungsgericht aber davon ausgegangen, dass sie keine Kennzeichnungspflicht nach Art. 6 i. V. m. Art. 8 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1169/2011 treffe. Bei dem Furculafleisch handle es sich nicht um ein Lebensmittel, das für die Lieferung an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt sei; sie liefere es vielmehr an andere Lebensmittelunternehmer, die es noch weiterverarbeiteten.

- 7 Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht stimmt in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts zu, das liefernde Lebensmittelunternehmen müsse dem belieferten Verarbeitungsbetrieb ausreichende Informationen zur Einordnung des Furculafleisches als Separatorenfleisch zur Verfügung stellen, um eine korrekte Informationsweitergabe an den Endverbraucher gewährleisten zu können. Die durch das Ausstanzen gewonnenen Gabelbeinstücke seien fleischtragende Knochen nach dem Entbeinen im Sinne der Definition des Separatorenfleisches. Indes treffe den Lebensmittelunternehmer, der anderen Lebensmittelunternehmern Lebensmittel liefere, keine formelle Kennzeichnungspflicht, wie sie gegenüber Endverbrauchern bestehe. Die Information müsse sich demnach nicht unmittelbar aus der Etikettierung des Lebensmittels ergeben.

II

- 8 Die zulässige Revision des Beklagten ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die auch im maßgeblichen Zeitpunkt der Revisionsentscheidung zulässige Anfechtungsklage ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass die Verfügung vom 2. Februar 2015

rechtswidrig ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

- 9 1. Gegenstand der angegriffenen Verfügung ist nach den gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Mai 1998 - 3 C 53.96 - NVwZ 1999, 72 = juris Rn. 20) die an die Klägerin gerichtete Anordnung, das von ihr an andere Lebensmittelunternehmer gelieferte Furculafleisch in gleicher Weise wie gegenüber einem Endverbraucher als Separatorenfleisch zu kennzeichnen. Da es sich bei dem Erzeugnis der Klägerin um ein vorverpacktes Lebensmittel i. S. d. Art. 2 Abs. 2 Buchst. e der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 u. a. betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (ABl. L 304 S. 18) handelt, wird damit die Kennzeichnung auf der Verpackung oder auf einem an dieser befestigten Etikett angeordnet (vgl. Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 12 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1169/2011).
- 10 2. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verfügung ist angesichts ihrer Dauerwirkung und des in die Zukunft gerichteten Aufhebungsbehrens der Klägerin die Rechtslage im Zeitpunkt der Revisionsentscheidung maßgebend. Rechtsgrundlage ist damit Art. 138 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 u. a. über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel - Verordnung über amtliche Kontrollen - (ABl. L 95 S. 1), im hier maßgeblichen Zeitpunkt zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1756 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2021 (ABl. L 357 S. 27). Diese unionsrechtliche Vorschrift geht § 39 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuchs (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch - LFGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 2021 (BGBl. I S. 4253; 2022 I S. 28), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752) geändert worden ist, vor (vgl. zur Vorgängerregelung des Art. 54 Abs. 1 und 2 VO <EG> Nr. 882/2004: BVerwG, Urteile vom 10. Dezember 2015 - 3 C 7.14 - BVerwGE 153, 335 Rn. 12 und vom 14. September 2023 - 3 C 11.22 - juris Rn. 11). Dass der Beklagte die Verfügung auf § 39

LFGB in der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Fassung gestützt hat, ist unschädlich. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Rechtsfehler angenommen, dass dies nicht zur Rechtswidrigkeit der Verfügung führt, weil die Rechtsgrundlage ausgetauscht werden kann, ohne dass die Verfügung in ihrem Wesen geändert wird (zur grundsätzlichen Zulässigkeit des Auswechslens der Rechtsgrundlage vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2015 - 3 C 7.14 - a. a. O. Rn. 15).

