

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1336

Verbraucherschutz durch Transparenz?

Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Studie
zur Veröffentlichung amtlicher Ergebnisse
der beim Lebensmittel-Einzelhandel
durchgeführten Lebensmittelkontrollen

Von

Sophia Elena Abbé



Duncker & Humblot · Berlin

SOPHIA ELENA ABBÉ

Verbraucherschutz durch Transparenz?

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1336

Verbraucherschutz durch Transparenz?

Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Studie
zur Veröffentlichung amtlicher Ergebnisse
der beim Lebensmittel-Einzelhandel
durchgeführten Lebensmittelkontrollen

Von

Sophia Elena Abbé



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin
hat diese Arbeit im Jahr 2015
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15077-9 (Print)
ISBN 978-3-428-55077-7 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85077-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde als Dissertation am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin im April 2015 eingereicht. Die bis dahin ergangene Rechtsprechung und Literatur wurde umfassend berücksichtigt. Vor Drucklegung wurden bis Mitte 2016 wesentliche Änderungen nachgetragen.

Für die gute Betreuung des Dissertationsvorhabens danke ich Herrn Univ.-Prof. Dr. Helge Sodan, für die Erstellung des Zweitgutachtens danke ich Herrn Univ.-Prof. Dr. Markus Heintzen.

Die Voraussetzungen, um eine solche Arbeit überhaupt beginnen zu können, verdanke ich meinen Eltern Martina und Horst Abbé, die mich stets gefördert haben, sowie meiner Schwester Katharina Isabel, die mir jederzeit mit guten Ratschlägen zur Seite stand.

Die Kraft, auch schwierige Schreibphasen zu überwinden, gab mir mein Mann Manuel, der für juristische – aber auch für alle anderen – Fragestellungen stets ein offenes Ohr hatte.

Berlin, den 30. September 2016

Sophia Elena Abbé

Inhaltsübersicht

| | | |
|--------------------------|---|-----|
| <i>Erstes Kapitel:</i> | Verbraucherschutz durch Transparenz | 19 |
| <i>Zweites Kapitel:</i> | Verbraucherschutz durch amtliche Lebensmittelkontrollen . . | 60 |
| <i>Drittes Kapitel:</i> | Grundrechtseingriff | 77 |
| <i>Viertes Kapitel:</i> | Existenz einer Ermächtigungsgrundlage | 143 |
| <i>Fünftes Kapitel:</i> | Verhältnismäßigkeit und Rechtfertigung | 200 |
| <i>Sechstes Kapitel:</i> | Anforderungen an ein verfassungskonformes Veröffentlichungsmodell | 231 |
| <i>Siebtes Kapitel:</i> | Fazit | 258 |
| | Zusammenfassung in Leitsätzen | 262 |
| | Literaturverzeichnis | 269 |
| | Sachwortverzeichnis | 288 |

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

| | |
|---|----|
| Verbraucherschutz durch Transparenz | 19 |
| A. Einführung | 19 |
| B. Gang der Untersuchung | 23 |
| C. Transparenz | 24 |
| I. Entwicklung des Transparenzgedankens | 26 |
| II. Bedeutungsgewinn staatlicher Transparenz | 27 |
| 1. Aufgabenverlagerung und Beeinflussung staatlicher Entscheidungsfindung | 27 |
| 2. Handlungsverlagerung zu weichen Steuerungsformen | 30 |
| 3. Wandel zur Informationsgesellschaft | 32 |
| D. Verbraucherschutz | 35 |
| I. Verbraucherschutz – ein Prinzip von Verfassungsrang? | 39 |
| 1. Herleitung aus dem Schutz für die körperliche Unversehrtheit und das Leben | 41 |
| 2. Herleitung aus der Privatautonomie | 41 |
| 3. Herleitung aus der Meinungs- und Informationsfreiheit | 43 |
| 4. Herleitung aus dem Sozialstaatsprinzip als dem Recht der strukturell Schwächeren | 46 |
| 5. Herleitung aus dem Grundgesetz allgemein | 47 |
| II. Verbraucherschutz auf europäischer Ebene | 48 |
| III. Funktionsfähigkeit von Verbraucherschutz durch Information | 51 |
| 1. Das Verbraucherleitbild | 51 |
| 2. Vor- und Nachteile von Steuerung durch Information | 53 |
| E. Zusammenfassung zu Verbraucherschutz durch Transparenz | 58 |

