

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

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.