- 11 3. Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Rechtsgrundlage liegen vor.
- 12 a) Nach Art. 138 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b VO (EU) 2017/625 ergreifen die zuständigen Behörden, wenn ein Verstoß festgestellt wird, geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beendet und dass er erneute Verstöße dieser Art verhindert. Ausgehend von dem in Art. 1 Abs. 2 VO (EU) 2017/625 definierten Anwendungsbereich der Verordnung sind damit Verstöße gegen Bestimmungen erfasst, die entweder auf Unionsebene oder von den Mitgliedstaaten zur Anwendung von Unionsrecht erlassen wurden in – unter anderem – den Bereichen Lebensmittel und Lebensmittelsicherheit, Lauterkeit und gesundheitliche Unbedenklichkeit auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Lebensmitteln, darunter Vorschriften zur Gewährleistung fairer Handelspraktiken und über den Schutz der Interessen und der Information der Verbraucher, sowie Vorschriften über die Herstellung und Verwendung von Materialien und Gegenständen, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (Art. 1 Abs. 2 Buchst. a VO <EU> 2017/625). Dementsprechend ergreifen die zuständigen Behörden, wenn sie tätig werden, gemäß Art. 138 Abs. 2 Halbs. 1 VO (EU) 2017/625 alle ihnen geeignet erscheinenden Maßnahmen, um die Einhaltung der Vorschriften gemäß Art. 1 Abs. 2 VO (EU) 2017/625 zu gewährleisten.
- 13 b) Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verletzung revisiblen Rechts angenommen, dass ein Verstoß im Sinne des Art. 138 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b der Verordnung (EU) 2017/625 vorliegt, weil die Klägerin durch die Bezeichnung ihres Produkts als "Hähnchen-Verarbeitungsfleisch" gegen § 11 Abs. 2 LFGB i. V. m. Art. 7 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1169/2011 als Bestimmungen i. S. d. Art. 1 Abs. 2 VO (EU) 2017/625 verstößt. Nach § 11 Abs. 2 Nr. 1 LFGB ist es verboten, als Verant-

wortlicher nach Art. 8 Abs. 8 VO (EU) Nr. 1169/2011 Lebensmittel mit Informationen über Lebensmittel, die den Anforderungen des Art. 7 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1169/2011 nicht entsprechen, an andere Lebensmittelunternehmer zu liefern. Nach Art. 7 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1169/2011 dürfen Informationen über Lebensmittel nicht irreführend sein. Die Klägerin ist als an andere Lebensmittelunternehmer liefernde Lebensmittelunternehmerin Verantwortliche nach Art. 8 Abs. 8 VO (EU) Nr. 1169/2011. Auf Grundlage der bindenden tatsächlichen Feststellungen im angegriffenen Urteil (§ 137 Abs. 2 VwGO) ist es revisionsrechtlich zudem nicht zu beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht angenommen hat, die Bezeichnung "Hähnchen-Verarbeitungsfleisch" sei irreführend, weil es sich beim Erzeugnis der Klägerin um Separatorenfleisch handle (aa), dies aufgrund der Bezeichnung aber nicht zu erkennen sei (bb).

- 14 aa) Für die Bestimmung des Begriffs Separatorenfleisch verweist Art. 2 Abs. 1 Buchst. f VO (EU) Nr. 1169/2011 auf die Definition in Anhang I Nr. 1.14 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. L 139 S. 55). Hiernach ist Separatorenfleisch ein Erzeugnis, das durch Ablösung des an fleischtragenden Knochen nach dem Entbeinen bzw. an den Geflügelschlachtkörpern haftenden Fleisches auf maschinelle Weise so gewonnen wird, dass die Struktur der Muskelfasern sich auflöst oder verändert wird. Hähnchen-Gabelbeinfleisch, das nach dem Ausstanzen des Gabelbeins aus dem Schlachtkörper maschinell durch eine 3 mm-Lochtrommel gepresst und dadurch vom Gabelbein abgelöst wurde, ist Separatorenfleisch im Sinne dieser Vorschriften. Es ist unstrittig, dass es sich bei dem in Rede stehenden Herstellungsverfahren um eine maschinelle Gewinnung handelt und die Muskelfaserstruktur verändert wird. Das Oberverwaltungsgericht hat darüber hinaus angenommen, dass mit dem aus dem Schlachtkörper herausgestanzten Gabelbein auch ein fleischtragender Knochen nach dem Entbeinen vorliegt. Diese Annahme ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 15 (1) Das vom Berufungsgericht zugrunde gelegte Verständnis des Begriffs "Entbeinen", wonach hiermit das Entfernen von Knochen aus etwas, z. B. aus einem Tier oder einem Stück Fleisch gemeint ist, begegnet keinen Bedenken. Es entspricht dem üblichen Wortsinn (vgl. Duden, Universalwörterbuch, Stichwort