Zweites Kapitel

| | |
|--|----|
| Verbraucherschutz durch amtliche Lebensmittelkontrollen | 60 |
| A. Amtliche Lebensmittelkontrollen | 60 |
| B. Veröffentlichung der Ergebnisse amtlicher Lebensmittelkontrollen | 63 |
| I. Veröffentlichungsmodell in Nordrhein-Westfalen | 65 |
| II. Veröffentlichungsmodelle in Zwickau (Sachsen) und Offenbach (Hessen) | 68 |

| | |
|---|----|
| III. Berlin | 68 |
| 1. Modell des Berliner Bezirks Pankow | 68 |
| 2. Berliner Transparenzmodell „Sicher essen“ und weitere Bezirksmodelle | 70 |
| IV. Veröffentlichungsüberlegungen des Bundes | 74 |
| V. Veröffentlichungsmodell des § 40 I a LFGB | 75 |
| VI. Zusammenfassung | 76 |

Drittes Kapitel

Grundrechtseingriff 77

| | |
|---|-----|
| A. Schutzbereiche | 77 |
| I. Die Berufsfreiheit des Art. 12 I 1 GG | 77 |
| 1. Besonderheit bei Information | 83 |
| 2. Berufsregelnde Tendenz | 86 |
| 3. Ergebnis zur Berufsfreiheit | 87 |
| II. Die Eigentumsfreiheit des Art. 14 I 1 GG | 88 |
| 1. Art. 14 I 1 GG direkt | 88 |
| 2. Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb | 92 |
| a) Rechtsprechung | 94 |
| b) Strukturmerkmale des Eigentums | 95 |
| c) Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als bloße Gewinnerwartung | 98 |
| d) Gefahr einer Schutzlücke | 101 |
| e) Sinn und Zweck des Art. 14 I 1 GG | 102 |
| f) Überstaatliches Recht | 103 |
| g) Ergebnis zum Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb | 106 |
| 3. Ergebnis zur Eigentumsfreiheit | 107 |
| III. Abgrenzung von Eigentums- und Berufsfreiheit | 107 |
| IV. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht | 110 |
| V. Zwischenergebnis zur Eröffnung der Schutzbereiche | 117 |
| B. Eingriff | 117 |
| I. Faktischer Eingriff | 118 |
| 1. Übliche Merkmale des faktischen Eingriffs | 119 |
| a) Subjektive Kriterien | 120 |
| b) Objektive Kriterien | 122 |
| 2. Eigener Ansatz | 128 |
| II. Veröffentlichung der amtlichen Lebensmittelkontrollergebnisse als faktischer Eingriff | 132 |
| C. Vorliegen einer Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 I GG | 138 |
| I. Erstveröffentlichung | 138 |

| | |
|--|-----|
| II. Risikobasierter Ansatz | 139 |
| III. Kurzfristige Nachkontrolle | 140 |
| IV. Zwischenergebnis | 141 |
| V. Verhältnis zwischen Art. 3 I GG und den Freiheitsrechten..... | 141 |
| D. Ergebnis..... | 142 |

Viertes Kapitel

Existenz einer Ermächtigungsgrundlage 143

| | |
|--|-----|
| A. Allgemeine Aufgabe der Staatsleitung als Ermächtigung..... | 144 |
| I. Handlungsform Warnung | 144 |
| 1. Begrifflichkeiten des Kommunikationsrechts | 145 |
| 2. Schwäche der kommunikationsrechtlichen Begrifflichkeiten | 149 |
| 3. Lenkungswirkung der Veröffentlichung von Lebensmittelkontroll- ergebnissen | 150 |
| II. Gubernatives Handeln | 151 |
| 1. Rechtsprechung zu administrativem Informationshandeln | 153 |
| 2. Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu gubernativem Handeln auf das der Administrative | 159 |
| 3. Ansichten in der Literatur zu administrativem Informationshandeln | 162 |
| III. Zwischenergebnis zur Aufgabe der Staatsleitung als Ermächtigung ... | 164 |
| B. Spezielle Ermächtigungsgrundlagen..... | 165 |
| I. Art. 10 BasisVO oder Art. 7 VO (EG) 882/2004 als Ermächtigungs- grundlage | 165 |
| II. Sperrwirkung des Art. 7 VO (EG) 882/2004 und des Art. 10 BasisVO . | 168 |
| 1. Argumente für die Sperrwirkung..... | 169 |
| 2. Argumente gegen die Sperrwirkung von Art. 10 BasisVO | 171 |
| 3. Entscheidung des EuGH zur Sperrwirkung des Art. 10 BasisVO ... | 172 |
| 4. Art. 7 II, III VO (EG) 882/2004 als Beschränkungsgründe | 173 |
| III. § 40 LFGB als Ermächtigungsgrundlage | 176 |
| 1. § 40 I 1 LFGB | 176 |
| 2. § 40 I 2 LFGB | 177 |
| 3. § 40 I a LFGB | 180 |
| 4. Produktbezogenheit des § 40 LFGB | 182 |
| IV. § 6 I 3 Hs. 1 VIG als Ermächtigungsgrundlage | 184 |
| 1. Daten, zu denen Zugang zu gewähren ist..... | 185 |
| 2. Anwendbarkeit des § 6 I 3 VIG | 187 |
| 3. Ausschluss- und Beschränkungsgründe des § 3 VIG | 191 |
| a) § 3 S. 1 Nr. 1 lit b) VIG – Laufende Verfahren | 191 |
| (1) Verfassungsmäßigkeit der Rückausnahme bei unzulässigen Abweichungen vom Lebensmittelrecht | 192 |

| | |
|---|-----|
| (2) Dauer des Veröffentlichungsausschlusses | 195 |
| (3) Sonderproblem Verwaltungsverfahren | 196 |
| b) § 3 S. 1 Nr. 2 VIG – Der Information entgegenstehende private Belange | 197 |
| c) Ergebnis zu den Ausschlussgründen des § 3 VIG | 198 |
| 4. Zusammenfassung zu § 6 I 3 VIG als Ermächtigungsgrundlage | 198 |
| V. Polizeirechtliche Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage | 199 |
| VI. Ergebnis zur Frage der Ermächtigungsgrundlage | 199 |

Fünftes Kapitel

| | |
|---|------------|
| Verhältnismäßigkeit und Rechtfertigung | 200 |
| A. Verhältnismäßige Einschränkung der betroffenen Freiheitsrechte | 201 |
| I. Legitimer Zweck | 201 |
| II. Geeignetheit | 202 |
| 1. Einhaltung lebensmittelrechtlicher Bestimmungen durch die Lebens- mittelunternehmer | 202 |
| 2. Ermöglichung eigenverantwortlicher Entscheidungen durch Informa- tion | 204 |
| III. Erforderlichkeit | 208 |
| 1. Klassische Maßnahmen als milderes Mittel | 208 |
| 2. Andere Ausgestaltung der Information als milderes Mittel | 210 |
| a) Form | 210 |
| b) Inhalt | 212 |
| c) Dauer | 216 |
| d) Veröffentlichungsobjekt | 218 |
| e) Zwischenergebnis | 219 |
| IV. Angemessenheit | 220 |
| 1. Argumente für das Überwiegen des Unternehmerschutzes | 221 |
| 2. Argumente für das Überwiegen des Verbraucherschutzes | 223 |
| 3. Zwischenergebnis | 225 |
| B. Rechtfertigung der Beeinträchtigung des Art. 3 I GG | 226 |
| I. Erstveröffentlichung nicht gleichzeitig | 227 |
| II. Risikobasierter Ansatz | 228 |
| III. Kurzfristige Nachkontrollen | 229 |
| IV. Zwischenergebnis | 230 |