"entbeinen"); Anhaltspunkte dafür, dass dem Begriff im Rahmen der Definition in Anhang I Nr. 1.14 VO (EG) Nr. 853/2004 eine abweichende Bedeutung zukommen sollte, sind nicht ersichtlich. Auch der in der englischen Sprachfassung benutzte Begriff "boning" von "to bone" bezeichnet "remove the bones from (meat or fish) before cooking, serving or selling" (Oxford Dictionary of English, Ed. 2022, Stichwort "bone").

- 16 Die Folgerung des Oberverwaltungsgerichts, ein Entbeinen erfordere, dass ein Knochen aus zusammenhängend und fest verkörpertem Fleisch – das heißt aus einem ganzen Tierkörper, aus dem Teil eines Tierkörpers oder aber zumindest aus einem zusammenhängenden Fleischstück, das nach dem Entbeinen als Ganzes zurückbleibt – entfernt wird, verstößt ebenfalls nicht gegen Bundesrecht. Sie entspricht dem oben dargestellten Wortsinn. Erfolgt die Trennung von Knochen und Fleisch derart, dass ein fest verkörpertes Stück Fleisch zurückbleibt, so ist der Knochen im Sinne der dargestellten Wortbedeutung aus dem Fleisch entfernt worden. Demgegenüber kann nicht mehr von der Entfernung eines Knochens aus einem Fleischstück gesprochen werden, wenn an dem Knochen anhaftende Fleischstücke derart entfernt werden, dass kein fest verkörpertes Stück Fleisch zurückbleibt; in diesem Fall ist nicht der Knochen aus dem Fleisch, sondern sind Fleischreste von dem Knochen entfernt worden. Dieser Unterscheidung entspricht es, dass die deutsche, französische und englische Sprachfassung der Definition in Anhang Nr. 1.14 VO (EG) Nr. 853/2004 zwischen der "Ablösung des an fleischtragenden Knochen ... haftenden Fleisches" und dem "Entbeinen", bzw. zwischen "removing meat from flesh-bearing bones" und "boning" oder "l'enlèvement de la viande des os couverts de chair" und "le désossage" unterscheiden.
- 17 Anderes ergibt sich nicht aus der – inzwischen aufgehobenen – Verordnung (EG) Nr. 798/2008 der Kommission vom 8. August 2008 zur Erstellung einer Liste von Drittländern, Gebieten, Zonen und Kompartimenten, aus denen die Einfuhr von Geflügel und Geflügelerzeugnissen in die Gemeinschaft und ihre Durchfuhr durch die Gemeinschaft zugelassen ist, und zur Festlegung der diesbezüglichen Veterinärbescheinigungen (ABl. L 226 S. 1), die in ihrem Art. 2 Nr. 8 Separatorenfleisch definierte als "von Geflügelschlachtkörpern oder nach dem Entfleischen fleischtragender Knochen von diesen maschinell gelöste

Fleischreste, deren Muskelfaserstruktur zerstört oder verändert wurde". Das Oberverwaltungsgericht hat zutreffend darauf hingewiesen, dass der Begriff des entfleischten Knochens weder in der englischen noch in der französischen Sprachfassung der Verordnung (EG) Nr. 798/2008 Niederschlag gefunden hat und insoweit der deutschen Sprachfassung keine durchgreifende Bedeutung beigemessen werden kann (UA S. 16 f.).