Sechstes Kapitel

**Anforderungen an ein verfassungskonformes
Veröffentlichungsmodell 231**

| | |
|---|-----|
| A. Formelle Anforderungen | 231 |
| I. Zuständigkeit für die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage | 232 |
| II. Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage | 235 |
| III. Zitiergebot | 238 |
| B. Materielle Anforderungen: Grundrechtsschutz durch Verfahren | 243 |
| I. Die Veröffentlichung als Verwaltungsakt oder Realakt | 244 |
| 1. Konkludenter Verwaltungsakt | 245 |
| 2. Zwischenergebnis zum Vorliegen eines Verwaltungsaktes | 248 |
| 3. Abwägung zwischen Verwaltungs- und Realakt | 249 |
| II. Anhörung | 251 |
| III. Möglicher Klageweg | 254 |
| IV. Zwischenergebnis zum Grundrechtsschutz durch Verfahren | 256 |

Siebttes Kapitel

Fazit 258

| | |
|--|------------|
| Zusammenfassung in Leitsätzen | 262 |
| Literaturverzeichnis | 269 |
| Sachwortverzeichnis | 288 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------------|--|
| A. A.; a. A. | andere Ansicht |
| ABl. | Amtsblatt |
| a. E. | am Ende |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| a. F. | alte Fassung, alter Fassung |
| AfP | Archiv für Presserecht (Zeitschrift) |
| AllgVerwR | Allgemeines Verwaltungsrecht |
| Anm. | Anmerkung |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift) |
| APuZ | Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift) |
| Art. | Artikel |
| ASOG Bln | Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Berlin |
| Aufl. | Auflage |
| AVV Rüb | Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung |
| Az. | Aktenzeichen |
| AZG Bln | Allgemeines Zuständigkeitsgesetz des Landes Berlin |
| BaWü | Baden-Württemberg |
| Bay | Bayern |
| BayAGVwGO | Bayerisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift) |
| Bd. | Band |
| BDSG | Bundesdatenschutzgesetz |
| BeckOK | Beck Onlinekommentar |
| BeckRS | Beck Rechtssache, abrufbar unter www.beckonline.de |
| Begr. | Begründer |
| Beschl. | Beschluss |
| BesVerwR | Besonderes Verwaltungsrecht |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGHZ | Bundesgerichtshof in Zivilsachen |
| BLJ | Bucerius Law Journal (Zeitschrift, abrufbar unter www.law-journal.de) |

| | |
|---------|--|
| BLL | Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. |
| BMELV | Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz |
| BR-Drs. | Bundesratsdrucksache |
| BReg | Bundesregierung |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in der amtlichen Sammlung |
| BVerfGK | Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerwGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts in der amtlichen Sammlung |
| BVV | Bezirksverordnetenversammlung |
| bzw. | Beziehungsweise |
| CR | Computer und Recht (Zeitschrift) |
| d. h. | das heißt |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift) |
| DRiZ | Deutsche Richterzeitung (Zeitschrift) |
| Drs. | Drucksache |
| Dt. | deutsch, deutsche, Deutschland |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift) |
| e. V. | eingetragener Verein |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EU | Europäische Union |
| EUGH | Europäischer Gerichtshof |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EWS | Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift) |
| ff. | folgende |
| FG | Festgabe |
| Fn. | Fußnote |
| FS | Festschrift |
| GastG | Gaststättengesetz |
| GewArch | Gewerbearchiv (Zeitschrift) |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| ggü. | gegenüber |
| Gk | Grundkurs |