- 18 Warum über diese Anforderungen hinaus ein Entbeinen im Sinne der Definition in Anhang I Nr. 1.14 VO (EG) Nr. 853/2004 nur zu bejahen sein sollte, wenn kein Muskelfleisch mehr am Knochen haftet, ist nicht erkennbar. Für ein solches Kriterium findet sich kein Anhaltspunkt in der Begriffsbestimmung in Anhang I Nr. 1.14 VO (EG) Nr. 853/2004. Es ist zudem Voraussetzung für die Verwendung eines Knochens zur Gewinnung von Separatorenfleisch, dass an ihm noch Fleisch haftet; anderenfalls könnte solches anschließend nicht maschinell gewonnen werden. Hierbei kann es sich auch um Muskelfleisch handeln; das zeigt bereits die Voraussetzung für das Vorliegen von Separatorenfleisch, dass durch die maschinelle Gewinnung die Struktur der Muskelfasern aufgelöst oder verändert wird. Dass es sich bei einem höheren Muskelanteil um ein hochwertiges Produkt handeln mag, ändert, wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat (UA S. 18), nichts an der Einordnung als Separatorenfleisch. Eine Begrenzung des Muskelfleischanteils lässt sich den maßgeblichen Normen nicht entnehmen.
- 19 (2) Hiervon ausgehend hat das Oberverwaltungsgericht auf der Grundlage seiner nicht mit Verfahrens- oder Gegenrügen angegriffenen und damit bindenden tatsächlichen Feststellungen (§ 137 Abs. 2 VwGO) ohne Rechtsfehler angenommen, dass das Gabelbein nach dem Ausstanzen samt anhängendem Fleisch ein Knochen nach dem Entbeinen i. S. d. Anhang I Nr. 1.14 VO (EG) Nr. 853/2004 ist. Durch das festgestellte Ausstanzen des Gabelbeins wird der Knochen aus dem Brustmuskelfleisch entfernt und dieses damit entbeint. Ein Entbeinen ist demgegenüber – wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend angenommen hat – nicht erst in der maschinellen Entfernung des noch am Gabelbein haftenden Muskelfleisches durch die Baader-Maschine zu sehen. Das Oberverwaltungsgericht hat bindend festgestellt, dass das in der Baader-Maschine gewonnene Erzeugnis kein fest verkörpertes Fleischstück darstellt, sondern aufgrund

der Pressung eine körnige Struktur aufweist; das Gabelbein wird durch das "Baadern" nicht – wie für ein Entbeinen vorausgesetzt – aus einem zurückbleibenden fest verkörperten Fleischstück entfernt.

- 20 bb) Danach ist die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, es handle sich bei der Bezeichnung "Hähnchen-Verarbeitungsfleisch" um eine irreführende Information i. S. d. Art. 7 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1169/2011, nicht zu beanstanden. Eine Information ist insbesondere irreführend, wenn sie zu der irrtümlichen Annahme verleitet, dass ein Erzeugnis einen anderen Ursprung, eine andere Herkunft oder eine andere Eigenschaft als in Wirklichkeit hat (vgl. EuGH, Urteil vom 4. Juni 2015 - C-195/14 [ECLI:EU:C:2015:361] - Rn. 36 zur Richtlinie 2000/13/EG). Die tatsächliche Feststellung des Berufungsgerichts, angesichts der von der Klägerin verwendeten Bezeichnung sei für den belieferten Lebensmittelunternehmer die Separatorenfleischeigenschaft ihres Produktes nicht erkennbar, ist nicht mit Verfahrens- oder Gegenrügen angegriffen worden und damit für den erkennenden Senat bindend (§ 137 Abs. 2 VwGO). Sie wird zudem gestützt durch die Bestimmung in Anhang VII Teil B Nr. 17 a. E. VO (EU) Nr. 1169/2011, wonach die Bezeichnung "...fleisch" für Separatorenfleisch nicht zu verwenden ist.
- 21 4. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen revisibles Recht entschieden, dass die Anordnung des Beklagten, das Furculafleisch auf der Verpackung oder auf einem an dieser befestigten Etikett als Separatorenfleisch zu kennzeichnen, ermessensfehlerhaft ist.
- 22 a) Art. 138 Abs. 1 VO (EU) 2017/625 überlässt den Behörden der Mitgliedstaaten die Entscheidung, welche geeigneten Maßnahmen zu ergreifen sind, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beendet und erneute Verstöße dieser Art verhindert. Bei der Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen berücksichtigen die zuständigen Behörden die Art des Verstoßes und das bisherige Verhalten des betreffenden Unternehmers in Bezug auf die Einhaltung der Vorschriften (Art. 138 Abs. 1 Satz 2 VO (EU) 2017/625). Wenn sie tätig werden, ergreifen sie alle ihnen geeignet erscheinenden Maßnahmen, um die Einhaltung der Vorschriften gemäß Art. 1 Abs. 2 VO (EU) 2017/625

zu gewährleisten; hierzu gehört unter anderem die Anordnung, die Kennzeichnung zu ändern (Art. 138 Abs. 2 VO (EU) 2017/625).

- 23 b) Die Grenzen des ihm damit eingeräumten Ermessens hat der Beklagte überschritten. Die angegriffene Anordnung des Beklagten greift in unverhältnismäßiger Weise in die Berufsfreiheit der Klägerin (Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG, Art. 15 der EU-Grundrechte-Charta) ein.
- 24 aa) Die Anordnung dient allerdings legitimen Zwecken. Sie soll sicherstellen, dass die Lebensmittelunternehmer, an die die Klägerin das Furculafleisch liefert, darüber informiert werden, dass es sich um Separatorenfleisch handelt. Sie erhalten damit eine Information, die es ihnen ermöglicht, bei der Lieferung ihres Produktes an Endverbraucher die rechtlich geforderte Angabe zu machen, dass das Produkt Separatorenfleisch als Zutat enthält (vgl. Art. 6, 8 Abs. 1 und 2, Art. 9 Abs. 1 Buchst. b, Art. 12 Abs. 2, Art. 18 Abs. 4 i. V. m. Anhang VII Teil B Nr. 18 VO (EU) Nr. 1169/2011). Verbrauchern eine für ihre Kaufentscheidung relevante Information zugänglich zu machen, damit sie eine fundierte Wahl treffen können, ist ein legitimer Zweck (vgl. etwa Erwägungsgründe 4 und 17 VO (EU) Nr. 1169/2011). Die Verbraucherinformation ist eines der von der Union zu fördernden Ziele (vgl. Art. 169 Abs. 1 AEUV).
- 25 bb) Zur Erreichung dieses Zwecks ist die vom Beklagten angeordnete Kennzeichnung des Separatorenfleisches auf der Verpackung bzw. auf einem an dieser angebrachten Etikett auch geeignet. Sie ist aber nicht erforderlich.
- 26 (1) Als milderer Mittel hätte der Beklagte der Klägerin aufgeben können, die von ihr belieferten Lebensmittelunternehmer darüber in Kenntnis zu setzen, dass es sich bei dem von ihr gelieferten Furculafleisch um Separatorenfleisch handelt. Damit wäre der Klägerin die Form der Information der belieferten Lebensmittelunternehmer überlassen und somit weniger intensiv in ihre Betriebsorganisation eingegriffen worden. Tatsächliche Feststellungen, dass eine derartige Anordnung das Ziel, die belieferten Lebensmittelunternehmer zutreffend zu informieren, weniger gefördert hätte, hat das Berufungsgericht nicht getroffen.

Auch der Vortrag des Beklagten, es sei bei einer Kennzeichnung auf der Verpackung von behördlicher Seite leichter zu kontrollieren, ob den Informationspflichten nachgekommen werde, zeigt dies nicht auf.