| | |
|-----------|--|
| GKV | gesetzliche Krankenversicherung |
| GR | Grundrechte |
| GRCh | Grundrechtecharta der Europäischen Union |
| GRUR Int. | Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Internationaler Teil |
| HACCP | Hazard Analysis and Critical Control Points |
| HdBStR | Handbuch des Staatsrechts |
| h. M. | herrschende Meinung |
| Hrsg. | Herausgeber |
| Hs. | Halbsatz |
| i. d. S. | in diesem Sinne |
| i. E. | im Ergebnis |
| IFG | Informationsfreiheitsgesetz |
| i. R. d. | im Rahmen des |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| JöR | Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Zeitschrift) |
| JuS | Juristische Schulung (Zeitschrift) |
| JZ | JuristenZeitung (Zeitschrift) |
| K u. R | Kommunikation und Recht (Zeitschrift) |
| Kap | Kapitel |
| KJ | Kritische Justiz |
| KritV | Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung (Zeitschrift) |
| LFGB | Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch |
| lit | Litera, Buchstabe |
| LMRR | Lebensmittelrecht Rechtsprechung (Zeitschrift) |
| LMuR | Lebensmittel&Recht (Zeitschrift) |
| LOG NRW | Landesorganisationsgesetz NRW |
| Lts. | Leitsatz |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| Nds. | Niedersachsen |
| NdsAGVwGO | Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| Nr. | Nummer |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NRW JustG | Justizgesetz Nordrhein-Westfalen |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |

| | |
|---------------|---|
| NZS | Neue Zeitschrift für Sozialrecht |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| OWiG | Ordnungswidrigkeitengesetz |
| ProdSG | Produktsicherheitsgesetz |
| rech. | Recht. Die Zeitschrift für europäisches Lebensmittelrecht (Zeitschrift) |
| RGZ | Reichsgericht in Zivilsachen |
| Rheinl.-Pfalz | Rheinland-Pfalz |
| Rn. | Randnummer |
| S. | Seite, Satz |
| Slg. | Sammlung |
| sog. | sogenannte |
| StaatsR | Staatsrecht |
| StoffR | Stoffrecht (Zeitschrift) |
| StPO | Strafprozessordnung |
| StraFo | Strafverteidiger Forum (Zeitschrift) |
| st. Rspr. | ständige Rechtsprechung |
| TOP | Tagesordnungspunkt |
| u. Ä. | und Ähnliches |
| Unterabs. | Unterabsatz |
| Urt. | Urteil |
| v. | von, vom |
| VA | Verwaltungsakt |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv (Zeitschrift) |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| Vgl. | Vergleiche |
| VIG | Verbraucherinformationsgesetz |
| VO (EG) | Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates |
| Vol. | Volume |
| Vorb. | Vorbemerkung |
| VuR | Verbraucher und Recht (Zeitschrift) |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Zeitschrift) |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WRP | Wettbewerb in Recht und Praxis (Zeitschrift) |
| WTO | World Trade Organization |

| | |
|-----------------|---|
| WuR | Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht (Zeitschrift) |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZD | Zeitschrift für Datenschutz |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung |
| ZHR | Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht |
| Ziff | Ziffer |
| ZLR | Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht |
| ZP | Zusatzprotokoll |
| ZPO | Zivilprozessordnung |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |
| ZUM | Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht |
| ZustKat Ord Bln | Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben des Landes Berlin |
| ZustVOVS NRW | Zuständigkeitsverordnung Verbraucherschutz NRW |

Erstes Kapitel

Verbraucherschutz durch Transparenz

A. Einführung

Verbraucherschutz durch Transparenz ist eine Formel mit Zukunft. Denn Verbraucherschutz wird durch die Unübersichtlichkeit des globalen und komplexen heutigen Marktes immer wichtiger. Dem Staat wird dabei eine wachsende Schutzpflicht zugeschrieben, die ihn zu immer mehr Verbraucherschutz treibt. Grob unterteilt gibt es dabei zwei Wege, um Verbraucherschutz zu erreichen: Einerseits staatliche Normierungen, die konkrete Anforderungen an Unternehmer stellen und damit durch den direkten Zwang der Unternehmer den Schutz der Verbraucher bewirken. Auf der anderen Seite kann den Verbrauchern die Möglichkeit gegeben werden, sich selbst zu informieren, dadurch bewusste Entscheidungen treffen zu können und so indirekten Druck auf Unternehmer auszuüben. Dieser Druck kann zu rechtskonformem oder sogar zu ethisch korrektem Verhalten anregen. Solche indirekte staatliche Steuerung durch Information gewinnt derzeit an Bedeutung, da sie mehrere positive Effekte miteinander verbindet: Sie führt nicht zu einer noch weiter ansteigenden „Gesetzesflut“, kann in Ermangelung des Zwangsmoments zu erhöhter Akzeptanz führen und im Ergebnis gute Wirkungen erzielen.