- 27 (2) Die Anordnung der Kennzeichnung des Furculafleisches als Separatorenfleisch auf bzw. an der Verpackung ist auch nicht deshalb erforderlich, weil die Klägerin nach der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 zu der angeordneten Kennzeichnung verpflichtet wäre. Das Oberverwaltungsgericht hat eine solche Verpflichtung ohne Verstoß gegen Bundesrecht verneint. Ein Lebensmittelunternehmer, der vorverpackte Lebensmittel an andere Lebensmittelunternehmer zur Weiterverarbeitung liefert, ist nach der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 nicht verpflichtet, diese Lebensmittel in gleicher Weise wie gegenüber einem Endverbraucher – insbesondere durch Anbringung von Informationen auf der Verpackung oder auf einem an dieser angebrachten Etikett – zu kennzeichnen.
- 28 (a) Eine Verpflichtung zur Kennzeichnung des Separatorenfleisches auf oder an der Verpackung ergibt sich nicht aus Art. 6 i. V. m. Art. 8 Abs. 2 und 1, Art. 9 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1169/2011. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut des Art. 6 VO (EU) Nr. 1169/2011, der die Beifügung von Informationen nach Maßgabe der folgenden Verordnungsbestimmungen für Lebensmittel anordnet, die für die Lieferung an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt sind. Ein Endverbraucher i. S. d. Art. 6 VO (EU) Nr. 1169/2011 ist nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. a VO (EU) Nr. 1169/2011 i. V. m. Art. 3 Nr. 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 S. 1) der letzte Verbraucher eines Lebensmittels, der das Lebensmittel nicht im Rahmen der Tätigkeit eines Lebensmittelunternehmens verwendet. Damit fordert Art. 6 VO (EU) Nr. 1169/2011 die Beachtung der Vorschriften zu den Pflichtangaben nach Art. 9 VO (EU) Nr. 1169/2011 und zum Ort ihrer Anbringung bei vorverpackten Lebensmitteln nach Art. 12 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1169/2011 nicht bei Lebensmitteln, die an andere Lebensmittelunternehmer zur Weiterverarbeitung geliefert werden. Ein Lebensmittelunternehmer, der an andere Lebensmittelunternehmer liefert, ist damit auch

nicht gemäß Art. 8 Abs. 1 und 2 VO (EU) Nr. 1169/2011 für die Einhaltung dieser Vorschriften verantwortlich. Diese Einschätzung wird durch die Gesetzsystematik gestützt. Nach Art. 8 Abs. 8 VO (EU) Nr. 1169/2011 stellen Lebensmittelunternehmer, die anderen Lebensmittelunternehmern Lebensmittel liefern, die nicht für die Abgabe an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt sind, sicher, dass diese anderen Lebensmittelunternehmer ausreichende Informationen erhalten, um ihre Verpflichtungen nach Art. 8 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1169/2011 erfüllen zu können. Die Vorschrift wäre überflüssig, wenn der an einen anderen Lebensmittelunternehmer liefernde Lebensmittelunternehmer ohnedies zu einer Kennzeichnung wie bei der Lieferung an Endverbraucher verpflichtet wäre.

- 29 Da die Klägerin nach den zwischen den Beteiligten unstreitigen tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) das Furculafleisch allein an andere Lebensmittelunternehmer zur Weiterverarbeitung liefert, hat das Oberverwaltungsgericht ohne Bundesrechtsverstoß angenommen, dass sich eine Pflicht der Klägerin zur Kennzeichnung des Furculafleisches als Separatorenfleisch auf oder an der Verpackung nicht aus Art. 6 und Art. 8 Abs. 1 und 2 VO (EU) Nr. 1169/2011 ergibt.
- 30 (b) Aus Art. 8 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1169/2011 folgt ebenfalls keine derartige Kennzeichnungspflicht. Diese Vorschrift bestimmt, dass Lebensmittelunternehmer in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen keine Änderung der Informationen zu einem Lebensmittel vornehmen dürfen, wenn diese Änderung den Endverbraucher irreführen oder in anderer Weise den Verbraucherschutz und die Möglichkeit des Endverbrauchers, eine fundierte Wahl zu treffen, verringern würde. Eine von der Klägerin veranlasste Änderung bereits vorhandener Informationen zum Furculafleisch steht hier aber nicht in Streit.
- 31 (c) Eine Verpflichtung der Klägerin, das Furculafleisch auf oder an der Verpackung als Separatorenfleisch zu kennzeichnen, folgt auch nicht aus Art. 8 Abs. 8 VO (EU) Nr. 1169/2011. Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, dass Art. 8 Abs. 8 VO (EU) Nr. 1169/2011 keine Kennzeichnungspflicht wie gegenüber dem Endverbraucher statuiert und die Form der Bereitstellung der Informationen nicht vorgibt. Diese Annahme steht in Einklang mit revisiblem Recht.

Aus dem Wortlaut der Norm ergeben sich keine besonderen Anforderungen an die Bereitstellung der Information; es muss lediglich sichergestellt sein, dass die weiterverarbeitenden Lebensmittelunternehmer ausreichende Informationen erhalten. Die Vorschrift verweist auch nicht auf die Bestimmungen, die für an Endverbraucher zu liefernde Lebensmittel gelten, und ordnet keine entsprechende Anwendung an. Damit sind vielfältige Möglichkeiten der Informationsweitergabe eröffnet. Dass die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 im Verhältnis zwischen Lebensmittelunternehmern andere Formen der Informationsweitergabe als im Verhältnis gegenüber dem Endverbraucher zulässt, ergibt sich auch aus der Gesetzessystematik. Die Informationsanforderungen (lediglich) für zur Lieferung an Endverbraucher bzw. Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmte Lebensmittel gemäß Art. 6 VO (EU) Nr. 1169/2011 und die Spezialregelung des Art. 8 Abs. 8 VO (EU) Nr. 1169/2011 für die Pflichten zwischen Lebensmittelunternehmern zeigen, dass die Verordnung insoweit von unterschiedlichen Anforderungen ausgeht. Auch Sinn und Zweck des Art. 8 Abs. 8 VO (EU) Nr. 1169/2011 sprechen nicht für eine hieraus folgende Pflicht zur Anbringung der Informationen auf oder an der Verpackung des Erzeugnisses. Art. 8 Abs. 8 VO (EU) Nr. 1169/2011 soll gewährleisten, dass ein Lebensmittelunternehmer, der von anderen Lebensmittelunternehmern mit Lebensmitteln beliefert wird und diese weiterverarbeitet, seinen Informationspflichten nach Art. 6 VO (EU) Nr. 1169/2011 nachkommen kann. Es ist nicht erkennbar, dass der Lebensmittelunternehmer die hierfür erforderlichen Informationen nur im Wege der Kennzeichnung auf oder an der Verpackung und nicht etwa auch durch Warenbegleitpapiere o. ä. erhalten kann.

- 32 5. Angesichts des klaren Befundes zum Verständnis der zitierten Vorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 und des Anhangs I Nr. 1.14 VO (EG) Nr. 853/2004 besteht für den Senat kein Anlass, Fragen zu ihrer Auslegung dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung nach Art. 267 Abs. 3 AEUV vorzulegen. Eine Vorlagepflicht eines letztinstanzlich entscheidenden Gerichts besteht nur, wenn sich in dem Verfahren entscheidungserheblich eine Frage des Unionsrechts stellt, die sich nicht bereits aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs beantwortet oder deren Beantwortung nicht so offenkundig ist, dass für vernünftige Zweifel keinerlei Raum bleibt. Dabei darf das Gericht nur dann davon ausgehen, dass ein solcher Fall vorliegt, wenn es überzeugt ist, dass

auch für die Gerichte der übrigen Mitgliedstaaten und den Gerichtshof die gleiche Gewissheit bestünde (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 2021 - C-561/19, [ECLI:EU:C:2021:799], Congarzio Italian Management - Rn. 39 ff., 51). Angesichts des klaren Wortlauts und der Systematik der Vorschriften bleibt zur Überzeugung des Senats für vernünftige Zweifel an ihrem Inhalt, soweit er entscheidungserheblich ist, kein Raum.

33 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Kuhlmann

Dr. Sinner

Hellmann