Daher gibt es immer mehr Ansätze zu Verbraucherschutz durch Information und damit zu Verbraucherschutz durch Transparenz, die allerdings auch sehr verschieden sind: von der Veröffentlichung von Prüfberichten der Heimaufsicht („Pflege-TÜVs“) über das Versicherungsvermittlerregister bis hin zu Portalen wie „lebensmittelklarheit.de“ und Tankstellen-Apps. Differenziert werden kann dabei zwischen jenen Informationsmöglichkeiten, bei denen der Staat als Informant nur mittelbar wirkt, etwa durch staatliche Finanzierung (Bsp. „Lebensmittelklarheit.de“) oder durch die Verpflichtung Privater, bestimmte Informationen zu übermitteln (Bsp. Tankstellen-App).¹ Auf der anderen Seite stehen die Informationen, die der Staat abgibt, wie etwa in den Fällen des Pflege-TÜVs, des Versicherungs-

¹ Ein sehr guter graphischer Überblick zu den genannten Beispielen aktuellen staatlichen Informationshandelns findet sich bei: *Martini/Kühl*, DÖV 2013, 573 (582).

vermittlerregisters nach § 11 a GewO oder der Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung.

An den vielen neuen Informationsinitiativen wird deutlich, dass Information als Instrument zur Transparenzschaffung, aber auch als modernes Steuerungsinstrument, nicht mehr hinwegzudenken ist. Verbraucherinformation trägt dabei zu Vertrauen in die Politik bei und ist damit eine „tragende Säule unseres Staatswesens“². Zudem entspricht dies auch der gesellschaftlichen Entwicklung zur Informationsgesellschaft und dem politisch proklamierten Leitbild des „mündigen Verbrauchers“³. Dennoch gibt es auch Kritik an der wachsenden staatlichen Steuerung durch Information. Denn Information ist keineswegs so grundrechtsneutral, wie es dieser „sympathisch“⁴ und ungefährlich klingende Begriff nahelegt. Vielmehr kann Information mittelbar sogar zu besonders starken Beeinträchtigungen von Grundrechten bei den Unternehmern führen, deren Daten bei der Informationsabgabe veröffentlicht werden. Außerdem bedeutet mehr Information nicht unbedingt mehr Wissen und Handlungsbewusstsein, denn zu viele Informationen überfordern.⁵ Zudem ist Steuerung durch Information ungewiss. Im Gegensatz zu klassischen Maßnahmen funktioniert sie nur durch die Rezeption der Öffentlichkeit und die dadurch möglicherweise entstehenden mittelbaren Auswirkungen.⁶ Zu diesen Wirkungsmöglichkeiten staatlicher Information kommt hinzu, dass Schutzmöglichkeiten dagegen gering sind: Denn erstens bleibt Information, sobald sie einmal in der Welt ist, unwiderruflich in den Köpfen der Rezipienten. Zweitens wirkt einstweiliger Rechtsschutz gegen die Information, da in der Regel kein Verwaltungsakt vorliegt, nicht aufschiebend. Zum Dritten ist unklar, ob Information überhaupt ein Grundrechtseingriff ist. Man denke dafür nur an die Glykolwein-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die davon ausging, dass die Information über glykolhaltige Weine die Berufsfreiheit der betroffenen Hersteller nicht einmal beeinträchtigt⁷.

Der „Trend“, den Verbraucherschutz durch Information weiter auszubauen, ist jedoch politisch gewollt und nicht aufzuhalten.⁸ Denn grundsätzlich ist Verbraucherpolitik eben Politik und nicht die Entscheidung von juristi-

² Frenz, ZG 2002, 226 (227).

³ BT-Drs. 16/1408, S. 1.

⁴ Ossenbühl, NVwZ 2011, 1357 (1358).

⁵ Martell, in: FS für Horst, S. 19 (24), der sich dafür auf ausländische Statistiken beruft. Wustmann, BayVBl 2009, 5 (11), der dies mittlerweile auch für die Masse an bestehenden Informationszugangsansprüchen annimmt.

⁶ Kügel/Platzmann, LMuR 2012, 1 (4).

⁷ BVerfGE 105, 252 (265 ff.).

⁸ Vgl. Ossenbühl, NVwZ 2011, 1357 (1358).

scher Literatur und Rechtsprechung.⁹ Daher muss das Recht sich fragen, wie es mit der staatlichen Steuerung durch Informationen umgehen will: Essentielle Punkte sind dabei die Eröffnung grundrechtlichen Schutzes, die Verhältnismäßigkeit und die verfahrensrechtliche Absicherung¹⁰. Dies kann natürlich nicht einheitlich für alle informationsrechtlichen Maßnahmen beurteilt werden. Daher wird hier lediglich ein sehr aktueller Bereich der staatlichen Information herausgegriffen: Die Veröffentlichung der amtlichen Kontrollergebnisse von Lebensmittel abgebenden Betrieben. Damit geht es um Information im Lebensmittelrecht als besonderem Ordnungsrecht, dessen ganzes Wesen auf den Schutz von Verbrauchern und insbesondere deren Gesundheit ausgerichtet ist¹¹.

Seit 2007 gibt es in einigen Bundesländern Initiativen zur Veröffentlichung von Lebensmittelkontrollergebnissen. Gegenstand dieser Kontrollen sind die Betriebshygiene, die Verlässlichkeit der betrieblichen Eigenkontrollen und das bisherige Verhalten des Unternehmers, etwa die Durchführung von Mitarbeiterschulungen. Zunächst wurden lediglich positiv bewertete Betriebe durch entsprechende Auszeichnungen besonders hervorgehoben. Mittlerweile wird eher dazu tendiert, gute sowie schlechte Lebensmittelkontrollergebnisse umfassend im Internet zu veröffentlichen. Vorreiter der Veröffentlichung auch negativer Ergebnisse war im Frühjahr 2009 der Berliner Bezirk Pankow, der mit seiner sogenannten „Ekelliste“, die zusätzlich zu den Kontrollergebnissen mit Fotos zur Dokumentation der Unreinheiten versehen war, mediales Aufsehen erregte.¹² Mehrere Berliner Bezirke folgten dem Beispiel der Veröffentlichung positiver und negativer Kontrollergebnisse, für kurze Zeit gab es zudem ein berlinweites Veröffentlichungsmodell. Sämtliche Berliner Veröffentlichungsformen unterlagen jedoch in gerichtlichen Auseinandersetzungen den klagenden Unternehmern. Aktuell abrufbar ist eine Veröffentlichung positiver und negativer Lebensmittelkontrollergebnisse im Juni 2016 nur noch in Bielefeld und Duisburg im Rahmen eines Pilotprojekts. Die Informationsveröffentlichung erfolgt dort jedoch nicht unmittelbar durch eine staatliche Stelle, sondern durch die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, sodass insoweit andere rechtliche Anforderungen gelten¹³. Zudem sind im März 2015 auch gegen

⁹ Hahn, in: FS für Horst, S. 1 (10).

¹⁰ Die letzten beiden nennt auch *Ossenbühl*, NVwZ 2011, 1357 (1358).

¹¹ *Demme*, Lebensmittelrecht, S. 3.

¹² Siehe Berichte im Internet und im Fernsehen: <http://www.bz-berlin.de/bezirk/pankow/pankows-schmutz-restaurants-article384821.html>; <http://www.tagesspiegel.de/berlin/gastronomie-pankower-ekelliste-jetzt-mit-fotos/1506336.html>; <http://www.stern.de/tv/sterntv/lebensmittelkontrollen-ekel-liste-stellt-restaurants-an-pranger-657460.html> (Letzter Aufruf: 1.7.2016).

¹³ Dazu ausführlich unten unter Kap. 2, B. I.; Kap. 3 B. II.